MIKO TRIPALO
POVODOM 100. GODIŠNJICE ROĐENJA

Nakladnik

CENTAR ZA DEMOKRACIJU
I PRAVO MIKO TRIPALO

Za nakladnika

TVRTKO JAKOVINA

Urednik nakladničke djelatnosti

SLAVEN RAVLIĆ

Recenzenti

RADE KALANJ
TIHOMIR CIPEK

Lektura i korektura

VESNA RADAKOVIĆ-VINCHIERUTTI

Rješenje korica

BORIS LJUBIČIĆ

Grafička priprema, tisak i uvez

SVEUČILIŠNA TISKARA d.o.o., ZAGREB

Miko Tripalo

Povodom 100. godišnjice rođenja

Urednik

Goran Sunajko

Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo

Zagreb, 2026.

ISBN 978-953-48428-9-8 (Centar)

CIP zapis je dostupan u nacionalnom skupnom katalogu
knjižničnog sustava Bukinet pod brojem 991005956905809366.

Sadržaj

Goran Sunajko
PREDGOVOR - TRIPALOVO POLITIČKO NASLIJEĐE IX

I. POLITIKA, HRVATSKO PROLJEĆE I FEDERALIZAM 1

Slaven Ravlić
POSTOJANOST U PROMJENI: PRILOG ZA POLITIČKU BIOGRAFIJU MIKE TRIPALA..... 3

Stjepan Mesić
HRVATSKA – DA, ALI KAKVA 39

Tvrtko Jakovina
MOZAIK HRVATSKOG REFORMSKOG POKRETA 1971.. 45

Branko Roglić
DOJMOVI O HRVATSKOM PROLJEĆU..... 89

Josip Šentija
ŠTO JE ZAPRAVO BILO HRVATSKO PROLJEĆE..... 97

Antun Vujić
POLITIČKE OSNOVE NEKIH INTERPRETACIJA HRVATSKOG PROLJEĆA..... 111

Branko Smerdel
PRIMJENA FEDERALNOG NAČELA I POUKE USTAVNE REFORME IZ 1971..... 137

Goran Sunajko
UVOD U TRIPALOVO MIŠLJENJE FEDERALIZMA 159

II. EKONOMIJA I SOCIJALNA PRAVEDNOST 175

Vojmir Franičević
RAD U HRVATSKOJ – IZAZOVI I DILEME 177

Mihaela Mikić
PODUZETNIŠTVO U FUNKCIJI GOSPODARSKOG RASTA I RAZVOJA 199

Željko Potočnjak i Viktor Gotovac
RAD I PRAVNI OBLICI RADA U REPUBLICI HRVATSKOJ 213

Velibor Mačkić
HRVATSKI EKONOMSKI MODEL. KROZ LEĆE POLITIČKE EKONOMIJE: SINGULARNOST ILI KOMPLEMENTARNOST 239

Vlado Puljiz
HRVATSKA SOCIJALNA DRŽAVA: TRENDOVI I IZAZOVI 255

III. VLADAVINA PRAVA I DECENTRALIZACIJA 281

Ivo Josipović
REFORMA PRAVOSUĐA: PRETPOSTAVKA DRUŠTVENOG I EKONOMSKOG RAZVOJA HRVATSKOG DRUŠTVA I NJEGOVE EUROPSKE BUDUĆNOSTI 283

Mihajlo Dika
MARGINALIJE UZ PROBLEM REFORME PRAVOSUĐA 293

Josip Kregar
SISTEMSKA PATOLOGIJA KLIJENTELIZMA 309

Sunčana Roksandić, Ivan Obadić, Marijana Jurić Vukašin
BORBA PROTIV KORUPCIJE: POLITIČKA ODGOVORNOST I PASIVNO BIRAČKO PRAVO 323

Vedran Đulabić
RAZVOJ I MODERNIZACIJA REGIONALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ 365

IV. HRVATSKI IDENTITET I EUROPSKA HRVATSKA 395

Vesna Pusić
HRVATSKA VANJSKA POLITIKA IZMEĐU STVARNOSTI I MOGUĆNOSTI 397

Neven Budak
HRVATSKI IDENTITET IZMEĐU PROŠLOSTI I MODERNITETA 419

Dario Čepo
ODLUČIVANJE U EUROPSKOJ UNIJI 429

Goran Radman
FUNKCIONALNA EUROPA – U RAKURSU PRISTUPAJUĆE HRVATSKE 459

Vjeran Katunarić
HRVATSKA KULTURNA POLITIKA I IZAZOVI GLOBALIZACIJE 489

Biserka Cvjetičanin
KULTURA U HRVATSKOJ MEĐUNARODNOJ SURADNJI 501

Zvonko Maković
U POTRAZI ZA IDENTITETOM 513

Velimir Visković
HRVATSKA KULTURA U RAZDOBLJU TRANZICIJE: PRED IZAZOVOM EUROPSKE INTEGRACIJE 521

Višnja Samardžija
SUPPORT FOR THE EUROPEAN VALUES OR THE RISE OF EUROSCEPTICISM IN CROATIA FIVE YEARS AFTER THE EU ACCESSION? 529

Dario Čepo, Vanja Mladineo i Hrvoje Nemet
CONCLUDING REMARKS AND SUGGESTIONS FOR THE FUTURE OF EUROPE 543

V. OBRAZOVANJE I DRUŠTVENE VRIJEDNOSTI 557

Gvozden Flego
HRVATSKO OBRAZOVANJE IZMEĐU RIJEČI I DJELA 559

Ivo Družić
PRORAČUNSKO SLJEPILO ZA RAZVOJNU FUNKCIJU OBRAZOVANJA I ZNANOSTI 573

Vlasta Ilišin i Anja Gvozdanović
STRUKTURA I DINAMIKA VRIJEDNOSTI MLADIH U HRVATSKOJ 595

Marko Kovačić
UKLJUČIVANJE MLADIH U DONOŠENJE ODLUKA U HRVATSKOJ I EU: UBLEHA KOJA (I DALJE) TRAŽI REALIZACIJU 625

Ankica Marinović i Ivan Markešić
VJERSKE ZAJEDNICE U HRVATSKOJ PRED EUROPSKIM IZAZOVIMA 633

Marko Pećarević i Željka Rajković
ZAŠTITA PRIRODE U HRVATSKOJ 1991-2016 657

Antonija Petričušić
ČETVRT STOLJEĆA HRVATSKE MANJINSKE POLITIKE: RAZVOJ, STANJE I PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE 681

DODATAK: POVIJESNA ULOGA MIKE TRIPALA 701

Ivo Banac
ŽIVOT I DJELO MIKE TRIPALA 703

Slaven Ravlić
KRONOLOGIJA ŽIVOTA I RADA 715

PREDGOVOR – TRIPALOVO POLITIČKO NASLIJEĐE

Sto je godina prošlo od rođenja Mike Tripala, političara kojemu se vjerovalo. Povjerenje je stekao ne samo zato što je u ključnim razdobljima hrvatske politike zauzeo pravu stranu nego i zbog toga što ju je imao hrabrosti zauzeti. A to je činio pretpostavljajući vrijednosti slobode i pravednosti vlastitim interesima, osobito onda kada je njegova politička odlučnost vodila ugrozi vlastitog života, slobode i svih političkih funkcija. Bio je revolucionar, partizan, komunistički političar i dužnosnik, po političkom svjetonazoru socijaldemokrat, a po osobnim uvjerenjima liberal. Ustavni pravnik, reformist, disident, pisac i kolumnist, beskompromisni borac za ljudska prava, otvoreno društvo, slobodu medija te ekonomsku jednakost i socijalnu pravednost.

Rođen 16. studenog 1926. godine u imućnoj sinjskoj veleposjedničkoj obitelji, bio je odličan učenik Franjevačke klasične, a potom i realne gimnazije. Iz prve je isključen jer je kao član SKOJ-a 1941. predvodio ilegalne akcije, prikupljao oružje te dijelio letke protiv upisa u ustašku mladež i »pozdravljanja na ustaški način«[1], a iz druge jer se umjesto mirna života i nastavka školovanja sa šesnaest godina priključio partizanima, ne zato što je morao, nego zato što je htio. Da taj »klasni« istup u partizanskim redovima nipošto nije bio uobičajen, najbolje govori obrazloženje Partizanske spomenice iz 1950: »Tripalo je sin vrlo bogate porodice u Sinju i kao takav odrekao se svoje klase i prišao iskreno N.O.P.«.[2] Na napuštanje klase možda najbolje podsje-

[1] Josip Šentija, *Razgovori s Mikom Tripalom o Hrvatskom proljeću*, Profil, Zagreb 2005., str. 16.

[2] Slaven Ravlić, »Kronologija života i rada«, u: Božidar Novak (ur.), *Tripalo – Spomenica*, Antibarbarus i Institut Otvoreno društvo – Hrvatska, Zagreb 1996., str. 293–397, 305.

ća antikni namještaj Tripalovih koji i danas uljepšava veliku dvoranu rezidencije Predsjednika Republike na Pantovčaku.

Ustaško ustupanje hrvatskog teritorija okupatorima, osobito talijanska okupacija Dalmacije te teror ustaških, četničkih, talijanskih i njemačkih jedinica nad Srbima, Židovima, Hrvatima i drugim narodima bili su izravni motivi njegova pristupanja partizanskomu antifašističkom pokretu. Iz sobe zapovjednika talijanskih snaga, generala Piazzonija, koji je stanovao u rekviriranom dijelu kuće Tripalovih, pokupio je pištolje, dalekozor, nekoliko bomba i vojnih karata te u zoru otišao u partizane, a razloge je s vremenskom distancom od 50 godina znakovito pojasnio: »Htio bih ovdje upozoriti na dileme pred kojima se svaki Hrvat, demokrat i rodoljub, našao u trenutku prenošenja ratnog vihora na tlo Jugoslavije (…). Opredjeljujući se za borbu protiv fašizma i vjerujući u pobjedu antifašističke koalicije, a imajući u vidu prodaju dijelova hrvatskog teritorija tuđinima, kao i ustaške zločine nad srpskim stanovništvom, Hrvati-antifašisti, rodoljubi mogli su se opredijeliti jedino za zajedničku borbu protiv okupatora i njihovih slugu. A tu borbu su vodili i organizirali komunisti.«[3]

Međutim, komunizam koji je predvodio antifašističku borbu ubrzo je pokazao svoje naličje. Tripalo uočava da »i nekritičnost nekadašnjih antifašista, u pogledu boljševičkih postulata narušavanja svenarodnog karaktera NOB-a kao i staljinističke deformacije poslije zauzimanja vlasti prijeti neutemeljenom promatranju toga razdoblja crno-bijelom tehnikom«.[4] Već 1947., u rizična vremena uoči rezolucije Informbiroa, Tripalo hrabro istupa. Zamjera komunističku isključivost prema religioznoj omladini i brani prava talijanske manjine u Istri, samo četiri godine nakon što je protiv talijanskih snaga ratovao. Upozorava na mnoge primjere pogrešne politike omladinskih rukovodstava, poput onih na Cresu, koji tvrde da se neke omladinke ne mogu primiti u organizaciju jer su religiozne. Zbog svojega umjerenjaštva, jedinstvena argumentiranja bez vrijeđanja, zbog toga što sagledava političke probleme s

[3] Miko Tripalo, *Hrvatsko proljeće*, Nakladni zavod Matice hrvatske, Zagreb 2001., str. 15.

[4] Miko Tripalo, »Za Hrvatsku na antifašističkim zasadama«, u: Božidar Novak (ur.), *Tripalo – Spomenica*, Antibarbarus i Institut Otvoreno društvo – Hrvatska, Zagreb 1996., str. 284–286, 284.

aspekta cjeline postaje omiljen u najužem političkom vrhu, osobito Titu. Međutim, komunistički dogmatizam, jugoslavenski unitarizam te centralističke i etatističke tendencije u saveznoj vlasti označavali su, prema Tripalu, ne samo narušavanje izvorne ideje Jugoslavije i njezinih avnojevskih temelja nego i samoupravnih temelja društva te nacionalne, političke i ekonomske ravnopravnosti svih naroda i republika jer, kazao je jednom svečanom prilikom, »radni čovjek a ne više partija postaje osnovni nosilac politike i njenog formiranja«. Vodilo je to njegovu izravnu angažmanu na promjeni postojećega političkog uređenja, k osnaženju federalizma i modela društvenog samoupravljanja, kao i politike čistih računa te pravednije redistribucije ekonomskog i društvenog blagostanja, što je rezultiralo počecima šireg društvenog buđenja – Hrvatskog proljeća.

***

Tripalova uloga u Hrvatskom proljeću drukčijeg je karaktera i težine iz dvaju razloga. Prvo, on je partizanski prvoborac koji se, napuštajući siguran život i karijeru, iz ideala priključuje antifašističkomu i komunističkomu pokretu. I drugo, član je gotovo svih najvažnijih republičkih i saveznih političkih tijela. U prvom redu, uz Savku Dabčević-Kučar, predvodi reformsku struju koja se – za razliku od drugih središta Hrvatskog proljeća čiji su protagonisti u čistkama znatno gore prošli, a neki završili i u zatvoru – među vladajućom elitom smatrala opasnijom jer je bila percipirana i kao unutarpartijska pobuna na najvišoj razini, »izdaja unutar vlastitih redova«, koja zato nema samo političke nego i ideološko-partijske reperkusije. Obnašatelj nekoliko republičkih i saveznih funkcija – među ostalima sekretara Gradskoga komiteta SKH Zagreba i poslanika u Saveznom vijeću Narodne skupštine, sekretara Izvršnoga komiteta CK SK Hrvatske, člana Izvršnoga biroa Predsjedništva SKJ, hrvatskog člana Predsjedništva SFRJ 1971. – kao budući viši predavač ustavnog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu (nastupno predavanje bilo je upravo »O nastanku i ustavno-pravnom razvoju nove Jugoslavije«), Tripalo je 1970. imenovan u komisiju za promjenu Ustava SFRJ, čiji će stavovi i prijedlozi ugrađeni u savezni Ustav 1974. imati dalekosežne posljedice ne samo na slobodniji ustav-

nopravni položaj republika nego i na put ustavnopravnoj mogućnosti razdruživanja republika i samostalnosti Republike Hrvatske 1990-ih godina.

Premda se Proljeće uglavnom veže uz 1971. godinu, Tripalo je s reformskim prijedlozima i zahtjevima krenuo već 1963. godine zauzimanjem za osnaženje samoupravnog modela u kojemu, suprotno ustavnopravnoj tradiciji u kojoj je federacija nositelj suvereniteta, inzistira na izvornom suverenitetu republika i naroda Jugoslavije, koja time nije nastala devolutivno, već integrativno – odlukom zemaljskih antifašističkih vijeća (u prvom redu ZAVNOH-a) koja su legitimirala federaciju. Zauzeo je stav kako je »potpuno pogrešna predodžba da netko od savezne države nešto oduzima i daje republikama, kao da ta sva prava nisu izvorna prava republika i nacija«[5], odnosno republike »samo vlastitom voljom, zajedničkim dogovorom mogu prenijeti dio tog suvereniteta na zajedničke organe upravo zbog toga što imaju na umu neke zajedničke interese i ciljeve«.[6] U dominantnu ustavnopravnu teoriju federalizma unosi tako novinu, posve drukčiji, gotovo pa konfederalistički pogled, prema kojemu su federalne države (republike) nositeljice suvereniteta pa »prema tome republika je u nas suverena država, jer nad njom ne postoji neka viša vlast čiji atributi nisu od strane te republike dobrovoljno dani toj vlasti. Znači da postoji pristanak svake republike da se pojedine nadležnosti ostvaruju u saveznim organima.«[7] Zbog toga, kao zalog za buduće događaje 1990-ih, ističe da »naše republike nisu 'potrošile' svoje pravo na odcjepljenje, jer pravo na samoopredjeljenje i odcjepljenje uvijek postoji i ne može se jedno od drugog odvojiti«.[8]

S uvidima da će navedene bitne promjene o ravnopravnosti republika i čistih računa biti usvojene, drugim protagonistima Hrvatskog proljeća Tripalo bezuspješno savjetuje promjenu zaoštrene retorike jer

---

5 M. Tripalo, *Hrvatsko proljeće*, str. 160–161.

6 Miko Tripalo, »Aktualni politički trenutak i reorganizacija federacije«, u: *Reorganizacija federacije i razvoj političkog sistema*, Centar za aktualni politički studij, Zagreb 1970., str. 11–28, 27.

7 Usp. Miko Tripalo, *S poprišta*, Centar za aktualni politički studij, Zagreb 1971., str. 279–290.

8 Ibid.

će tek ona biti povod intervenciji represivnog aparata, što se ubrzo i dogodilo. Premda je rukovodstvo SKH ubrzo smijenjeno, u Ustav iz 1974. ipak su ugrađeni navedeni amandmani i prijedlozi kojima federalne republike dobivaju svojevrsnu državnost. Nakon niza sjednica u Karađorđevu 1971. godine i gušenja političkih gibanja u Hrvatskoj i Srbiji, unatoč Titovu pozivu da ostane, Tripalo nije želio sudjelovati u likvidaciji politike koju je sam stvarao, pa iz znaka solidarnosti sa smijenjenim kolegama podnosi ostavku na sve političke dužnosti. Isključen je iz Saveza komunista te osuđen na povlačenje iz politike u 45. godini života. Politički i društveni ambijent tih je godina moguće opisati dvjema krajnostima. Od one da mu 1972. umirućeg oca splitska Vojna bolnica u kojoj se redovno liječio odbija primiti, do one da zagrebački taksisti Tripala nakon liječenja 1978. u dogovoru naizmjence besplatno dovoze na terapije. Međutim, političku klimu svojstvenu ovomu podneblju možda najbolje opisuje sam, anegdotom iz partizanskih dana. Nakon jednoga pada uslijed proboja iz talijansko-ustaškoga obruča na leđima ga je nosio (»doduše nisam bio mnogo teži od mitraljeza«) prijatelj gimnazijalac, politički komesar čete Ivan Romac, »koji mi je nakon 1971. pričao da je usporedo s mojim usponom na hijerarhijskoj ljestvici, bilo sve više onih koji su tvrdili, da su me oni nosili, ali su poslije 1971. tu 'zaslugu'« – kaže Romac – »prepustili samo njemu«.[9]

***

Osamu političke izolacije Tripalo provodi aktivno. Usmjeruje se napose liberalnoj filozofsko-političkoj i historiografskoj literaturi. Zapisuje marginalije uz kapitalno Popperovo djelo *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, vodi razgovore i druži se s brojnim političkim disidentima i proljećarima, među ostalima sa Srećkom Bijelićem, Jankom Bobetkom, Savkom Dabčević Kučar, Dragutinom Haramijom, Ivanom Lekom, Stipom Mesićem, Ivanom Šiblom, Franjom Tuđmanom i drugima. Iznova se politički aktivirao početkom 1990. kada je, kao nestranačka osoba, ušao u Koaliciju narodnoga sporazuma (KNS) smatrajući je nastavljačem ideja Hrvatskoga proljeća. Narušena zdravlja i

[9] M. Tripalo, *Hrvatsko proljeće*, str. 14.

bez većih političkih ambicija, sudjeluje u osnivanju Hrvatske narodne stranke (HNS) te, svjestan posljedica velikosrpske agresije, zauzima se za raskid jugoslavenske federacije te podržava formiranje Vlade nacionalnoga jedinstva 1991. predvođene Hrvatskom demokratskom zajednicom (HDZ), čiju će politiku pretvorbe i privatizacije, korupcije te okretanja od antifašističkih vrijednosti do kraja života kritizirati. S jedne se strane prisjeća vlastitih napora 1960-ih i 1970-ih godina na uspostavi konfederalnog modela koji je trebao spasiti Jugoslaviju, pa 1991. nedvosmisleno odbacuje bilo kakvu opciju njezina konfederalističkog spašavanja, a s druge u tjedniku *Danas* 19. veljače 1991. upozorava na pojavu jedne nove vrste »procent-Hrvata« koji su, dok su se gubile profesije i slobode, s figom u džepu mudro šutjeli, a sada od hrvatstva prave profesiju. Ostajući vjeran vlastitim stavovima, pokazujući pritom razinu političke razboritosti, oštro se suprotstavlja pokušaju zabrane djelovanja nekih političkih stranaka, pa u *Novom listu* 19. listopada 1992. ističe: »Simptomatično je da je javni tužitelj zatražio zabranu Srpske demokratske stranke i Hrvatske stranke prava. Dakle, stranke koja je bila instrument velikosrpske politike u podizanju pobune protiv hrvatske države i HSP koja se borila za obranu Hrvatske od agresije (…)«. Premda nemam, pisao je, mnogo točaka u kojima bih se složio sa stavovima HSP-a, i njoj treba omogućiti sudjelovanje u demokratskoj političkoj utakmici jer snaga demokracije iskušava se i u mogućnosti postojanja ekstrema, a to sprečava mistifikaciju nečije politike, guranje dijela pučanstva u ilegalu i nepotrebno stvaranje novih mučenika.[10]

Napominjući kako je po masovnosti, organiziranosti i uspješnosti antifašistička partizanska borba u Hrvatskoj bila primjer narodima porobljene Europe, uočava u 1990-ima dva oblika fašističkoga recidiva: »Iako je fašizam skršen prije punih pet desetljeća njegove zasade nisu do kraja iskorijenjene. Hrvatska se morala braniti pred fašističkom velikosrpskom agresijom (…). Pored toga nešto drukčiji recidivi fašističke prošlosti rastu i u našim vlastitim redovima (…).«[11] Usprkos ustavnomu određenju o nastanku Hrvatske na antifašističkim osno-

[10] Usp. S. Ravlić, »Kronologija života i rada«, str. 385.

[11] M. Tripalo, »Za Hrvatsku na antifašističkim zasadama«, str. 284.

vama, upozoravao je, nastoji se na rehabilitaciji fašističkih vrijednosti i obilježja NDH, a »mladi ne zaslužuju da ih se opterećuje mračnom prošlošću i stalno podsjeća na sukobe od prije 50 godina, koji su već jedanput podijelili i unesrećili hrvatski narod«.[12] Zauzimao se zato za uspostavu demokratske, socijalne i pravne države, otvorenog društva i zaštitu manjina te slobodu misli i javne riječi jer nije dovoljno »imati Hrvatsku« ako se ne zapitamo »kakvu Hrvatsku«, a ona ne može biti samo samostalna i slobodna, nego mora biti i demokratska. Bio je zastupnik u Zastupničkom domu Sabora, jedan od suosnivača i potpredsjednik Hrvatskoga helsinškog odbora (dodjeljuje nagradu Miko Tripalo) te predsjednik Upravnog odbora Zaklade Otvoreno društvo Hrvatska. Potkraj života mirno se razišao s dugogodišnjim prijateljima i kolegama te napustio HNS i osnovao Akciju socijaldemokrata Hrvatske (ASH), nastojeći na osnaživanju socijaldemokracije ne samo kao političke već i kao humanističke vrijednosti. Predsjednik Republike Hrvatske Stjepan Mesić 2000. godine posmrtno je odlikovao Antu Miku Tripala Veleredom kralja Dmitra Zvonimira s lentom i Danicom za izniman doprinos neovisnosti i cjelovitosti Republike Hrvatske, te za iznimne uspjehe u kulturnom i humanom djelovanju.

Znajući da politički ekstremizmi s desna i s lijeva ne mogu polučiti demokratske i pluralističke rezultate na kojima se grade najrazvijenija demokratska društva Tripalo je kročio putem istinskog socijaldemokrata, politikom trećeg puta koja ne razdvaja, nego objedinjuje, koja ne dijeli nego pomiruje. Bio je zato izbor svih onih koji u politici nisu vidjeli rigidnosti i podjele, osobni interes i političku hegemoniju, već umjereni i otvoreni put koji, uvažavajući sve društvene aktere, kroči poštenim stazama težeći jedino još boljemu i miroljubivomu životu svih građana. U intervjuu *Jutarnjem listu* 11. listopada 2014. njegova supruga Vinka Tomić Tripalo kazat će: »Ni privatno Tripalo nikoga nije mrzio. Ljudi koji su sigurni u sebe i u ono što zastupaju uvijek su topliji i srdačniji, govore mirnije. To je bio Tripalo. Drugi koji nemaju tu sadržinu nadoknađuju to vikom i histerijom. Tako je u životu, ali i javnom životu«.

[12] Ibid.

***

Osnovan 2003. godine kao udruga civilnog društva, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, okupivši niz uglednih znanstvenika i sveučilišnih profesora iz različitih znanstvenih područja te utjecajnih političara, bivših predsjednika države, ministara i javnih djelatnika, prerastao je u *think-tank* koji nositeljima vlasti i hrvatskomu društvu posreduje znanja i vrijednosti s ciljem njegova što boljega i pravednijega razvoja. Organizacijom znanstvenih skupova, javnih tribina te sudjelovanjem u inozemnim i domaćim projektima – objedinjenima u gotovo 50 publikacija usmjerenih pitanjima hrvatskoga nacionalnog identiteta i europskih vrijednosti, rada, gospodarskoga razvoja, socijalne pravednosti i vladavine prava, decentralizacije, pluralizma, korupcije, neovisnoga sudstva i medijskih sloboda te znanosti, obrazovanja, mladih, ljudskih prava i otvorenoga društva – Centar Tripalo postao je nezaobilaznim intelektualnim sjecištem i mjestom dijaloga različitih društvenih aktera. Nositelj je ili suorganizator mnogobrojnih projekata u suradnji s međunarodnim organizacijama, poput onih kraljevine Norveške, Nizozemske, Španjolske, SAD-a i EU-a, a nositelj je i prestižnoga Jean Monnet projekta, važnoga pokazatelja prepoznatosti Centra kao aktera demokratskih promjena u hrvatskom društvu. Dodjeljuje godišnju *Nagradu Miko Tripalo* za doprinos razvoju demokracije i slobode medija, a povodom 30. obljetnice Tripalove smrti 2025. godine predsjednik republike Zoran Milanović Centru je dodijelio Povelju Republike Hrvatske »za kontinuirani rad na promicanju vrijednosti demokracije, ljudskih prava, otvorenog društva te ekonomske i socijalne pravednosti«.

Prisjećajući se 100. obljetnice Tripalova rođenja, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, afirmirajući upravo njegove ideje, i dalje njeguje važnost razvoja hrvatske države kao pravne i socijalne, a hrvatskoga društva kao otvorenoga i pluralističkoga. Zbornik koji je pred nama veliku obljetnicu ne uzima prigodno. On nije politička biografija koja protagonista smješta u prošlost, već kompendij multidisciplinarnih znanstvenih i stručnih prinosa temeljenih na segmentima Tripalovih nastojanja okrenutima budućnosti. Njegove su ideje o drukčijem političkom upravljanju, antifašizmu kao humanističkoj tekovini, vladavini

prava i pravnoj državi, ideji federalizma i decentralizaciji, socijalnoj državi i odgovornoj ekonomiji, njegovanju nacionalnoga identiteta i kulture sa snažnom zaštitom manjina i otvaranja perspektive mladima, antikorupcijskim i antiklijentelističkim politikama te medijskim i vjerskim slobodama, obrazovanju i njegovanju europskih vrijednosti – ujedno i poglavlja ove knjige. Ona stoga donosi izbor već objavljenih radova članica i članova te suradnika Centra nastalih u njegovim brojnim publikacijama, ne samo kao *hommage* nego i kao *plaidoyer* ustrajnoj borbi za demokraciju, otvoreno društvo i socijalnu pravednost.

Zbornik okuplja trideset i pet radova objavljenih u izabranim publikacijama Centra Tripalo od 2004. do 2025. godine, prema kriteriju raznovrsne zastupljenosti tema i udjela članova i članica. Riječ je o publikacijama: *Hrvatska – kako dalje* (2004); *Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971* (2007); *Hrvatska – kako sada dalje* (2008); *Rad u Hrvatskoj: pred izazovima budućnosti* (2008); *Hrvatski nacionalni identitet u globalizirajućem svijetu* (2010); *Decentralizacija* (2011); *Hrvatska u EU – kako dalje?* (2012); *Hrvatsko proljeće: 40 godina poslije* (2012); *Miko Tripalo: Za demokratsku i socijalnu hrvatsku* (2015); *Vrijednosti u hrvatskom društvu* (2016); *Dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti – kako dalje?* (2017); *Odredište EU: Budućnost mladih u Hrvatskoj* (2019); *Hrvatska u raljama klijentelizma* (2020); *European Values and the Challenges of EU Membership* (2020); *Kakva Hrvatska*? (2022); *Izborni sustav i politička odgovornost: dileme i perspektive* (2025). Usto, zborniku su pridruženi Tripalova *Kronologija života i rada* Slavena Ravlića te, kao svojevrsni historiografski pogled izvana, *Život i djelo Mike Tripala* Ive Banca, objavljeni u: Božidar Novak (ur.), *Tripalo – spomenica*, Antibarbarus i Institut Otvoreno društvo, Zagreb 1996.

Goran Sunajko

I.
POLITIKA, HRVATSKO PROLJEĆE I FEDERALIZAM

Slaven Ravlić

POSTOJANOST U PROMJENI: PRILOG ZA POLITIČKU BIOGRAFIJU MIKE TRIPALA

Uvod

U posve skraćenim političko-biografskim opisima Miku Tripala se prikazuje kao središnju ličnost masovnog nacionalno-demokratskoga gibanja u Hrvatskoj u drugoj polovici 1960-ih i početkom 1970-ih godina (Hrvatsko proljeće), koji je u prosincu 1971. uklonjen iz javnog života i prisiljen na dugotrajnu javnu šutnju, a ponovno se uključio u politički život s demokratizacijom potkraj 1980-ih godina te je u prvoj polovici 1990-ih djelovao kao kritičar autoritarne politike i branitelj ljudskih prava u institucionalnoj politici (u strankama, kao saborski zastupnik), udrugama civilnog društva i u javnosti (kolumnist *Novog lista*). U takvoj formulaciji možda je izrečeno ono bitno, ali mnogo toga je zanemareno, a i ono što je izrečeno, ostalo je neobjašnjeno. Tripalo je ličnost sa složenom političkom biografijom u kojoj se mogu izdvojiti posebna razdoblja, određena njegovim političkim statusom i kontekstom djelovanja, ali koja su međusobno toliko povezana da čine gotovo tek momente jedinstvene političke evolucije. Rekonstrukcija njegova političkog puta i promjena u njemu može služiti ne samo da se shvati jedna politička biografija, nego i da se bolje shvati politički kontekst u kojemu je djelovala cijela generacija hrvatskih političara.

Nesporno je da se Tripalovo političko stajalište od 1941, kad ulazi kao mlad čovjek u politički život, do njegove smrti 1995. značajno promijenilo. Počeo je kao komunistički omladinac, a završio kao

liberalni socijalist. Na početku je prihvatio ideologiju komunizma i uključio se u antifašističku borbu te se potom uspinjao u komunističkoj hijerarhiji do samoga vrha. Međutim, nije težio političkim položajima radi moći koju mu mogu dati, nego je politiku shvaćao kao instrument za ostvarenje širih društvenih ciljeva, pa je postao važan reformator komunističkog sustava koji je svojim djelovanjem iskušavao njegove granice, što ga je odvelo u svijet izopćenih. Napustio je komunizam, ali ne i socijalizam, te se oblikovao u liberalnog i demokratskog socijalista (socijaldemokrata). Koliko god njegova stajališta bila ideološki bitno različita, u Tripalovoj ideološko-političkoj promjeni nema radikalnog diskontinuiteta. Naprotiv postoji određena postojanost koja toj promjeni daje objašnjenje i smisao. To je Tripalovo uvjerenje, stvoreno vrlo rano, da je politika odgovoran javni posao koji se mora obavljati u javnom interesu i s obzirom na javnost, na njezino prevladavajuće mišljenje i raspoloženje, a to znači tako da se poštuju oni u ime kojih se obavlja, da se uvažavaju njihovi stavovi i želje te da im se nastoje stvoriti uvjeti za veći utjecaj i mogućnosti poboljšavanja. Politika se odnosi na dobro ljudi, a ljudi mogu sami shvatiti što je njihovo dobro, mogu shvatiti svoje potrebe i interese. Takva politika stalno nastoji otkrivati nova i bolja rješenja za ljudske probleme i do tih rješenja dolaziti putem racionalne rasprave i argumenata. Ne postoji nepogrešivo vodstvo i glupo mnoštvo, jer i vodstvo može biti u zabludi, a obični ljudi u pravu. Takvo uvjerenje vodi prema otvorenosti za drukčije ideje te prihvaćanju različitosti i pluralizma. Ono se rađa vrlo rano u suočavanju mladog Tripala s komunističkim omladinskim sektaštvom i dogmatizmom, a razvija se u njegovu pristupu društvenim problemima i u zagovaranju radikalne reforme jugoslavenskoga političkog i ekonomskog sustava, te potom u njegovoj kritici autoritarizma u hrvatskoj politici 1990-ih i zauzimanju za Hrvatsku u kojoj će se poštivati i razvijati individualna, manjinska i socijalna prava građana.

Tri razdoblja Tripalova političkog puta, koja se mogu iskazati u tri različita ideološka profila, zato nisu toliko strogo odvojena koliko se to može zaključiti iz ideoloških sintagmi kojima se označavaju. U njima je više ili manje jasno i dosljedno elaborirano ono što je, s obzi-

rom na kontekst u kojemu je djelovao, određivalo njegov politički put i učinilo ga takvim kakav je bio. U njima su zato postavljane iste bitne teme: demokratizacija i decentralizacija, socijalna pravda i politička jednakost, participacija u političkom životu i osiguranje od svemoćne države i njezina upletanja u život pojedinaca.

Komunistički omladinac

Miko Tripalo rodio se 16. studenoga 1926. u uglednoj sinjskoj veleposjedničkoj obitelji koja je, kao i mnoge dalmatinske građanske obitelji, bila jugoslavenski orijentirana, jer je u Jugoslaviji vidjela branu talijanskim posezanjima za Dalmacijom i jamstvo obrane hrvatskih interesa.[1] Nakon završene osnovne škole, upisao se 1937. u prvi razred Franjevačke klasične gimnazije u Sinju. Nakon završetka četvrtog razreda 1941, daljnje školovanje u toj gimnaziji mu je onemogućeno, jer je proustaško vodstvo gimnazije, njega i njegovu obitelj smatralo neprijateljima novouspostavljene Nezavisne države Hrvatske. Upisuje se u peti razred sinjske realne gimnazije. Kao gimnazijalac priključuje se u proljeće 1941. komunističkoj omladini (SKOJ-u) i vodi ilegalne akcije (raznosi letke, sudjeluje u prikupljanju oružja, te u organizaciji štrajka u gimnaziji), a u ožujku 1942. odlazi u partizane. U partizanima se prve dvije godine kao običan borac (dva puta ranjen) borio u Bosni, a od proljeća 1943. dolazi na područje Knina. Tada počinje njegov politički uspon. U svibnju postaje član Komunističke partije te sekretar Okružnog komiteta SKOJ-a za Knin, a u svibnju 1945. sekretar Oblasnog komiteta SKOJ-a za Dalmaciju i član Oblasnog komiteta KPH za Dalmaciju. Nakon rata završava gimnaziju, Višu političku školu i Pravni fakultet (počeo u Zagrebu, završio u Beogradu), te se uspinje u političkoj hijerarhiji: 1947. organizacioni sekretar Pokrajinskog komiteta SKOJ-a za Hrvatsku, a 1951. sekretar (1953. predsjednik) Centralnog komiteta Narodne omladine Hrvatske. Od 1953. živi u Beogradu kao predsjednik

[1] Više o Tripalovu životu vidi: Slaven Ravlić, „Kronologija Tripalova života i rada“, u: J. Šentija, *Razgovori s Mikom Tripalom o Hrvatskom proljeću,* Profil international, Zagreb, 2005, str. 129–187.

Centralnog odbora Saveza studenata Jugoslavije, od 1957. predsjednik Saveza omladine Jugoslavije, od 1958. zastupnik u Saveznoj skupštini za kotar Pula te član CK SKJ.

Sin bogatoga sinjskog veleposjednika, kojemu je nova komunistička vlast oduzela zemlju, postao je perspektivni komunistički kadar. Bio je Titov miljenik i jedan od nositelja komunističke ideje. No postoji specifičnost, koju zapaža Ivo Banac. Tripalo će „intelektualno sazrijevati u izuzetnim okolnostima nepoštednog rata i partizanskog trijumfalizma. To znači da će iz borbe izaći obilježen jedinim komunizmom onoga vremena – komunizmom partijske države, diktature, klasne isključivosti i moskvocentrična slavjanofilstva". U uvjetima kad nema drukčijih političkih opcija i mogućeg utjecaja iz svijeta, mladi Tripalo izražava nesektaški duh – zalaže se javno već na početku 1947. za otvoreniji pristup te „osuđuje sektaštvo u radu omladinske organizacije. Zamjera isključivost prema religioznoj omladini i brani prava talijanske manjine u Istri".[2] U razdoblju koje se s pravom označava vrhuncem staljinizacije u Jugoslaviji, kad je uspostavljen izrazito zatvoren i represivan jednostranački sustav, Tripalo pokazuje širinu i otvorenost. Kao sekretar Oblasnog komiteta SKOJ-a za Istru, u članku u listu *Omladinski borac* 1947. tvrdi da je osnovni zadatak omladinskog rukovodstva „boriti se za svakog omladinca i omladinku, skupiti sve ono što voli našu zemlju bez obzira na nacionalnu, vjersku i socijalnu pripadnost". Upozorava na brojne primjere pogrešne, sektaške politike omladinskih rukovodstava: „primjer drugova iz omladinskog rukovodstva na Cresu, koji tvrde da se neke omladinke ne mogu primiti u organizaciju, jer su religiozne. Ili primjer sekretarijata Kotarskog odbora NOH Vodnjan, koji se još uvijek nije zamislio nad činjenicom da od 969 talijanskih omladinaca na tom kotaru ima obuhvaćenih samo 208. I ne samo to, već se omladinski rukovodioci zadovoljavaju takvim stanjem i objašnjavaju ga 'teorijom' o neprijateljskoj omladini, o fašističkom utjecaju itd.".[3] Jasan i odlučan, ali nesektaški duh, on razumije razlike i teži okupiti što širi krug omla-

[2] Ivo Banac, „Život i djelo Mike Tripala", u: B. Novak (ur.), *Tripalo* (spomenica), Antibarbarus i Institut Otvoreno društvo Hrvatska, Zagreb, 1996, str. 10.

[3] Miko Tripalo, „ Odlučno se boriti protiv sektaštva", *Omladinski borac,* 14. II. 1947.

dinaca. Nije iznimka, pripada liberalnijem dijelu komunističkih rukovodilaca koji su išli „protiv struje“ staljinističke matice.

U 1950-ima i 1960-ima, kad se uzdizao u nomenklaturi, Tripalo nije gubio taj izvorni impuls prema pridobivanju i okupljanju ljudi, a stjecao je političko iskustvo i vještine.[4] To je bilo olakšano političko-ideološkim promjenama u Jugoslaviji. Nakon sukoba jugoslavenskog vodstva sa Staljinom i sovjetskim vodstvom odbačen je sovjetski model. Uvođenje samoupravljanja, tumačeno kao proces odumiranja države i uspostave izravne vlasti radnih ljudi, potaknulo je neujednačen proces liberalizacije, oslobađanja institucija društva od čvrste partijsko-državne kontrole te povećanja njihove relativne autonomije i društvene važnosti. Otvaranje prema svijetu omogućilo je slobodniju cirkulaciju ideja, a službenu ideologiju suočilo sa strukturom ideološki pluralnog svijeta, čime je ona postala osjetljivija na pitanja osobnih sloboda i individualnih ekonomskih i kulturnih inicijativa. Otud nastaje ograničen ideološki pluralizam u Partiji, a sukobi partijskih radikala i reformista povremeno stvaraju šire pluralističko ozračje. Iako su službena ideologija i partijska država ostale neporecive dogme, pojavio se političko-intelektualni prostor u kojemu su se slobodoumniji i nedogmatski umovi mogli lakše kretati, uzimajući emancipacijske postavke samoupravne ideologije kao polazišta za analizu stvarnosti i regulativne ideje vlastitoga političkog djelovanja.

Svoj mladenački nesektaški duh Tripalo je zato mogao izražavati do neostaljinističkog udara u prosincu 1971. i kraja nade u demokratizaciju sustava. Preferirat će argumente i raspravu o logici vlasti jer, kao što je u razgovoru s urednicima *Vjesnika u srijedu* govorio 1964, „demokratski cilj ne može se ostvariti bez demokratskih metoda“.

[4] „Rukovodio je omladinskim organizacijama na svim razinama, od okružne, preko republičke, sveučilišno-savezne, do toga da je postao prvi čovjek čitave jugoslavenske omladine. U svim tim godinama (od kojih je pola proveo u Beogradu), on je usavršio kulturu slušanja, trening strpljenja i vještinu polemiziranja bez vrijeđanja. Postao je jedna od najpopularnijih ličnosti saveznog vrha. Po naravi svoga posla, vođa mladeži ima privilegij da u svakoj prilici proklamira državna načela i društvene vrijednosti, i to izvorne i čiste, a ne kompromitirane praksom. Tripalo je to činio lijepo i s uvjerenjem.“ (Zvonimir Berković, „Tripalo i Račan“, *Globus,* 29. IX. 1995, u: Z. Berković, *Dvojni portreti,* Otokar Keršovani, Rijeka, 1998, str. 159).

To podrazumijeva raspravu s argumentima, u kojoj nema unaprijed određenog pobjednika, u kojoj treba biti spreman na neprihvaćanje i poraz. „Trebalo bi da se počnemo učiti da nekad pretrpimo poraz, bez obzira na to da li je naša odluka bila pravilna ili nije."[5] Iza vladajuće ideološke retorike i frazeologije, koju rabi objašnjavajući rezultate VIII. kongresa SKJ 1964, otkriva se zastupanje slobode mišljenja i raspravljanja kao prihvaćena partijskog načela. Za njega je tako „jedna od osnovnih tekovina kongresa sankcioniranje slobodne diskusije. Različita mišljenja ne mogu se prevladati disciplinskim mjerama".[6] Slobodna argumentirana rasprava jedini je način dolaženja do dobrih rješenja jer podrazumijeva težnju za što točnijom spoznajom stvarnosti, bez ideološkog apriorizma i zabrana. Iz tog se nesektaškog i otvorenog pristupa mijenjao i Tripalov odnos prema jugoslavenskoj stvarnosti i politika koju je zastupao: od nekritičkoga romantičnog jugoslavenstva do kritičke spoznaje različitih interesa u Jugoslaviji i razvijanja specifičnog stajališta o njoj. Presudan će biti povratak u Zagreb 1962.

Liberalni reformski komunist

Drugo razdoblje Tripalova političkog života obično se obilježava sintagmom Hrvatsko proljeće.[7] To je vrhunac i razdoblja i Tripala kao političara, a početak je povratak u Zagreb u listopadu 1962. Za taj će dio svog života u knjizi *Hrvatsko proljeće* (1990) reći: „U mnogo čemu je za mene 1962. bila sudbonosna i veoma važna. Poslije upornih zahtjeva, napokon se rukovodstvo SKJ složilo da napustim položaj predsjednika Centralnog komiteta Narodne omladine Jugoslavije, na kome sam bio pet godina… S velikom ljubavlju, pa i tugom, sjećam se toga razdoblja života, bili su to posljednji dani moga

[5] Miko Tripalo, „Vjera u proizvođača", *Vjesnik u srijedu,* 7. X. 1964.

[6] Miko Tripalo, „Radni čovjek samostalno pred svojim problemima" (predavanje na tribini „5 minuta poslije 8", 23. XII. 1964), u: M. Tripalo, *Bez kompromisa u ostvarivanju samoupravnog socijalizma,* Naprijed, Zagreb, 1969, str. 34.

[7] Hrvatsko proljeće se često sužava na 1971. No začeci su već 1963–64, a početak nakon Brijunskog plenuma u ljeto 1966, kad se otvara prostor za raspravu o ekonomskoj i političkoj reformi, napose reformi federacije.

jugoslavenskog političkog romantizma."[8] U studenome 1962. postaje sekretar Gradskog komiteta Zagreba te ubrzo član Izvršnog komiteta CK SKH. U Zagreb uvodi novi stil politike: dovodi sposobne i obrazovane mlade ljude, podupire živost u kulturnom životu, a obeshrabruje partijski birokratski duh i represivno djelovanje protiv pojedinaca i institucija. U tim zagrebačkim počecima, kad obilazi velika poduzeća, otvoreno razgovara s radnicima, stručnjacima i direktorima o problemima njihova poduzeća i grada, savjetuje se s istaknutim ekonomistima i kulturnim radnicima, dostupan je novinarima – neki vide početak velike preobrazbe Hrvatske.[9]

Širu važnost Tripalo dobiva kao član posebne partijske komisije koja je u lipnju 1966. ispitivala zloupotrebe u Službi državne sigurnosti i pripremala izvještaj na temelju kojeg je na IV. (Brijunskom) plenumu smijenjen potpredsjednik SFR Jugoslavije Aleksandar Ranković. Popularnost mu raste, postaje zaštitni znak nove reformske politike; u listopadu 1966. postaje sekretar Izvršnog komiteta, što je drugi po važnosti položaj u Savezu komunista Hrvatske (predsjednik je Vladimir Bakarić). U ožujku 1969. na IX. kongresu Saveza komunista Jugoslavije, zajedno s Bakarićem, ulazi u najuži partijski vrh: Izvršni biro Predsjedništva SKJ, a partijsko vodstvo u Hrvatskoj preuzimaju Savka Dabčević-Kučar i Pero Pirker. Afirmira se i

---

[8] Miko Tripalo, *Hrvatsko proljeće,* 3. dopunjeno izdanje, Nakladni zavod Matice hrvatske, Zagreb, 2001, str. 42.

[9] U predavanju na Bogoslovskoj tribini u Zagrebu 18. III. 1971. Vlado Gotovac će podsjetiti na to vrijeme: „Nas čeka golemi posao, prije svega čitav niz revizija, prava obnova. Jer mi smo bili na nultoj točki, mi smo živjeli filijalnu sudbinu. I jednom, kad se budu ispitivali prvi pothvati našeg povratka na scenu, našeg preuzimanja uloge u sudbini naše zajednice, pokazat će se da je u tom poslu uloga Mike Tripala bila presudna. S njegovim dolaskom za sekretara Gradskog komiteta SK Zagreba, Hrvatska počinje svoj novi politički život. " A Berković podsjeća na važan trenutak: „…Tripalo je o svemu što je zatekao u Zagrebu sudio bez predrasuda i bez hemunga. Kad su mu se privrednici i politički radnici oprezno žalili na postupke centralnih vlasti, on je odmah shvaćao dimenzije i karakter nepravde. 'Zašto se bojite?' – hrabrio ih je – 'Vi imate pravo. Ne bojte se!' Te tri evanđeoske riječi, koje su, iz usta Ivana Pavla II. desetak godina kasnije, digle Poljake na noge, jasno su se čule između rečenica svih Tripalovih govora. 'Ne bojte se'. Od tada se u Hrvatskoj počelo nešto događati. U početku nerazgovijetno i jedva naslućeno, ali nezaustavljivo … proljeće je donio Tripalo" (Berković, *Isto*, str. 162–163).

kao publicist. U izdanju Naprijeda iz Zagreba izlazi mu knjiga *Bez kompromisa u ostvarivanju samoupravnog socijalizma,* izbor političkih rasprava iz razdoblja 1964–68. Kad je potkraj prosinca 1970. pokrenut postupak za promjene saveznog ustava i formirana Koordinaciona komisija Ustavne komisije Savezne skupštine sa zadatkom da uskladi političke stavove republika i pripremi prijedlog ustavnih promjena, Tripalo je predstavnik Hrvatske u toj komisiji. Sudjeluje u radu te komisije, koja pod predsjedanjem Edvarda Kardelja priprema koncept ustavnih promjena te uspijeva već u veljači 1971. završiti prijedlog nacrta ustavnih amandmana, čije je objavljivanje u Hrvatskoj izazvalo golemo prihvaćanje javnosti. Na vrhuncu političke karijere u srpnju 1971. kao predstavnik Hrvatske izabran je u Saboru tajnim glasanjem i u najviši državni vrh, novoustrojeno Predsjedništvo SFRJ (zajedno s njim izabran je Đuro Kladarin, a Jakov Blažević je ušao po funkciji). Uz Bakarića, ključni je hrvatski političar, formalno čak važniji od njega, jer je izabran u oba glavna savezna tijela. Istodobno, u veljači 1971. javlja se na natječaj za nastavnika Pravnog fakulteta u Zagrebu. Krajem svibnja 1971. izabran je za višeg predavača ustavnog prava, a početkom studenoga drži prva predavanja. Razvija veliku javnu aktivnost objašnjavajući reformsku politiku i braneći je od raznih napada.

Od 1967. i napada Miloša Žanka na *Deklaraciju o nazivu i položaju hrvatskog književnog jezika,* unitarističke snage u Hrvatskoj, uz potporu moćnih grupa iz Beograda i drugih centara, nastoje onemogućiti reformska nastojanja prikazujući ih kao bujanje hrvatskog nacionalizma. Iako im je X. sjednica CK SKH u siječnju 1970, na kojoj su zajedno Bakarić, Tripalo i drugi reformski komunisti, zadala udarac, te snage jačaju potkraj 1970. kad reforma federacije postaje prvom političkom temom, a Bakarić i njegovi sljedbenici počinju stvarati posebnu grupu i odvajati se od reformskog vodstva.[10] Šire se pokušaji za

[10] Kao što pokazuje memoarska knjiga Dušana Dragosavca *Zbivanja i svjedočenja* (Globus, Zagreb, 1985), ta se grupa posve organizirala i stalno je vrbovala pristalice za akciju protiv reformskoga vodstva te za utjecaj na Tita. Zapravo već u drugoj polovini 1970, kako su se mase politizirale i otpočele slobodnije rasprave, koje vodstvo nije sprječavalo, a mlađi i prodorniji političari stjecati sve veću popularnost, Bakarić je

diskreditacijom hrvatskog vodstva i Tripala osobno. U prosincu 1970. izbija „afera Jelić“, pokušaj službe sigurnosti da diskreditira hrvatsko rukovodstvo tvrdeći da su se neki vodeći ljudi povezali s „ustaškom grupacijom“ oko Branka Jelića i sovjetskim organima s ciljem stvaranja nezavisne komunističke Hrvatske, integrirane u istočni blok. Iako je Državno-partijska komisija u izvještaju iz ožujka 1971. utvrdila da je riječ o podvali službe sigurnosti i nekih emigrantskih krugova, teza o povezanosti hrvatskog rukovodstva s ustaškom emigracijom i o njegovoj nepouzdanosti stalno se širila te je bila dio metoda djelovanja službe sigurnosti u ostvarivanju antireformskih ciljeva. Ohrabreni Titovom kritikom stanja u Hrvatskoj početkom srpnja 1971. na sastanku s hrvatskim vodstvom u Zagrebu, u kojoj je Tito napao situaciju u Hrvatskoj kao divljanje nacionalizma (a Bakarićeva grupa ga podržala u toj ocjeni), Bakarić i njegova grupa kreću u ofenzivu: 19. srpnja u intervjuu Televiziji Zagreb Bakarić govori o sve većem prodoru nacionalizma, potrebi energične borbe s njim, te polemizira s onima koji razvijaju „neku kvazihrvatsku državnost“, koja je nemoguća i kontrarevolucionarna. S podrškom Tita, koji procjenjuje da su reforme i proces demokratizacije ugrozili ideološki i politički monopol Partije, udružene „zdrave snage“ kreću u rušenje rukovodstva

počeo manevrirati i okupljati sebi odane ljude, a od početka 1971. potpuno se odvajati od većine hrvatskoga vodstva te neovisno uspostavljati veze s političkim centrom i dijelovima vodstva u drugim republikama (osobito s vodstvom BiH). U proljeće 1971, u vrijeme stvaranja masovnog pokreta, razlike su nepremostive, a rascjep je postao očit na XX. sjednici CK SKH u svibnju 1971. Bakarić je utjecao na Tita da napadne hrvatsko partijsko vodstvo početkom srpnja 1971. zbog rastućeg djelovanja nacionalizma. (To potvrđuje pripadnik Bakarićeve grupe Jure Bilić: u knjizi *'71, koja je to godina?,* Centar za informacije i publicitet, Zagreb, 1990, str. 86–87.) Temeljna razlika između reformskoga vodstva i Bakarićeve grupe je u ciljevima i sadržaju politike, ali i u načinu borbe za političke ciljeve. Dok Bakarić i njegova grupa nacionalnu suverenost podređuju klasnoj (komunističkoj) vlasti te djeluju na zatvoren forumski način, Tripalo i reformsko vodstvo razvijaju drukčiju koncepciju i u javnosti nastoje naći potporu za nju. Iako su razlike dugotrajnije, postale su važne tek 1971. Prema sjećanju Dušana Bilandžića, Tripalo je u svibnju 1970. pozitivno ocjenjivao Bakarićevo djelovanje u Izvršnom birou: „taj 'mrtvac' [Bakarićev nadimak] čini nam velike usluge“ jer „na sjednicama svojim marksističkim teorijskim zavrzlamama vuče partijski vrh za nos i nama omogućuje prodore“ (D. Bilandžić, *Povijest izbliza,* Prometej, Zagreb, 2006, str. 92–93). Više o Bakarićevu djelovanju vidi: Dino Mujadžević, *Bakarić. Politička biografija,* Plejada, Zagreb, 2011.

i slamanje masovnog pokreta u Hrvatskoj pod optužbom za razmah nacionalizma i destabilizaciju Jugoslavije. Za svoju intervenciju Tito dobiva potporu i Moskve i Washingtona.[11] Kao povod je iskorišten studentski štrajk radi promjene deviznog režima 22. studenoga 1971. Tripalo je 29. studenoga održao svoj posljednji javni govor na velikom narodnom mitingu u Veloj Luci, u kojem je, uvjeren da zastupa politiku koja ima veliku podršku naroda, odbacio sve napade. Potkraj studenog u izdanju Centra za aktualni politički studij u Zagrebu mu izlazi knjiga *S poprišta,* izbor govora i članaka iz razdoblja 1968–71, koju je priredio Nerkez Smailagić; nakon Karađorđeva knjiga je povučena iz knjižara (a Smailagić uklonjen iz nastave na Fakultetu političkih nauka).[12] Nakon niza sjednica partijskog vodstva u Karađorđevu (30. XI.–8. XII.), u prosincu 1971, suočeni s prijetnjom upotrebe vojske i masovnih žrtava, Tripalo i reformsko vodstvo prisiljeni su na odstup. Tripalo procjenjuje da u postojećem nepovoljnom odnosu snaga u Jugoslaviji, gubitkom Titove podrške nestaju i mogućnosti za vođenje dotadašnje politike. Kao demokrat i legalist želi izbjeći fizičke sukobe, uporabu sile i žrtve. Istodobno odbija Titovu ponudu da ostane na položaju, jer ne želi sudjelovati u likvidaciji politike koju je stvarao. Na XXIII. sjednici CK SKH 12–13. prosinca 1971, na kojoj je objavljena njegova ostavka na sve federalne funkcije, nije sudjelovao. Za vrijeme trajanja sjednice CK SKH, nakon objavljivanja ostavki, u Zagrebu demonstriraju studenti, policija brutalno intervenira, mnogi

[11] Za dvanaestodnevnoga posjeta SAD-u, Kanadi i Velikoj Britaniji Tito se 28. listopada sastao s predsjednikom Nixonom u Bijeloj kući i očito dobio „zeleno svjetlo" za gušenje Hrvatskog proljeća, navodno radi očuvanja jedinstva i integriteta Jugoslavije.

[12] Smailagićev predgovor, u kojem se analiziraju osobitosti Tripala kao hrvatskog političara i narodnog tribuna, završava riječima: „Zasluga je Tripala ... što je sistematski, ustrajno i nepokolebljivo, provokativno i hrabro, često na samoj oštroj ivici općeg nerazumijevanja i općeg protivljenja, razvijao svoje zamisli, čak fragmente novih ideja, proširivao i dograđivao ranije ili nedorečene stavove i tako, postupno, korak po korak, dobivao sve više pristaša, tvoreći iza sebe ili sa sobom masovni pokret socijalističkog napretka. On je imao jedinstvenu pogodnost: doživio je vrijeme koje mu je omogućilo vidjeti što znači kad ideje postanu materijalna snaga. To ga, sigurno, može ispuniti snagom i pouzdanjem. Ali i obvezom, odgovornošću pred sobom, klasom, pokretom i vlastitim narodom, pred poviješću sud koje je konačan i pravi." (Nerkez Smailagić, „Umjesto uvoda", u: M. Tripalo, *S poprišta,* Centar za aktualni politički studij, Zagreb, 1971, str. 12.)

su pretučeni i uhićeni. Umjesto osude, Titova politika dobiva podršku ne samo u Moskvi, već i u Washingtonu i u drugim zapadnim metropolama. Iako je bilo kritičkih napisa, prevladavajući ton je razumijevanje i odobravanje Titove intervencije.[13]

Ideološka formula s kojom Tripalo i drugi reformski komunisti kreću na početku 1960-ih je promjena privrednog sistema, kako bi se proizvođačima i njihovim radnim kolektivima omogućilo veće raspolaganje dohotkom. To je podrazumijevalo radikalnu decentralizaciju, ali i duboke promjene u poduzećima. Pritom su za Tripala dva pitanja ključna: prvo, promjena kadrovske strukture – zamjena podobnih i nekvalificiranih sa stručnim i kreativnim menadžerima, a put prema tome je u preciznom utvrđivanju situacije u velikim zagrebačkim

[13] Vodeći svjetski listovi izražavaju razumijevanje, a neki čak i otvoreno pozdravljaju Titovu akciju u Hrvatskoj: moskovska *Pravda,* newyorški *New York Times,* pariški *Le Monde* i *Le Figaro,* te londonski *Times* i *Observer* gotovo se ne razlikuju u tome. Ali u Velikoj Britaniji ima i drukčijih tonova: ugledni londonski tjednik *The Economist* objavljuje već 18. prosinca članak Krste Cviića (Christophera Cviica) „An old man in a panic" („Starac u panici") u kojem, pokazujući kako je Titova akcija izvršena bez većih teškoća, izražava sumnju u njezin rezultat: „No, moguće je, da ćemo ovaj potez na kraju prošlog tjedna prosuditi jednom kao kolosalnu grešku, koju je počinio ostarjeli vladar u trenutku panike i na temelju krivog savjeta. Istina, takvih je potresa bilo već na tisuće pod komunističkim režimima, sve tamo otkad je Lenjin izumio demokratski centralizam; nije to ništa drugo nego poslušno izvršavanje volje onih koji drže uzde vlasti. Ali, ima već nekoliko godina, kako je izgledalo da jugoslavenski komunisti ne pripadaju takvoj stranci, barem je tako izgledalo onim prosvjećenijim hrvatskim vođama, kao Miki Tripalu i drugima, koji su sada dobili udarac nogom." Tito je svojom intervencijom „pridonio teškoćama zajedničkog života u Jugoslaviji, napose Srba i Hrvata", „zamračio nade u reforme u drugim komunističkim zemljama", te je jedino Brežnjev mogao biti zadovoljan. Ugledni manchesterski *The Guardian* objavio je više članaka u prosincu, u kojima kritički govori o Titovoj akciji i njezinim posljedicama. Novinar *The Guardiana* Jonathan Steel, koji je u ljeto 1971. posjetio Maticu hrvatsku i *Hrvatski tjednik* te razgovarao s M. Tripalom objavivši o tome reportažu punu pohvala na širinu i slobodoumnost hrvatskih intelektualaca i političara – napisao je 22. prosinca članak pod karakterističnim naslovom „Tito may create more problems than he solves" („Tito može stvoriti više problema negoli ih riješiti"), kritički izvještaj s lica mjesta. I njemački tisak vrlo je kritičan prema valu partijskih čistki i uhićenja i što je važnije, ta ocjena vrijedi i za tzv. konzervativne *(Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung)* i za tzv. liberalne listove *(Der Spiegel, Die Zeit)*. Tako Andreas Kohlschütter u članku „Scheitert Titos Experiment?" (*Die Zeit,* 28. I. 1972) razmatra uzroke i posljedice rušenja hrvatskog vodstva (ističući Tripala kao „kroatischen Kennedy") te ga objašnjava kao „totalitarni zaokret".

poduzećima (utvrdilo se da čak 20% direktora ima samo osnovnu školu itd.), te, drugo, radikalna promjena politike plaća – plaćanje više onima koji imaju veći doprinos, koji su nositelji razvoja: stručnjaci, kvalificirani i visokokvalificirani radnici. S tog stajališta Tripalo u ožujku 1964. na sjednici CK SKJ napada politiku centralizma i etatizma koju zastupa značajan dio jugoslavenskog vrha, jer ona oduzima onima koji najbolje rade, koji mogu biti motori razvoja. Izlaz vidi u „politici decentralizacije sredstava" kojom će „oni koji stvaraju biti stimulirani da stvaraju više i bolje", pa „će i nerazvijeni krajevi moći računati na veća sredstva ... ako se maksimalno stimuliraju oni koji najviše i najbolje proizvode". S tog stajališta u siječnju 1965. polemizira sa stavovima o robnoj proizvodnji i tržištu u socijalizmu koje zastupaju intelektualci iz kruga časopisa *Praxis*. Tada već zastupa stav, koji će kasnije postati važna parola i zahtjev, da treba promijeniti devizni režim tako da devize pripadnu poduzećima koja ih stvaraju (izvoznicima, turističkoj privredi), a da se prethodno omogući financiranje obveza zemlje, te prodaja deviza preko „komunalnih banaka" onima koji ih nemaju a trebaju. Bit decentralizacije je u decentralizaciji sredstava u ruke poduzeća; oni koji ta sredstva stvaraju, trebaju njima i upravljati.

Nikad nije napustio to osnovno stajalište. Mijenjao ga je i dopunjavao s obzirom na spoznaju odrednica sustava koje omogućuju ili otežavaju razvoj te procjenu sposobnosti reformskih snaga u svakoj konkretnoj situaciji. Ključno pitanje postaje politički sustav. Već u studenome 1965. on se zauzima, kao i dotad, da „stalno povećavamo ona sredstva o čijoj raspodjeli odlučuje neposredni proizvođač", ali dodaje da „u izgradnji privrednog sistema ne treba zaboraviti da smo mi višenacionalna zemlja", te zaključuje: „Mi smo za koncentraciju najminimalnijih i najnužnijih fondova na nivou federacije, a ostalo što je neophodno treba koncentrirati u okviru republike."[14] Nakon smjene Rankovića u srpnju 1966, nastupaju povoljnije prilike za raspravu o federaciji, a Vladimir Bakarić izbacuje parolu da federacija

[14] Miko Tripalo, „Izlaganje na savjetovanju privrednika Zagreba o metaloprerađivačkoj industriji", 16. XI. 1965, *Vjesnik*, 19. XI. 1965, u: Tripalo, *Bez kompromisa*, str. 105.

treba „više da federira“, što će postati krilatica reformskih snaga. U prosincu iste godine u tom duhu Tripalo tvrdi da nakon obračuna s Rankovićem „postaje očito da se mnoge kompetencije federacije moraju smanjiti u korist neposrednih organa samoupravljanja, komuna i republika“, te da „sama politička organizacija federacije i njezinih najviših organa i rukovodstava društvenih organizacija mora sve više biti strukturirana na bazi republičkih delegacija, a ne na bazi majorizacije onih nacija koje u Jugoslaviji imaju većinu.“[15] Polazeći od stava da je „ravnopravnost nacija uvjet postojanja Jugoslavije“, u siječnju 1968. on izriče tezu da „nacije u Jugoslaviji na osnovi međusobnog dogovora odvajaju dio viška rada za ostvarivanje zajedničkih poslova u federaciji“, te naglašava važnost ravnopravnog nacionalnog ključa u federaciji, jer „svaka nacija u Jugoslaviji je toliko sposobna da može iz svojih redova predložiti odgovarajućeg kandidata za svaku ključnu funkciju“.[16] Time su već ocrtani najvažniji elementi nove reformske politike koja traži bitne promjene u političkom sustavu, reformu federacije prema potpuno novom odnosu republika i federalne vlasti te novoj organizaciji federalne razine. Ta se pozicija potpuno artikulira u referatu na poznatom „svibanjskom savjetovanju“ 1968, u kojemu se zalaže za reformu federacije u kojoj bi odnose federacije i republika „trebalo regulirati tako da se na bazi međurepubličkog dogovora odredi koji se zajednički poslovi prenose na savezne organe, dok bi se svi ostali rješavali u republikama ili putem njihovog direktnog kontakta“.[17] Ubrzo, u veljači 1969, pojašnjava kako vidi odlučivanje u federaciji. Naglašava potrebu da se utvrdi načelo jednoglasnosti u nekim ključnim pitanjima kako bi se spriječilo da se ravnopravnost „narušava nadglasavanjem i da se donose odluke koje su očito u suprotnosti s interesima pojedine nacije“, ali time bi se istodobno spriječilo da se izaziva paraliza sustava. „Zbog toga mi se čini da bi trebalo

[15] Miko Tripalo, „Neke karakteristike sadašnjeg političkog razvitka Jugoslavije“, *Vjesnik,* 11. XII. 1966, u: Tripalo, *Isto,* str. 186–187.

[16] Miko Tripalo, „Ravnopravnost nacija – osnova jedinstva “ (razgovor s redakcijom), *Komunist,* 25. I. 1968, u: Tripalo, *Isto,* str. 309 i 312.

[17] Miko Tripalo, Referat na savjetovanju u CK SKH 29. i 30. V. 1968, *Vjesnik,* 30. V. 1968, u: Tripalo, *Isto,* str. 373.

u Ustavu taksativno odrediti koja su to pitanja za koja je potrebna jednoglasnost. A sva druga pitanja, trebalo bi u Vijeću naroda rješavati dogovorima, ali u krajnjoj liniji, i glasovanjem."[18]

Ideja decentralizacije kao omogućavanje radnim kolektivima većeg raspolaganja onim što sami stvaraju, pretvorila se u potpunu reformu jugoslavenskog modela federalizma, u kojoj se nastoji povezati klasno i nacionalno, samoupravni socijalizam i nacionalnu slobodu i ravnopravnost, jer socijalizam automatski ne rješava nacionalno pitanje.[19] Ključna karika bila je u kritici jugoslavenskog unitarizma kao glavnoj prijetnji ravnopravnosti nacija na X. sjednici CK SKH i nakon nje. Određujući unitarizam kao „izraz tendencija ka hegemonizmu, privilegijama na račun drugih i monopolu" i ideološku platformu „birokratsko-konzervativnih snaga, čiju materijalnu osnovu čini centraliziranje znatnog dijela viška rada na nivou federacije"[20], Tripalo upozorava da politička ravnopravnost nije dovoljna, potrebna je ekonomska ravnopravnost. To je sadržaj poznate ideje o „pravu nacije da raspolaže viškom rada" koji se ostvaruje u njezinoj republici kao državi. Ta ideja ide u dva smjera: ekonomsko razvlašćivanje federacije i prenošenje ekonomske moći na republike, te jasno definiranje republika kao suverenih nacionalnih država. Ekonomsko razvlašćivanje znači da se uloga federacije svede na nekoliko funkcija: očuvanje jedinstvenoga ekonomskog i političkog sustava, jedinstvenog jugoslavenskog tržišta, provođenje vanjske politike, narodne obrane te pomaganje razvoja nedovoljno razvijenih republika i pokrajina. Osobito je važno da se „likvidira dosadašnji način investiranja", da se prekine s administrativnim prikupljanjem sredstava na nivou federacije, „da se spriječe drugi neocentralistički i etatistički oblici prikupljanja sredstava na svim nivoima". Dakle, to znači što manju etatističku regulaciju te prenošenje što više sredstava i ovlasti

[18] Miko Tripalo, „Samoupravljačko društvo jamstvo ravnopravnosti i slobode" (razgovor s redakcijom), *Encyclopaedia moderna,* 8, 1969, u: Tripalo, *S poprišta,* str. 101–102.

[19] Miko Tripalo, „Jugoslavija će biti tim jača što bude jača u svakom svom dijelu", *27. srpanj,* 27. VII. 1971, u: Tripalo, *Isto,* str. 372– 373.

[20] Miko Tripalo, „Dimenzije nacionalnog pitanja u nas" (uvodno izlaganje na simpoziju „Klasno i nacionalno u socijalizmu", Krapinske Toplice, 19–21. III. 1971), u: Tripalo, *Isto,* str. 205.

na radne organizacije i predstavnička tijela općina. No taj antietatistički, samoupravni put izgradnje sustava podrazumijeva i izgradnju republike kao države, jer veći utjecaj proizvođača na „raspolaganje i raspodjelu viška rada" znači da u „višenacionalnoj zajednici" proizvođači „na tu raspodjelu utječu u okviru svoje republike".[21] Ekonomsko razvlašćivanje federacije podrazumijeva i rješavanje pitanja tzv. otuđenih centara financijske moći u Beogradu, velikih banaka i tzv. reeksportera, moćnih beogradskih vanjskotrgovinskih poduzeća (Genex, Inex), koji su koncentrirali ogroman državni kapital i drže u zavisnosti ostalu privredu. Naglašavajući povezanost ekonomske i političke reforme, Tripalo će objašnjavati da je za hrvatsko vodstvo ekonomska reforma važna, među ostalim, i stoga što se smatralo da političke reforme mogu doći u pitanje ako se ne likvidira postojeći parazitski ekonomski sustav koji sadrži opasnost hegemonije najveće nacije, u kojoj je koncentriran najveći dio financijskoga kapitala. Politička reforma ne znači ništa ako se zadrže postojeći ekonomski odnosi. Ekonomska pozicija reeksportera i banaka stvara neravnopravnost na tržištu. „Nažalost, sada je već unaprijed, državnim intervencijama i privilegijama (ako se ništa ne bi promijenilo) točno određeno s kakvim će se tko adutima i snagama na tržištu odmjeravati, pa je time u neku ruku predodređen i ishod borbe na tržištu. Na jednu smo stranu stavili krupni, gramzljivi kapital, a na drugu prezaduženu privredu, u prosjačkom odnosu prema tom kapitalu. Jasno je da će u tim uvjetima tržište djelovati na daljnje pogoršanje tih odnosa, na još veću koncentraciju na jednoj strani, na još veću grupnu eksploataciju proizvodnih organizacija."[22] Zato je potrebna radikalna ekonomska reforma, uspostavljanje „čistih računa" među republikama, novi devizni sustav i dr.

Iz takve perspektive Tripalo razmatra druga politička i ekonomska pitanja. U razgovoru u časopisu *Encyclopaedia moderna* zauzima se za neposredni izbor zastupnika jer „u sadašnjem trenutku više odgovaraju želji velike većine građana, i to ne samo u Hrvatskoj". Problem ekonomske emigracije vidi drukčije: ipak je „bolje omogućiti ljudima

[21] *Isto,* str. 202–204.

[22] Miko Tripalo, „Jedinstvo Jugoslavije" (razgovor s redakcijom), *Vjesnik u srijedu,* 14. X. 1970, u: Tripalo, *S poprišta,* str. 237–238.

da se zaposle izvan domovine nego da ovdje budu bez posla"; „velik broj ljudi nakon tri-četiri godine boravka u inozemstvu vraća se s određenim sredstvima, pa se zapošljava, ili razvija privatnu inicijativu. A da i ne govorim o tome da se radnici koji su radili u razvijenijim zemljama vraćaju s izvjesnim radnim iskustvom i stručnim znanjem koje mogu primijeniti i kod nas". Izričito podupire razvoj privatne inicijative: „Kod nas, u općoj nerazvijenosti i siromaštvu, čim neko malo strši po svojim prihodima, izaziva javnu sablazan i jal ... Ali ako mi damo malo više inicijative i mogućnosti za razvoj i privatnog sektora, taj će sektor obogatiti i društvene fondove." Podupire novi devizni režim „koji bi više stimulirao onoga tko stvara devize, koji bi mu omogućio da njima više raspolaže, a onemogućio toliku administrativnu koncentraciju deviza ... devizni bi se režim morao temeljiti na samoupravljačkim načelima: da svatko raspolaže onim što je zaradio poslije podmirenja određene obaveze prema zajednici".[23]

Ustavnim amandmanima iz veljače 1971. bitni hrvatski zahtjevi, za koje se Tripalo zauzimao, bili su normativno prihvaćeni. Posebno ključna točka – suverenost republika kao država i određenje Hrvatske kao nacionalne države hrvatskog naroda. Nacionalna država je shvaćena kao izraz prava hrvatskog naroda na samoopredjeljenje, „koje se očituje u pravu na stvaranje svoje nacionalne države". Nacionalna državnost u Hrvatskoj je „izraz prava hrvatskog naroda na svoju državu. Jer, hrvatski narod nema nigdje drugdje na svijetu mogućnost da stvori svoju nacionalnu državu osim ovdje, kao što ni srpski narod nema nigdje tu mogućnost osim u Srbiji". Istodobno, republička državnost označava to da Hrvatska nije samo država hrvatskog naroda, nego i Srba u Hrvatskoj i narodnosti koje u njoj žive. „SR Srbija nije država srpskog naroda u Hrvatskoj, niti je SR Hrvatska država Hrvata u Vojvodini. Ali SR Hrvatska je država i Hrvata i Srba i narodnosti koje u njoj žive. Jedino je na toj osnovi moguće razvijati punu ravnopravnost svih naroda i narodnosti i njihova puna nacionalna prava. Prema tome, ne samo jednaka prava svakog čovjeka, društveno-ekonomska, građanska, da tako kažem, bez obzira koje je tko nacije, nego i garan-

[23] Miko Tripalo, „Samoupravljačko društvo jamstvo ravnopravnosti i slobode", str. 107–111.

tiranje odgovarajućih nacionalnih prava svakoj nacionalnoj i etničkoj grupaciji."[24] Očito je Tripalo potpuno zaokupljen nacionalnim pravima i nacionalnom ravnopravnošću, ali ipak, iako oprezno, upućuje na jednaka „građanska prava". Nadalje, on drži da treba dosljedno provoditi načelo razmjerne zastupljenosti u političkim tijelima na temelju sastava stanovništva, te ispravljati nepovoljnu strukturu u rukovodećim organima unutarnjih poslova i obrane. Napokon, ponešto je revidirao stav prema etatizmu, jer u novom ustrojstvu federacije i izgradnji republika kao država, izvjesna mjera etatizacije se ne može izbjeći. Pri tome, on naglašava da je „savezni etatizam ipak opasniji od republičkog", jer u sebi „sadrži i mogućnost nacionalne neravnopravnosti i klasne eksploatacije, a republički se svodi samo na klasni problem", pa ga je „jednostavnije ograničiti". Njegov je zaključak da će „u prelaznoj fazi biti nužno izvjesno koncentriranje sredstava na etatistički način na nivou republike. Za sada je teško riješiti pitanje usmjeravanja društvenih sredstava u republici bez nekog fonda beneficiranih kamata, kao i pitanje subvencija i regresa poljoprivredi, supstitucije rudnika uglja, kao i kreditiranje izvoza".[25]

Ključni aspekt političke reforme je nova ustavna koncepcija federacije koja polazi od prava nacije na samoopredjeljenje. Ono podrazumijeva „da je republika, da je nacija izvor i osnovni nosilac suvereniteta. Zatim, da se suverenitet ne može prenositi, jer ako bismo to prihvatili, ubrzo bismo se našli na pozicijama teorije o ograničenom suverenitetu. Pazite, nije slučajno kad kažemo da nacije svoj suverenitet ostvaruju i u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji. To znači da ga one ostvaruju kroz savezne organe, koji, prema tome, nisu supernacionalni organi, nego zajednički organi svih republika i pokrajina. Koje će kompetencije dobiti ti organi odlučuju sporazumno republike i pokrajine specifičnim ugovorom koji se naziva ustav".

[24] Miko Tripalo, „Puna prava svakog radnog čovjeka, ali i svake nacije" (izlaganje na seminaru „Klasno i nacionalno u socijalizmu", Dubrovnik, 24–26. II. 1971), *Vjesnik,* 2. III. 1971, u: Tripalo, *S poprišta,* str. 286–287. Kako se s promjenama „karakter federacije u Jugoslaviji bitno mijenja", Tripalo je definira kao „specifičnu višenacionalnu zajednicu, koja u klasičnom smislu riječi nije ni federacija ni konfederacija" (*Isto,* str. 283).

[25] *Isto*, str. 288.

Način donošenja odluka, koji sadrži „obrambeni mehanizam“, onemogućavao bi da savezni organi postanu nadnacionalni organi i donose odluke na štetu pojedinih republika. Oni su „zajednički organi“ sastavljeni na „načelu pariteta“, a metoda donošenja odluka je „usuglašavanje“, dok su u Ustavu precizno navedena pitanja „koja mogu biti riješena samo uz jednoglasnost svih republika i pokrajina“. Na tvrdnje da je taj sustav neefikasan, odgovara da tu „nije u pitanju efikasnost: mi nemamo pravo da žrtvujemo neke vitalne interese nacije zato što netko unaprijed tvrdi da bi takav postupak bio neefikasan“. Hrvatska ne smije dopustiti da „bude nadglasana u nekim svojim vitalnim interesima“, da „opet dođe onakvo vrijeme kad se operiralo s onim poznatim nogometaškim rezultatom od 5:1“. Osamostaljivanje republika „ne samo da vodi koheziji Jugoslavije (u tom smislu da će ljudi biti zadovoljniji i prema tome politički raspoloženiji) nego otvara dublji proces sporazumijevanja, *dobrovoljnog sporazumijevanja,* koje će se zaista temeljiti na *realnim interesima republika,* pokrajina, pa ako hoćete i poduzeća i privrednih grana“.[26]

Obično se tvrdi da je Ustav iz 1974. zapravo usvojio bitna Tripalova i hrvatska reformska zalaganja. U nekom smislu to je točno, jer taj Ustav je usvojio poziciju republika kao država i dogovorni karakter federacije prihvaćen amandmanima iz 1971. Ipak, postoje razlike. U Ustavu je dana veća uloga pokrajinama nego u amandmanima, čak su izjednačene s republikama. To je shvaćeno kao slabljenje Srbije i njezina unutarnja dezintegracija, jer su pokrajine imale izravno predstavništvo u saveznim tijelima i bile su konstitutivni element federacije. No pokazalo se da u nekim kriznim uvjetima, ako se promijeni status pokrajina u Srbiji (ograniči njihova samostalnost), to mogu biti faktori jačanja Srbije (tri glasa u saveznim tijelima). Još važnije, Ustavom iz 1974. značajno je promijenjen ekonomski i društveni sustav prema većoj ulozi „subjektivnog faktora“. Umjesto djelovanja tržišta i veće slobode poduzeća, politički sustav i njegova rješenja okovali su gospodarstvo te ga odveli prema tzv. dogovornoj ekonomiji. Savez

[26] Miko Tripalo, „Drugo rađanje nove Jugoslavije“ (razgovor s redakcijom), *Dometi,* 3, 1971, u: Tripalo, *S poprišta,* str. 318–320.

komunista je izravno uveden kao ključni ustavni faktor, a njegova ideologija je ponovno uspostavljena kao regulativna snaga u kulturi, obrazovanju i drugim sferama života. Ustav je time označavao raskid s reformskim projektom.[27]

Objavljivanje ustavnih amandmana 1971. potaknulo je opće oduševljenje u Hrvatskoj, koje je dobilo obilježja nacionalnog pokreta, kakvog nije bilo od vremena Radićeva seljačkog pokreta. Tripalo i skupina reformatora, koju je predvodio u borbi za ostvarenje ekonomske i političke reforme i novog modela ustrojstva Jugoslavije, tražili su potporu javnosti, iz čega su nastala proturječna gibanja te novi i relativno neovisni politički akteri. Kao reformski komunist Tripalo je nastojao ukloniti ili barem ograničiti represivne strane sustava i ukorijeniti ga u interesima ljudi. Njegove su ideje i inicijative otvorile prostor javnom djelovanju raznih nekomunističkih političkih aktera, dovele do procvata slobode tiska i pojave novih listova s vrlo različitim orijentacijama. U Hrvatskoj se u proljeće 1971. pojavio cijeli niz političkih inicijativa i skupina (studentski pokret, Matica hrvatska, razne intelektualne skupine) koje su stvarale pluralističko ozračje i tražile posve novi tip političke organizacije, kakvu komunistički sustav nije mogao uspostaviti. Ono što se počelo začinjati nakon X. sjednice CK SKH i osude unitarizma, raslo je tijekom 1970. godine, a nakon objavljivanja ustavnih amandmana preraslo je u masovni pokret. Nasuprot sve žešćim napadima na politička gibanja u Hrvatskoj, Tripalo u travnju 1971. uvodi pojam „masovni pokret" u službeni partijski žargon i interpretira taj novi fenomen kao nešto vrlo pozitivno, nešto što može preporoditi socijalističku politiku i Savez komunista. U raspravi na XVII. sjednici Predsjedništva SKJ potkraj travnja 1971. uočava da „mnoge stvari u našoj politici nailaze na veće razumijevanje u narodu nego u Savezu komunista", jer „Savez komunista očito

[27] Tripalo je kasnije (1992) istaknuo da su ustavna rješenja djelovala u tom smjeru. „Nekim svojim drugim rješenjima oko dogovorne ekonomije i delegatskog sistema, učvršćen je jednopartijski režim, što je otežavalo ostvarivanje deklaratornih odredbi o republikama kao suverenim državama. Naime, ostvarivanje prava republika ovisilo je od arbitražne uloge vodstva jedine partije, od odnosa snaga u njoj i primjene principa demokratskog centralizma." (Miko Tripalo, „Hrvatska 1971.", *Republika,* 1–2, 1992, u: Tripalo, *Hrvatsko proljeće,* str. 323.)

nije naviknut na rad u jednom masovnom pokretu, kao što je naš danas. Mi smo za vrijeme čeških i poljskih događaja[28] aplaudirali masovnom pokretu, a kada se taj pokret pojavio u nas u obliku onoga što se zove politizacija masa, onda smo mi malo ustuknuli". Te još preciznije na XX. sjednici CK SKH polovinom svibnja 1971: „Smatram da je glavna značajka toga pokreta da on ima socijalističku orijentaciju. Ali u okviru tog pokreta ima različitih pogleda na sam socijalizam, ima, dakle, različitih varijanti socijalizma i ja sam zato da razgovaramo, da diskutiramo na osnovi argumenata. Isto tako oko pokreta ima nekih snaga koje su nam strane, koje su antisocijalističke, koje ne mogu iznijeti neku svoju platformu, jer je naša platforma suviše privlačna za većinu radnih ljudi, pa se onda djelomično oslanjaju na naš program i onako uz put žele proturiti i neka svoja stanovišta prikazujući ih našim." Nadalje „u sklopu tog masovnog pokreta ima jedan broj dobronamjernih ljudi koji vjerojatno misle da pomažu ovaj kurs svojim 'radikalizmom', koji često prelazi u ekscese". To zahtijeva razumijevanje situacije i sposobnost vodstva, koja podrazumijeva i stalnu raspravu argumentima, uvjeravanje, učenje i ispravljanje pogrešaka. „Međutim, bitno je kakva osnovna orijentacija i kakve su naše sposobnosti da se u taj pokret uključimo s pretenzijom da mu damo socijalističku orijentaciju i da takvu orijentaciju učvrstimo – da kažem i to – i sa spremnošću da se i pod utjecajem toga masovnog pokreta sami korigiramo."[29] Jer „mi ne smatramo da u taj pokret ulazimo neprikosnoveni, nepogrešivi".[30] To je ključni moment Tripalova demokratskog samorazvoja. U njegovu objašnjenju masovnog pokreta iskazuje se moderni pluralistički demokratski pristup politici. Za Tripala masovni pokret podrazumi-

[28] Misli se na masovni pokret u Čehoslovačkoj 1968 (Praško proljeće) nastao u procesu demokratizacije, koji je pokrenulo reformsko vodstvo KPČ na čelu s Alexandrom Dubčekom („socijalizam s ljudskim licem"), ugušen vojnom intervencijom Varšavskog pakta, te na masovne radničke prosvjede u Poljskoj u prosincu 1970.

[29] Miko Tripalo, „Glavna je značajka masovnog pokreta u nas – njegova socijalistička orijentacija" (diskusija na XX. sjednici CK SKH 15. V. 1971), *Informativni pregled CK SKH,* 20, 1971, u: Tripalo, *S poprišta,* str. 349–353.

[30] Miko Tripalo, „Revolucionarna tradicija je u temelju našeg suvremenog razvoja" (govor na narodnom zboru u Velikoj Gorici), *Vjesnik,* 11. VI. 1971, u: Tripalo, *Isto,* str. 363.

jeva svijest o tome da nismo posjednici istine, da nismo nepogrešivi, a da obični ljudi mogu biti u pravu. Za Tripala politika se odnosi na dobro ljudi, a ljudi mogu sami shvatiti što je njihovo dobro, mogu shvatiti svoje interese. Otud važnost javnosti. Objašnjavajući ustavne promjene i novi model federacije, on se u argumentaciji koristi posve novim argumentom – mišljenjem i raspoloženjem javnosti. Tvrdio je: „javnost u Hrvatskoj nezadovoljna je postojećim stanjem i želi radikalne promjene", a predložene ustavne promjene koliko god duboke, tek su minimalne, pa kad bi se išlo ispod toga, promjene bi prestale biti radikalne.[31] Za njega je to prevladavajuće mišljenje i raspoloženje javnosti u Hrvatskoj.[32] Sam po sebi taj je argument sastavnica demokratske politike. Demokracije nema bez javnosti. Ponavljao je misao

[31] Miko Tripalo, „Drugo rađanje nove Jugoslavije", str. 322.

[32] Vesna Pusić tu temeljnu razliku izražava u ideji legitimnosti vlasti. Tripalo i hrvatsko vodstvo zastupalo je neke ideje „koje su bile smjelije i dalekosežnije od onih koje su zastupala reformska vodstva drugdje u Istočnoj Europi, a i od onih koje su se istodobno javile u drugim republikama tadašnje Jugoslavije. Najradikalnija među njima svakako je bila ideja legitimiteta vlasti. Iako nikada do kraja artikulirano i izrečeno doslovno tim riječima, novo viđenje legitimiteta vlasti značilo je istinski fundamentalni obrat i mijenjalo je i zadiralo u samu srž tadašnjega političkog sistema. Željezno je pravilo svakoga realnog socijalizma da legitimitet vlasti dolazi od vrha … Tadašnje hrvatsko političko vodstvo bilo je prvo koje je u jednoj realnosocijalističkoj zemlji začelo ideju legitimiteta vlasti odozdo. To nije bio samo zahtjev za liberalizacijom postojećih struktura, labavljenjem državne kontrole nad privredom ili benevolentnijim odnosom prema nekim novim pojavama u kulturi i umjetnosti. Promovirana je ideja da bi ono što radi vlast moralo biti u nekoj vezi s onim što žele građani. Oni koji vladaju morali bi, barem u određenoj mjeri, zastupati interese građana, i to ne njihove historijske, objektivne, klasne interese, već one kojih su oni sami svjesni, koje ponavljaju u tvorničkim halama, izvikuju na javnim skupovima i ispisuju u slobodnim novinama". Građani su tražili „da na vlasti budu predstavnici njihovih interesa. Hrvatsko političko vodstvo reagiralo je na taj zahtjev, ponašalo se kao da je on prihvatljiv i legitiman. Time je odškrinulo vrata prirodnom neprijatelju svake partijske države – liberalnoj demokraciji". Interes koji se pokazao najsnažniji bio je „interes za očuvanje i afirmaciju hrvatskog nacionalnog identiteta. U svakom pokušaju inverzije izvora legitimiteta vlasti hrvatsko se rukovodstvo oslanjalo na nacionalni interes … Hrvatsko je vodstvo svoje pravo na vlast vezalo za zastupanje realnoga, proširenog interesa hrvatskih građana". „To je eksperiment s inverzijom legitimiteta učinilo uspješnim, ali je istim tim činom zapečatilo njihovu političku sudbinu. Tito je na to gotovo eksplicitno upozorio u ljeto 1971. kada je rekao da njega u Hrvatskoj hladno dočekuju, a hrvatskom vodstvu kliču na sve strane. Unutar tog sistema bilo je nezamislivo da je vlast nekog političara izraz bilo čije političke volje, osim volje vrhovnog vođe" (Vesna Pusić, „Pogovor", u: M. Tripalo, *Hrvatsko proljeće,* 2001, str. 350–351).

da o tome „kako će Hrvatska biti uređena iznutra – to nitko neće odlučivati izvana, to će urediti komunisti i hrvatski narod". Zbog toga je stalno bio izložen napadima u beogradskom tisku, ali i u Hrvatskoj (npr. u *Prosvjeti,* mjesečniku srpskoga kulturnog društva Prosvjeta u Zagrebu). Već to pokazuje koliko je atmosfera u Hrvatskoj bila pluralistička, jer je jedan od najviših državnih i partijskih dužnosnika bio stalno izložen žestokim kritikama i medijskim napadima. Ne samo da se nije žalio, ili tražio zaštitu, nego je to smatrao sastavnim dijelom svog političkog djelovanja. Nije se libio kritike i polemike, a priznavao je svima pravo na nju. To što je ona toliko oštra, s raznim podmetanjima i izmišljotinama, pripisivao je važnosti ciljeva za koje se hrvatsko vodstvo zauzima. Stari sustav održavaju snage koje u njemu prosperiraju, grčevito se opirući promjenama. U njihovim je rukama ekonomska i državna moć te ogromna ideološka moć. Ona se uvijek može koncentrirati protiv reformskih hrvatskih komunista, između ostalog, „napuhavanjem velikih balona nacionalističke opasnosti" kojim se teži „zastrašiti naše narode i narodnosti i prikazati kao da se CK SKH ne samo ne suprotstavlja hrvatskom nacionalizmu, nego ga čak i podržava", te „sistematskim širenjem i poticanjem masovnog straha – podsjećanjem na užasne dane okupacije i kolaboracije – masovne psihoze ugroženosti Srba u Hrvatskoj prije svega, a i Jugoslaviji kao cjelini" te pozivanjem na energičnu akciju protiv sadašnjeg CK SKH i postavljanje „zdravih snaga".[33]

To objašnjava političku taktiku Mike Tripala i reformske skupine i njezino oslanjanje na Tita. U izlaganju političkom aktivu visokoškolskih ustanova u Splitu u rujnu 1971. možda je najpregnantnije ocrtao vlastitu političku poziciju i taktiku: „Mi smo se, to je jasno ali želim vam to i reći, stalno kretali na rubu jedne provalije, baš zbog ovog odnosa snaga jer smo stalno bili napadani, čak kao nacionalisti i kao demagozi. Onda kad se govorilo o interesima radničke klase bilo je potrebno vršiti izvjesne manevre, da se čovjek ne bi survao u tu provaliju, zato što nismo željeli da nas se udalji iz pokreta i rukovodstva,

[33] Miko Tripalo, „Unitarizam i nacionalizam – oba antidemokratski i kontrarevolucionarni", *Vjesnik,* 17. II. 1970.

shvaćajući da se ova naša bitka može dobiti ponajprije, i možda jedino, u samom Savezu komunista. Ali, naravno, u takvom kretanju uvijek je moguće da čovjek napravi bar dvije greške, jedna da bude nerealan, pa da zatrčavajući se dozvoli da ga gurnu u tu provaliju, ali isto tako, i druga, da pod firmom realističke politike ustvari padne u oportunizam i kapitulanstvo." Oslanjanje na Tita proizlazi iz logike sustava u kojemu je Tito bio neporecivi autoritet, ali i iz manjinske pozicije Hrvatske u Jugoslaviji. Očito je Tito pružao potporu hrvatskome vodstvu sve do kraja travnja 1971, a onda se počeo kolebati. Bitan utjecaj je imalo i djelovanje Bakarića i njegove grupe, koji je pokazivao da u hrvatskom vodstvu postoje razlike u gledanju na bitna politička pitanja. Kako je odnos snaga između republika za Hrvatsku bio nepovoljan (5:1 u glasanjima i preglasavanjima u Saveznoj skupštini), s tradicionalnim slovenskim posredovanjem na štetu Hrvatske (što je pojačala uloga Kardelja i Dolanca), a postojala je snažna kampanja iz vojske i boračkih organizacija, te zakulisno djelovanje tajnih službi (najveći pritisak na Tita dolazio je iz vojnog vrha koji je on najviše uvažavao) protiv hrvatske reformske politike, jedini faktor koji je preostao bio je Tito. Kad je otpala Titova podrška, a osobito kad se on okrenuo protiv hrvatskog vodstva, poraz je bio neizbježan. U uvjetima hladnog rata i specifične pozicije Jugoslavije u svijetu te Titove uloge i autoriteta kao vođe treće strane – golemog broja izvanblokovskih država, nije bilo značajnijeg otpora Titovoj intervenciji. I SSSR i SAD u blokovski podijeljenu svijetu težili su održanju integriteta Jugoslavije: za prve je Jugoslavija ipak socijalistička iako drukčija, a za druge je drukčija i samostalna iako socijalistička.

Liberalni socijalist

Tripalo je u svibnju 1972. isključen iz Saveza komunista zbog frakcionaškog djelovanja na liniji hrvatskog nacionalizma, time i iz političkog života i u srpnju umirovljen. U kampanji progona i političkih procesa protiv studenata i intelektualaca 1972, tražilo se njegovo uhićenje, osobito nakon objavljivanja popisa tzv. Komiteta pedesetorice rukovodilaca „kontrarevolucije" u Hrvatskoj, na kojem je njegovo ime

na prvome mjestu, ali se Tito odlučio za njegovu izolaciju. A on je 1972. prolazio strašno razdoblje: izložen kampanji sramoćenja i laži, pod prijetnjom uhićenja, teško je obolio, umro mu je otac, ostao je bez prijatelja i suborca Pere Pirkera. U kampanjama protiv „klasnog neprijatelja" u 1970-ima i 1980-ima njegovo je ime simbol hrvatskog nacionalizma, separatizma i kontrarevolucije.[34]

U vremenu policijskoga nadzora i zastrašivanja, Tripalo intenzivno čita kritičku historiografsku literaturu (Deutscher, Gross, Boban) i proučava moderne demokratske ideje (Federaliste, Poppera), te se od reformskog komunista pretvara u liberalnog socijalista. O tome svjedoče bilješke koje piše na marginama pročitanih knjiga, ali i opsežan rukom pisan tekst nastao 1975. kao komentar uz Popperovo djelo *Open Society and its Enemies,* klasično djelo moderne liberalne misli.[35] Pozorno prati zbivanja u Jugoslaviji i svijetu te ih komentira svakodnevno s prijateljima Ivanom Šiblom i Ivanom Lekom te u malom krugu proljećarskih izopćenika koji se sastaje petkom uvečer (Srećko Bijelić, Janko Bobetko, Savka Dabčević-Kučar, Dragutin Haramija, Marko Koprtla, Ivan Leko, Stipe Mesić, braća Ivan, Milivoje i Zlatko Rukavina, Jure Sarić, Ivan Šibl, Franjo Tuđman). Od listopada 1985. do veljače 1987. vodi seriju razgovora s leksikografom i publicistom Josipom Šentijom o ključnim momentima svog političkog djelovanja, posebno o razdoblju Hrvatskog proljeća.[36]

---

[34] Tako je Vladimir Bakarić na sjednici Predsjedništva CK SKH u rujnu 1978. napao stanje u hrvatskim medijima i osudio slobodu tiska kao „slobodu za neprijatelja", za podrivanje socijalizma, a kao primjer koga bi sloboda tiska dovela u središte naveo je Tripala koji još uvijek ima „svaki dan" kontakte u „buržoaskoj štampi" (zapadnom tisku). Član Predsjedništva SFRJ Stane Dolanc u kolovozu 1987. u intervjuu *Danasu* obnavlja staru optužbu o suradnji s ustaškom emigracijom iz „afere Jelić" (koju je kao predsjednik državno-partijske komisije proglasio podvalom Udbe). „Tito je vidio opasnost 'mas-poka', posebno kad se taj pokret, njegovo rukovodstvo, počeo povezivati s inozemstvom, ustaškom emigracijom".

[35] Tekst je objavljen u spomenici *Tripalo* (1996). Na njegovu važnost upozorio je Antun Vujić na skupu Tripalovi dani u Sinju u lipnju 2015.

[36] Na osnovi tih razgovora napisao je 1989. autobiografsku knjigu *Hrvatsko proljeće*; razgovori su 2005. objavljeni kao knjiga: J. Šentija, *Razgovori s Mikom Tripalom o Hrvatskom proljeću*.

Polovinom 1980-ih ekonomska kriza prerasta u političku, u sukobe u komunističkoj eliti oko smjera rješenja krize i ustrojstva Jugoslavije. Dok je srpsko vodstvo na čelu s Miloševićem, napadajući ustavni model federacije, išlo putem reboljševizacije Partije i reunitarizacije Jugoslavije, pa je postalo jezgrom nastanka masovnoga nacionalističkog pokreta za preuređenje Jugoslavije, u Sloveniji i Hrvatskoj prevladavaju reformske struje s politikom demokratizacije. Osobito su u Sloveniji ideje osobne slobode, ljudskih prava i nacionalne samostalnosti postale pokretači djelovanja raznih skupina u institucionalnoj politici (SK Slovenije, Savez socijalističke omladine) i izvan nje (tjednik *Mladina,* časopis *Nova revija,* Odbor za zaštitu ljudskih prava). Slovenija je krajem 1980-ih postala poprište ideoloških i političkih borbi; rasla je izravna represija (suđenje četvorici 1988), ali i otpor koji ima široku potporu javnosti, što vodi političkom pluralizmu. U *Mladini* (11. III. 1988) dvojica hrvatskih novinara, Željko Luburović i Šenol Selimović, objavljuju intervju s Tripalom pod naslovom „Ljudi su bili razigrani", što je prvi njegov izlazak u javnost nakon 17 godina. Intervju je izazvao lavinu optužbi i osporavanja (*Oslobođenje* u pet dana, 18–22. ožujka, objavljuje pet tekstova, slijede *Borba, Večernje novosti, Vjesnik* i dr.), ali i utjecao na političku klimu u Hrvatskoj.

I u Hrvatskoj je reformsko vodstvo SKH, iako sporo i uz velike otpore, omogućilo otvaranje političkog prostora za nove ideje i inicijative. Mediji postaju sve neovisniji od partijskog nadzora, otvaraju se slobodnije rasprave o nizu tema. Ali za Tripala još nema prostora u njima. Ipak, nakon nešto više od godinu dana od slovenskog intervjua njegove su se riječi mogle objaviti u Hrvatskoj: u intervjuu splitskoj omladinskoj *Iskri* (24. V. i 16. VI. 1989) objašnjava da „demokratski pokret masa nije bio ni nacionalno ni idejno homogeniziran, nego je više imao obilježje pluralističkog pokreta, kako bi se to sada reklo, u kome su se razne ideje sučeljavale i sukobljavale" te reagira na tzv. hrvatsku šutnju i traži ofenzivniji pristup u obrani hrvatskih interesa i odbacivanju „metode ucjenjivanja i nametanja samo vlastitih koncepcija triju reformi u Jugoslaviji". Tripalovo pojavljivanje na političkoj sceni 1989. podudara se s konačnim koracima prema raspletu jugoslavenske krize u Hrvatskoj kad se pojavljuju prve oporbene stranke

(HSLS i HDZ), a reformsko vodstvo SKH se u prosincu 1989. odlučuje za legalizaciju političkog pluralizma i slobodne višestranačke izbore. Tripalovo djelovanje od početka 1990. postaje dio novonastale pluralističke scene. Početkom te godine izlazi mu u izdanju Globusa memoarska knjiga *Hrvatsko proljeće,* u kratko vrijeme objavljena su dva izdanja (treće izdanje objavljeno je posthumno 2001. i u njega je uključena opsežna studija „Hrvatska 1971.“, *Republika,* 11–12/1991; 1–2 i 5–6/1992). Početkom 1990. postaje jedan od vođa Koalicije narodnog sporazuma, labave skupine stranaka i pojedinaca različite ideološke orijentacije. Među glavnim je govornicima na prvom predizbornom skupu Koalicije 17. ožujka 1990. u Zagrebu. Koaliciju narodnog sporazuma vidi nastavljačem Hrvatskog proljeća iz 1971. u borbi „za Hrvatsku kao demokratsku i suverenu državu, polazeći od trajnog i nepotrošenog prava na samoopredjeljenje“, zahtijeva maksimalno poštovanje svih ljudskih prava i sloboda te kritički govori o „nejasnim tezama“ o NDH. U javnosti istupa protiv politike diskriminacije i osvetoljubivosti, te nastoji umanjiti strah koji kod dijela stanovništva proizvode neki političari i stranke. Na izborima 1990. ne kandidira se, što je u dijelu javnosti protumačeno kao najlošiji taktički potez Koalicije.[37] U listopadu 1990. jedan je od osnivača Hrvatske narodne stranke i član njezina Predsjedništva. Nastupa na različitim skupovima u Hrvatskoj i inozemstvu objašnjavajući krizu u Jugoslaviji i moguće izlaze iz nje, zauzima se za mirno razdruživanje kao rješenje.

Kritički analizira autoritarnu politiku HDZ-a i stil vladanja predsjednika Tuđmana. U *Novom listu* će u kolumni „Politika na dlanu“, koju je u tri i pol godine, od travnja 1992. do smrti, iz tjedna u tjedan pisao, objaviti 147 članaka (u izboru Ivana Šibera objavljeni su u knjizi: M. Tripalo, *Hrvatska kakvu želim: socijaldemokratska alter-*

[37] Tripalo ga je u razgovoru za prvosvibanjski broj tjednika *Danas* objašnjavao: „Smatrao sam da cilj moga povratka u politički život nakon 20 godina nije u nekoj političkoj funkciji. Samo sam želio pomoći u dokidanju jednopartijskog i rađanju višestranačkog sistema, primjerenog suvremenom povijesnom trenutku. Iako su inzistirali da se kandidiram, ja to nisam prihvatio … Ipak je moje zdravstveno stanje takvo da veoma teško podnosim te napore.“

nativa, Rijeka, 1995). Angažira se u inicijativama civilnog društva i nevladinih organizacija. Početkom travnja 1993. sudjeluje u osnivanju Hrvatskoga helsinškog odbora za ljudska prava, kojemu je potpredsjednik. Od studenoga 1993. predsjednik je Upravnog odbora Instituta Otvoreno društvo Hrvatska. Od ožujka 1993. zastupnik je HNS-a u Saboru. U ljeto 1994. pokreće inicijativu za ujedinjenje socijaldemokratskih stranaka i grupa, a u listopadu postaje predsjednikom Akcije socijaldemokrata Hrvatske.[38] ASH je imao nešto veći utjecaj na intelektualnoj ljevici. Tripala to nije zadovoljavalo, težio je širim savezima u otporu autoritarizmu. Zauzimao se za stvaranje „jakog bloka ljevice", s jasnim programom koji bi bio „socijaldemokratska alternativa koncepciji vladajuće stranke". Ali ne uspijeva u ujedinjenju ljevice, te ASH ide sam na jesenske izbore 1995, na kojima doživljava neuspjeh. Nastavlja pisati za *Novi list,* a početkom prosinca 1995. objavljuje svoj posljednji članak u kojem zaključuje: „I Tuđman i Mihanović i svi drugi bi morali znati da se Hrvatska može voljeti, a da se drugi ne mrze, te da se Hrvatska može i mora braniti, a da se ne čine ratni zločini od strane branitelja. Mi želimo Hrvatsku koja se neće morati stidjeti nedjela počinjenih u njeno ime i kojoj nitko neće moći ni trebati čitati lekcije iz demokracije, ljudskih prava i zaštite manjina."[39] Umro je 11. prosinca 1995. u Zagrebu.

Najveći dio trećeg razdoblja Tripalo je izopćenik, politički neprijatelj, objekt javne mržnje, koji ne može odgovarati na optužbe i

[38] Govor na osnivačkom kongresu završava rezimiranjem svojega političkog puta: „Dvije sam ideje dosljedno živio. Ideja pravde odvela me 1941. iz udobna, bogata i sigurna života u potpunu neizvjesnost, ali u bitku za jednakost i slobodu. Ideju pravde prepoznao sam i slijedio bez obzira na cijenu. Napustio sam komunizam kad sam shvatio da to nije ideja pravde već totalitarizam. Izašao sam iz sustava zaštićenih u svijet progonjenih. Nikad nisam napustio ideale socijalne pravde, jednakosti i slobode. A to je socijaldemokracija. Ideja hrvatske države ideja je mog života ... Mi u Hrvatskom proljeću htjeli smo suverenu Hrvatsku, Jugoslaviju kao savez suverenih država. To je bio smisao Amandmana 1971. i jedine realne opcije u onim prilikama. Totalitarizam se pokazao jačim od demokratskih ideja, bili smo slomljeni. Nakon toga znao sam da je za mene Jugoslavija mrtva kao ideja i sustav. Danas je hrvatska država realnost, ali bitka za Hrvatsku tek počinje, za Hrvatsku kao demokratsku građansku državu. I to je socijaldemokracija. I zato sam danas tu." (*Vjesnik,* 23. X. 1994).

[39] Miko Tripalo, „Dayton – Tuđmanov trijumf, ali ne i trijumf Hrvatske", *Novi list,* 4. XII. 1995.

napade. No, to je i vrijeme njegova potpunog političkog sazrijevanja kao demokratskog političara. Ono što je dotad bilo prisutno kao demokratski impuls i stil, zatvoren u komunistički diskurs, postalo je teorijski osviješteno stajalište. Zato je Tripalovo javno djelovanje u dramatičnim prilikama raspada Jugoslavije i uspostave državne neovisnosti bilo obilježeno konzistentnošću. Njegovim istupima i pisanjem u tom razdoblju dominiraju tri teme: objašnjenje karaktera masovnog pokreta 1971. i Hrvatskog proljeća, raspad Jugoslavije i uspostava neovisne države, te ustroj nove države.

Za Tripala masovni je pokret bio unutarsistemski i pluralistički. „Riječ je jednostavno o pojavi koju je prouzročilo buđenje širokih slojeva stanovništva i njihova želja da sudjeluju u političkom životu, da oblikuju a ne samo izvršavaju politiku."[40] Shema o tri grupacije u pokretu (partijsko-politička struktura, Matica hrvatska i studenti) mu je prejednostavna, „jer je i unutar svake od njih bilo manjih ili većih razlika. Pored toga, takva shema zaboravlja ono što je bitno, tj. sudjelovanje širokog kruga radnika, inteligencije i drugih slojeva stanovništva u političkoj aktivnosti".[41] Za njega je „masovni narodni pokret" bio „pluralistički po svojim idejama i evolutivan i miroljubiv po načinu djelovanja". U tom širokom pokretu bilo je i fanatizma i ekstremnog nacionalizma, ali je osnovna orijentacija i većinsko opredjeljenje bilo socijalističko i demokratsko. Masovni pokret bio je „jedini način, jedini put na koji su interesi naroda mogli prodrijeti u zatvoreni krug jednopartijskog sistema". Istodobno, poticaji za pokret su jedino mogli doći iznutra. Postojanje jednostranačkog sustava onemogućuje bilo kakvu inicijativu ili promjenu osim one koja dolazi iz „jedine dopuštene političke stranke. To nije ni krivnja ni zasluga liberalne grupe političara koja je bila inicijator pokreta".[42] To je njihova prednost, ali i posebna odgovornost.

Tu je odgovornost iskazao u vrijeme raspada Jugoslavije, kad je zastupao politiku mirnog razdruživanja i demokratske konstitucije novih država kao način rješenja krize i dugoročno stabiliziranje si-

[40] Miko Tripalo, „Ljudi su bili razigrani" (intervju), *Mladina,* 11. III. 1988.
[41] Miko Tripalo, „Možda smo nešto pogriješili" (intervju), *Iskra,* 16. VI. 1989.
[42] Miko Tripalo, *Hrvatsko proljeće,* str. 10.

tuacije. Stvaranje novih nacionalnih država nije nikakav balkanski anakronizam, nego „zakašnjeli" način ostvarenja onoga prava koje nacije u Jugoslaviji nisu mogle ostvariti „u ono vrijeme kad je to bilo rađeno u Europi prije 150 ili 200 godina". Razdruživanje i osamostaljenje Hrvatske stvorilo bi i uvjete za rješenje srpskog pitanja. Srbi u Hrvatskoj prestali bi biti oruđe protuhrvatske politike. To je njegova stara ideja, koju je izlagao u vrijeme Hrvatskog proljeća. Ključno je da se „u Hrvatskoj pojavi snažna politička struja Srba, koja će poći od priznanja hrvatske države kao svoje domovine i boriti se za realne interese Srba u Hrvatskoj".[43] Tako bi se zaustavila pogubna politika instrumentalizacije Srba u Hrvatskoj: "Vi morate znati da su Srbi u Hrvatskoj oduvijek bili upotrebljavani protiv Hrvata, ili su ih bar pokušali upotrebljavati, ne sad, već u cijeloj našoj povijesti ... Postoji jedan izvor instrumentalizacije Srba, ali je obim uspjeha uvijek zavisio od politike koju je Hrvatska vodila prema Srbima. Ako je ta politika bila pogrešna, tada je uspjeh onih koji su Srbe htjeli instrumentalizirati bio veći. Prema tome, osnovni uzrok sadašnje situacije jeste da se Beograd ne miri sa preuređenjem Jugoslavije, i ja bih rekao da je oružana pobuna Srba samo način na koji Slobodan Milošević diskutira o preuređenju Jugoslavije."[44]

Stvaranje neovisne i suverene države veliko je postignuće, ali je tek preduvjet za njezinu demokratsku konstituciju i socijalni sadržaj. „Slažem se da je međunarodno priznanje i ostvarenje suverenosti i nezavisnosti Hrvatske velika stvar, ali ja nikad nisam sanjao o suverenoj Hrvatskoj, a da je pritom bilo svejedno što je iza toga sadržaja. Ako Hrvatska ne bi bila demokratska, pravna, socijalna i pravedna država za sve svoje građane, onda suverenost i nezavisnost ne znači ništa."[45] Za Tripala je temelj demokratske države „slobodni građanin, pojedinac". U njoj postoje individualna sloboda i ljudska prava, decentralizacija vlasti te široka uključenost građana, što pretpostavlja razvijeno civilno društvo. „Osnovna zadaća demokratske države jest da bude formalno-pravna garancija slobodnoga civilnog društva. A dobro

[43] Miko Tripalo, „Ne može se glavom o zid" (intervju), *Vjesnik,* 23. III. 1991.
[44] Miko Tripalo, „Sve greške HDZ-a" (intervju), *NIN,* 27. IX. 1991.
[45] Miko Tripalo, „Demokracija to je moj san" (intervju), *Borba,* 21. III. 1992.

društvo nije samo ono koje dopušta i ohrabruje svakoga da djeluje na iskazivanju, uživanju i razvijanju vlastitih sposobnosti, nego i koje se zasniva na istinskoj političkoj demokraciji. Za jedne je to model koji kao glavnu garanciju slobode i demokracije pretpostavlja vladavinu zakona, a za druge široku participaciju svih građana u državnim i društvenim poslovima. Naravno, sve to se ne može izražavati samo kroz višestranačke slobodne izbore u određenim razmacima, nego i u široko razgranatoj mreži aktivnosti i institucija na raznim društvenim područjima. Lokalna samouprava, inače podcijenjena u dosadašnjim raspravama, bitan je element tako razgranate demokracije.“[46] Dvije su velike opasnosti s kojima se Hrvatska suočava: prva je etatizam i centralizam, a druga divlji neregulirani kapitalizam. „Težnja da Hrvatska postane socijalna država usko je povezana s politikom decentralizacije političke vlasti, kao i sa privatizacijom njenog gospodarstva. To je put da se izbjegnu zamke jedne etatističke i centralističke zajednice, koja bi se prema građanima odnosila kao prema maloljetnicima, ali i zamke stvaranja kapitalizma latinskoameričkog tipa, gdje država diže ruke od svake ozbiljne socijalne politike i zaštite siromašnih i radnih slojeva stanovništva.“[47] Centralizam je povezan s totalitarizmom, a decentralizacija s demokracijom. „Hrvatska se dosad, dijelom zbog ratnih prilika, ali mnogo više zbog preživjelih shvaćanja o ulozi države, razvijala kao strogo centralizirana država s maksimalnom koncentracijom vlasti i materijalnih sredstava na razini republike. To je, uz neefikasnost i birokratizam, dovelo do osiromašenja tzv. provincije … do sve većih napetosti između novoproglašene metropole i drugih regionalnih centara, te do klica takvog regionalnog autonomaštva koje bi mogle zaprijetiti jedinstvu hrvatske države. Kriva je procjena da se autonomaški regionalizam javlja prije svega kao rezultat djelovanja unutrašnjih neprijatelja i iredentističkih krugova. Ne, to je prirodna, možda ponekad malo ekstremna obrambena reakcija na centralističku politiku vladajuće grupacije u HDZ-u … Regiona-

[46] Miko Tripalo, „Hrvatska 1971“ (III), *Republika,* 5–6, 1992; u: Tripalo, *Hrvatsko proljeće,* str. 339–340.

[47] Miko Tripalo, „Da li je Hrvatska socijalna država?“, *Novi list,* 2. V. 1992, u: Tripalo, *Hrvatska kakvu želim,* str. 111.

lizam je u Hrvatskoj neophodan ne samo zbog mijenjanja pogubnog centralizma, nego i zbog uvažavanja onih posebnosti koje regije u nas objektivno imaju.“[48] Decentralizirana država pogoduje ograničenju vlasti, ali i demokratizaciji političkih odnosa. „Lokalna samouprava i širina njenih prava predstavlja oblik za ograničenje ne samo središnje, nego i državne vlasti uopće. Ali ne samo to! Lokalna samouprava je oblik ostvarivanja prava građana da u lokalnim zajednicama, bilo neposredno ili preko svojih predstavnika, upravljaju lokalnim poslovima.“[49] U decentraliziranoj državi lakše se mogu riješiti i druga pitanja, kao što su prava etničkih zajednica i nacionalnih manjina.[50]

Za uspostavu demokratske države nije dovoljno uvesti zakonske i institucionalne promjene. Nije dovoljno uvesti višestranački parlamentarni sustav i institucije koje ga podupiru. Masovni politički primitivizam i netrpeljivost prema manjinama duboko su utkani u strukturu društva, oni su važna sastavnica političke kulture. I ne može se brzo promijeniti. Za Tripala je „osnovna prepreka, dogmatski totalitarni način mišljenja koji je zahvatio ne samo bivše komuniste ili pripadnike desnih profašističkih struja, već i široke slojeve stanovništva. A za otklanjanje tih posljedica ranijih režima treba daleko više vremena kako u pogledu odgoja i obrazovanja, tako i još više u demokratskoj društvenoj praksi. I baš tu su pale na ispitu nove vladajuće strukture koje su proizašle iz prvih višestranačkih izbora, koje su formalno donosile nešto novo, a redovito se u znatnoj mjeri vraćale na ono staro uz nešto izmijenjene simbole i parole“. Otud napadi na institucije civilnog društva u Hrvatskoj i drugim tranzicijskim društvima. „U svim tim zemljama se nerado prihvaća drukčije mišljenje, različito od onog službenog, želi se obraniti jedna nedemokratska koncepcija očuvanja zatvorenog društva od strane svih tih režima.“[51] Pobjeda HDZ-a povećala je opasnost održanja totalitarnog tipa mišljenja i kulture. Tu

[48] Miko Tripalo, „Sukob Tuškanca i Hrvatske“, *Novi list,* 23. XI. 1992, u: Tripalo, *Isto,* str. 41–42.

[49] *Isto,* str. 42-43.

[50] Miko Tripalo, „Plan Z-4: kapitulacija Hrvatske“, *Novi list,* 14. II. 1995, u: Tripalo, *Isto,* str. 150–151.

[51] Miko Tripalo, „Osnovna prepreka – dogmatski i totalitarni način razmišljanja“, *Novi list,* 4. IX. 1995.

opasnost nosi sama autoritarna struktura stranke i autokratski odnosi u njoj, „javna glasanja za zatvorene liste, onemogućavanje drugačijih mišljenja, paradiranje tjelohraniteljima i spektakularnim dočecima". Nakon izbora opasnost je još očitija. „Još prije izbora upozoravao sam kako pobjeda HDZ-a povećava opasnost da Hrvatska krene putem autokratske, diktatorske vladavine i totalitarne uloge države, da krene prema partijskoj a ne prema pravnoj državi te da se na socijalnom planu rasloji u uski sloj profitera i bogataša i krajnje osiromašeni narod. To ne znači da su glasači bili svjesni tih opasnosti i da su to birali, ali je činjenica da Hrvatska ide u tom pravcu."[52] Državne i javne institucije pretvaraju se u stranačke ili vode u tom smjeru. Posebno je taj proces napredovao u medijima: „pretvorba" *Slobodne Dalmacije,* podržavljenje *Vjesnika*, napadi na novinare, pretvaranje HRT-a u partijsku instituciju. „HDZ se poistovjećuje s državom i njenom imovinom. HRTV nije ni državna ni javna ustanova, nego usko stranačka ustanova HDZ-a, koju ta stranka na najbezobzirniji način iskorištava."[53] A to može imati pogubne posljedice. Neki politički sustav može se nazvati demokratskim ako zadovolji „sljedeće uvjete: da ima demokratski donesene zakone koji se primjenjuju i obvezuju sve građane, da se ustavno ustrojstvo državne vlasti temelji na njenoj podjeli na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, da je politička vlast izabrana demokratskim višestranačkim izborima, te da u međuizbornim razdobljima postoje osigurani kanali kontrole i utjecaja građana na izabrane političke predstavnike i proces političkog odlučivanja. Ali svi ti uvjeti, pa i samo višestranačje, mogu postati formalistički bez stvarnog sadržaja, ako različita politička mišljenja, bilo građana bilo političkih stranaka, ne mogu doći do onoga što obično nazivamo javnim mnijenjem. A ta je mogućnost neraskidivo povezana s postojanjem nezavisnih ili većeg broja, od različitih činilaca, ovisnih glasila, koja će jasno i ravnopravno odraziti pluralizam mišljenja na hrvatskoj

[52] Miko Tripalo, „Lupit će oni glavom o zid" (intervju), *Slobodna Dalmacija,* 18. X. 1992.

[53] Miko Tripalo, „Još dva neshvaćanja demokracije od strane HDZ-a", *Novi list,* 12. VI. 1995.

političkoj sceni“.[54] Iako ne podcjenjuje opasnost od „monopola krupnog kapitala“, Tripalo na početku 1990-ih glavnu opasnost vidi od partijsko-državnog monopola. „Svako rješenje mora biti usmjereno protiv podržavljenja medija i državnog utjecaja u njima, protiv bilo čijeg monopola, za jednakost i postojanje alternativnih medija, njihovog obraćanja javnosti bez ikakve cenzure.“[55] Ta je liberalna komponenta kod njega izrazito naglašena. Izbija iz svakog njegova članka i intervjua, govora i polemike. „Stranka na vlasti gotovo ima monopol nad štampom, radiom i televizijom. Ona želi monopol nad istinom... U Šeksovoj Hrvatskoj uvodi se krivično djelo mišljenja. Razmišljati postaje kažnjivo i opasno. Svjesno i planski stvara se atmosfera nesigurnosti i straha koja podsjeća na prilike koje su prethodile čistkama u totalitarnim režimima … Cilj je tih napada da ušutkaju hrvatsku javnost, da ne čuje i ne vidi što čine od Hrvatske … Među nama ne postoji sukob oko toga da li suverena i cjelovita Hrvatska. Sukobljavamo se oko toga kakvu Hrvatsku želimo? Želimo Hrvatsku samostalnu, socijalnu i demokratsku. Državu za sve njene građane, a ne samo za ‘elitu’ koja uzurpira naša prava i naša dobra, koja uzima Hrvatsku za sebe. Budućnost Hrvatske i njenih građana ne može se izgrađivati na suzbijanju slobode mišljenja i javne riječi, na proganjanju onih čiji je jedini grijeh što misle drugačije, na kriminalu koji cvjeta pred očima javnosti, na politici koja se vodi u ime države, ali u funkciji probitka samo jedne stranke ili njenih čelnika.“[56]

Tripalov liberalni socijalizam koji snažno ističe liberalnu komponentu demokracije – slobodu mišljenja, prava pojedinca i manjina, toleranciju i pluralizam, došao je do izražaja i u njegovu odlučnom otporu suđenju čelnicima Hrvatske stranke prava i zabrani stranke. „Da se razumijemo: u politici HSP-a ima mnogo više točaka s kojima se ne slažem, nego onih s kojima sam suglasan. To se prije svega odnosi na zahtjev za nasilnim mijenjanjem granica i pripojenjem teri-

[54] Miko Tripalo, „Potpredsjednik iz prošlog stoljeća“, *Novi list,* 29. III. 1993, u: Tripalo, *Hrvatska kakvu želim,* str. 35.

[55] Miko Tripalo, „Hrvatska pod staklenim zvonom“, *Novi list,* 15. XI. 1993, u: Tripalo, *Isto,* str. 37.

[56] Miko Tripalo, „Zašto Šeks objedama izaziva zabune?“, *Novi list,* 20. I. 1995.

torija, koje sada ne pripadaju Hrvatskoj, zatim na odnos prema svim bivšim komunistima, te na veličanje NDH, ustaškog pokreta, Pavelića i sl. Ali i za takvu stranku ima mjesta na hrvatskoj političkoj sceni i treba joj i u buduće omogućiti da se iskuša u demokratskoj izbornoj utakmici. Snaga jedne demokracije se iskušava i u mogućnosti postojanja ekstrema, a to sprečava mistifikaciju nečije politike, guranje dijela pučanstva u ilegalu i nepotrebno stvaranje novih 'mučenika'… Odlučno sam protiv zabrane HSP-a, utoliko više što se s mnogim točkama njene politike ne slažem, sve dotle dok se ne dokaže da je njena djelatnost došla u zakonom predviđeni sukob s ustavnim poretkom i zakonima Republike Hrvatske."[57] Analizirajući optužnicu (krivičnu prijavu) protiv HSP-a, Tripalo pokazuje da se u bitnim točkama radi o slobodi mišljenja i kritici poretka, što se tumači kao nastojanje da se nasilno promijeni državno ustrojstvo. A sloboda je vrijednost koja se mora održati ako je sustav demokratski.

Zaključak

Miko Tripalo je od početka do kraja svojega političkog djelovanja prošao značajnu evoluciju. Tripalo 1941. nije jednak onome iz 1945, a ovaj pak nije isti Tripalu 1965, još manje Tripalu 1971, a taj nije jednak Tripalu iz 1991. ili 1995. Prošao je put od antifašističkog pobunjenika i partizanskog borca, do ratnog pobjednika, potom komunističkog dužnosnika, nacionalnog vođe, političkog izopćenika, demokratskog političara liberalnosocijalističkog (socijaldemokratskog) usmjerenja i borca protiv autoritarizma. Ali ta evolucija u Tripalovu slučaju djeluje prirodno. Nema tu naglih iznenađujućih obrata i velikih prijeloma, iako su se njegove životne prilike i politički položaj dramatično mijenjali. U njegovim različitim fazama otkrivamo isto izvorno slobodarsko demokratsko pulsiranje. Zato je evolucija njegovih političkih stajališta ovisila ponajprije o njegovoj spoznaji i procjeni koliko realne političke prilike daju šanse za novu još liberalniju i demokratskiju politiku.

[57] Miko Tripalo, „Vrijeme 'Obznane'", *Novi list,* 19. X. 1992, u: Tripalo, *Hrvatska kakvu želim,* str. 19.

Kao otvoren i kritički duh prihvaćao je nove uvide i analize, različite od dotad stečenih, te je širio svoj analitički instrumentarij i politički diskurs. U tom smislu očita je evolucija u njegovim stajalištima i pojmovnom instrumentariju. S tom je promjenom prihvaćao i vrijednosni sustav liberalne demokracije. Ipak, nikad nije napustio ideju o socijalno pravednom društvu u kojemu se poštuje dostojanstvo svakog čovjeka, zbog koje je otišao u antifašističku borbu i prošao put koji je prošao. Spojio je to s demokratskim impulsom i potom razvijenom spoznajom o demokratskom sustavu koji pruža najbolji okvir za miroljubivo postizanje socijalnih ciljeva za koje se borio.

U središtu većine razmatranja Tripalova političkog djelovanja je razdoblje Hrvatskog proljeća. Tripala se, naime, opravdano poistovjećivalo s Hrvatskim proljećem. No, ponekad i zatvaralo u njega, čemu je pridonosila raširena ocjena političkog neuspjeha u 1990-ima, ponajprije zbog neuspjeha Akcije socijaldemokrata Hrvatske. Ipak, što se nastojalo pokazati u ovom tekstu, treće je razdoblje iznimno važno. Demokratski političar liberalnosocijalističke orijentacije imao je što reći i činiti, i to što je pisao i činio bilo je iznimno važno u tadašnjoj Hrvatskoj. Jer, Tripalo pripada onoj rijetkoj vrsti izvornih demokratskih političara, za kojima je potreba najveća u nedemokratskim ili tranzicijskim razdobljima, kad ne postoje demokratske institucije ili su one krhke i nestabilne.

Miko Tripalo pripadao je jednoj generaciji jugoslavenskih političara, od kojih su najpoznatiji Savka Dabčević-Kučar u Hrvatskoj, Stane Kavčič u Sloveniji, Marko Nikezić i Latinka Perović u Srbiji, te Krste Crvenkovski i Slavko Milosavlevski u Makedoniji, koji su se uzdigli na valu ekonomske i političke reforme i demokratizacije u 1960-im godinama. Svi su oni energično zastupali interese svojih republika, a istodobno su sporna pitanja nastojali rješavati demokratskim sredstvima – dijalogom, argumentima i kompromisom. Politički put Mike Tripala, ali i drugih spomenutih, nakon neostaljinističkog udara 1971–72, pokazuje da se istinski demokratski impuls nije izgubio ili transformirao u nešto posve suprotno, nego se dalje produbljivao i ispunjavao. U tom je smislu Tripalov put i jedinstven i jednostavan. Jedinstven po tome što nije podlegao dominantnom zovu naci-

onalizma koji je bio toliko svojstven političkim liderima u srednjoj i jugoistočnoj Europi. Jednostavan po tome što u njemu vidimo stalno napredovanje, unatoč promjenjivim prilikama, u istom smjeru – prema slobodnom i socijalno pravednom društvu.

Stjepan Mesić

HRVATSKA – DA, ALI KAKVA?

Mnogo je razloga da se razgovara o Hrvatskoj, više od tri desetljeća nakon njezinoga uspostavljanja. O onome što je dobro, baš kao i o onome što nije. O onome što je trebalo biti, ali i o onome što jest. Hoću reći da je mnogo razloga za razgovor o Hrvatskoj takvoj kakva jest, bez uljepšavanja i bez pretjerivanja u bilo kojem smjeru.

Pritom uvijek polazimo od teze da je hrvatska država alfa i omega svega, da je to zadana veličina. I jest! Ali kao da zaboravljamo odgovor na pitanje koje mi se – osobito danas – čini ne samo iznimno važnim, nego neizbježnim.

Bez odgovora na to pitanje, svake su daljnje rasprave nepotrebne.

Naime, kada kažemo: hrvatska država – da, onda u istome trenutku moramo i pitati, ali i dati odgovor na pitanje: a kakva hrvatska država? Reći: jedino što nas zanima je to da Hrvatska postoji kao država, a sve ostalo nije bitno, na dulji rok je ravno samoubojstvu, odnosno osuđivanju većine naših građana na život u državi kakvu nisu htjeli.

Neprihvatljivo je, da budem posve jasan i otvoren, zatvarati oči pred brojnim zastranjivanjima i negativnostima, a uz formulu: bitno je samo to da je riječ o našoj državi. Ne, teza: glavno da je Hrvatska, nije bitno kakva, ta teza je duboko pogrešna.

Jer, sve je prije nego svejedno kakva je Hrvatska kao država. Oni koji su s oružjem u ruci ustali u njezinu obranu, kada se još borila za međunarodno priznanje, bez ikakve su dvojbe željeli slobodnu, demokratsku državu, državu vladavine prava i ravnopravnih odnosa među svima, državu tolerancije, otvorenu prema svijetu i spremnu prihvatiti dostignuća demokratskog svijeta u kojemu su politički pluralizam i

slobodni izbori temelji na kojima on počiva. Željeli smo Hrvatsku u društvu najdemokratskijih zemalja na svijetu.

Nisu, sigurno, htjeli državu koja je provela pljačkašku privatizaciju kada su oni bili na bojišnici, tako da su mnogi od preživjelih, vrativši se iz rata, morali ustanoviti da su ostali bez radnih mjesta, što će reći bez osnovne egzistencije.

Nisu, sigurno, htjeli državu koja će skrivati pod tepih ratne zločine počinjene i na hrvatskoj strani, jer su na taj način svi branitelji, a golema većina bili su časni i pošteni ljudi, postali taoci maloga broja onih koji su okrvavili ruke, sramoteći Hrvatsku i hrvatsko ime i bacajući ljagu na Domovinski rat.

Nisu, sigurno, htjeli državu u kojoj će, premda ne na papiru, ali u praksi biti diskriminirane manjine, jer dobro znaju da su se zajedno s njima borili i ginuli i pripadnici manjina.

Nisu, sigurno, htjeli državu u kojoj će ne samo u vjerskim, nego čak i u svjetovnim stvarima neskriveno voditi glavnu riječ jedna vjera, jer nisu zaboravili da u Domovinskom ratu nisu bili samo Hrvati i samo vjernici. Bilo je i drugih nacionalnosti, bilo je drugih vjera, bilo je i agnostika i ateista.

Nisu, znajući upravo sve to, sigurno htjeli državu u kojoj će nacionalnost posebno i stranačka pripadnost imati prednost pred sposobnošću, obrazovanjem i osobnim poštenjem.

I nisu, sigurno, htjeli državu koja će ispravljati povijest i negirati svoje antifašističke korijene. Jer, svi su branitelji, uključujući one koji nisu znali tada, a ne znaju ni danas mnogo o prošlosti, itekako svjesni činjenice da je današnja država Hrvatska, Republika Hrvatska, međunarodno priznata u onim granicama u kojima je – unutar Jugoslavije – postojala Socijalistička Republika Hrvatska. Ona Hrvatska što je stvorena u Narodnooslobodilačkoj borbi, koju su organizirali komunisti i koju je vodio Josip Broz Tito, u kojoj je sudjelovao i Miko Tripalo, ona Hrvatska koja je temelj ove današnje.

Pa, dakle, zaista nije svejedno kakva je Hrvatska u kojoj živimo.

Nažalost, kako u vrijeme Domovinskog rata, tako još više u godinama nakon njega, agresivna je propaganda svakome tko bi se usudio primijetiti da ovo ili ono nije u redu, odmah prilijepila etiketu

„neprijatelja Hrvatske“, „mrzitelja Hrvatske i svega hrvatskoga“, čak i „veleizdajnika“. Znam jako dobro o čemu govorim, sve sam to – naime – i osobno doživljavao.

I sve me to nimalo nije pokolebalo u nastojanju da pridonesem tome da Hrvatska bude bolja. Dosljedno sam na tome radio u deset godina svojih predsjedničkih mandata, a nastavljam – koliko mogu i koliko mi prilike dopuštaju – i sada, eto i ovime što danas govorim i radim.

Demokratska država zaista počiva na slobodnim izborima, ali sama činjenica održavanja takvih izbora državu još ne čini demokratskom. Zar vas moram podsjećati na poznati slučaj izbora zagrebačkoga gradonačelnika, kada su – pred očima javnosti – pogažene sve norme demokratskog ponašanja? Kada Predsjednik države poništava četiri puta demokratski izabranoga gradonačelnika Grada Zagreba.

Demokratska država nezamisliva je bez vladavine prava. A to znači da su svi građani, naglašavam: svi u svakome trenutku podložni Ustavu i svim važećim zakonima. Nema iznimki. Ne može se zakon na nekoga odnositi više, a na nekoga manje. Ne može nitko biti izuzet od primjene zakona, bez obzira na kojoj funkciji bio, bez obzira koje nacije, rase ili vjere bio. Ne mogu se neke ustavne norme prihvaćati, a neke se mogu zanemarivati na temelju stavova neke izmišljene komisije. Vladavina prava podrazumijeva, naime, toleranciju i ravnopravnost i jednakopravnost svih građana.

U demokratskoj državi sloboda govora i misli ne postaje supstitut za anarhiju i za nekažnjeno širenje mržnje. Sloboda pojedinca u svemu, pa i u govoru i pisanju, prestaje tamo gdje ugrožava i dovodi u pitanje slobodu drugoga. O ugrožavanju života, a kod nas se govor mržnje nerijetko svodi na prijetnje smrću, da i ne govorim.

Demokratska država nužno u sebi mora imati i snažno izraženu socijalnu notu, jer kako govoriti o ravnopravnosti i o jednakim šansama u uvjetima u kojima su jedni bogati i mogu praktično sve, a drugi su siromašni i jedva preživljavaju, kamoli da imaju na raspolaganju pravodobnu i kvalitetnu zdravstvenu skrb ili visoko obrazovanje? Takva je demokracija, u najmanju ruku, vrlo manjkava.

Demokratska država ne može niti smije biti klaustrofobična, ona ne smije kao temelj svojega postojanja i opstajanja uspostaviti mržnju

prema bilo kome, uključujući i susjedne države, odnosno narode koji u njima žive.

Demokratska država mora znati i zastupati i braniti svoje nacionalne interese, naravno, uvažavajući pritom činjenicu svojega članstva u međunarodnim organizacijama, odnosno integracijama. Takva država nikada neće biti slijepi poslušnik, ma kako mala bila, nego će se nastojati profilirati kao pouzdan partner i saveznik.

I uvažavat će se zbog toga više od one države koja savezništvo shvaća i prakticira kao poslušništvo.

Čuvati dostojanstvo i čast u svijetu kojim vladaju interesi, ne zaboravljati vlastite interese, to nije izraz tvrdoglavosti što pripada nekim davnim vremenima. To je najbolje i jedino sredstvo da budemo građani i Evrope, i svijeta, ali da pritom ostanemo svoji.

Siguran sam da bi Miko Tripalo jako dobro razumio ovo o čemu govorim, a vjerujem da ste razumjeli i vi. I mislim da sam time i odgovorio na pitanje: je li svejedno kakva je Hrvatska, kakva bi Hrvatska morala biti, jer samo takva Hrvatska bit će Hrvatska sviju nas.

Kada govorimo o današnjoj Hrvatskoj, nezaobilazno se moramo sjetiti Hrvatskog proljeća. 1970-ih godina na čelo Hrvatske dolazi progresivno vodstvo na čelu s Mikom Tripalom, Savkom Dabčević-Kučar, Dragutinom Haramijom, Perom Pirkerom, Srećkom Bijelićem i drugima. Prestaje tzv. hrvatska šutnja. Javno se traže čisti računi, decentralizacija države, demokratizacija društva. Osjeća se nacionalno buđenje.

Javnost podržava javnu političku klimu izraženu u poruci – neka Federacija federira. Sve to zbunjuje konzervativne snage u Beogradu i vrhu JNA. Na ruke im idu poruke nekih pojedinaca i grupa bez političkog utemeljenja, često provokativne. Neki javno prozivaju hrvatsko vodstvo zbog tolerantnog odnosa prema tim pojavama. Očekuje se akcija Tita i saveznih organa do koje kasnije i dolazi.

Samo radi ilustracije stanja u političkoj sferi podsjećam na jedan slučaj.

U vrijeme studentskog štrajka u Zagrebu u kojem su studenti tražili promjenu deviznog zakona, što je bilo legalno i legitimno, međutim, štrajk je izazvao veliku uznemirenost u centrima moći u Beogradu.

Savka Dabčević-Kučar i general Ivan Šibl bili su na nekom razgovoru u Beogradu. Pozvala me da se s njima nađem u hotelu Marsonija u Slavonskom Brodu pri njihovu povratku u Zagreb. Rekla je da je stvar hitne naravi. Tada sam bio predsjednik općine Orahovica. Na razgovor sa Savkom i Šiblom pozvao sam i Matu Novačića, predsjednika općine Slavonska Požega. Savka je bila vidno uznemirena i pitala me da li poznajem vođe studentskog štrajka u Zagrebu. Rekao sam da sam čuo za njih, ali osobno ih ne poznajem. Ali, znam da s njima kontaktira Marko Veselica. Koji je nekada bio njezin asistent pa može i sama s njime razgovarati.

Savka je rekla da to želi upravo izbjeći jer upravo nju optužuju u Beogradu da ona rukovodi sveopćim štrajkom. Mato Novačić i ja obećali smo prenijeti njezine poruke Marku Veselici i drugima. S predsjednikom općine Jastrebarsko Franjom Mikulićem organizirali smo razgovor u Crnoj Mlaki. Manjem ribnjačarstvu u općini Jastrebarsko. Na razgovoru smo se našli Mato Novačić, Franjo Mikulić, Vlado Kos, tadašnji predsjednik Fonda za izgradnju cesta, Marko Veselica i ja. Prisutne sam informirao o Savkinim glavnim porukama. Rekla je: „Centri moći u Beogradu su uzbuđeni, očekuje se reagiranje na nastavak studentskog štrajka. Ako se studentski štrajk ne zaustavi u najkraćem roku, slijedi akcija državnog vrha, slijedi represija. I ne zna se koliko će u dubinu i širinu ta represija ići." Svi smo se složili da Marko Veselica prenese te poruke vođama studentskog štrajka i što se očekuje ako se štrajk ne zaustavi.

Ako dođe do represije, sigurno je da će završiti proces demokratizacije najmanje dvadeset godina. Marko Veselica je rekao: „Vi ste sentimentalni prema sadašnjem vodstvu, a morate znati ako ovo vodstvo padne u Hrvatskoj, dovest ćemo još demokratičnije i kroatičnije." Veselica nije htio ostati na večeri. Otišao je uz poruku: idem na sastanak s vođama štrajka s pozivom – štrajk do pobjede.

Sljedeći put s Markom sam se susreo u kaznionici Stara Gradiška. Pitao sam ga smatra li da je novo vodstvo na čijem je čelu Milka Planinc demokratičnije i kroatičnije od vodstva koje je palo. Marko je rekao da se prevario u procjeni.

Ostalo znate!

Tvrtko Jakovina

MOZAIK HRVATSKOGA REFORMSKOG POKRETA 1971.

Hrvatska pokrajina, Slavonija

Krešimir Golek bio je »gastarbajter«, kovinotokar u Njemačkoj. U okolicu Ulma raditi je pošao krajem šezdesetih godina 20. stoljeća, kao i deseci tisuća njemu sličnih. Jugoslavija je bila jedina socijalistička država koja je dopuštala odlazak na Zapad, gotovo milijun ljudi na taj je način do početka sedamdesetih iz zemlje – privremeno – otišlo. Radili su u Austriji, Francuskoj, Švicarskoj, a najviše u Zapadnoj Njemačkoj. Kući su slali goleme doznake, što je za državu postao važan izvor deviza. U isto vrijeme, odlijevalo se tako mlado i radno sposobno stanovništvo, pa i vojni obveznici, kojih je među »privremeno« otišlih bilo oko 750 000.[1] Goleku je glavni cilj bio zaraditi za automobil, a to je za manje od tri godine uspio. Trošio je puno, nije bio posebno štedljiv. Supruga Božena, učiteljica, nije dobila posao u rodnom Karlovcu, ali jest u područnoj školi kraj Požege. Smetao joj je odvojeni život. Željela je ili poći za suprugom ili da se on vrati u zemlju. Na Badnjak 1970. Golek je ponovo u (Slavonskoj) Požegi. Iz NAME, robne kuće koja je imala samo jedan kat, ali i za mali grad silno atraktivne pokretne stepenice, treštale su božićne pjesme Kiće Slabinca, onakve kakve su se do jučer pjevale tek u kućama. Atmosfera je bila drukčija, osjetilo se to posvuda. »Vrati se, bit će nas više«, rekao mu je

[1] *The Economist,* January 27, 1973. (»One of my armies is missing«); Pirjevec 2012.: 323.

ispred Kamenitih vrata, prastare gostionice u središtu Požege, prijatelj iz djetinjstva. »Kako se ne bih vratio«, poslije je komentirao. Nije to bilo jednostavno, jer posla nije bilo. Nezaposlenih je u SFRJ tada bilo oko 400 000, što je bio porast u odnosu na proteklo razdoblje. Susret supruge Božene s predsjednikom Skupštine općine Matom Novačićem, jakim čovjekom Požeštine, jednim od najvidljivijih pouzdanika Savke Dabčević-Kučar i Mike Tripala, pokazao se odlučnim. Novačić je pribivao proslavi dana škole »Mladost« u Jakšiću 25. svibnja 1971. »Sve kirvaje, sve vatrogasne zabave«, rođendane i imendane, Novačić je obilazio, pronalazio tu pristaše ili širio svoju politiku, kasnije su ga optuživali. Čuo je da postoji radnik koji je želio kući. »Naravno, naši se ljudi trebaju vraćati«, rekao je Boženi i vjerojatno pogurao rješavanje zaposlenja u Ljevaonici željeza, najvećem poduzeću Požeštine.[2] Novačić je vrijeme novogodišnjih praznika i koristio za organizaciju skupova na kojima je »gastarbajtere« upoznavao s politikom koja se tada vodila u Hrvatskoj.[3] Od ljeta 1971. Krešimir Golek ponovo je radio u rodnom gradu. Nosio je transparente sa Savkinim i Tripalovim imenom kad je Miko Tripalo u nedjelju 28. studenog 1971. govorio u još nezavršenoj i nenatkrivenoj sportskoj dvorani Grabrik. Oko šest tisuća ljudi pozdravilo je člana Predsjedništva SFRJ i Izvršnog biroa Predsjedništva SKJ. Bio je to pretposljednji Tripalov javni govor, prije odlaska u Velu Luku točno za 29. 11. Ono što je izgovorio u Požegi ponovio je na Korčuli, mjestu gdje je Tripalo nakon dvadeset godina posljednji put javno nastupio. *Naši protivnici misle da se smjenom nekog rukovodstva ta politika može promijeniti. Međutim, da bi se to postiglo, trebalo bi promijeniti tisuće rukovodilaca u Hrvatskoj, promijeniti politiku u Hrvatskoj značilo bi promijeniti raspoloženje i mišljenje goleme većine članova SK, radničke klase i naroda. Trebalo bi promijeniti narod i radničku klasu, a to je nemoguće.*[4] »Nas mogu smijeniti, narod ne mogu«, poručio je Tripalo. Dio govora Krešimir Golek slušao je stojeći, dio u Mercedesu kojim je njegov bratić Vlado

[2] Razgovor s Krešimirom i Boženom Golek, Požega, 23. 03. 2012.; IJ, Referat Zvonka Brkića, 27. 12. 1971.

[3] IJ, Referat v.d. sekretara OK SKH Slavonska Požega, 5. 02. 1972.

[4] Tripalo 2001.:230; Baletić 2003.:40; Ramet.2009.:323; Bilić 1990.:142, 317–318.

Babić, vozač direktora Prehramene industrije »Zvečevo« Đure Šulca, dovezao šefa slušati visokog hrvatskog političara. Tvornica je, konačno, imala dobre rezultate, partnersku suradnju s »Nestleom«, čiji je direktor dr. Glor krajem listopada bio u Požegi.[5]

Ivan Jakovina, novinar, glavni urednik i direktor *Požeškog lista*, skup je pratio kao što je to činio i s ranijim skupovima važnih političara iz Zagreba. Miting je najavljen na naslovnici s pet fotografija Mike Tripala: prva crvena, pa crna, crvena, crna, crvena. Sve je moglo djelovati kao stilizirana šahovnica. Novine koje je uređivao 1968. proglašene su najboljim lokalnim listom u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj. Preko noći je sve ono što je do jučer bilo inovativno i moderno, sada postalo sumnjivo. Nezadovoljnika je bilo i ranije, baš kao što je u cijeloj republici od ljeta nadalje bilo sve više vidljivih kritičara. Već 15. listopada 1971. Mjesna organizacija Saveza udruženja boraca Narodnooslobodilačkog rata (SUBNOR) žestoko je napala uređivačku koncepciju lista. Smatrali su da se nije posvetilo dovoljno pozornosti posjetu Svetozara Vukmanovića Tempa općini. List je, držali su, bio »reakcionaran i kontrarevolucionaran«, »negativan, jednostran i neobjektivan«. Atmosfera na skupu bila je takva da se nikoga drukčijeg mišljenja nije moglo saslušati. Tako je i Ilija Rikanović, savezni zastupnik Požeštine, negodovao da se glavni urednik nije mogao odrediti prema kritikama.[6]

List je u mnogočemu bio drukčiji od sličnih lokalnih glasila. Jakovina bi svakog ljeta na jadranskim plažama iza Talijana i Nijemaca pokupio novine koje su odbacili, gledao kako su tamo »prelomljeni« članci, istaknuti naslovi, uređene reklame. Više slobode vidjelo se i kada je na naslovnici broja u kojem se izvještavalo o tek završenom trećem muzičkom festivalu »Slavonija 71« objavljena fotografija dviju časnih sestara, s visokim, »uštirkanim« maramama, koje su posjetile jednu od proba festivala.[7] Kasnije se kritiziralo kako je Festival, zato što su na njemu bili najviši političari iz Zagreba, proglašen mjestom politizacije, a sredstva informiranja da su ga iskoristila »za stvaranje liderstva«. Ono

[5] *Požeški list,* 21. 10. 1971.
[6] *Požeški list,* 28. 10. 1971.
[7] *Požeški list,* 10. 06. 1971.

što je u jednom trenutku bilo znak bliskosti visokoj vlasti, preko noći je postalo kriva, kontrarevolucionarna, nacionalistička politika.

Ivica Vrkić, predsjednik Socijalističke omladine Hrvatske, bio je najmlađi sudionik sastanka u Karađorđevu na kojem je početkom prosinca 1971. odlučeno da se prelomi politika kakva se početkom sedamdesetih vodila u Zagrebu. Vrkić je doputovao u Orahovicu, gdje je predsjednik Skupštine općine bio Stjepan Mesić. Miko Tripalo poručio je da svatko sam odlučuje o daljnjim potezima. Potom su Mesić, Drago Trošelj iz Našica, Matija Ćosić iz Donjeg Miholjca i predstavnici još nekoliko slavonskih općina otišli u Požegu. Predsjednik SO Mato Novačić, za kojeg se tih mjeseci tvrdilo da ga Savka i Tripalo žele vidjeti i u unutarnjim poslovima, čak i kao potpredsjednika Republičkog izvršnog vijeća, kojeg su zvali »generalom Slavonije«, rekao je kako nakon što je bio u ustaškom, više ne misli u zatvor. Jedne je noći nestao, pobjegao u Njemačku.[8] Ta je činjenica, pa onda i implicitno preuzimanje krivnje, pomogla da se na famoznom popisu Komiteta pedesetorice navodnih lidera Masovnog pokreta, a koji je objavila *Borba*, Novačić nađe na desetom mjestu, odmah nakon Tripala, Savke, Pere Pirkera, Srećka Bijelića, Dragutina Haramije, Marka Koprtle, Ivana Šibla, Josipa Đerđe i Đure Despota.[9] Mesić je kasnije suđen, kako je često govorio, zato jer je Novačić nestao. Ostao je jedini »lider revolucionarne frakcije« u Slavoniji. Svako djelo koje je počinio, i za koje je suđen, samo po sebi nije bilo kažnjivo, ali je njihova ukupnost bila označena kao »neprijateljska propaganda«. Nitko od Srba svjedoka nije govorio protiv Mesića, ali mnogi Hrvati jesu. Odležao je u Staroj Gradiški godinu dana nakon što je presuda postala pravomoćna.[10]

---

[8] Đikić 2004.:167–168; Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 8, 24. 06. 1971.; IJ, Referat v.d. sekretara OK SKH Slavonska Požega, 5. 02. 1972.
Ivan Buković Ćiro bio je poslanik i predsjednik privrednog vijeća Sabora SRH. Osim važnih partijskih dužnosti u Slavonskom Brodu (rođen je u Podvinju) i Osijeku, bio je pomoćnik ministra trgovine i opskrbe, ministar za državne nabavke NR Hrvatske, direktor Direkcije zadružne poljoprivrede, Član IV Sabora SRH, predsjednik Privredne komore SR Hrvatske.

[9] Dabčević-Kučar 1997.:800; Tripalo 2001.:233.

[10] Đikić 2004.:168-172; Lakićević 2011.:203 (razgovor sa S. Mesićem); Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 8, 27. 06. 1971.

(Slavonsku) Požegu poslije rata opisivali su učmalom sredinom gdje je vlast neprestano bila u rukama iste grupe ljudi. Josip Broz - Tito posjetio je mjesto samo jednom, kad je 1968. otkrio apstraktni spomenik posvećen ustanku naroda Slavonije Vojina Bakića. Potom je na čelo općine došao Mato Novačić. Goleme energije, bez previše obzira za proceduru, vrlo vješt s masama, pretvorio se u jednu od čelnih ličnosti maspoka u Slavoniji. Novačić je bio lokalni gazda, spreman smijeniti one koji ga nisu slušali. Bio je tvrd, kasnije su govorili i slavoljubiv, nasilan i nepovjerljiv. Stoga nije ni neobično da savjete iz pisama Zvonka Brkića, nekadašnjeg šefa hrvatske vlade i visokog političara starije generacije, vezanog za Požegu, nije želio slušati.

Brkić je u krugu istomišljenika, političara koji su bili protiv Savke i Tripala, ali i još starijih, godinama unatrag gurnutih u stranu, ideološki najkrućih, već ranije prigovarao zbog načina na koji Novačić upravlja Gradom. Na Titov rođendan, 25. svibnja 1971. Ivana Bukovića Ćiru, prijatelja, još aktivnoga visokog političara, podrijetlom iz Podvinja kraj Slavonskog Broda, Brkić je zvao da pođu u Požegu i obračunaju se s Matom. »Nisam lud«, odgovorio je Buković. *On mi kaže da Matu treba dobro ošamariti, pa će ćutati kao i u ratu. Ustaše su ga tri puta čušnuli, pa je ćutao tri godine*.[11] Brkić je ipak reagirao. Otišao je u Požegu, a potom napisao pismo. Prigovarao je Novačiću da je povećao »…nepovjerenje u ljude, stalno sumnjičenje i prozivku tko je bolji Hrvat«. Umjesto da je provjeravao je li Marko Veselica doista od Savke dobio mandat za sređivanje prilika na Sveučilištu i je li on doista »udarna snaga CKH«, nasjeo je na njegove laži, a Novačić je sve prihvatio i proturao Slavonijom. *Za tebe, Mata, mislim da si ti već duboko sjeo u tramvaj Veselice i da samo moraš da znadeš da si sjeo u pogrešan tramvaj,* pisao je u otvorenom pismu koje je Brkić poslao na nekoliko mjesta. Bio je svjestan da će sukob »koristiti unitarističkim snagama i Draganovom klanu«, kako je opisao prethodno vodstvo grada s Draganom Malinićem, ali sadašnja je politika po njegovu sudu izmicala nadzoru. Brkić, tada zagovornik promjene, pa i dolaska Novačića na čelno mjesto, očito je osjećao osobitu odgovornost. Lomio

[11] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 8, 25. 05. 1971.

se između svojih, u osnovi najkonzervativnijih stavova i osjećaja da su neke prakse postale nemoguće. Krajem šezdesetih angažirao se protiv učmalosti, bio protiv klanovske vladavine, govorio je krajem prosinca 1971.[12] Vjerojatno su riječi Marka Veselice izrečene u Kutjevu kako Hrvatska ima dvije nesreće: jednu da u njoj žive Srbi, a drugu da je u Jugoslaviji, bile previše, ono što je prevagnulo da pošalje pismo.

Poruku od 16. lipnja 1971., zajedno s tekstom govora Mike Tripala objavljenim u *Vjesniku*, uputio je Novačiću, kao i Iliji Papcu, sekretaru, i Bori Zimi, predsjedniku Općinske konferencije SK. Istoga dana Brkić je razgovarao s direktorom Ljevaonice u Požegi. *Godinama je vladala u Požegi vlast Srba. Oni su protežirali svoje… Sada Mata Novačić … otvoreno proganja Srbe*.[13] O pismu, kao pokušaju razjedinjavanja lokalnog vodstva, nekoliko se mjeseci kasnije raspravljalo i javno, na zajedničkom skupu Izvršnih tijela društveno-političkih organizacija Općine. Postala je to mala afera, način na koji se neugodni dokument mogao iskoristiti za daljnje jačanje jedne politike. Ono što je Brkić napisao samo Novačiću i dvojici njegovih suradnika dobilo je nadnaslov »otvoreno pismo«, šapirografirano je i distribuirano na brojne adrese u Požegi, bez da se Brkić o tome izjasnio. Novačić je 27. rujna 1971. rekao kako je s drugom Zvonkom u razgovoru raščistio dvojbe, kako se ogradio od navoda u tekstu. Nema utjecaja Veselice, već je linija CK SKH i SKJ jasna. Bio je to »spektakl« koji je Novačić organizirao kako bi se napali svi koji ne misle kao on, komentirao je Buković.[14] Zvonko Brkić protestirao je pismom uredniku *Požeškog lista* zbog netočnih tvrdnji koje su izvučene u naslov. Nije se ogradio od sadržaja pisma, već samo od distribucije onoga što je pisano za uski krug ljudi. Brkićevi navodi o Veselici i Šimi Đodanu do tada su bili potvrđeni u partijskim strukturama Zagreba, jer su obojica u ljeto 1971. isključeni iz SK. Brkića je smetalo što je u *Borbi* proglašen emisarom, a *Večernje* ga *novosti* nazvale piscem anonimnih pisama.[15]

---

[12] IJ, Otvoreno pismo Zvonka Brkića Mati Novačiću, 16. 06. 1971., Zagreb; Referat Zvonka Brkića, 27. 12. 1971.

[13] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 8, 16. 06. 1971.

[14] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 8., 27. 09. 1971.

[15] IJ, Pismo Zvonka Brkića uredniku *Požeškog lista,* drugu Ivanu Jakovini, 7. 10. 1971.; Pismo Zvonka Brkića OK SK Slavonska Požega, drugu Iliji Papcu, 25. 09. 1971.

Na sastanku u Požegi osuđeni su »emisari«, istupi Pere Cara, generala Dake Puača, pa lokalnog dvojca Matije Mundukovića i Josipa Đerfija. Osuda emisara pojačana je i onim što je Miko Tripalo rekao tijekom govora u Orahovici, gdje je apelirao da »potjerate kući emisare koji unose zabunu i sputavaju vas u vašem radu«.[16] Odnosilo se to, osim na Puača, koji je cijelu omladinu nazvao »nesocijalističkom«, i na Peru Cara iz vodstva hrvatskoga SUBNOR-a, na generale Radojicu Nenezića, Radu Bulata i Zdenka Hasa te na »etiketiranje« Milutina Baltića. Na ulaznim vratima Općinskoga komiteta SKH u Požegi stajao je i plakat »Emisarima stop«.[17] *Kuda je prošao po Slavoniji Miko Tripalo, tamo se diže galama protiv emisara. Sve one koji ne plješću kursu Savka–Miko njihove snage proglašavaju emisarima,* pisao je Buković.[18]

Nevezano za emisare, različite osjetljivosti na nacionalno u mješovitim sredinama, ono što je desetljećima zatomljavano, sada su izbijale u prvi plan. Čedo Grbić, visoki hrvatski političar, Srbin, u lipnju 1971. bojao se da »unitaristi i vojnici« previše pritišću Tita. Trebalo je paziti da Tito ne popusti i tako previše izađe u susret srpskom šovinizmu. U Osijeku nije bilo nikakvih hrvatskih istupanja. »Tu su srpski šovinisti i unitaristi opasniji«, »tu su Srbi vladali«, komentirali su i oni koji su bili protiv Savke i Tripala, ali ne i za povratak na obrasce koji su postojali ranije. General Nenezić, za kojeg je i general Viktor Bubanj, načelnik Generalštaba JNA, javno govorio »kakav je vol«, surovo je nasrnuo oružjem na Čedu Grbića. U Osijeku su se po natječajima u

---

16 *Požeški list,* 30. 09. 1971.

17 IJ, Referat Zvonka Brkića, 27. 12. 1971.; Bilić 1990.: 146, 290–291.

18 *Požeški list,* 7. 10. 1971.; Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 8, 29. 11. 1971.
Radojica Nenezić bio je komandant bataljuna 1. slavonskog odreda, zamjenik komandanta 12. slavonske brigade i komandant 17. brigade, komandant 28. divizije. Zbog ratnog puta, iako cijeli život u visokim vojnim strukturama, vezan za Slavoniju. Zdenko Has bio je poslanik Društveno-političkog vijeća Savezne skupštine, rodom iz Slatine. Pero Car, premda rodom iz Zaprešića, prije i tijekom rata bio je vezan za Slavoniju, Novsku, bio je i zamjenik komesara 12. slavonske brigade i divizije. Poslanik je Sabora, aktivan u SUBNOR-u. Dako Puač rođen je kraj (Slavonske) Požege, general-potpukovnik, zamjenik komandanta 12. slavonske brigade i komandant 21. slavonske brigade, kasnije komandant 24. divizije. Narodni heroj.
Ko je ko u Jugoslaviji, 1970.

beogradskom tisku zapošljavali Srbi. Buković se pitao kako je u Slavoniji uopće moglo doći do »srpske okupacije poslije revolucije«. *U Miholjcu 95% Hrvata, a srpsko rukovodstvo. U Našicama, Đakovu, Orahovici, Požegi isto.* U Orahovici, koja je bila ustanički kraj, od 33 milicionera, tek je jedan bio Hrvat, jedan Musliman. Pred Dakom Puačem Stipe Mesić javno se zapitao kako je moguće da baš nitko od predloženih regruta za školu rezervnih oficira iz njegove općine ne bude primljen.[19] Plan ili zaostatak iz revolucije, ili jedno i drugo, razmišljala je skupina političara koji su željeli samoupravljanje, bili za nacionalnu ravnopravnost, protivili se tvrdoj liniji Anke Berus, Teheka, Cara...[20] Dušan Bilandžić, član CK SKH u svojim je zapisima iz rujna 1971. ponovo rekao kako mu se Miloš Kukić, sekretar SK za Slavoniju, požalio da je CK SKH »rasturio osječki kotarski komitet«. U svemu je vidio »antisrpsku politiku«.[21] Slavonija je reagirala nejednako, pojedine su sredine bile sklonije vodstvu u Zagrebu. Slično je bilo i drugdje. Često je to ovisilo o snazi lokalnog vodstva ili, još točnije, lokalnog vođe. Franjo Gaži u Koprivnici Savki i Tripalu nije bio osobito sklon, što se po svemu i vidjelo. U Kutini je ogranak Matice hrvatske osnovan tek 26. lipnja 1971., a raspušten već krajem prosinca. Zbivanja kakva su zapljusnula ostale dijelove istočnog dijela Hrvatske, tamo se, zapravo, nisu dogodila.[22]

U svibnju 1971. na Trgu Republike u Zagrebu uhićeno je nekoliko mladića koji su nosili transparente NDH. Tvrdili su da to znači »naprijed Dinamo, Hajduk«. Slavili su se Zrinski i Frankopani, ban Jelačić, Stjepan Radić, ponovo se pisalo o hrvatskome povijesnom grbu. Grb se nosio na reveru, mlađi su ih prišivali na kožne jakne ili berete, naljepnica je bilo na vjetrobranskim staklima. Od 1969. u uporabi je bio i novi grb na dresovima nogometaša Dinama. Obnovljena je simbolika nacije, plemićkih obitelji, heraldika je postala popularna, slike dolaska Hrvata na more, opsade Sigeta, pa i pogibije najmoćnijih hrvatskih obitelji 17. stoljeća u Bečkome Novom Mjestu postale su česte, prisutne. U

[19] Lakićević 2011.:203 (razgovor sa S. Mesićem).
[20] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 8, 17. 06., 19. 06. 1971.; Pirjevec 2012.:574-575.
[21] Bilandžić 2006.:109.
[22] Pasarić 2002.:337–339

Požegi je 1969. ustrojena i gradska limena glazba »Trenkovi panduri«, odjevena u živopisne uniforme. Intelektualci su bili oni koji su simbole najviše naglašavali, ali je njihova svakodnevna prisutnost učinila da i običan građanin postane svjestan svoga »hrvatstva«, komentirali su i američki diplomati u Zagrebu. Federalne su zastave uvijek bile uz one republičke; mjesta gdje su se vijorile samo hrvatske, bilo je i desetak puta više od onih saveznih. Opera *Nikola Šubić Zrinski* Jakova Gotovca bila je uvijek sigurno rasprodana u glavnoj kazališnoj kući. Scena s hrvatskom zastavom, koja je još donedavno bila problematična, sada je postala vrhunac izvedbe. Otkrivanje memorijalne ploče Zrinskih i Frankopana 30. travnja 1971. u Katedrali uz nadbiskupa Franju Kuharića, ali i gradske dužnosnike Veseljka Velčića, Peru Djetelića, Dragu Božića, intoniranje *Lijepe naše* i »snažni nacionalistički govori«, također su oslikavali promjenu u Hrvatskoj.[23]

Kasniji sveučilišni, a tada gimnazijski nastavnik u Požegi Filip Potrebica na cijeloj je stranici *Požeškog lista* prikazao knjigu Bartola Zmajića o pomoćnim povijesnim znanostima, napose heraldici, sfragistici i genealogiji. »Negiranje hrvatskih simbola je negiranje hrvatskog naroda«, bio je naslov cijele stranice teksta u *Požeškom listu*.[24] *Slaveći velikane iz naše prošlosti, mi ne negiramo našu sadašnjost kako to neki misle i zbog toga nas optužuju. Mi nećemo i ne možemo prezreti stari i sveti pepeo na hrvatskom ognjištu da bismo zapalili novu vatru. Mi hoćemo samo novu vatru na starom pepelu naših djedova i otaca.* »Ako se ne slave kosti nestalih, umanjuje se i vrijednost sadašnjih generacija, jer se tako šalje poruka budućim generacijama«, rekao je predsjednik Matice hrvatske u Požegi Tin Kolumbić prije predavanja Zvonimira Kulundžića o Stjepanu Radiću 1. listopada 1971.[25] Kolumbić, nastavnik hrvatskoga jezika u OŠ »Jovo Milanović Crnja«, bio je aktivan i uspješan predsjednik Matice. Prije godišnje skupštine MH

[23] NARA, RG 59, »Subject numerical files«, 1970.–1973.; *Political and Defense*, Pol12Yugo – Pol13-2Yugo, Box 2837, Subject: »The Symbols and Myths of Croatian Nationalism«, May 12, 1971.; Klasić 2006.:125–135; Bilić 1990.:72–77, 94–95.

[24] *Požeški list,* 27. 11. 1971. (»Negiranje hrvatskih simbola je negiranje hrvatskog naroda«; F. Potrebica).

[25] *Požeški list,* 7. 10. 1971. (»Živi Radić«, Mato Nosić); Jakić 2011.:96.

1971. u *Požeškom* je *listu* napisao kako je svima vjerojatno cilj »izgraditi takvo društvo u kojemu će čovjek živjeti slobodno«. Slobodan čovjek znači i slobodnu naciju; samo radnik koji raspolaže viškom svojega rada osigurava da viškom raspolažu i nacije. Samo »u socijalističkoj zajednici ravnopravnih i suvremenih naroda, koji svoju suverenost ostvaruju u svojoj nacionalnoj državi, bit će sasvim normalno pjevati svoju himnu i govoriti svojim jezikom«. Sada je bio trenutak kada se trebalo boriti za takvu »buduću zajednicu«, za nešto što je dublje od mahanja zastavom i pjevanja, jer grlo može presušiti, a vjetar odnijeti zastavu.[26] Na skupštini u ožujku 1971. govorili su Šime Đodan, Tvrtko Šercar i Miroslav Brandt, čija je rečenica kako »Matica hrvatska stoji časno pred hrvatskim narodom«, izvučena u naslov *Požeškog lista*.[27] Poezija koja je čitana, kasnije se kritiziralo, sugerirala je kao da se Hrvatska nalazi u okupaciji. Osnivane su podružnice MH u selima Kutjevo i Trenkovo, što je kasnije postao dokaz kako se tako željela stvarati nova politička partija. Pokrenut je i povremenik *Hrvatska pokrajina*, časopis za književnost i kulturu *Traženja*. Predavanja u organizaciji Matice, čak i kada su bila o socijalističkoj revoluciji, kao ono koje je držao Franjo Tuđman, mogla su završiti incidentom. Vozeći se prema Strmcu kraj Nove Gradiške 19. 11. 1971., njegov je automobil kamenovan, razbijeno je vjetrobransko staklo.[28]

Obračun s lokalnim političarima, *Požeškim listom*, Maticom hrvatskom, krenuo je na lokalnim razinama uskoro nakon što su 9. prosinca na 23. sjednici CK SKH Savka Dabčević-Kučar, Miko Tripalo, Pero Pirker i ostali dali ostavke.[29] Zvonko Brkić došao je u Požegu 27. 12. 1971. održati referat na Općinskoj konferenciji SKH Slavonska Požega. Doputovao je s prijateljem, susjedom, političarom koji je za Požegu također bio vezan podrijetlom, Leom Geršković, pa Ilijom Rikanovićem. Novačića već nije bilo. U Brkiću su se, komentirali su

[26] *Požeški list*, 18. 03. 1971. (»Uoči godišnje skupštine Matice hrvatske«, Tin Kolumbić).
[27] *Požeški list*, 25. 03. 1971. (»Matica hrvatska stoji časno pred hrvatskim narodom«).
[28] Tuđman 2006.:145.
[29] Tripalo 2001.:235, 236-237; Planinc 2011.:236–239, 246–247; Dabčević-Kučar 1997.:978–985; Jakovina 2011.:22.

njegovi prijatelji, probudile liderske ambicije, unatoč bolesti, unatoč dugogodišnjoj mirovini.[30] Sve što se dogodilo, komentirao je koristeći dio onoga što je Tito rekao u Karađorđevu, bile su »antisocijalističke, a u biti kontrarevolucionarne pojave«, šteta se sada morala sanirati.[31] Nacional-šoviniste su tukli u ratu, no još su opstali, srednji slojevi koji su opstali žele vlast. Time su, bio je nevjerojatno ideologiziran Brkić, »jasno svoje sada klasne interese prikrivali nacionalizmom«, a cilj je bila kontrarevolucija. Karijeristi su povjerovali da je »ofucani mačak – nacional-socijalizam prerastao u lava«, a oni koji sada daju ostavke našli su oslonac u nacionalistima kako bi »tobože« ojačali svoju borbu protiv unitarizma. Oni koji su »nacional-šoviniste uzeli za saveznike postaju u stvari saveznici svojih saveznika«. Štab je bio u Matici, slagao je priču Brkić. *Da bi razbili SK i smanjili njezin utjecaj u hrvatskom narodu, nacional-šovinisti, a sada i neki članovi SK koji su iz raznih razloga, političkog sljepila, dezerterstva, karijerizma ili proste izdaje prešli k njima, optužuju da je SK kriva za tobože propast Hrvatske, da je NOB bio na štetu Hrvatske, da SKJ treba zamijeniti pokretom*. Matica hrvatska koja nikada nije bila napredna, još manje socijalistička, pretvara se u stranku u koju neki, Miko Tripalo prije svega, želi utopiti Savez komunista. Prvi su reagirali borci, SUBNOR, ali »da bi scena bila šekspirovska«, njih napada sam general Ivan Šibl, šef hrvatskih boraca. Požega je puna problema, samoupravljanje slabo razvijeno, radnici su manje utjecajni no što su bili u Kraljevini. Karijerizam, malograđanština, sve se to uvuklo u SK.[32]

Geršković je bio sličan svojemu prijatelju. U Hrvatskoj je na djelu bila »ideologija mržnje«, a komunist ne može biti nitko tko mrzi drugog čovjeka, naciju ili rasu. »Komunista treba iz sebe isključiti svaki karijerizam i privatizaciju svojih interesa.« Mato Novačić bio je »liderska

---

30 Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 9, 13. 12. 1971.

31 IJ, Referat Zvonka Brkića, 27. 12. 1971.; *Požeški list,* 31. 12. 1971.

32 *Isto*.
Govor je Brkić pokazao prijatelju Ivanu Bukoviću. *Odlično. To je scenario za film, za dramu, za roman. Izvanredno je prikazao tok prodiranja nacionalizma i njihove metode… Izvrsno politički i popularno za narod. Objavljeno je to u »Požeškom listu« ovih dana. Predlažem Zvonku da se to objavi u »Vjesniku«. Zvonko je za. To ću sutra pokušati organizirati*. Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 9, 5. 01. 1972.

izraslina«, a slabi ljudi podliježu zovu moći. Zato treba stvoriti istinski komitet u gradu. Rikanović je bio najblaži, možda i najsvjesniji onoga što se moglo dogoditi, najviše je osjećao strah. Partija je prvi put nakon rata postala istinski popularna, popularno je bilo njezino vodstvo, tako je bilo u Zagrebu, ali i u lokalnim sredinama. Promjenom do koje je došlo, s novim ljudima, u promijenjenim i sve težim okolnostima, trebat će puno da se stvari ponovo postave, uravnoteže, uz sasvim ozbiljnu neizvjesnost što i kako će biti između Srba i Hrvata. *Mi ne možemo u ovom času tvrditi da je svako šovinistički i nacionalistički nastrojen što se za nekim poveo*. Mladi su bili zavedeni, svima dobronamjernima treba dati šansu da se vrate na Titov put. *Bila bi velika tragedija kada bi naši narodi izgubili povjerenje jedan u drugoga*. *Bilo bi tragično kada ne bi vjerovali Hrvati Srbima ni Srbi Hrvatima*. Nema tu pobijeđenih ni pobjednika, pobijedio je samo »SK na čelu s drugom Titom« i tako će biti i dalje, govorio je Rikanović, a puno godina kasnije to je ponavljala i Milka Planinc.[33] *Nitko ne može sada na temelju toga razvijati neke teorije kako će Srbi sada dominirati nad hrvatskim narodom, kako će zasjesti na sve moguće pozicije…,* govorio je Rikanović.

Teško je to tamo išlo…. Težak je to sukob. Već sada pojedinci iz Saveza boraca nisu zadovoljni sa rješenjima koja smo na konferenciji usvojili, govorio je Brkić nekoliko dana nakon požeškoga skupa, svjestan da bi povratak nekoliko godina ranije smijenjenih, bio još pogubniji.[34] Poteškoće je činio Pero Car, Radojica Nenezić, Zdravko Has i Mirko Lacković, koji su bili za krajnje mjere, dramatične smjene. Čedo Grbić, Buković Ćiro, nešto kasnije i Brkić, bili su uz CK SKH, uz dio slavonskih političara koji su »uz sve navale nacionalizma ipak držali bar djelomično partijsku liniju«. Osobitu važnost Požege početkom sedamdesetih, uz Split, Sisak, Zadar ili Šibenik, spominje u svojim sjećanjima i srbijanski političar Draža Marković.[35]

Valentin Gilanj, predsjednik Općinske konferencije Socijalističkog saveza radnog naroda Slavonske Požege, na sjednici Predsjedništva 11.

[33] *Požeški list*, 31. prosinca 1971. (»Bila bi tragedija kad bi naši narodi izgubili povjerenja jedan u drugoga«, Ilija Rikanović); Planinc 2011.:254-262.

[34] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 9, 29. 12. 1971.

[35] Marković 1987.(1):331.

siječnja 1972., prihvaćajući odgovornost, rekao je da je dugo držao kako problema s nacionalizmom i šovinizmom nema. Potom je rekao da je uvidio pogreške, ali se napadi na njega nisu smanjili. Neki su govorili kako je »izjavio da nema povjerenja u Srbe«. Drugi kako su ih zvali »prodanom dušom Srbima«. Predsjednik SUBNOR-a Požege Josip Đerfi držao je da se ništa neće dogoditi izbacivanjem nekoliko ljudi iz struktura. »Ja tvrdim, da neće biti dobro, ako se izbaci i 50 ljudi«. Svi tvrde da nisu krivi, da su činili ono što im je govorio Novačić. Svi koji su bili dio njegovoga »štaba« ne mogu biti neodgovorni. Novi sekretar OK SKH u Požegi Josip Barić izlagao je po pojednostavljenom obrascu, tako slično onom što je govorio Brkić: Matica hrvatska, sa svega 60 članova 1961., narasla je na najmanje 900 godine 1971., možda i nekoliko stotina više. Bila je to rezervna vojska koja je trebala preuzeti vlast. Članovi su bili iz »srednjeg sloja« koji su, malo je nejasan bio Barić, »kapitalizirali i … stvarali mogućnost preuzimanja vlasti«. Namjerno se stvarala anarhija i nered, a sve kako bi se »stranim silama« pokazalo da je vrijeme da se Jugoslavija podijeli »prema odlukama donesenim na Jalti«. Potom je, dosta smiješno s obzirom na tešku optužbu, rekao kako je od svih članova SKH zatraženo da napuste Maticu. U Partiji su mogli ostati jedino »ako se nisu eskalirali u radu MH«. Pero Lukić, član političkog aktiva za Slavoniju i Baranju, Maticu nije smatrao neprijateljskom, ali jest »MH koja se bori protiv SK«. Nije držao da su se trebale »sjeći glave«, ali »oštra kritika foruma« trebala se učiniti. Požega je i u Karađorđevu označena kao jedno od »žarišta socijalizma« u Slavoniji. Kada se nije uspjelo u Osijeku, prešlo se u Požegu, Pero Pirker slao je tamo pisce ne bi li se tamo stvari učvrstile.

Drugi su postavljali priprosta, ali posve logična pitanja. Teško da je, kako je za sebe rekao Ivan Janjić, i moglo biti drugačije, kada on ima »svega četiri razreda škole«. Organizirale su se proslave i sve su uspijevale. Dolazio je Tripalo i sada ne treba raspravljati koliko je tko pljeskao. *Govorim kao komunista jer sam uvijek smatrao da je za nas CK sve, da su tamo najsposobniji ljudi…. Ne možemo dozvoliti da se ljudi osuđuju što su išli na miting Tripala*. »Zar bi sada trebalo prestati pljeskati drugima iz CK?«, zapitao se. »Nikome osim Titu«, dobacio je Pero Lukić, koji je i potpredsjedniku SSRN-a Stjepanu Ćutiću dobacio

kako je prije jedne konferencije »sjedio sa Papcom i sa Novačićem«, a onda utihnuo kada je on prolazio pored njih.[36]

Partijska, Mjesna organizacija SKH Slavonska Požega 19. siječnja 1971. smijenila je i iz članstva isključila niz dojučerašnjih rukovodilaca koji su bili na tragu masovnog pokreta, antisocijalističke i antisamoupravne politike. Slavonija je prema sudu Jure Bilića »spora u čistkama«. Ako se to ne obavi sada, »imat ćemo muke s njima sutra«.[37] Izvanredna izborna konferencija OK SKH održana je u subotu, 5. veljače 1972. Ivica Trnokop, kasniji član Republičkog izvršnog vijeća, izabran je za predsjednika Konferencije, a sudac Ivica Martinek za sekretara. Za predsjednika SO predložen je i imenovan Marijan Strbašić, također doskora član RIV-a. Član IK CK SKH i Predsjedništva SKJ Milan Mišković bio je vidno zadovoljan razvojem i u govoru, ali i privatno. *Progresivne komunističke snage se organiziraju i to će se dobro odraziti na razvoj situacije tamo*, zapisao je Buković. Započelo je novo doba.[38]

Slično je bilo u Našicama. Tamo je ubrzo nakon Karađorđeva organizirana tribina o promjenama i smjenama u zemlji. *Mi nismo smijenili Miku i Savku zato da otvorimo vrata unitaristima, da poništimo ustavnu reformu federacije i sl. Dapače, mi ćemo još odlučnije braniti suverenost republika*, govorio je Dušan Bilandžić u kraju gdje je odrastao. Slično je bilo i kada je prekinuo sekretara OK Donjeg Miholjca pitanjem tko imenuje nacionaliste koji se smjenjuju u njegovoj općini. »Naši drugovi srpske nacionalnosti«, a takav je odgovor dobio žestoku reakciju. Nastavi li se ovako, doći će do novoga nacionalističkog pokreta, a onda će na istoj strani biti i puno onih koji su se sada obračunali s proljećarima.[39]

---

[36] IJ, Zapisnik sa proširene sjednice Predsjedništva Općinske konferencije SSRN-a Slavonska Požega, održane dana 11. 01. 1972. godine u 9 sati.

[37] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 9, 19. 12. 1971.

[38] *Požeški list*, 10. 02. 1972. (»Boreći se i dalje protiv nacionalizma, šovinizma i kontrarevolucije, Savez komunista se mora okrenuti prema vitalnim interesima radničke klase«); 13. 04. 1972. (»Ing. Marijan Strbašić kandidat za predsjednika OS«); 20. 04. 1972. »Inž. Marijan Strbašić, predsjednik SO«); Jakovina 2003./2004.

[39] Bilandžić 2006.:122–123.

U svibnju 1972., u »Izvještaju o stanju u SKH u odnosu na prodor nacionalizma u njegove redove«, partijske publikacije koja je dugo vremena ostala jedina analiza, ma kako pristrana, prilika u Hrvatskoj 1971.[40], *Požeški list* ocijenjen je »kao jedan od nosilaca nacionalističkog djelovanja u tom kraju«. List je »do kraja otvorio svoje stranice nacionalističkim, klerikalnim i ostalim antisocijalističkim sadržajima«, »isticao i glorificirao je političke istupe lidera masovnog pokreta«, uz obvezne fotografije. Često je citirana i rečenica Savke Dabčević-Kučar, predsjednice CK SKH, izrečena u požeškoj Ljevaonici da »generali nisu oni koji nose epolete, već oni za kojima idu mase«. Postala je to parola u borbi protiv »emisara«. U ime lista, Neda Krmpotić, novinarka *Vjesnika u srijedu*[41] pozdravljena je kao uzor lokalnih novinara, »poštena, objektivna, progresivna i revolucionarna«, što je sada bilo posve krivo.

Glavni urednik *Požeškog lista* do lipnja 1972. isključen je iz Partije.[42] Žalbe su odbijene, demisija na mjesto tehničkog urednika trajna. Ono što je jedno vrijeme bilo progresivno i pozitivno, preko noći je postala »propaganda politike nacionalista«, »pod utjecajem i prismotrom odgovornih društveno-političkih rukovodilaca i foruma«, bez da se negativnoj politici suprotstavljalo. Sve što je činio, bilo je suprotno pozicijama SK.[43] Emisari, koji su jedno vrijeme bili nositelji unitarizma, sada su postali oni koji su na vrijeme upozoravali što ide krivo. Ivan Jakovina, »umjesto da se politici suprotstavlja«, da otvori stranice mišljenju radnika, bio je na drugoj liniji. List je, pisao je novi urednik, trebao više mjesta dati »radniku i seljaku«, odbaciti nježnost

[40] »Izvještaj o stanju u Savezu komunista Hrvatske u odnosu na prodor nacionalizma u njegove redove«, Izvještaj je usvojen na 28. sjednici CK SKH, 8. 05. 1972. godine objavljen je u ediciji CK. Potom je objavljena knjiga Ive Perića *Ideje masovnog pokreta u Hrvatskoj*. Dragutin Haramija kratko je ocijenio kako Periću »…knjiga ne služi svom autoru na čast«. Prije kraja Hladnoga rata knjigu o Proljeću objavio je i Ante Čuvalo u SAD-u.

[41] Pavličić 2012.:31, 53, 150; Džeba 1998.:89–90; Buvač 2011.:60; Bilić 1990.:178; Rusinow 2008.:139–140.

[42] IJ, Odluka mjesne organizacije SKH, 27. i 29. 06.j 1972.; *Požeški list*, 9. 03. 1972. (»Promjene u redakciji«).

[43] IJ, SSNH, OK Slavonska Požega, Br. 111/1–1972, 7. 11. 1972., Novinska ustanova »Požeški list«, Predmet Jakovina Ivan, novinar.

»salonske orhideje«, njegovati »ljepotu cvijeta sa seoske njive i snagu radničkog čekića«.[44]

Sve je bilo gotovo, ostavke i obračuni na lokalnoj razini uvijek su imali nešto drukčiji ton no oni u velikom gradu ili učenijim sredinama. Smijenjene su tada tisuće, mada su neki bez posla mogli biti kratko. Zvonka Brkića su tih dana zvali iz Požege, tražili da intervenira. »Šalju delegate … da on obustavi ovaj val istraga«. Bili su »grubi«, ali se svega svjesni Brkić nije mogao uplesti u istrage, već tek u način.[45] U Vinkovcima branjen je Ledić, »ne zato što bi on bio pošten političar, već zato da se sve ovo u Vinkovcima ne pretvori u antihrvatsku akciju«, da se grad ne prepusti »Bekićevcima i srpskim nacionalistima«, napose borcima među kojima je »pet-šest informbiraša i problematičnih tipova. Oni najviše galame«.[46] Početkom ožujka Vinkovci su još uvijek bili u borbi između boraca i partijskog vodstva. Sekretar OK Barić poručio je Slavku Komaru kako će, pobijedi li unitaristička frakcija, radije otići u inozemstvo. Kompromis o izboru nove ličnosti pronađen je u Zagrebu.[47] U Osijeku je spašavan direktor IPK Ivan Špika, kojega je CK, pisao je Ivan Bukovć, »postavio unitarističkim snagama kao granicu«. Oni koji su njega i slične napadali, poput Zdenka Hasa, Mirka Lackovića, prije svega generala Nenezića, Radusinovića, nije bila borba protiv nacionalizma, već nacionalizam obavijen jugoslavenstvom. *Kada Hrvat veliča svoj nacionalizam, onda se on deklarira kao separatist, a Srbin to može da radi, a da se deklarira kao Jugoslaven,* zapisao je Bukovć.[48] Slične optužbe dolazile su i na račun generala Ivana Miškovića, također vezanog za Slavoniju. Na čelu Službe državne sigurnosti, Titov savjetnik, nekadašnji šef KOS-a, na čelu kojega ga je naslijedio Slavonac Stjepan Domankušić, Mišković je podržavao Josipa Broza, pa i onda kada je on, činilo se, na strani proljećara. Zato su i njega pojedinci, prije svega general Radojica Nenezić, proglašavali

[44] *Požeški list,* 16. 03. 1972. (»Otvoreno i istinito«, Josip Manjerović).
[45] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 9, 23. 02. 1972.
[46] *Isto,* sv. 9, 30. 12. 1972.
[47] *Isto,* sv. 9, 27. 01. i 2. 03. 1972.
[48] *Isto,* sv. 9, 29. 04. 1972.; Bilić 1990.:146–147.

za nacionalista, protiv ravnopravnih odnosa u zemlji.[49] Prava meta skupine bio je, vjerojatno, Bakarić, sve samoupravno napadalo se kao »Tripalovština«.

Postojao je strah da skupina unitarista ne stvori usporedni centar u dijelu Republike. Zahtjevi za ostavkom vodstvu SRH stizali su iz Siska, OK SKH Vukovara, OK SK Beli Manastir.[50] U Podravskoj Slatini Čedo Grbić pozvan je na političku odgovornost, jer je rekao da kod njih postoje »unitaristički rezoni«. Problem su dodatno komplicirali niži oficiri, seljaci koji su neko vrijeme bili u vojsci, ali su umirovljeni razmjerno brzo, mladi. Njihova želja za političkom moći, a bez ikakvih kvalifikacija, bila je pogubna. U Slavonskom je Brodu Blaž Matajić stjeran u kut, popušta »konzervativnoj boračkoj organizaciji Vinkovića i Dražića«, boraca i direktora u »Đuri Đakoviću«. Nekada je nadzirao i rad MH, a sada »tjera vještice«. Anonimno pismo CK iz Broda kritizira i Milana Miškovića, optužujući ga da je naglas u DIP-u Slavonija rekao kako je – Hrvat. Koristeći umjereniju politiku, Matajić je uspio lavirati između Matičara i boraca.[51] Srbin iz Hrvatske, bivši šef Titova kabineta, ambasador SFRJ u SAD-u, Bogdan Crnobrnja Tolja, sugerirao je da Pakračani pozovu Juru Bilića da održi govor. »Moj Gliša Savić je napravio kiselo lice i rekao da on ne bi Juru zvao u Pakrac, jer se Jure hvali da je Hrvat«.[52] *To je sada mjera oštrija tko je bio u Matici, nego što smo mi imali prema domobranima*, komentirao je prilike na terenu Zvonko Brkić. *Govorimo o Slavoniji. Zaključak: da nije bilo ove naše grupe u Slavoniji bi se čudo dogodilo. Snage Pere Cara bi napravile čudo u partiji Slavonije. Oni bi srušili međuopćinsko rukovodstvo. Skinuli bi glavu Špiki i uveli apsolutni antihrvatski kurs, tamo u Slavoniji. … Slatina se ponaša kao bastion unitarizma i prosrpskog kursa*, napisao je u dnevniku 24. siječnja Buković.[53] Na proslavi Osmog marta – Međunarodnog dana žena u Osijeku, gdje se sa suprugama boraca i majkama onih palih susrela Liza Bunjevac, »nije

[49] Angelis 2011.:273 (Razgovor s Ivanom Miškovićem).
[50] Marković 1987.(1): 313, 322–323.
[51] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 9, 1. 03., 16. 03., 5. 05. 1972.
[52] *Isto,* sv. 9, 19. 03. 1972.
[53] *Isto,* sv. 9, 24. 01. 1972.

bilo ni jedne žene Hrvatice«.[54] U Sisku je val smjena pogodio i one koji nisu bili na vezi sa Zagrebom, no i niz onih koji su bili istaknuti u reformskom pokretu. Primjerice general Janko Bobetko, član CK SKH, Dnjepar Dević, predsjednik Skupštine općine, direktor Rafinerije Milan Tomaško, Đuro Brodarac iz Omladine.[55] Slično je bilo i u Dalmaciji, gdje se Zadar posve raspao. U Rijeci se Dragutina Haramiju, predsjednika RIV-a, inače posve odanog Savkinoj i Tripalovoj liniji, pokušalo braniti pomoću »Riječkih rezona«. Predlagalo ga se za direktora luke, tvrdilo se da je u Rijeci sve bilo dobro, kako bi se zaštitio i Črnja, napose Haramija.[56]

U malom je gradu odnos među dužnosnicima bio prisniji, osobniji, pa je i obračun imao više slojeva. Bilo je, istovremeno, i u učenim sredinama puno onih koji su tražili čistke. Tako su govorili neki na Filozofskom fakultetu, ali osim dugih sastanaka pravih posljedica nije bilo. Na Televiziji su neki, kao Ivo Bojanić, generalni direktor, otišli, ali mnogi drugi samo su zamijenili mjesta, iz informativnog programa otišli u dokumentarni. Odlazak iz Orahovice u Slavonski Brod, ili preseljenje u Zagreb, katkada je bilo dovoljno da lokalni »problem« nestane. Neki su ljudi bili zabranjeni u jednom mediju, ali ne nužno u nekom drugom. Neki su objavljivati mogli u drugim republikama.[57] Poneki su bili daleko manje sretni ili spretni. Vice Vukov, tada najpoznatiji hrvatski pjevač, više nije mogao nastupati u zemlji. Tri je godine živio i studirao u Parizu, na Sorbonni, izdržavao se pjevajući u Njemačkoj, SAD-u.[58] Mnogi, čak i kada su mogli nastaviti stare karijere, nisu više živjeli bez nelagode, straha, vjerojatno i bijesa. Atmosfera se zaoštrila, Hrvatska je u cjelini prestala biti samosvjesna i utjecajna kao do tada. Bili su toga svjesni i u novom vodstvu, u kojemu su Milka Planinc i Josip Vrhovec preuzeli uloge Savke i Pirkera.

»Nije mi ugodno što smo morali slati ljude u zatvore«, napisala je Milka Planinc. Prijetila je opasnost da sada udari druga strana. …*mi*

[54] *Isto*, sv. 9, 2. 04. 1972.
[55] Klasić 2006.:184–196.
[56] Bilić 1990.:145.
[57] Pavličić 2011.:69–72; Lilić 2011.:23–24; Dabčević-Kučar 1997.(2):1000–1004.
[58] Ljudi iz 71, 1990.:129–131.

smo naše Srbe, Jelicu Radojčević, Milutina Baltića, Radu Pavlovića, Čedu Grbića i još nekoliko istaknutijih Srba slali u organizacije sa zadatkom da bremzaju podivljale, sada onu drugu stranu, većinom Srbe. (…) …jer to je krenulo, kao što je krenulo ono prije toga, ono oko prozivke unitarista – sada je išlo u obrnutom smjeru, i opet žestoko."[59]

Sukob koji se vodio u lokalnoj sredini nije bio kratkotrajan, niti bez relevantnosti za cijelu zemlju. Slavonija je bila podijeljena između onih koji su bili na liniji samoupravljanja, kako su se nazivali, koji su držali da obračun s nacionalizmom ne smije ići prema Hrvatima, već samo onima koji su bili nacionalisti. U partijskim forumima sada je Hrvata bilo sve manje. U radničkim savjetima nacionalna izmiješanost bila je veća, odražavajući odnose u stanovništvu. Kada se tamo glasalo, poglavito tajno, Srbi nisu birani. Podjele su tako perpetuirane. Zvonko Brkić u listopadu je Ivanu Bukoviću povjerio kako u Požegi traje »ofenziva unitarista«. »Sljedbenici Pere Cara su najopasniji«, a napadan je i sam Zvonko Brkić, jer je dugo podržavao Novačića. Matija Munduković, novi šef Mjesne organizacije SK u (Slavonskoj) Požegi svoju zadaću vidio je kao obračun s »perfidnim ... kontrarevolucionarnim snagama« koje su stare borce optuživale da su »umorni ratnici«, konzervativci, sve kako bi ih pasivizirali. »Euforija« je gotova, oni koji su bili »neprijateljski raspoloženi prema svemu što je komunističko, partizansko i socijalističko«, koji su pokušali inaugurirati »dekadentna shvaćanja i stremljenja«, koji su »vršili direktan atak na ljudsku svijest, na stvaranje nove malograđanske i buržoaske ideologije umjesto markističke, na brisanje novije povijesti naših naroda iz vremena NOB-a ...«, više nisu na sceni. Oni koji su »radili na primicanju religiji i malograđanskom moralu fetišizirajući Jelačića, Trenka i druge ličnosti iz prošlih vremena ... koketirajući i sa profašističkim konceptima iz zapadnog svijeta«, trebalo je zamijeniti novim, mirnim pristupom.[60]

Pritisak i prema novom vodstvu u Zagrebu osjetio se i kada je pripremana proslava tridesete obljetnice osnutka 12. slavonske udarne

[59] Planinc 2011.:254.

[60] *Požeški list*, 22. 06. 1972. (»Pred gradskom partijskom organizacijom stoje veliki zadaci«).

brigade. Dušan Čalić - Cule, Radojica Nenazić i Pero Car isprva nisu željeli da na skupu govori Bogdan Crnobrnja, prvi komandant Brigade, pa ni Čedo Grbić. Prvi je »namigivao Savki i Tripalu«, drugi je bio »izdajica Srba i prodana duša«, pričalo se u kuloarima. Na proslavi 8. listopada 1972. bila je i Milka Planinc, predsjednica CK SKH i posebna izaslanica predsjednika Tita. U Požegi je govorila dugo, ali pismo i napade na Brkića nije spominjala. Izazvala je time bijes nezadovoljnih, ali i ohrabrila one koji su bili za blaža rješenja. Ambasador Bogdan Crnobrnja, koji je održao smotru svoje Brigade, govorio je pred okupljenim borcima prvi. Ivan Buković je tijekom večere u Pakracu prišao Radojici Neneziću, pružio mu ruku. *Zar ćeš ti dati ruku ruskom špijunu? Nemoj, ne možemo se mi rukovati!... Hvala, to ti najbolje znaš što si, odbrusio sam mu i otišao,* razmijenio je Buković nekoliko riječi i pokazao koliko su duboke podjele u slavonskoj političkoj eliti.[61]

Zvonko Brkić u Požegi je povodom 60. godišnjice života i Ordena jugoslavenske zastave s lentom koju mu je dodijelio Tito, održao predavanje članovima OK i sekretarima ogranaka SK u Požegi. Završne rečenice, koje su odražavala dvojbe tako česte u krugu ljudi s kojima je razgovarao, bile su indikativne. Srbi u Hrvatskoj stvorili su nevjericu prema SK. Ona je možda bila opravdana prema prethodnoj garnituri. *Mi treba da se borimo za ravnopravnost svih naših naroda, za punu ravnopravnost Srba u Hrvatskoj, za brisanje svake razlike u položaju i životu Srba i Hrvata: jednaka prava i jednima i drugima, i za zajedničku, prvenstvenu borbu Hrvata protiv hrvatskog nacionalizma i borbu Srba protiv velikosrpstva i unitarizma koji se pokušava Srbima nametnuti. Unitarizam je u našim uvjetima vraćanje na rankovićevštinu i staljinizam koji se pokušava nametnuti kao zaštitnik Srba u Hrvatskoj. Ne! Zaštitnik Srba u Hrvatskoj je hrvatska partija i hrvatski narod i hrvatski komunisti*.[62]

---

[61] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 10, 30. 08.,.3. 10., 7. 10. i 8. 10. 1972.

[62] *Požeški list*, 26. 10. 1972.
U *Požeškom leksikonu* iz 1977. Srećko Ljubljanović je u natuknici o Savezu komunista zbivanja tijekom Hrvatskog proljeća opisao kao:
U provođenju ovih zadataka bilo je u SK otpora, nastala je idejna i politička diferencijacija s nacionalističko-separatističkim snagama tzv. masovnog pokreta 1971. Progresivne snage članstva poslije 21. sjednice Predsjedništva CK SKJ suprotstavile su se

Povjerenja na kraju nije bilo, a samoupravljanje i Titov kurs koji su mnogi zazivali ionako su tumačeni prilično različito. Zar Tripalo nije bio na Titovu kursu, barem neko vrijeme, baš kao i Aleksandar Ranković? Nepomirenost jednih sa složenom državom u kojoj će vladati stvarna ravnopravnost, bez da se osjeti kao nastojanje prema separatizmu, nije opterećivalo samo Srbe u Hrvatskoj, već je, u osnovi, onemogućilo procese koji su postojali u srbijanskom vodstvu. Multinacionalna federacija u kojoj su svi, osim najvećeg naroda, separatisti, naprosto nije moguća.[63] Pokret koji je dominirao Hrvatskom u isto vrijeme nikada nije doista postao multinacionalan. Činjenica da su poneki, kao Srećko Bijelić, bili čvrsto na reformskom tragu, ili da je postojalo razumijevanje među nekima od političara kao što je Čedo Grbić, za frustraciju koja je postojala, nije bilo dovoljno da se politizacija masa, davanja legitimnosti hrvatskim komunistima, pretvori u općeprihvaćenu platformu. Ono što se sedamdesetih događalo bilo je po mnogočemu posebno, opravdano, ali je uspjeh i najopravdanijih zahtjeva ovisio o potpori ostalih članica Federacije. Bez toga, pa i načina da se u lokalnim sredinama pronađe suglasnost, što je u uvjetima malene demokratske kulture bilo teško, do cilja se nije došlo.

Zagreb, CK SKH, smjene i ostavke, Hrvati u Beogradu

Dođi potpisati pismo Titu, javio je Zvonko Brkić prijatelju Ćiri Bukoviću prosinca 1971. Pismo je pisano »starim stilom«, a Brkić je bio »nabusit i važan«, bez osjećaja za novo. Sjednica u Karađorđevu počela je 30. studenog i trajala do 2. prosinca 1971. Tamo je kritizirano hrvatsko vodstvo, čime je otvoren put prema njegovoj smjeni i zaustavljanje reformi koje je vodilo, ali i živosti koje je otvorilo. Dio umirovljenih političara odlučio je podržati Titov kurs, koji je otvarao obračun s onima koji su sada postali frakcija u vrhu Partije. Bivši članovi CK SKH i SKJ iz Hrvatske bili su protiv svega, pa i Desete

negativnostima i štetnom djelovanju nacionalista, unitarista i birokrata ... Rukovodstvo i članstvo SK općine preuzelo je političku orijentaciju izraženu Titovim stavom, ocijenivši stupanj političke odgovornosti pojedinca. Požeški leksikon 1977.:274.

63 Milosavljević 2008.:52–53 (Razgovor s Latinkom Perović).

sjednice (mada ne svi), koja je bila u temelju politike novog vodstva, simbol obračuna s unitarizmom. »Ja mu, a naročito Slavko (Komar) pokušavamo kazati da moramo Desetu sjednicu obraniti od njih. Zvonko to pod utjecajem Anke Berus ne prihvaća. Nije dobro da to potpiše Mika Špiljak. … pa ćemo se lijepo svrstati u grupu unitarista.« Bile su to tada nedovoljno vidljive podjele unutar redova onih koji su mijenjali proljećare ili im se suprotstavljali. Dio je bio zabrinut zbog mogućeg povratka unitarizma, dio, kao prva ministrica financija Anka Berus, držala je da je nekada baš sve bilo bolje. Poput »neukroćene goropadnice«, »čistog Žankovca«, »psuje sve i hvali staro«. »Kako je to sve dobro što je u njeno vrijeme rađeno, a ovo sada ništa ne valja«, pisao je Buković.[64] Očito su razlike postojale i među ovom skupinom anti-proljećara, ali im je cilj bio isti i došao je kao jedan od udaraca pokretu kojemu je već bilo presuđeno.

Sastanak Tita s hrvatskim vodstvom održan je baš u Karađorđevu. Asocijacije su bile neugodne, vidljive već tada. *...bilo bi bolje da se ovi razgovori o Hrvatskoj vode u Zagrebu. Ovako se može reći da je sudbina Hrvata odlučena u Karađorđevu*, komentirao je Buković.[65] Slično je kasnije govorila i Latinka Perović, srbijanska sekretarica SK.[66] Dok je hrvatski vrh bio u Karađorđevu, Vladu, pa i Republiku, vodio je Vjekoslav Prpić, dežurni u RIV-u, a zapravo u Koordinacijskom odboru Hrvatske.[67] Nakon Karađorđeva, a prije 22. sjednice Predsjedništva CK SKH na kojoj su predane ostavke, ako je vjerovati onome što je Jure Bilić ispričao, Jakov Blažević organizirao je sastanak Pere Pirkera i Savke Dabčević-Kučar s Titom. *Savka se vratila vesela. Jure kaže da su se oni uplašili da nije skuvala Tita. Na kraju, kad im je pojela dosta živaca, onda im je rekla, da je Tito tražio, a oni su prihvatili, ostavku*.[68] Kasnije je Buković svjedočenje dopunio. Bilić je odmah zvao telefonom Bakarića, da od Tita sazna je li Savki nešto obećao. U isto

[64] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 8; 29. 11. i 8. 12. 1971.

[65] Isto, sv. 8, 1. 12. 1971.

[66] Milosavljević 2008.:99.

[67] Šentija 2007.:244; Rusinow 2008.:105–140. O Karađorđevu su pisali i Baletić, Dabčević-Kučar, Tripalo, Planinc, Bilić, Ivica Vrkić, Latinka Perović, Dragosavac i drugi koji ovdje nisu citirani.

[68] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 9; 8. 02. 1972.

je vrijeme Blaž Matajić javio Pirkeru kako Jure i Buković traže da se u »Đuri Đakoviću« organiziraju protestni mitinzi i traži smjena Savke i Mike. Nastala je telefonska razmjena, Bilić je u Splitu, gdje se nalazio, neprestano morao govoriti da mu je slabo, da ima proljev. Savka ga je tada pitala je li mu dobro? Nije bilo razloga za nervozu, jer ostavke će biti podnesene. Savka i Tripalo u svojim sjećanjima o tome ne govore ništa. Epizodu je komentirao Čedo Grbić, govoreći kako ovaj detalj, panika, igra živaca, nikada nigdje neće biti zapisana. Izgledat će kao da su nove snage »po rimski: došle, vidjele, pobijedile«.[69]

Iz SKH su Savka Dabčević-Kučar, Miko Tripalo, Pero Pirker i Marko Koprtla isključeni 5. svibnja 1972. »…smatrani su nekima od jugoslavenskih najinteligentnijih i najprogresivnijih političara«, pisao je u *The New York Timesu* David Binder.[70] Dok je smjena trajala, Tito je odgodio svoj put po Srbiji. Tito je držao da Haramija ne bi morao podnositi ostavku. Čak ni Tripalo nije bio glavni, iako je bio najglasniji kada je govorio o općenarodnom pokretu u Hrvatskoj. »Ima važnijih od njega«, rekao je Tito Draži Markoviću, očito svjestan kakav gubitak to može predstavljati.[71]

Savku Dabčević-Kučar na čelu Partije zamijenila je Milka Planinc. Obje su bile Splićanke, znale su se iz mladosti, mada se nisu poznavale. U Karađorđevu je Milka uzela riječ kratko nakon što su Tito i Savka izmijenili nekoliko replika. Tvrdila je da je željela prekinuti tišinu, iako transkript ne naslućuje da je u dvorani bilo mrtvo. »Meni se činilo predugo, meni je bilo neugodno i prva sam se javila bez ikakvih primisli.« Tada je postalo jasno koliko su duboke podjele u CK SKH, koliko se o mnogim temama šutjelo.[72] Ako ne ranije, Milka Planinc sada je sve češće prolazila kroz glavu Vladimiru Bakariću, dugogodišnjem vladaru Hrvatske. Savka je odlazila, trebalo je naći novu prvu osobu Partije u Hrvatskoj. Ženu bi zamijenila žena. Milka

[69] Dabčević-Kučar 1997.:975–976, 978–981; Planinc 2011.:246–247; Tripalo 2001.:235–241; Baletić 2003.:166–171; Bilić 1990.:119; Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 9, 25. 04. 1972.

[70] *The New York Times,* 17. 12. 1971. (»Croatian Capital is Quiet After 4 Nights of Riots Stirred by Nationalist Resentment Against Belgrade«, David Binder).

[71] Marković 1987.(1):326.

[72] Planinc 2011:183–234, osobito 188–191; Dabčević-Kučar 1997.(2):899–945.

je ušla u Savkin kabinet. Nova je predsjednica bila čvrsta, odlučna, ali ne i kruta, odana Titovoj i Bakarićevoj liniji. Vrlo brzo se našla između onih koji su željeli osvetu i velikog broja nezadovoljnih, razočaranih, onih koji su iskreno voljeli, kako su analizirali u američkom konzulatu u Zagrebu, »impresivnu grupu«, komunističko vodstvo koje je doista »postalo popularno«. Među preživjelima na funkciji bio je i Jakov Blažević, predsjednik Sabora. Još danima nakon Karađorđeva branio je Savku i Tripala, tvrdio kako su se istinski pokajali, da se s njima i dalje treba surađivati. Jakov se kolebao, a zatim u posljednjem trenutku promijenio kaput i napadao one s kojima je bio iskreno zajedno. »Što ćeš, trebamo ga«, rekla je kasnije Milka Planinc.[73] Udar je bio snažniji na periferiji, iz pojedinih lokalnih partijskih organizacija dolazili su zahtjevi da se Savka i Tripalo, kao i ostali najbliži suradnici, kažnjavaju. Američki su diplomati u konzulatu u Zagrebu podvlačili kako su njihovi izvori govorili da je bitno sačuvati »socijalističku legalnost«, izbjeći »arbitrarnost« i »lov na vještice«.[74] Strah od procesa nad kojim neće biti nadzora plašio je i nove partijske vođe, pisao je *New York Times* početkom veljače. Čistka hrvatske političke elite doticala svaku poru života. Objavljena su imena 174 osobe koje su smijenjene, proces je podsjećao na razrezivanje piramide. Svaki novi potez otkrivao je šire i dublje slojeve.[75]

Dragutin Haramija, predsjednik RIV-a, na to je mjesto došao iz Rijeke. Ostavku na premijersko mjesto dao je u prosincu 1971. Ostao je saborski zastupnik i član CK SKH. Potom je traženo da otiđe iz najvišeg partijskog tijela, što je učinio, kao i na mjesto u Saboru. Haramiju se u medijima u negativnom kontekstu rijetko spominje krajem 1971. i početkom 1972. Traženje da ga se isključi iz SKH matična organizacija na Tuškancu je odbila, obrazlažući da ne poznaju njegov rad. Potom je u Saboru stvorena osnovna organizacija SKH, gdje ga

[73] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 9; 3. 03. 1972.

[74] NARA, RG 59, Subject numerical files, 1970–1973; *Political and Defense*, Pol12Yugo – Pol13-2Yugo, Box 2837, Subject: Following Second LCY Conference, Fewer Calls for Further Punishment of Former Croatian Party Leaders, February 18, 1972.

[75] *The New York Times,* February 7, 1971. (Purges Goes Deep into Croatian Life; James Feron).

je trebalo smijeniti. Učinjeno je to bez optužnice, bez mogućnosti da se požali na odluku.[76]

U zatvoru su uglavnom završili studentski vođe, pa »Zagrebačkih 11« iz Matice hrvatske. Ta dva centra zbivanja 1971. nisu surađivala, ali su vodeće ličnosti, pa i oni koji su bili manje istaknuti, imali sličnu sudbinu. U Matici se prije svega razgovaralo o politici, svađalo, po pet puta javljalo za riječ. »… kultura ne dolazi na red«, govorio je u privatnom krugu kasnije član upravnog odbora Matice hrvatske, ali jedan koji nije išao na sjednice, Dragutin-Karla Tadijanović.[77] Studenti su bili najvibrantniji dio cjelokupnog zbivanja sedamdesetih. Zagrebačka UDB-a nije imala ulaz među studente, ali u Maticu jest. Zato je morala ozvučiti prostorije Studentskog centra, što je i učinjeno. Dogodilo se to jedne večeri u Savskoj ispred Studentskog centra. Mikrofoni su ubačeni u lustere, pa se odtada uglavnom znalo što studentski vrh misli.[78] Kada je u Zagrebu izbio i trajao studentski štrajk, Tripalo je bio u Požegi i Korčuli. Sve to »… nije bilo bez značaja«, jer bi njegov odlazak među studente, kojima je trebao objašnjavati »da su zavedeni«, bio korisniji, dobronamjerniji.[79] Pojedine fasade u Zagrebu ukrašene su parolama »Budiša-Čičak, Savka-Miko«, na jednom mjestu »Jakov govno«, koje je netko prekrižio i dopisao »čovjek«. Pjevalo se *Savka nam je mati, a Tripalo ćaća/Hrvatska se do Zemuna vraća*; *Srbi u Srbiju/komunisti u Rusiju/tko nosi U, neka ostane tu*.[80]

Neredi na zagrebačkim ulicama trajali su nekoliko dana, 12. i 15. prosinca izraženije. Kada je na Trgu Republike došlo do okršaja s policijom, glumac Ante Rumora s ulaza u zgradu Društva književnika Hrvatske recitirao je *Moja Hrvatska gori …* Gorana Babića.[81] Studenti su započeli pjesmom Hašima Kučuka Hokija: »Zapjevajmo, drugovi, s vinom i sa tugom, otišla je voljena, u zagrljaj drugom«, pa uzvikivati

[76] Ljudi iz 71. 1990.:329–331.
[77] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 9, 3. 01. 1972.
[78] Razgovor I. V. s Tvrtkom Jakovinom, Zagreb; *The New York Times,* February 7, 1971. (Purges Goes Deep into »Croatian Life«, James Feron).
[79] IJ, Referat v.d. sekretara OK SKH Slavonska Požega, 5. 02. 1972.; Šentija 2007.:236–249; Ljudi iz 71. 1990.:92–93.
[80] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 9, 18. 12. 1972.
[81] Žižić 2009.:219.

»Savka, Miko«. Policija, napose ona koja je dovedena iz provincije, mnogi od njih Kordunaši, »pendrečila« je bez milosti. Milicija je nosila šljemove, landroveri su kružili središtem grada. Trg Republike bio je u 23h prepun ljudi i plavaca, gdje je prethodnih 2 i pol sata trajao sukob mladih i policije.[82] Formalno je snagama reda nadležan bio predsjednik RIV-a Dragutin Haramija, ali on s ponašanjem službe nije imao veze. Bio je izoliran, ali je nazvao Bakarića, protestirao da sve što se čini ide na njegov brk. »Ne ide na tvoj, već na moj«, odgovorio je Vlado Bakarić.[83] Američki novinari sve su objašnjavali kulminacijom nezadovoljstva zbog ekonomije, nacionalizmom i utjecajem nekoliko »fanatičnih staromodnih hrvatskih intelektualaca«.[84]

Jedan od studentskih vođa, Dražen Budiša, uhićen je u prosincu na Zrinjevcu, izvučen iz automobila. Ivanu Zvonimiru Čičku je policajac u Petrinjskoj, gdje se došao raspitati što se zbiva, rekao: »Čičak, baš vas tražimo« i zadržao ga u pritvoru.[85] Zatvoren je i Ante Paradžik, Goran Dodig, mnogi drugi. Matičari su pritvoreni 11. siječnja 1972. godine. Vlado Gotovac, glavni urednik dvadesetak brojeva *Hrvatskog tjednika*, optužen je da je izazivao »kontrarevoluciju, klasni i nacionalni sukob« koji je trebao »restaurirati separatistički kapitalizam«, zajedno s neprijateljima izvana. S njim su iste večeri privedeni i Marko Veselica, Šime Đodan, Franjo Tuđman, Hrvoje Šošić, Jozo Ivičević Bakulić, Zvonimir Komarica, Ante Glibota, Ante Bačić i Vlatko Pavletić. Osuda Marka Veselice, Joze Ivičevića Bakulića i Zvonimira Komarice kratko je obilježena i u *The New York Timesu*.[86] Zbivanja u zemlji svakako su izazvala zanimanje u inozemstvu, ali riječ je bila o lokalnom problemu, kojemu se tako i pristupalo.

Gotovac je suđen zajedno sa Šošićem i odležao je četiri godine. *Ja sam oduvijek bio protiv pretjeranog historizma, plačljivog tona i*

---

82 Crnković/Kušan 2006.:365.

83 Ljudi iz 71. 1990.:347; Supek 2006.:238; Ponoš 2007.:200; Bilić 1990.:106–107; Dabčević-Kučar 1997.:989.

84 *The New York Times,* 17. 12. 1971. (»Croatian Capital is Quiet After 4 Nights of Riots Stirred by Nationalist Resentment Against Belgrade«, David Binder); *The Economist*, January 22, 1972. (The only ally); Lilić 2011.:19.

85 Ponoš 2007.:199–201.

86 *The New York Times,* 26. 11. 1972.

romantičarskog zanosa, a posebno kada se je to radilo o Hrvatskoj, pa je i *Hrvatski tjednik*, baš da ne bi bio kao *Hrvatski književni list*, nastojao uređivati drukčije. *Neću se baviti utvrđivanjem društvenog karaktera moje ljubavi prema Hrvatskoj u praksi, jer je to bespredmetno kad sam optužen za šovinizam. A sadržaj tog pojma izaziva u meni gađenje, jer je u pitanju patetika, agresivna, najgora vrsta gluposti, koju svugdje i u svemu vidi samu sebe*, pisao je u zatvoru s 4. na 5. veljače 1972. Gotovac.[87]

Pozvonili su u pet sati ujutro. »Tko je?«, zapitao je Vlatko Pavletić, još jedan iz Matice. »Organi unutrašnjih poslova«, ogovorio je policajac u civilu, a bilo ih je nekoliko. »Imate li oružje?«, upitao je inspektor. »Evo ga, tu je!«, posegnuo je Pavletić u unutrašnji džep i izvukao zlatno nalivpero. »Evo, to je moje jedino oružje!«, rekao je navodno mašti i uljepšavanju sklon budući Predsjednik Sabora RH. Dok je Pavletić bio u istražnom zatvoru, tužilaštvu je pisao i Meša Selimović, braneći ga da nije »šovinistički nastrojen nacionalist«, pa PEN. Pavletić je pušten nakon godine i pol zatvora. Nekoliko godina kasnije uspio je doktorirati, ostao je profesor na Akademiji dramskih umjetnosti i kasnije.[88] Ukinuta je Matica hrvatska, ukinuto je Srpsko kulturno društvo »Prosvjeta«. Opstao je samo Nakladni zavod Matice hrvatske kao zasebno poduzeće. Direktor je bio Pero Budak, preživjeli su udar, sačuvali na uredničkim mjestima i Igora Zidića i Branimira Donata.

Franjo Tuđman suđen je da je kao »član Upravnog i Izvršnog odbora i predsjednik Komisije za hrvatsku povijest MH«... »obarao postojeći društveni sistem demokratskog samoupravnog socijalizma« i povezivao se s ekstremnom emigracijom. U zatvoru je bio devet mjeseci, možda i zbog navodne intervencije Miroslava Krleže kod samog Tita i rečenice »Tuđmanu ne pakovati«. Supruga Ankica, na kraju, mogla je razgovarati i s Jakovom Blaževićem, Jurom Bilićem, Mikom Špiljkom, Perom Carom, s kojim je razgovor bio najduži, tražeći da se suprugu pomogne.[89]

[87] Politički procesi Vlade Gotovca 2006.:27, 55–57.
[88] Pavletić 2006.:102, 117–119, 164–165, 216–224.
[89] Tuđman 2006.:141, 155–157.

Pretreseni su stanovi i nekih drugih, primjerice generala i narodnog heroja Ivana Šibla, predsjednika SUBNOR-a Hrvatske. Korektni, policajci su pitali da zapiše nekretnine i pokretnine na papir. Od pokretnina gebis, od nekretnina penis, odgovorio je navodno dotadašnji šef boraca, općepoznati kozer hrvatske politike.[90]

Pero Pirker doskora je obolio. *Ima rak na plućima. Tu je bolest sigurno i prije vukao, a sada mu je pod ovim psihičkim opterećenjem eksplodirala. Danas sam saznao da je oduzet*, pisao je Buković 28. lipnja 1972.[91] Malo više od mjesec dana kasnije, Pirker je pokopan na Mirogoju. Brzojav sućuti odmah su poslali Josip Vrhovec i Matek Kolar, strah je bio da se pogreb ne pretvori u onakav kakav je bio Većeslava Holjevca.[92] Policija je uhitila desetak ljudi koji su se, kako je javljano u novinama, ponašali posve suprotno normama ponašanja na takvim mjestima. Uhićen je čovjek koji je nosio natpis »Živio drug Tito«, čuli su se izolirani povici »prema Saboru«. Savka i Tripalo, govorili su neki, namjerno su zakasnili. Velika masa okupljenih (procjene su različite, od 30 000 do 100 000 ljudi) stvorila je špalir, pljeskalo se, recitirani su stihovi hrvatskih pjesnika, pjevala se *Vila Velebita*. Savka je tada, govorila je Jelica Radojčević, rekla: »Ne ovdje na sprovodu«. Grob je bio ukrašen cvijećem u bojama hrvatske zastave.[93].

Jedna je skupina političara nestala s političke scene. Nekoliko godina kasnije susretali su se petkom, kada se igrao preferans. Društvo su činili gotovo svi iz političkog života: Kučarevi, Šiblovi, Tripalovi, Sarićevi, Bijelićevi, Koprtle, Mira Pirker, kasnije i Tuđmanovi.[94] Doskora su se počeli pričati i novi vicevi. U slavnom restoranu »Kod debelog Martina« tražili su se odresci »a la Bakarić«. »Nemamo, nismo sve svinje poklali.« Ili: »U Hrvatskoj su na ekran montirali brisače. Zašto? Da pobrišu pljuvačke na ekranu, kojim ga gledatelji zapljuvavaju.«.[95]

---

[90] Bilić 1990.:158–161.

[91] Jakovina 2011.:23; Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 9, 28. 06. 1972.

[92] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 10, 1. 08. 1972.

[93] NARA, RG59, Subject numerical files, 1970-1973; Political and Defense, from: Pol12Yugo to Pol13-2 Yugo, Box 2837, Zagreb 444, 8/11/72, Pirkers Funeral; Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 10, 6. 08., 9. 08., 11. 08. 1972.; Ramet 2009.:321; Bilić 1990.:58–59; Dabčević-Kučar 1997.:1020–1022.

[94] Tuđman 2006.:169.

[95] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 9, 4. 02. 1972.

Novo vodstvo nije željelo ni moglo stvari vraćati na staro. Miloš Žanko, potpredsjednik Skupštine Jugoslavije, koji je smijenjen na Desetoj sjednici početkom 1970., nikada nije rehabilitiran, ostao je živjeti u Beogradu. Srbi u Hrvatskoj izgubili su znatan dio povjerenja u SKH. Teško se shvaćalo da smjena Mike i Savke nije značila »otvaranje vrata unitaristima, poništenje ustavne reforme Federacije… suverenosti republika«, pisao je u svom dnevniku Dušan Bilandžić, također član CK SKH.[96] Takav stav nije nailazio na razumijevanje u svim dijelovima države.[97] Novo vodstvo čak je i neke od ranije predloženih projekata koje je osuđivalo kao nacionalističke – poput plana da se izgrade Muzeji hrvatskih starina u Splitu, Sakralnih umjetnosti u Zadru, NSB i Povijesni muzej u Zagrebu – preuzelo i realiziralo, često i pod predsjedavanjem upravo onih koji su bili njihovi najglasniji kritičari.[98]

Promjena do koje je došlo, ma kako se s jedne strane i za neke doimala surovom, bila je kao i toliko toga u Jugoslaviji udar s pola snage. Promjena nije trebala porušiti sve. Teško da se praksa i mogla vraćati na stanje prije promjena, ako je još u ožujku 1971. Vladimir Bakarić ljubljanskom *Delu* rekao kako je u Hrvatskoj na djelu »zdrava i dobra« »mala renesansa nacionalnog momenta«. Veljko Milatović, novi predsjednik Savezne konferencije SSRNJ i kasniji afirmator Crne Gore u Federaciji, početkom 1971. rekao je kako *Ne vidi nikakve opasnosti od jačanja državnosti republika i nacionalne ravnopravnosti. Uvjeren sam da je jačanje ravnopravnosti jedan od ključnih faktora demokratizacije društva*. Problem je bio tek kada se posebnost naglašava kao apsolut ili monolitnost fetišizira.[99] Jugoslaviji su reforme bile nužne, bila je nužna i demokratizacija, a obje su komponente bile sadržane u Masovnom pokretu. Uz njega je bilo i pojava koje su opterećivale prihvaćanje onoga što su Hrvati htjeli.

Hrvati u Federaciji tek su dijelom podupirali maspok. Život u Beogradu, pa izloženost drugim medijima, sredini, snažniji osjećaj jugoslavenskog zajedništva, učinio je da se od svega što se u Hrvatskoj

[96] Bilandžić 2006.:121–123; Bilić 1990.:52.
[97] Vuković 1989.:621–622.
[98] Ljudi iz 71. 1990.:341.
[99] Mujadžević 2011.:284; Marović 2006.:320.

događalo jasnije vidi zazivanje prošlosti, no demokratska i pluralistička platforma koju su u Hrvatskoj promovirali. U Državnom sekretarijatu za vanjske poslove (DSVP-u ili DSIP-u), svi Hrvati gotovo su listom bili protiv Zagreba, pa se na tome primjeru najlakše dokazivalo tko je odnarođen. Sukob, vezan za samu suštinu Federacije, bio je oko statusa činovnika u federalnim ustanovama: jesu li oni odgovorni svojoj republici ili lojalni ustanovi u kojoj rade?[100] Poneki su, ako je inače naglašenom Srbijancu Slavoljubu Petroviću Đeri vjerovati, bili pravi »hrvatski nacionalisti, separatisti i otvoreni provokatori«. Tako je Mladen Kljenak 1971. po dolasku u Tunis na mjesto prvog savjetnika rekao da je njegova zadaća brinuti se o »poslovima svoje republike«, pa je želio uzeti privredne planove, organizirati posjete hrvatskih delegacija, podijeliti sve konzularne poslove. Kako je Đera napisao, Kljenak je godinama ostao u diplomatskoj službi »štićen od svoje republike«.[101] U Hrvatskoj su govorili kako je DSIP namjerno distribuirao laži o vezama hrvatskoga partijskog vrha s ustaškom emigracijom. Premda su izvještaji koji su u Zagrebu bili sporni prolazili kroz ruke Hrvata, tomu se nije vjerovalo jer je sve dokazivalo tvrdnju kako »unitarizam odnarođuje«, navodno je Savka odgovorila Mirku Tepavcu, saveznom sekretaru.

Cvijeto Job je prije odlaska na službu u Ujedinjene nacije morao u svojoj republici dobiti blagoslov. *Narodni vođe maspoka smijenjeni su tjedan ranije. Postavljeno je novo hrvatsko rukovodstvo… Čim sam došao na Glavni zagrebački kolodvor, osjetio sam ledenu, mračnu atmosferu. Ne zbog vremena, već ljudi. Nitko se nije smijao, jedva da je itko govorio, gotovo da je prevladavala posvemašnja, neugodna, tišina. Ali ipak, unatoč svom porazu, poniženju i nesigurnosti oko osobnih karijera i sudbina dužnosnika prijateljski nastrojenih prema maspoku, predsjedavajući republičkog Državnog vijeća za vanjske poslove – a bio je to Josip Šentija – zamolio me, saveznog službenika, da se posebno pobrinem za hrvatska izaslanstva koja bi dolazila u New York. On je još uvijek pristajao uz liniju da je moje biti*

[100] Nenadović 1998.:150.
[101] Petrović Đera 2007.:226–228.

prvo Hrvat, a potom Jugoslaven.[102] Kada je krenuo obračun, kolege iz Ulice kneza Miloša bile su osobito kritične prema dvojici saveznih dužnosnika, nekadašnjih diplomata, koji su prišli proljećarima, Maksu Baći i Josipu Đerđi. U tome je osobito glasan bio ambasador Stipe Drndić, inače Istranin.[103]

Jugoslavija, liberali u Srbiji

Smjena Aleksandra Rankovića 1966., bez obzira je li drugi čovjek jugoslavenske Federacije bio odgovoran za sve što mu se pripisivalo, otvorila je zapretene osjećaje, sputana očekivanja, mogućnost da se ostvari modernije i novo. Makedonci i Slovenci unutar Socijalističkog saveza radnog naroda već su 1966. tražili više ravnopravnosti njihovih jezika u saveznim organima. Makedonci su, a ostalo je to trajno osjećanje, bili (pre)osjetljivi na Bugare, bugarsku historiografiju prije svega. Autokefalna Makedonska pravoslavna crkva formirana je u lipnju 1967., jasan znak promjene unutar makedonskoga korpusa i prema Srbima i ostalim susjedima. Različite su nacionalnosti postajale vidljivo svjesnije svoje posebnosti. Potom je slijedila *Deklaracija o položaju i nazivu hrvatskog književnog jezika*. Tekao je proces pretvaranja muslimana u Bosni i Hercegovini u Muslimane, samostalnu zajednicu. Veća prava dobivaju pokrajine, jezici nacionalnih manjina (narodnosti). Čak je i u Crnoj Gori došlo do promjena ili rasprava koje su bile tako netipične za poslijeratno razdoblje u najmanjoj republici. Odluka da se na Lovćenu izgradi Mauzolej Petru II. Petroviću Njegošu. Nacrt je izradio Ivan Meštrović, a buku koju su podigli svećenici Srpske pravoslavne crkve ocijenio je Veljko Milatović, tada još predsjednik Odbora za izgradnju mauzoleja i predsjednik Narodne skupštine SR Crne Gore, kao čisti nacionalizam. *Oni ne mogu da podnesu da jedan Hrvat splete venac na Lovćenu jednom Crnogorcu; da jedan rimokatolik gradi spomenik jednom pravoslavnom vladici,* pisao je Milatović. U polemici koja se razvila u proljeće 1970. i vodila nakon toga, prelamala su se pitanja

[102] Jakovina 2003.:1038–1039.
[103] Marković 1987.:327.

gubitka crnogorske državnosti 1918., nestanka Crnogorsko-primorske mitropolije.[104] Usporedivi su procesi tekli posvuda, ali su najviše buknuli i najdalje otišli u drugoj po veličini republici. Od promjena u Zagrebu morali su se zatresti i drugi dijelovi države.

Latinka Perović, tada sekretarica CK SK Srbije, raspletom u Karađorđevu u prosincu 1971. bila je tužna, zabrinuta. Proljećare nikad nije doživljavala kao osobe koje su željele razbiti Jugoslaviju, ali jesu nastojale redefinirati položaj vlastite republike, a onda i cijele države. Problem je bio što su u zahtjevima, pa i načinu na koji su vodili politiku, ostajali sami. Oslonac na Tita i samo Tita, nepostojanje saveznika u glasovanju u ijednoj drugoj republici, bez obzira jesu li bile nerazvijene ili bogatije, morale su biti jasan znak da se dugoročno u Zagrebu nešto ili mora modificirati ili će animoziteti biti sve veći, a Hrvatska nema snagu da se bori protiv svih. U beogradskom Narodnom pozorištu 7. srpnja 1971. slavila se 30. obljetnica Ustanka naroda Srbije. Tito je ušao u kazalište, u njemu je sjedio cijeli državni vrh, predstavnici svih republika, ali publika se nije pokrenula, nije bilo aplauza. Je li to bila poruka da je naginjanje Zagrebu Titu oduzelo ulogu arbitra, moguće je.

Miko Tripalo upitao je Latinku u Karađorđevu što bi učinila. »Nemojte sve braniti, jer nije sve branjivo nigde«, odgovorila mu je. Tito je o ovom obaviješten. »Ti si žalila Hrvate?«, pitao ju je. »Naravno, i njih i sve nas«, odgovorila je drugarica Perović. Tito je vjerovao da će sve ići dobro, da će Tripalo stvari prelomiti kao najutjecajniji, ali rasplet je bio surov i drukčiji od zamišljenog. Oni koji su došli nisu bili »najdorasliji« stanju kakvo je zavladalo.[105]

Prva reakcija vodstva u Srbiji, već 5. prosinca 1971. bila je da Srbija ne smije raspirivati protuhrvatsko raspoloženje, negirati nacije i republike, već zagovarati ravnopravnost. Vjerojatno je Latinka Perović dobro procjenjivala da se u složenoj zemlji i njihove pozicije teško mogu zadržati ako oni koji su smijenili hrvatsko vodstvo sad dobiju krila. Možda bi lakše bilo da se ranije artikuliralo zajedničko gledanje svih političara iz svih republika koji su na budućnost zemlje gledali slično,

[104] Pirjevec 2012.:545–547; Marović 2006.:397–407. Mauzolej nije otvoren jubilarne 1971., već 1974. godine.

[105] Milosavljević 2008.:94–95 (Razgovor s Latinkom Perović); Vuković 1989.:591–603.

bez obzira što se nikada velik dio ciljeva nije podudarao. Glasine su kružile da se u Beogradu Jugoslavenskoj narodnoj armiji predlagalo da intervenira protiv Hrvatske. Ako bi odbili, pozvali bi Ruse. Tito je imao potporu generala, bio je protiv onih koji ugrožavaju Jugoslaviju, koji ga optužuju da odlučuje bez demokratske rasprave. Nakon Karađorđeva Latinka je rekla kako se očekuje diferencijacija kadrova u Hrvatskoj. Slavko Komar, koji je krajem veljače 1972. bio u Beogradu, zapisao je Buković u dnevniku, od Latinke je čuo kako su akcije u Hrvatskoj »realne«. Doduše, hrvatsko vodstvo pritiskalo je ono u Srbiji na akcije, za što im je nedostajalo snage.[106] Razloga za redefiniranjem položaja hrvatske republike unutar Jugoslavije bilo je, to doista mnogi nisu sporili. Mnoge su republike imale sličan tip prigovora. Latinka Perović, informacija je kolala na zatvorenoj sjednici CK SKH, smatrala je da »jake snage« u Srbiji obračun s hrvatskim nacionalizmom žele iskoristiti kako bi pobijedio unitarizam i »srpski nacionalizam u formi velikojugoslavenstva«.[107] Perovićeva i Nikezić vjerojatno su puno bolje od drugih vidjeli kako je u temelju svega, barem što se tiče vodstva u Zagrebu, riječ o »reformi sustava«. Pronalazak *modusa vivendi* s hrvatskim liberalima mogao je ugroziti konzervativne krugove u Srbiji i stoga je pritisak na vodstvo išao iz toga smjera.[108]

Kada su 20. listopada 1972. liberali pali, Latinka je Tita u jednom trenutku našla nasamo. *Druže predsedniče, ja pripadam mlađoj generaciji, ništa ne tražim, ali Vi nećete u Srbiji lako naći čoveka kao što je Marko Nikezić, ja sam prosto dužna da Vam to kažem!,* rekla je Latinka Titu. On je bio ili do suza dirnut ili izvrstan glumac, odgovorio je: *Ja to znam!*. Možda je Tito osjećao i određenu zahvalnost što je Srbija ukupno ostala mirna tijekom događanja u Hrvatskoj. Istodobno, pokazalo se da srpsko rukovodstvo prepoznaje osnovno što je vodstvo u Zagrebu željelo. Koncentriranje na srpsko, čak i kada su u Zagrebu dirnuti neki od problema koji su se ticali čitave Federacije, bili su mogući jer se osjećalo da je iza otvaranja pitanja Miloša

[106] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 9, 2. 03. 1972.
[107] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 10, 24. 09. 1972.
[108] Ramet 2009.:329.

Žanka i 10. sjednice CK SKH bio sam Tito.[109] Kasnije odbijanje da se Žanko rehabilitira, tomu su vjerojatno bili potvrda. Svejedno, mnogi su držali da je Nikezić-Latinkina struja protiv tradicije Srbije »slučajna liberalističko-kozmopolitska« skupina kratka daha.[110]

Tragovi koje su ove smjene, a slijedila je demisija Krste Crvenkovskog u Makedoniji i Staneta Kavčiča Sloveniji[111], ostavile vukli su se predugo, pretvorile su se u ključno vrijeme u povijesti socijalističke Jugoslavije. Iako prekretnica, raskrižja ili odlučnih smjena povjesničari pronalaze mnogo, promjene sedamdesetih ostale su dublje i bile su po zahvatu šire od svega što je slijedilo kasnije ili prethodilo tome vremenu. Sada zahvaćeni nisu bili samo ili uglavnom oni koji su poraženi u Ratu ili odstranjeni s IB-om, već najobrazovanija komunistička elita ili barem oni na koje se društvo moglo osloniti u modernizaciji.

Zaključak: Hrvatsko proljeće danas, Hrvatsko proljeće u svijetu

Skupina mlađih političara krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih, koji su željeli promjenu, držali su da odnosi u Federaciji kakvi su postojali nisu dobri. Trebalo je nešto promijeniti, ići u smjeru »veće samostalnosti republika i zajedničkog dogovaranja«, ali samo u jednom minimalnom opsegu. Prilike u zemlji bile su sve teže, sukoba je bilo sve više. Ukoliko su opcije bile za unitarističku Federaciju ili razbijanje zemlje, onda se trebalo tražiti novo, srednje rješenje. Samoupravljanje se može ostvariti tek unutar republika; u tome je smislu važan i paritet, ali i pravo republika na kadroviranje. Idealnih Jugoslavena nije bilo, republike su morale znati tko ih predstavlja u saveznom središtu.[112] Ovako je na sjednici Predsjedništva SKJ govorio Miko Tripalo krajem 1970. godine. Ako se željelo pronaći novi model funkcioniranja Federacije, ako su se republike trebale izboriti za više prava, valjalo je

[109] Milosavljević 2008.:74–75, 92–93, 146 (Razgovor s Latinkom Perović).
[110] Bilandžić 2006.:123.
[111] Marković 1987.:391; Vuković 1989.:704–737; Kavčič 1988.:33–53.
[112] MT, Diskusija druga M. Tripala na Jedanaetoj sjednici Predsjedništva SKJ, održanoj u Zagrebu 18. rujna 1970. godine.

pronaći saveznike. Njih je bilo u provinciji, medijima, školstvu. Tragovi zatopljenja ostali su u memoriji stanovništva još jako dugo.

Televizija, tada svemoćna i utjecajna, prvi je put imala većinu novinara koji su zdušno odobravali partijski kurs. Društvo se otvorilo, vidjelo se to i po činjenici da se X. sjednica CK SKH, na kojoj je smijenjen Miloš Žanko, prenosila uživo. Savka je govorila satima, glas je odlazio u eter. Sve je potom reemitirano nakon Dnevnika u 9.30h, pa ponovljeno još jednom, na kraju programa. Rečenica direktora TV-Zagreb Tomislava Golubovića, kako »nema pojma« što rade novinari u Informativnom programu, mogla je tako biti posve istinita. Smjer je bio prihvaćen, prevelikog nadzora nije moralo biti.[113]

Nije, svakako, isto bilo u Zagrebu ili Požegi, još manje u Užičkoj Požegi ili Štipu, ali brojne su sredine funkcionirale drukčije, svima je bilo karakteristično da je počinjalo novo doba. Događalo se to i u svijetu, jer je svijet iz vremena hladnoratovske konfrontacije, ublažene nakon početka šezdesetih, ulazio u doba detanta. Mijenjali su se ukusi u umjetnosti. Književnost je prestajala biti isključivo elitistička, pisalo se za publiku, ne za vječnost. Iako su već 1972. privremeno aktualnost forsirali tek režimski umjetnici, a drugi još više utonuli u ezoteričnost, brzo se sredinom sedamdesetih moderni trend ponovo uspostavio.[114]

Hrvatsko proljeće svakako se detaljnije treba gledati i kroz naočale vanjske politike. U zemlji koja je svoje postojanje temeljila na važnom mjestu u međunarodnim odnosima, u trenutku kada je sporazumijevanje između dviju super-sila postajalo prisnije no ikada, taj je aspekt jednako važan kao i odnosi unutar države. Sjedinjene Države, bilo je to ponovo jasno i nakon 1968., na sovjetski ulazak u Jugoslaviju svakako ne bi ostale mirne. No, bi li ulazile u sukob, drugo je pitanje. Tito je tijekom uzvratnog posjeta SAD-u, pa Kanadi i Ujedinjenom Kraljevstvu krajem 1971., primao vijesti o zbivanjima u zemlji. Mirjana Krstinić, članica SIV-a, pratila ga je tijekom te turneje. Bila je bliska Savki. Izjava Hrvoja Šošića da Hrvatska zatraži članstvo u UN-u nije bila puno više od budalaštine, koja je dobila neslućene razmjere, čula

[113] Lilić 2011.:14-19; Pavličić 2011.:117–123.
[114] Pavličić 2011.:128.

se i u Titovoj pratnji tijekom putovanja. Ona, baš kao ni ostale slične radikalne izjave, nisu, naravno, bile razlogom pada proljećara, jasno je to u Karađorđevu rekla i Savka, ali su iskorištene za stvaranje atmosfere, osjećaja da su prilike izmakle nadzoru.[115]

Osamdesetogodišnji Tito, još uvijek voljan čuvati svoju posebnost i samostalnost, Sovjetskom je Savezu bio voljan popuštati više no što su njegovi suradnici to željeli.[116] U kritičnim je trenucima često prijetio Sovjetima i ugroženim jedinstvom zemlje. Time bi uvijek tražio da se političari priberu, podvuku pod njegovo okrilje. U isto vrijeme, sovjetski je pritisak bio jasan, otvoren, neugodan. Prvo je u travnju 1971., za vrijeme sjednice državnog i partijskog vrha na Brijunima, kada su neki očekivali rasplet krize i smjene u Zagrebu, Tito obavijestio okupljene kako ga je tijekom ručka nazvao Leonid Brežnjev. »Razgovori s Moskvom veoma su rijetki, možda u dvije godine jedanput«, pa je propitivanje o prilikama u zemlji bilo shvaćeno ozbiljno. U lipnju 1971. u vili Weiss Tito je ponovio kako SSSR zbivanjima u zemlji daje veliku pozornost. Brinuli su se kako se razvija socijalizam u Jugoslaviji, manevrirali su snagama Crvene armije i Varšavskog ugovora uz granice. Čak je jedna od štabnih vježbi nazvana »bratska pomoć Jugoslaviji«. Tražili su da se na putu za Sredozemlje avion sa 17 sovjetskih veleposlanika spusti na jugoslavenski teritorij. Tito je to odbio, jer u suprotnom: »Mi ne bismo znali kad dolaze da predahnu, a kad bi došli da nas okupiraju.« Bili su drski, pritiskali su zbog toga što je Jadran ostao izvan dosega Moskve. Bila je to, rekao je Tito, borba za »carističku koncepciju uređenja svijeta«.[117] Pod pritiskom iz Pekinga i Washingtona, Moskva je bila sve nervoznija zbog baza na toplom moru. Ovolikog upletanja, govorilo se u vrhu države, nije bilo od Rata. Tradicionalno oslanjanje na Crnu Goru i Srbiju napuštalo se, trebalo je tražiti veze u Hrvatskoj i Sloveniji, posebno zbog pristupa obali. Stvaranje napetosti, glasine da bi se moglo intervenirati kao u

[115] Ljudi iz 71. 1990.:67; Jakovina 2010.: 769–775; JFK, Briefing Book, Visit of Richard Nixon, President of the United States.

[116] Vuković 1989.:539–542, 570–580; Tepavac 1998.:139–144; Marković 1987.(2):305–308.

[117] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 8, 22.06.1971.

Čehoslovačkoj, da se Brežnjevljeva doktrina primjenjuje i na Jugoslaviju, bile su vjerojatno dio specijalnog rata.

Tito je u SSSR otputovao u ljeto 1972. Brežnjev ga je hvalio zbog obračuna u Hrvatskoj. On je izjavio da ga sada čeka »glavno«. Trebalo je razriješiti sistemska pitanja, jedno vezano uz prava republika, drugo razvojno.[118] Na molbu Sovjeta da u slučaju rata na Bliskom istoku sovjetski zrakoplovi mogu prelijetati Jugoslaviju, čemu je Tito udovoljio, ambasador u Moskvi Veljko Mićunović je rekao kako je »Tito kapitulirao pred Rusima«.[119] Žurba za zauzimanjem pozicija, nastojanje da se stvari dokraja prirede za trenutak kada Tita više neće biti, početkom sedamdesetih činile su se posve zrele. Dopustiti da uspije reforma u Jugoslaviji Sovjetima se činilo nemogućim, nedopustivim, ali je njihova realnija prijetnja u svijetu detanta kada se činilo da SAD dopuštaju ravnopravnost druge super-sile, osigurala i Titov, jugoslavenski, zaokret prema snažnijoj »restaljinizaciji«.[120]

Tisak i način na koji se pisalo o Moskvi, bio je stalno kritiziran. Kako su promjene i demokratizacija u Jugoslaviji bile upravo najvidljivije u tome području, jasno da je sovjetski pritisak bio izravno povezan i sa stupnjem do kojeg su promjene u SFRJ za SSSR bile prihvatljive. Kako je član CK KPSS-a i glavni urednik *Pravde* rekao uredniku *Komunista* Savi Kržavcu, »nacionalističke strasti« u SFRJ razbuktale su se na kvazisocijalističkoj i kvazidemokratskoj platformi, a inspirirani su i krugovima »izvan« zemlje. Poneki žele podijeliti zemlju, čiji opstanak »po našem mišljenju nije više samo unutrašnja stvar Jugoslavije«. Raspad SFRJ dodirnuo bi cijeli svijet, napose Balkan. »Nama ne može biti svejedno ko će i kako sutra čerupati Jugoslaviju«. Mihail Zimjanjin u tome je smislu podržao Tita, jer su upravo skupine koje su djelovale protiv njega bile glavna uporišta antisovjetizma i antikomunizma, a opet nadziru glasila. Tito je na strani komunizma, a »nacionalisti« razbijaju Partiju, pa i zemlju. Sovjetski Savez ne može u ime »nekakvog nemiješanja« mirno gledati kako se »izdaje internacionalizam, izdaju

[118] Milosavljević 2008.:97 (Razgovor s Latinkom Perović).
[119] Dnevnik Ivana Bukovća Ćire, sv. 9, 21. 04. 1971.
[120] Milosavljević 2010.:241–242.

principi Marksa i Lenjina« i raspada Jugoslavija.[121] Sasvim je jasno da glavni urednik *Pravde* nije iznosio tek svoja mišljenja, kao što ni stav Moskve s takvim tipom pritiska nije bio tek obična razmjena mišljenja. Odnosi Sovjetskog Saveza i Jugoslavije u tome razdoblju bez uvida u moskovske arhive neće biti dokraja jasni. U Zagrebu je činjenica da hrvatsko traženje za tri koksare, koje su odbijene, dok su u Smederevu dobili sve, Norbert Weber komentira kao pokazatelj da smo »mi Hrvati odvisili u SSSR-u«.[122] Koliko je Tito popuštao pred Moskvom, koliko se bojao onoga što bi zaista mogli učiniti, a koliko je intimno osjećao da su mu stavovi SSSR-a bliži od demokratskih raspleta koji su se odvijali u zemlji, stvar je analize, no utjecaj Moskve svakako je bio ključan za dio odluka koje su se u Beogradu na kraju poduzele.

Hrvatski reformski pokret, liberalizam u Hrvatskoj, Hrvatsko proljeće, euforija, maspok, kontrarevolucija, čak i po obilju naziva pokazuje koliko je ova povijesna epizoda bila važna, duboka, posvuda prisutna. Rasplet je bio brz, ali posljedice su ostale sve do danas. Nakon što su se završili sudski procesi, društvo našlo određenu stabilnost, o proljećarima se govorilo potiho, baš kao što su se i ploče Vice Vukova puštale tek kada se moglo pretpostaviti da »nitko – nepozvan – ne sluša«. Pokušalo se zbivanje učiniti manje dramatičnim. U udžbeniku povijesti za drugi razred srednjih škola 1986. godine napisano je kako je: »U procesu reforme federacije SKJ (je) imao žestoku borbu s oba tradicionalna tipa nacionalizma – unitarizma i separatizma – čije je pristaše potisnuo s javne političke scene i izveo reformu federacije sankcioniranu u ustavnim amandmanima 1971. i u Ustavu 1974. godine«. Tada je spriječena i »tendencija razvoja prema višepartijskom sistemu, a tako i tendencija povratka na stari etatistički predstavnički sistem s vlašću jedne partije«.[123] Tu je rečenicu napisao inače odličan poznavatelj svega što se sedamdesetih događalo, ali je bio nejasan, gotovo namjerno nepamtljiv.

[121] MT, Zabeleška o razgovoru urednika *Komunista* Sava Kržavca sa Mihailom Vasiljevićem Zimjanijinom, gl. urednikom *Pravde* i članom CK KPSS, Beograd, 26. 04. 1971.

[122] Dnevnik Ivana Bukovića Ćire, sv. 10, 9. 10. 1972.

[123] Povijest 2 1986.:308.

U udžbeniku *Marksizam i socijalističko samoupravljanje 2,* za drugi razred usmjerenog obrazovanja, nešto su opsežnije i nešto jasnije opisane rane sedamdesete. Ograđujući se da bez temeljitog istraživanja nije moguće dati sliku »političke diferecijacije«, naveo je kako su protiv »tendencija nacionalizma, liberalizma, tehnokratizma, protiv dubokih strukturalnih promjena koje su te tendencije nosile ustale pretežno ratno-revolucionarne generacije na čelu s velikanima revolucije«. One su se bojale kontrarevolucije, ugrožavanja revolucije, pa i »mlađe liderske grupacije« koja je željela preuzeti vlast. »Neki istaknuti mlađi 'lideri' procijenili su da imaju većinu u rukovodstvima. Težeći legitimitetu, popularnosti i moći, oni su izlazili u javnost s 'modernim' konceptom društvenog razvoja.«. Starije su optuživali da su »umorni«, »nepismeni«, »birokratizirani«, obećavali su zapadni standard, forsirali tržišnost. U političku su borbu zato ulazile »i desne opozicione građanske snage, nudeći svoje savezništvo 'progresivnom dijelu' SK«, sve u nadi da će dijeliti vlast. Tito i Kardelj procijenili su da dotada zapretene političke ideje koje su izlazile u javnost, ugrožavaju pitanje stabilnosti. Najsnažnije su takvi trendovi izašli na vidjelo u Hrvatskoj. »Koristeći slobodu političkog djelovanja nacionalističke snage u Hrvatskoj, okupljene oko Matice hrvatske, stvorile su tzv. 'masovni pokret', smjerajući da se organiziraju kao nova politička stranka u Hrvatskoj, koja bi se borila za što veće osamostaljivanje SR Hrvatske«.[124]

Sve što je pisano tada, osamdesetih, bilo je manje no što se u hrvatskim udžbenicima povijesti pisalo o 1971. Deseta je sjednica CK SKH spomenuta već tada. Udžbenik je napisao Ivo Perić, kojeg je u tome izdanju recenzirao i Franjo Tuđman. Nakon Karađorđeva baš je taj recenzent promijenjen, a važna je sjednica sada interpretirana kao obračun s unitarizmom i – nacionalizmom. Kako to često jest, knjige iz kojih se uči uvijek održavaju dominantnu ideologiju elite, bez obzira koja su razmišljanja autora.

Ono što je beogradski tisak opisao nakon Karađorđeva 1971. »jugoslavenskom najozbiljnijom poslijeratnom krizom« zapravo to nije bila.

[124] Bilandžić 1987.:109–111.

Slom Hrvatskog proljeća bio je tek ulazak u krizu, ali ne i kraj svijeta. Nije bio niti samo priprema za početak novog doba koje je nastupilo 1991., bez obzira što su gotovo svi akteri onoga vremena poslije sudjelovali u stvaranju neovisne države. Karađorđevom je završeno jedno reformsko razdoblje, kakvih je u jugoslavenskoj prošlosti bilo nekoliko. Sustav se više puta pokušavao reformirati, probiti barijeru prema demokratizaciji, time je dinamizirao svoje kretanje, ali je svaki put i propadao. Svi koji su 1971. smijenjeni ili zatvoreni, koji su se razočarali, nisu prestali živjeti i raditi, mada su izgubili nadu da je reforma postojećeg moguća. Smijenjena generacija možda je imala snage za promjenu. Naslijedila ih je mediokritetska i tehnokratska struktura, ali baš je ona izgurala Ustav 1974. Pojačane su bile tek međunacionalne netrpeljivosti, a one su i dva desetljeća poslije bile najvidljivije kada se Federacija raspadala.

Pokret je bio masovan, zahvaćao je provinciju i centar, radnike, novinare, lokalne vođe, kulturnjake, studente, generale, vrh političke elite. Dodirnuo je svakoga, pa je zato nužno bio pluralan. Masovnost mu je osigurala vidljivost, važnost u povijesti. Vodstvo je bilo popularno i sposobno. Smjena je bila tragična, jer kvaliteta onih koji su otišli nije se tek tako mogla nadoknaditi. Govorio je to i Jakov Blažević Savki i Miki: »Nema govora da oni podnesu ostavke, jer takvo rukovodstvo SKH nikada nije imao«.[125] Sve se događalo u vrijeme kada su i drugdje tekle ili su se tek dogodile velike promjene. Pokret, doduše, nije dobro procjenjivao što može, nije shvaćao kako Jugoslavija funkcionira. Nisu ga podupirali u zemlji, nije imao podupiratelje izvan zemlje. Zapad je ionako htio ujedinjenu Jugoslaviju i vidio Tita kao jamca jedinstva, a to je trebalo biti prirodno zaleđe liberala. Bez obzira na ove propuste, epizoda je ostala ključna za shvaćanje Jugoslavije i Hrvatske u Jugoslaviji sve do danas. Ono što se događalo tijekom 1972. i kasnije daleko je više od priče o represiji ili smjene upravljačkih elita. Iskustva u Slavoniji pokazuju da je Hrvatska u socijalističkom razdoblju bila natopljena neriješenim međunacionalnim problemima, koji su bili otvoreniji no što se to u javnim forumima ikada priznavalo. Međunacionalni odnosi bili

[125] Bilandžić 2006.:239.

su do tolikog stupnja neriješeni i predstavljali problem koji je državu morio od samog nastanka, da je njihovo rješavanje bilo nužno ako se željelo misliti na budućnost Federacije. Bez demokratizacije sustava, »sistemskih rješenja«, to se teško moglo dogoditi. Zato su inicijative o »čistim računima«, na koje se nužno ne mora gledati samo u ekonomskom smislu, možda mogle biti način da se adekvatnije pokuša rasplesti ozbiljna kronična kriza. Za to su bili potrebni bolji savezi s drugim republikama, drukčije uređeni međunarodni odnosi, sretnije okolnosti u Hrvatskoj. Hladni rat, čvrst položaj Tita i sustav u kojem su se rješenja mogla donijeti na vrhu, bez valorizacije interesa većine, odgodio je rasplet onoga što je već tada bilo goruće i tražilo drukčije pristupe. Kada je Hladni rat prestao, Jugoslavija nije više imala načina kako desetljećima nerješavana pitanja rasplesti. Da je reformski pokret u SFRJ početkom sedamdesetih uspio, devedesete na europskom Jugoistoku mogle su izgledati drukčije.

Izvori i literatura

Izvori

Dnevnici Ivana Bukovića Ćire, 1962.–1989., Zagreb (u posjedu obitelji).
Ivan Jakovina (IJ), osobna arhiva, Požega. (Direktor *Požeškog lista* 1965.–1972.).
John Fitzgerald Kennedy Presidential Library and Museum (JFK), Boston, SAD.
Papers of William Leonhart, American Ambassador to Yugoslavia (1969.–1971.).
National Archives and Record Administration, College Park, Maryland, SAD (NARA); RG 59, Subject numerical files, 1970.–1973.; Political and Defense, Pol12Yugo – Pol13-2Yugo, Box 2837.
Osobni fond Miko Tripalo (MT), 1926./2002. Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb.
Politička djelatnost do 1990., Ostale političke i druge dužnosti, Kutija 24.

Tisak

The Economist, London, Ujedinjeno Kraljevstvo.
The New York Times, Sjedinjene Američke Države.[126]
Požeški list, Organ Socijalističkog saveza radnog naroda Općine Slavonska Požega, Požega.

[126] Na novinskim člancima o Hrvatskom proljeću iz američkih glasila zahvaljujem dr. Ivanu Čizmiću.

RAZGOVORI

Razgovor s Krešimirom i Boženom Golek, Požega.
Razgovor s V. Sa., Zagreb.

KNJIGE

Angelis, Aris 2011. *Ljudi XX. stoljeća*. Zagreb: Disput.
Baletić, Milovan (ur.) 1990. *Prekinuta šutnja. Ljudi iz 1971.* Zagreb: Dopunski izdavački program Vjesnik.
Baletić, Milovan 2003. *Hrvatska simultanka. Prosinac sedamdeset prve*. Zagreb: PiP Pavičić.
Bilandžić, Dušan 1987. *Marksizam i socijalističko samoupravljanje 2*. Zagreb: Školska knjiga.
Bilandžić, Dušan 2006. *Povijest izbliza. Memoarski zapisi 1945.–2005*. Zagreb: Prometej.
Bilić, Jure 1990. *'71. Koja je to godina?* Zagreb: Centar za informacije i publicitet.
Buvač, Drago 2011. *Treći krug. Javna ispovijest o novinarskim tajnama*. Zagreb: Plejada.
Crnković, Zlatko i Kušan, Ivan 2006. *Oko Sljemena i globusa: Izabrana pisma 1946.–1997.* Zagreb: Profil International.
Dabčević-Kučar, Savka 1997(2). *'71, hrvatski snovi i stvarnost*, Zagreb: Interpublic.
Dragosavac, Dušan 1985. *Zbivanja i svjedočenja*. Zagreb: Globus.
Džeba, Krešimir 1998. *Sudbina novinara. Članci, kolumne, intervjui, 1990–1992*. Zagreb: Interpublic.
Đikić, Ivica 2004. Domovinski obrat. Politička biografija Stipe Mesića. Zagreb: VBZ.
Grupa autora 1986. *Povijest 2*. Zagreb: Školska knjiga.
Jakić, Tomislav 2010. *Nisam zavijao s vukovima. Sjećanja otrgnuta zaboravu*. Zagreb: Plejada.
Kavčić, Stane 1988. *Dnevnik in spomini, 1972.–1987.* Ur. Igor Bavčar i Janez Janša. Ljubljana: Časopis za kritiko znanosti.
Klasić, Hrvoje 2006. *Hrvatsko proljeće u Sisku*. Zagreb: Srednja Europa.
Ko je ko u Jugoslaviji: *jugoslovenski savremenici 1970*. Beograd: Hronometar.
Lakićević, Mijat 2011. *Ispred vremena*. Beograd: Fond za otvoreno društvo Srbija.
Lilić, Miroslav 2011. *Bez reprize. Autobiografija*. Zagreb: Profil International.
Marković, Dragoslav Draža 1987(1). *Život i politika 1967.–1978*. Beograd: Izdavačka radna organizacija »Rad«.
Marović, Miodrag Mališa 2006. *Veljko Milatović*. Podgorica: Matica crnogorska i Opština Nikšić.
Mihaljević, Nikica 2011. *Za vratima domovine. Sudbine i pogledi hrvatskih intelektualaca u emigraciji od 1945. do 1990.* Zagreb: PiP Pavičić.
Milosavljević, Olivera 2010. *Činjenice i tumačenja. Dva razgovora sa Latinkom Perović*. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Mujadžević, Dino 2011. *Bakarić. Politička biografija*. Zagreb: Plejada i Hrvatski institute za povijest, Podružnica Slavonski Brod.
Nenadović, Aleksandar 1998. *Mirko Tepavac. Sjećanja i komentari*. Beograd: Radio B92.
Pavletić, Vlatko 2006. *Prisjećanja o sebi i drugima*. Zagreb: Epifanija.
Pavličić, Pavao 2011. *Bilo pa prošlo. Autuobiografski zapisi*. Zagreb: Profil International.
Petrović Đera, Slavoljub 2007. *Sećanja i zapisi jednog borca i diplomate*. Beograd: DTA.
Prijevec, Jože 2012. *Tito i drugovi*. Zagreb: Mozaik knjiga.
Planinc, Milka 2011. *Čisti računi Željezne Lady: sjećanja*. Zagreb: Profil International.
Politički procesi Vlade Gotovca. Dokumenti 2006. Ur. Mirko Kratofil. Zagreb: Institut Vlado Gotovac.
Poniš, Tihomir 2007. *Na rubu revolucije. Studenti '71.* Zagreb: Profil International.
Požeški leksikon 1977. Slavonska Požega: Skupština općine Slavonska Požega.
Ramet, Sabrina P. 2009. *Tri Jugoslavije. Izgradnja države i izazov legitimacije 1918.–2005*. Zagreb: Golden marketing/Tehnička knjiga.
Rusinov, Dennison 2008. *Yugoslavia. Oblique Insights and Observations*. Pitts-burgh: University of Pittsburgh Press.
Supek, Ivan 2006. *Tragom duha kroz divljinu*. Zagreb: Profil International.
Šentija, Josip 2007. *Jedna hrvatska sudbina*. Zagreb: Školska knjiga.
Tripalo, Miko 2001. *Hrvatsko proljeće*. Zagreb: NZMH.
Vuković, Zdravko 1989. *Od deformacija SDB do Maspoka i liberalizma. Moji stenografski zapisi 1966.–1972*. Beograd: Narodna knjiga.
Žižić, Bogdan 2009. *Pješčana ura. Sjećanja na Solin, Split, Pulu i Zagreb*. Zagreb: Disput.

ČLANCI

Jakovina, Tvrtko, »Sjećanja koja čine povijest«: *razgovor sa Cvijetom Jobom, dugogodišnjim diplomatom i veleposlanikom FNRJ/SFRJ,* 1031–1048. U: Časopis za suvremenu povijest, god. 35, br. 3, Zagreb 2003.
Jakovina, Tvrtko, »Američki predsjednici i europski Jugoistok u 20. i 21. stoljeću«, 754–797. U: Graubard, Stephen 2010. *Predsjednici, Povijest vladanja američkih predsjednika modernog doba*. Zagreb: TIM press (pogovor).
Jakovina, Tvrtko, »Milka Planinc kao paradigma hrvatske povijesti«, 9–74. U: Planinc, Milka 2011. *Čisti računi Željezne Lady: sjećanja*. Zagreb: Profil International (predgovor).
Milosavljević Olivera, »Jugoslavija je bila naša prva Evropa«, intervju sa Latinkom Perović, 16–149. U: Snaga lične odgovornosti, grupa autora. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.
Pasarić, Dragutin, »Od 'preokreta' do demokracije (1945.–1990.)«. U: Pasarić, Dragutin (ur.) 2002. *Kutina, Povijesno-kulturni pregled s identitetom današnjice,* Kutina: Matica hrvatska

Branko Roglić

DOJMOVI O HRVATSKOM PROLJEĆU

Pristupajući Hrvatskom proljeću s vremenskom distancom od pola stoljeća, pitamo se možemo li potvrditi ispravnost tadašnjih političkih, gospodarskih, kulturnih i inih zahtjeva? Jesmo li pogriješili što smo u trenutku komunističkog totalitarizma u Jugoslaviji istaknuli problem nacionalne ravnopravnosti i potrebu za „čistim računima" između republika? Jesu li lideri Proljeća, Miko Tripalo i Savka Dabčević-Kučar, Pero Pirker, Dragutin Haramija, Srećko Bijelić i drugi, kao i mi Proljećari, bili naivni misleći da od Federacije koja ne funkcionira mogu učiniti pravedni i funkcionalni poredak? Možda smo naivno mislili da nitko ne bi trebao biti protiv ravnopravnosti naroda ili protiv „čistih računa" među republikama.

Danas nam je potpuno jasno da je komunistička totalitarna vlast, usprkos financijskom (krediti) okretanju Zapadu i političkom (Nesvrstani) distanciranju od Blokovske podjele, imala podršku u velikosrpskom nacionalizmu (svi Srbi u jednoj državi), ukorijenjenom u Savezu komunista Jugoslavije, Jugoslavenskoj narodnoj armiji te Savezu Sovjetskih Socijalističkih Republika kao vodećoj zemlji komunizma u svijetu, i njihovim tajnim službama. Možemo zaključiti da su nam u tom trenutku šanse za uspjeh bile jako male ili nikakve, unatoč hrabrosti naših lidera Mike Tripala i Savke Dabčević-Kučar, koji su „pometeni" na sastanku Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije u Karađorđevu, u prosincu 1971., čime je započeto i progon njihovih pristaša. Slijedila su mnogobrojna uhićenja i represija prema svima koji su bili nacionalno orijentirani. Smjenjivani su direktori mnogobrojnih poduzeća i njihovi suradnici. Isto se dogodilo u kulturi

te sportskim i drugim institucijama javnog života. Suluda je bila laž da smo mi proljećari sljedbenici ustaškog pokreta i fašisti. Mi smo se tada osjećali kao progonjeni, bez ikakvih prava i šansi za obranu. Zatvori su se punili. Domoljubi su zašutjeli ili odlazili u inozemstvo da bi izbjegli uhićenja, ali mnogobrojni su završavali u zatvoru, poput Marka Veselice, Stjepana Mesića, Vlade Gotovca, Šime Đodana, Franje Tuđmana i drugih.

Naš rektor Zagrebačkog sveučilišta, veliki hrvatski fizičar i pacifist Ivan Supek, bio je stalno nadziran od Službe državne sigurnosti, ali nije bio uhićen zbog mogućih reakcija slobodnog svijeta. Miko Tripalo u svojoj knjizi *Hrvatsko proljeće* ovako opisuje politiku hrvatskog vodstva: „U tom smislu se rukovodstvo Hrvatske između 1962. i 1971. zalagalo za rasterećenje privrede, razvoj samoupravljanja, decentralizaciju dohotka i njegovu raspodjelu od strane radnika, uspostavljanje čistih računa među republikama, razvijanje međunacionalnih odnosa na bazi pune ravnopravnosti i veće autonomnosti republika." (Miko Tripalo, *Hrvatsko proljeće*, drugo izdanje, Nakladni zavod Globus, 1990., str. 30). Savka Dabčević-Kučar u svojoj pak knjizi *Hrvatski snovi i stvarnost* piše: „Te 1971. godine tri smo puta gubili glavu. Previše, zar ne? Na Brijunskoj sjednici u travnju 1971. kad smo morali biti smijenjeni (samo smijenjeni) kad nam je Tito prijetio Brežnjevom [intervencijom SSSR-a], i na sjednici u Zagrebu, 4. srpnja iste godine, kad nam je prijetio vojskom, predbacujući nam 'divljanje ustaša' u Hrvatskoj i, na posljetku u Karađorđevu, u prosincu 1971. kad je apsolutom svoje vlasti zapečatio sudbinu Hrvatskog proljeća. Tu smo cijelu godinu preživjeli iščekujući kad će napokon pasti sjekira na naše glave i na pokret kojem smo posvetili sve što smo imali." (Savka Dabčević-Kučar, *Hrvatski snovi i stvarnost*, knjiga 2, Interpublic, 1997., str. 593). S time je naravno bilo povezano i izuzetno važno pitanje naziva i položaja hrvatskoga jezika u socijalističkoj/komunističkoj Jugoslaviji, oko kojeg se vodila ta ista borba.

Josip Broz Tito je, nakon što je uvidio da je pogriješio gušeći Hrvatsko proljeće 1974. godine, donio Ustav prema kojem su prava republika znatno veća od onoga što smo mi, Proljećari, 1971. mogli sanjati. Po tom Ustavu sve republike imaju pravo na odcjepljenje, na svoju vojsku,

odnosno teritorijalnu obranu. Tako su Republika Slovenija i Republika Hrvatska, koristeći Ustav, izglasale samostalnost, odnosno odcjepljenje od Jugoslavije, iako je Josip Broz Tito izjavio da će Hrvatska dobiti samostalnost kad Sava počne teći uzvodno. Razmišljajući o Hrvatskom proljeću dolazimo do sličnih situacija u teškoj povijesti Hrvatske i mnogih pretenzija na našu zemlju. Dijelovima Hrvatske vladali su: Ugarska, Mlečani, Napoleonova Francuska i Habsburška Monarhija, odnosno Austro-Ugarska. U svim tim vremenima Hrvatska se za svoju samostalnost borila kroz Sabor i tu vidimo korijene Hrvatskog proljeća i politike Mike i Savke.

Od 1918. godine Hrvatska je dio Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, a nakon što je kralj Aleksandar Karađorđević ukinuo Ustav (1929.) ta država se naziva Kraljevina Jugoslavija. Na taj način su zanemarene konstituirajuće nacije. Od samog stvaranja te države 1918. godine Hrvati se bore za svoju autonomiju, koju ostvaruju u Banovini Hrvatskoj postignutoj sporazumom Cvetković-Maček 1939. godine. Nakon što je Hitler napao Jugoslaviju, nastale su kvislinške Pavelićeva NDH i Nedićeva Srbija, koje su bile pod kontrolom Njemačke i Italije.

U Jugoslaviji se tada pojavljuju antifašistički pokreti, pod vodstvom Komunističke partije (KP), a najveći antifašistički pokret procesualno se razvijao na području Banovine Hrvatske, pod vodstvom Komunističke partije Hrvatske (KPH). Najveći otpor na području NDH protiv vlasti pružalo je na početku srpsko stanovništvo jer su bili izloženi progonima i represiji vlasti NDH, a Srbima na području Hrvatske te Bosne i Hercogovine nije bilo prihvatljivo živjeti u državi koja nije povezana sa Srbijom. Katoličko i muslimansko stanovništvo sporije se priključivalo otporu, ne zato što su bili skloni ustaškom pokretu, nego zato jer na početku nisu bili istom žestinom izloženi represiji kao srpsko stanovništvo. Jače djelovanje komunista na hrvatskom području i velika vojna akcija ustaša protiv njih dogodila se na prijelazu s 19. na 20. srpnja 1941. u šumama Zalukinja, Brezovica i Bukovica. Prije toga, 22. lipnja 1941. osniva se Prvi partizanski odred pod vodstvom Vlade Janića Cape, koji se sastojao od 57 boraca, kao prvi znak ustanka protiv fašizma, a koji se danas slavi kao Dan antifašističke borbe. Ubrzo nakon toga KPH se priključuju mnogi članovi lijevoga

krila HSS-a pa nastaje Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske (u nastavku ZAVNOH), koji se ojačava dolaskom sekretara KPH Andrije Hebranga na njegovo čelo. Kako navodi Ivan Supek u svojoj autobiografskoj knjizi *Krivovjernik na ljevici*, u proglasu ZAVNOH-a apelira se na narode Hrvatske: „Pozivamo vas sve, bez obzira na vjerske, nacionalne i političke razlike, da se okupite oko Zemaljskog Antifašističkog Vijeća Narodnog Oslobođenja Hrvatske i Glavnog Štaba Narodnooslobodilačke Vojske i Partizanskih odreda Hrvatske i da pod njihovim vodstvom mobilizirate sve snage za borbu protiv fašističkih osvajača i njihovih slugu, ustaša i četnika, za borbu protiv podmuklih planova izdajničke jugoslavenske 'vlade' u Londonu i reakcionara iz vodstva HSS-a s dr. Mačekom na čelu. Samo tako ćemo u zajedničkoj borbi s ostalim narodima Jugoslavije ostvariti demokratsku Slobodnu Hrvatsku u bratskoj zajednici sa Slobodnom Srbijom, Slobodnom Slovenijom, Slobodnom Bosnom i Hercegovinom, Slobodnom Crnom Gorom i Slobodnom Makedonijom!" (Ivan Supek, *Krivovjernik na ljevici*, Nakladni zavod Globus, 1992., str. 99). Iz tog proglasa možemo zaključiti da će u borbi protiv fašizma narodi Jugoslavije izboriti i stvoriti svoje republike. Ovdje se također uočava da „reakcionarna" stranka HSS sa dr. Mačekom na čelu nije dobrodošla, iako je lijevo krilo HSS-a dalo veliki broj partizanskih boraca. Naime, osjećao se pritisak od Politbiroa KPJ protiv pristupa drugih stranaka u Oslobodilačku frontu. Prvo zasjedanje ZAVNOH-a, 13. lipnja 1943. u Otočcu otvorio je zastupnik HSS-a Filip Lakuš riječima: „Što nas je pokrenulo ovamo? Pokrenula nas je ljubav za slobodom, pokrenula nas je čežnja za slobodom naše domovine" Prema riječima tamo prisutnog Ivana Supeka, član Politbiroa KPJ Edvard Kardelj se nije usprotivio izrečenom (Ivan Supek, *Krivovjernik na ljevici*, Nakladni zavod Globus, 1992., str. 98.).

Uskoro, 1942. godine ZAVNOH broji 20 000 partizana i ima po veličini i po djelokrugu značajan slobodni teritorij u okupiranoj Europi. Mislim da su rezultati ZAVNOH-a bili nadahnuće vođama Hrvatskog proljeća, jer su težnje jednih i drugih konfederalna veza s ostalim republikama u jugoslavenskoj Federaciji i ravnopravnost među narodima. ZAVNOH je bio svojevrsni hrvatski višestranački

ratni Sabor na čelu s Andrijom Hebrangom. Kako je taj, veličinom i mogućnostima jedini značajan slobodni teritorij u okupiranoj Europi funkcionirao, najbolje opisuje Ivan Supek u autobiografiji *Krivovjernik na ljevici*. Opisuje također i Hebranga kao čovjeka čvrstih moralnih principa, komunista i poštenog domoljuba, najzaslužnijeg za razvoj antifašističke borbe i stvaranje ZAVNOH-a. Treba k tome istaknuti da Supekovu autobiografiju nije bilo moguće objaviti u Jugoslaviji, nego je objavljena 1980. u nakladi *British-Croatian Society*, u Engleskoj.

Boljševički dio Partije (Tito, Ranković, Đilas, Kardelj) izravno je odgovarao Staljinu i imao cilj od Jugoslavije napraviti trinaestu republiku SSSR-a, zamjerao je Hebrangu jačanje hrvatskog suvereniteta: uvođenje vjeronauka u škole, priznavanje crkvenog braka, a najviše obnovu građanskih stranaka te što je u svojim nastupima isticao ZAVNOH kao znak hrvatskog suvereniteta. Također se nisu slagali s odlukama 3. zasjedanja ZAVNOH-a, održanog 8. i 9. svibnja 1944. u Topuskom, kada je donesen prvi Ustav Republike Hrvatske u kojem se priznaje privatno vlasništvo, poduzetništvo, višestranačje i sloboda vjeroispovijesti. Ovo je doneseno usprkos političkoj i vojnoj (ratno-taktičkoj) dominaciji koju je Komunistička partija Jugoslavije (KPJ), odnosno staljinistički Politbiro, nesumnjivo imala nad ZAVNOH-om. Randolph Churchill, sin britanskog premijera koji je boravio na slobodnom teritoriju, doživljava Hebranga kao nezavisnog čovjeka koji se ne boji reći što misli i značajniji je od bilo koga, koga je R. Churchill susreo u ovoj zemlji, osim, naravno, Tita (Dr Dušan Biber, *Tito-Churchill strogo tajno*, Arhiv Jugoslavije; Beograd: ČGP Delo, Zagreb: OOUR Globus, 1981., str.133).

Zbog prohrvatskih stajališta, Hebrang dolazi u sukob s Politbiroom i Titom pa Tito naređuje Rankoviću da ga uhiti. Tako će Hebrang, pod lažnom optužbom da je surađivao s ustašama, završiti u Glavnjači i tamo biti ubijen bez podizanja optužnice (pročitati knjigu Ivana Supeka *Krunski svjedok u Hebrangovu slučaju*). Svatko objektivan tko je upoznat s ratnim vremenom, ZAVNOH-om i Hebrangom, lako može zaključiti da je Hrvatsko proljeće djelovalo na pozicijama ZAVNOH-a. Miko Tripalo i Savka Dabčević-Kučar tražili su više nezavisnosti od

Jugoslavije, demokratizaciju i okretanje društva prema Zapadu. Taj nacionalno opredijeljen dio KPH/SKH, od Hebranga i Ivana Rukavine, preko Većeslava Holjevca i Ivana Šibla, nadahnjuje lidere Hrvatskog proljeća, i zbog toga smatram da su Miko i Savka nastavili put nacionalno orijentiranih članova SKH sve do Ustava iz 1974. godine i raspada Jugoslavije, Domovinskog rata i hrvatske samostalnosti.

Komunistička, odnosno socijalistička Jugoslavija srušila je težnje Hrvatskog proljeća, kao što je srušena i Banovina Hrvatska, međutim i jedno i drugo ostavilo je traga u želji za konfederacijom ili samostalnošću Hrvatske.

U zadnje vrijeme događaju se procesi poboljšanja odnosa između Hrvatske i Srbije. U Srbiji je član Vlade Hrvat Tomislav Žigmanov, a u Hrvatskoj je potpredsjednica Vlade Srpkinja Anja Šimpraga. Trend normalizacije postoji i to je dobro za budućnost oba naroda i za budućnost regije. Da bi došlo do potpune normalizacije i dobrosusjedstva, potrebno je razotkriti komunističke laži koje su nastale u 20. stoljeću, na štetu jednih i drugih, njihovih međunarodnih odnosa i odnosa u cijeloj regiji.

Valja ustvrditi da je, u odnosu na gore navedeno, povijesna stvarnost radije bliža ovome:

1. Hrvati su od vremena doseljavanja imali i kroz stoljeća očuvali vlastitu državu ili priznato državno pravo u složenim državama kojima su bili sastavnicom.
2. Velika većina hrvatskog naroda nije prihvatila ustaški pokret. Iako je ta ista većina bila oduševljena proglašenjem NDH, ubrzo nakon prvih mjera, zakona i zakonskih odredbi prema Židovima, Srbima i Romima, ali i svima drugima koji nisu podržavali novouspostavljeni ustaški režim, počela je pružati aktivan otpor pristupajući u redove partizana. U tim uvjetima se formiraju prve antifašističke partizanske postrojbe.
3. Najveća hrvatska stranka, HSS, na čelu s dr. Vladkom Mačekom, nije prihvatila Hitlerovu ponudu da 1941. godine preuzme vlast u Hrvatskoj. Ustaše su Mačeka zatvorili u Jasenovac, a poslije ga internirali na njegovo imanje u Kupinec. Zatvorili su i mnoge druge istaknute prvake seljačkog pokreta.

4. Antifašistički pokret najznačajnije je rastao u Hrvatskoj. Godine 1942. imao je 20 000 boraca, a završetak rata dočekao je s 203 000 boraca.
5. Taj antifašistički pokret omogućio je Hrvatskoj ZAVNOH, ratni višestranački demokratski sabor na čelu s Andrijom Hebrangom i značajan slobodan teritorij u okupiranoj zemlji. ZAVNOH je funkcionirao sa svojim NO-om, školstvom, zdravstvom, punom administracijom, i naravno, partizanskom vojskom, za koju je nadležan Glavni štab Narodnooslobodilačke vojske i partizanskih odreda Hrvatske.
6. Andrija Hebrang je lažno optužen za suradnju s ustašama i ubijen bez podizanja optužnice, a do danas je nepoznato gdje je pokopan. Kome je odgovaralo da se ubije heroj antifašističke borbe u Hrvatskoj i tvorac ZAVNOH-a Andrija Hebrang? I na kraju, koji je značaj svega navedenoga za nas danas, odnosno za razumijevanje suvremene hrvatske povijesti?

Zaključno, mogla bi se postaviti i ova pitanja: kome je odgovaralo kolektivno optuživati i sotonizirati Hrvate za ustaštvo? Kome je odgovaralo prikazivati izrazito negativnom ulogu HSS-a u danima uspostave NDH i tijekom rata? Kome je odgovaralo ubojstvo Andrije Hebranga, a i progoni i ubojstva drugih istaknutih boraca za hrvatska prava?

Josip Šentija

ŠTO JE ZAPRAVO BILO HRVATSKO PROLJEĆE? – O 40-OJ GODIŠNJICI SLOMA –

U kalendaru hrvatskih godišnjica uobičajilo se 1. prosinca komemorirati povijesni fenomen nazvan *Hrvatskim proljećem*. Pod tim nazivom danas i historiografija i publicistika i upućenija javnost razumijevaju narodni pokret što se razvijao u drugoj polovici 1960-ih godina – u različitim sadržajima, formama i značenjima, a na poticaje i uz djelovanja mnogih istaknutih i manje istaknutih pojedinaca i skupina u ondašnjemu političkom sustavu i izvan njega. Kao po nekom tipično hrvatskom viktimološkom sklonuću, spomen na taj pokret obilježava se već dvadeset godina 1. prosinca, ili u povodu toga datuma, zato jer je 1. prosinca 1971. pokret nemilosrdno ugušen, čime je obogaćen kalendar hrvatskih povijesnih poraza. Ovaj put komemoriraju se iznevjerene nade, dobiveni udarci i egzistencijalni ožiljci naraštaja koji je u aktivni život stupio u drugoj polovici prošloga stoljeća. Simboličku snagu ovoga jubileja osobito pojačava i naziv mjesta u kojemu je nad pokretom izrečena konačna presuda – Karađorđevo, lovačko-rezidencijalni lokalitet srpske i jugoslavenske političke elite onoga doba, uz lijevu obalu Dunava, u Vojvodini. Od tada sve što je povezano uz taj datum i uz taj, za Hrvate, izrazito politički toponim, prožeto je nekom neobičnom, rekao bih prkosnom nostalgijom. Naravno, nije to nostalgija kakvu izazivaju, na primjer, Bečko Novo Mjesto, Grobničko polje, Udbina ili, u naše doba, Vukovar, i drugi toponimi i stratišta iz starije i novije hrvatske kronistorije. Utoliko više što je od 1990-ih sjećanje na Karađorđevo prožeto nekom neobičnom osvetničkom nasladom pobjednika, koju su doživjeli naraštaji iz onoga doba, još

živi i djelatni, makar su neki već i u starosti ili pred starošću. Sada se kaže: Sve ono što je bilo sankcionirano u Karađorđevu 1. prosinca 1971. i u susljednim mjesecima i godinama, sve su ono u hrvatskoj politogenezi bili dramatski događaji koji su, istina, završili porazom, ali bez ***onoga*** ne bi bilo ni ***ovoga.*** To jest, bez 1971. ne bi bilo ni 1991. u njezinu povijesnom značenju – u postignuću *državne slobode* (da se poslužim izrazom dr. Ante Starčevića, a na njegovu tragu i Krležinim izrazom).

Od onih događaja koji su kulminirali nemilosrdnom presudom na izmaku jeseni 1971., prošlo je, evo, 40 godina. Prvih je dvadeset proteklo najprije u brojnim sudskim procesima i drugim oblicima političkog i moralnog nasilja, a potom u znamenitoj *hrvatskoj šutnji* (a često i u plaču, da se opet poslužim jednom Krležinom figurom upravo u vezi s finalom u Karađorđevu i svime onim što je ono izazvalo u hrvatskoj javnosti u ono doba). Frustracije koje je izazvala represija što je uslijedila poslije 1. prosinca 1971., u velikom su dijelu hrvatskog svijeta bile zaista bolne i teško podnosive. A drugih je dvadeset godina proteklo u razbuđenim osjećajima naknadne zadovoljštine u prigodama jubilarnih komemoracija, diljem Hrvatske i u hrvatskoj dijaspori. Od 1990-ih neke su komemoracije proticale u duhu faktografskih osvrtanja, a neke su, uz to, izvođene i u pobjedničkom raspoloženju. Ponegdje se na jubilarnim priredbama izvodila i Beethovenova *Eroica,* kako bi se istaknulo da onaj 1. prosinca 1971. nije bio kraj, nego početak nove, ovaj put uistinu presudne etape u suvremenoj hrvatskoj povijesti. (Čast i slava Beethovenu, koji je svoju simfoniju posvetio slavnom Francuzu prije no što je ovaj postao carem i prije no što je počeo gaziti Europom, ali preživjeli hrvatski »proljećari« izvode njegovu himnu po ugledu na Europljane našeg doba, slaveći njome slobodu.)

Dakako, s protekom godina traži se drugačije obilježavanje one godišnjice i svega što je poslije nje uslijedilo. Traži se osobito istraživanje i važnih prethodnih klijanja i događaja koji su na onaj pokret bitno utjecali.

Jer, upravo oko svega što je prethodilo 1. prosincu 1971. ni danas, četrdeset godina poslije, nema opće suglasnosti o tome što je *Hrvatsko proljeće* uistinu bilo, za kojim se i kakvim ciljevima u njemu išlo, tko

su bili njegovi začetnici i predvodnici i, napokon, tko su bile istinske, a tko sporedne žrtve, i kakve žrtve? Zato mi je drago, što iz programa koji je za ovo prigodno okupljanje pripremio Centar Miko Tripalo možemo zaključiti da se djelatnost Centra usmjerava upravo prema postizanju toga cilja: da se analitičkim i detaljnim historiografskim, publicističkim i drugim egzaktnim bavljenjima svim aspektima *Hrvatskog proljeća* dobije realna slika o onome pokretu, o svim zbivanjima u njemu, o nadama, prosudbama, idealizmu njegovih protagonista i aktivista, o smislenim i uzaludnim ulozima, o realnim i nerealnim odgovorima na izazove pred kojima se bio našao ondašnji novi naraštaj hrvatskih političara i, uostalom, cijelo hrvatsko društvo. Centar Miko Tripalo bavi se ovim fenomenom od kada je utemeljen kao Centar »za demokraciju i pravo« (kako mu izričito stoji u nazivu). Do toga svoga utemeljiteljskog cilja Centar nastoji doći upravo realnim i objektivnim uvidima u sve aspekte one dionice suvremene hrvatske povijesti koju simbolizira upravo *Hrvatsko proljeće,* a u spletu svih onih zbivanja i jedan od njegovih eponima – i Miko Tripalo, čovjek koji je sav svoj život uložio za slobodnu, demokratsku i socijalno pravednu Hrvatsku.

Možemo biti zahvalni gospođi Vinki Tripalo i koncipijentima ovoga programa – profesorima Kregaru i Jakovini – što nas potiču da ovdje, u povodu ovoga jubileja, nešto i osobno pridonesemo. Ja sam se njihovu pozivu rado odazvao, da bih ovdje iznio nekoliko opažanja i fragmenata iz sjećanja o onim danima i onim događajima, a u prvom redu o nekim momentima koji su im prethodili, jer držim da su relevantni za sagledavanje šireg konteksta pokreta koji komemoriramo.

Pojave, sadržaj i sveukupna problematika *Hrvatskog proljeća* imaju svoj početak u godinama prvih jasnih znakova dekadence jugoslavenskoga državnog sistema, u obje njegove sfere: u sferi političkoj i u sferi ideološkoj; u političkoj, u smislu krize državnih institucija i struktura vlasti, a u ideološkoj, u smislu krize jugoslavenstva i komunizma. Već je u prvoj, a osobito u drugoj polovici 1960-ih godina, bilo evidentno da je jednopartijski režim pod hegemonijom SKJ, i njegov vladajući sloj – u centru i na periferijama sistema – bio već snažno ukopan u okoštale sheme i dogme ideologija koje su ga napajale. Postao je anakroničan, nesposoban da osjeti i odgovori na neodoljive izazove

postmodernog vremena, koji su počeli prožimati i globalnu strukturu bipolarno uređenog svijeta, u kojemu je ondašnja jugoslavenska savezna država po svom ustrojstvu bila jedna od najfragilnijih točaka, a što će se uostalom dramatski potvrditi kad se blokovska bipolarnost svijeta bude počela urušavati. Samo su pojedinci i vitalnije, pretežno mlađe i mlade skupine u svim republikama SFRJ osjećali te izazove i pokušavali odgovoriti na njih, sugerirajući i sve upornije tražeći reforme u ekonomskom i političkom sistemu federacije. Temeljni su zahtjevi bili iskazani u dvjema programskim figurama-parolama: Federacija treba da istinski federira i, drugo, među njezinim članicama (republikama-narodima) moraju vladati čisti računi! Upravo će zbog ustrajnog isticanja tih sugestija i zahtjeva pojedinci i skupine na kraju biti, baš kao »proljećari«, na različite načine sankcionirani, ili će, neki od njih, završiti kao otpadnici vladajućeg sistema. Stanje je u politici i u društvu općenito bilo krajnje protuslovno pa se katkada nije moglo točno razlučiti tko čak i u samim vrhovima sistema igra ulogu konzervatora, a tko ulogu inovatora. Čak i neki vrlo istaknuti ljudi, s važnim društvenim ulogama, javno će se oglasiti svojim vrlo radikalnim dijagnozama o stanju jugoslavenskog društva, da bi se potom, u neizbježnim odmjeravanjima snaga, prilagodili, odustali (privremeno) od svojih dijagnoza i sugestija, i na taj način očuvali vlastite položaje s kojih će nastaviti igru reformi i konzervacije, konzervacije i reformi. U ovu skupinu vidovitih i vodećih, ali opreznih i suzdržanih, no u važnim početnim klijanjima vrlo glasnih i preciznih dijagnostičara i protagonista u hrvatskoj politici onoga vremena nedvojbeno ide, na primjer, dr. Vladimir Bakarić. Ovo što kažem možda može zazvučati kao neobična naknadna apologija dr. Bakarića s obzirom na ulogu koju je on osobno odigrao u gušenju – a možda bi čak bilo realnije kazati: u *suzbijanju – Hrvatskog proljeća* (jer je, kao neprispodobiv makijavelist hrvatske politike u proteklom stoljeću, dobro znao da se narodne težnje ne mogu ugušiti, nego tek prigušiti ili obuzdati, na kraći ili dulji rok). Spomenut ću, dakle, jedan njegov javni istup koji je bez ikakve dvojbe odigrao određenu ulogu u razbuđivanju raspoloženja koje će se vrlo brzo početi širiti u javnosti, osobito među mlađim svijetom, zapravo će pojačati raspoloženje koje je u javnosti

već neodoljivo tinjalo. Dr. Bakarić dao je jednu dijagnozu o stanju u tzv. međunacionalnim odnosima u jugoslavenskoj federaciji, od kojih je službena politika bila sačinila sakrosanktnu dogmu u formi figure o bratstvu-jedinstvu, koju se dogmu bez kazne nije smjelo mijenjati, ironizirati, a pogotovo ukidati, na bilo koji način. Naime, u proljeće 1965. (molim: 1965.!) dao je dr. Bakarić *interview* beogradskom tjedniku *NIN,* u kojemu je doslovno kazao: »Mi smo nacionalno pitanje u Jugoslaviji u teoriji riješili, ali smo u praksi u mnogo čemu još tamo gdje smo bili u doba Pere Živkovića« (dakle, u doba monarho-fašističke diktature kralja Aleksandra Karađorđevića, 1929. i daljnjih godina). Činjenica da je dr. Bakarić ove riječi objavio u glavnom beogradskom tjedniku onoga vremena upućuje na zaključak da ih je on primarno uputio srpskom i jugoslavenskom vodstvu. Ali su snažno odjeknule u cijeloj jugoslavenskoj javnosti.

Da je ove riječi izgovorio i javno objavio netko drugi iz političke arene, završio bi pod sudskom istragom. Dr. Bakarić – kako je (slabo) poznato – završio je pod partijskom istragom koju je naredio Aleksandar Ranković, svemoćni šef tajne i javne policije. Neposredno poslije Bakarićeva istupa u *NIN*-u, Ranković je došao u Zagreb na V. kongres SKH, s namjerom da spriječi ponovni izbor Bakarića na položaj predsjednika CK SKH. Ali nije u tome uspio: Bakarića je spasila njegova uobičajena »bolest« – taktička apstinencija s poprišta – te ga na kongresu nije ni bilo. Ali je ipak bio ponovno izabran za glavnog čovjeka hrvatske političke pozornice. Samo godinu dana poslije ove epizode Aleksandar Ranković svrgnut je sa svih svojih dužnosti na kojima je bio postao simbolom represivne politike u centralističkom sistemu upravljanja i odlučivanja. Posljedice Rankovićeva svrgavanja i odstranjivanja iz političke arene ondašnje Jugoslavije bile su – po općem sudu – dalekosežne i dugoročno nesagledive po opće stanje i perspektive u federaciji, pa dakle, i u Hrvatskoj. Kazao bih: osobito u Hrvatskoj. Kako je poznato, ovdje je javnosti poslije Rankovićeva svrgavanja priopćeno da je u uredima Službe državne sigurnosti (SDS) naslagano milijun i tri stotine tisuća (1.300.000!) tajnih dosjea; dakle, da je svaki treći, a praktički svaki drugi odrasli građanin Hrvatske bio predmetom policijske paske i istrage. Obznanjivanje ovih činjenica

o sveprisutnosti Velikog Brata u Hrvata, pa i u cijeloj federaciji, u sistemu samoupravnog socijalizma, bio je znak da su uistinu započeli procesi labavljenja državne svemoći. Ali – tek započeli. Naravno, ne pada mi na pamet da dr. Vladimira Bakarića svrstavam u protagoniste *Hrvatskoga proljeća,* ali držim da su njegova kvalifikacija međunacionalnih odnosa u Jugoslaviji i njegovo djelovanje u politici, u duhu te kvalifikacije, u ono vrijeme i u onim unutrašnjim i vanjskim okolnostima, djelovali poticajno u mnogim smjerovima, i da su faktički utjecali na mlađi svijet, na novo i realnije promišljanje i mnogih ljudi u samom službenom sistemu, a zatim i na zbivanja u ondašnjoj političkoj areni.

Dopustite mi malu digresiju: jedan istaknuti hrvatski teolog franjevac u jednom privatnom razgovoru, prije desetak godina, u povodu tridesete godišnjice objavljivanja novog prijevoda *Jeruzalemske Biblije,* ovako mi je poredao najvažnije momente u vezi s hrvatskom događajnicom u drugoj polovici XX. stoljeća: 1. svrgavanje Aleksandra Rankovića (1966.); 2. objavljivanje novog hrvatskog prijevoda *Biblije* (1968.) i 3. državno osamostaljenje Hrvatske (1991./1992.).

Protagonisti *Hrvatskog proljeća* u ustanovama državnog sistema i, dakako, u vladajućem SKH-u, od tada su počeli tražiti da se ide temeljitije u ekonomske i političke reforme. U svojim su urgiranjima uvijek morali voditi računa o onome što se može, a što se ne može postići s obzirom na realne odnose snaga u samoj Hrvatskoj i u federaciji. Za razliku od njih, mladi su naraštaji, a studenti u prvom redu, počeli tražiti promjene, sveobuhvatne i temeljite. Sada i odmah! Miko Tripalo je u vezi s realnim odnosom snaga, dva i pol mjeseca prije presude u Karađorđevu, precizno opisao dramatičnost puta kojim su »proljećari« – reformisti u sistemu (jer to su bili upravo Miko, Savka i drugi s njima) – išli prema cilju svih onih godina prije Karađorđeva:

»Mi smo se stalno kretali na rubu jedne provalije, baš zbog ovog odnosa snaga, jer smo stalno bili napadani, čak kao nacionalisti i kao demagozi… Bilo je potrebno vršiti izvjesne manevre, da se čovjek ne bi survao u tu provaliju zato što nismo željeli da nas se udalji iz pokreta i rukovodstva, shvaćajući da se ova bitka može dobiti prvenstveno, i

možda jedino, u samom Savezu komunista. Ali, naravno, u takvom kretanju uvijek je moguće da čovjek napravi dvije pogreške: jedna je da bude nerealan, pa da, zatrčavajući se, dozvoli da ga gurnu u provaliju, ali isto tako i druga, da pod firmom realističke politike ustvari padne u oportunizam i kapitulantstvo…«.

Reformistima u sistemu dogodila se upravo prva varijanta: bili su odgurnuti »u provaliju«, upravo onako kako je Miko slutio. Jer nisu htjeli pasti »u oportunizam i kapitulantstvo«.

Radikalniji protagonisti promjena – u prvom redu studentski lideri – gurnuti su u provalije starogradiškog i lepoglavskog tipa, dok su tisuće drugih, iz svih sfera i zanimanja, stjerani u »mišje rupe« (po izričitoj kvalifikaciji revitaliziranoga represivnog aparata nakon presude u Karađorđevu). Za Miku, Savku i njihove suradnike i istomišljenike upasti »u oportunizam i kapitulantstvo« značilo bi da baš oni – na vrhuncu krize – pohapse i na robiju otpreme sve one koji su radikalnije od njih samih mislili i djelovali. Ne, na tu perverznu sugestiju vlastodržaca oni nisu mogli ni htjeli pristati iz razloga savjesti i morala.

Još jednom bih istaknuo: Miko Tripalo je ovo svoje stajalište izložio dva mjeseca prije sjednice u Karađorđevu, u rujnu 1971.!

Kalendarski uzevši, u kronologiji *Hrvatskog proljeća* bitan je postupak priprema i donošenja *Deklaracije o nazivu i položaju hrvatskog književnog jezika,* što se zbilo na isteku zime i početku proljeća 1967., nepunu godinu dana poslije svrgavanja Aleksandra Rankovića. Kao što je poznato, pripreme za donošenje *Deklaracije* zbile su se inicijativom Matice hrvatske, kojoj je tada na čelu bio prof. dr. Ljudevit Jonke. Vodstvo Matice zapravo se odazvalo pozivu političkih organa Republike na sudjelovanje u javnoj raspravi o emendiranju Ustava SR Hrvatske. U tome smislu *Deklaracija* je formom i sadržajem bila zapravo prijedlog za novo definiranje ustavne odredbe o hrvatskom jeziku. Matičino je vodstvo, odazivajući se tome pozivu, sugeriralo *Deklaracijom* da se u Ustav SR Hrvatske unese nova odredba kojom bi se normiralo da je u Hrvatskoj u upotrebi, kao službeni, hrvatski književni jezik. Time bi bio odbačen dotadašnji naziv »hrvatsko-srpski ili srpsko-hrvatski«, kako je bio normirao srpsko-hrvatski Novosadski sporazum o jeziku, iz godine 1955.

O samim događajima donošenja i odjeka *Deklaracije* sve je manje-više poznato, premda još ipak ostaju neki važni momenti za istraživanje i tumačenje, a tiču se udjela i uloga aktera onih događaja u Matici i oko Matice, ali i nekih nedovoljno poznatih stajališta u vezi s *Deklaracijom,* što su ih o pitanjima hrvatskog jezika imali i neki vodeći i utjecajni ljudi iz samih vrhova ondašnjih službenih struktura. I opet ću spomenuti dr. Bakarića: kad se bila rasplamsala osuđujuća kampanja u povodu objavljivanja *Deklaracije,* kao akta kojim se Matica hrvatska odriče Novosadskog sporazuma s Maticom srpskom o jeziku Hrvata i Srba, dr. Bakarić se oglasio u medijima izjavom, u kojoj je kazao: »Da se mene pitalo, ja ne bih išao na izradu i potpisivanje Novosadskog sporazuma…« (kao što su tada tamo išli vodeći hrvatski lingvisti, i katedarski i drugi). A za jednog posjeta Sarajevu, u ljeto 1967. (dakle, u doba kad je kampanja protiv i povodom *Deklaracije* bila na vrhuncu), dr. Bakarić je izjavio sarajevskim medijima: »Ako mene pitate kojim jezikom govorim i pišem, onda ću vam reći: ja govorim i pišem hrvatskim jezikom.«.

Nekim se ušima ovo moje podsjećanje na tri javna istupa dr. Bakarića onih godina može dojmiti kao apologija. Pa, u stanovitom smislu, i jest apologija, utoliko što navedene tri Bakarićeve izjave, u godinama koje su prethodile *Proljeću,* svjedoče o krajnje protuslovnim prilikama u hrvatskoj politici i u javnom životu uopće. Fronte su bile izmiješane, dioba na crno-bijele, bijelo-crne tabore, u sistemu i izvan sistema, nije uvijek bila ni realna ni logična. Nad političkim razvrstavanjem u službenom sistemu i izvan njega lebdjeli su imperativi većeg stila, koji su se ticali dvostruke uvezanosti i položaja Hrvatske: u strukturi Jugoslavije, i – preko toga – u strukturi i logici ondašnjega bipolarnog svijeta. U međuvremenu, nestale su obje one strukture – i Jugoslavija i bipolarni (blokovski) svijet – ali problemi hrvatskog (jezičnog i svakog drugog) identiteta ostali su i dalje otvoreni. Možda realna istraživanja i prosudbe o svim aspektima *Hrvatskog proljeća* pomognu da se jednom iziđe iz kronično začaranoga kruga u kojemu je Hrvatska s ograničenim ili neograničenim suverenitetom.

Sva specifična pitanja i svi zahtjevi koji su se postavljali u vezi s pitanjima hrvatskog suvereniteta i državne slobode, u višegodišnjem

razdoblju (a ne samo u razdoblju jednog »proljeća«, koje se saželo u jednu ili dvije godine – 1970. i 1971.) – sva, dakle, »proljećarska« pitanja i svi zahtjevi ticali su se primarno *nacionalne slobode,* ticali su se veće političke i ekonomske samostalnosti Hrvatske i hrvatskog naroda u onom i u onako uređenom svijetu. O vrijednostima i standardima individualnog života – o ljestvici vrijednosti koje tvore univerzalnu sferu ljudskih prava – nije se raspravljalo neovisno o nacionalnim slobodama. Najbolje je to iskazivao u svojim istupima Vlado Gotovac, koji je probleme humaniteta postavljao u vezi s problemima nacionaliteta; on je u ondašnjim javnim istupima isticao da su nacionalna prava reducirana pa se zbog toga aktualiziraju kao prvorazredna reivindikacija u ondašnjemu stanju jugoslavenskog društva i ustrojstva federacije južnoslavenskih naroda.

Danas, iz perspektive obrata ostvarenog 1990-ih godina, takvo Gotovčevo zalaganje mnogi će nazvati nacionalističkim (kao što su ga, uostalom, u ono vrijeme tretirali tužitelji i sudci, i kao što su ga nazivali čak i neki istaknuti intelektualci s jugoslavenskih prostora, pa čak i u godinama kada je Gotovac zbog svojih ideja i zalaganja čamio u Lepoglavi). Sam je Gotovac nakon promjena s početka 1990-ih godina obrnuo retoriku: on je kao glavni problem hrvatskog društva u suverenoj državi Hrvatskoj impostirao, u najširoj ljestvici, problem slobode čovjeka kao pojedinca i građanina.

U kronici i tematici *Hrvatskog proljeća* ima jedan splet zbivanja i protagonista koji je posve izostao, a držim da je iznimno važan i nezaobilazan, što će se potvrditi u godinama finalizacije borbe za hrvatsku državnu nezavisnost. Riječ je o sistemu narodne obrane, odnosno o aktualizaciji položaja Hrvatske kao – i po tadašnjemu hrvatskom i jugoslavenskom ustavu – »nacionalne države hrvatskog naroda i države Srba u Hrvatskoj«.

Vrijeme mi ne dopušta da o tome nešto detaljnije govorim na temelju ondašnjih uvida i opažanja pa bih želio sugerirati da toj tematici naš Centar obrati primjerenu pažnju u svojim budućim programima. Spomenut ću samo jedan aspekt ove teme.

Naime, poslije 1968., dakle, poslije intervencije vojski Varšavskoga pakta u ČSSR, u SFRJ su položeni temelji sistema Teritorijalne

obrane po republikama. Protagonisti sheme Teritorijalne obrane bili su prvenstveno istaknuti hrvatski antifašisti, generali Ivan Rukavina (idejni promotor ovog sistema), Srećko Manola, Janko Bobetko, a među njima, kao demobilizirani general JNA, bio je i dr. Franjo Tuđman, godine 1968. već stigmatiziran kao hrvatski nacionalist. Teritorijalnu obranu ovi su njezini protagonisti zamislili i pokušali do maksimuma organizirati kao svojevrsnu dejugoslavenizaciju cijelog sistema obrane, koji je svoju osovinu i skelet imao u nedodirljivoj i sveprisutnoj JNA. Naravno, oni su svoje zamisli i inicijative plasirali kroz jugoslavenske savezne organe, usuprot snažnom protivljenju unitarističkih protagonista u samim saveznim ustanovama. Nakon intervencije snaga Varšavskog pakta u ČSSR 1968. uspjeli su – zajedno sa slovenskim liderima – za svoje zamisli dobiti i privolu vrhovnog arbitra, J. Broza - Tita, koji je prihvatio da se u sistemu samoupravnog socijalizma i federativne države revitalizira stara marksistička teorija o »naoružanom narodu«.

Kako je cijela priča s Teritorijalnom obranom završila u Hrvatskoj, dobro je poznato: u proljeće 1990., uoči prvih slobodnih izbora za Sabor SR Hrvatske, od jedinica Teritorijalne obrane na cijelom teritoriju Republike JNA je – prema svjedočenju generala Martina Špegelja – po naredbi svojih komandanata, generala Veljka Kadijevića i Blagoja Adžića, zaplijenila oko 200.000 cijevi različitih kalibara. Ta je otimačina bila utoliko nemoralnija što je sveukupno naoružanje jedinica Teritorijalne obrane bilo nabavljeno o trošku hrvatskih poduzeća i ustanova, te dijelom iz budžeta Republike. Generalitet JNA dugo se pripremao za svoju ulogu vrhovnog arbitra i izvršitelja ne samo u vojnim, nego i političkim pitanjima iz nadležnosti civilnih vlasti. Sve su se više uplitali u sfere civilnog života. Preko svoje tajne službe, famoznoga KOS-a, kontrolirao je i građane i ustanove. Koliku je mjeru represije nakon Karađorđeva KOS inicirao i urgirao, to ostaje za istraživanje. Što su zahtjevi i poticaji za promjenama u sferi političkog i javnog života bili sve jači i ustrajniji, tim su generali JNA sve više izlijetali iz svojih zakulisnih rovova i počeli se razmetati i arbitrirati na javnoj sceni. Taj ubrzani i opasni proces militarizacije u društvu najbolje je opisao prof. dr. Ivan Babić - Iko, sa zagrebačkog Fakulteta političkih nauka. U listu *Hrvat-*

sko sveučilište on je u ljeto 1971. objavio jedan od najjasnijih zahtjeva što su uopće sročeni u *Hrvatskom proljeću:* »Ako se generali žele baviti politikom, neka prestanu biti generali!«. Prof. Babić je, također u *Hrvatskom sveučilištu,* uputio i civilnim vlastima Republike snažnu poruku koja je izražavala raspoloženje široke hrvatske javnosti u vezi s kadrovskim-etničkim sastavom organa unutrašnjih poslova (narodne milicije i svih javnih i tajnih službi unutrašnjih poslova, u kojima je bio zastupljen nerazmjerno veći broj građana srpske nacionalnosti, što je u konkretnim postupcima policijskih organa izazivalo neraspoloženje i praktički produbljivalo međunacionalna trvenja). Prof. Babić je, naime, poželjno rješenje toga osjetljivog problema sažeo u pučku poruku: »Ako treba tko koga da čereči u policijskim postupcima, onda neka čereči svoj svoga!«. Naravno, prof. Babić je zbog svojih izjava nakon sloma *Proljeća* dospio pod istragu.

Bilo je, dakle, u onom narodnom pokretu nazvanom »Hrvatsko proljeće«, i širine i sažetosti, i općenitih zahtijevanja i sasvim konkretnih sugestija. A sve je bilo usmjereno na izgradnju suvremenije, slobodnije i naprednije Hrvatske. Težnje za promjenama i boljitkom, u svim sferama života, neodoljivo su prodirale i na javnu pozornicu izvodile tisuće i tisuće ljudi – svih zanimanja, položaja i imovnih stanja. Svi su oni bili nadahnuti mišlju o stvaranju slobodne i demokratske Hrvatske. Odgovor na pitanje: zašto je *Hrvatsko proljeće* slomljeno onako kako je slomljeno, zašto su njegovi protagonisti i akteri, sljedbenici i simpatizeri završili onako kako su završili, u stanovitom je smislu i dalje otvoreno pitanje na koje će potpuniji i realniji odgovor dati, siguran sam, istraživači iz novog naraštaja od kojih su se neki, kako vidim, okupili i na ovoj komemoraciji. Držim da njima i svima nama preživjelima iz onih događaja mogu biti poticajne riječi koje je Miko Tripalo objavio o dvadesetoj godišnjici dramatičnoga okončanja »proljećarskih« nada i nastojanja (*Republika,* 1991., 11–12; 1992., 1–2 i 5–6):

Nastojali smo »izraziti interes Hrvatske i udovoljiti željama naroda shodno prilikama i odnosima snaga u tom vremenu. Ni unutrašnji ni međunarodni uvjeti nisu išli na ruku tim nastojanjima. A da li je učinjeno malo ili mnogo, svoj sud će dati povijest. Iz Hrvatskog proljeća

rodila se opozicija ondašnjem komunističkom režimu, a njegovo rušenje na višestranačkim izborima – pobjeda je i priznanje svima onima koji su se za to borili. Bili smo u svojoj politici pritiješnjeni s jedne strane narodnim raspoloženjem, kao i radikalizacijom politike od nekih snaga u samom pokretu. S druge strane, protiv Hrvatske je djelovao jugoslavenski vrh, vodstvo drugih republika i vodstvo armije, a postojao je i žestok otpor staljinističkih snaga u hrvatskome političkome rukovodstvu. To je svakako utjecalo i na neke sukobe i nesporazume u pokretu Hrvatsko proljeće, pa i na neke pogrešne procjene i poteze. Uostalom, pored nekih generacijskih razlika, nije bilo potpuno isto sudjelovati u pokretu s pozicija vlasti ili s pozicija kritičara, bez jednake odgovornosti.

Masovni narodni pokret, nikao u Hrvatskoj, bio je jedini put, jedini način na koji su mišljenja, želje i interesi naroda mogli prodrijeti u zatvoreni krug jednostranačkog sustava… Pokret je korespondirao s tada najmodernijim i najatraktivnijim evropskim idejama…«.

Na tragu navedenih sugestija koje je Miko Tripalo izgovorio uoči sloma *Hrvatskog proljeća* i dvadeset godina poslije sloma, ostaje, po mojemu mišljenju – u kontekstu prilika u današnjoj Hrvatskoj – i dalje otvoreno pitanje: što je bio onaj pokret, što je zapravo bilo *Hrvatsko proljeće*? Unatoč već razmjerno velikom vremenskom odmaku – puna četiri desetljeća od njegova sloma – a to razdoblje obuhvaća već dva nova naraštaja – konačnoga i općeprihvaćenoga zaključka o njemu nema. A nema ga zato jer su i preživjeli iz onoga vremena i novi naraštaji pred uznemirujućim starim i novim pitanjima hrvatske zbilje. Onaj pokret ni programski ni organizacijski nije bio kompaktan. Nije imao ni minimalno koordinirano vodstvo, a samim time ni stratešku koherentnost. Ali sve njegove dijelove, sve njegove kolone i njihove simpatizere prožimala je jedna temeljna težnja: emancipacija Hrvatske od starog svijeta, u političkom i ideološkom smislu. S obzirom na ondašnji paralelogram sila, na unutar-jugoslavenskom i međunarodnom planu, presudilo mu je ono što uvijek u sličnim povijesnim gibanjima presuđuje: pitanje tempa i načina ostvarivanja žuđenih ciljeva. Ni jedan segment pokreta nije o tim presudnim faktorima imao realno, a pogotovo ne usklađeno mišljenje.

Hrvatsko proljeće svojim se idealizmom ugradilo kao ulog u povijesnu narodnu glavnicu pa se u tome smislu i s takvim naknadnim osjećajima i prisjećanjima komemorira. Premda rasprave i priče o njemu nisu još ni izdaleka zaključene, *Hrvatsko* je *proljeće* jedna poučna i nadahnjujuća povijesna legenda. U svakom pogledu, a u istraživačkom i raspravnom ponajprije.

Antun Vujić

POLITIČKE OSNOVE NEKIH INTERPRETACIJA HRVATSKOG PROLJEĆA

Pregled teme: Hrvatsko proljeće kao »interpretacijsko stratište«

Hrvatsko proljeće i poslije 40 godina izaziva političke polarizacije, pa i historiografske, politološke i druge kontroverzije. Od obračuna Tita i jugoslavenskoga partijskog vrha s vodećim hrvatskim reformističkim komunistima u Karađorđevu prosinca 1971., te nakon provedenih smjena i čistki, u Hrvatskoj se razvio specifičan oblik političkog resantimana – javnost je zašutjela. Društvo se pasiviziralo, ali i polariziralo na uži krug agitatora političke represije s istragom »poraženih snaga«, te širi krug »poraženih«, i još širi onih pasivnih i zastrašenih. Te polarizacije imaju vidljiv utjecaj na cijelo kasnije dvadesetogodišnje razdoblje titovske i posttitovske Jugoslavije, pa i na političko strukturiranje Hrvatske kao samostalne države. Politički progoni 1970-ih, ne samo uklanjanja pojedinaca s političkih funkcija, nego i masovna uklanjanja »proljećara« s drugih društvenih funkcija, u gospodarstvu, kulturi, školstvu, s policijskim saslušavanjima, uhićenjima i zatvorskim kaznama, zatim kontinuirane ideološke stigmatizacije sa stalnom potrebom zaoštravanja borbe protiv »hrvatskog nacionalizma«, traju sve do početka raspada SKJ krajem 1980-ih. Takva politika u Hrvatskoj rezultira udaljavanjem političke javnosti (»hrvatska šutnja«) od aktera nepopularne i nametnute vrste monopartijske vlasti, što podvlači golemu razliku spram nekadašnje široke javne podrške reformističkim komunističkim liderima Hrvatskog proljeća. Stoga i poslije, korozijom

komunističke vlasti krajem 1980-ih, u vrijeme raspada jedinstva SKJ, te uvođenja političkog pluralizma 1990. godine, politički sukobi iz 1971. postaju značajno referentno mjesto za nova stranačka okupljanja, jedan od kriterija stranačkih legitimacija – u pozitivnom ili negativnom smislu, ovisno o različitim dijelovima hrvatskog društva na koje su te stranke bile upućene.

Suprotstavljenost političkih pozicija, iz i oko 1971., u novim prilikama odražava se, osim kroz novonastale političke stranke, i u političkoj publicistici. Različiti odnosi prema prošlosti, različiti položaji pojedinaca u političkim odnosima poslije 1971., napose njihov odnos prema Jugoslaviji i komunizmu, preživljavaju i u suvremenim političkim prijeporima. Aktualnost mnogih neriješenih situacija demokratske preobrazbe i državne samostalnosti Hrvatske, s novim nacionalnim, političkim, ekonomskim, kulturnim i drugim izazovima na naslijeđenom državnom prostoru, često se ne mogu odvojiti od političkih gledišta koja su prenesena iz različitih strana sukoba 1971. Te razlike po svojoj političkoj osnovi utječu i na znanstvene i druge naknadne interpretacije Hrvatskog proljeća, postajući tako i dio novih i aktualnih političkih opcija.

U publicistici, znanstvenoj i političkoj (i memoarskoj), Hrvatsko proljeće je postalo, kako se negdje čulo – »interpretacijsko stratište«. Različite interpretacije ukrštaju se s gledištima koja lako postaju suprotstavljena aktualna politička gledišta, kako o hrvatskim unutrašnjim političkim odnosima, tako i o položaju Hrvatske spram drugih država bivše Jugoslavije, pa i prema Jugoslaviji kao svojevrsnom *curiculumu* za nove potencijale u zajedničkoj regiji, »regionu«, ili »sferi«. U tom smislu, pokušat ću povezati neke od interpretacija s njihovim političkim ishodištima s obzirom na Hrvatsko proljeće 1971., te posebno u vezi s njihovim ishodištima iz događaja koji su uslijedili nakon njegova gušenja 1972., a imali su jednako važan, ako ne i važniji utjecaj na politički život u Hrvatskoj.

Sam termin »kritički odnos«, »kritički stavovi« i slične atribucije s prefiksom »kritički« koje ovdje rabim, a odnose se na Hrvatsko proljeće, nemaju uvijek značenje »kritičnosti« u smislu znanstvene kritike ili kritičke misli. Naime, i afirmativan odnos prema Hrvatskom proljeću

može polaziti od kritički utemeljenih analiza, kao što i negativan politički odnos prema Hrvatskom proljeću ne mora ujedno biti i »kritički odnos«, iako se uglavnom tek potonji tako predstavlja pa mu se to i nehotice prepušta. Također, ovdje nastojim izbjeći imenovanja autora pojedinih teza o Hrvatskom proljeću, budući da se prvenstveno nastojim baviti političkim stavovima i interpretacijama, često i kumulativno, a ne njihovim nosiocima. Ne sporim, pritom, da će se i u mojim stavovima naći dosta toga subjektivnoga, ma koliko se trudio to izbjeći. Bio sam sudionikom Hrvatskog proljeća, jedan od onih obuhvaćenih čistkama.

Neki učestaliji »kritički« stavovi i interpretacije Hrvatskog proljeća

Kritički stavovi o značenju Hrvatskog proljeća idu već od osporavanja autentičnosti samoga naziva, pa do kritike njegove kasnije »mitologizacije« i političke »precijenjenosti«, uz osporavanje utemeljenosti ocjena o ekonomskoj i političkoj prikraćenosti Hrvatske 1971. kao glavnih motiva tog nacionalnog pokreta, te uz ignoriranje kasnijih političkih progona i represije u Hrvatskoj. Ovdje ću najkraće iznijeti neke od tih stavova, uz preliminaran vlastiti komentar, a o nekima će poslije biti rečeno i nešto više.

Hrvatsko proljeće, kao naziv, doista je posuđenica od *Praškog proljeća '68*. Događanja 1971. njihovi su protivnici 1972. zapravo nazivali »maspok« (masovni pokret) i »euforija« (nacionalna), a pripadnike toga pokreta »maspokovci« i »euforičari«. Termin maspok i maspokovci imao je prizvuk teške političke optužbe, ravne »kontrarevolucionarnoj djelatnosti«, dok je također dosta rabljen termin euforija (u smislu: kratko i veselo raspoloženje pacijenta prije smrti) bio više podcjenjivački. Ipak, ustalio se termin Hrvatsko proljeće (i »proljećari«) i taj je termin, po demokratsko-reformističkom karakteru i kasnijoj političkoj sudbini Hrvatskog proljeća, uvelike usporediv s Praškim proljećem. Upravo po tim socijalističko-reformističkim idejama, Hrvatsko proljeće se bitno razlikovalo i od prethodnoga (jugoslavenskog) studentskog pokreta iz 1968. koji je, iako suvremen upravo Praškom proljeću, prvenstveno tražio povratak izvornim (a napuštenim) načel-

ima socijalizma (u stilu »dolje akcionarski socijalizam«), dok su pokreti iz 1968. u Čehoslovačkoj (i Poljskoj), te iz 1971. u Hrvatskoj, tražili više demokratskih prava, političke i gospodarske slobode i društvene reforme u liberalnom smjeru.

Između različitih kritika Hrvatskog proljeća posebno se ističe ona koja otkriva da je ondašnja hrvatska nacionalna politizacija na stavovima o navodnoj ekonomskoj eksploataciji Hrvatske bila neopravdana, jer takve eksploatacije zapravo nije ni bilo, nego se, dapače, Hrvatska iznimno dobro razvijala, pa se, kao i uvijek, između ostalog spominje i turizam. U vezi s tim, objavljeni su i drugi kasniji i suvremeniji radovi koji daju prikaz ekonomskog položaja Hrvatske u tom razdoblju, kao i prikaz mehanizama neproduktivne financijske ekstrakcije hrvatskoga gospodarstva, uključujući i famozni turizam. (Autentičan sažeti prikaz hrvatske ekonomske i političke pozicije s obzirom na djelatnost hrvatske vlade u to vrijeme dao je Dragutin Haramija, ondašnji predsjednik Izvršnog vijeća Sabora u zborniku *Sjećanje na Hrvatsko proljeće 1971–1996*, izd. HAZU, 1997., str. 63–81.) Za ovaj tip rasprava, međutim, karakteristično je da je politička uvjerljivost u pravilu nezavisna o ekonomskoj »istini«, ako takve istine u političkoj reformulaciji ekonomije može i biti; dovoljno je reći da je vjerojatno najbliža istini ocjena, s kojom bi se uostalom svi i složili, da je jaz između razvijenijih (Hrvatska i Slovenija) i nerazvijenih republika bivše Jugoslavije, unatoč administrativnim ujednačavanjima i većim izdvajanjima razvijenijih, bivao sve veći, pa su se s jednakim žarom i jedni i drugi mogli žaliti da su u Jugoslaviji prikraćeni (kao što su se i žalili). (Takvu ocjenu daje i Vladimir Gligorov u *Socialism and the Disintegration of SFR Yugoslavia; Slovenia: From Yugoslavia to the European Union*. Washington, DC, 2004.; The World Bank, pp. 16–31. Prema BDP-u *per capita*, iza Slovenije, a nešto ispred Vojvodine, Hrvatska se kontinuirano držala pri vrhu jugoslavenske ljestvice BDP-a, Srbija po sredini, a ostale republike znatno niže. Ti odnosi se gotovo uopće nisu mijenjali još od 1952. pa sve do pred sam raspad Jugoslavije, usprkos razmjerno većim izdvajanjima i Hrvatske i Slovenije u savezne fondove te za nerazvijene. S druge strane, savezne banke su godine 1971. raspolagale s 50,9% ukupnih sredstava za investicije, poduzećima

je ostalo 26,8%, a republikama i lokalnim zajednicama 15,2%. Također, u 1971. godini 70,2% akumulacije poduzeća u Hrvatskoj odlazilo je bankama na ime otplate investicijskih zajmova.)

Po jednom od najčešće iznošenih kritičkih gledišta, protagonisti Hrvatskog proljeća 1971. nisu uspjeli u svojim namjerama reformizma, tj. daljnje demokratizacije Partije, federalizacije Jugoslavije i jačanja položaja Hrvatske, zbog izazivanja nepremostivih nacionalnih i međurepubličkih sukoba, pa je stoga i njihova osuda 1972. bila nužna. Ovo kritičko mišljenje daje prednost prikrivanju političkih, nacionalnih i republičkih tenzija, koje su upravo kulminirale potkraj 1960-ih u vrijeme »borbe za ustavne amandmane«, naspram potrebe da se te tenzije riješe, a političa odmazda opravda time da je do nje i došlo upravo u ime prikrivanja takvih nacionalnih i republičkih tenzija. Kako se pokazalo, kasnije »jačanje uloge Partije« rasplamsalo je te tenzije mnogo jače, sve do sloma Jugoslavije.

Po nekim kritičkim shvaćanjima, upravo je novo političko vodstvo Hrvatske, ustoličeno na osudi Hrvatskog proljeća 1972., uspjelo izboriti »konfederalni« Ustav 1974. i time ostvariti glavne težnje pokreta iz 1971. Po takvoj kritici, budući da su ostvareni i sami zahtjevi Hrvatskog proljeća, konačno bi trebale otpasti i žalopojke o gorkoj sudbini i neravnopravnosti Hrvatske u kasnijoj Jugoslaviji.

Ovom se mišljenju suprotstavlja drugo i oprečno, ono s nacionalne »kritičke« strane. Tu se ističe da je upravo jugoslavenski Ustav iz 1974. reducirao postignute vrijednosti ustavnih amandmana iz 1971., budući da je njime iznova omogućena majorizacija u odlučivanju u jugoslavenskoj Skupštini dopuštanjem takvog odlučivanja u Vijeću udruženog rada. Time bi angažman lidera Hrvatskog proljeća za reformu jugoslavenskoga komunizma bio ne samo uzaludan, nego i štetan, jer je hrvatski narod poveden u pogrešnom smjeru, a politička bitka izgubljena. Po tom mišljenju, također, trebalo se prihvatiti neugodne dužnosti onemogućavanja djelovanja najistaknutijih (nepartijskih) agitatora i studentskih vođa iz Hrvatskog proljeća, a sačuvati jedinstvo Partije u Hrvatskoj (i Jugoslaviji) te pobijediti u duhu amandmana iz 1971.

Kritički se javlja i stajalište da je Hrvatsko proljeće »krivac« što su se poslije njega sve političke konfrontacije u Jugoslaviji nužno

prebacivale na »nacionalistički kolosijek«, pa je ono i izvorni, ako već ne i neposredni krivac sloma Jugoslavije iz 1990-ih. Takvo gledište Jugoslaviju drži vrijednošću *per se*, te svaku kritiku centralizma vidi i kao razbijanje Jugoslavije. Na drugi način, ono je karakteristično za shvaćanja Nove ljevice koja drži da nacionalna pitanja neće ni postojati ako ih se bude ignoriralo.

Postoji i političko stajalište koje u pokretu 1971. vidi početak uspona desnice u Hrvatskoj, s trajnim posljedicama pada hrvatske ljevice od izbora 1990. i konstituiranja Hrvatske kao samostalne, dakle i rezidualno desničarske, nacionalističke zemlje. Po tom mišljenju (koje nije ograničeno samo na Hrvatsku), nacionalizam je svojstvo samo onih zemalja koje su državnu samostalnost ostvarile raspadom ranijih komunističkih višenacionalnih državnih zajednica, nakon pada komunizma, a mjerilo »ljevice« i demokracije najčešće se svodi na mjerenje obujma opstanka političkih tvorbi koje su izvedene iz komunizma.

Iznose se i kritike o (ipak) samo komunistički ograničenom obzoru Hrvatskog proljeća, dapače i one sarkastične, o njegovu uzaludnom pokušaju »spašavanja Jugoslavije«, te o nacionalnoj katastrofi koja je nepromišljenom politikom zadesila Hrvatsku. (Zanimljivo je da gotovo identične stavove iskazuju i konzervativci u Češkoj u svojim polemikama s tamošnjim protagonistima Praškog proljeća.) U tom smislu grijeh je Hrvatskog proljeća i to što je od 1972. Hrvatska ostala bez »kadrova« (»za razliku od Slovenije«), politički ogoljena pri izbijanju jugoslavenske krize potkraj 1980-ih. Dakako, ne nedostaje ni patetike, pa ni samosažaljenja ***generacije '71***, ma koliko ona samu sebe s mnogo razloga drži izgubljenom.

Pitanja o političkom značenju raznih interpretacija Hrvatskog proljeća ovdje ne razmatram samo u vezi s meritumom samih događaja u vremenu njihova odvijanja, nego i u vezi s neposrednim posljedicama Hrvatskog proljeća u razdoblju poslije, tj. u kontekstu političke odmazde i represije koja je nastupila poslije 1971. Ti događaji su, možda i više od samoga čina Hrvatskog proljeća, utjecali na njegove valorizacije i na daljnju povijest Hrvatske, uključujući i njezinu tekuću povijest. Zato ću se na neke od navedenih kritika, kao i na neka njihova aktualna preoblikovanja, još posebno osvrtati u tom kontekstu.

Nova politička konstelacija 1990-ih i valorizacije 1971.

Političko značenje Hrvatskog proljeća teško je odvojiti od interesa njegovih kasnijih i različitih političkih korisnika. To je značenje najprije opterećeno posredno i retroaktivno, nastankom triju glavnih političkih, tj. stranačkih grupacija početkom 1990-ih: (1) »lijeve«, komunističko-reformističke (SKH–SDP), zatim (2) »centrističke« Koalicije narodnog sporazuma (KNS) te (3) »desne«, nacionalno-populističke (HDZ). Navodnici u etiketiranju tih grupacija imaju posebno opravdanje s obzirom na političku konfuziju s početka demokratskog procesa, koja i nije mogla nastupiti urednom političkom stratifikacijom uobičajenih europskih stranaka i njihovih standardnih atribucija. Te su se grupacije različito odnosile prema značenju Hrvatskog proljeća. Tako su i kasniji politički plasmani stranaka i pojedinaca iz tih struktura znatno utjecali na javna shvaćanja o Hrvatskome proljeću, pa i na njegovo političko vrednovanje.

U novom nacionalnom i demokratskom pokretu 1990. dio najistaknutijih »proljećara« okupio se ponajviše u političkoj grupaciji Koalicije narodnog sporazuma. Savka Dabčević-Kučar, Miko Tripalo, Drago Haramija, Srećko Bijelić i dr. bili su sam vrh reformističkog i svrgnutog dijela hrvatskoga SK koji se neposredno identificirao s Hrvatskim proljećem. Međutim, u istoj su se grupaciji angažirali i mnogi naj-istaknutiji »proljećari« izvan rukovodstva ondašnjega SK, napose Dražen Budiša, jedan od glavnih studentskih lidera iz 1971., kao i Marko Veselica, jedan od politički najaktivnijih ekonomista toga vremena, oba osuđena na višegodišnje zatvorske kazne. Time je KNS nastojao rekonstruirati široku demokratsku osnovu Hrvatskoga proljeća, koja se nije ograničavala samo na ranije reformističke članove SK, nego je uključivala i političke žrtve komunističkog režima poslije 1971., kao i predstavnike drugačijih političkih uvjerenja, pa i onih koja 1971. nisu bila jednoglasna, ni u pogledu sadržaja demokratskih i nacionalnih zahtjeva, ni u pogledu metoda njihova ostvarivanja. Po shvaćanjima samih čelnih ljudi Koalicije, KNS je izražavao svojevrsnu lepezu novih, nekomunističkih demokratskih stranaka, kao ponudu cjelovite saborske strukture europskog tipa – od desnih i konzervativnih, preko

liberalnih, do lijevih i socijaldemokratskih. Bio je to oživljen nastup političke raznovrsnosti Hrvatskog proljeća koji, kako je poznato, nije polučio i očekivan politički uspjeh (što ovdje nije predmet razmatranja); stranke Koalicije ipak su osigurale parlamentarni status, iako već u startu slabiji i od HDZ-a i od SKH (poslije SDP-a).

Drugo krilo demokratskog pokreta 1990-ih prezentirala je Hrvatska demokratska zajednica, stranka koju je okupio Franjo Tuđman, koji sam nije imao važniju ulogu 1971., iako je imao ulogu ključnog disidenta još od 1967. HDZ-u nije bilo u interesu aktualiziranje ni pozivanje na važnost Hrvatskog proljeća. Politička karizma nekih od lidera iz 1971. mogla je samo štetiti političkom uspjehu samoga Tuđmana i njegove stranke. Također, pozivanje na pokret iz 1971. kao na neku baštinu hrvatske ljevice bilo bi u suprotnosti s pozivom na »pomirbu svih Hrvata«, i desnice i ljevice, kako je tu pomirbu vidio F. Tuđman i u kojoj je osigurano (i konzumirano) značajno mjesto prinovama iz ranijih komunističkih struktura, čak i onima iz viših foruma neposredno djelujućega SK. Iako je te dvije grupacije, KNS i HDZ, povezivala jaka retorička suprotstavljenost ranijoj komunističkoj vlasti, njihov odnos prema tekovinama Hrvatskog proljeća nije bio jednoznačan – u slučaju KNS-a bio je gotovo restitucijski pozitivan, dok je u slučaju HDZ-a bio u najmanju ruku ambivalentan.

Na tada suprotnoj strani, treća od relevantnih političkih grupacija, preostala u tadašnjem Savezu komunista, umnogome je nasljeđivala teret samog obračuna s Hrvatskim proljećem. Njoj je tek predstojala »isprika« zbog grijeha Partije počinjenih 1972., što je Račanov SDP i učinio u »Povijesnoj deklaraciji«, ali tek pola godine nakon prvih višestranačkih izbora 1990. (U »Povijesnoj deklaraciji« SDP-a od 3. studenog 1990. dan je iscrpan popis »negativnog salda četrdesetpetogodišnje vladavine KPH-SKH«, od ratnog i poratnog razdoblja do kraja 1980-ih. Uz ostalo, popis navodi »jednoznačno svođenje događaja 1971. godine na nacionalizam, uz poricanje reformskih, demokratskih i federalističkih aspekata politike tadašnjeg rukovodstva, te politički i krivični progon pripadnika tzv. maspoka«. U tekstu se navodi da je »potrebno rehabilitirati nevino osuđene osobe u političkim procesima«, te da SDP »smatra svojom moralnom i političkom dužnošću da

se javno ispriča svima onima kojima je iz političkih razloga nanesena nepravda«… Usp.: *Deset godina Socijaldemokratske partije Hrvatske, 1990.–2000. Dokumenti*; priredio Dušan Plećaš, Zagreb, 2000.; str. 150 i dalje.) Iako je takva isprika dana, ona je zacijelo (uz ostale elemente politike I. Račana) otvorila procijep u tadašnjem SKH-u, raspadom članstva i razlazom rukovodstva. U rukovodstvu, neki od aktera, pa i sam Račan, bili su ranije glasni kritičari maspoka, te je odnos prema *'71,* više od bilo kakve socijaldemokratske »revizije«, označavao bolni rez s partijskom prošlošću. Taj je rez mnoge politički pasivizirao, ali neki ga nisu ni prihvatili, te su se angažirali u nekim drugim (manjim) strankama ljevice, gdje nije bilo izravnih ograda od represije nad Hrvatskim proljećem, ili se ta represija naprosto prešućivala (Socijaldemokratska unija B. Horvata, Socijalistička radnička partija S. Šuvara i dr.). Uzimajući u obzir i manje (pretežito tek publicistički aktivne) filojugoslavenske i prokomunističke skupine, a koje su direktno nasljeđivale animozitet prema Hrvatskome proljeću te im je i Račanov SDP bio »izdajnički«, lako se može zaključiti da Hrvatsko proljeće za dio ljevice i nije politički rehabilitirano, ili da ono ne predstavlja neko opće afirmativno prizivno mjesto. Na ljevici je tek prva (i mala) socijaldemokratska stranka (SDSH; osnovana u prosincu 1989.) naglašavala naslijeđe Hrvatskog proljeća, a od njezine integracije s SDP-om (1994) Hrvatsko proljeće se (uz Radićevo republikanstvo, stari HSS, Pučku frontu i dr.) u programskim dokumentima i ubraja u političke zasade novog SDP-a. Deklarativna rehabilitacija Hrvatskog proljeća u SDP-u nije značila i aktivno uključivanje glavnih protagonista Hrvatskog proljeća u SDP, do kojeg i nije došlo; tek je manji dio mlađih i politički žigosanih »proljećara«, koji se okupio u SDSH, nastavio politički djelovati od 1994. i u ujedinjenom SDP-u.

Kako je očito, Hrvatsko proljeće, premda značajno, ali difuzno prisutno i u novim političkim grupacijama, nije predstavljalo takvu memorijsku političku osnovu za političku javnost koja bi neposredno odredila smjer političkih promjena i demokratski izgled buduće samostalne hrvatske države.

S postupnim razrjeđivanjem nacionalne homogenizacije iz vremena Domovinskog rata, s uobičajenim vraćanjem političkoga klatna, otvorio

se prostor i za davne i poznate glasove pojedinih protagonista retorzije nad Hrvatskim proljećem. Njihova sjećanja i nazori svakako su nezaobilazni dio rasprava u demokratskome društvu, u kojem se odmazda nad protagonistima 1971. ne smije i ne može pretvoriti u odmazdu nad protagonistima 1972. No, za to ni nema brige, budući da su upravo neki od nekadašnjih novinarskih lovaca na vještice (»maspokovce«), potkraj prošlog i početkom ovog milenija, od ranijih agitpropovskih izvršitelja postali vlasnici medija; njihovoj vlastitoj (medijskoj) kolonizaciji politike svakako nije interes da rasvjetljavanjem stare antidemokratske harange protiv Hrvatskog proljeća kompromitira njihove nove demokratske uloge. Tu se o retorziji nad Hrvatskim proljećem duboko šuti.

Posebno, trošenjem nacionalne supstancije hrvatske politike, identifikacijom HDZ-a kao dugogodišnje stranke na vlasti sa samom Hrvatskom i hrvatstvom uopće, pod teretom rezidualnog nacionalizma te istodobnom kompromitacijom te stranke zbog korupcije, ohrabreni su i stari i novi nezadovoljnici s Hrvatskom kao državom da potraže njene urođene mane, ne samo u toj stranci, nego i u političkoj baštini iz 1971. Tako odnos prema Hrvatskom proljeću ostaje i u pričuvi raznih političkih interesa koji s njim i ne moraju imati neposrednu vezu ako tu vezu imaju s Hrvatskom kao državom.

Mnogi politički faktori, izvan merituma historiografske ocjene Hrvatskog proljeća, djeluju u njegovoj povijesnoj i aktualnoj recepciji; ti su faktori bili i ostali politički, i djelovali su na neke historiografske pristupe Hrvatskom proljeću.

»Precijenjenost« i »mit« 1971.

Ocjene o »precijenjenosti 71.«, »mitu 71.« i sl. ne proizlaze iz stvarnoga političkog položaja i značenja Hrvatskog proljeća *per se*, što ne znači da nemaju političku funkciju *per secundam*. Hrvatskom proljeću, dakako, ne treba ni precjenjivanje ni podcjenjivanje, još manje neka mitomanija. Takve ocjene teku mimo stvarnog smisla tih događaja, kao neka vrsta političke prevencije koja te događaje pretvara u simulakrume da bi ih koristila, bilo kao mit, bilo kao kritiku mita; u obje varijante riječ je o političkim zloupotrebama korisnika nacionalizama, samo

suprotstavljenih predznaka. Takve ocjene obavljaju političku strategiju izvan politologije i povijesti kao znanosti, interesnu strategiju dviju vrsta korisnika nacionalizma, onih koji se uspinju na njegovoj izgradnji, i onih koji se uspinju na njegovu rušenju. U oba slučaja riječ je o potrebi očuvanja zaoštrenoga političkog sukoba radi održavanja podjele političkog terena nastalog i izraženog još u primordijalnom političkom sukobu dviju glavnih stranaka 1990. (HDZ-SKH), a baziranom i na kontestacijama iz 1971. Nikada, naime, ni dvadeset godina poslije (1991.), niti za idućih dvadeset godina (2011.), nije došlo ni do kakva nametanja političke volje lidera iz 1971. koji bi tako mogli nametati i svoju »precijenjenost«, te stvarati neku »mitologiju«. Glavne dijelove političkog terena, prisvojili su najprije HDZ i SKH, poslije HDZ i SDP, što uz medijsku i drugu oligarhijsku interesnu strukturu stvorenu u, i oko tih stranaka, ne upućuje na tragove nekog *mita '71.* koji bi značio i neposredan politički utjecaj. Mit ne postoji, iako postoji i njegovo stvaranje i njegova zloupotreba.

Hrvatsko proljeće nije postalo vladajuća vrijednosno-politička paradigma u hrvatskoj politici, ali je ostalo trajna osnova političkih polarizacija. U doba Jugoslavije, ono je najprije slomljeno, a nakon tog sloma djelovalo je tek vrijednosnom i političkom rezervom demokratske javnosti i njezinom političkom isključenošću. Također, Hrvatsko proljeće nije postalo vladajućom političkom paradigmom niti u nezavisnoj Hrvatskoj koju su u nacionalno-političkom smislu ubrzo prisvojile nove političke mutacije s prevladavajućim genom »pomirbe« svega i svačega, u čemu je Hrvatsko proljeće moglo eventualno biti samo jedna od komponenti, ne i politički presudna. Zato je stvaranje mita o Hrvatskom proljeću prije posljedica naknadne savjesti onih koji su ga tada gušili, pa ga sad prebacuju u mitologiju, kao zamjenu za loša politička sjećanja; ako je, naime, Hrvatsko proljeće bilo samo mit, onda nema ni političke krivice za njegovo gušenje. Također, ako je Hrvatsko proljeće mit, onda nema krivice niti za njegovu nacionalističku preobrazbu radi obaranja starih i pribavljanja novih političkih pozicija i interesa, napose onih iz doba privatizacije.

Da bi se razumjelo Hrvatsko proljeće 1971. bilo bi potrebno sagledati ga u širem povijesnom i političkom kontekstu mogućnosti

razvitka demokratske ljevice u Hrvatskoj, kojoj ono izvorno pripada. Ono je po svemu još jedna od heterodoksija hrvatske demokratske ljevice. Ta je ljevica, ako je bila demokratska, uvijek teško spajala vrijednosti vlastite nacionalne i političke savjesti s mogućnostima njezine realizacije. Političke obratnice hrvatske demokratske ljevice često izražavaju moći i ograničenja hrvatske politike uopće, politike limitirane ne samo ograničenim resursima maloga naroda, nego i silama izvan njegovih moći. Težak uspon hrvatske socijaldemokracije tek pod kraj i na periferiji K&K, zatim njezin neposredni slom u novoj jugoslavenskoj državi, alternativni polet komunista poslije 1918. i ubrzo njihova brutalna likvidacija 1920./21., ljevičarsko-republikanski seljački pokret s progonima i hapšenjima seljačkih vođa, pa zatim, u njegovu kompromisnom nastavku, federalističko-reformistički HSS i dugotrajni progon te stranke od strane režima, istodobno uz njezinu izoliranost od komunističke ljevice, napokon i marginalizirana pozicija hrvatske demokratske ljevice unutar komunističkog pokreta u II. svjetskom ratu, s likvidacijom i lijevoga krila HSS-a u poraću, samo su neke od uobičajenih amplituda povijesne undulatornosti hrvatske političke ljevice: ona je plivala na valovima, ali ti je valovi nisu nosili do obala spasa. Suočena s jačim, ali nedemokratskim političkim silama, fašističkim separatističkim i komunističkim centralističkim, hrvatska je demokratska ljevica morala birati kompromise koji su je često i potirali. Tako bi se i na Hrvatsko proljeće 1971., s njegovim odnosom prema demokratskim, nacionalnim, socijalnim i političkim zahtjevima, ne prvi, niti posljednji put u povijesti, mogla primijeniti jednadžba čije su nepoznanice već više puta bile negativno rješavane: ***Hrvatska je ljevica bila manje hrvatska nego što je to trebala biti, ali je bila više hrvatska nego što je to smjela biti.*** I Hrvatsko proljeće bilo je manje hrvatsko nego što su to htjeli mnogi njegovi pobornici, ali mnogo više hrvatsko nego što su to dopuštali njegovi moćniji protivnici. Dugogodišnji najautoritativniji hrvatski komunistički političar, Vladimir Bakarić, bio je svjestan povijesnog oblika tog problema hrvatske ljevice, pa se i sam javljao s obje strane navedene »jednadžbe«; tako i kada je ohrabrivao njezine protagoniste, kao na 10. sjednici CK SKH, i kada je 1972. prihvatio njihov poraz i krenuo s drugima, nastojeći

ipak sačuvati ukorijenjene federalističke težnje. Također, golemo Krležino djelo uvelike je prožeto upravo takvim shvaćanjem drame hrvatske ljevice, a tako se doimaju i sami njegovi politički postupci, od nećkanja prema ratnom angažmanu s komunistima 1941., preko potpisivanja *Deklaracije o jeziku* 1967., do sloma Hrvatskog proljeća koji je ipak nastojao preživjeti, što mu je, iako uz negodovanje najrevnosnijih partijskih dužnosnika, i omogućeno. U tom smislu, ogleda se i pozicija hrvatskoga reformističkoga komunizma 1960-ih, njegov položaj spram političkih, društvenih i ekonomskih okvira u kojima je djelovao i koji su ga napokon ugušili.

Neke etape jugoslavenskog pitanja i Hrvatsko proljeće

Pojedine suvremene interpretacije Hrvatskog proljeća traže uporište i u novim i bizarnim interpretacijama različitih etapa Jugoslavije kao državne zajednice; njima su važnije Jugoslavije od pitanja zašto su se one raspadale. Tako se javljaju i ideje koje u nabrajanju različitih Jugoslavija do 1990. nalaze više Jugoslavija od one Prve (Kraljevine) i one Druge (socijalističke). Po njima, Druga Jugoslavija je već ona koja nastaje u okviru Kraljevine, sporazumom Cvetković–Maček iz 1939., a kojim je sporazumom prvi put, »u načelu«, riješeno i hrvatsko nacionalno pitanje (?!). Titova Jugoslavija time postaje tek Treća Jugoslavija, a s Ustavom iz 1974. zapravo nastupa Četvrta (Kardeljeva) Jugoslavija, koja navodno na konfederalističkim načelima rješava ne samo hrvatsko nacionalno pitanje, nego i druga nacionalna pitanja i odnose u Jugoslaviji. Takve nove periodizacije trebale bi biti i potvrda shvaćanju po kojem »nije Jugoslavija bila umjetna tvorevina, nego je umjetno bilo njeno rušenje«. Razumije se, pri takvim idiličnim gledanjima na Jugoslaviju, na njezinu rušenju mogli su raditi samo neki vrlo loši ljudi, tzv. nacionalističke ili političke elite, neka vrsta političkih mizantropa. Fetiš »političkih elita« zajedničko je mjesto svih deklarativno lijevih teorija zavjere protiv Jugoslavije; no te teorije naglo zastaju u dosljednosti, pa se uz ozloglašene »nacionalističke elite«, kojima pripada i »proljećarska«, ne primjećuje i glavna jugoslavenska »politička elita«, elita njezinoga partijskog socijalizma,

njezina nomenklatura – ništa manje nacionalistička, samo na drugi način, velikodržavni.

Naravno da Jugoslavija nije bila umjetna tvorevina (kao ni Austro-Ugarska Monarhija, ni SSSR), ali valjda ni njezino rušenje nije bilo umjetno, kad se već raspala sama unutar sebe. Ako se za rušenje Jugoslavije mogu tražiti i neki vanjski uzroci, npr. slom svjetskog sustava komunizma, do tog rušenja valjda ipak ne bi došlo da nisu postojali i obilni unutrašnji uzroci. Kao jedan od uzroka, u negativnom smislu, javlja se i Hrvatsko proljeće, budući da su za neke njegove kritičare, nakon 1971. sva društvena pitanja »prebačena na nacionalna pitanja«. Ovaj tako precizan nalaz danas, možda najbolje objašnjava razloge raspada Jugoslavije jučer – potpuno nerazumijevanje razloga same Jugoslavije.

Ne ulazeći šire u rasprave o jugoslavenskom pitanju koje se jednom završilo raspadom Prve i ponovilo raspadom Druge Jugoslavije, izdvojit ćemo samo neke političke elemente koji su s nastupom Druge Jugoslavije nastojali prevladati sudbinu one Prve; u tom kontekstu bitno je određen i položaj i značenje Hrvatskog proljeća u odnosu na Jugoslaviju.

Druga, socijalistička, Titova Jugoslavija nastala je posve suprotno od one Prve: umjesto kraljevine – republika, umjesto jednog i jedinog naroda – priznanje posebnosti naroda (doduše, ne odmah i svih), umjesto unitarne države – federacija, umjesto kapitalizma – komunizam (ili socijalizam), umjesto parlamentarne države (makar i oktroirane) – partijska država, umjesto demokracije (makar i lažne) – diktatura proletarijata. Na tim načelima vodio se i Narodnooslobodilački rat i ta načela kod hrvatskih komunista nisu bila usvojena, nego su bila autonomna, intrisiktna, razlog same njihove borbe; oni su se u Drugoj Jugoslaviji, s obzirom i na vodeći hrvatski komunistički i partizanski kadar u ratu i u poslijeratnoj državi, osjećali možda i superiorno u smislu tumačenja tako postavljenih principa. Ta određenja, dakle, bitno su utvrdila i uvjete opstanka Jugoslavije. Premda se mogu naći različite ocjene i Tita i Kardelja o smislu Jugoslavije, ipak neprijeporna ostaje ona Kardeljeva iz 1965., izrečena na sjednici IK CK SKJ: »Nismo se mi u Jugoslaviju ujedinili zbog Jugoslavije, nego… zbog socijalizma. I

ako nam ne bude jasno da je socijalizam taj koji ujedinjuje Jugoslaviju, onda nikakav drugi faktor ne može Jugoslaviju da ujedini«.

Druga Jugoslavija započela je komunističkim uzletom, a završila njegovim kolapsom. Započela je uvođenjem radikalnoga komunizma, posve sovjetskog tipa, koji se održavao i poslije Rezolucije Informbiroa 1948. do ranih 1950-ih, a nastavila se traženjem »vlastitog puta u socijalizam«, uvođenjem radničkog samoupravljanja kao svojevrsnog oblika komunističkog reformizma, puta između Istoka i Zapada. Potonji proces je snažno rastao, bilježeći i znatne uspjehe, pa i međunarodni prestiž, a od sredine 1960-ih, obuzdavanjem moći tajnih službi (Brijunski plenum, 1966), taj se proces, dapače, i akcelerirao u niz kritički napregnutih reformističkih pokušaja, ne samo u Hrvatskoj, nego i u Sloveniji i u Srbiji. Ti su pokušaji napinjali mogućnosti komunističkog jugoslavenskog reformizma do (i preko) granica njegove izdržljivosti. Politička kretanja kao što je bilo Hrvatsko proljeće 1971., kao i ranija »Cestna afera« u Sloveniji 1969., te kasniji »liberalizam« u Srbiji 1972., označila su krajnje demokratske domete, kako komunizma kao sistema, tako i Jugoslavije kao države. Beziznimno, ti su pokreti ugušeni ne zbog njihove međusobne suprotstavljenosti (s čime se manipuliralo), jer su se njihova vodstva počela politički i približavati; nakon relativno ograničene političke žrtve Staneta Kavčiča u Sloveniji, uz trajni utjecaj Slovenca Kardelja, hrvatsko i srpsko vodstvo (Savka Dabčević-Kučar i Miko Tripalo, te Latinka Perović i Marko Nikezić) počelo je shvaćati povezanost njihovih pozicija u odnosu na retrogradne konzervativne i centralističke elemente glavnih državnih struktura moći – vojske, birokratizirane Partije i saveznih tijela, zasebnih centara financijske moći. Ta su kretanja zaustavljena prvenstveno zbog njihove zajedničke suprotnosti s političkim, ekonomskim i nacionalnim okvirima i ekvilibriranjem države unutar tih okvira; ta je država morala biti komunistička da bi opstala, a morala je biti i demokratska da bi se razvijala, a jedno s drugim nije išlo. U tom kontekstu stoji i obujam i smisao političke likvidacije tih pokreta koji su zapravo posljednji u Jugoslaviji pokušali izvesti njezinu demokratsku rekonstrukciju radi opstanka i Jugoslavije (kao federalističke zajednice) i socijalizma (»s ljudskim likom«).

Doba nepremostivih razlika

Nakon sloma reformističkih pokreta u Hrvatskoj i Srbiji, Jugoslavija ulazi u doba nepremostivih unutrašnjih suprotnosti koje traje od 1972. do njezina konačnog raspada 1990. Razumije se, nije prestao život; ljudi su živjeli i radili i dalje, makar i teže, i pod političkim pritiskom i represijom obnovljene policijske države. Ta je represija u Hrvatskoj bila neosporno najteža, iako je i u Srbiji odnijela mnoge političke žrtve. Prateća ekonomska kriza svakako je pridonijela zaoštravanju političkih odnosa i političkoj krizi same Jugoslavije. Ali i mimo nje, obračunom s reformizmom demokratskog tipa ranih 1970-ih zapečaćena je sudbina Jugoslavije, mnogo prije njezina konačnog raspada; nove ali nedemokratske varijante izlaska iz političke krize tu sudbinu više nisu mogle spriječiti, a ona se zaista vezuje i uz obračun s Hrvatskim proljećem.

Karakter jugoslavenske krize od 1970-ih najbolje ilustriraju dva neuspjela pokušaja povrata političkog optimizma i državne perspektive, a nakon odustajanja od demokratizacije. Prvi je bio pokušaj očuvanja federalizma Ustavom iz 1974. koji je trebao donekle reafirmirati i hrvatske zahtjeve iz 1971., ali još više zaustaviti ojačale centralističke snage čija bi nekontrolirana provala udarila u temelje jugoslavenskoga kompozituma. Bio je to pokušaj ***federalizacije bez demokratizacije*** (Ustav 1974.) i urodio je samo novom atomizacijom i okoštavanjem Partije, a ona je sama upravo bila preuzela ekskluzivnu ulogu očuvanja zajedničke države. Drugi je pokušaj, iz kasnih 1980-ih, pri kriznom zaoštravanju unutarpartijskih i međurepubličkih odnosa (što je proisticalo iz prvoga), krenuo obratnim smjerom, smjerom ***demokratizacije bez federalizacije*** po sistemu unitarnog upravljanja Jugoslavijom na skupštinskom principu »jedan čovjek – jedan glas«, bez federalne konstitucionalnosti republika i pokrajina; taj su pokušaj zagovarale paradržavne »građanske« grupe (Ujedinjena jugoslavenska demokratska inicijativa – UJDI, ali i dio JNA i već instalirani Slobodan Milošević). Oba pokušaja i njihovi rezultati podvlače po Jugoslaviju katastrofalne posljedice sloma reformizma iz 1971./72.

Hrvatsko proljeće, »socijalistička demokracija« i novi politički agensi

Hrvatsko proljeće u osnovi je socijalistička heterodoksija koja je, ne napuštajući vrijednosti socijalizma, same te vrijednosti, ugrožene anakronom partijskom ortodoksijom, nastojala ostvariti na demokratski način, još uvijek unutar granica socijalističkoga političkog sustava i Jugoslavije kao države. Hrvatsko proljeće nastupilo je kao klimaks borbe za ekonomsku i društvenu demokratizaciju. U ondašnjim terminima, to je bila borba za samoupravljanje, privrednu i društvenu reformu, ravnopravnost naroda i narodnosti, borba za vrijednosti tzv. socijalističke demokracije kao nekog višeg oblika demokracije od one »puke« građanske i parlamentarne – za tzv. društvenu ili socijalističku demokraciju, temeljenu na marksističkim idejama »oslobađanja čovjeka (i društva)«. Smjenu Aleksandra Rankovića, stvarnog ili simboličkog šefa policijske države, na Brijunskom plenumu 1966., hrvatska je javnost doživjela kao potvrdu pobjede upravo takvih demokratskih snaga unutar SKJ, te se činilo da je otvoren put daljnje demokratizacije zemlje. Tu je demokratizaciju personificiralo i mlado hrvatsko partijsko vodstvo – Savka, Miko, Pero Pirker i drugi. Borba za ekonomska, nacionalna, demokratska i radnička prava činila se jednom i jedinstvenom. Osjećaj širih političkih mogućnosti, međutim, otvorio je vrata i politizaciji drugih društvenih agensa koji nisu pripadali ovom tipu mišljenja, a još manje užim partijskim strukturama; ti oslobođeni novi agensi otvarali su i nova pitanja. Uz standardne zahtjeve kao što su bili reforma deviznog režima »u korist onih koji ih ostvaruju«, vraćanje sredstava »onima koji ih proizvode«, kritika »otuđenih centara moći« (reeksportera i saveznih banaka), zahtjevi za politikom »čistih računa« itd. na dnevni red su postavljeni i drugi i zahtjevi, pa i oni eksplicitno nacionalnog sadržaja.

Prekretničku ulogu za nastup Hrvatskog proljeća odigrala je *Deklaracija o nazivu i položaju hrvatskog književnog jezika* 1967., koju su potpisale neke od najvažnijih hrvatskih kulturnih ustanova (Matica hrvatska, Društvo književnika Hrvatske i dr.) te neki najistaknutiji pojedinci (pa i M. Krleža). *Deklaracija* je inače bila posve legalistička

te je ponavljala formulacije o ravnopravnosti jezika (hrvatskog, srpskog, slovenskog i makedonskog) s II. zasjedanja AVNOJ-a (zapravo odluku Predsjedništva AVNOJ-a iz siječnja 1944.). Ali otvarala je i pitanje položaja hrvatskoga (naspram »hrvatskosrpskoga« ili »srpskohrvatskoga«) književnog jezika (standarda) u školama, vojsci, saveznim i drugim ustanovama, gdje on stvarno nije ni bio ravnopravan, te je dočekana »na nož« i u konzervativnim partijskim krugovima, a napose kod onih koji se nisu slagali prvenstveno s udovoljavanjem onim prvim, ekonomskim i političkim hrvatskim zahtjevima. Organizirana je kampanja osude hrvatskog rukovodstva zbog toleriranja hrvatskog nacionalizma. Ta je kampanja, doduše, ubrzo otklonjena na X. sjednici CK SKH, ali tek privremeno. Na toj je sjednici, drugom bitnom događaju pred Hrvatsko proljeće, ipak (uz Titovu i Bakarićevu podršku), umjesto nacionalizma osuđen unitarizam (Miloš Žanko, koji je pokrenuo kampanju). Međutim, hrvatsko političko vodstvo više se nikad nije oslobodilo osude za toleriranje nacionalizma.

Ovi događaji (inače u literaturi široko i raznoliko interpretirani) važni su za razumijevanje ključnog presedana u povijesti jugoslavenskog socijalizma uopće, a koji je bitno odredio i smisao i sudbinu Hrvatskog proljeća – bila je to nova uloga javnosti u politici, te neposredan politički nastup (ne samo kuloarski) novih političkih agensa, izvanpartijski legitimiranih struktura vlasti – politički angažiranog dijela inteligencije s Maticom hrvatskom kao »paralelnom političkom institucijom« i mladih, tj. »pokreta hrvatskih sveučilištaraca« kao potencijalno alternativnom političkom organizacijom. Posebno, a što je bilo kobno za Hrvatsko proljeće, taj se ulazak izražavao kao podrška »demokratskom dijelu« partijskog rukovodstva, parcijalno, što se moglo shvatiti samo kao politika uperena protiv monopartijske vlasti, generalno. U tom sklopu prvi put su se našli, unatoč mnogim različitim stajalištima, elementi koji ipak nisu nadilazili standarde načelno prihvaćenog »pluralizma samoupravnih interesa« i »socijalističke demokracije«, budući da (osim u pojedinačnim slučajevima provokacija) ni Jugoslavija kao država, ni socijalizam kao sistem, pa niti Tito kao vođa, nisu se ni dovodili u pitanje. Zato ni uhićenja vođa studenata i nekolicine najgorljivijih agitatora (koja je tražio jugoslavenski partijski

vrh), sa stajališta hrvatskoga demokratskoga partijskog vodstva, nisu dolazila u obzir jer bi potirala njihovu demokratsku legitimaciju, dok im je, s druge strane, toleriranje masovne politizacije (»maspoka«) direktno oduzimalo njihovu partijsku legitimaciju. Tako je Hrvatsko proljeće demonstriralo suprotnost između partijske države i demokracije uopće; ono je dovršilo priču o »socijalističkoj, samoupravnoj demokraciji« na prvom većem pokušaju da se ona politički i ostvari. Odmazda koja je uslijedila pokazala je da u partijskoj državi jugoslavenskog tipa nije bila moguća socijalistička heterodoksija, nego samo poslušnička ortodoksija. Značajno je napomenuti da se formiranje novih političkih faktora u Hrvatskoj javlja i jača upravo u trenutcima kada je reformizam u Jugoslaviji postizao najviše rezultate. Amandmani na Ustav SFRJ koji su doneseni 30. lipnja 1971., u smjeru jačanja samoupravljanja te prava republika i pokrajina, bili su rezultat borbe upravo hrvatskih komunističkih reformista, dok je, naprotiv, javna politizacija, osobito ona »u njihovu korist«, poprimila smisao optužnice za već pripremljenu političku likvidaciju njih samih. Pitanje djelovanja nekih ekstremnijih pojedinaca i raznih »službi« nije istraženo, ali po logici stvari nije teško zaključiti da bi takvo istraživanje moglo jednoga dana dovesti i do ispadanja »kostiju iz ormara«.

Retorzija 1972. kao politička baština

Podaci o progonima i čistkama koje su se 1972. i poslije vršile nad pripadnicima Hrvatskog proljeća, »proljećarima«, »maspokovcima« i »euforičarima«, dakako, ne slažu se. Razni autori, vođeni različitim motivima i političkim stavovima, daju i različite podatke. Oni koji su i sami pripadali egzekutorskoj strani, i danas se drže podataka koji su izneseni u jednom službenom partijskom izvještaju iz 1974. Tu se navodi da je u prvih 6 mjeseci 1972. iz SK izbačen tek 731 član. Međutim, u drugim partijskim dokumentima navodi se da je 1972. iz SK »brisano« oko 20.000 članova, ali da ih je primljeno i nešto više; ako je i tako, to svakako nije jedno te isto: izbačeni su jedni, a primljeni drugi! Oni koji su i sami pripadali Hrvatskom proljeću u svojim radovima pak navode od 50.000 (Tripalo) do 70.000 (Dabčević-Kučar)

progonjenih, saslušavanih, izbačenih s posla, politički šikaniranih. (Usp. Savka Dabčević-Kučar: *'71., Hrvatski snovi i stvarnost*, Zagreb, 1997., str. 996. Miko Tripalo: *Hrvatsko proljeće,* Zagreb, 2001., str. 237.) Međutim, barem je jedan podatak neosporan, pa je i taj dovoljan za shvaćanje razmjera progona. Prema evidenciji o broju kaznenih djela u odnosu na sva ranija i kasnija razdoblja u Jugoslaviji i Hrvatskoj, kao i na stabilne godišnje prosjeke u svim jugoslavenskim republikama, pa i Hrvatskoj, Hrvatska je 1972. odjednom odskočila za više od 2000 kaznenih djela u odnosu na ranija i kasnija razdoblja. To odskakanje svakako nije posljedica naglo povećanog broja džepara, nego se mora odnositi na ono po čemu je odskakala i sama ta godina. Kao što je poznato, od tih 2000 i više procesuiranih, mnogi su bili upravo mladi ljudi, neki osuđeni i na višegodišnje zatvorske kazne.

Obračun s Hrvatskim proljećem bio je anakron, kako u odnosu na ranije razdoblje demokratizacije, tako i u odnosu na poststaljinistički socijalizam, uključujući i onaj sovjetski u vrijeme Brežnjeva. U već zaboravljenom kremaljskom stilu, izmišljen je i »Kontrarevolucionarni komitet pedesetorice« koji je skrpan na brzinu, čak bez nekog prepoznatljivoga kriterija. Uputa sucima je glasila: »ne treba se držati zakona kao pijan plota« (Tito). Društvo se restaljiniziralo i u detaljima svakodnevnog života: javne prozivke sa zborova radnih kolektiva na TV-u, skupovi radi osude vinovnika, rastjerivanje studentskih skupina i demonstrativna prisutnost policije na ulicama, izbacivanja s posla i politička podobnost pri pokušaju novog zapošljavanja, liste za izolaciju s proskribiranim imenima za spominjanje u medijima, vježbanje političke budnosti zbog sprječavanja rovarenja »neprijatelja« s akcijama tipa »Ništa nas ne smije iznenaditi« (znameniti NNNI), psihološki rat protiv »marša nacionalista kroz institucije«, pretrage posjedovanja »neprijateljske propagande« po stanovima, prijetnje povezanosti s »ekstremnom emigracijom«, importirana »Bugojanska grupa« za podizanje ustanka u Hrvatskoj i BiH, napokon i više udbaških ubojstava u inozemstvu, samo su neki od elemenata olovnoga političkog mozaika poslije 1971. Osim u nekoliko slučajeva ubojstava, uglavnom na inicijativu policijskih službi drugih zemalja, zbog tih progona nitko u Hrvatskoj nije nikada odgovarao, ni moralno, ni politički; ostaje

jedino navedena isprika SDP-a, koja, kad se sve ostalo uzme u obzir, ostaje toliko osamljena da možda nije ni trebala.

Premda u ovom radu, kako sam već naglasio, izbjegavam navoditi autore pojedinih teza o Hrvatskome proljeću (s kojima se inače ne slažem), budući da mi je više stalo do razmatranja merituma teme oslobođene od osobnih raspri, ovdje ipak ne mogu ne citirati jednu od ocjena, s kojom se slažem, ali mi se čini da je njen autor (s kojim se također ne slažem) u najmanju ruku nesvjestan onoga što izgovara: »U posljednjim godinama (kasnih 1980-ih, moja opaska) pred slom jugoslavenske federacije, Hrvatska ostaje jedna od najkonzervativnijih (i. e. prokomunističkih) i najviše projugoslavenskih dijelova bivše Jugoslavije« (Dejan Jović: *Reassessing Socijalist Yugoslavia, 1945–90: The Case of Croatia*, u *New Perspectives on Yugoslavia*; Dejan Djokić, James Ker-Lindsay ed., Routledge, 2011., str. 117.) To je zaista točno utoliko što potvrđuje obujam onoga što se dogodilo, pa time i smisao posve drugačijih ocjena, ocjena o teškim posljedicama dogmatsko komunističkog udara iz 1972. Naime, Hrvatska je poslije 1971. u slom Jugoslavije kasnih 1980-ih, s tim i takvim vodstvom, ušla *obogaljena*. Ovaj termin rabi Latinka Perović i za Hrvatsku i za Srbiju. Ona kaže: »Posle uklanjanja partijskog rukovodstva, u Srbiji nije došlo do političkih hapšenja, ali masovna čistka nije izbegnuta: brojke obuhvataju od 5000 do 12.000 ljudi. Događaji u Hrvatskoj 1971. i Srbiji 1972. objektivno su povezani. Njima je određen posttitovski period, u koji su obe republike ušle obogaljene«. (Usp. Latinka Perović: *Srpski liberali 70-ih godina XX veka, Dijalog povjesničara/istoričara*, sv. 8, Zagreb, 2004., 53–68). Nevjerojatno je, međutim, da ovaj autor tu istinitu tvrdnju ne povezuje sa sijanjem straha i progonima svega demokratskog u Hrvatskoj koje traje kontinuirano od 1972. upravo od strane te vlasti, nego s navodnim uspjesima te vlasti na ekonomskom, pa i kulturnom planu. Kroz gotovo 20 godina, diktatom svrgavanja demokratske garniture iz 1971., te istim diktatom uspostavljanja nove partijske vlasti 1972., izvan Hrvatske i nad Hrvatskom, ta je vlast stvarno bila najtvrđi bedem rigidnoga jugoslavenskoga komunizma. Tako ovaj autor podmeće krivnju egzekutora nad Hrvatskom kao njezinu vlastitu krivnju što im je ona postala žrtvom. Već notorna

»hrvatska šutnja« od 1972. valjda bi se trebala ubrojiti u političko odobravanje, što je s obzirom na prisilu šutnje poprilična zloupotreba one poslovice o šutnji i odobravanju. Po tom stilu zaključivanja, i za Čehoslovačku, nakon sovjetske intervencije nad Praškim proljećem, trebalo bi reći da pred slom komunizma (kasnih 1980-ih), »Čehoslovačka ostaje jedna od najkonzervativnijih (i. e. prokomunističkih) i najviše prosovjetskih dijelova bivšeg Istočnog bloka«. Ova vrsta političkog mobinga, međutim, ne ubraja se u omaške, nego je nažalost izvedena iz retorzije nad Hrvatskim proljećem kao svojevrsnom političkom baštinom dijela mlađe, udarničke generacije »prokomunističke« i »projugoslavenske« Hrvatske, a za njezin nov angažman na *New Perspectives on Yugoslavia*.

Retorzija nad Hrvatskim proljećem uvukla je u svoju političku baštinu mnogo više nego što joj je to davao sam povod iz 1971. Godina 1971. postala je »interpretacijsko stratište« zato što je 1972. bila političko stratište, te je u razdoblju dugotrajne represije koje je uslijedilo podijelila i hrvatsko društvo. Službena osuda Hrvatskoga proljeća, naime, kroz dva desetljeća na svoju je stranu privukla i znatne dijelove toga društva – ne samo unitariste (koji su i prije mislili drugačije i kojih je u Hrvatskoj uvijek bilo), ili političke konformiste (kakvih se uvijek nađe), nego je pod dugotrajnom propagandnom kriminalizacijom Hrvatskoga proljeća utjecala i na obične ljude. Posebno, politički aktivan dio mlađih, nije imao potrebe da u javni život stupa pod pritiskom i balastom tako nakalemljenih zala 1971., dok je još uvijek postojala primamljiva sfera »epohalnoga« i karijerno obećavajućega jugoslavenskoga komunizma.

Svojim »maspokom« iz 1971. s krimenom »nacionalizma«, hrvatski se narod našao ušutkan pod političkom stigmom koja je poslije rasla i do dimenzija o njegovoj urođenoj »genocidnosti«. Te su se osude kontinuirano ekstremizirale, prešavši napokon u otvorenu propagandnu mašineriju pred sam raspad Jugoslavije. Tako je Hrvatska ušla u nametnuti rat i pod vlastitim podjelama i opterećenjima, izvana međunarodno sumnjičena, a iznutra institucionalno dezorganizirana i politički dekomponirana. Njeno začuđujuće brzo osposobljavanje za obranu, u kojoj su, s obzirom na flagrantne miloševićevske velikosrpske

prijetnje, sudjelovali i dijelovi ranije suprotstavljenih političkih skupina, uključujući i velik dio članova Partije, postalo je u očima nekih kritičara Hrvatske kao države samo nastavak proskribirane hrvatske nacionalne »homogenizacije« koja je započela još u doba Hrvatskog proljeća. Na toj osnovi gradila se i međunarodna percepcija Hrvatske kao zemlje retrogradnoga povijesnog resantimana, sve do podmetanja onog fašističkog, u čemu su i eksplicitno sudjelovali neki od novopečenih demokratskih kritičara Hrvatske. Jedna od takvih teza, plasirana iz Socijaldemokratske unije (SDU) u inozemstvo, glasila je da Hrvatska kao samostalna država »ne može opstati«, jer je »predodređena da bude fašistička«.

Retorzija nad Hrvatskim proljećem izolirala je znatan dio hrvatskih Srba od sudjelovanja u kasnijoj hrvatskoj demokratskoj alternativi potkraj 1980-ih, na koju su mnogi, poslije podjela iz 1971., a posebno ako su bili vezani s obračunom iz 1972., gledali gotovo isključivo kao na hrvatski nacionalizam; ta značajna i nesretna podjela, zaoštrena i u prilikama Domovinskog rata, preostala je donekle i do danas.

Retorzija nad Hrvatskim proljećem bila je prekretnica koja je znatno odredila različita politička shvaćanja ne samo tada politički aktivnih generacija, nego i kasnijih korisnika različitih interpretacija Hrvatskog proljeća. Čak i današnja znanstvena (i pseudoznanstvena), kao i »medijska historiografija« (u nekim od medija), reflektira pristranosti koje proizlaze iz kasnije, novostvorene propagandne zbilje o 1971. te položaja pojedinih medijskih autora u toj zbilji; neki od njih danas upravo drže uzde pojedinih medijskih mašinerija. Ako se, uz određeno uvažavanje i govori o samome Hrvatskom proljeću, posve se zaobilazi pitanje retorzije nad Hrvatskim proljećem kao jednim od konstitutivnih faktora hrvatske političke stvarnosti.

Odnos prema ’71. posebno je odredio sudbinu »ljevice«, dakle i buduće socijaldemokracije. Retorzijom 1972. dogodio se obrat kojega mnoge druge zemlje nisu morale prolaziti, naime da se »lijevim« smatra ono što je bliže očuvanju jugoslavenskoga državnog zajedništva i Istoku, a »desnim« ono što vodi nacionalnom samoodređenju i Zapadu. Refleks takvoga geografskoga kriterija ljevice, kao nekog Istok–Zapad odnosa, javlja se i danas u nekim polarizacijama, a on je i refleks davnih odnosa

jugoslavenskog centralizma i federalizma, pri čemu se centralizam po inerciji komunističkog naslijeđa drži »ljevijim« od federalizma, a još više od nacionalnog samoodređenja, koje se pak drži nacionalističkim, dakle i »desničarskim«.

Također, što postaje sve važnije, »revizionizam« Hrvatskog proljeća, sličan socijaldemokratskom, sa zahtjevima koji smjeraju na politički pluralizam i tržišno gospodarstvo, ne uklapa se u aktualnu lijevu kritiku današnjega kapitalističkog društva; ovdje dolazi i do specifičnog i teško svladivog anakronizma uvjerenja: ono što se zagovornicima političkih, građanskih i gospodarskih sloboda, uključujući i (nekadašnja samoupravna) radnička prava, činilo istinskim pozivom baš same ljevice, danas se, nakon tranzicije i u kontekstu globalizacije, kritičarima kapitalizma već pričinja kao izvorni desničarski krimen rušenja komunizma.

Hrvatsko proljeće – bez epiloga

Čini se da je Hrvatsko proljeće duboko zasjeklo u razne političke konstelacije i današnje Hrvatske, bilo vlastitim, bilo nametnutim značenjem, kao povijesni događaj ili kao dugotrajna kontestacija oko tog događaja, po samom činu ili po retorziji nad tim činom. Politička aktivnost najistaknutijih lidera Hrvatskog proljeća u kasnijem demokratskom okruženju od 1990-ih kretala se i prema ljevici (Miko Tripalo) i prema političkom centru (Savka Dabčević-Kučar), i prema (umjerenoj) desnici (Dražen Budiša), pa i prema izraženijoj desnici (Marko Veselica). Širi dio sudionika Hrvatskoga proljeća našao se i u širem rasponu stranaka, pa i onih najvećih i suprotstavljenih, HDZ-a i SDP-a. U tom smislu, naslijeđe Hrvatskog proljeća opstaje više po zasadama njegovoga demokratskog pluralizma nego po koncentraciji u samo jednoj i određenoj političkoj opciji. Tako Hrvatsko proljeće ostaje bez epiloga koji bi ga politički zatvarao. Možda je to najjači izraz njegove aktualnosti. Ta aktualnost opstaje i u mogućim jednadžbama same hrvatske politike, i hrvatske ljevice i hrvatske desnice. Podsjećam se na onu pesimističku maksimu o hrvatskoj ljevici: ***Hrvatska je ljevica bila manje hrvatska nego što je to trebala biti, ali je bila više hrvat-***

ska nego što je to smjela biti. S iskustvom poslije Hrvatskog proljeća, možda bi je trebalo nadopuniti i u drugom smjeru: ***Hrvatska je desnica uvijek bila više hrvatska nego što je to smjela biti, a nikad nije bila onoliko hrvatska koliko je to morala biti.*** Ove relacije, dakako metaforičke, ali i realističnije nego što bi to željeli, izražavalo je i Hrvatsko proljeće, najprije onu prvu, ali poslije retorzije i onu drugu. Te relacije, međutim, nisu nužno fatalne i pesimističke: optimističko je njihovo razumijevanje – i na njemu zasnovano demokratsko prevladavanje.

Branko Smerdel

PRIMJENA FEDERALNOG NAČELA I POUKE USTAVNE REFORME IZ 1971. GODINE

Uvod

Hrvatska ustavnopravna znanost tradicionalno je bila vrlo jaka na području izučavanja različitih oblika složenih država primjenom federalnog načela. Ona je danas u velikoj mjeri zapuštena i treba je oživjeti. Opravdanost ovog apela nije utemeljena na čisto teorijskim ili povijesno-nostalgičnim razlozima. Razlozi su vrlo praktični. Već prigodom stjecanja neovisnosti Republika Hrvatska je iskazala volju za pristupanje europskim integracijama i na tom je putu, istina sporije nego što se očekivalo, već dobro poodmakla. Te su integracije, bez obzira na izbjegavanje termina »federalizam«, utemeljene na federalnom načelu. To načelo podrazumijeva sustav udruživanja država u složene zajednice na koje države prenose dio svojega suvereniteta, ali istodobno žele zadržati svoj identitet i autonomiju u svim poslovima koji nisu preneseni na tijela zajednice. Oblici takva udruživanja povijesno su vrlo različiti i ni u kojem slučaju se ne svode isključivo na federativnu državu, strukturiranu prema klasičnom američkom modelu. Primjena federalnog načela nije ograničena niti samo na međudržavna udruživanja, jer se to načelo primjenjuje i kod uređivanja odnosa između lokalnih zajednica i zajednica koje postoje u globalnoj političkoj zajednici, kao i funkcionalnih organizacija, na unutarnjem i međunarodnom području.

Zašto držimo da je obljetnica ustavne reforme iz 1971. godine dobra prilika da se obnove teorijski napori za razumijevanje federalnog

načela i funkcioniranja federalističkih rješenja? Ustavna reforma SFRJ iz 1971. godine, koja je otvorila put donošenju Ustava iz 1974. godine, može se *sine ira et studio* ocijeniti kao pokušaj primjene federalnog načela u iznimno složenoj političkoj zajednici u kojoj je ono bilo ustavno formulirano još 1946. godine, ali je zbiljski njegova primjena bila potisnuta partijskim monopolom federalnoga centra vlasti. Kada je autoritet toga centra, logikom federalističkih rješenja, bio doveden u pitanje, nositelji federalističkih ideja eliminirani su iz političkog života logikom autokratskog sustava u kojem nema slobodne rasprave. Uklanjanjem nositelja federalističkog duha i demokratizirajućeg pokreta, ustavni federalni okvir ostao je u velikoj mjeri mrtvo slovo na papiru, jer je tijekom sljedećih deset godina federalni centar arbitrirao u odnosima između republika (i autonomnih pokrajina), potiskujući i onemogućavajući raspravu o zbiljskim problemima i alternativama, odnosno zamračujući perspektivu ideološkim raspravama o »integralnom sustavu društvenog samoupravljanja«.

Dominacija vladajućeg centra Komunističke partije stvorila je »demokratski deficit« posebne vrste uz koji, kako su isticali nositelji zahtjeva za reformu, federalizam ne može živjeti i razvijati se, niti može doći do demokratizacije u složenoj multietničkoj državi. Kada je nakon 1980. godine taj centar nestao, ondašnja »jugoslavenska politička klasa« (Z. Lerotić), deklarativno odana federalizmu, ali nesvjesna njegovih zahtjeva i njegovih značajki, nije bila u stanju uspješno djelovati u okvirima složenog ustavnog okvira koji je predmnijevao federalistički duh, demokratsku raspravu, vladavinu prava i političke kompromise. U Srbiji je ubrzo prevladala Miloševićeva linija i stav da će »svoje interese ostvariti institucionalno ili vaninstitucionalno«, da su »granice među republikama samo administrativnog značaja« te da će »Jugoslavija biti moderna federacija – ili je neće biti«, što je značilo negaciju prava na ravnopravnost i samoodređenje i jasan scenarij za rat.

Pa ipak, ustavni okvir stvoren reformama u razdoblju između 1967. i 1974. godine imao je potencijal mirnog raspleta krize Federacije, koji je Hrvatska nastojala iskoristiti tijekom 1990. i 1991. godine, nudeći prijedlog konfederativnog ugovora. Budući da u tome nije

uspjela, ostalo je organizirati obranu i zahtijevati potvrdu ustavnog prava na samoodređenje zajamčenog tim Ustavom. Radi toga je valjalo dokazati kako je osamostaljenje legitimno zajamčena ustavna alternativa u složenoj federativnoj zajednici. Bez te alternative, proces osamostaljenja bio bi bitno teži, neizvjesniji i sigurno dugotrajniji. U tome je nesumnjiva zasluga ustavnih reformatora iz 1971. godine i Mike Tripala osobno.

Pri ulasku u složene međudržavne zajednice potrebno je sistematizirati iskustva, kako bi se moglo realistički razumjeti položaj Republike Hrvatske i probleme s kojima ćemo se nužno suočiti u takvoj složenoj zajednici. Neki slovenski autori[1], kao i neki hrvatski, suglasni su kako su iskustva neuspjeha i propasti jugoslavenske federacije relevantni za gradnju i razvitak europskog udruživanja. Drugo, daytonsko ustavno uređenje Bosne i Hercegovine primjer je ekstremne primjene federalnog načela, koje je ispunilo cilj obustaviti rat, ali se neće moći trajno održati osim kao provizorij pod protektoratom međunarodne zajednice. Sve to govori u prilog ponovnom okretanju pitanjima primjene federalnog načela u složenim državnim zajednicama u hrvatskoj teoriji.

Proturječja u primjeni federalnog načela

Složeni sustavi udruživanja imaju svoju svrhu i povijesno opravdanje. Danas već, nažalost, prevladava sklonost zanemariti glavne izvore i razloge stvaranja europskih zajednica, koje dobro izražava formula: mir i napredak. Doista, kada se u Laekenskoj deklaraciji kaže kako je Europska unija »priča o uspjehu«, onda je to na prvom mjestu opravdano time što je europska integracija osigurala Europi pet desetljeća gospodarskog napretka u miru, na novim načelima koja isključuju uporabu sile u rješavanju interesnih sukoba. Mnogi su danas skloni zanemariti te izvore pa govore o čisto ekonomskom udruživanju u Europi. Europska integracija započela je iz političkih

[1] Ciril Ribičič: *Mozaik ustavnih sprememb: od slovenske ka europskoj ustavnosti,* GV Založba in pravna praksa, Ljubljana, 2003., str. 105.

razloga, kao proces političkog udruživanja, i time kao sredstvo osiguravanja mira i napretka na europskom kontinentu kroz povijest rastrganom bezbrojnim ratovima. Perspektiva mirnog razvoja je glavni razlog zašto odlučno podržavamo hrvatski napor za uključivanje u Uniju.

Potrebno je voditi računa o činjenici da politički procesi u složenim državnim zajednicama stalno generiraju specifične političke probleme i pitanja, koja valja rješavati na način primjeren primjeni i održavanju federalnog načela. To čini samu bit federalnih rješenja, koja u sebi nose ambivalentnost između zahtjeva za udruživanjem u širu zajednicu i imperativa očuvanja autonomije i identiteta u takvoj zajednici. Američki autor Martin Diamond sažeo je to na sljedeći način: »Ono po čemu se federalizam doista razlikuje, to je naročita ambivalentnost ciljeva kojima ljudi hoće da on služi. U doslovnom smislu ambivalentnost: federalizam uvijek pretpostavlja uređenje usmjereno u dva suprotna pravca i namijenjeno ostvarivanju dvaju suprotnih ciljeva. Jedan od tih ciljeva naći ćemo uvijek u razlogu zbog kojega se federativne jedinice naprosto ne ujedine u unitarnu državu; drugi cilj naći ćemo u razlogu zbog kojega federativne jedinice ne žele ostati malene, potpuno autonomne države. Prirodna je tendencija svake političke zajednice, male ili velike, ka kompletnosti i perfekciji njezine autonomije. Federalizam predstavlja svjestan napor da se takva tendencija ublaži. Dakle, svaka konkretna federativna struktura uvijek je institucionalno izraz kontradiktornih tenzija između specifičnih razloga zbog kojih federativne jedinice moraju ostati male i autonomne, ali ne u potpunosti, odnosno velike i jedinstvene u zajednici, ali ne u potpunosti. Razlike između federacija proizlaze iz razlika u ta dva para razloga zbog kojih se federalizam hoće.«[2]

Važno je, međutim, razumjeti da se narav politike nije promijenila te da je borba za dominaciju u okviru političkih zajednica njezin nužan i neizbježan dio. Tendencije zlouporabe moći i dalje su moguće u političkom procesu. Institucionalna rješenja imaju za cilj onemogućiti prevladavanje takvih tendencija, odnosno usmjeriti interesno uvjeto-

[2] Martin Diamond: *The Ends of Federalism,* Publius, 1973., vol. 3, br. 2.

vane sukobe u konstruktivnom i kompromisnom pravcu. Problemi koji su doveli do raspada mnogonacionalnih federacija, odnosno ugrožavanja opstanka nekih među njima, uzrokovani su u većoj mjeri težnjama za centralizacijom i dominacijom nego pokušajima donošenja dovoljno fleksibilnih ustavnih rješenja koja bi značila prepreku takvoj dominaciji.

Interesni sukobi dio su i ostat će dio političkog procesa u Europskoj uniji. Tenzije između starih i novih članica, velikih i malih država, ekonomski razvijenih i ekonomski zaostalih, poljoprivrednih i industrijskih i tako dalje, neprekidno se odvijaju i razrješavaju unutar Unije. Asimetrični aranžmani već se stvaraju ograničavanjem slobodnoga kretanja radne snage iz novih članica Unije u stare te na druge načine. Federalistički duh, sposobnost pregovaranja i zalaganja za vlastite interese uz uvažavanja interesa drugih, od krucijalnog su značenja za uspješno pomirenje raznovrsnih interesa u složenim državnim zajednicama. Neuspjeh federalističkih rješenja u jugoslavenskoj federaciji (kao i u mnogima drugima) ne opravdava odbacivanje federalističke teorije, koje prijeti ozbiljnim posljedicama. Da bismo bili spremni za život u takvoj zajednici, potrebna nam je federalistička teorija. Bez toga, bojim se, prijete nam nova razočaranja.

Hrvatska federalistička tradicija

Još potkraj 19. stoljeća hrvatski teoretičari »državnog prava« Josip Pliverić i Ladislav Polić[3] posebnu su pozornost posvećivali obrani hrvatskih državnih prava u okviru Austro-Ugarske, nasuprot tumačenjima madžarskih i austrijskih pisaca koji su nastojali umanjiti ili negirati ugovorne temelje ondašnje složene države. Federalistička misao preživjela je i u doba između dva svjetska rata[4] i, na političkom području, dobila je određenu satisfakciju formiranjem Banovine Hrvatske 1939. godine. Dakako, ustavnopravna teorija odražavala je i

[3] Josip Pliverić: *Hrvatsko-Ugarsko državno pravo,* Zagreb, 1900.; Ladislav Polić: *Nacrt Hrvatsko-Ugarskog državnog prava,* Zagreb, 1912.

[4] Stjepan Radić: *Državna i narodnosna ideja s gledišta socijalne znanosti,* Mjesečnik Pravničkog društva, Zagreb, 1909.; *Put k seljačkoj republici,* Zagreb, 1923.

podupirala hrvatsko političko suprotstavljanje političkim presizanjima jačih sudionika u svim oblicima državnog udruživanja. Ta je politička borba nastavljena nakon formiranja jugoslavenske federacije pod dominacijom komunista 1946. godine, isprva prikriveno, zbog partijske dogme po kojoj je nacionalno pitanje u Jugoslaviji bilo riješeno uspostavljanjem federalizma, a poslije sve otvorenije[5]. Srpska strana temeljno federalno načelo ravnopravnosti u federativnoj državi, pa tako ni Ustav iz 1974. godine koji je razrađivao to načelo, nikada nije iskreno prihvaćala i dokazivalo se kako je pravo na samoodređenje bilo »konzumirano« činom uspostave federacije. Kako svjedoči Miko Tripalo, »već od početka rasprave o ustavnim amandmanima predstavnici Srbije iznijeli su rezerve na slijedeća rješenja: promjene karaktera federacije i unošenje, za njih, neprihvatljivoga konfederalnog koncepta, promjene u statusu autonomnih pokrajina i donošenje odluka u organima federacije konsenzusom umjesto većinom glasova.«[6] Poslije su te teorije razrađivali i branili mlađi ustavnopravni srpski pisci (R. Marković, M. Jovičić i drugi)[7].

Obračun s nositeljima velikosrpskih koncepcija na Brijunskom plenumu 1966. godine postavio je pitanje zbiljskog federalizma ponovno kao prvorazredno i krucijalno pitanje održavanja federacije (ustavni amandmani 1967. i 1968. godine). Pokret Hrvatskog proljeća otvorio je ponovno pitanje primjene federalnog načela. Hrvatska je postavila pitanje reforme federacije u oblik složene državne zajednice koja bi svojom kompleksnošću omogućila pomirenje proturječnih

---

5 Jovan Stefanović u svojoj knjizi *Ustavno pravo FNRJ i komparativno* već 1967. godine posebnu pozornost posvećuje federalizmu.

6 Ivan Supek u svojoj knjizi *Ključni svjedok protiv Hebranga* opisuje razgovor sa srpskim dužnosnikom, koji objašnjava kako su republičke institucije osnovane da bi se »uhljebili« brojni revolucionarni kadrovi.
No poslije je to podcjenjivanje preraslo u spremanje oružanog obračuna, o kojem se u javnosti gotovo ništa nije znalo. Neprikriveni scenarij takva obračuna sadržavao je Memorandum SANU iz 1986. godine.
Šire o suprotstavljanjima ustavnoj reformi federacije 1971. godine u vrhu srpskih komunista v. u knj. Miko Tripalo: *Hrvatsko proljeće,* NZMH, Zagreb, 2001., str. 155–159 i 324.

7 Vidjeti npr. zbornik radova Ratko Marković (ur.): *Društveno-političke zajednice u društveno-političkom sistemu SFRJ – ustavna koncepcija i praksa,* Kragujevac, 1985.

interesa republika (i pokrajina). Kulminaciju i pobjedu tog pokreta na ustavnom planu, izborenu u teškim političkim suprotstavljanjima[8], izražavaju amandmani na Ustav SFRJ iz 1971. godine.[9]

Paradoksalno, usprkos političkoj likvidaciji vođa Hrvatskog proljeća, temeljna dostignuća na ustavnom planu unesena su u Ustav SFRJ iz 1974. godine. Kako svjedoči Dušan Bilandžić, u samom vrhu vlasti prevladalo je shvaćanje da jedino kompleksna federalistička rješenja mogu omogućiti miran razvoj federacije, uz mogućnost njezina mirnog razdruživanja. Na to su izravno utjecali stavovi reformatora. Tripalo piše: »U proljeće 1971. rekao sam Titu na sastanku, na kome su sudjelovali Savka, Pirker, Blažević i Bakarić, da će se Jugoslavija i ovaj sistem poslije njega raspasti. Revoltiran na optužbe koje su tih dana bile upućivane hrvatskom vodstvu, dodao sam da će vjerojatno staljinistička struja nas likvidirati.«[10] Taj se politički razvoj odrazio na planu ustavne teorije snažnim razvojem hrvatske federalističke škole, obranom temeljnih federalističkih ustavnih rješenja od izazova koji su nastavljeni već u 1970-im godinama (srpska »Plava knjiga« 1978.), a posebno u tijeku teorijsko-političkih suprotstavljanja oko Ustava, otvorenih djelovanjem srpskih autora početkom 1980. godine[11].

Ciljevi ustavne reforme iz 1971. godine

Ustavne promjene usvojene 1971. godine bile su rezultat djelovanja političkog pokreta Hrvatskog proljeća, čije je vodstvo zahtijevalo promjene sustava upravljanja u sljedeća tri pravca: (1) osamostaljivanje poduzeća, smanjivanje utjecaja vladajuće stranke u gospodarstvu i slobodno djelovanje tržišnih zakonitosti, (2) demokratizacija cjelokupnog političkog sustava ukidanjem monopola

[8] Miko Tripalo: *S poprišta,* Zagreb, 1971.

[9] Kolokvij o reformi ustavnog sistema SFRJ, Pravni fakultet u Zagrebu, prosinac 1970. godine, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, XXI, 1, 1971.

[10] Miko Tripalo: *Hrvatsko proljeće,* str. 332. O tom razgovoru svjedoči i D. Bilandžić u svojoj knjizi *Povijest izbliza,* Zagreb, 2006.

[11] U Hrvatskoj se zaoštrila rasprava otvorena publiciranjem dviju knjiga suprotne orijentacije: Jovan Mirić: *Sistem i kriza,* 1984.; Zvonko Lerotić: *Načela federalizma višenacionalne države,* 1985.

vladajuće stranke nad svim institucijama sistema i (3) utvrditi pravo svih naroda na samoodređenje, uključujući i pravo na stvaranje nacionalnih država, izvorni republički suverenitet, čiste ekonomske račune među republikama te sustav saveznih organa na osnovi pariteta, koji bitne odluke donosi konsenzusom, a ne nadglasavanjem. Kako ističe Tripalo: »To je unosilo u karakter jugoslavenske države kao višenacionalne zajednice konfederalističke elemente, proširivalo samostalnost republika kao država i stvaralo osnovu za kasnije procese razdruživanja ili odcjepljenja.«[12] Radilo se o cjelovitu konceptu reforme, koja je trebala omogućiti demokratizaciju i miran razvoj u smjeru modernoga pluralističkog sustava, utemeljenog na tržišnom gospodarstvu, od koje se očekivalo da omogući prihvaćanje i razvoj temeljnoga federalističkoga koncepta.

Reforma sustava koja bi omogućila mirno napuštanje očigledno neuspjeloga socijalnog eksperimenta sa socijalizmom i samoupravljanjem pod vodstvom jedne Partije i dominacijom njezine ideologije bila je ideja vodilja progresivnih teoretičara društvenih znanosti i reformatora ne samo u Hrvatskoj nego i u drugim socijalističkim zemljama, od A. Dubčeka do M. Gorbačova. Veliki broj teoretičara smatrao je da bi sustav samoupravljanja, u daljem razvoju, mogao otvoriti mogućnosti takva mirnog prijelaza iz diktature u demokraciju. Hrvatsko političko rukovodstvo nastojalo je izboriti takve reforme i federalizam je bio samo jedan od aspekata takve reforme.

Prigovaralo se poslije da se radilo o sukobu unutar komunističkog pokreta, o borbi za vlast dviju komunističkih grupacija, za što narod nije bio zainteresiran, te da su reformatori bili naivni u vjeri da se unutar postojećega sustava mogu izboriti promjene, te da se nije vodilo računa o odnosima snaga. Tripalo na to odgovara: »Kako je uopće bilo moguće osim unutar sustava mijenjati postojeće stanje, a da to u onim uvjetima ne izazove upotrebu sile, što bi bio čisti avanturizam, a društvo vodilo u krvoproliće... unatoč tome što sila nije bila predviđena kao sredstvo ostvarivanja programa Hrvatskog proljeća i

[12] *Hrvatsko proljeće*, ibid., str. 306–307.

što za takvu opciju nije bila stvarana organizacija, protivnik je grubo intervenirao.«[13]

Rasprava koja je otvorena, vodila se u nepovoljnim političkim prilikama i na način koji ne jamči trajnost dogovorenih i ustavno usvojenih rješenja, u sjeni suverenog centra vlasti, kojeg se nastojalo pridobiti za reforme. Tripalo o tome otvoreno kaže: »Titova karizmatska ličnost, njegova svemoć i vlast, kao i nedoumice što ih je u pojedinim razdobljima pokazivao, utjecali su da se borba između dogmatsko-konzervativnih i naprednih snaga vodila uz uzajamno citiranje Titovih mišljenja i pozivanjem na njega. Drugačije nije bilo nikakvih šansi za uspjeh, kao što se događalo i u srednjem vijeku, kada su filozofske, političke, pravne i druge rasprave imale teološku i religijsku formu, iako su u biti rušile postojeće dogme. U tako zatvorenom sustavu sukob imeđu 'onih koji upravljaju' i 'onih kojima se upravlja' može biti razriješen ili unutar službene strukture ili znak za otrježnjenje može doći kada dođe do krvavih obračuna i sukoba, što je pokazivao primjer mnogih socijalističkih zemalja.«[14]

Teško je shvatiti zbog čega je u vrhu vlasti prevagnulo stajalište kako će federalistička ustavna rješenja uspješno djelovati ako se s političke scene uklone njihovi nositelji te umrtvi djelovanje svih političkih snaga koje su se za takva rješenja izborile uvjerene da ona omogućavaju miran razvitak odnosa u političkoj zajednici. Takva se rješenja mogu nametnuti s vrha i naći svoj izraz u pisanom ustavu u onom što se naziva »ustavni trenutak«, ali ne mogu biti djelotvorna u ustavnom procesu ako iza njih ne stoje i ne podupiru ih zbiljske političke snage, koje u njima vide mogućnost ostvarivanja svojih interesa u odnosima s drugima. Ustav se ne može ostvarivati sam, i ako ne počiva na javnom mišljenju o opravdanosti njegovih rješenja, oslonjenom na svijest o zajedničkim interesima, on ostaje mrtvo slovo na papiru. Za uspjeh federalističkog sustava potreban je federalistički duh koji ga podupire i spreman ga je braniti od autokratskih presizanja. Pa ipak, Ustavom iz 1974. temeljna federalistička rješenja koja su zahtijevali

[13] *Hrvatsko proljeće*, ibid., str. 310–311.
[14] Ibid., str. 313.

proljećari usvojena su pa i proširena novima, koja su ojačala ustavni položaj republika, ali istodobno i razvodnjena unošenjem odredbi, kojima je učvršćivan jednostranački režim.[15]

Temeljna federalistička rješenja Ustava SFRJ iz 1974. godine

Ustav iz 1974. godine odredio je socijalističke republike kao države te zajamčio status autonomnih pokrajina u okviru federacije. Savezni Ustav donosi se i mijenja suglasnošću skupština republika i autonomnih pokrajina. Republike imaju pravo na samoodređenje, koje uključuje i pravo na odcjepljenje. Svi poslovi koji nisu saveznim Ustavom izrijekom povjereni saveznoj državi, ostaju pridruženi republikama i pokrajinama. Vijeće republika i pokrajina je prvi dom Savezne skupštine. Savezni proračun, kao i najvažnije zakonodavstvo kojim se uređuju gospodarska pitanja, donosi se suglasnošću skupština republika i autonomnih pokrajina. U slučaju blokade u odlučivanju, Predsjedništvo može donijeti privremene mjere na rok od godinu dana.

Sva su kolektivna tijela federacije bila utemeljena na načelu pariteta – ravnopravne zastupljenosti republika, odnosno odgovarajućoj zastupljenosti autonomnih pokrajina. Predsjedništvo je kolegijalni državni poglavar u koji ulazi po jedan predstavnik svake republike i autonomne pokrajine, te predsjednik Centralnog komiteta vladajuće partije, Saveza komunista. Predsjednik Predsjedništva bira se na godinu dana, po unaprijed utvrđenu redoslijedu republika i pokrajina. Predsjedništvo je kolegijalni zapovjednik oružanih snaga, koje se sastoje od JNA, kao zajedničke oružane sile i teritorijalne obrane republika i pokrajina.

Na temelju Ustava iz 1974. godine omogućeno je jačanje državnosti i gradnja institucija republika, kao i autonomnih pokrajina. Socijalistička Republika Hrvatska, prema svojem Ustavu iz 1974. godine, ima Sabor, Izvršno vijeće, Vrhovni sud i Ustavni sud. Funkciju državnog poglavara obavlja Predsjedništvo, koje ima osam članova izabranih od Sabora, a u njegov sastav ulazi i predsjednik Centralnog komiteta

[15] Miko Tripalo: *Hrvatsko proljeće*, str. 323.

Saveza komunista Hrvatske. Predsjednik Predsjedništva bira se iz reda članova na jednu godinu. Preko svojih članova, odnosno delegacija u saveznim tijelima, ona sudjeluje u odlučivanju na razini federacije.[16]

Ta temeljna federalistička rješenja početkom 1980-ih godina žestoko su kritizirana iz Srbije, a potkraj osamdesetih postupno likvidirana, što je ustavnopravno zapečaćeno donošenjem novog Ustava Srbije u ožujku 1989. godine, a posebno zaoštreno odbijanjem da se Stjepana Mesića, na temelju usvojenog redoslijeda izabere za predsjednika Predsjedništva SFRJ u ožujku 1991. godine, kao i rušenjem financijskog sustava federacije iste godine.

Teorijska obrana federalnog sustava uspostavljenog Ustavom iz 1974. usmjerila je hrvatske teoretičare na izučavanje komparativnih iskustava, primjerice Kanade, Belgije, Švicarske te na recepciju ideja samog vrha svjetske i europske federalističke misli.[17] Izniman utjecaj te teoretske škole, sukladne hrvatskoj mirotvornoj tradiciji, pokazao je i prijedlog Ugovora o konfederaciji, koji su potkraj 1990. usvojile Hrvatska i Slovenija, a koji su vodstva Srbije i Crne Gore odmah odbacila s teorijskom izlikom da je protivan »autentičnom federalizmu« (koji bi, po tim tumačenjima, podrazumijevao primjenu načela majorizacije). Mišljenja smo kako je taj prijedlog nudio rješenje za mirno razdruživanje (kakvo je uspjelo Česima i Slovacima, a najvećim dijelom i u Sovjetskom Savezu). Time je hrvatska teorijska federalistička škola odigrala važnu ulogu u nuđenju rješenja i predviđanju alternativnih mogućnosti političkog razvoja.

Neuspjeh federalističkih koncepcija i tragičan razvoj događaja zbog agresije, doveo je do sloma i potpunog potiskivanja federalističke misli u Hrvatskoj. To je i razumljivo: federalizam i federacija intuitivno su okrivljeni za sve nesreće koje su zadesile Hrvatsku. Nositelji federalističkih ideja su, tako reći preko noći, od boraca za hrvatske državne interese postali u javnoj percepciji jugoslavenski lojalisti.

[16] B. Smerdel i S. Sokol: *Ustavno pravo,* Pravni fakultet, Zagreb, 2006., str. 84.

[17] Usp. primjerice Vincent Ostrom: *Politička teorija složene republike* (prijevod i uvodna studija B. Smerdel), Zagreb, 1989. Naš prijevod Elazarove knjige *Exploring Federalism,* dovršen 1990., nije nikada objavljen jer je nakladnik u međuvremenu »izgubio interes« za federalističke teme.

Iako je to vrlo daleko od istine, jer su ustavna jamstva i koncept federalnog Ustava iz 1974. godine bili od ključne važnosti za obranu i dokazivanje legitimiteta hrvatskih zahtjeva pred međunarodnom zajednicom (Badinterova arbitražna komisija), te za međunarodno priznanje Republike Hrvatske, teoretičari federalizma zašutjeli su, a federalizam je postao odioznom i krajnje rijetkom temom znanstvenih rasprava, pri čemu se uloga Ustava iz 1974. godine uglavnom negativno određuje.[18]

Krajnje je vrijeme da se ta »hrvatska teoretska šutnja« prekine. Razloga za to ima više. Najvažniji od njih je političko opredjeljenje da Republika Hrvatska uđe u Europsku uniju kao poseban oblik međudržavnog udruživanja, utemeljen na primjeni federalnog načela (kojem je federacija samo jedan od oblika primjene). Ne smije se zaboraviti da su Europske zajednice utemeljene s ciljem da se izbjegnu ratne tragedije i omogući »mir i razvitak«. Napori i neuspjesi oko donošenja Ustavnog ugovora Europske unije doveli su ponovno do obnavljanja interesa za federalističku teoriju u Europi i svijetu u najnovije doba. Novi pristup, suprotan centralističkom federalizmu, posebno se razvija kao pitanje primjene načela supsidijarnosti.

Federalno načelo i oblici njegove primjene

Potrebno je naglasiti smisao razlikovanja »federalnog načela« od oblika njegove primjene, među kojima su federacija i konfederacija, ali i drugi oblici složenih državnih zajednica. Daniel Elazar objasnio je ovo razlikovanje na sljedeći način: »Bit federalizma ne valja tražiti u nekom posebnom obliku institucionalnog uređenja, nego u institucionalizaciji posebnog oblika odnosa između sudionika u političkom životu. Sukladno tome, federalizam je pojava koja nudi brojne opcije za organizaciju političke moći i autoriteta; ako su stvoreni primjereni odnosi, moguće je razviti široku lepezu političkih struktura u skladu sa federalnim načelima.«[19] Federalistička teorija polazi od stajališta o

[18] Više o tome Dejan Jović: *Jugoslavija – država koja je odumrla,* Prometej, Zagreb, 2003.; o toj vrsti »institucionalnog objašnjenja raspada« osobito str. 84–87.

[19] D. Elazar: *Exploring Federalism,* University of Alabama Press, Tuscalosa, 1987., str. 12.

mogućnosti razboritog uređenja odnosa unutar svake političke zajednice i između različitih političkih zajednica. U biti, ispravna primjena federalnog načela podrazumijeva udruživanje zasnovano na:

(1) ravnopravnosti sudionika, (2) poštivanju temeljnog sporazuma o stvaranju zajednice, (3) uzajamnom priznavanju integriteta svakog člana zajednice, (4) poštivanju različitosti, (5) mirnom i sporazumnom rješavanju sukoba interesa, (6) uvažavanju zajedničkih, ali i posebnih interesa udruženih entiteta, (7) dobrovoljnosti sudjelovanja u savezu, kao i pravu na mirno istupanje iz saveza.[20]

Prema Elazaru, umjesto piramide hijerarhijski raspoređenih državnih organa, federativni se model može odgovarajuće opisati kao matrica u okviru koje su mnogobrojni centri donošenja i izvršavanja političkih odluka povezani sistemom raspoređenih ovlaštenja i linija komunikacije, koji utvrđuje provedivi sistem ustavnog prava. Federativni je sistem istodobno jedinstveni sistem i »sistem sistema«. Zajednice koje ga tvore nisu u međusobnom odnosu nadređenosti i podređenosti, već su naprosto neke od njih »uže«, a druge »šire«.

Kontradikcija, koja proizlazi iz činjenice da su i federalne jedinice i federalna zajednica istodobno političke zajednice, relativno nezavisne jedne od drugih, tumači se kao rezultat tradicionalne sklonosti ljudi prema hijerarhijama kao i historijskog iskustva sa suverenim nacionalnim državama, ali se istodobno naglašava da je ona samo prividna, to jest da hijerarhijski odnosi nipošto nisu nužni te da federalizam, kao organizacijski princip, jedini može spriječiti pojavu hijerarhija i njihovo jačanje.

Stoga je organizacijski princip federalizma *necentralizacija,* gdje je ustavno provedena i garantirana difuzija i razdioba vlasti između mnogobrojnih centara, za razliku od obične decentralizacije, gdje se pretpostavlja da postoji suvereni centar vlasti koji devolucijom prenosi dio svojih nadležnosti na načelno niže organe. Model federativne demokracije utemeljen je na ravnopravnim odnosima između pojedinaca, grupa i jedinica organizacije upravljanja društvenim poslovima u potrazi za pravdom, na odnosima suradnje kojima se realizira partnerski

[20] B. Smerdel i S. Sokol: *Ustavno pravo,* Zagreb, 2006., str. 422–423.

odnos, a usuglašavanje među partnerima postaje osnova sudjelovanja u političkom odlučivanju. To izražava Elazarova kratka formula »samouprava plus sudjelovanje u upravljanju (zajednicom).«[21]

Suvremena institucionalna politička teorija usvaja takvo stajalište te upozorava kako ustavni poredak koji teži stvaranju okvira za rješavanje problema države i različitih zajednica koje je čine ne može biti opravdan ako ignorira raznolike kulturne aspiracije za samoupravom. Tako James Tully zaključuje: »Simetrija vlasti, institucija i zakona koji određuju modernu državu nespojiva je sa različitošću oblika samouprave, koji se smatraju nužnim za uspostavljanje pravednog poretka u multietničkim državama. Potreban je ustavni poredak utemeljen na uzajamnom priznavanju različitosti, jer se ne može pobjeći od multietničke države koja je jedina alternativa nastanku kakvih 1500 država nacija. Takav ustavni poredak treba ponuditi 'oblik suživota' kulturnih različitosti i dijaloga među kulturama u kojem kulturalno različiti suvereni građani suvremenih društava dogovorno uređuju oblike udruživanja i zajedničkog života.«[22]

Najvažnije je, ističu pristaše ove koncepcije, premda vjerojatno i najteže, shvatiti kako federativni model ne trpi hijerarhiju te donosi suštinske prednosti pred modelima političkog sistema zasnovanima na ideji suverenosti. Tako Ostrom upozorava na varljivu privlačnost hijerarhijskih rješenja: »Birokratske strukture sa striktnim odnosima nadređenosti i podređenosti intuitivno se smatraju racionalnim načinom održavanja uniformnih obrazaca reda koje donosi racionalnost pravnog poretka, ali posljedice mogu biti da one poprime takve razmjere da ih više nitko nije sposoban kontrolirati – ni politički gospodari, niti profesionalni birokrati niti bilo tko drugi.«[23]

Dakle, primjena federalnog načela u određenom obliku udruživanja država ni u kojem slučaju ne zahtijeva uspostavljanje federativne

---

[21] D. Elazar: *Exploring Federalism,* cit. Smerdel – Sokol, ibid., str. 422.

[22] James Tully: *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity,* Cambridge University Press, 1995., cit. kod Yush Ghai: *Constitutional Asymmetries: Federalism and Autonomy,* str. 142–143, u knj. Andrew Reynolds (ed.): *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict management and Democracy,* Oxford University Press, 2002.

[23] Politička teorija složene republike, cit. Smerdel – Sokol, ibid., str. 422.

države**.** Na složene situacije valja primijeniti rješenja koja su dovoljno složena i postavljena tako da mogu pomiriti interese država koje se nalaze u udruživanju sa zahtjevima očuvanja identiteta i ravnopravnosti u državnoj zajednici. To mogu biti različiti konfederalni, asimetrični i drugi oblici uređenja odnosa u zajednici država. U tome je upravo srž istinske federalističke teorije koja živi i ponovno se javlja u povijesti unatoč tolikim primjerima dominacije i nasilja kao sredstava »prisajedinjavanja«, zapravo osvajanja tuđih država. Takvoj je teoriji stran svaki sustav dominacije jedne ili više udruženih zajednica nad drugima, ti pokušaji ostvarivanja dominacije ugrožavaju i razaraju samu prirodu saveza. No to nije anarhičan sustav, već pravni poredak utemeljen na poštivanju i održavanju sustava vladavine prava. Opravdano je kazati kako te spoznaje i ta načela čine racionalnu jezgru ideje o ujedinjenoj Europi.[24]

Aktualnost federalnog načela

Ustavna reforma iz 1971. godine iznimno je važan primjer primjene federalističkog načela, odnosno pokušaja racionalnog izbora održivog ustavnog okvira iznimno složene državne zajednice. Opredjeljenje vođa Hrvatskog proljeća za suverenost Hrvatske u složenoj međudržavnoj zajednici, ali istodobno i za demokraciju, ravnopravnost i bolji život građana, pokazuje kako su oni bili vjesnici onoga što se danas smatra europskim načelima dobre vladavine. Pouke neuspjeha jugoslavenske federacije mogu rasvijetliti ključna pitanja i probleme policentričnog ustavnog uređenja i upozoriti na njegove slabe točke te pridonijeti mogućnostima predviđanja učinaka pojedinih ustavnih sklopova i rješenja. Tek puno razumijevanje položaja Hrvatske u takvoj složenoj zajednici omogućilo bi razradu koherentne strategije našeg djelovanja u forumima zajedničkog odlučivanja.

Problemi strukturiranja složene zajednice kulminirali su u Europskoj uniji neuspjehom usvajanja Ustavnog ugovora 2004. godine. No

[24] O povijesti ideja o Europskoj federalnoj uniji usp. Richard Mayne and John Pinder: *Federal Union: The Pioneers. A History of Federal Union,* Macmillan Ltd., London, 1990.

istovrsni problemi postoje i unutar europskih država. U siječnju 2007. godine britanski ministar Gordon Brown dramatično je upozorio na »opasnost balkanizacije Britanije« zbog jačanja škotskih nacionalističkih snaga. U drugim europskim zemljama otvorena su, međutim, i pitanja ustavnog položaja Katalonije i Baskije u Španjolskoj, Flandrije u Belgiji, Korzike u Francuskoj, pa i Sjeverne Italije. Pitanja određenih oblika kulturne autonomije neautohtonih etničkih manjina dramatično su na dnevni red postavili događaji u Francuskoj 2004. godine, ali ona su važna za velik broj država članica Unije. Svi ti primjeri pokazuju iznimnu aktualnost i perspektive federalističke teorije i primjene federalnog načela u različitim oblicima. No oni istodobno pokazuju potpunu preživjelost dogmatskih teorija koje izjednačavaju federalno načelo i federativnu državu. Kao što je upozorio Larry Siedentop, upravo je potencijalno forsiranje ujedinjavanja u federativnu državu glavna opasnost za europske integracije i sam opstanak Unije.[25] Neuspjeh europskog ustava vjerojatno je najvećim dijelom ipak uvjetovan inzistiranjem na njegovu ubrzanom donošenju.[26]

Europa je suviše složena za jednostavna rješenja, poput federativne nadnacionalne države. Isto se može kazati za propalu jugoslavensku federaciju, koju je razbila upravo težnja za dominacijom, pod krinkom »autentičnog federalizma« ili »moderne federacije«. Na problem, kao i na pouke koje naknadno valja izvući, a koje su nastojali potisnuti tvorci jugoslavenske federacije, upozorio je još 1983. godine američki autor Oscar Gruenwald, koji je napisao: »Ono što suvremenu Jugoslaviju čini gigantskom eksperimentalnom postajom čovječanstva je činjenica da je u njoj na djelu sukob Istoka i Zapada, zasjenjen istodobno postojećim sukobom Sjevera i Juga. To opravdava tvrdnju kako je Jugoslavija mikrokozam najteže rješivih problema suvremenog svijeta. Naplavine najrazličitijih svjetova razdiru ovu zemlju zadivljujuće prirodne ljepote i različitosti.«[27] Kao što

[25] Larry Siedentop: *Democracy in Europe,* Penguin, 2000., str. 230.

[26] Slično Theo A. J. Toonen, Bernard Steunenberg and Wim Voermans: *Saying No to a European Constitution: Dutch revolt, Enigma or Pragmatism?,* Journal for Comparative Government and European Policy, 3 (2005.), 4, str. 619.

[27] Oscar Gruenwald: *Yugoslav Search for Man. Socialism and Humanism in Yugoslavia,* 1968., cit. Smerdel – Sokol, ibid.

problemi suživota u jugoslavenskoj federaciji nisu mogli biti riješeni primjenom nasilja, ideološkog, policijskog i na kraju vojnog, tako ni problemi multikulturalnosti u Europskoj uniji, kao i u europskim državama, neće moći biti riješeni primjenom centralističkih modela organizacije zajamčenih državnom silom.

Ta spoznaja odnosi se na ustavne poretke suvremenih demokracija, starih i tranzicijskih, ali, dakako, još u većoj mjeri na složene sustave međudržavnog udruživanja kao što je Europska unija. Na nju su upućivali i ona je nedvojbeno činila bit zahtjeva za ustavnim reformama iz 1971. godine. Na taj su način, svjesni složenosti situacije u jugoslavenskoj federaciji, a polazeći od stajališta kako je očuvanje mira u njezinom razvoju u konfederaciju, ili pak mirnom razdruživanju, anticipirali stavove moderne federalističke teorije na početku trećeg tisućljeća.

Tome valja pridodati još jedan važan argument u prilog federalnog načela u njegovu punom smislu. U novoj i iznimno provokativnoj komparativnoj studiji, pod naslovom *Federalizam i država blagostanja,* o kojoj će uvjeren sam biti još mnogo rasprave, europski istraživači Herbert Obinger, Stephan Leibfried i Francis G. Castles pokazuju kako je tradicionalno uvjerenje da federalizam redovito negativno utječe na razvitak socijalne solidarnosti i razvoj države blagostanja daleko od znanstveno opravdanog.[28] Valja podsjetiti da su i reformatori Hrvatskog proljeća, usprkos ideološkoj magli oko integralnog samoupravljanja u kojoj su se objektivno morali kretati, očekivali kako će ustavna reforma potaknuti gospodarski rast i opće blagostanje.

Najvažnije je razumjeti federalno načelo i usvojiti federalistički način rješavanja sukoba u okviru zajednice. Švicarski filozof Denis de Rougement, koji generalno federalizam suprotstavlja totalitarizmu, govorio je o »duhu federalizma«: »Totalitarizam je tvrd i jednostavan,

[28] Herbert Obinger, Stephan Leibfried i Francis G. Castles (eds.): *Federalism and the Welfare State. New World and European Experience,* Cambridge University Press, 2005. Time je obnovljen stari argument federalista, koji je godinama bio zanemarivan, kako federalizirani sustavi osiguravaju bolje funkcioniranje javnih službi. Usp. stajališta Vincenta Ostroma u knj. B. Smerdel: *Američke teorije federalizma,* ibid., str. 43.

kao rat, kao smrt. Federalizam je složen i suptilan, kao mir, kao život. I budući da je jednostavan i tvrd, totalitarizam je stalno iskušenje za naš umor, tjeskobe, sumnje i nevolje koje dolaze do duhovne rezignacije. Totalitaristički duh nije opasan samo zbog toga što trijumfira u kakvom tucetu zemalja i napreduje, brže ili sporije u svima ostalima, već naročito zato što on kvari sve nas, u srcu naših misli, u najmanju ruku ograničavajući našu vitalnost, hrabrost i smisao naših života.«[29]

Nasuprot totalitarističkom duhu koji je prevladao u procesu dezintegracije jugoslavenske federacije, federalistički duh i federalistička rješenja aktualna su za suočavanje s problemima pomirenja suprotnosti u brojnim europskim državama. Postupno građenje institucija Europske unije, utemeljenih na građenju uzajamnog povjerenja širenjem znanja i ujednačavanjem uvjeta života je primjer uspjeha takva pristupa problemima zajedničkog života. Taj »funkcionalistički« ili originalno »Monnetov pristup«, pri kojem je termin federalizam namjerno nadomješten načelom supsidijarnosti kako bi se izbjegle konotacije s pitanjem suvereniteta, dovodi se u posljednje vrijeme u pitanje kao preživio, ali racionalna alternativna metoda udruživanja, koja je izgledala nemoguća na svom početku, s obzirom na strahote dvaju velikih ratova, još nije pronađena.[30]

Nerazumijevanja u hrvatskoj javnosti

Proturječan, kompleksan i kompliciran federalni model teško se prihvaća i razumijeva medu običnim građanima. Federalizam i pitanja u vezi s njime smatraju se strahovito teškim među našim studentima, jer je u našoj još uvijek tradicionalnoj političkoj kulturi teško razbiti predodžbu o državi kao piramidi i hijerarhiji, koja je bila glavnom preprekom uspjehu zahtjeva nositelja Hrvatskog proljeća. Ta se nerazumijevanja odražavaju i u tumačenjima ustavne reforme iz 1971. godine.

---

[29] *Le atittude federaliste,* cit. Branko Smerdel: *Američke teorije federalizma,* uvodna studija u Ostrom, ibid., str. 92.

[30] Usp. Stefan Collignon: *The European Republic*, The Federal Trust, London, 2003., str. 20–21.

Oskudne i proturječne reakcije u tisku na prvi skup u organizaciji Centra »Miko Tripalo«, na kojem su temu Hrvatskog proljeća otvorili povjesničari, upućuju na opravdanost takva upozorenja. Izdvojio bih jednu od njih, koja govori o vrlo raširenom nerazumijevanju smisla političke borbe »proljećara« za nova, istinski federalistička ustavna rješenja, kao i nerazumijevanju smisla i funkcije ustava u složenim političkim zajednicama. Tako Milan Jajčinović, pod naslovom *Mit o 1971*.[31] zaključuje: »... da kao rezultat tadašnjih demokratskih zbivanja nije nastao Ustav iz 1974., sigurno ne bi bilo ni današnje Hrvatske .... Ustav iz 1974. jest zaslužan za stvaranje današnje Hrvatske. Zaslužan je jer je na koncu omogućio formalno razdruživanje, odnosno izlazak Hrvatske iz Jugoslavije ... Ustav iz 1974. jest bio protiv unitarističke Jugoslavije ...«. S tim smo suglasni, ali dalje na istom mjestu slijedi: »...Nije to bio nikakav Ustav za hrvatsku samostalnost, kako ga se pokušava reinterpretirati...«. Ali nakon toga slijedi, *horribile dictu:* »Za hrvatsku je samostalnost od članaka tog Ustava zaslužnije pojavljivanje Slobodana Miloševića, koji je udružene jugounitariste i velikosrpske ekspanzioniste nahuškao na taj 'antisrpski ustav', a potom i poveo u rat. Da Hrvatska taj rat nije dobila ne bi je nikada bilo, bez obzira na Ustav iz 1974.«

Što kazati o takvu nerazumijevanju Ustava i prava i njegova značaja za pobjedu u ratu? Nije jasno kako bi bilo moguće dobiti rat bez da međunarodna zajednica prizna pobjedu kao legalnu i legitimnu, to jest utemeljenu na Ustavu. Pa tek međunarodnim priznanjem, na temelju prosudbe Badinterove komisije, sukladno odredbama Ustava 1974., potvrđeno je pravo Republike Hrvatske na obranu od agresije. Jasno je da je obrana bila od ključnog značaja, ali bez utemeljenosti na Ustavu i pravu na samoodređenje nju bi međunarodna zajednica tretirala kao pobunu protiv ustavnog poretka. U jesen 1971. godine u međunarodnom tisku pojavile su se jezive asocijacije na Biafru. Praktično, da Hrvatska nije već bila država *in statu nascendi*, teško bi uspjela organizirati obranu i opskrbiti vojsku.

[31] Večernji list, 20. XII. 2006., str. 24.

A što se spomenutog »zaslužnika« tiče, kamo sreće da se nije pojavio ili da je prihvaćen prijedlog Konfederacije, razrađen od Zagreba i ponuđen kao kompromisni izlaz iz krize u jesen 1990. godine, koji je, uostalom, prihvaćen na referendumu u travnju 1991. godine i koji je otvorio mogućnost mirnog rješenja, u skladu s hrvatskom federalističkom tradicijom. Kao i politička likvidacija vođa Hrvatskog proljeća 1972. godine, pojava Miloševića i njegovo preuzimanje vlasti u Srbiji 1987. godine značila je odlučan udar na razvitak federalističkih ideja i njihovo zamjenjivanje populizmom i totalitarizmom.[32]

No ovakvo podcjenjivanje važnosti ustavnih rješenja, utemeljenih na federalnom načelu, ne treba zanemarivati. Hrvatska je na putu ulaska u složenu zajednicu država, izgrađenu na primjeni federalističkih rješenja, i moramo se pripremiti za takvu situaciju. Uostalom izvjesno je da će se Hrvatska u toj europskoj zajednici prije ili poslije naći zajedno s onima s kojima je pokušala ustavnim promjenama iz 1971. godine uspostaviti djelotvorni okvir za mirnu koegzistenciju. Ali ne treba zaboraviti ni činjenicu kako bez »zaslužnika« takve vrste ne bi bilo ni Europske unije u današnjem obliku, jer – ponovimo – temeljni cilj stvaranja zajednica, danas često neopravdano zaboravljen i potiskivan, bio je »mir i napredak« nakon užasnih ratnih razaranja.

Istini za volju treba reći da je bilo i različitih reakcija na spomenuto obilježavanje obljetnice Hrvatskog proljeća. Tako Vlado Vurušić pod naslovom *Hrvatsko proljeće najavilo je slom komunizma u Europi*[33] iznosi dva važna zaključka: prvo, da Hrvatsko proljeće nije bilo slomljeno, možda bi i pitanje državne neovisnosti i političkog pluralizma uskoro došlo na red i, drugo, u Ustav iz 1974. godine ugrađen je velik dio zahtjeva i prijedloga iznesenih u Hrvatskom proljeću. Republike su definirane kao države, što je u konačnici bila osnova na kojoj je Republika Hrvatska dobila međunarodno priznanje.

---

[32] D. Jović citira američke autore Lukicha i Lyncha koji pišu: »Da se Slobodan Milošević nije pojavio kao *duce* u Srbiji, Jugoslavija bi možda nakon kraja geopolitičke podjele Europe na Istok i Zapad evoluirala u asimetričnu federaciju ili konfederaciju«, ibid., str. 77.

[33] Jutarnji list, 8. XII. 2006., str. 22.

S obzirom na nerazumijevanja, držim potrebnim kazati sljedeće:

Iskustva života u propaloj federaciji ne smiju biti zaboravljena i zanemarivana. Uostalom, neće Bruxelles riješiti naše granične probleme sa Slovenijom, a čini se ubrzo i sa Crnom Gorom, već ćemo to morati postići u procesu pregovaranja odnosno arbitražom ili sudbenim putem. No Unija može olakšati taj proces davanjem jamstava da će odbaciti i sankcionirati svaku uporabu sile u međudržavnim odnosima i nadomjestiti je korištenjem prava i sudskom zaštitom prava kao jedinom alternativom koja može omogućiti mir i prosperitet.

Odbijam unaprijed moguću insinuaciju kako je ovdje u pitanju »jugonostalgija« i rezerve prema hrvatskoj neovisnosti. Za mene nema dvojbe o tome da bi bilo bolje da smo mogli iskoristiti ustavnu alternativu, u osnovi stvorenu ustavnim reformama iz 1971. godine, te mirnim i postupnim razrješavanjem odnosa u federaciji, preko razdoblja konfederacije, ući u Europsku uniju kao suverena država bez ratnih strahota i razaranja. Da je to uspjelo drugima, samo pokazuje kako je ustavna alternativa bila jedna od mogućnosti razvoja. Riječima Mike Tripala: »Uvjeren sam da bi usvajanje tada predlaganih reformi bitno olakšalo prijelaz iz dogmatskog socijalizma u demokratsko civilno društvo s tržišnom privredom. I međunacionalni sukobi izgubili bi na svojoj tenziji.«[34]

Odbijam unaprijed i moguću insinuaciju da je riječ o protivljenju udruživanju u europske integracije. Zalažem se za eurorealizam, za koji nam je potreban primjeren teorijski pristup, utemeljen na povijesnim iskustvima, negativnim i pozitivnim. Uostalom, vođe Europske unije izvukli su korisne pouke iz krize koju su unutar zajednice izazvali ratni potresi na njezinoj južnoj granici te itekako vode računa o strateškim perspektivama u politici proširenja. To iskustvo ojačalo je svijest o važnosti federalnog načela, ali i o njegovoj osjetljivosti kada prevladaju snage dominacije i nasilja.

[34] Miko Tripalo: *Hrvatsko proljeće*, ibid., str. 308.

Goran Sunajko

UVOD U TRIPALOVO MIŠLJENJE FEDERALIZMA

Tripalo se bavio idejom federalizma, odnosno pokušajem reforme političkog i državnog sustava u smjeru federalizacije i većeg stupnja autonomije federalnih jedinica u odnosu na središnju državnu vlast. Ovdje se stoga predstavlja ne samo kao političar, nego kao ustavnopravni mislilac koji traga za „najpravednijim" mogućim aranžmanom jugoslavenske federacije. Riječ je o tekstovima koje je Tripalo pisao s ciljem zastupanja svoje osnovne ideje, a ona je *federalizam,* ne samo kao ustavnopravna kategorija nego i politička ideja, a ona u sebi nosi ideje samoupravljanja, decentralizacije, deetatizacije i autonomije. U jugoslavenskim okvirima to je značilo stav da je Jugoslavija najprije zajednica ravnopravnih republika i nacija (naroda) u njima, a tek onda federacija s ovlastima koje uređuju odnose među republikama; one međusobno dogovaraju prijenos ovlasti na federalnu razinu. Tripalo je bio svjestan da zbog svoje nacionalne, vjerske, kulturne i gospodarske raznolikosti Jugoslavija može biti uređena samo federalno, stoga je načelo federalizma jedini put u održanje političkoga sustava. Studija koju je razradio Arend Lijphart[1] o karakteristikama zapadnoeuropskih društava u 1970-ima znakovita je i za jugoslavensko društvo. Lijphart navodi nekoliko temeljnih rascjepa koji su određivali zapadna složena društva u 1970-ima, u doba kada su se formirala načela

[1] Usp. Arend Lijphart, *Demokracija u pluralnim društvima,* Globus/Školska knjiga, Zagreb, 1992.

Hrvatskoga proljeća u pogledu federalizacije političkoga sustava.[2] To su prije svega: socioekonomski, religijski, kulturno-etnički, ruralno-urbani i dr. rascjepi, po osima kojih se formiraju temeljni sukobi. Možemo primijetiti da je u tome razdoblju jugoslavensko društvo bilo određeno većinom navedenih rascjepa iz Lijphartove tipologije, što ga u bitnome određuje Livingstonova odrednica „federalnog društva".[3]

Tripalo je zastupao ono što se u okviru ustavnopravne teorije naziva *integrativnim federalizmom,* odnosno takvu vrstu mišljenja federalizma koja integrira manje ili više neovisne federalne jedinice u jedinstvenu federalnu cjelinu, a da, pritom, federacija ne gubi iz vida da političku i pravnu legitimnost dobiva iz federalnih jedinica.[4] Tripalovo razumijevanje takvoga federalizma nije bilo originalno samo u jugoslavenskim političkim okvirima, nego i u okviru šire ustavnopravne rasprave o odnosima federacije i federalnih jedinica. Dok je tradicionalno razumijevanje federalizma razumijevalo suverenost federacije (savezne razine), Tripalo je išao obrnutim putem. Za njega je suverenost federacije počivala na suverenim odlukama federalnih jedinica (republika) koje ravnopravno čine federaciju.[5] S tim u vezi na

---

[2] Polazeći od pluralističke društvene strukture u SFRJ, Tripalo će upozoravati da je „unitarizam u uvjetima višenacionalne zajednice izraz ne samo hegemonističkih težnji, u jednoj, obično najbrojnijoj, naciji, nego i tzv. saveznog birokratizma", Miko Tripalo, *Socijalizam i nacionalno pitanje,* Centar za aktualni politički studij, Zagreb, 1970.

[3] Usp. William Livingston, *Federalism and Constitutional Change,* Clarendon Press, Oxford, 1956.

[4] Za podrobniju analizu Tripalove ideje federalizma usp. Goran Sunajko, „Hrvatsko proljeće i načela ustavnih reformi", u: T. Jakovina (ur.), *Hrvatsko proljeće: 40 godina poslije,* Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Filozofski fakultet, Fakultet političkih znanosti i Pravni fakultet, Zagreb, 2002, str. 181–205.

[5] Smiljko Sokol se prisjeća Tripalova predavanja na Pravnome fakultetu 1971. o utjecaju Proljeća na područje ideje i teorije federalizma kada pokazuje kako model federalizma, kakav se predlaže ustavnim amandmanima, znači rušenje staljinističkoga modela koji je prisutan u ustavima iz 1946. i 1963. Prvi put se u jedan model federalizma unose konfederalni elementi, ne samo traženjem suglasnosti za promjenu i donošenje ustava i odlučivanja u gospodarskim pitanjima, nego i idejom da se federacija izvodi iz državnosti republika i kvazidržavnosti pokrajina. To je bio novitet kako u političkom, tako i u ustavnopravnom shvaćanju načela federalizma. Usp. Smiljko Sokol, „Federalistička ideja od Hrvatskog proljeća 1971. do restrukturiranja Europske unije", u: B. Smerdel (ur.), *Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971,* Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Pravni fakultet, Zagreb, 2007., str. 139 – 144.

mnogim je mjestima inzistirao kako je avnojevska Jugoslavija, kao federativna država u nastajanju, svoju legitimnost dobila izražavanjem volje nacija (naroda) Jugoslavije, od kojih su neki već bili organizirani u zemaljska tijela, poput ZAVNOH-a i ZAVNOBiH-a, koja su ovlasti prenijela na federaciju (AVNOJ). Za Tripala je to značilo trajnu svijest o odgovornosti federacije svojim jedinicama (kasnije republikama), a nipošto obrnuto.[6] Značilo je to i da Jugoslavnija nije samo zajednica nacija (naroda), nego savez republika, što je za Tripala značilo da se savezne odluke ne mogu donositi prema načelu nacionalne zastupljenosti jer bi to značilo prevlast najbrojnije nacije, nego prema paritetu republika koje, ionako, u svojem sastavu imaju pripadnike svih nacija. S tim u vezi Tripalo piše: „Radi se o dobrovoljnom sporazumu zbog toga što je način donošenja ustava sad postao drugačiji i tu se ispunjava osnovna pretpostavka o kojoj je bilo govora da mora biti ispunjena, a da bi se tvrdilo da je posebna jedinica, odnosno republika u federativnoj zajednici suverena".[7] Značilo je to i ono što će početkom 1990-ih prilikom disolucije SFRJ republikama omogućiti legitimnost izlaska iz federacije prema načelu samoodređenja i prava na odcjepljenje. „Prema tome republika je u nas suverena država, jer nad njom ne postoji neka viša vlast čiji atributi nisu od strane te republike dobrovoljno dani toj vlasti. Znači da postoji pristanak svake republike da se pojedine nadležnosti ostvaruju u saveznim organima. I drugo, naše republike nisu 'potrošile' svoje pravo na odcjepljenje, jer pravo na samoopredjeljenje i odcjepljenje uvijek postoji i ne može se jedno od drugog odvojiti".[8]

---

[6] „Na III zasjedanju ZAVNOH-a govorilo se o federalnoj državi Hrvatskoj, koja se ujedinjuje sa drugim državama jugoslavenskih naroda u jednu federativnu zajednicu. I, to nije bilo sporno, da je svaka od republika ustvari država. Čak i staljinistička teorija, koja je bila izražena u našim poslijeratnim udžbenicima, priznavala je svaku federalnu jedinicu kao državu", Miko Tripalo, *S poprišta,* Centar za aktualni politički studij, Zagreb, 1971, str. 279–290.

[7] Miko Tripalo, „Federalizam, ustavni karakter republika i rješenje nacionalnog pitanja", Predavanje na Pravnom fakultetu u Zagrebu, 5. XI. 1971.

[8] Miko Tripalo, *S poprišta*, str. 279–290.

Rasprava o takvim ustvnopravnim i političkim pitanjima znatno je šira, no potrebno je, zbog konteksta odabranih tekstova, iznijeti nekoliko bitnih odrednica. Kada je riječ o prvom poratnom Ustavu Jugoslavije iz 1946. godine, Jovan Stefanović, prof. ustavnog prava na zagrebačkome Pravnom fakultetu, pokazuje kako prema Ustavu suverenost nije pripadala republikama, jer su njihova prava bila ograničena saveznom vlašću. Jugoslavija je po Ustavu, samo deklaratorno bila federacija, a članice su imale samo formalnu samostalnost, jer je u političkoj praksi djelovao centralizam središnje države koju je prisvojila KP.[9] Stoga se već krajem 1950-ih naglašava opasnost od centralizma i potreba za ustavnom promjenom postojećega političkog sustava. Tako su Kardelj i Bakarić već krajem 1950-ih upozoravali na opasnost od centralizma i etatizma, koji su u teorijskome smislu zastarjeli koncepti, a u realpolitičkome oživljavaju predratni nacionalizam.

Situacija u latentnoj neravnoteži republika ubrzo se nastojala prevladati teorijskopolitičkom mogućnošću interpretacije marksizma kao reduciranja političkoga na ekonomsko, odnosno tumačenjem da se politički odnosi svode i reduciraju na ekonomske odnose koji trebaju biti temelj političkoga sustava socijalizma. Time su se temeljni problemi jugoslavenske države, a to su međunacionalni odnosi i položaj federalnih jedinica, potisnuli u drugi plan iza ekonomskih pitanja. Takav je zaokret vidljiv već u Ustavu iz 1963. godine, koji je ponajprije bio orijentiran na političko-ekonomsku doktrinu samoupravnoga socijalizma kao nove inačice socijalizma (jugoslavenski put u socijalizam); stoga je i izmijenjeni naziv FNRJ u SFRJ (s pridjevom socijalistička), osim realnog poretka predstavljao i simboličku vrijednost naglašavanja ekonomske komponente političkoga sustava. Tripalo stoga i piše da je bit sukoba u ekonomskim odnosima, odnosno da je suština sukoba 1971. imala društveno-ekonomske korijene, a da su međunacionalni problemi izvedeni iz toga fundamentalnog problema.[10] Tako su i uvodni događaji onoga što se određuje kao Hrvatsko

[9] Usp. Hrvoje Matković, *Povijest Jugoslavije,* Naklada Pavičić, Zagreb, 1998, str. 281.
[10] Usp. Miko Tripalo, *Hrvatsko proljeće,* NZMH, Zagreb, 2001, str. 32.

proljeće bili upravo iskazani u sferi ekonomskog sustava, alokacije, odnosno preraspodjele. Zbog toga je, na savjetovanju koje je organiziralo novo hrvatsko partijsko vodstvo, osuđena ekonomska politika federacije, kao i jugoslavenski politički sustav u cjelini. Tražilo se ekonomsko razvlaštenje federacije i dosljedno provođenje tržišne ekonomije. Deseta sjednica CK SKH potvrdila je zahtjeve za decentralizacijom i deetatizacijom federacije. Povodom toga formirana je 1970. Koordinaciona ustavna komisija na čelu s Kardeljem i Tripalom, kao članom sa zadatkom da donese prijedlog reforme Ustava, odnosno federacije. Predloženo je da federacija zadrži tri temeljne funkcije (vanjska politika, obrana, jedinstvo društvenog uređenja), te da izvorni suverenitet treba pripasti republikama koje se trebaju definirati državama, a pokrajine trebaju dobiti autonomiju vrlo blizu suverenosti. Uvode se i dvije važne naznake konfederalizma (paritet članica federacije u federalnim organima i konsenzus u donošenju federalnih odluka). Amandmani su prihvaćeni, no ubrzo je vodstvo SKH smijenjeno, ali u Ustav iz 1974. ipak su ugrađeni amandmani kojima federalne republike dobivaju državnost.

Od različitih teorija federalizma koje određuju različite oblike federalizma (obično se tvrdi da je onoliko teorija federalizma koliko i federacija), za lakše praćenje teme potrebno je izdvojiti važnu podjelu na integralni i devolutivni federalizam, jer ona odgovara na pitanje na koji je način nastala federalna Jugoslavija, što će u argumentaciji Mike Tripala zauzeti ključno legitimacijsko mjesto.[11] Ustavna

[11] Brojne su tipologije federalnih sustava (federacija) poput one Edwarda McWinneyja, koji je razvio razliku između pojedinih federalnih sustava s obzirom na to jesu li skloni centripetalnim ili centrifugalnim tendencijama u smislu efektivnog lociranja političkog odlučivanja u središnjoj (federalnoj) ili državnim vladama, što je bio problem s jugoslavenskom federacijom koja se izgrađivala kao federacija, a zapravo je imala unitarne karakteristike. Ustavni sustav koji karakteriziraju centripetalne tendencije naziva *monističkim federalizmom,* a centrifugalne tendencije *pluralističkim federalizmom*. U američkom sustavu monistički sustav u kojem je nacija dominantna u odnosu prema državama jest *Marshalovski federalizam,* a pluralistički federalni sustav kojeg karakterizira nepovjerenje prema središnjoj vlasti jest *Jeffersonijanski federalizam*. Treći tip federalizma jest *Calhounijanski federalizam* koji inzistira na regionalnom samoodređenju nauštrb nacionalnog interesa. (Usp. Edward McWinney, *Comparative Federalism. States' Rights and National Power,* University of Toronto Press, Toronto, 1962.) Za

koncepcija *integralnog federalizma* polazi od povezivanja u jednu federalnu cjelinu prethodno neovisnih ili konfederalnih država ili pokrajina, dok ustavna koncepcija *devolutivnog federalizma* polazi od redistribucije (devolucije) ovlasti ranije unitarne države na njezine sastavne jedinice, koje na taj način dobivaju položaj od autonomnog statusa do položaja federalne jedinice istinske federacije. Međutim, federalistički put druge Jugoslavije kreće se od elemenata integralnog federalizma u fazi AVNOJ-a i zemaljskih antifašističkih vijeća (ZAVNOH, ZAVNOBiH itd.) kako je početno i zamišljen, do činjenice devolutivnog federalizma u aktu Ustava SFRJ iz 1974. godine, kao reakcije na centralizam koji prema avnojevskoj ideji nije ni trebao nastati. Upravo će načela formulirana u Hrvatskome proljeću, ponajprije unutar reformske struje, o nužnosti preustroja federacije koja je postala centralizirana i odstupa od avnojevske paradigme integralnog federalizma, značiti vraćanje izvornoj ideji stvaranja Jugoslavije. Miko Tripalo, kao najznačajniji „ustavni reformator" Hrvatskoga proljeća, upravo će svoje temeljne političke i pravne argumente izvoditi iz dokumenata AVNOJ-a i ZAVNOH-a utemeljenima na ideji slobode i jednakopravnosti svih naroda Jugoslavije kao izvornih začetnika i nosioca njezina suvereniteta.

Hrvatski su proljećari, u prvome redu Miko Tripalo, od kraja 1960-ih godina polazili od važnosti reafirmacije ideje integralnog federa-

navedeni model *Calhounijanskog federalizma,* Podolnjak pokazuje da federalizam nije način kako stvoriti jednu jedinstvenu suverenu i svemoćnu naciju, već kako zajamčiti da unutar federalnog okvira i nadalje egzistiraju, s bitnim pravima i ovlastima, konstitutivne članice saveza koje su svojom suverenom voljom stvorile federalni savez. Taj federalizam je, u institucionalnom smislu, najbliži konfederaciji, a teorijski doktrini državnih prava. On će se uvijek poistovjećivati s partikularnim interesima pojedinih država, a ne onim „federalne nacije", sa suverenošću države nasuprot naciji, s različitim modalitetima državnih suprotstavljanja politici federalne vlade, s traženjem konsenzusa između federalnih država u odlučivanju u zajedničkim pitanjima, pravom veta svake države u okviru saveza te s isticanjem prava svake članice na odcjepljenje od federalnog saveza. Ono što je važno, zaključuje Podolnjak, jest da je i federalizam u bivšoj Jugoslaviji i u suvremenoj Europskoj uniji po svom temeljnom obrascu najviše odgovarao onome što je McWhinney okarakterizirao kao *Calhounijanski federalizam*. Usp. Robert Podolnjak, „Federalizam u bivšoj Jugoslaviji i Europskoj uniji", u: B. Smerdel (ur.), *Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Pravni fakultet, Zagreb, 2007, str. 87–137.

lizma kao izvorne ideje stvaranja druge Jugoslavije, čime se protivio brojnim pravnim i političkim tezama kako je Jugoslavija stvorena u centru, odnosno saveznim aktom, a ne odlukom onih koji se udružuju – konstituirajućih subjekata. Jedno od takvih mišljenja je i ono profesora Miodraga Jovičića, koji je u 1980-ima slijedio ranija razmatranja i tvrdio kako „Jugoslovenska federacija počiva na saveznom ustavu, a ne na nekom ugovoru njenih federalnih jedinica. Niti odluka AVNOJ-a o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu niti sadašnji Ustav (kao uostalom i svi raniji) nemaju karakter ugovora. I jedan i drugi akt – čiju pretpostavku, razume se, čini postojanje saglasnosti naroda koji konstituišu federaciju – doneo je najviši savezni organ. Prema tome, Jugoslavija nije ugovorna zajednica, kakva se shvatanja u nas inače sreću."[12] Na istome mjestu Jovičić zastupa inače vrlo prisutnu tezu kako su prava na samoodređenje i odcjepljenje konzumirana ujedinjenjem u zajedničku državu. „Našem sistemu je strana ideja o mogućnosti otceplenja neke federalne jedinice, jer su narodi Jugoslavije svoje pravo na samoopredelenje, uključujući i pravo na otceplenje, iskoristili ujedinjenjem u zajedničku državu."[13] Važnost Hrvatskoga proljeća, osobito Mike Tripala, s političkoteorijskog i ustavnopravnog stajališta, upravo je u tome što je pokušalo, i u tome uvelike uspjelo, oboriti ove dvije sveprisutne teze. Tripalo se u svojim govorima i tekstovima stubokom protivi upravo tim tezama i skreće pozornost na činjenicu izvornoga suvereniteta republika koje čine federalnu Jugoslaviju, vidljivu već iz avnojevske perspektive. Smatra kako „je trebalo reafirmirati inače dosta jasan stav da su nacije i republike osnovni nosioci prava u federalnoj zajednici i da jedino njihovim sporazumom može biti stvorena ta zajednica. Potpuno je pogrešna predodžba da netko od savezne države nešto oduzima i daje republikama kao da ta sva prava nisu izvorna prava republika i naci-

[12] Miodrag Jovičić, „Elementi konfederalizma u Jugoslavenskom federalnom uređenju", u: J. Đorđević (ur.), *Federacija i federalizam,* Gradina, Niš, str. 157–167. Za podrobniju analizu, usp. R. Podolnjak, „Federalizam u bivšoj Jugoslaviji i Europskoj uniji", u: B. Smerdel (ur.), *Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971,* Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Pravni fakultet, Zagreb, 2007, str. 87–137.

[13] *Isto*.

ja“.[14] To izravno suprotstavljanje teorijskome konceptu devolutivnog federalizma ima svoje utemeljenje u dokumentima II. zasjedanja AVNOJ-a, iz kojih Tripalo izvodi svoju tezu kako jugoslavenska država nije nastala devolutivnim putem, već prethodnom odlukom narodnih predstavništava o sudjelovanju u konstituiranju zajedničkih organa nove države na temelju ravnopravnosti i pristanku svih naroda, dakle integralnim putem. „Valja naglasiti da te federalne jedinice nisu bile stvorene odlukama AVNOJ-a, jer su u tom trenutku već stvarno postojale međusobno povezane zajedničkom borbom i trajnim interesom da izgrade nove političke i društvene odnose. To drugim riječima znači da je svaka federalna jedinica po svome povijesnom pravu i ulozi u antifašističkom pokretu bila izvorno suverena, te da su sve one zajedno uspostavile saveznu vlast i njezina državna tijela, prenoseći na njih dio svojih suverenih ovlasti.“[15]

Kao član Koordinacione ustavne komisije Tripalo naznačuje da se trebalo poći od temeljnog prava svake nacije na samoodređenje, koje u sebi sadrži pravo na odcjepljenje i ujedinjenje s drugima – prava koja ne mogu biti „potrošena“ (riječ je o izravnom suprotstavljanju tezama kako su ta prava konzumirana ulaskom u federaciju 1943). U tom smislu, Tripalo ukazuje na odluke III. zasjedanja ZAVNOH-a kao vrhovnoga zakonodavnog i izvršnog tijela Federalne Države hrvatske, koje potvrđuju republičku državnost i prethodnu odluku o sudjelovanju hrvatskih predstavnika na zasjedanju AVNOJ-a. Tripalova koncepcija izvornoga republičkog suvereniteta tako oslikava hrvatsku percepciju AVNOJ-a, da su se za federaciju, prije AVNOJ-a, izjasnili legitimni predstavnici više naroda, pa se ne može niti zaključiti kako je federacija u Jugoslaviji stvorena tek odlukama AVNOJ-a i primijenjena odozgo prema dolje. Tripalova je teza, u tom smislu, kako suverenost federacije proizlazi iz suverenosti federalnih jedinica (republika), što je izravno suprotstavljanje centralizmu i unitarizmu, ali i onome shvaćanju kako je federacija primarna, a federalne republike

[14] Miko Tripalo, *Hrvatsko proljeće,* 2001, str. 160–161.

[15] Usp. Mario Jelušić, „O evoluciji ideje federalizma u hrvatskih ustavnih teoretičara“, u: B. Smerdel (ur.), *Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971,* Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Pravni fakultet, Zagreb, 2007, str. 189–203.

sekundarna, izvedena državnost. Valja napomenuti kako je Tripalovo nastojanje u prvom redu političko i takvim ga treba sagledavati, jer tvrdnja kako se suverenost federacije izvodi iz suverenosti federalnih jedinica s konvencionalnoga ustavnoteorijskog stajališta važna je samo po pitanju načina nastanka federalne države, odnosno radi li se o integralnom ili devolutivnom putu, jer u načelu i najčešće, federacija je nosilac suverenosti u federalnoj državi (iako to ovisi od federacije do federacije i dogovora između federacije i jedinica), odnosno subjekt međunarodnog prava. Stoga su točne ocjene kako su neka Tripalova nastojanja išla prema konfederalnome sustavu, u kojem konfederalne jedinice zadržavaju suverenost u punome smislu.[16]

Tripalo se okreće suvremenijim interpretacijama federalizma koje uvelike naginju konfederalizmu i načelu usuglašavanja. Takav je konfederalni element prisutan prije svega u Tripalovu shvaćanju kako zajednička tijela federacije nisu nadnacionalna, nego ponajprije zajednička.[17] „Ovdje se očito vidi da se ne radi o prenošenju suvereniteta i suverenih prava, jer se ona ne mogu prenijeti, nego o tome

[16] Koliko je Tripalovo političko inzistiranje bilo važno pokazuju i kasnija nastojanja nekih srpskih intelektualnih krugova krajem 1980-ih koji su zastupali suprotnu tezu. Prof. Gavro Perazić, pokazuje Podolnjak, iznio je na sjednici Ustavnog suda SFRJ 1989. godine tezu kako Jugoslavija nije stvorena u Jajcu 1943, nego ona kontinuirano postoji od 1918. i riječ je samo o ustavnoj transformaciji jedne unitarne države (Kraljevine Jugoslavije) u federaciju. Usp. Robert Podolnjak, „Federalizam u bivšoj Jugoslaviji i Europskoj uniji“, u: B. Smerdel (ur.), *Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971,* Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Pravni fakultet, Zagreb, 2007, str. 114.

[17] Pretpostavka ovakvog argumentacijskog sklopa jest Tripalova teza kako je suverenost neprenosiva. „Ovdje mi odstupamo od jedne stare teorije da je suverenitet prenosiv. Suverenitet ne može biti prenosiv, jer ako prenosimo suverenitet odmah ćemo doći na teoriju ograničenog suvereniteta. Prema tome, taj suverenitet nije prenosiv, nego ga republike direktno ostvaruju i u saveznim organima. To je zahtijevalo od nas da razmislimo, o karakteru tih organa, o njihovom sastavu i o načinu donošenja odluka, jer mi kažemo da federalni organi, po svom karakteru, treba da budu zajednički organi republika, a ne supranacionalni. Oni bi bili supranacionalni ako bi o bitnim pitanjima u njima bilo moguće preglasavanje i ako bi se pri tome ugrožavali vitalni interesi nacija u Jugoslaviji. Zbog toga je usvojeno stanovište da su to zajednički organi republika i pokrajina, da ih treba formirati na principu pariteta i radi toga je u amandmanima Ustava napisano da osnovni metod donošenja odluka i jeste metod usaglašavanja, tj. pokušaja da se nađe saglasnost“. Miko Tripalo, „Duboko samoupravne i socijalističke promjene“, *Informator,* 8(1971), 4, str. 21.

da građanin, jedna nacija, ostvaruje ta svoja suverena prava u svojoj republici, ili kroz federalne organe, ali ne kao neke nadnacionalne, nego zajedničke organe svih republika i pokrajina."[18] Bila bi iluzija, na istome mjestu zaključuje Tripalo, kako bi u takvoj zajednici radni ljudi i građani činili jugoslavensku zajednicu neposredno, mimo svojih republika. Sve je to moguće ostvariti, zaključuje, „jer je konačno preovladalo stanovište da su republike nosioci suvereniteta i da samo vlastitom voljom zajedničkim dogovorom mogu prenijeti dio tog suvereniteta na zajedničke organe upravo zbog toga što imaju na umu neke zajedničke interese i ciljeve".[19] Radi se dakle o stavu da su sve funkcije državne zajednice izvorna prava republika, od kojih one sporazumno dio tih funkcija prenose na zajedničke savezne organe. S tim u vezi, nadalje navodi Tripalo, postavlja se pitanje republičke i nacionalne državnosti. Za njega su republike nosioci te državnosti, dok poistovjećivanje državnosti s etatizmom nije ispravno. Republike se konstituiraju i kao samoupravne i kao nacionalne zajednice, a državnost ovdje „znači manifestaciju prava na samoopredjeljenje koje se najkonkretnije izražava u pravu stvaranja svoje nacionalne države, svoje nacionalne zajednice, što ne podrazumijeva neko etatističko unutrašnje organiziranje samih republika".[20] Tripalo naznačuje kako je takva anticentralistička koncepcija prihvaćena u najvišim političkim organima, prema kojima bi se uloga federacije ograničila na obranu, međunarodnu politiku, očuvanje ustavnog poretka, razvoj jedinstvenoga jugoslavenskog tržišta te osiguranje nedovoljno razvijenih područja. Ostvarivanje tih teza, pokazuje Tripalo, znači da će cjelokupno područje obrazovanja, kulture, znanosti, zdravstva, socijalnog osiguranja te dio ekonomskih funkcija biti u nadležnosti republika. Na taj se način ostvaruje, pored ostalog, i pravo nacije da raspolaže nacionalnim dohotkom što ga stvara, odvajajući dio za zajedničke potrebe, što je također pretpostavka za bitno smanjivanje zakonodavnih nadležnosti

[18] Miko Tripalo, *Hrvatsko proljeće,* str. 161.

[19] Miko Tripalo, *Aktualni politički trenutak i reorganizacija federacije,* Centar za aktualni politički studij, Zagreb, 1970, str. 28.

[20] *Isto,* str. 28. Tripalo je uočio kako federacija uređuje odnose koji, prema Ustavu, pripadaju u nadležnost republika, što po sebi izaziva teškoće koje treba prevladati. Usp. Miko Tripalo, *Bez kompromisa,* Naprijed, Zagreb, 1969, str. 307.

federacije. Ovakva koncepcija, koja je inkorporirana u Ustav iz 1974, imala je, međutim, brojne kritike i osporavanja. Na kritike koje su upućivane prema ustavnim amandmanima i Ustavu iz 1974, kako sa saveznog stajališta dovode do policentričnog etatizma i slabljenja federacije, Tripalo odgovara da Ustav ima nedostatke, prije svega u području demokratizacije (politički monizam partije, nedemokratičnost izbornog sustava, nepostojanje pravne države) i ekonomskoga sustava (odsutnost tržišne ekonomije). Međutim, nadalje navodi, kako „koncepcija federacije – koja polazi od toga da radni ljudi i narodi ostvaruju svoja suverena prava u socijalističkim republikama, a u SFRJ kad je to na osnovi zajedničkog dogovora i u zajedničkom interesu ustavom utvrđeno, da republike odgovaraju za svoj vlastiti razvoj, ali i za razvoj socijalističke zajednice kao cjeline, da su organi federacije zajednički organi republika, a ne supranacionalni organi te se, u pravilu sastavljaju na načelu pariteta, a o bitnim odlukama donose odluke konsenzusom, a ne nadglasavanjem – izraz je nacionalne ravnopravnosti i ne bi mogla biti mijenjana, jer bi to vodilo u nove sukobe i stara rješenja koje je život već demantirao“.[21] Formulacija o ostvarivanju suverenih prava znači, navodi Tripalo, prvo, da se suverena prava radnog čovjeka i nacije nalaze u republikama, drugo, da se suverenost ne može prenositi, nego da se ostvaruje bilo u republici bilo u federaciji, kao državnoj zajednici republika i pokrajina, i treće, da se pitanja koja se prenose na zajedničke organe određuju dobrovoljnim sporazumom republika i pokrajina, a koja su to pitanja uređuje ustav, kao svojevrsni dogovor republika i pokrajina. Zbog toga, smatra Tripalo, važno je smanjivati supranacionalni karakter organa federacije, a jačati njihov karakter zajedničkih organa republika i pokrajina.[22]

Međutim, potrebno je naglasiti kako Tripalo u svojim političkim razmatranjima nije vidio opasnost samo u etatizmu središnje države, nego i u republičkom etatizmu[23], odnosno svakom etatizmu, jer on

[21] Miko Tripalo, *Hrvatsko proljeće,* str. 75.

[22] *Isto,* str. 39.

[23] Već su američki federalisti (James Madison) problematizirali slučaj kada jedna od federativnih država pokušava nametnuti dominaciju drugima. U tom slučaju Madison očekuje da će ostale države stvoriti koaliciju koja će prisiliti agresora da se vrati u

onemogućuje razvoj samoupravnog sustava na društvenoj razini koji je temelj jugoslavenskog sustava i po svojoj naravi ne podnosi centralizam, nego implicira upravo federalizam.[24] Zbog toga su i preduvjet provedbe samoupravljanja decentralizacija, debirokratizacija i federalizacija države i političkoga sustava u cjelini. Samo na taj način, smatra Tripalo, može doći do demokratizacije, jer istinska ideja samoupravljanja pretpostavlja „rastakanje" ne samo države, nego i društva na najniže povezane razine koje na taj način mogu upravljati same sobom. Stoga je za razvoj samoupravljanja potrebna deetatizacija kako središnje države tako i federalnih jedinica (republika) u smjeru razvoja i povezivanja društva na mikrorazini. Tripalo takav zahtjev uspoređuje s tendencijama u zapadnim državama i pokazuje kako i u federalnim političkim sustavima koji nemaju višenacionalni karakter, prevladava tendencija teritorijalne decentralizacije. Tim više je decentralizacija potrebna jer Jugoslavija je višenacionalna država i „ono što je novo u toj našoj decentralizaciji, jeste njezina klasna suština, činjenica da je ona nerazdvojno povezana sa razvojem samoupravljanja".[25]

Zbog ovakva stava jasnim postaje Tripalova bojazan od centralizma i unitarizma u državno-političkom smislu, hegemonije najbrojnije nacije u nacionalno-društvenom smislu te centralizacije financijskih sredstava u ekonomskom smislu. Iz tog razloga je u tom razdoblju njegova političkog djelovanja, kojeg prikazujemo u prvome dijelu knjige, gotovo kao maksima postalo inzistiranje na decentralizaciji i deetatizaciji federacije, osobito nakon Bakarićeve parole prema kojoj federacija treba „više da federira". Tripalo piše: „Prema tome, po mom mišljenju, nikad nije dovoljno govoriti protiv centralizma,

ustavne okvire. Tamo gdje takva suprotstavljanja nema, nema niti osnove za postojanje federacije i ona se ili pretvara u imperij pod dominacijom nadmoćne nacije ili se raspada. Usp. Branko Smerdel; Smiljko Sokol, *Ustavno pravo,* Pravni fakultet, Zagreb, 2006, str. 424.

[24] Vincent Ostrom je komentirajući američke spise *Federalist* zaključio kako je upravo *samouprava (self-government)* temelj političkog sustava federalizma, uostalom kao i što to u pojmu samoupravljanja pretpostavlja i Tripalo, koji smatra kako samoupravljanje ne može postojati ako prije toga nije uspostavljen istinski federalizam. Usp. Vincent Ostrom, *Politička teorija složene republike,* Informator, Zagreb, 1989.

[25] Miko Tripalo, „Duboko socijalističke i samoupravne promjene", *Informator,* 8(1971), 4, str. 11.

unitarizma i integralnog jugoslavenstva".[26] Amandmani na federalni Ustav, u čijoj je formulaciji Tripalo kao predstavnik Hrvatske u Koordinacionoj komisiji Ustavne komisije Savezne skupštine sudjelovao, upravo su išli u tom smjeru. „Za nas je danas važno da kažemo da se tim ustavnim amandmanima ostvaruje povijesna težnja hrvatskog naroda za još potpunijom ravnopravnošću, punijom autonomijom i punijom slobodom u zajednici. To pokazuje da je Savez komunista Hrvatske bio jedina politička snaga koja je te težnje hrvatskog naroda mogla realizirati, kao što je SK Hrvatske bio jedina snaga u Hrvatskoj koja je u sastavu Saveza komunista Jugoslavije mogla ostvariti platformu potpune ravnopravnosti i bratstva između Hrvata, Srba i ostalih narodnosti u Hrvatskoj."[27] Iz tog je razloga Tripalo neprestano naglašavao važnost nacionalne ravnopravnosti koja to može biti jedino ukoliko se očuva nacionalna pripadnost, a ne da se nameće integrativno jugoslavenstvo koje ide za utapanjem nacija u novi jugoslavenski identitet. Na taj će način nacionalna pripadnost Srba, Hrvata, Slovenaca i drugih tek omogućavati jugoslavenski identitet. „O ovome moramo govoriti jer i danas i kod nas ima ljudi kojima smeta kada se spomene hrvatsko ime, kad se svira 'Lijepa naša…', kada se govori o obnovi Hrvatskog narodnog kazališta itd. Mi moramo to otvoreno reći i mislim da ima komunista koji ne razumiju nacionalni osjećaj i koji pogrešno tumače Marxovu tezu da proleteri nemaju domovinu, koji zaboravljaju da Marx tu misao dalje nastavlja: proletarijat će postati nacionalna klasa i konstituirat će se kao nacija, proletarijat je nacionalan, ali ne na onakav način kao buržoazija. Mislim da ne treba tumačenja ovoga jer ono u sebi sadrži i naše poštovanje prema nacionalnoj svijesti i našu težnju za bratstvom, suradnjom s pripadnicima svih nacija u borbi za socijalizam, a naravno ponajprije nacija koje se nalaze u zajednici jugoslavenskih naroda."[28]

---

[26] Miko Tripalo, „Drugo rađanje nove Jugoslavije" (razgovor s redakcijom časopisa), *Dometi*, (3)1971.

[27] Izlaganje na Gradskoj konferenciji SKH Zagreba, 12. ožujka 1971, objavljeno u: M. Tripalo, *S poprišta,* 1971.

[28] Iz izlaganja na X. sjednici CK SKH, u: M. Tripalo, *S poprišta,* 1971.

Tripalo nije bio samo političar u praktičnome smislu, koji je takvo federalno načelo nastojao ostvariti poradi političke prakse u koju je veći dio svojeg socijalističkog djelovanja usmjeravao. Bio je odličan poznavalac političke filozofije i znao je da su ideje „razvlaštenja" države, odnosno deetatizacija, decentralizacija i debirokratizacija temelj Marxove filozofije koja se zrcali u jedinstvenom pojmu samoupravljanja. Dok se staljinizam u Sovjetskom Savezu sve više odmicao od izvornoga Marxova nauka i forsirao dogmatski marksizam kojim je jačao državu, jugoslavenski se tip socijalizma upravo u obliku samoupravljanja sve više približavao Marxovim stajalištima i time u strukturi upravljanja poprimao „ljudsko lice" (istodobno, dakako, s nekim potezima režima koji su bili daleko od onoga što bi se moglo nazvati ljudskim licem). Time je Tripalo pronašao uporište u izvornim Marxovim stajalištima koja su bila temelj režima, a istodobno Ustavom iz 1963. formalizirani oblik političko-društvenog uređenja jugoslavenske federacije koji bi se trebao približavati Marxovu stavu o nužnosti odumiranja države. Od tada će Tripalo inzistirati na samoupravljanju kao istinskome demokratskom obliku političkoga sustava, i to od razine federacije, preko republika i općina do poduzeća koja se trebaju ustrojiti prema načelu samoupravljanja. Jugoslavija će, kao država, prema njegovu mišljenju, moći opstati samo dok dosljedno slijedi ideju samoupravljanja koja prožima sve strukture društva.[29] Stoga će pisati kako „istinska antietatistička i samoupravna koncepcija o potpuno ravnopravnim odnosima u Jugoslaviji, što se tiče prava i odgovornosti, mora poći od toga da će Jugoslavija biti to jača, što bude jača u svakoj svojoj ćeliji, u svakom svom radnom socijalnom sloju, u svakoj naciji i narodnosti".[30] Jedno od temeljnih pitanja u razdoblju prije i za vrijeme Hrvatskoga proljeća bilo je pitanje institu-

[29] Da Tripalo nije bio bezrezervno usmjeren na Marxove ideje postat će jasno i prije demokratskih promjena 1990-ih, točnije već 1975. kada je u političkoj izolaciji čitao i pisao komentare uz Popperovo djelo *Open Society and its Enemies,* u kojem je Marxova filozofija izvrgnuta liberalnoj kritici, kao mišljenje zatvorenog društva. Znakovito je, stoga, da će od studenoga 1993. Tripalo biti predsjednik Upravnog odbora Instituta Otvoreno društvo Hrvatska.

[30] Miko Tripalo, „Drugo rađanje nove Jugoslavije" (razgovor s redakcijom časopisa), *Dometi*, (3)1971.

cionalne reforme političkog sustava, ponajprije na temeljima ustavnih izmjena odnosa federacije i federalnih jedinica. Rasprave koje su započele krajem 1960-ih godina imale su značajan odjek 1971. te su, u konačnici, rezultirale presudnim izmjenama u Ustavu SFRJ iz 1974. godine, koji je omogućio veću autonomiju federalnih jedinica u odnosu na središnju državu. Ustav je tako, pod utjecajem ideja Hrvatskoga proljeća, odredio federalne jedinice (republike) kao države te zajamčio status autonomnih pokrajina, odnosno odredio da republike imaju pravo na samoodređenje koje uključuje i pravo na odcjepljenje, a sva kolektivna tijela utemeljena su na načelu pariteta, odnosno ravnopravne zastupljenosti republika, odnosno autonomnih pokrajina. Može se zaključiti kako Tripalova ideja federalizma ni u čemu nije mogla proturječiti istinskoj ideji, kako osnivanja Jugoslavije tako i njezina temeljnog supstrata – samoupravnog socijalizma. Ona je reformskim putem nastojala ponovno uspostaviti temelje Jugoslavije koji su poljuljani neravnotežom sustava koji je razvio centralizam i birokratizam. Suverenost republika, njihovo pravo na samoodređenje, konsenzualno odlučivanje, zaštita interesa konstitutivnih dijelova putem veta i paritetno predstavništvo u svim federalnim institucijama bili su osnove koncepcije jugoslavenskog federalizma iz 1971. i 1974. godine, za koje se zalagala reformska struja na čelu s Tripalom, podržana i drugim akterima Hrvatskoga proljeća.

II.
EKONOMIJA I SOCIJALNA PRAVEDNOST

Vojmir Franičević

RAD U HRVATSKOJ – IZAZOVI I DILEME

Pogled unazad

Tržište, uvjeti, diskursi te politike rada u Hrvatskoj razvijaju se posljednjih desetljeća pod utjecajem dugoročnih demografskih i strukturnih promjena (npr. starenje stanovništva i radnoga kontingenta, deindustrijalizacija i tercijarizacija); pod utjecajem postsocijalističkih reformi, rata i stvaranja nacionalne države u prvome tranzicijskom desetljeću, te demokratske konsolidacije, ekonomskog rasta (upitne održivosti te prekinutog recesijom 2009), regionalne stabilizacije i procesa pridruživanja EU – u drugome tranzicijskom desetljeću.

Istovremenost raspada jugoslavenske federacije, rata i stvaranja te konsolidiranja nove države, s jedne strane, te provođenja dubokih tranzicijskih reformi (napose privatizacija i liberalizacija), s druge strane, bitno su odredili i političku i moralnu ekonomiju hrvatske tranzicije 1990-ih te bili izvorom »staza ovisnosti« i do danas. (Vidi Franičević 2002 i Franičević i Bićanić 2007.) Godine 1990-e donijele su dramatične procese na tržištima rada, a radnike izložile izrazitoj pluralizaciji uvjeta rada: cvatu neformalni i ilegalni rad (Crnković-Pozaić 2002); snažno raste samozapošljavanje (o kojem Matković govori u ovoj knjizi), ali i zapošljavanje u novim privatnim poduzećima (od sasvim malih do složenih korporacija s razvijenim upravljanjem ljudskim resursima, o čemu Pološki Vokić piše u ovoj

knjizi); dolazi do izrazite diversifikacije uvjeta rada u poduzećima, u čemu su sam model i daljnji tok privatizacije imali važnu ulogu (npr. vanjska prema menadžerskoj, inozemne direktne investicije), ali i u javnom sektoru; dolazi i do deaktivacije znatnog dijela radne snage padanjem u dugotrajnu nezaposlenost te izlaskom iz radne snage (o tome Vehovec u ovoj knjizi).

1990-e su donijele i nove aktere, ali i nove institucije. Pluralizaciju poslodavačke i poduzetničke scene prati pluralizacija sindikata; ipak, raste udio zaposlenih koji nisu sindikalizirani i ne uživaju zaštitu sindikata – iako je sindikalizirano ispod 40 posto ukupnog broja zaposlenih, sindikati su ostali relativno snažnim akterom odnosa i politika rada. 1990-e su donijele i izrazite pritiske na državu koja na njih odgovara kombinacijom liberalističkih i populističko-paternalističkih politika, koje će (i Zakonom o radu) konsolidirati trendove prema segmentaciji tržišta i uvjeta rada (Račić i dr. 2005, Crnković-Pozaić 2007, Šošić 2007, Franičević 2007c). Usporedo s demokratskom konsolidacijom, politike rada su sve više i pod utjecajem civilnoga društva i njegovih udruga koje propituju različite aspekte rada – od sigurnosti i zdravlja (azbest npr.) do »mobinga« i diskriminacije – dovodeći tako sve više u pitanje i tradicionalni model tripartizma u kojem brojni legitimni interesi u vezi s radom ne mogu biti adekvatno predstavljeni ni obranjeni.

Unatoč dramatičnom rastu broja novoosnovanih malih poduzeća, pokazalo se da malo i srednje poduzetništvo, odnosno samozaposlenost, ma koliko bili značajnim izvorom novog zapošljavanja i stabilnosti postojećeg (Matković ovdje), nisu u stanju kompenzirati gubitak zaposlenosti u privatiziranom sektoru; u pozadini su i brojni poduzetnički deficiti (više u Franičević 2005). Dok je nezaposlenost vrhunac doživjela početkom 2000-ih te potom padala (da bi 2008. dosegla najnižu točku nakon koje će na recesijskom valu ponovno početi rasti), zaposlenost ostaje niskom, a sve dominantniji postaju strukturni aspekti nezaposlenosti (npr. Obadić 2006, Botrić 2007. te Vehovec, Obadić i Botrić u ovoj knjizi). Niski kapacitet stvaranja novih poslova i radnih mjesta prepoznaje se kao velik problem hrvatske ekonomije i tržišta rada u drugome tranzicijskom desetljeću (vidi World Bank

2003, Rutkowski and Scarpetta 2005, Crnković–Pozaić 2005. i 2007). Upravo će to pitanja fleksibilnosti tržišta rada, kompetitivnosti radne snage te prepreka poduzetništvu staviti u žarište interesa, osobito u kontekstu sve snažnijih europeizacijskih i globalizacijskih pritisaka kojima su poduzeća i čitavi sektori sve izloženiji.

S druge strane, u sve zaoštrenijem obliku postavljaju se pitanja sigurnosti zaposlenja i rada, rizika siromaštva i isključenosti, marginalizacije i segmentacije tržišta rada i uvjeta rada koji za mnoge znače nemogućnost »doličnog« *(decent work)* rada. (Ghai 2006, Franičević 2008) Dodatni, ali trajni izvor pritisaka na poduzetnike i zaposlene čini visok udio neaktivnog stanovništva, po svemu dugoročan, što u središte postavlja pitanje dugoročne održivosti postojećih sustava socijalne sigurnosti te njima uspostavljenih prava – i efikasnost i pravednost su u pitanju. (Vidi Franičević 2008, WB 2007, Puljiz 2007.) Velik broj zaposlenika umirovljen je, tako da je broj umirovljenika između 1990. i 1996. godine porastao za više od 230 000, da bi stopa broja osiguranika u odnosu na umirovljenike pala sa 3,68 god.1985. na 1,81 god. 1995. te 1,36 god. 2000. i 1,40 god. 2006. (HZMO). Niska stopa zaposlenosti, uz visoku stopu neaktivnosti te visoku nezaposlenost mladih (vidi i Mudrić 2006) i rastući udio dugotrajno nezaposlenih, izvor su kratkoročnih ali i dugoročnih izazova, naglašenih nepovoljnim demografskim kretanjima (o čemu piše Vehovec).

Prvo desetljeće 2000-ih donijet će ekonomsku i političku konsolidaciju te sve izrazitiju prisutnost europeizacijskih trendova i pritisaka u kontekstu hrvatskog pridruživanja EU, s izrazitim implikacijama na regulacije tržišta i uvjeta rada. Nije riječ samo o usvajanju europske pravne stečevine (ali i niza ILO konvencija, o čemu piše i Učur te Šokčević i Kulušić) već i *policy* diskursa. U tom kontekstu osobito je važan razvoj, ma kako manjkav, institucija i procesa socijalnog dijaloga i partnerstva kao legitimnih platformi sukobljavanja i usklađivanja interesa. S jedne strane, to će voditi sve izrazitijoj (nominalnoj) *europskoj »normalizaciji«*, što će zaoštriti pitanje brojnih institucionalnih deficita (od korupcije do niske provedivosti zakona), ali i upitnih administrativnih i upravljačkih kapaciteta politike. S druge strane, opstaju brojne i bolne *tvrde realnosti*. Rizici tržišta rada, s

marketizacijom ekonomije i društva, bivaju generalno sve izrazitiji, a mogućnosti »osiguranja« putem države sve upitnije. Neke skupine pokazuju se osobito ranjivima te su izložene diskriminaciji (o kojoj pišu Galić i Nikodem u ovoj knjizi), siromaštvu i društvenoj isključenosti. U pitanju su mladi, dugotrajno nezaposleni, stari a nisko plaćeni, žene, različite manjinske grupe ili pak čitave regije osobito pogođene ratom i deindustrijalizacijom. Mnogi su izloženi nepovoljnim uvjetima rada – od radnog vremena do zaštite na radu (o čemu više Učur u knjizi), dok je vjerodostojnost zaštite prava zaposlenih – niska. (O različitim aspektima ranjivosti i rizika vidi UNDP 2006a i b, UNDP 2007, Franičević 2007a i b i 2008, Šverko i dr. 2005.)

Ako su pitanja sigurnosti rada i zaposlenih, dostojanstva rada, s jedne, a fleksibilnosti tržišta rada i konkurentnosti poduzeća i zaposlenih, s druge strane, bitno obilježila političku ekonomiju rada u Hrvatskoj – te aktere politike rada suočila s brojnim izazovima i dilemama, krizom obilježen kraj tekućega desetljeća te izazove i dileme samo zaoštrava. Globalizacija financijske i ekonomske krize do kraja je razgolitila neodrživost političko-ekonomskog modela koji dominira u Hrvatskoj. Paternalistička dominacija države nad poslodavcima i zaposlenima (sindikatima), zbog rastuće fiskalne krize, postaje upitnom. Bitno je smanjena vjerodostojnost državnog obvezivanja: i zaposlenima, i poduzetnicima, i umirovljenicima, i regijama, i veteranima, i rodiljama, seljacima i đacima… Otuda se transformacija ekonomije u izvozno kompetitivnu, transformacija društva iz pasivno-potrošačkog u aktivno-proizvođačko, iz paternalizmom dominantnog u poduzetništvom vođenog, čini neophodnom ako će se Hrvatska održati na stazi rasta i realne ekonomske i socijalne europske konvergencije. To iziskuje duboke i trajne reforme, ali i suočavanje s tegobnom »moralnom ekonomijom« hrvatske tranzicije u kojoj »pobjednici« (pa i kriminalne reputacije) kao da su »uzeli sve« (da parafraziramo sintagmu »društva pobjednika«, Franka i Cooka 1995), a ne snose gotovo ništa. Ovo osobito u godinama smanjenih očekivanja, koje su pred nama, kada kompenzacija gubitnika gubi na vjerodostojnosti, ali dobiva na aktualnosti te postaje izvorom brojnih mogućih konflikata oko raspodjele tereta krize i nužnih reformi.

Ta i takva transformacija, međutim, iznimno je složena i »teška«, te aktere tržišta i procesa rada suočava s važnim izazovima i dilemama (prepoznatima i u prilozima u ovoj knjizi). U nastavku će se posebno razmotriti tri pitanja: (1.) pitanje *konkurentnosti* koje vodi ključnim izazovima produktivnosti i »fleksigurnosti«; (2.) pitanje *ranjivosti* – grupa, sektora, regija i s tim vezani izazovi politikama kojima je to u središtu interesa; (3.) pitanje normativnih i *institucionalnih manjkova* te manjkova sposobnosti reformiranja i vođenja politika.

Izazovi produktivnosti i fleksibilnosti

I u ovoj knjizi je na više mjesta istaknuto (npr. Vehovec) kako je ponajviše zabrinjavajući aspekt hrvatskog tržišta rada *niska stopa aktivnosti i zaposlenosti*. Povezana s nepovoljnim demografskim trendovima (Gelo i dr. 2005), izraženima starenjem stanovništva, smanjenjem radnoga kontingenta – što vodi daljnjem porastu stope (o zaposlenima) ovisnog stanovništva – izvor je ne samo kratkoročnih već i dugoročnih pritisaka i izazova. O odgovorima na njih bitno će ovisiti radni i socijalni uvjeti zaposlenih, ali i čitavog stanovništva, kroz duže razdoblje.

Dugoročno, *ključni je izazov povećati produktivnost zaposlenih,* ali i aktivnost stanovništva (o tome i Vehovec u knjizi) – samo to može omogućiti porast osobnog i društvenog blagostanja, ali i realnih plaća (o čemu više Nestić) te umanjiti rizike održivosti sustava socijalne sigurnosti i socijalnih prava te još više smanjiti »jaz postignuća« između stvarnog i željenog (Maslić Seršić i dr. 2000 i 2005, Šverko i Galić ovdje). No, odgovori na neposredne izazove i pritiske (njihova primjerenost i koherentnost) odlučujuće će utjecati na dugoročnu stazu kojom će se kretati ekonomija i društvo. *U uvjetima recesije,* naime, pritisci na sve aktere tržišta rada rastu, često i do dramatičnih proporcija – u ambijentu krize i pitanja fleksibilnosti plaća i zaposlenja i pitanja njihove sigurnosti postaju nužno ne samo dominantnima, već i urgentnima te izvorom osporavanja postojećih sporazuma i ugovora ali i nužnosti dijaloga i sporazumijevanja (npr. o plaćama, Nestić u knjizi). Nije slučajno što su se pitanja fleksibilnosti i sigurnosti, pitanja konkurentnosti gospodarstva i njegovih aktera našla u središtu

interesa i poslodavaca i sindikata, i eksperata i Vlade; ali i sporova među socijalnim partnerima. (Posebice u kontekstu promjena Zakona o radu, o čemu više govori Kulušić u ovoj knjizi, te Crnković-Pozaić 2005. i 2007, Franičević 2007.)

Hrvatska poduzeća nedovoljno su produktivna i inovativna, kao što je i njihova konkurentnost komparativno niska – o tome svjedoči i izvozni neuspjeh hrvatskoga gospodarstva. Dok su mogućnosti snižavanja plaća ograničene i opterećene konfrontacijama, konkurentnost i upošljivost radnika uvelike je kompromitirana slabostima obrazovnog sustava. Ali one su kompromitirane i propustima upravljanja u poduzećima – da razviju sustave koji zaposlene potiču na participaciju, na povećanje znanja i umijeća te stjecanje novih, koji su uključujući i koji nagrađuju učinak (o tome više i Šverko i Galić u knjizi). U svim tim dimenzijama, čini se, hrvatska poduzeća, uz iznimke, zaostaju. To pokazuju i podaci četvrtog europskog istraživanja uvjeta rada u Europi kojim je, prvi put, obuhvaćena i Hrvatska (EWCS iz 2007): oni upućuju na dominaciju »pasivne organizacije«, nisku razinu korištenja radnog resursa, nisku autonomiju zaposlenih te nisku razinu participacije (vidi ECWS 2007, više u Franičević 2008). Uz iznimke, značajni su deficiti u upravljanju ljudskim resursima (vidi Pološki Vokić i Vidović 2007a i 2007b). Sustavi upravljanja, napredovanja i plaća često ne potiču i ne nagrađuju uspješnost i kompetitivnost zaposlenih. Niska je razina usavršavanja u poduzećima (tipično orijentirana samo na menadžerske pozicije, vidi Pološki Vokić i Frajlić 2004); niska je razina participacije i partnerstva na radnom mjestu (rotacija poslova, TQM, timski rad, krugovi kvalitete i sl.). Prekovremeni rad često je supstitut poticajnoj organizaciji rada koja vodi visokom učinku (vidi analize slučajeva u Franičević 2007a i 2007b). Dok je javni sektor veliki poslodavac, značajni su deficiti u organizaciji i nagrađivanju rada koji vodi visokom učinku, ali i smanjenju fiskalnog opterećenja koje donosi velika ali neučinkovita država (vidi i Nestić u ovoj knjizi).

Kada je riječ o radnicima, o zaposlenima, ali i onima koji će tek doći na tržište rada, važno je uočiti da se kompetitivnost ne odnosi samo na kvantitetu i kvalitetu ljudskog kapitala kojim pojedinci ra-

spolažu**,** već i na socio-kulturne i psihološke predispozicije – osobne i kolektivne – za kompetitivno ponašanje; ali i na »kontekst« (društva i samih poduzeća i drugih organizacija) u kojem se te osobine »vrednuju« – kao poželjne, kao isplative, kao moralne. Nasuprot široko njegovanom stereotipu o ljudima kao najvećemu hrvatskom bogatstvu, su pitanja problematične usmjerenosti, nedovoljnog obuhvata i niske efikasnosti obrazovnih sustava (vidi Bejaković i Lowther 2004, Babić i dr. 2007), ali i visoka razina oportunizma i tolerancije prema korupciji i neproduktivnom poduzetništvu (Baumol 1990) pa i kriminalnog tipa. (O oportunizmu više Štulhofer 2000.) Nasuprot očekivanim vrijednostima osobne poduzetnosti, samoodgovornosti i spremnosti preuzimanja rizika, dominiraju paternalistička očekivanja (prema državi, prema sindikatu, ali i obitelji) te niska mobilnost, profesionalna i prostorna (vidi Botrić 2007. i u knjizi). Iako istraživanja (Šošić 2004, Nestić 2007) upozoravaju na premiju koju donosi obrazovanje, upozoravajuća su niska ulaganja i participacija u cjeloživotnom učenju (što pokazuju Ankete o radnoj snazi, vidi Franičević 2008).

Upravo su slabosti obrazovnog sustava tijesno povezane s kritičnim strukturnim problemima tržišta rada – strukturnom nezaposlenošću i nepodudaranjem traženih i nuđenih znanja i umijeća (vidi Obadić 2007). U studiji Svjetske banke ističe se kako je u uvjetima »visoke i rastuće stope ovisnosti, glavni izazov sektoru obrazovanja proizvesti kompetitivnu radnu snagu« te poboljšati sposobnosti radne snage tako da ona »može značajno povećati produktivnost i konkurirati i u evropskoj i u globalnoj ekonomiji. A to će iziskivati veću podudarnost između umijeća koja proizvodi sustav obrazovanja i onih koja traži tržište« (World Bank 2007 b, 6). Međutim, da bi se to postiglo, nužna je sukladnost između poticaja za učenje i stjecanje novih znanja i umijeća te za produktivniji rad, s jedne, i poticaja ka poduzetničkoj inicijativi i ponašanju koji se oslanjaju upravo na te činioce, s druge strane. Naime, dokle god u hrvatskome društvu postoje brojni poticaji i širok prostor za korupciju, traganje za rentama itd. te brojne prepreke poduzetništvu (Franičević 2005), gornju sukladnost teško je ostvariti, kao što je teško uskladiti zahtjeve poduzetničkog rasta s legitimnim zahtjevima i očekivanjima »doličnog rada«.

Usmjeravanje na produktivnost kao temeljni put prema konkurentnosti neminovno na društvenoj razini proizvodi konflikte, ali nalaže i kompromise među akterima kada je riječ o alokaciji između sadašnje i buduće potrošnje, između realnih nadnica i profita, između javnog i privatnog sektora itd. Utoliko, pitanje društvenog dijaloga, sposobnosti razrješavanja inherentnih konflikata postaje središnjim pitanjem budućnosti odnosa rada i kapitala u Hrvatskoj. Stavljanje produktivnosti u središte nastojanja poduzeća prema konkurentnosti i rastu iziskuje i odgovarajuće sustave upravljanja, ali i sporazumijevanja sa zaposlenima (o ulozi menadžmenta ljudskih potencijala piše Pološki Vokić). Međutim, nema nikakve garancije da će akteri u tome biti uspješni – inferiorne ravnoteže kao i inferiorne staze rasta, i u dužem razdoblju, su moguće. Na oprez, naime, upućuje i niska razina, ali i sposobnost poslodavaca i zaposlenih (sindikata) da socijalno partnerstvo grade oko ključnih ciljeva konkurentnosti, održivosti i prosperiteta poduzeća i drugih organizacija, s jedne, te društvene pravde, s druge strane (o čemu više i u Šokčević).

Dilema fleksigurnosti

Fleksibilizacija tržišta rada, uz značajnu uskratu paternalizma i osiguranja od inherentnih rizika tržišta, nesumnjivo stvara ambijent koji »tjera« na konkurentnost zaposlenih. Osigurava li, međutim, puko jačanje »darvinističkog« ambijenta i tranziciju ka dugoročno i globalno kompetitivnim poduzećima i nacionalnoj ekonomiji? Sumnjam, osobito ukoliko izostaju faktori koji *potiču* na kompetitivnost, jer ju nagrađuju i na razini poduzeća ali i na razini društva. Kompetitivnost radnika nije garancija ekonomske uspješnosti društva i poduzeća. U kojoj mjeri će to ona doista biti, ovisi i o ponašanju poduzeća, njihovim upravljačkim i poduzetničkim strategijama; o uvjetima rada i zadovoljstvu zaposlenih (o kojem više Šverko i Galić); o institucionalnom i *policy* okviru – što društvo nagrađuje: znanje i poduzetnost ili »snalaženje«, »traganje za rentama«, marljivo učenje ili »veze«. *U diskursu konkurentnosti važni su dakle i »push« i »pull« faktori.*

Tranzicija u kompetitivnu i funkcionalno fleksibilnu radnu snagu je kompleksna te je za sve sudionike upravljački teža i zahtjevnija

negoli je postizanje dogovora o pitanjima kao što su kretanja nadnica s obzirom na cijene i produktivnost ili povećanje sigurnosti za atipične oblike rada koji su obično u središtu konflikata sindikata i poslodavaca. I oni koji govore o »deficitu« fleksibilnosti, te o »rigidnosti« hrvatskog tržišta rada i radnog zakonodavstva (poput Obadić i Kulušić u knjizi), ali i oni koji upućuju na značajne »deficite« sigurnosti radnika i izloženost brojnim ranjivostima i nepovoljnim uvjetima rada (poput Učura u knjizi) u pravu su kada ističu različite »slabosti« tržišta rada i njegove regulacije. Da li su u pravu i oni koji odnos fleksibilnosti i sigurnosti vide kao svojevrsnu (antagonističku, po prirodi stvari) »razmjenu«, ili je ipak, u specifičnome hrvatskom kontekstu moguće govoriti ne samo o komplementarnosti već i svojevrsnoj aditivnosti – kakva se naslućuje iz niza prezentacija danskog »zlatnog trokuta«, odnosno modela »fleksigurnosti« (vidi Madsen 2005 i 2006, Wilthagen 2004, EC 2006), uz koji optimistička očekivanja u ovoj knjizi vezuju Obadić, ali i Kulušić, a u kojem kontekstu problematiku pravnog uređenja rada u radnom odnosu razmatraju Potočnjak i Gotovac?

Nesumnjivo je da *fleksibilizacija rada i radnog zakonodavstva za koju se zalažu poslodavci* (Kulušić u knjizi) vodi većoj kompetitivnosti (»gura« prema njoj) – pitanje je da li i na razini koja osigurava dugoročnu kompetitivnost poduzeća i ekonomije? Na oprez upućuju i dosadašnji trendovi u kojima dominira fleksibilizacija na margini, kroz procvat zapošljavanja na određeno vrijeme i drugih atipičnih oblika rada (vidi Franičević 2007 c i 2008, Crnković-Pozaić 2005. i 2007). To rezultira dualizacijom (s izrazitim posljedicama i na kretanje zaposlenosti i plaća na koje upozorava i Nestić ovdje), segmentacijom, pa i marginalizacijom, ali i ambijentom u kojem je rastući udio zaposlenih suočen sa sve većom neizvjesnošću da će njihova ulaganja u specifična znanja i umijeća biti isplativa. Je li odgovor u daljnjoj redukciji stupnja zakonske zaštite zaposlenih (kako to hoće poslodavci ali i brojni eksperti, npr. Rutkowski i Scarpetta 2005) te socijalizaciji tih rizika? Ili pak u drugačijem pravnom promišljanju samoga rada i radnog odnosa, na što upućuju Potočnjak i Gotovac kada govore o zamkama rigidnog reguliranja (u knjizi)?

Nasuprot tome su *sindikalni zahtjevi za povećanim garancijama sigurnosti zaposlenja i plaća,* što, tvrdi se (ne uvijek bez razloga), može biti preprekom poduzetništvu i kompetitivnosti aktera. Ako je *flexicurity* mogući odgovor, kako do njega doći uz tipične slabosti aktera i partnerstva među njima? (Vidi Šokčević u knjizi.) Konačno, u darwinističkom ambijentu kojeg se počesto priziva kao ultimativno rješenje za tipične rigidnosti i s njima vezane neefikasnosti, poticaji za ulaganja zaposlenih u specifična znanja (niske vrijednosti alternativnih upotreba) osobito su niski – stanovitu razinu sigurnosti moraju nuditi i sama poduzeća žele li pristup takvim znanjima. Upravo to upućuje i na nužnu komplementarnost politika fleksibilnosti i politika sigurnosti, čineći ih jedinstvenim problemskim područjem pregovaranja i partnerstva poslodavaca i zaposlenih / sindikata, a ne samo područjem normativnog reguliranja i paternalističkog garantiranja *quid-pro-quoa*. Otuda i slabosti bilateralnog sporazumijevanja (na razini poduzeća i grana, o kojima govori i Šokčević, vidi i Rebac 2006, OSP 2006) nužno dolaze u središte svake ozbiljne rasprave o »fleksigurnosti«.

S druge strane, analize upućuju na to da sustavi socijalne skrbi nude nedovoljno sigurnosti, ali previše pasivnosti. Kao ključna slabost pojavljuje se *nepovezanost politika rada s politikama socijalne sigurnosti*. Istraživanja ukazuju na problematično usmjeravanje, nedovoljnu pokrivenost, neadekvatnost te paralelizam kao ključne slabosti (World Bank 2007a, Babić 2007, vidi šire i u Franičević 2008, 89–114). Ova povezanost u temelju je koncepta fleksigurnosti i s njime povezanih politika na tržištima rada (vidi EC 2006, Madsen 2006, Obadić u knjizi). Tako, naknade nezaposlenima nisu samo sredstvo dohodovne podrške, već i ponovnog zapošljavanja – što, nažalost, u Hrvatskoj nije slučaj – i stopa pokrivenosti i stopa zamjene odviše su niske. To mnoge tjera prema neformalnom radu, dok su sposobnosti za privatna rješenja financiranja stjecanja novih umijeća tipično – odviše niske. Nužnom se pokazuje, otuda, integracija programa socijalne skrbi i programa zapošljavanja, dakle uvođenje učinkovitih aktivnih politika na tržištu rada (WB 2007a, 51; što se osobito naglašava i u Obadić). Osobito u kontekstu recesije, i snažnih fiskalnih rizika i ograničenja, pažljivo fokusiranje fiskalnih poticaja na siromašne i socijalno ranjive

slojeve stanovništva, što uključuje i porast naknada za nezaposlene, pokazuje se neminovnim, ali i poticajnim. (Mihaljek 2009)

Na oprez u očekivanjima, s obzirom na već poduzete aktivnosti u razvoju politika u skladu s europeizacijskim procesima *i policy* diskursom EU, međutim, upućuju i visoki troškovi politika (aktivnih, pasivnih, obrazovnih) nužnih da se postignu komplementarnosti tipične za »zlatni trokut« danskog sustava. U kontekstu »fiskalne krize države«, s jedne, te visokih paternalističkih očekivanja brojnih aktera, s druge strane, ozbiljan napredak teško je očekivati. (Vidi i Franičević 2007b.) Tim više što se čini da socijalni partneri, ma koliko deklarativno prihvaćali europski diskurs fleksibilnosti *i* sigurnosti, teško dolaze do zajedničke platforme; otuda su pritisci na paternalističko reguliranje tržišta rada još uvijek preveliki. K tome, zaoštravanje krize i sve veća nužnost *ad hoc* kriznog (mikro)menadžmenta, koji može voditi identifikaciji zajedničkih interesa prema državi (npr. subvencionirano skraćenje radnog tjedna), fokusira pažnju aktera na kratkoročne i najurgentnije probleme. No, jedno je sigurno – pritisci na daljnje reforme tržišta rada bit će sve izrazitiji. Naći pravno-regulatorne odgovore na potrebe fleksibilizacije rada i radnog odnosa, a pritom sačuvati radu njegovo dostojanstvo i zadovoljstvo, golem je izazov (o kojemu pišu Potočnjak i Gotovac, ali i Kulušić te Šokčević u ovoj knjizi), osobito u kontekstu krizom generirane urgentnosti u kojoj kvalitativni aspekti rada mogu lako biti žrtvovani (Šverko i Galić ovdje).

Izazovi ranjivosti

Brojna istraživanja, kao i neki radovi u ovom zborniku (npr. Galić i Nikodem o diskriminaciji žena, Vehovec o starijim radnicima, Obadić o mladima, Šverko i Galić o slabije obrazovanima, Nestić o plaćama različitih grupa) upućuju na to da su *pojedine grupe u društvu osobito ranjive i kada su u pitanju njihove šanse na tržištu rada (manja im je upošljivost, a veći rizik nezaposlenosti) i kada su u pitanju uvjeti rada* (kako s obzirom na plaću, tako i s obzirom na inferiorne uvjete zapošljavanja – povremeno, na crno, kao i na izloženost lošijim

uvjetima radnog vremena i/ili sigurnosti na radu). O tome govore i studije UNDP-a (2006a i b, 2007). Štoviše, mnogi su izloženi višestrukim izvorima ranjivosti, što ih dovodi u posebno rizičan položaj (Dearcon 2005) – diskriminacije, socijalne isključenosti i siromaštva, ali i suočava sa značajnim zdravstvenim rizicima, često s izrazitim međugeneracijskim implikacijama. Istraživanja, ekonomska i sociološka, ukazuju na tri osobito ranjive skupine: mladi s neadekvatnim obrazovanjem / umijećima za kojima ne postoji potražnja; dugotrajno nezaposleni s vremenom sve manje upošljivi, te stariji zaposleni a nisko plaćeni, kao i brojni bivši zaposleni a danas umirovljeni (više u Franičević 2007a).

Naravno, postsocijalističke reforme su, donijevši i povećani rivalitet i osporivost na tržištima, značajno povećale i generalizirale rizike tržišta rada i ranjivost zaposlenih u cjelini. Međutim, znatne su razlike između sektora i pojedinih grana te poduzeća različitih oblika i veličina (i strukturalne i regulatorne), kao što su vrlo različite mogućnosti i sposobnosti pojedinih grupa zaposlenih da se »osiguraju« od imanentnih rizika – bilo kroz kolektivnu akciju i/ili ugovore, bilo kroz osiguranje u slučaju nastupa rizičnog događaja. Tako su u vrlo različitom položaju zaposleni na neodređeno vrijeme, od onih na margini (makar radili i u istom poduzeću) što su zaposleni na određeno radno vrijeme ili na crno. U različitom su položaju zaposleni u poduzećima s razvijenim, uključujućim, upravljanjem ljudskim resursima (vidi Pološki Vokić ovdje) od onih izloženih samovolji i hirovitosti nadređenih; u različitom su položaju zaposleni u sindikaliziranim poduzećima / sektorima te zaštićeni kolektivnim sporazumima od onih (brojnih) koji to nisu.

Ipak, nezaposleni su najranjivija grupa, oni s umirovljenicima dijele visok rizik siromaštva – biti zaposlen u Hrvatskoj, podaci pokazuju, najbolja je polica osiguranja od rizika siromaštva. (DZS 2006). To se osobito odnosi na dugotrajno nezaposlene čiji se udio u ukupnoj nezaposlenosti donedavno povećavao, da bi krajem 2007. dosegnuo 58.6 posto (podaci HZZ-a). Tek će aktualna recesija taj trend prekinuti. (Da li armiji dugotrajno nezaposlenih regrutirati i brojna buduća »pojačanja«?) Izlaz iz tog stanja osobito je neizvjestan za

slabije obrazovane (koji čine oko 2/3 ukupne grupe) te za starije – za mnoge je to put prema siromaštvu i društvenoj isključenosti (Šverko 2005, UNDP 2006a i b).

Mnogi su izloženi višestrukim ranjivostima: npr. mladi s inferiornim obrazovanjem izloženi su riziku visoke nezaposlenosti, nestandardne zaposlenosti, ali i niskih plaća. (Vidi Mudrić 2006. te Obadić u knjizi.) Otuda se reforme obrazovnog sustava i njihova komplementarnost s dinamikom ekonomskih promjena čine nužnima. Žene nisu jedina grupa koja je izložena diskriminatornom tretmanu na tržištu rada (Galić i Nikodem u knjizi; Nestić o plaćama žena), već često i inferiornim uvjetima rada kada je riječ o radnom vremenu, usklađivanju obiteljskog i radnog života itd. (više u Franičević 2008). Diskriminatorni tretman je svakidašnjica i nekih etničkih skupina, ali i skupina ljudi s posebnim potrebama – ali i izvor značajnih izazova politici. Mnogi primaju niske plaće (udio onih koji primaju plaću nižu od 2/3 posto prosječne plaće je iznad 20 posto ukupno zaposlenih; Nestić u ovoj knjizi) – to stvara i neposredne ali i dugoročne izazove (zbog perspektive niskih mirovina koje ne mogu osigurati dostojan život nakon umirovljenja, ali ni privatna rješenja za zdravstvenu skrb i ulaganja u obrazovanje, vlastito i djece – prije umirovljenja).

Dok aktualna kriza i porast nezaposlenosti stvaraju nove pritiske na javne rashode i sustav socijalne skrbi, dotle je neizvjesnost u njihovu sposobnost da tim legitimnim pritiscima odgovore sve upitnija. Samo trajni rast, temeljen na porastu produktivnosti, može vjerodostojno osigurati ranjive grupe (kao i armiju umirovljenika, sadašnjih i budućih) od (možda i dramatičnog) pogoršanja ionako nezavidnog položaja. Izazov je to i za političku i za moralnu ekonomiju hrvatskoga društva, izazov njegovoj sposobnosti, do sada izrazito manjkavoj (vidi i Franičević 2002), da generira konsenzus oko ključnih pitanja proizvodnje i raspodjele u društvu. I dugoročno, i u uvjetima recesijskih konvulzija, naći komplementarna i održiva rješenja pitanjima i produktivnosti i solidarnosti (uključivši i nezavidan položaj nekih manjinskih skupina) veliki je test pred kojim se nalaze i socijalni partneri, ali i šire – društvo i politika u cjelini. Utoliko više što vjerodostojnost tipičnih paternalističkih rješenja, kojima se većina aktera u nevolji utječe – postaje sve

manjom. Ne samo zbog nužnosti reduciranja hipertrofirane države, već i zbog efekata europeizacijskih i globalizacijskih.

Ranjivi sektori, ranjive regije

U brojnim analizama hrvatskoga tržišta rada položaj dobro zaštićene (sindikalnim zastupanjem, kolektivnim ugovorima itd.) »jezgre« (dominantno zaposlene u velikim poduzećima i javnom sektoru, uživajući rad na neodređeno vrijeme, kolektivne ugovore i razna ugrađena prava; dijelom i pod utjecajem proaktivnog upravljanja ljudskim resursima, o kojem više u Pološki Vokić), često se uzima kao trajna odlika dualiziranog tržišta rada, pri čemu su na margini oni brojni zaposlenici koji takvu zaštitu ne uživaju i koji snose najveći teret prilagođavanja ciklusima. Koliko god to uvjerljivo opisuje stanje posljednjih godina i pažnju fokusira na implicirane rigidnosti i neefikasnosti tržišta rada (npr. u Rutkowski i Scarpetta 2005, Crnković 2007), dinamika »ranjivosti« mnogo je složenija: i položaj »jezgre« može biti doveden u pitanje kao posljedica nedovršenih procesa privatizacije i restrukturiranja, ali i gubitka fiskalne održivosti. On je, konačno, izložen dinamici globalnih ekonomskih procesa realokacije resursa te globalnih konjunktura. To se odnosi kako na privatizaciju pojedinih sektora (brodogradnja, npr.), tako i na neodrživost postojeće razine subvencija nekim sektorima odnosno poduzećima u njima. To se odnosi i na jedva otpočete reforme u javnom sektoru, kao i na nužnost otvaranja konkurenciji i deregulaciji pojedinih sektora/tržišta.

Održivost pojedinih sektora i poduzeća, ali i radnih mjesta u njima, testira se kako u odnosu na dugoročne globalizacijske procese tako i na aktualne recesijske: nužne promjene modela razvoja temeljenog na uvozu kapitala i ekspanziji domaće potrošnje neminovno će imati i svoje sektorske implikacije. Sigurnost zaposlenja, a i plaća, ako je i »obećana«, mogli bi se često pokazati iluzornima. Dok će poduzetnici morati tragati za novim prigodama i otkrivati nove mogućnosti, s druge strane radnici će morati tragati za novim sposobnostima i poslovima. Daljnja diferencijacija uvjeta rada i radnih odnosa/ugovora izgledna je kao što je izgledno i slabljenje pozicije »jezgre« unatoč

otporu onih koji joj pripadaju. Za tradicionalni model socijalnog i pravnog reguliranja to je golem izazov, prepoznat i u nizu radova u ovoj knjizi, te izvor brojnih *policy* dilema (industrijske politike, kriznog mikro-menadžmenta), ali i specifičnih političko-ekonomskih (prostor djelovanja interesnih grupa) i moralnih izazova (solidarnosti).

Konačno, *geografija ranjivosti* je upozoravajuća. Pokazuje se važnost regionalnih razlika kada je u pitanju tržište rada (Luo 2007, Botrić 2007. te u ovoj knjizi). Nestić i Vecchi (2007) pokazuju da je geografija »ključni činilac siromaštva« u Hrvatskoj (2007, 48). To se odnosi i na niz aspekata uvjeta rada – nesumnjivo je da su struktura i intenzitet ranjivosti izvor znatnih razlika među hrvatskim regijama – to nije samo izazov socijalnim politikama, već i politikama regionalnog/lokalnog razvoja. Osobito, s obzirom na niski kapacitet nekih lokalnih/regionalnih zajednica da autonomno premoste prepreke (i kapitala i znanja) s kojima su suočene. To je i izazov solidarnosti – koja pruža temeljnu sigurnost i prigode u svim regijama.

Izazovi vjerodostojnosti i sposobnosti

Upravo će višegodišnji procesi nominalne institucionalne konvergencije prema europskim institucionalnim i pravnim rješenjima te politikama jasno izložiti kritičkom preispitivanju: visoku ugovornu/institucionalnu neizvjesnost praćenu niskom vjerodostojnošću provedbe prava i ugovora, nedovoljnu razinu i kvalitetu socijalnog dijaloga i socijalnog partnerstva te nisku sposobnost reformiranja i vođenja politika.

Za ostvarivanje radničkih prava, koja su prečesto zanemarena i neobranjena, bitno je ne samo postojanje zakona i institucija koji ta prava štite, već je neophodna visoka vjerodostojnost njihove provedbe i zaštite ako su nečim ugrožena. To ne samo da daje vjerodostojnost ugovorima između poslodavaca i radnika, već rezultira i provedivim kolektivnim sporazumima. S druge strane, slabosti u provedbi zakona čini radnike ranjivima u odnosu na poslodavce koji ne poštuju ugovore i zakone, kao što previše rigidne odredbe pojedinih zakona i propisa (o čemu Kulušić te Potočnjak i Gotovac) poslodavce često »guraju« u

zonu nelegalnosti. I jedno i drugo rezultira niskom razinom povjerenja u pravni sustav (samo 5 posto ima visoko, a 20 posto nešto povjerenja u pravni sustav – Gallup 2008), ali i sustav socijalnog partnerstva i dijaloga. Zato je zabrinjavajuća još uvijek niska sposobnost sudova da efikasno zaštite prava radnika, na što upućuju i izvješća Državnog inspektorata RH (DI 2006. i 2008). Zabrinjavajuća je i nedostatna sposobnost državnih inspekcija da efikasno nadziru i sankcioniraju kršenja zakona kada je riječ o ugovornim pravima (radno vrijeme, plaće i dr.), ali i o zaštiti na radu (o kojoj ovdje piše Učur; više u Franičević 2008, te u godišnjim izvješćima Državnog inspektorata, npr. DI 2006. i 2008, vidi i Marović 2007. te Bogadi-Šare 2007).

Šokčević u ovoj knjizi detaljno raspravlja brojne probleme socijalnog dijaloga i partnerstva; napredak socijalnog dijaloga je skroman, kao i njegov utjecaj. Dok je sindikalna scena fragmentirana (Bocksteins i Vermuijten 2005), dotle je reprezentativnost poslodavaca – upitna. Dok je tripartitni socijalni dijalog pod snažnom dominacijom države, bilateralni je, u većini sektora, tek u povojima (vidi više u Rebac 2006, OSP 2006. te Franičević 2008; ali i Pološki Vokić te osobito Šokčević o ovoj knjizi). U uvjetima sve zaoštrenije krize, nedostaci i slabosti aktera i njihovih institucija dijaloga i partnerstva, nedostatak uzajamnog povjerenja, mogli bi se pokazati kritičnim nedostatkom. S druge strane, upravo ova kriza daje priliku za napredak u socijalnom dijalogu aktera koji su nužno upućeni jedni na druge (na to upozorava, u kontekstu rasprave o plaćama, i Nestić u ovoj knjizi) žele li izbjeći snažnije socijalne konflikte.

Europeizacijski procesi doveli su do stvaranja niza novih institucija, donošenja novih zakona i regulacija, donošenja niza »programa« i »strategija« te uvođenja novih politika (kada je riječ i o tržištu rada i o uvjetima rada). Dok je ta nominalna konvergencija dobrodošla, opasan je »normativni optimizam« (na koji upozoravaju Potočnjak i Gotovac) koji nije praćen i odgovarajućom političkom i administrativnom sposobnošću da se reforme i politike provedu, da se nadzire njihova efikasnost te da se stalnim učenjem i inoviranjem osigura njihovu koherentnost i sinergiju. Opasna je i preopterećenost upravljačkih i administrativnih sustava države novim zahtjevima kojima nisu u stanju istinski odgovoriti.

Ako to i zadovoljava političare s obje strane europskoga pregovaračkog stola, nesumnjiv je rizik gradnje »Potemkinovih sela« skupog održavanja a slabe koristi. Sam proces udovoljavanja europskim zahtjevima i očekivanjima može dovesti i do smanjenja stvarne administrativne i provedbene sposobnosti, ali rezultirati i kulturom cinizma i porastom nepovjerenja u institucije koji su i inače izraziti (npr. Gallup 2008). S druge strane (i to je razlog za mogući optimizam) i teren na kojem se ostvaruju odnosi rada i kapitala promijenjen je te otvoren djelovanju svih aktera, uključivši i one izvan tradicionalnog »trokuta«, a koji imaju legitimni interes u različitim aspektima tržišta rada i samoga rada. Ipak, stvarna očekivanja u odnosu na institucije i politike tržišta rada, pa i s obzirom na očekivanja vezana uz »dolični rad«, trebaju biti umjerena i realistična. Razvijati kulturu evaluacije i međusobnog dijaloga svih aktera – vrlo je važno za dugoročan uspjeh.

Pogled unaprijed

Radovi skupljeni u ovoj knjizi pridodali su već postojećim istraživanjima i raspravama niz pitanja i izazova s kojima će se neminovno suočavati akteri tržišta i politika rada, zaposleni i nezaposleni, poduzetnici i menadžeri, njihovi kolektivni predstavnici. Nesumnjivo je da će kontekst u kojem će se formirati odgovori na ta pitanja i izazove biti primarno određen daljnjim procesima hrvatske europeizacije i formalne EU integracije, ali i procesima globalne ekonomije i politike. Desetljeće ekonomskog rasta i naizgled uspješan tok hrvatskog integriranja u EU, nudili su obećanje komfornog konteksta u kojem problemi i dileme kojih je ova knjiga puna mogu biti razriješeni bez prevelikih konflikata i konvulzija. Tog, konteksta, međutim, više nema.

Aktualna svjetska kriza te specifičnosti hrvatske krize znatno povećavaju imanentnu konfliktnost odnosa rada i kapitala, ali i reformi koje su neizbježne. Moguće zaoštravanje krize – ekonomsko, socijalno i političko – i neizbježno usmjeravanje aktera na pitanja raspodjele snošenja njezinoga tereta, na kušnju stavljaju aktere tržišta i politika rada te njihovu sposobnost da rješenja traže i nalaze dijalogom i konsenzusom. Urgentnosti koje tipično nameće kriza (i na razini pojedinih

aktera i na razini nacionalne ekonomije i politike) mogu, međutim, i znatnije ugroziti već postignuti napredak te diskreditirati još uvijek slabašne institucije socijalnog dijaloga i partnerstva. I radno mjesto i tržište rada su područja sukobljavanja interesa i moći rada i kapitala, ali i svih drugih sudionika (država, civilno društvo). Na tom »osporivom terenu« (Edwards 1979) razrješavat će se i dugoročni izazovi i izazovi same krize. Da li će pritom doći do slabljenja rada i njegove organizacijske snage; do porasta nejednakosti i siromaštva, do zanemarivanja brojnih aspekata koji radu daju dostojanstvo i zadovoljstvo; ili će pak kriza biti i (iskorištena) šansa za ostvarivanje nove razine i kvalitete socijalnog dijaloga i partnerstva rada i kapitala na svim razinama, kvalitetnijeg reguliranja te porasta kapaciteta vođenja politika kojima se aktivno i efikasno djeluje na razrješavanje strukturnih problema i rizika s kojima su zaposleni suočeni – od diskriminacije do sigurnosti na radu – neizvjesno je. Ono što je izvjesno – odgovori, do kojih će se doći kroz sukobe i kompromise aktera, ekonomski i politički, u bitnoj će mjeri odrediti budući položaj rada u Hrvatskoj. Kao što će ga odrediti i daljnji tokovi integracije Hrvatske u Europsku uniju koja se i sama, kao i njezine članice, bori s izazovima krize.

Kriza je ujedno i prostor otkrivanja novih mogućnosti, tehnoloških i institucionalnih, ona je i prigoda za inovativno i produktivno zapošljavanje ljudskih i svih drugih resursa, što uključuje i različite oblike samozaposlenosti (o kojima piše Matković). Dok je nemoguće unaprijed znati »tko, što i kako« primarni je zadatak reformatora stvoriti prostor u kojem će to biti moguće, u kojem će postojeće sveze rada i kapitala, zaposlenih i poduzetnika, biti izložene testu održivosti, ali u kojem će, najvažnije, nove moći nastajati u uvjetima koji omogućuju profitabilno, produktivno ali i dostojno ljudi zapošljavanje i rad.

Literatura

Babić, Z. (2007), *Socijalni transferi i učinkovitost socijalne pomoći u Republici Hrvatsko*j, doktorska disertacija, Zagreb: Ekonomski fakultet Zagreb.

Babić, Z., Matković, T. and Šošić, V. (2007), 'Structural Changes in Tertiary Education and Impacts on the Labour Market', *Croatian Economic Survey,* no. 9, pp. 125–165.

Baumol, W. J. (1990), 'Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive', *Journal of Political Economy,* 98(5): 893–921.

Bocksteins, H. and Vermuijten, S. (2005), 'Analysis of the role and further development of trade unions in the Balkans', Final Report, European Commission, October.

Bogadi-Šare, A. (2007), 'Occupational health hazards in Croatian economy', 4th Croatian Occupational Medicine Congress, Dubrovnik, November 8–11.

Botrić, V. (2007), 'Regional labour market Differences in Croatia: Evidence from the 2000–2005 Labour Force Survey Data', *Privredna kretanja i ekonomska politika,* no. 113, pp. 27–51.

Cazes, S. and Nesporova, A. (2007), *Flexicurity – A Relevant Approach in Central and Eastern Europe,* Geneva: International Labour Office.

Crnković-Pozaić, S. (2002), 'Nezaposleni koji rade: radnici i poduzetnici iz sjene', *Financijska teorija i praksa,* 26 (1): 301–316.

Crnković-Pozaić, S. (2005), 'Flexibility and Security in the Labour Market: Croatia's Experience', Flexicurity paper 2004/1, Budapest, International Labour Office, 2005; http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/flexibility_croatia_croatian.pdf

Crnković-Pozaić, S. (2007), 'Croatia', in Cazes, S. and Nesporova, A. (2007), pp. 93–120.

Dearcon, S. (2005), 'Vulnerability: a micro perspective', Annual Bank Conferrence on Development Economics, Amsterdam, May 23–24.

DI (2006), 'Izvješće o radu Državnog inspektorata RH za 2005. godinu', Zagreb: Državni inspektorat.

DI (2009), 'Izvješće o radu Državnog inspektorata RH u 2008. godini', Zagreb: Državni inspektorat.

DZS (2006), 'Pokazatelji siromaštva od 2004–2006', *Priopćenje* 14. 1. 2, Zagreb: Državni zavod za statistiku RH.

EC (2006), *Employment in Europe 2006,* Report, Chapter 2: Flexibility and security in the EU labour markets, pp. 75–118.

Edwards, R. (1979), *Contested Terrain: The Transformation of the Workplace in the Twentieth Century,* New York: Basic Books.

EWCS (2007), *Fourth European Working Conditions Survey,* Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Franičević, V. (2002), 'Politička i moralna ekonomija hrvatske tranzicije', *Politička misao,* 39 (1): 3–34.

Franičević, V. (2005), 'Poduzetništvo i ekonomski rast u hrvatskom postsocijalističkom kontekstu', u Čengić, D. (ed.) (2005), *Menadžersko-poduzetnička elita i modernizacija: razvojna ili rentijerska elita?,* Zagreb: Institut društvenih znanosti »Ivo Pilar«, pp. 169–210.

Franičević, V. (2007a), 'Croatia: Between EU Normalisation and Persistent hard Reality', in Eyraud, F. and Vaughan-Whitehead, D. (eds.) (2007), *Evolving World of Work in the Enlarged EU: Progress and Vulnerability,* Geneva: International Labour Office, pp. 91–139.

Franičević, V. (2007b), 'Being at Risk: Institutional and Structural Uncertainties in Croatian Labour Markets', in Enterprise in Transition, Proceedings of the Seventh International Conference on 'Enterprise in Transition', Split - Bol, May, 24–26, 2007, Faculty of Economics: Split, pp. 262–265 (Book of extended abstract) and CD Rom with full papers.

Franičević, V. (2007c), 'Flexibility without security? Contested terrain of Croatian Labour Markets', Paper prepared for 28th International Working Party conference on Labour Market Segmentation: Employer, union and individual strategies in response to changing national labour markets, Aix-en-Provence, 5–7 July 2007.

Franičević, V. (2008), *Decent Work Country Report – Croatia,* February 2008, ILO: Regional Office for Europe and Central Asia, not edited report; http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/download/events/lisbon2009/dwreports/dw_croatia.pdf

Franičević, V. and Bićanić, I. (2007), 'EU Accession and Croatia's Two Economic Goals: Modern Economic Growth and Modern Regulated Capitalism', *Southeast European and Black Sea Studies*, 7(4): 637–663.

Frank, R. H. and Cook, P. J. (1995), *The Winner-Take-All Society,* New York: The Free Press.

Galić, B. i Nikodem, K. (2007), 'Identifikacija standarda diskriminacije žena pri zapošljavanju', Istraživački izvještaj, Zagreb: Vlada RH – Ured za ravnopravnost spolova.

Gallup (2008), *Gallup Balkan Monitor: Insigts and Perceptions – Voices of the Balkans,* Gallup in partnership with the European Fund for the Balkans, on www.balkan-monitor.eu.

Gelo, J., Akrap, A. i Čipin, I. (2005), *Temeljne značajke demografskog razvoja Hrvatske: Bilanca 20. stoljeća,* Zagreb: Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti RH.

Ghai, D. (ed.) (2006), *Decent work: objectives and strategies,* Geneva: International labour Office.

Luo, X. (2007), 'Regional Disparities in labor market performance in Croatia – Role of Individual and Regional Structural Characteristics', in World Bank 2007a. *Croatia Living Standards Assesment*, Vol II: Background papes, World Bank: Poverty Reduction and Economic management Unit – Europe and Central Asia Region, pp. 151–183.

Madsen, P. K. (2005), 'How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state', CARMA Research paper 2005: 32; on www.carma.aau.dk.

Madsen, P. K. (2006), 'Labour Market Flexibility and Social Protection In European Welfare States – Contrasts and Similarities', *Australian Bulletin of Labour,* 32(2): 139–162.

Marović, F. (2007), 'National Safety and Health Profile in the Republic of Croatia', mimeo.

Mihaljek, D. (2009), 'Financijska previranja u središnjoj i istočnoj Europi i fiskalna politika u Hrvatskoj, *Newsletter,* br. 40, svibanj 2009, Zagreb: Institut za javne financije.

Mudrić, S. (2006), *Tržište rada mladih i politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj,* magistarski rad, Zagreb: Ekonomski fakultet Zagreb.

Nestić, D. (2007), 'Differing Characteristics or Differing Rewards: What is Behind the Gender Wage Gap in Croatia?', EIZ Working Papers, WP-0704, Zagreb: Ekonomski institut Zagreb.

Nestić, D. and Vecchi, G. (2007), 'Regional Poverty in Croatia', in Lovrincevic et al. (eds.), *Social Policy and Regional Development Proceedings,* Zagreb: EIZ and FES, pp. 65–90.

Obadić, A. (2004), 'Regionalna analiza učinkovitosti hrvatskog tržišta rada', *Ekonomski pregled,* 55 (7–8): 531–556.

Obadić, A. (2006), 'Influence of regional mismatch on the employment process in selected transition countries', *Ekonomski pregled*, 57 (1–2): 3–30.

OSP (2006), *Collective bargaining in Croatia,* Report prepared by Office for Social Partnership in Republic of Croatia, with ILO support.

Pološki Vokić, N. and Frajlić, D. (2004), 'Croatian Labour Force Competitiveness Indicators: Results of Empirical Research', in Bejaković, P. and Lowther, J. (eds.) (2004), *Croatian Human Resource Competitiveness Study,* Zagreb: Institute of Public Finance, pp. 61–76.

Pološki Vokić, N. i Vidović, M. (2007a), 'Komparativno istraživanje MLJP-a u Hrvatskoj', u Grgić, M. (ur.) (2007), *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu,* vol. 5, pp. 403–417.

Pološki Vokić, N. and Vidović, M. (2007b), 'HRM as a significant factor for achieving competitiveness through people – The case of Croatia', University of Zagreb – Faculty of Economics and Business. *Working paper series*, paper No. 07–01.

Puljiz, V. (2007), 'Hrvatski mirovinski sustav: korijeni, evolucija i perspektive', *Revija za socijalnu politiku,* 14 (2): 163–192.

Račić, D., Babić, Z. and Podrug, N. (2005), 'Segmentation of the labour market and the employee rights in Croatia', *Revija za socijalnu politiku,* (12) 1: 45–65.

Rebac, I. (2006), 'Kolektivno pregovaranje u Hrvatskoj', *Radno pravo,* 2006.

Rutkowski, J. and Scarpetta, S. (2005), *Enhancing Job Opportunities in Eastern Europe and the Former Soviet Union,* Washington D. C.: The World Bank.

Šošić, V. (2004), 'Does it Pay to Invest in Education in Croatia? Return to Human Capital Investment as a Factor in Human Resources Competitiveness', in Bejaković, P. and Lowther, J. (2004), *The Competitiveness of Croatia's Human Resources,* Zagreb: Institute of Public Finance, pp. 29–46.

Šošić, V. (2007), 'Assessing the Flexibility of the Croatian Labour Market', Background paper No. 6, in *Croatia: Living Standards Assessment,* Vol. II: Background Papers, The World Bank: Report No. 37992-HR.

Štulhofer, A. (2000), *Nevidljiva ruka tranzicije: ogledi iz ekonomske sociologije,* Zagreb: Hrvatsko sociološko društvo i zavod za sociologiju Filozofskog fakulteta u Zagrebu.

Šverko, B., Galić, Z. i Maslić Seršić, D. (2005), 'Nezaposlenost i socijalna isključenost: longitudinalna studija', *Revija za socijalnu politiku,* 13 (1): 114.

UNDP (2006a), *Unplugged: Faces of Social Exclusion in Croatia,* Human Development Report Croatia 2006, Zagreb: UNDP Croatia.

UNDP (2006b), *Poverty, Unemployment and Social Exclusion,* Zagreb: UNDP Croatia.

UNDP (2007), *Kvaliteta života u Hrvatskoj: Regionalne nejednakosti,* Zagreb: UNDP Hrvatska.

Wilthagen, T. (2004), 'Balancing flexibility and security in European labour markets', paper presented at the Conference on Recent Developments in European Industrial Relations, The Hague, 7–8 October 2004 (Flexicurity paper 2004-10 on www.tilburguniversity.nl/flexicurity).

World Bank (2007a), *Croatia Living Standards Assessment,* Vol I: *Promoting Social Inclusion and Regional Equity;* Vol. II: *Background Papers,* World Bank: Poverty Reduction and Economic management Unit – Europe and Central Asia Region.

World Bank (2007b), 'Country assistance strategy progress report for the Republic of Ccroatia for the period 2005–2008', Report No. 39641-HR, International Bank for Reconstruction and Development and International Finance Corporation, May 7, 2007.

World Bank (2007c), 'Croatia Living Standards Assessment: Promoting Social Inclusion and Regional Equity', Report No. 37992, January 2007.

Mihaela Mikić

PODUZETNIŠTVO U FUNKCIJI GOSPODARSKOG RASTA I RAZVOJA

Uvod

Poduzetništvo se često navodi kao kamen temeljac gospodarskog rasta i razvoja zemlje. U okviru ove teme, analizirat će se poduzetnička aktivnost te njezin utjecaj na hrvatski gospodarski rast. Iako poduzetništvo kao djelatnost ostvaruje mnogobrojne društvene utjecaje, poseban naglasak stavljen je na ekonomski doprinos poduzetničke aktivnosti najčešće mjeren brojem poduzeća, brojem zaposlenih, ostvarenim prihodom i profitom, produktivnošću itd. Prilikom utvrđivanja uspješnosti poduzetništva u doprinosu gospodarskom rastu i razvoju, posebna pozornost posvetit će se analizi hrvatskog poduzetništva u kontekstu Europske unije.

1. Uloga poduzetništva u suvremenom gospodarstvu

Poduzetništvo predstavlja sposobnost razvijanja, organiziranja i vođenja poslovanja uz participiranje rizika s ciljem ostvarivanja dobiti, i kao takvo je okosnica gospodarskog razvoja Europske unije. Značaj europskog poduzetništva definiran je unutar Zelene knjige, u kojoj se naglašavaju njegove karakteristike: otvaranje novih radnih mjesta i potpomaganje gospodarskog rasta, presudan značaj za konkurentnost, razvoj osobnih potencijala te razvoj općih društvenih interesa (Europska komisija, 2003).

Poduzetničko društvo iskazuje se porastom proizvodnje, porastom ukupnog prihoda i profita, te porastom broja zaposlenih, ali najvažnije određenje poduzetničkoga gospodarstva jest upravo u njegovoj brzoj i radikalnoj promjeni strukture poslovanja, strukture potražnje, strukture ponude i porastu životnog standarda. Razinu poduzetničke aktivnosti unutar zemlje određuje niz makroekonomskih varijabli, odnosno institucionalni okvir. Pri analizi kontekstualnog, odnosno općeg okruženja, treba istaknuti političko i pravno okruženje koji definiraju okvir poslovanja u nacionalnoj ekonomiji. Zemlje u kojima ne postoji odgovarajuća pravna zaštita intelektualnog vlasništva (postojanje zakonodavnog okvira i provođenje donesenih pravnih propisa i zakona), suočavaju se s nižim ulaganjima u istraživanje i razvoj, manjom inovativnošću i investicijama, što u konačnici vodi prema nižim stopama poduzetničke aktivnosti. Isto tako ekonomsko okruženje definira s jedne strane ponudu, a s druge strane potražnju poduzetnika. Specifičnost poduzetničke aktivnosti ogleda se u njezinoj povezanosti s makroekonomskim varijablama gospodarskog rasta i nezaposlenosti, odnosno do razvoja poduzetničke aktivnosti u Hrvatskoj dolazi u vrijeme recesije i visokih stopa nezaposlenosti budući da se građani s jedne strane susreću s ograničenim mogućnostima zapošljavanja, a s druge strane s potrebom osiguravanja vlastite i obiteljske egzistencije (poduzetništvo iz nužde). Poduzetnik predstavlja ključni instrument promjene u teoriji ekonomskog razvoja, omogućujući efikasnije korištenje proizvodnih resursa kao rezultat inovativne aktivnosti poduzetnika.

Osim makroekonomskih učinaka, poduzetnička aktivnost rezultira i mikroekonomskim promjenama u lokalnoj okolini poduzetnika, povećavajući prihode lokalne uprave i samouprave, smanjujući lokalne stope nezaposlenosti, unapređujući imidž i poželjnost lokacije itd.

Iako se kao osnovni cilj poduzetničkog djelovanja ističe profit, sve više na značenju dobiva i drugi aspekt poduzetništva, a to je stvaranje društvene koristi. Održivo poduzetništvo kao suvremeni koncept kreiranja i održavanja ekološke, društvene i financijske vrijednosti kroz razvoj održivih tehnoloških i društvenih inovacija, posebno se ističe u okviru ekonomske teorije održivoga gospodarskog rasta i razvoja. Već je Joseph Schumpter u svojoj definiciji poduzetnika naglašavao kako

je poduzetnik istovremeno agent društvene i ekonomske promjene, objedinjujući tako dva osnovna aspekta poduzetništva: ekonomski i društveni (Licht i Siege, 2006).

Ekonomski aspekti poduzetništva održavaju se u osnovne dvije ekonomske kategorije: nezaposlenost i siromaštvo. Istraživanje provedeno u SAD-u pokazalo je kako 2/3 kreiranih radnih mjesta predstavlja samozapošljavanje (Birch, 1979.), odnosno samostalno kreiranje posla ostvarivanjem poduzetničke aktivnosti. Pritom se posebno ističe potencijal poduzetništva u rješavanju pitanja dugotrajne nezaposlenosti, nezaposlenosti žena te nezaposlenosti mladih. Naravno, pri rješavanju tog problema potrebno je uskladiti različite mjere iz područja obrazovanja, financiranja, socijalne politike itd. Istraživanja, kao i Nobelova nagrada dodijeljena 2006. godine Muhammadu Yunusu, pokazuju kako upravo poduzetnička aktivnost praćena odgovarajućim financijskim programima predstavlja jedinu mogućnost u prekidanju začaranoga kruga siromaštva (Vandenberg, 2006).

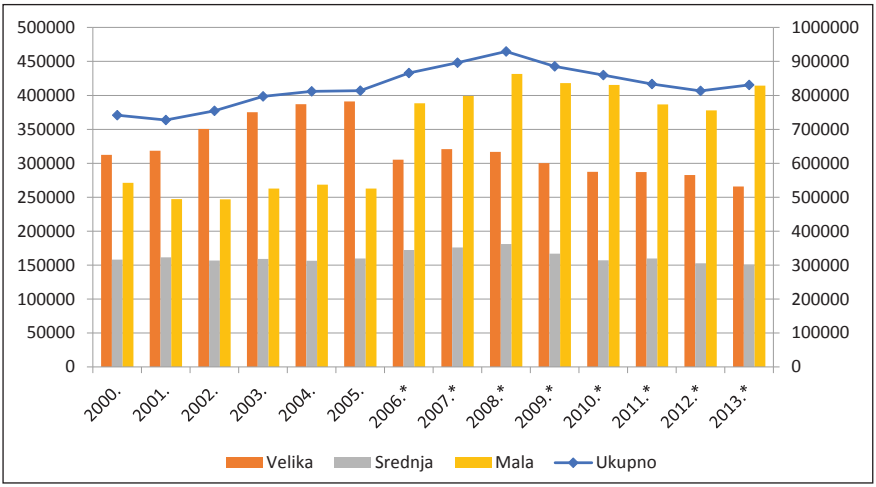
Društveni aspekti poduzetništva ogledaju se u sociološkim i antropološkim promjenama, kulturi te socijalnim institucijama. Poduzetništvo je i sredstvo rješavanja društvenih problema, osobito sociooloških. U europskim zemljama uključivanje žena u poduzetničku aktivnost služi kao sredstvo rješavanja problema zlostavljanih žena, osiguravajući im ekonomsku neovisnost, ali i prijeko potrebno samopouzdanje. Isto tako poduzetnička aktivnost omogućuje manjinama i imigrantima društvenu i ekonomsku socijalizaciju. Treba naglasiti kako sa stajališta kulture, poduzetnička društva karakteriziraju više razine samopouzdanja, nezavisnosti, zadovoljstva te sposobnosti (vještina), odnosno poduzetnička društva su općenito sretnija. Stav socijalnih institucija (državnih institucija, privatnog sektora, civilnog društva, medija itd.), također značajno utječe na percepciju poduzetnika i poduzetništva u društvu, kreirajući njegovu pozitivnu ili negativnu sliku.

2. Analiza poduzetničke aktivnosti u Hrvatskoj

Mala i srednja poduzeća, odnosno malo gospodarstvo, predstavlja 99,6% ukupnog broja poduzeća, zapošljava 2/3 ukupnog broja zaposle-

nih te ostvaruje više od 50% ukupnog prihoda hrvatskoga gospodarstva (FINA, 2016). Do primjene nove metodologije razvrstavanja poslovnih subjekata, odnosno do 2005. godine, velika poduzeća zapošljavala su najveći dio hrvatske radne snage. Prilagodbom europskim kriterijima razvrstavanja poslovnih subjekata, primat u zapošljavanju radne snage od 2006. preuzimaju mali poslovni subjekti (Grafikon 1).

Grafikon 1. Broj zaposlenih u Republici Hrvatskoj prema veličini poduzeća (2000–2013)



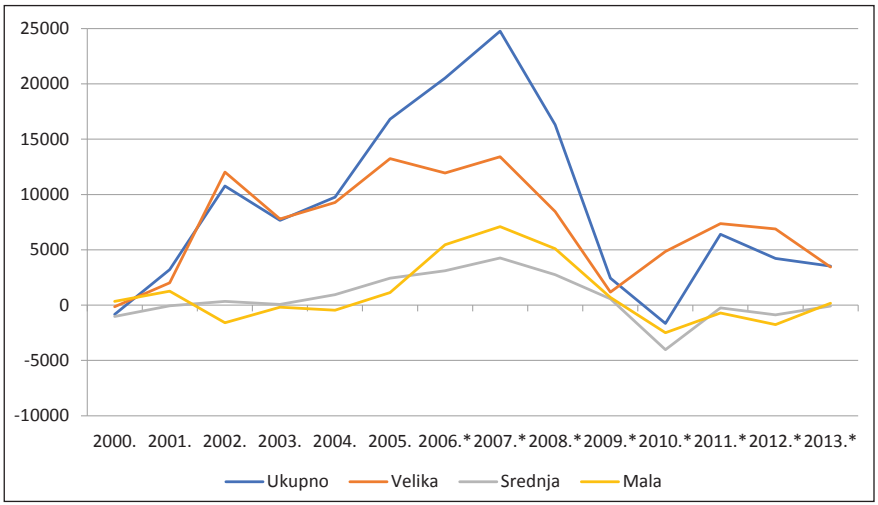
Izvor: FINA

U prosjeku hrvatski poduzetnik je muškarac (66%) sa završenom srednjom stručnom spremom ili manje. Poduzetnička aktivnost najzastupljenija je na području Grada Zagreba, nakon toga slijede Splitsko-dalmatinska i Istarska županija.

Uvidom u rezultate poslovanja hrvatskih poduzetnika, vidljiva su značajna odstupanja u poslovnim rezultatima s obzirom na veličinu poslovnog subjekta (Grafikon 2). Iako su svi poslovni subjekti, neovisno o veličini, u zadnjim godinama zabilježili pad u konsolidiranom financijskom rezultatu, vidljivo je kako su upravo velika poduzeća najuspješniji segment gospodarstva prema navedenom kriteriju. Jedino velika poduzeća u promatranom razdoblju ostvaruju pozitivan konso-

lidirani financijski rezultat, dok se mala i srednja poduzeća, odnosno subjekti maloga gospodarstva, nakon izbijanja ekonomske krize nalaze u negativnom području agregatnoga konsolidiranog financijskog rezultata na razini cijele države. Iako bi se očekivala brža prilagodba kriznim uvjetima malih poslovnih subjekata, u hrvatskom primjeru upravo su velika poduzeća pokazala najveću i najbržu mogućnost prilagodbe promijenjenim tržišnim uvjetima.

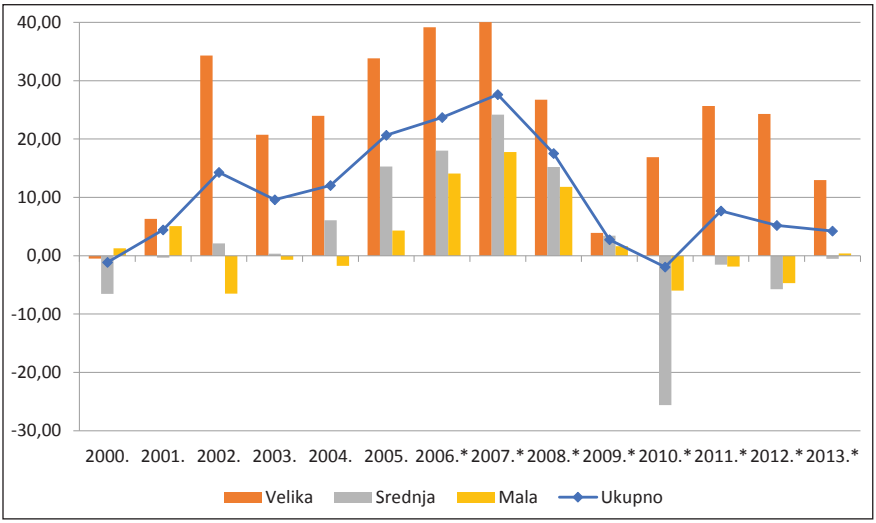
Grafikon 2. Konsolidirani financijski rezultat hrvatskog poduzetništva u mil. HRK (2000–2013)



Izvor: FINA

Ekonomska snaga hrvatskih velikih poduzeća još više dolazi do izražaja ukoliko se sagleda s aspekta produktivnosti mjerene omjerom konsolidiranoga poslovnog rezultata i broja zaposlenih (Grafikon 3). Iz navedenog prikaza vidljivo je kako su upravo velika poduzeća temelj gospodarske aktivnosti u razdoblju od 2009. godine nadalje. Isto tako vidljivo je kako se ekonomska kriza najnegativije odrazila na poslovanje srednjih poduzeća koja su u 2009. godini ostvarila najveće razine gubitka, te im je ujedno bilo potrebno najviše vremena za prilagodbu promijenjenim tržišnim uvjetima.

Grafikon 3. Produktivnost hrvatskih poduzeća prema veličini poduzeća mjerena odnosom konsolidiranoga poslovnog rezultata i broja zaposlenih u 000 HRK (2000–2013)



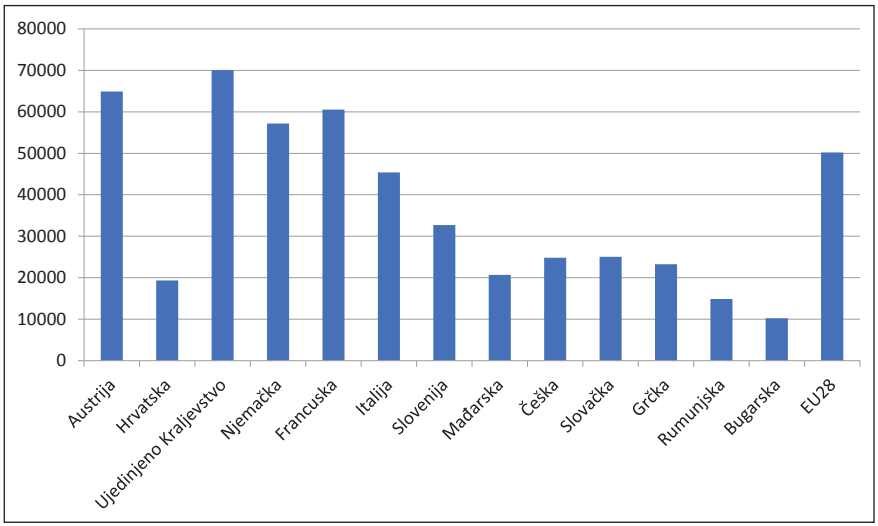
Izvor: Obrada autora prema podacima FINE

Izvore veće produktivnosti velikih poduzeća u Hrvatskoj moguće je tražiti u strukturi njihova vlasništva, odnosno privatnog vlasništva često u rukama stranih vlasnika koji su iz svojih matičnih stranih poduzeća primijenili suvremene koncepte poslovanja i u hrvatskim poslovnim subjektima. Navedeno se posebno odnosi na suvremene koncepte upravljanja troškovima, uvođenje kontrolinga u poslovanje te optimiziranje upravljanja sredstvima poslovanja. Isto tako potrebno je naglasiti financijske kapacitete velikih poduzeća koji im omogućuju lakše nošenje s ekonomskim krizama, što je očito i u navedenom primjeru. Zabrinjava nefleksibilnost u poslovanju malih hrvatskih poduzetnika. Iako bi i prema teorijskim spoznajama i prema europskoj poslovnoj praksi upravo mali subjekti trebali biti najfleksibilniji u svladavanju i prilagođavanju promjenama na tržištu, u hrvatskom primjeru to je u potpunosti izostalo. Razlozi se mogu tražiti u karakteristikama hrvatskih malih poduzeća prema kojima se ona značajno razlikuju od europskog prosjeka, a to su: niska razina inovativne aktivnosti, primje-

na zastarjele tehnologije te izostanak primjene suvremenih koncepata poslovanja koji su često rezultat niske razine obrazovanja.

Pravu sliku trenutačne ekonomske snage hrvatskog poduzetništva predstavlja tek njegova usporedba s drugim europskim gospodarstvima. Prema produktivnosti koja se računa kao omjer dodane vrijednosti po zaposlenom, najproduktivnije europsko gospodarstvo je Ujedinjeno Kraljevstvo s oko 70.000 eura dodane vrijednosti po zaposlenom, slijedi Austrija s oko 64.000 eura te Francuska s oko 60.000 eura (Grafikon 4). Rezultat hrvatskog poduzetništva znatno je ispod navedenih iznosa, odnosno iznosi oko 19.000 eura dodane vrijednosti po zaposlenom, što je također znatno niže od prosjeka 28 europskih država koji je oko 50.000 eura. Jedine dvije zemlje koje ostvaruju niže razine produktivnosti prema navedenom izračunu su Rumunjska i Bugarska. Podaci bi bili još više poražavajući kada bi se sagledali samo s aspekta maloga gospodarstva, odnosno malih i srednjih poduzeća.

Grafikon 4. Produktivnost poduzetništva odabranih članica Europske unije, dodana vrijednost po zaposlenom u eurima (procjena 2016)



Izvor: Obrada autora prema podacima Eurostata

3. Izazovi poduzetništva u Hrvatskoj

Pri ostvarivanju poduzetničke aktivnosti, hrvatski poduzetnici nailaze na mnoge prepreke ili izazove koje je moguće sagledati sa stajališta analize vanjskog okruženja, odnosno sa stajališta pravnog, političkog, ekonomskog, društvenog, ekološkog i tehnološkog okruženja.

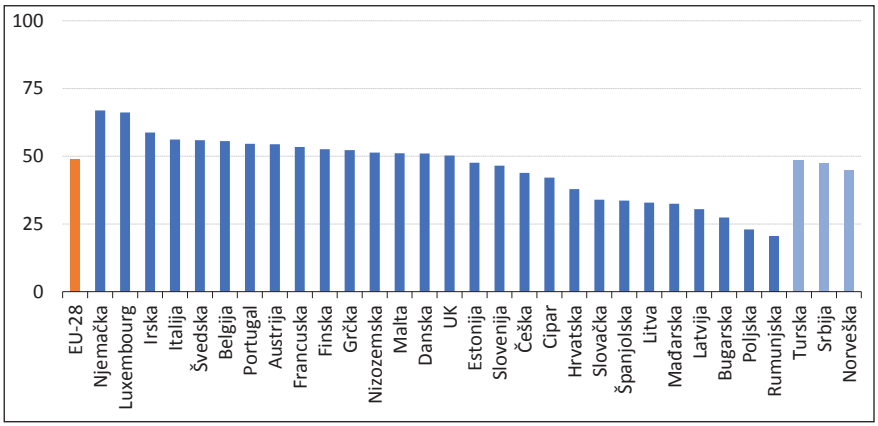
Unutar pravnog okruženja najveća su nesigurnost poduzetnicima česte izmjene propisa i zakona, često nepoštivanje ugovornog zakona te nesređenost zemljišnih knjiga. Učestale izmjene propisa i zakona pridonose nesigurnosti u pravnom okruženju, kočeći tako investicijske aktivnosti. Samo na primjeru Zakona o javnoj nabavi i učestalosti izmjena istog moguće je uvidjeti posljedice, odnosno neupoznatost s provođenjem postupka javne nabave te neizvjesnost prilikom traženja priznavanja nastalog troška od strane supervizora europskih fondova.

Nepoštivanje ugovornih obveza koje se najčešće očituje u neplaćanju dospjelih obveza, osim što ima negativan učinak na ugovorni poslovni subjekt kojemu je izostalo plaćanje, prenosi se i na ostale ekonomske subjekte, čime se potiče nelikvidnost cjelokupnog sustava. Osobitu opasnost predstavlja izostanak ispunjenja ugovornih obveza državnih tijela, čime se daje loš primjer i ostalim ekonomskim subjektima. Isto tako zabrinjava podatak kako parnični postupak u Republici Hrvatskoj traje u prosjeku 667 dana (Vlada Republike Hrvatske, 2014), pa najčešće nakon donošenja presude više niti ne postoje poslovni subjekti koji su bili uključeni u postupak.

Nesređenost zemljišnih knjiga onemogućava poduzetnike u upravljanju i korištenju imovine (Kesner i Škreb, 2012) i pridonose mrtvom kapitalu, odnosno imovini koju nije moguće ekonomski iskorištavati zbog nesređenih vlasničkih odnosa. Iako je tijekom godina bilo različitih pokušaja rješavanja navedenog problema, niti jedan nije bio dovoljno ozbiljan, odnosno niti danas nije vidljiva skora mogućnost rješavanja navedenog problema.

Kao pokazatelj problema u pravnom okruženju poslovanja poduzetnika često se javlja razina inovativne aktivnosti. Ako se pogleda podatke o inovativnoj aktivnosti hrvatskih poduzeća, može se vidjeti kako ona uvelike zaostaju za europskim prosjekom (Grafikon 5).

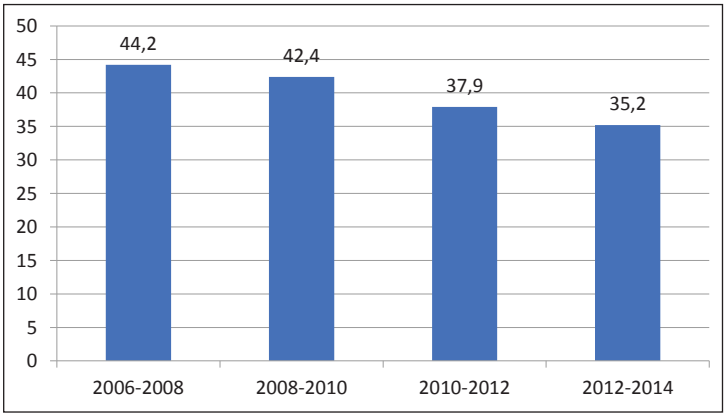
Grafikon 5. Komparativni prikaz inovacijske aktivnosti u odabranim zemljama 2010–2012 (%)



Izvor: Eurostat

Detaljnijim sagledavanjem podataka zanimljivo je uočiti kako upravo mala poduzeća ostvaruju najniže razine inovativne aktivnosti (32,1%), dok velika poduzeća ostvaruju 65,6%. No isto tako svi poslovni subjekti, neovisno o veličini, iz godine u godinu bilježe smanjenje inovacijske aktivnosti (Grafikon 6). Navedeno samo potvrđuje postojanje značajnih problema u pravnom okruženju poslovanja.

Grafikon 6. Udio inovatora od 2006. do 2014. godine (%)

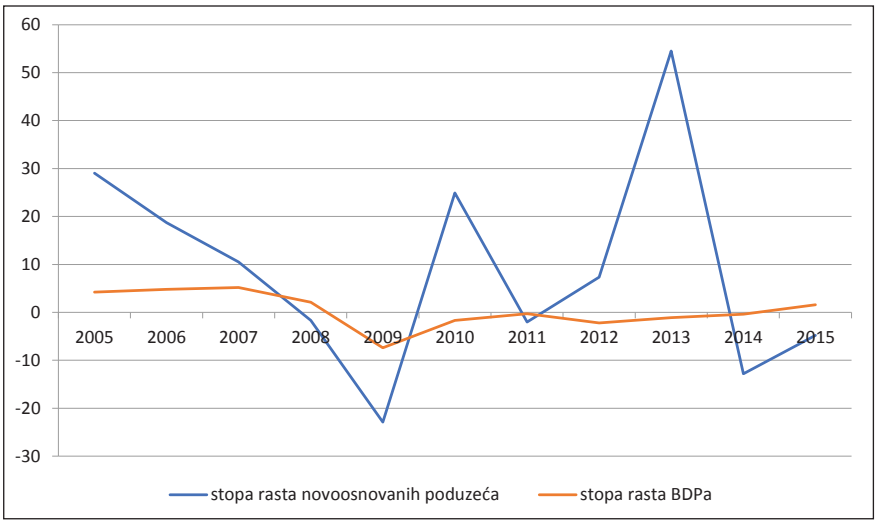


Izvor: Hrvatski zavod za statistiku

Unutar političkog okruženja posebno je potrebno naglasiti ulogu gospodarske diplomacije, utjecaj promjene vlasti te državne potpore razvoju poduzetništva. Diplomacija i poduzetnici imaju dva osnovna zadatka u izgradnji međunarodne legitimnosti hrvatske države: diplomacija bi morala osigurati što niže troškove ulaza hrvatskoga gospodarstva na nova tržišta i/ili povećavanja relativnih tržišnih udjela na postojećim izvoznim tržištima, uklanjanjem političkih zapreka i nekomercijalnih (političkih) rizika, a hrvatski bi poduzetnici morali osigurati konkurentsku sposobnost izlaza na međunarodna tržišta roba i usluga (Radošević, 2002). Na primjeru nedavne promjene vlasti vidljivi su svi negativni aspekti navedenog. Radi odugovlačenja dogovora o podjeli funkcija, nekoliko mjeseci nisu se obrađivali projektni prijedlozi u okviru europskih fondova, što će značajno utjecati i na onako malenu iskorištenost dostupnih sredstava.

Državne potpore primjer su kako država svojim akcijama može značajno utjecati na poduzetničku aktivnost. Jedan od najznačajnijih ekonomskih doprinosa poduzetništva je u otvaranju novih radnih mjesta, odnosno samozapošljavanju. Na Grafikonu 7. vidljivo je kretanje broja novoosnovanih poduzeća u odnosu na stopu gospodarskog rasta.

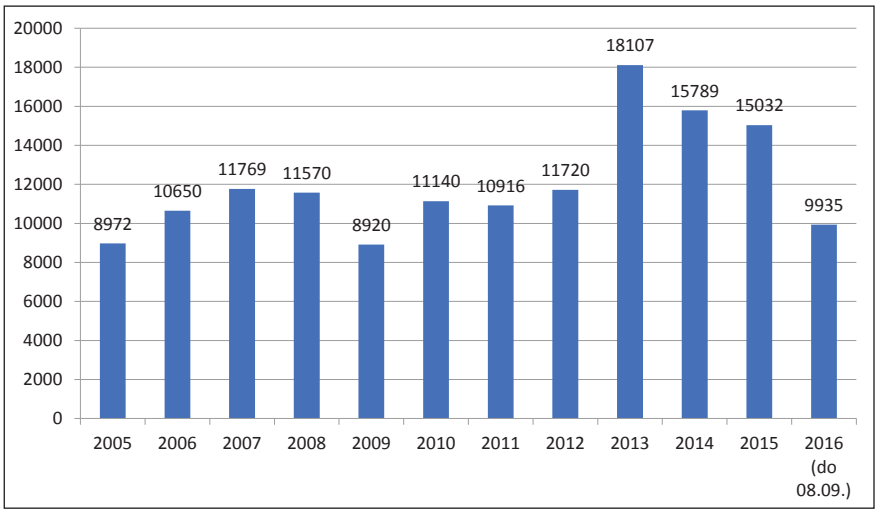
Grafikon 7. Usporedba stopa rasta novoosnovanih poduzeća i gospodarske aktivnosti



Izvor: Obrada autora prema podacima HNB-a i Hrvatskog zavoda za statistiku

Može se uočiti kako je nova poduzetnička aktivnost upravo vezana uz uvjete gospodarske krize, odnosno u navedenim uvjetima, a iz nužde brojni se nezaposleni odlučuju na ulazak u poduzetničku aktivnost (Grafikon 8). Odnosno zbog gubitka posla, a u uvjetima teškog pronalaska novog, nakon određenog vremena nezaposleni se, na temelju ostvarenih otpremnina kao značajnijega kapitala, odlučuju na ulazak u poduzetništvo koje često vide kao jedinu opciju osiguravanja egzistencije sebi i svojoj obitelji. Upravo je državna potpora pri osnivanju novih poduzeća u tom trenutku jedan od ključnih faktora za donošenje takve odluke, smanjujući rizik ulaska u poduzetničku aktivnost.

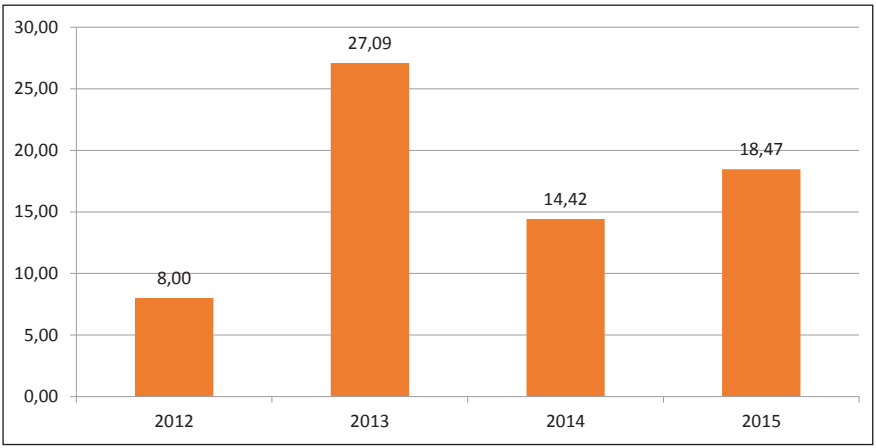
Grafikon 8. Novoosnovana poduzeća u razdoblju 2005–2016.



Upravo je državna potpora, odnosno potpora koju dodjeljuje Hrvatski zavod za zapošljavanje u okviru potpora za samozapošljavanje, pridonijela značajnom porastu ukupnog broja novoosnovanih poduzeća (Grafikon 9). Manji udio u 2012. i 2014. godini rezultat je smanjenja sredstava u okviru navedenog programa potpora. Ako se uzme u obzir kako je u 2015. godini navedena potpora za samozapošljavanje iznosila 25.000 kuna, a prosječno isplaćena novčana naknada za vrijeme nezaposlenosti na mjesečnoj razini 1.817,00 kuna neto (HZZ, 2016), odnosno na godišnjoj razini 21.804 (neto), vidljive su sve koristi takve potpore. Koristi

i uštede su još i veće ako se u obzir uzme namjena sredstava dobivena potporom, odnosno njezino korištenje za svrhu isplate plaće poduzetniku, čime se u državni proračun uplatom doprinosa, poreza i prireza vraća značaja iznos. Isto tako, osim što će poduzetnik kroz samozapošljavanje stvoriti svoje radno mjesto, u budućnosti se može očekivati njegovo širenje poslovne aktivnosti i otvaranje dodatnih radnih mjesta te širenje pozitivnih efekata na lokalnu ekonomiju i zajednicu.

Grafikon 9. Udio poduzeća osnovanih na temelju potpore HZZ-a u ukupnom broju novoosnovanih poduzeća (trgovačka društva) (%)



Izvor: Obrada autora prema podacima HZZ-a i Hrvatskog zavoda za statistiku

Osim potpora za samozapošljavanje, očekuje se sve veći pozitivni utjecaj potpora iz okvira fondova Europske unije, kako potpora malih vrijednosti tako i državnih potpora. Iako je u prošlim godinama iskorištenost dostupnih sredstava Europske unije vrlo niska, na što su najveći utjecaj ostvarili strogi kriteriji prihvatljivosti prijavitelja, kompliciranost procesa prijave, provođenje procesa javne nabave, nepoznavanje računovodstvenog praćenja dobivenih sredstava itd., snižavanje kriterija, veća otvorenost javnih institucija prema potencijalnim prijaviteljima i promjene u sustavu javne nabave predstavljaju značajniji korak prema višim razinama iskorištenosti navedenih sredstava.

Unutar ekonomskog okruženja najviše se ističu utjecaji porezne politike te kamatnih stopa. Od 2000. godine Hrvatska u prosjeku ima jednu poreznu promjenu mjesečno (Vizek, 2016), što je značajna nesigurnost na investicijskom tržištu te čini hrvatsko gospodarstvo investicijski neprivlačnim u odnosu na susjedne ekonomije. Iako tek treba ući u primjenu 2017. godine, donesena porezna reforma ne predstavlja značajnije rasterećenje gospodarstva i stoga se ne očekuje značajniji pozitivan utjecaj na investicijsku aktivnost. Kamatne stope na hrvatskom tržištu značajno odstupaju od europskog prosjeka. Iako se banke često opravdavaju višim razinama rizika poslovanja na hrvatskom tržištu, poduzetnicima koji traže financiranje od strane banaka kamatne stope od 8 do 12 posto na investicijske kredite u trajanju od sedam godina u potpunosti su neprihvatljive pa su jedini oslonac državni programi financiranja od strane Hrvatske narodne banke i Hrvatske agencije za malo gospodarstvo i investicije.

Društveno okruženje obilježava često negativan stav prema poduzetništvu i to osobito prema opravdanosti ostvarivanja značajnih profita. U društvu se često poduzetnici doživljavaju kao članovi društva koji se bogate na tuđi račun, odnosno preraspodjeljuju bogatstvo u svoju korist, a na račun siromašnijih članova društva. Takav negativan stav povijesno uporište ima već u antičkoj Grčkoj te ranom kršćanstvu, a osobit doprinos ostvarilo je stajalište Crkve kroz stoljeća. Sve veći pritisak na zaštitu okoliša, odnosno povećanje ekološke osviještenosti potrošača, utječe na povećanje troškova proizvodnje u cilju osiguravanja viših razina kvalitete proizvoda i usluga. Nedostatak modernih tehnologija u hrvatskome gospodarstvu kao rezultat nedostatka odgovarajuće industrijske strategije tijekom godina rezultirao je nepovoljnom gospodarskom strukturom hrvatskoga gospodarstva te niskom razinom proizvodnje visokotehnoloških proizvoda i usluga.

Zaključak

Poduzetništvo je kamen temeljac ekonomskog rasta i razvoja zemlje. U analiziranom razdoblju hrvatski poduzetnici su se susreli s brojni izazovima u vanjskom okruženju poslovanja, odnosno u pravnom,

političkom, ekonomskom, društvenom, ekološkom i tehnološkom okruženju. Upravo su analizirani problemi u navedenim okruženjima utjecali na ostvarivanje ispodprosječnih poslovnih rezultata poslovanja na europskoj razini. Osobito loši rezultati vezani su uz ostvarene razine produktivnosti te inovacijske aktivnosti. Zanimljivo je primijetiti kako su ukupni rezultati hrvatskog poduzetništva pod najvećim utjecajem loših rezultata ostvarenih u okviru maloga gospodarstva, odnosno malih i srednjih poduzeća, dok velika poduzeća značajno odstupaju. Razloge pozitivnih odstupanja može se tražiti u stranom vlasništvu zastupljenom većinom u velikim poduzećima, pri čemu su strani vlasnici primijenili suvremene koncepte poslovanja i u hrvatskim poslovnim subjektima. U okviru izazova i problema s kojima se susreću hrvatski poduzetnici, obrađene su najznačajnije prepreke razvoju poduzetništva i investicijske aktivnosti. Samo unapređenjem vanjskog okruženja poslovanja poduzetnika moguće je postići potrebne uvjete za daljnji razvoj hrvatskog poduzetništva te unapređenje konkurentske pozicije i postizanje viših razina produktivnosti.

Literatura

Birch, D. L. (1979). The job generation process, Cambridge, Mass., M.I.T. Program on Neighbourhood and Regional Change.

Europska komisija (2003). *Zelena knjiga – Poduzetništvo u Europi*. Bruxelles, dostupno na: http://hgk.biznet.hr/hgk/fi leovi/493.doc (pristupljeno 26. prosinca 2016).

Eurostat baza podataka, http://ec.europa.eu/eurostat (pristupljeno 26. rujna 2016).

Hrvatski zavod za statistiku. *Statistički ljetopis* (različita godišta).

Kesner-Škreb, M. (2012). Mnogo vike nizašto – tri pitanja o porezima na nekretnine. *Newsletter,* 0(66), Zagreb: Institut za javne financije.

Licht, A. N.; Siegel, J. I. (2005). The Social Dimensions of Entrepreneurship, u: *Oxford Handbook of Entrepreneurship*. Oxford: Oxford University Press.

Radošević, D. (2002). Hrvatska gospodarska diplomacija u globaliziranom svijetu. *Ekonomski pregled*, 53 (11-12), str. 1070-1086.

Vandenberg, P. (2006). Povery reduction through small enterprises. *SEED Working Paper*, no. 75, International Labour Office, Geneva.

Vlada Republike Hrvatske (2014). Izvješće pučke pravobraniteljice za 2013. godinu.

Željko Potočnjak i *Viktor Gotovac*

RAD I PRAVNI OBLICI RADA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Uvod

Rad, ljudska produktivna aktivnost, jedna je od temeljnih vrijednosti suvremenoga društva. Antropološki, rad je svjesno i usmjereno djelovanje koje omogućava odnosno koje je temelj socijalne integracije. Na ekonomskoj ravni, rad je skup vještina, znanja, proizvodnih potencijala i sposobnosti koje radnici imaju i unose u proizvodni proces; on je za radnika ono što je kapital za njegova imatelja, te ga, stoga, možemo smatrati ljudskim kapitalom. Rad je jedan od triju čimbenika proizvodnje, uz zemlju i kapital (*Pravni leksikon* 2007, 1362–1363). Individualno, rad je za osobu, ali i za društveno okruženje u kojemu ona živi, izvor egzistencije i osobne sigurnosti. Kao što je razvidno, pojam rada obuhvaća vrlo širok društveni obrazac koji se može promatrati s gledišta različitih znanosti i struka te se u svakoj od njih može evaluirati na specifičan način.

U ovome radu autori, kao pravnici, polazeći od područja radnog prava i promatrajući pravne oblike rada koji postoje u Republici Hrvatskoj, znanstvenom analizom nastoje obuhvatiti pojavnosti rada u Republici Hrvatskoj te pokušavaju izvući zaključke o prikladnosti postojećih oblika pravnog uređenja rada.

Valja napomenuti kako razmatranja koja slijede nisu ograničena na područje radnog prava, koje opisuje pravno uređenje rada koji se u radnom odnosu provodi i izvodi, već obuhvaćaju i šire područje koje se, kako ga neki autori i nazivaju, može identificirati kao područje

»prava rada« (Goldman 1999, 272–273). Radi se o korpusu pravnih pravila koja nisu organizirana u neku posebnu pravnu granu, ta pravila obuhvaćaju pravna pravila radnog prava, ali nisu samo na njih ograničena. Naime, obuhvaćeno je pravno uređenje rada i odnosa iz rada, povezanih s radom u radnom odnosu, ali i izvan njega, pa pravo rada obuhvaća i neke pravne odnose obveznog, upravnog i drugih grana prava.

Nadalje, cilj ovoga rada nije diferencirati elemente različitih pravnih oblika rada u Republici Hrvatskoj, već se želi rad i pravne oblike rada identificirati kako bi se, s gledišta radnog prava, utvrdila vrijednost pozitivno-pravnog uređenja pravnih oblika rada. Slijedom toga se neće analizirati pojedinačni pravni oblici rada, niti će ih se vrijednosno ocjenjivati, već će analitički supstrat biti sadržan u zaključnom dijelu, u kojem će se, slijedom spoznajnih iskustava i znanja pretežito radnog prava, zaključiti o implikacijama postojanja više pravnih oblika rada, posebno s obzirom, odnosno s učinkom na rad u radnom odnosu, odnosno na praktičnu primjenu i korištenje toga pravnog oblika.

Završni će dio rada biti vrijednosno usmjeren na rad koji se izvodi u radnom odnosu, kao temeljnoj pravnoj situaciji radnog prava, te će sadržavati i određene zaključke koji se nastavljaju na suvremene pravno-političke diskusije u vezi s fleksibilizacijom radnog zakonodavstva i tržišta rada. Naime, međuodnos rada u radnom odnosu i rada izvan radnog odnosa, njihova praktična društvena incidencija i korištenje, sami su po sebi pozitivistička sinteza argumenata u odnosu na te pravne oblike rada. Zaključak će se svakako dotaknuti i ocjene u vezi s promjenama radnog prava u budućnosti, s pojednostavljenim prijedlozima o tome što činiti s pravnim oblikom rada u radnom odnosu.

Konačno, pristup radu je pravno-pozitivistički više nego normativistički. Iako autori neće ocjenjivati i vrednovati, nego opisivati i zaključivati, rad će *implicite* biti ocjena pravnog uređenja rada u Republici Hrvatskoj. Ovo i stoga što je u svakom opisu postojeće pravne strukture sadržana i društvena vrijednost koja se postavlja kao temelj gledanja, jer je s obzirom na nju to uređenje odabrano i opisano (Dworkin 1986, 52–53). Tako je i ova analiza u svojoj srži

vrijednosna te naginje vrijednostima koje se ostvaruju u pravnom uređenju rada u radnom odnosu.

Rad i glavni pravni oblici rada

Pod pojmom rada podrazumijevamo svako ljudsko djelovanje koje se izvodi s namjerom izvršenja određenog posla, odnosno postizanja određenog predviđenog korisnog rezultata. To djelovanje može biti fizičko (manualno), psihičko (intelektualno) ili tehničko, a presudno je da ima radnu, profesionalnu, proizvodnu, produktivnu, društveno-korisnu funkciju, odnosno ekonomski korisnu svrhu (*Pravni leksikon* 2007, 1362–1363). Time se, s jedne strane, upozorava na produktivnost rada, dodanu vrijednost, impliciranu svrsishodnost, koja iz područja promatranja izuzima rad kojemu ne podleži ekonomska svrha, te se obavlja radi ugode, zabave ili zadovoljstva (Ravnić 2004, 76). S druge strane, proizlazi kako je učinak rada i to što osobi osigurava prihode potrebne za samouzdržavanje odnosno egzistenciju, pa se on može i vrednovati te biti objektom pravnog odnosa (*Pravni leksikon* 2007, 1362–1363).[1]

Definicije rada polaze od promatranja rada ili s osnove subjekata rada, njihovih znanja, stručnosti, sposobnosti, ili s obzirom na objekt, predmet rada, što podrazumijeva rad u najužem smislu, kao činidbu, prestaciju, koju osoba koja radi izvodi, te taj rad »predaje« za neku drugu protučinidbu. Za ovaj naš prilog nije potrebno daljnje razlaganje definicije s obzirom na subjekte i objekt rada, međutim, postojanje tih aspekata jasno upućuje na činjenicu kako obilježja i podjele rada postoje u vezi sa specifičnim subjektima te specifičnim objektom rada. Upravo ti subjekti, radi ostvarivanja rada – objekta, ostvaruju određeni pravni odnos. Taj pravni odnos može biti radni, pravni, radno-pravni ili, pak, neki drugi pravni odnos, koji se ne osniva na

[1] Pojmom i značenjem rada, u pravnom smislu, bavili su se mnogi autori, a u nas doajeni radno-pravne znanosti prof. dr. sc. Nikola Tintić (Tintić 1969, 9–14) i prof. dr. sc. Anton Ravnić (Ravnić 2004, 70–97). Za detaljnije pojmovno razlaganje rada upućujemo na navedena djela.

ugovoru o radu. Time dolazimo do pravnih odnosa koji obuhvaćaju različite pravne oblike rada.

Polazeći s gledišta radnog prava, kao što to činimo u ovom prilogu, rad u radnom odnosu kao temeljni, a u suvremenim uvjetima prevladavajući pravni oblik rada, suprotstavljen je svakom radu izvan radnog odnosa, bez obzira na narav i obilježja pravnog odnosa u kojemu se taj rad izvan radnog odnosa obavlja. Na taj način, ustvari, postoje dvije grupe pravnih oblika rada: radni odnos kao jedan oblik i pravni odnos, te množina svih drugih pravnih oblika rada koji se provode u nekim drugim pravnim odnosima, a ne radnom, a koje ćemo, u ovom radu tretirati kao kompozitnu, po pravnoj naravi amorfnu, kategoriju. Takva podjela, iako nedosljedna, jer s jedne strane postavlja rad u jednom, radnom, odnosu, a s druge rad u svim drugim pravnim odnosima, korisna je za ovu analizu. Slijedom toga obilježja rada u radnom odnosu, bitni elementi radnog odnosa, koji su jedinstvena kombinacija svih obilježja radno-pravnog odnosa rada, postaju *differentia specifica* toga rada u odnosu na svaki drugi rad. Kao rad izvan radnog odnosa možemo promatrati sve pravne odnose kojima je predmet rad, a koji ne zadovoljavaju kriterije bitnih elemenata radnog odnosa, bez obzira pod koju podjelu ili posustavljenje obilježja potpadali.[2]

Što je, dakle, radni odnos, odnosno koja su to specifična obilježja obavljanja činidbe rada u pravnom obliku radnog odnosa? Radi se o dobrovoljno zasnovanom naplatnom odnosu u kojemu je radnik obvezan osobno obavljati rad, prema uputama i pod nadzorom poslodavca. Eksplicirani bitni elementi radnog odnosa, stoga, jesu: (a) dobrovoljnost[3], (b) obveza osobnog obavljanja rada, (c) podređenost uputama poslodavca i (d) naplatnost (Tintić 1969, 355–366; Ravnić

[2] Tim drugim pravnim odnosima, kojima je predmet rad, imanentni su drugi bitni elementi svakog od tih odnosa. Za ovaj rad ti bitni elementi nisu relevantni pa ih nećemo posebno deducirati; ključno je jedino da oni ne ispunjavaju kriterij bitnih elemenata radnog odnosa.

[3] Dobrovoljnost nije bitni specifikum radnog odnosa, već je elementarna za svaki ugovorni odnos, na način da izostanak dobrovoljnosti pri zasnivanju ugovornog odnosa uzrokuje ništetnost i dovodi do njezinih posljedica. Stoga je navođenje dobrovoljnosti kao jednog od bitnih elemenata radnog odnosa neizbježno (Grgurev 2007, 12–13).

2004, 146–147).[4] Svaki drugi pravni oblik obavljanja rada, kod kojeg nije zastupljen barem jedan od navedenih elemenata, predstavlja antitezu rada u radnom odnosu, odnosno onu drugu, kompozitnu grupu pravnih oblika rada izvan radnog odnosa.

Rad izvan radnog odnosa

Ne postoji sustavno zakonsko uređenje pravnih oblika rada izvan radnog odnosa. To je posve razumljivo jer se njihovi zakonski temelji nalaze u više zakona[5] koji uređuju posebne odnose s objektom rada. Radi navođenja nekih takvih pravnih oblika rada može ih se, jednostavnije nego iz odredbi posebnih zakona, deducirati iz pregleda odredbi članaka od 10. do 29. Zakona o mirovinskom osiguranju[6] koje uređuju osiguranike i osobe osigurane u određenim okolnostima. Time se dobiva korpus onih pravnih oblika rada kojima se atribuira status u socijalnom osiguranju (taj Zakon prava iz mirovinskog osiguranja osigurava gotovo svim ekonomski aktivnim osobama i zakonom određenim članovima njihovih obitelji). Zbog takva obuhvata čini nam se da taj zakon vrlo široko definira oblike rada, ostavljajući izvan područja svojeg zahvata samo onaj rad koji se obavlja unutar obitelji te neke posebnim zakonima uređene oblike rada. Stoga ćemo, uz oblike rada od kojih polazi Zakon o mirovinskom osiguranju, navesti i neke od pravnih oblika koji su uređeni posebnim zakonima.[7] Dakle, rad izvan radnog odnosa uključuje:

[4] Osim navedenih bitnih elemenata radnog odnosa, postoje i dodatni kriteriji utvrđivanja postojanja radnog odnosa (Grgurev 2002, 116–121), no istima se u ovome radu nećemo koristiti.

[5] Primjerice: Zakon o obveznim odnosima (*Narodne novine* 35/05 i 41/08); Zakon o socijalnoj skrbi (*Narodne novine* 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06. i 79/07); Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (*Narodne novine* 174/04, 92/05, 02/07, 107/07. i 65/09) i sl.

[6] Zakon o mirovinskom osiguranju (*Narodne novine* 102/98, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04, 92/05, 43/07 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-1152/2000 i dr. od 18. travnja 2007. godine, 79/07. i 35/08).

[7] Uz navedeno valja ponoviti kako se svi navedeni pravni oblici povezuju samo s kategorijama produktivnog rada, a ne rada kojemu ne podleži ekonomska svrha ili se obavlja radi ugode, zabave ili zadovoljstva. Također, uz iznimku rada koji obavljaju članovi poljoprivrednog domaćinstva, rad kojim se međusobno ispomažu članovi obitelji ostaje

(a) rad osoba koje rad obavljaju na osnovi pravnog odnosa obveznog prava (ugovor o djelu, ugovor o nalogu i ugovor o službi),
(b) rad osoba koje su izabrane ili imenovane na dužnosti u tijelima državne vlasti, jedinicama lokalne ili regionalne (područne) samouprave (rad državnih, lokalnih i regionalnih dužnosnika),
(c) rad sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika,
(d) rad osoba koje, prema posebnim propisima, samostalno obavljaju profesionalne djelatnosti (obrtnici i trgovci pojedinci, odvjetnici, liječnici, zubari, umjetnici, novinari, odgajatelji, lektori, prevoditelji, primalje i dr.),
(e) rad osoba koje samostalno obavljaju djelatnosti poljoprivrede i šumarstva,
(f) rad osoba koje, prema posebnim propisima, obavljaju određene dužnosti povremeno i po potrebi,
(g) rad osoba koje se nakon završenog školovanja nalaze na obveznom praktičnom radu ili na dobrovoljnoj praksi (volonteri),
(h) rad učenika i studenata za vrijeme praktične nastave, za vrijeme stručne prakse kod poslodavca, odnosno za vrijeme rada putem posrednika pri zapošljavanju učenika i redovitih studenata,
(i) rad nezaposlenih osoba za vrijeme stručnog osposobljavanja ili profesionalne rehabilitacije na koje ih je uputila nadležna služba zapošljavanja,
(j) rad ročnika na dragovoljnom služenju vojnog roka,
(k) rad pričuvnika i ugovornog pričuvnika,
(lj) rad mobiliziranih pripadnika operativnih snaga u zaštiti i spašavanju,
(m) rad u obavljanju dužnosti u civilnoj zaštiti,
(n) rad osoba koje sudjeluju u spašavanju ili obrani od elementarnih nepogoda kao što su požar, poplava, potres i ostale nepogode uzrokovane višom silom, u spašavanju života građana ili otklanjanju materijalne štete koja prijeti imovini,
(nj) rad osoba koje na zahtjev državnih tijela pruže pomoć tim tijelima,

izvan područja našeg razmatranja (Zakon o mirovinskom osiguranju i Zakon o socijalnoj skrbi posebno izdvajaju neke oblike rada unutar obitelji – rad roditelja koji obavlja roditeljske dužnosti u prvoj godini života djeteta i rad roditelja njegovatelja).

(o) rad osoba koje obavljaju određene poslove za vrijeme izdržavanja kazne zatvora, primjene sigurnosnih mjera obveznoga psihijatrijskog liječenja i obveznog liječenja od ovisnosti, kao i odgojnih mjera,
(p) rad osoba koje pružaju pomoć i njegu hrvatskim ratnim vojnim invalidima iz Domovinskog rata,
(r) rad roditelja koji obavlja roditeljske dužnosti u prvoj godini djetetova života,
(s) rad roditelja njegovatelja,
(t) rad osobnog asistenta,
(u) rad volontera,
(v) volonterski rad,
(z) rad športaša i šahista,
(x) rad članova uprave ili upravnih odbora trgovačkih društava,
(y) rad svećenika i drugih vjerskih službenika vjerske zajednice i
(w) rad bez osnove.

Iz navedenog je razvidno da su radom izvan radnog odnosa obuhvaćene različite aktivnosti. Množina pravnih odnosa i ciljeva koji se njima žele ostvariti za svrhu ovog rada nije presudna. Važno je da postoji više pravnih oblika rada izvan radnog odnosa iz kojih za one koji ih obavljaju proistječe status u socijalnom osiguranju. To upućuje na orijentaciju države da ostvari određene ciljeve radom izvan radnog odnosa, pa stoga nastoji pravno legitimirati takve oblike rada.

Rad u radnom odnosu

Rad u radnom odnosu, za razliku od množine neposustavljenih pojavnih pravnih oblika rada izvan radnog odnosa, ima referentnu ustavnu i zakonsku osnovu koja omogućuje njegovu jednostavnu identifikaciju te uvjetuje njegova obilježja. Taj rad proizlazi iz odredbe članka 54. Ustava Republike Hrvatske[8], koja proklamira ustavno pravo na rad i slobodu rada te ovlašćuje na slobodan osobni izbor poziva i

[8] Ustav Republike Hrvatske (*Narodne novine* 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispravak).

zaposlenja i na jednakost u pogledu dostupnosti svakoga radnog mjesta i dužnosti. Nadalje se u odredbama članaka 55., 56., 59. i 60. uređuje ustavno-pravni korpus prava i obveza u vezi s radom u radnom odnosu. Na ustavnoj je razini pristup ovakvom radu jednostavan, bez uvjetovanja i ograničenja, te je, načelno, afirmativan. Na usporedivoj razini izvora višega hijerarhijskog značaja rad u Republici Hrvatskoj uređen je i međunarodnim ugovorima, sklopljenima i potvrđenima u skladu s Ustavom Republike Hrvatske te objavljenima. Radi se o multilateralnim izvorima Ujedinjenih naroda, Vijeća Europe i drugih međunarodnih organizacija, uključujući i šezdesetak konvencija Međunarodne organizacije rada kojih je Republika Hrvatska članica, te o bilateralnim međunarodnim ugovorima s radno-pravnim posljedicama.

Za normativno uređenje rada u radnom odnosu temeljni opći izvor je Zakon o radu[9], koji je dijelom dopunjen, a dijelom nadomješten odredbama još četrdesetak posebnih zakona s radno-pravnim implikacijama, koji, pretežito u području državnih i javnih službi ali i u gospodarstvu, detaljnije uređuju rad u radnom odnosu. U vezi s tom razinom valja spomenuti postojanje i drugih propisa, posebno podzakonskih akata, od kojih dvadesetak donesenih samo na temelju Zakona o radu, kojima se provodi ovlaštenje na dodatno i detaljnije uređenje određenih pitanja povezanih s radom u radnom odnosu. Već iz brojnosti izvora razvidna je razina normiranja, odnosno i prenormiranja, iz koje bi se moglo zaključiti kako je zakonodavac žrtva revnosnoga normativnog optimizma ili kako je zauzeo načelno negativan stav bilo prema radu, pravnim oblicima rada u radnom odnosu ili ciljanim stranama toga rada. Rad u radnom odnosu, nadalje, uređen je i profesionalnim izvorima koji predstavljaju ostvarenje autonomije volje strana u radnom odnosu, kao što su ugovor o radu, pravilnici o radu, kolektivni ugovor te sporazum radničkog vijeća s poslodavcem.[10]

---

[9] Zakon o radu (*Narodne novine* 38/95, 54/95 – ispravak, 65/95 – ispravak, 17/01, 82/01, 114/03, 142/03, 30/04, 137/04 – pročišćeni tekst i 68/05 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-2766/2003 i dr. od 24. svibnja 2005. godine).

[10] Navedeni izvori i u njima sadržana obilježja rada te prava i obveza koje postoje u radnom odnosu su sadržaj koji se znanstveno izučava i stručno ostvaruje kroz pravno područje radnog prava.

Nesustavnoj množini pravnih oblika rada izvan radnog odnosa suprotstavljeno je jedinstvo rada u radnom odnosu. Međutim, i u koncepciji rada u radnom odnosu predviđene su određene varijacije radnog odnosa. Tako rad u radnom odnosu može biti ugovoran, kakav je u gospodarstvu, ili statusan, kakav je u državnoj upravi; prema vremenu trajanja razlikuje se rad na neodređeno i na određeno vrijeme; a prema radnom vremenu može se obavljati na puno, nepuno i skraćeno radno vrijeme. S obzirom na stalnost, rad u radnom odnosu može biti redovit i privremen (koji može biti i povremen) te se može ostvarivati i kao sezonski rad. Mjesto rada može biti kod poslodavca, na izdvojenom mjestu rada ili radnik može biti upućen na rad u inozemstvo. I, konačno, u pogledu subjekata rad u radnom odnosu može biti rad radnika, rad članova uprave ili upravnih odbora te rad rukovodnih radnika. Navedene različitosti, unatoč jedinstvenosti koncepta rada u radnom odnosu te prava i obveza koje iz toga rada proizlaze, promišljene su i provedene upravo radi praktičnog omogućavanja da se jednom kategorijom rada, rada u radnom odnosu, što je moguće više zadovolji društvena potreba za radom, odnosno da se maksimalizira obuhvat sadržaja rada koji će se ostvarivati radom u radnom odnosu. Društvo, zakonodavac, dakle, preferira rad u radnom odnosu, a to se opredjeljenje vidi i u odredbi članka 8. stavka 2. Zakona o radu, prema kojoj »Ako poslodavac s radnikom sklopi ugovor za obavljanje posla koji s obzirom na narav i vrstu rada te ovlasti poslodavca ima obilježja posla za koji se zasniva radni odnos, smatra se da je s radnikom sklopio ugovor o radu, osim ako poslodavac ne dokaže suprotno«.

Govoreći o sustavnosti kao obilježju rada u radnom odnosu valja napomenuti kako se ono može dijalektički objasniti. Za razliku od stihijske, nepovezane i neovisne pojave različitih pravnih oblika rada izvan radnog odnosa, kao izraza društvene potrebe nastale kroz povijest, ali i one koja danas emanira i inducira pojavu određenoga pravnog oblika rada, što će biti zakonodavno popraćeno ili će naprosto biti pitanje pravnog fakta postojanja, razvoj rada u radnom odnosu društvena je konstrukcija čiji je nastanak povijesno odrediv. Dakle, slijedeći društveno-ekonomske procese industrijalizacije, a potom i mehanizacije i automatizacije, radni se odnos pojavljuje kao prikla-

dan pravni obrazac za angažiranje brojne radne snage za pretežito manualni rad u uvjetima industrijske, masovne, proizvodnje. Tu su radni odnosi, odnosno njihovo ugovorno pravno uređenje, bili vrlo ujednačeni i slijedili su jednostavne obrasce uređenja prava i obveza u međusobnom odnosu radnika i poslodavca te u tom tradicijskom pogledu radni odnos nije bio doktrinaran niti je njegovo postojanje zahtijevalo posebna znanstveno-stručna obrazloženja.

Povijesno, pravni oblik rada u radnom odnosu nastaje na način da se taj rad diferencira, odnosno negativno identificira, spram obvezno-pravne osnove za rad. Zato se govori o emancipaciji radnog odnosa od obvezno-pravnog odnosa i radnog prava od utjecaja obveznog prava. Iz te jedinstvene uvjetovanosti i povijesne osnove proizlazi koncepcijska povezanost rada u radnom odnosu, kao i svih njegovih obilježja, prava, obveza i sl. Spomenute varijacije rezultat su diversifikacije potreba koje se javljaju u proizvodnim procesima i proizvodnjama nakon Drugoga svjetskog rata, tako da se varijacijama određenih obilježja radni odnos prilagođuje nekim posebnim potrebama rada, ali na način da u bitnom postavke ostaju iste. O kakvim se posebnim potrebama radi? Sustavnost, monotipičnost, gotovo monolitnost rada u radnom odnosu, počinje se javljati kao rezultat proizvodnih potreba s kraja 19. stoljeća, kada se manualni rad obavljao u punom radnom vremenu, najčešće za duža razdoblja ili čak za cijeli život, te bio izvorom sredstava za osobni i obiteljski život (Ransome 1996, 141–142). Kasnije dolazi do promjena: gospodarske su krize utjecale na umanjivanje stabilnosti rada u radnom odnosu i na sigurnost zaposlenja na dulji rok; pojavljivale su se potrebe da se rad obavlja kratkoročno ili srednjoročno, odatle rad na određeno vrijeme; redovitost proizvodnih potreba uvjetovala je pojavu stalnog sezonskog rada; osobni izbor ili dostupnost rada uvjetovali su pojavu rada s nepunim radnim vremenom, dok je zaštita određenih društvenih interesa zdravlja i sigurnosti na radu dovela do rada u skraćenom radnom vremenu. Slična je i društvena uvjetovanost rada na izdvojenom mjestu i rada radnika upućenoga na rad u inozemstvo te rada putem agencija za privremeno zapošljavanje.

Mogućnost izbora uređenja radnog odnosa poslužila je za širenje i prilagođavanje obuhvata rada kao temeljnoga pravnog oblika te je legitimirala važnost rada u radnom odnosu, pa time i samoga radnog odnosa kao temeljne izvedbene varijable u odnosu rada i kapitala (Ransome 1996, 142). Dodatna potvrda važnosti rada u radnom odnosu proizašla je iz uvjetovanosti socijalnog osiguranja radnim odnosom, pri čemu je radni odnos postao temelj postojanja socijalnog osiguranja, odnosno socijalno osiguranje proizlazi upravo iz rada u radnom odnosu.

Ipak, unatoč svemu, sama brojnost i društvena zastupljenost pravnih oblika rada izvan radnog odnosa te činjenica da pravni oblici rada izvan radnog odnosa nisu nestali ili se prestali oblikovati nakon pojave pravnog oblika rada u radnom odnosu, upozorava kako legitimitet rada u radnom odnosu nije potpun, a s obzirom na praktične potrebe koje se javljaju krajem 20. stoljeća ta društvena legitimiranost pada. Zašto?

Suvremeno okruženje i njegov utjecaj na pravne oblike rada

Suvremeni svijet činidbu rada uglavnom ima predstavljenu ponajviše u radnom odnosu. No samo ta činjenica nije dovoljna da bi se odredili spram budućnosti rada u radnom odnosu. Stoga se postavlja pitanje: kakvi su aktualni trendovi?

Krajem 20. stoljeća nacionalna tržišta rada, koja su bila dominantno polje primjene radnog odnosa, integriraju se na način da nacionalne ekonomije postaju međuzavisne, pa postupno gube nacionalne odrednice. Deregulacijom, odustajanjem od intervencionizma, odnosno nemogućnošću da mijenja globalne trendove, nacionalna država sužava svoje aktivnosti i intervenciju. Liberalizacija trgovine, napredak komunikacija i transporta, globalne strategije multinacionalnih i globalnih trgovačkih društava, faktički reduciraju mogućnosti nacionalne autarkičnosti. Transformacija ekonomije pod utjecajem globalizacije implicira globalnu radnu snagu. Budući da se poslodavci mogu koristiti pogodnostima koje im pruža odnos ponude i potražnje te niži troškovi rada na tržištima rada u nekim regijama svijeta, to se i ekonomski uvjeti i normativno uređenje moraju ujednačavati. Model pune zaposlenosti dospijeva u krizu, a visoke stope nezaposlenosti

nisu izvor problema, već posljedica šire strukturne društvene i ekonomske mijene.

U novom se okruženju reprezentativnost rada u radnom odnosu, kao monolitne i stabilne društvene strukture, sve više gubi. Transformacija proizvodnje i proces modernizacije tržišnih odnosa u globaliziranom okruženju donose bitne promjene relevantne za radne odnose te, posljedično, preoblikuju normativna uređenja rada, koja kao pravo rada dominantno tumače radno pravo. Posljedica je da model klasičnoga radnog odnosa, nastao i povijesno određen u institucionalnom okviru proizvodnog sustava zasnovanog na masovnoj proizvodnji i podjeli poslova, koji se naziva *fordističkim,* uz reprezentiranost onih koji rade kroz sindikalnu organiziranost na razini poslodavca i proizvodne grane, uz nacionalnu državu koja se pojavljuje kao autoritet u normiranju tržišnih uvjeta i arbitar odnosa na tržištu, postaje potpuno ili djelomično neodgovarajućim (Supiot et al. 2001, 215–216). Već nakon Drugoga svjetskog rata, a sve intenzivnije prema kraju 20. stoljeća, dolazi do opsežnih društvenih promjena koje dovode u pitanje institucionalni okvir rada kroz radni odnos.[11] Te promjene tehničko-tehnološke i organizacijske prirode posljedica su promjena u proizvodnji i poslovnom upravljanju (činidba rada sve je složenija, ugovorni uglavci, kao elementi ugovornih odnosa, sve su specifičniji), ali i vrijednosne modifikacije u suvremenome društvenom okruženju obilježenom redukcijom u funkcijama države i restrukturiranjem ekonomija i tržišta s nacionalnih prema nadnacionalnim; sve popraćeno redefiniranjem socijalne sigurnosti, promjenama u obitelji te demografskim kretanjima, prije svega starenjem stanovništva i smanjenjem radnoga kontingenta[12]. Te promjene, nadalje, mijenjaju

[11] Društvene se promjene iskazuju na različite načine: ekonomski ciljevi i ekonomska logika počinju nadomještati pojam socijalne pravde; konkurentnost kao ekonomska uspješnost postaje dominantno mjerilo tržišnog uspjeha; individualizam nadomješta kolektivnu reprezentativnost sindikata i važnost kolektivnog pregovaranja; deregulacijom i globalizacijom gubi se uloga države.

[12] U tranzicijskim državama, kakva je i Republika Hrvatska, propitivanje stabilnosti rada kroz radni odnos dovodi i do toga da određene skupine starijih radnika i radnika pojedinih struka upitnu stabilnost radnog odnosa nadomještaju napuštanjem aktivnog statusa na tržištu rada, što dodatno utječe na opadanje radnoga kontingenta.

zahtjeve spram obrazovanja, osposobljenosti i znanju radnika, a kod dijela stanovništva koji ne korespondira s tim zahtjevima one izazivaju strah i eroziju radnog morala. Sve su to elementi novoga što se nameće u vezi s obavljanjem činidbe rada te redefinira okvire poimanja rada (Ransome 1996, 190).

No, neočekivano, kao što se ni radni odnosi ni radno pravo nisu pojavili odmah po identifikaciji društvene potrebe, već nakon dugih društvenih procesa i konflikata, tako i promjene zakonodavstva rada, prije svega radnog zakonodavstva, ne prate navedene društvene promjene, bez obzira što su snažni pritisci suvremenoga društveno-ekonomskog okruženja na rad, posebice na rad u radnom odnosu (kao numerički i pravno-politički ključni pravni oblik obavljanja rada) koji je uvjetovan prethodnim razvojem odnosa među socijalnim partnerima (među kojima se ističu: država, politička, sindikalno-politička elita te radništvo). Naime, mnogi još uvijek podržavaju zamišljenu monolitnost i stabilnost rada u radnom odnosu te osporavaju poticaje za izmjenu normativnog stanja.

Ovakav, na neki način tvrdoglav, pristup dovodi do toga da društveno neodgovarajuća paradigma postaje temelj dogmatskog pritiska za rad u radnom odnosu, gotovo pod svaku cijenu (Goldin 1999, 682).[13] Istodobno, čak i teorijska mogućnost da se u novonastalim društvenim okolnostima očuvaju neizmijenjene normativne strukture, dakle pretežitost i neupitna monolitnost radnih odnosa i radnog prava, nije ostvariva[14]. Čak i kada nacionalna vlast i elite to pokušaju, heterogenost potreba izmijenjenih proizvodnih postupaka i ekonomskih modela inducira »destandardizaciju rada« (Goldin 1999, 683). De-

[13] Ukoliko se pođe od toga da zakonodavstvo i pravo rada, da bi bili realni, moraju zadovoljiti tri kriterija: zaštitu strana u odnosu, ekonomski motivator proizvodnosti te ekonomski i društveni zahtjev za odgovarajućim funkcioniranjem tržišta rada (Goldin 1999, 682), tada ne može biti gotovo dogmatski privilegiran rad kroz radni odnos u odnosu na druge oblike rada, s obzirom da će realnosti, pa i ilegalno, izbjegavati delegitimirane normativne pretpostavke. Jedna nužnost na tržištu rada, kao i na svakom drugom tržištu i u svakom drugom okruženju, jest da uređenje bude temeljem društveno racionalnih i prihvatljivih postavki!

[14] Upravo inzistiranjem na toj mogućnosti dolazi do potenciranja učinaka druge mogućnosti: prihvaćanja slobode ugovaranja, povratak osnovama obveznog prava kao dominantnim za pravne oblike rada.

standardizacija, već i lingvistički, a svakako praktično, ide u smjeru protivnom zamišljenoj monolitnosti rada u radnom odnosu: potreba rada se decentralizira i dekoncentrira, zadire se u ugovorne oblike s prestacijom rada (mijenjaju se postojeće koncepcije zaposlenja), osobito u vezi s trajanjem i prestankom rada, u pogledu subjektivnih obilježja dolazi do povećane fluktuacije (nestanka i nastanka) poslodavaca, radna se snaga fragmentira i segmentira, dio poslova izdvaja se u smislu *outsourcinga*, dolazi do nominalnog rasta autonomije radnika, a ustvari do pojave kvazisubordinacije[15], a kada za takvo okruženje radni odnosi i radno pravo ne predvide odgovarajuće rješenje, kada postaje sve teže odrediti subjekte koji bi trebali ili mogli rad obavljati u radnom odnosu, odnosno biti obuhvaćeni djelovanjem radnog prava, tada se odgovori traže izvan radnog odnosa i radnog prava![16]

Činjenica da je u suvremenom svijetu pravna priroda konkretnog pravnog odnosa s činidbom rada često različita od radnog odnosa, a s obzirom na inzistiranje na očuvanju neizmijenjene i neupitne dominacije rada u radnom odnosu, kratkoročno dovodi do rasta sivoga tržišta rada i neslužbenoga gospodarstva. Naime, u okruženju koje je isključivo usmjereno ka radnom odnosu i normativno ne prepo-znaje potrebe za drugim modelima rada, izbjegavanje rada kroz radni odnos implicira izbjegavanje normativnog uređenja rada uopće. U sljedećoj fazi dolazi do rascjepa u normativnom uređenju rada – uz normativni okvir radnog prava nastaje, razvija se i sve se više koristi uređenje pojedinih pravnih oblika rada koji ne podliježu kriterijima radnog odnosa. Faktično, to znači gubitak sustavnosti normativnog uređenja, i to tako da uz uređenje rada u radnom odnosu, koje postaje neodgo-

[15] Prema »Supiotovu izvještaju« što ga je o budućnosti radnih odnosa u Europi za Europsku komisiju pripremila grupa autora (Supiot et al. 2001, 621–633).

[16] Navedene potrebe destandardizacije rada donose i terminološke promjene, pojavljuju se pojmovi poput privremenog/povremenog rada, netipičnih oblika rada i zapošljavanja, deregulacije, fleksibilnosti. Privremeni i povremeni rad su takav rad pri kojemu je zaposlenost uvjetna i prijelazna, izravno povezana s realnom potrebom zapošljavanja u proizvodnji. Netipični oblici rada i zapošljavanja uključuju oblike zapošljavanja koji odudaraju od tradicionalnoga koncepta ugovora o radu na neodređeno vrijeme. Deregulacija znači zahtjev za brisanjem određenih instituta i poglavlja postojeće radno-pravne regulative. Sve te strukturne promjene koje proizlaze iz globalizacije prisilno fleksibiliziraju tržišta rada i radnu snagu te smanjuju troškove i intervencije u rad.

varajuće, postoji alternativa koja, ponajčešće, počiva na obveznom pravu i pravnom obliku rada na takvoj ugovornoj osnovi.[17]

Rad u Republici Hrvatskoj nalazi se upravo u ovoj fazi: učinci, kvantitativno i kvalitativno, preuređenog rada u radnom odnosu razlog su rigidnosti toga rada. Uzrok takvu pristupu proizlazi iz preuzetoga socijalističkoga mentalnog obrasca o radu, a također i iz negativnog odnosa prema poduzetništvu, kao i prema radu, što je oboje uvjetovano pristupom koji proizlazi iz bivših socijalističkih iskustava, ali i društvenim problemima s početka razdoblja postsocijalističke tranzicije. Navedena rigidnost ne samo što uzrokuje nerazumijevanje i nesnalaženje, već ona ne udovoljava potrebama odnosa i vremenskog okruženja te se provođenje rada kroz radni odnos počinje izbjegavati. U ranim fazama, s početka 1990-ih godina, riječ je o »radu na crno«, sivom tržištu rada, koje je rad depriviralo socijalno-zaštitne funkcije iz socijalnog osiguranja, a radnike koji rade u radnom odnosu definiralo kao *insidere* službenoga tržišta rada, vrlo zaštićene, dok su svi ostali bili *outsideri,* gotovo bez ikakavih socijalnih jamstava i sigurnosti. Kasnije, kako je prethodno i navedeno, nesigurnost se širi i na *insidere,* i to bilo na način da se u njihove radne odnose, obilježene normativnom preuređenošću, ugrađuju neki elementi fleksibilizacije, vrlo često nezakonite (potpisivanje bjanko sporazuma o prestanku ugovora o radu kod sklapanja ugovora o radu i sl.), ili (zlo)upotrebljavajući neke druge pravne oblike kroz koje se rad može ostvarivati. Čak i kada rad postoji u radnom odnosu, taj se radni odnos nastoji vremenski ograničiti (sklapanjem ugovora o radu na određeno vrijeme koji postaju prevladavajući pravni oblik novoga zapošljavanja) kako bi se izbjegli posebni troškovi vezani uz njegov jednostrani prestanak.

Sve navedeno upućuje kako pretjerano, »hipertrofirano«, uređenje rada u radnom odnosu u Republici Hrvatskoj, ali i globalno, dovodi do samonegacije, do neprovođenja, posljedice čega pogađaju ponajviše

[17] Korištenje tih alternativnih modela ne počiva na afirmaciji istih, već na negaciji rada u radnom odnosu, jer uređenje rada u radnom odnosu ne odgovara subjektima, unatoč činjenici da se radi o činidbi rada kojoj bi priličio radni odnos. Stoga se, doktrinarno, radno pravo prema takvu radu odredilo na način da nebitnim smatra tumačenje ugovornih strana koje pridaju svojemu ugovornom odnosu, jer ako stvarni odnos prava i obveza ugovornih strana implicira radni odnos, tada on to i jest (Perulli 2003, 31).

radnike, ali i poslodavce u određenim okolnostima, a što svakako na sustavnoj razini šteti ideji pravne države i vladavine prava.

U pogledu pravnih oblika rada koji se izvode izvan radnog odnosa situacija je ponešto drugačija. Dakle, s obzirom na obvezno-pravnu povijesnu uvjetovanost ugovora o radu, možemo zaključiti da su obvezno-pravni oblici obavljanja rada prethodili pojavi obavljanja rada u radnom odnosu. Stoga, ugovor o radu postoji istodobno s obvezno-pravnim ugovorima koji obuhvaćaju činidbu rada, primjerice ugovor o djelu, ugovor o nalogu, ugovor o službi, a njihova različita primjena uvjetovana je bitnim elementima rada u radnom odnosu koji je naplatan, osobno obavljan i podređen. Nadalje, razvidna je i činjenica da se zakonodavac u međuodnosu pravnih oblika rada u radnom odnosu i izvan radnog odnosa odredio na način da je za slučaj ako poslodavac sklopi ugovor za obavljanje posla koji, s obzirom na narav i vrstu rada te ovlasti poslodavca, ima obilježja posla za koji se zasniva radni odnos, uveo pravnu pretpostavku da je s radnikom sklopljen ugovor o radu, osim ako poslodavac ne dokaže suprotno, čime je uvedena pravna prednost za rad u radnom odnosu.

No, osim tih obvezno-pravnih oblika obavljanja rada, koji su postojali i prije no što je legitimiran poseban radni odnos i ugovor o radu, normativno su oblikovani i drugi (novi) pravni oblici rada, što je, zapravo, bilo nastojanje zakonodavca da uredi takve pravne oblike obavljanja rada koji bi umanjili potrebu ili spriječili rad na crno, sivo tržište rada i neslužbeno gospodarstvo, a koji su bili posljedica destandardizacije rada kao i hipertrofiranog, neodgovarajućeg, preuređenog, pravnog uređenja rada u radnom odnosu. Poticaj za takvo pravno uređenje nalazio se i u potrebi i određenju zakonodavca prema zaštiti subjekata koji sudjeluju u izvođenju rada, no ne kroz radni odnos, već drugim oblicima rada te i u objektivnoj potrebi države za evidentiranjem tih odnosa i prikupljanjem određenih poreznih i doprinosnih prihoda. Time su i pravnim oblicima rada izvan radnog odnosa osigurane socijalno-zaštitne posljedice socijalnog osiguranja, kao i radnom odnosu, te je i na njih primijenjen korpus minimalnih prava i obveza koji korespondira dostojanstvu čovjeka. Tako je zakonodavac, uvođenjem novih pravnih oblika rada, osigurao određena

prava osobama koje taj rad obavljaju, kao i porezno-doprinosni prihod države, ali je time ujedno dodatno umanjena prikladnost rada u radnom odnosu, a rad usmjeren prema drugim pravnim oblicima rada. S obzirom da su time dodatno uvedeni novi pravni oblici obavljanja rada te da su pravni oblici rada postali složeniji, to se i ovdje, kao i u pogledu rada u radnom odnosu, postavlja pitanje svrhovitosti. Naime, pitanje je: koji je socijalni cilj normativnog uređenja pravnih oblika rada – je li ono odraz stvarne potrebe pravnog uređenja rada, ili se, naprosto, radi o tome da zakonodavac uređuje sve brojnije pravne oblike rada koji sustavno nisu nužni, već u nastojanju zadovoljenja nekih specifičnih potreba postaju sami sebi svrhom? Ovu je dilemu u pogledu uvođenja množine pravnih načina uređenja rada moguće postaviti i teleološki vrednujući ta uređenja: pristupa li se uvođenju brojnih pravnih uređenja rada s ciljem zadovoljenja društveno relevantnog interesa uređenja prava i obveza subjekata tih odnosa te zaštite njihovih pravnih odnosa ili se nova uređenja uvode logikom inercije normativnog optimizma, kako bi se pravno zaštitio neki, kvantitativno ili kvalitativno, nereprezentativan društveni interes?

Nova uloga radnog prava i rada u radnom odnosu

Pitanje pozicioniranja obavljanja rada u radnom odnosu identično je pitanjima o tome koja bi trebala biti uloga radnog prava i kako bi se trebalo urediti rad u radnom odnosu?

Postoji mišljenje da radno pravo ograničava tržište, nameću troškove poslodavcima i ugrađujući rigidnost koja onemogućuje funkcije tržišta. Ne zanemaruje li se time činjenica da sustav radnog prava istodobno ispravlja neke anomalije društvenih odnosa?[18] Nije li radno pravo sustav koji u tržišno ponašanje uvodi red i predvidivost? Kada bi se mehanizmi radnog prava suprotstavljali ekonomskoj logici, tada promjena i adaptiranje radnog prava ne bi bili rješenje, već bi radno pravo trebalo ukinuti. No nije tako: radno pravo je sustav upravljanja na tržištu i ne smije se ukidati, već pozicionirati i suptilno »centrirati«

[18] Funkcija radnog prava je korektivna. Radno pravo treba ispravljati tržišne deficite, a nikako ih proizvoditi.

kako bi se, poštujući ekonomsku logiku, uspostavilo funkcionalno tržište rada, osiguravajući napredak subjektima, ali i drugim akterima na tržištu rada (Deakin 2001, 18).

Ukoliko radno pravo, promatrajući ga od njegova nastanka, shvatimo kao pravno uređenje koje je temeljno usmjereno prema uvođenju pravila u odnose na tržištu rada, kako bi se ti odnosi učinili predvidivima, a očekivanja i ponašanja podvela pod odnos razumne uvjetovanosti posljedica, čime bi se radnim pravom omogućilo i prevladavanje stalnih promjena na tržištu rada (a ne da bi se radno pravo suprotstavljalo promjenama na tržištu rada te na njih utjecalo), tada bi radno pravo i radni odnosi trebali biti normativna struktura koja odgovara aktualnim društvenim potrebama. U tom bi slučaju upravo u radnom odnosu i radnom pravu trebao biti odgovor na većinu potreba za radom, no ne nužno odgovor koji bi korespondirao s onim što je radno pravo bilo u nekim prethodnim fazama (Hepple 2003, 5–10). Pretpostavka je da je svrha radnog prava unapređenje radnih odnosa na tržištu rada radi maksimizacije učinaka, a ne zbog nekog društvenog protekcionizma radnog odnosa. Točnost ove pretpostavke značila bi da tržištu ne treba normativna hiperprodukcija ni pravila radnog prava niti onih koji, kao alternativu, uvode druge pravne oblike rada. Pogreška u pretpostavci bila bi opravdanje postojećeg zatečenog normativnog djelovanja. Drugi način da se ta dvojba prikaže je pitanje – treba li radno pravo, kao uređenje radnog odnosa, zauzimati stavove u korist neke od stranaka radnog odnosa, treba li ono biti usmjereno u korist radnika – u kojem slučaju ono treba oblikovati, mijenjati i utjecati na gospodarstvo, ili treba biti naklonjeno poslodavcima – te time podržavati i održavati zatečeno stanje u gospodarstvu? Odgovor koji odstupa od tradicionalnog shvaćanja radnog prava kao »radničkog zaštitnog zakonodavstva«, usmjerenog na zaštitu radnika kao slabije strane radnog odnosa, zalaže se za vrijednosnu neutralnost radnog prava, ono ne treba zauzimati strane, već djelovati radi razvitka društvenih i tržišnih odnosa (Schwab 2001, 33).

Koje su praktične reperkusije navedenog, osobito u konkretnoj situaciji odnosa rada u radnom odnosu i drugih pravnih oblika rada?

Prije svega, uređenje pravnih oblika rada treba odvojiti od rješavanja problema šireg društvenog konteksta. Tu odmah možemo utvrditi da je, jednim dijelom, prenormiranje radnih odnosa posljedica nastojanja da se u radnim odnosima zadovolje određeni motivatori u pogledu socijalnih prava, što nije bilo potrebno: naime, moglo se jednostavno, a što se kasnije i dogodilo, normiranjem socijalnih prava uz druge pravne oblike rada, status iz rada vezati uz prava socijalnog osiguranja, tako da izbjegavanje radnog odnosa ne bi imalo za posljedicu da rad »pojeftini« – isto tako bi, disperzijom poreznih i doprinosnih tereta na širu populaciju, pritisak na radni odnos bio smanjen. Time bi bila održana osnovanost i smislenost sustava socijalnog osiguranja, a izbor pravnog oblika obavljanja rada bio bi neovisan o »cijeni« (uvjetovanoj različitim poreznim i doprinosnim opterećenjima) i socijalnim pravima vezanima uz odabrani oblik. Neki autori upravo to i navode: fleksibilizacija pravnih oblika rada, kako onih u radnom odnosu tako i onih izvan njega, trebala bi omogućiti obavljanje destandardiziranog rada, ali istodobno bi bila odgovor na neslužbeno tržište rada kojemu pogoduju visoke stope nezaposlenosti (Córdova 1996, 317).

Istodobno, političko-ideološku argumentaciju u vezi s radom valja reducirati, ta vrsta legitimiranja rada, ili posebnih pravnih oblika rada – napose onog u radnom odnosu – nije smislena niti praktično ima ikakvu vrijednost. To znači da rad treba ostvarivati uklanjanjem poteškoća na tržištu rada, s ciljem ostvarivanja konkurentnosti, a što u rezultatima treba pogodovati obim stranama.[19] Danas više nema potrebe utjecati na radni odnos tako da se apsolutno podržava i utječe na jednakost strana u radnom odnosu, i to na način da se pravno pretpostavi da je radnik, kao osoba koja unosi rad, slabija strana te da se uvode korektivna, vrijednosno određena, interpretativna načela

[19] Ovo na način da radnici više cijene ono što dobivaju (zapošljivost) od onoga što gube (sigurna prava u nesigurnom odnosu), a isto i za poslodavce. Na taj bi način radno pravo trebalo biti »pomoć« i radnicima i poslodavcima da prevladaju promjene na tržištu, a ne samo da pokušava osporiti nove, strukturne društvene promjene.

poput *in favorem laboratoris*[20]. Razvidno je da upravo to dovodi do realnosti koja je ne samo negacija radnog odnosa, već dovodi do umanjivanja ili potpunog gubitka sigurnosti i prava osobe koja radi, jer se takav »prezaštićeni« status iz rada izbjegava ili ograničava.[21] Jasno je, dakle, da rad, radno pravo i radni odnosi ne trebaju mijenjati strukturne društvene okolnosti, već moraju omogućiti odnose koji će utjecati na stvarnost: uvijek će u pravnom odnosu snažnija biti strana čiji je odnos postojeći, stabilan i uređen, od one kod koje se pravni odnos nastoji izbjeći (Schwab 2001, 34).

Konkretno, to znači da korpus odredbi o radu u radnom odnosu treba, puno značajnije nego što je to sada slučaj, usmjeriti na uređenje dispozicija strana tog odnosa, koje će takva uređenja moći prilagoditi potrebama, a dostignuta fleksibilnost značit će i primjenjivost. Zašto? Zato što je za radnika povoljniji radni odnos u kojem će, ma koliko on fleksibilan bio, primjerice, imati uređeno pravo na radno vrijeme, godišnji odmor i sl., od bilo kojega drugog odnosa u kojem će se fleksibilnost postići izbjegavanjem radnog odnosa. Takva će prilagodljivost biti postignuta ako će pretežit dio uređenja proizlaziti iz socijalnog dijaloga strana tog odnosa, a neće biti normativno nametnut.

Nadalje, radno zakonodavstvo treba biti jednostavno, izričito i jasno – zakone ne primjenjuju samo veliki poslodavci s pravnim službama i pravnim stručnjacima, već i oni poslodavci kojima složenost zasnivanja radnog odnosa, prijave i odjave institucijama socijalnog osiguranja te odlučivanje o pravima u radnom odnosu, mogu donijeti takve troškove da će, inicijalno, biti neskloni zasnivanju takva odnosa.

Konačno, radno pravo treba unutar sebe, dakle unutar radnog zakonodavstva, omogućiti alternative »redovitomu« radnom odnosu, čak i otklonom od temeljnih zaštitnih postavki radnog odnosa (trajnost, puno radno vrijeme i sl.), čija će primjena, radi različitih pravnih

[20] Zaštitnu funkciju trebaju preuzeti postupovna pravila i pravosudni sustav, primjerice radni sudovi s neformalnijim postupkom od onoga građanskog i sl., a ne da se to ostvaruje materijalno-pravnim preferiranjem ijedne od strana tog odnosa.

[21] Upravo taj pragmatični moment upozorava kako radno pravo, da bi bilo smisleno, treba biti primjenjivano i učinkovito u smislu »fer je učinkovito« kao i »učinkovito je fer«. Odnosi, pa i radni, u kojima je učinkovitost optimizirana daju najpovoljnije i najprihvatljivije rezultate.

učinaka, utjecati na umanjivanje potrebe da se alternative redovitim radnim odnosima traže izvan dosega radnih odnosa uopće. Pri tome treba voditi računa da su kvalitetno uređeni i stabilni radni odnosi od velike važnosti i za poslodavce. Naime, obrazovanje i osposobljavanja radnika nije jeftino. Stoga poslodavci ne bi trebali inzistirati na pravnim oblicima rada kod kojih radnici te odnose mogu lako okončati bez posljedica, već bi svoje investicije u znanje radnika trebali opravdavati obvezama koje radnici u radnom odnosu imaju prema poslodavcu.

Naravno, primjenjivost radnog prava i rada u radnom odnosu ovisit će i o drugim pravnim oblicima rada, odnosno njihovoj nemogućnosti da se nametnu kao »nelojalna« alternativa radnom odnosu. Takvi pravni oblici ne smiju biti zamišljeni kao subjektivna alternativa radu u radnom odnosu, već trebaju odgovoriti potrebama pravnih situacija, tada i samo tada, kada radni odnos objektivno nije moguć ili potreban. Bitna poluga međuodnosa pravnih oblika rada u radnom odnosu i izvan njega jest i primjena instituta socijalnog osiguranja. Trebalo bi na pravi način procijeniti da li kod određenih pravnih oblika rada treba izuzeti učinke socijalnog osiguranja te na taj način izbjegavanje (evaziju) radnog odnosa sankcionirati nepriznavanjem prava iz socijalnog osiguranja.[22] Nadalje, također, treba umanjiti broj pravnih oblika obavljanja rada izvan radnog odnosa, jer ako se primjenjivost nastoji postići fleksibilizacijom uređenja rada u radnom odnosu, tada nema potrebe da se, dodatno, uvode elementi fleksibilnosti izvan radnog odnosa.

[22] Ključno je, naravno, da se radni odnos ne izbjegava upravo zbog troškova socijalne sigurnosti, već da se izostanak radnog odnosa dovede do nepostojanja prava iz socijalnog osiguranja, što bi bilo percipirano negativnom posljedicom. Pretpostavka za to bili bi razmjerno manji troškovi socijalnog osiguranja, a ukoliko to ne bi bilo ostvarivo, treba promišljati daljnju orijentaciju sustava socijalne sigurnosti prema općem financiranju proračunskim sredstvima, poreznim ustupom. Daljnja mogućnost nalazila bi se u usvajanju koncepta »radnog statusa«, dakle da svaki pravni oblik rada za sobom povlači status i doprinose socijalnom osiguranju, jer tada troškovi doprinosa ne bi bili *differentia specifica* koja bi opravdavala izbjegavanje radnog odnosa.

Zaključak

Danas se postavlja pitanje o budućnosti radnih odnosa i radnog prava. Naime, posve je legitimno pitanje kako radno pravo treba odgovoriti na potrebu i zahtjeve za fleksibilizacijom i destandardizacijom rada, treba li se ono reducirati kako bi privuklo i uključilo sve one sada isključene iz primjene radnog zakonodavstva ili treba tražiti novu institucionalnu formulaciju radnog prava u novim okolnostima? No, je li to uopće dilema?

Radno pravo treba novo uređenje, takvo koje će prihvatiti činjenicu da se rad promijenio i da će se mijenjati i u budućnosti. U takvim uvjetima ne treba štititi uređenje radnih odnosa i radno pravo, već raditi na tome da se rad provodi kroz radni odnos u kojem je subjektivna zaštita onoga koji radi najveća. A prihvaćanje toga znači upravo reformulaciju postavki radnog prava s ciljem uključivanja i onih koji sada rade na crno ili izvan radnog odnosa.[23]

U svemu tome treba voditi računa kako u zakonodavstvu često »više biva manje«: normativni optimizam i hiperprodukcija uređenja, zaštita i prava, dovodi do neživotnih rješenja koja se ne primjenjuju i ne opredmećuju ono što, teoretski, osiguravaju i pružaju. A uređenja koja se ne ostvaruju ne samo što su besmislena, ona obezvređuju povjerenje u zakone, sposobnosti države da ostvari svoje »obveze« i »obećanja« iz zakona, erodira pojam pravne države i vladavine prava. Upravo je to problem radnog zakonodavstva i radnog prava, te je stoga normativno-strateški vjerojatno povoljniji put u kojem »manje jest više« – u kojem je manje zajamčenih prava i zaštita, no prava koja se sigurno ostvaruju, upravo stoga što odgovaraju potrebama te u skladu s tim potrebama omogućavaju dispozicije stranaka.

Promocija rada, napose rada u radnom odnosu, ponajviše ovisi o tome da se taj pravni oblik rada koristi, i to ne samo zato što alterna-

[23] Upravo to predlažu i istraživački izvještaji iz područja radnog prava. Tako, primjerice, stručna grupa profesora Supiota predlaže da se učini otklon od postojećeg stanja, ali i od povijesne bliskosti radnoga i obveznog prava. To je smisao fleksibilizacije, ali ne kao deregulacije radnog prava, i ne samo kao to, već kao sadržajno redefiniranje radnih odnosa, a zatim i kao reorganiziranje sustava prava i obveza u njima.

tiva nije omogućena ili predviđena, niti stoga što se normativno rad u radnom odnosu nerazmjerno preferira, već zato što je za obje strane radnog odnosa praktičan, jer je prilagodljiv i prikladan. S obzirom na to sasvim je pogrešan put za zakonodavca da rad u radnom odnosu preuređuje na razini »dobrih zamisli, no loše ostvarenih«, da gradi zamišljeni sustav prava i odnosa, koji ni po čemu neće odgovarati potrebama onih koji bi ga trebali koristiti (njegovih subjekata), i u kojem njegova navodna teorijska »kongenijalnost« ili idealnost ne samo što u praksi neće biti ostvarena, već će strane motivirati da same, autonomno, iznađu odgovarajući pravni okvir konkretnog pravnog odnosa za svoje potrebe. Takve subjektivne dispozicije volje obiju ili jedne od strana, naime poslodavac, a pod njegovim pritiskom i radnik, sve češće svoj pravni odnos s činidbom rada žele, ili pristaju, odrediti kao obvezno-pravni ili neki drugi odnos iz rada ili u svezi s radom te ga tako, autonomnom dispozicijom, nastoje izuzeti iz sfere u kojoj izvori radnog zakonodavstva uređuju prava ugovornih strana. Time osoba koja obavlja rad ostaje bez radno-pravnih jamstava zaštite, gubi se normativna asimetrija jamstava radnog prava koje djeluje *in favorem* radnika kao pretpostavljivo slabije strane u odnosu, a ostaje faktična asimetrija odnosa u kojem poslodavac, kao platac i nadređena osoba, zauzima povoljniji i snažniji položaj, no u tom slučaju bez minimalnih jamstava dostojanstva, koje u pravnom odnosu predmet kojega je ljudski rad, po našem mišljenju, uvijek trebaju postojati.

Radno pravo svoj odnos prema navedenom pristupu, a koji je redukcionistički u pogledu prava i jamstava te posljedično tome negativnih implikacija za radno pravo uopće, ne treba formulirati daljnjim uređenjem kogentnih, apsolutno inderogabilnih, normi u radnom zakonodavstvu kojima će se dodatno jamčiti prava i utvrđivati obveze te podržavati ekskluzivitet rada. Učinci toga bili bi potpuno kontraproduktivni, radni odnosi bili bi još rigidnije pozicionirani te još manje praktično prihvaćeni. Upravo suprotno, radno pravo treba slijediti potrebu fleksibilizacije koja idejno leži u osnovi te evazije pa, primjenjujući isti obrazac, radne odnose kroz zakonodavstvo učiniti toliko obostrano prihvatljivim da marginalne prednosti rada u pravnom odnosu izvan radnog odnosa ne budu argument za izbjegavanje jamsta-

va i uređenja radnog odnosa. To podrazumijeva da radno pravo treba lišiti ideološko-dogmatske, a danas sve češće populističke orijentacije prema radnicima i sindikatima, što je često bilo razlogom prigovora radnom pravu kao ideološki »lijevo nagnutom« pravu rada. Ustvari, usmjerenje modernog radnog prava može se parafrazirati suprotno jedanaestoj tezi o Feuerbachu, kao ideološkoj potci lijeve ideologije u filozofiji znanosti: radno pravo njegovi proponenti trebaju prihvatiti ne kao sredstvo mijenjanja svijeta rada, već svijet rada i radno pravo treba ponovno interpretirati u svjetlu novih okolnosti te pojednostaviti ga, sve kako bi radni odnos predstavljao temeljni pravni odnos za obavljanje činidbe rada, jamčeći zaštitu i skrb za osobu radnika, ali istodobno osiguravajući poslodavcu prikladno zadovoljenje njegove potrebe za radom radnika. Pri tome zaštita temeljnih ljudskih prava i sloboda te socijalna sigurnost na dinamičnom tržištu rada postaju nužne sastavnice redefiniranog pravnog uređenja rada.

Literatura

Córdova, E. (1996), 'The Challenge of Flexibility in Latin America', *Comparative Labor Law Journal,* 17 (2): 314–337.

Deakin, S. (2001), 'Social Rights and the Market', in Mückenberger, U. (ed.), *Manifesto Social Europe,* Bruxelles: European Trade Union Institute, pp. 17–40.

Dworkin, R. (1986), *Law's Empire,* Cambridge: Harvard University Press (Belknap Press).

Goldin, A. O. (1999), 'Labor Law Beyond Employment: A Latin-American Perspective', *Comparative Labor Law and Policy Journal*, *20* (4): 681–689.

Goldman, A. L. (1999), 'Potential Refinements of Employment Relations Law in the 21st Century', *Employee Rights and Employment Policy Journal,* 3 (2): 269–303.

Grgurev, I. (2002), *Ugovor člana uprave o obavljanju poslova u upravi društva kapitala* (magistarski rad), Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Grgurev, I. (2007), 'Ugovor o radu', u Potočnjak, Ž. (ed.) (2007), *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj,* Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Organizator, pp. 1–46.

Hepple, B. (2003), *Rights at Work* (discussion paper), Geneva: International Institute for Labour Studies.

Perulli, A. (2003), *Economically Dependent/Quasi-subordinate (Parasubordinate) Employment: Legal, Social and Economic Aspects Report,* study prepared for the European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs.

Pravni leksikon (2007), Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža.
Ransome, P. (1996), *Work Paradigm: Theoretical Investigation of Concepts of Work,* Aldershot: Avebury.
Ravnić, A. (2004), *Osnove Radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog,* Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
Schwab, S. J. (2001), 'Predicting the Future of Employment Law: Reflectign and Refracting Market Forces?', *Indiana Law Journal,* 76 (1): 29–48.
Supiot, A. et al. (2001), *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe,* Oxford: Oxford University Press.
Tintić, N. (1969), *Radno i socijalno pravo,* I, Zagreb: Narodne novine.

Velibor Mačkić

HRVATSKI EKONOMSKI MODEL KROZ LEĆE POLITIČKE EKONOMIJE: SINGULARNOST ILI KOMPLEMENTARNOST?

Uvod

U retrospektivi dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti, potrebno je krenuti od analize zatečenog stanja. S političko-ekonomske točke gledanja to znači sagledati višestruki proces transformacije kroz koji je Hrvatska prošla u tom razdoblju, odnosno tzv. dvojbu istodobnosti (Elster, 1990. i Offe, 1991, 1994, prema Merkel, 2011). U hrvatskom kontekstu ona je podrazumijevala državnu, političku i ekonomsku transformaciju, pri čemu je prva završila u ranim 1990-ima i postavila je u tom procesu ograničenja u kojima se preostale dvije odvijaju još uvijek. Iako se i za ekonomsku transformaciju može reći da je završila u 1990-im procesima pretvorbe i privatizacije društvenog vlasništva, širi pogled na nju dovodi do dva inicijalna zaključka. Prvo, postignuta ravnoteža je suboptimalna i egzistira uz eksterne i interne neravnoteže, brojne upravljačke i ine deficite (proračunske, trgovinske i kapitalne) te nerestrukturiranu mikroekonomsku strukturu. Kao takva predstavlja model ortačkoga kapitalizma (Bićanić i Franičević, 2003) koji podrazumijeva paternalistički model ekonomije i države koji ima tendenciju dovođenja u pitanje dovršetka političke transformacije, koja još uvijek traje budući da se Hrvatska nalazi između tzv. defektne i usidrene demokracije.

Sukladno tome, u radu će se poći od četiri skupine koje bitno utječu na postizanje političko-ekonomske ravnoteže: (i) centralna skupina

(političari), (ii) organizirane interesne skupine, (iii) neorganizirane, ali responzivne interesne skupine i (iv) politički inertne interesne skupine[1] (Rausseretal., 2011). Nastavno na to, postavit će se dva istraživačka pitanja. Prvo, je li model ekonomskog rasta na periferiji dominantno ovisan o ekonomskim kretanjima u centru, odnosno što sprječava dugoročno održiv rast u Republici Hrvatskoj? Pritom se ključnim čini naglašavanje važnosti političko-ekonomskih problema (npr. *state capture*, ortački kapitalizam, efikasnost javnog sektora itd.) koji postavljaju ograničenja ekonomskom rastu nad učincima makroekonomskih politika (npr. utjecaj na domaće razine štednje i investicija). I drugo pitanje, ima li hrvatski model kapitalizma moć samostalno se ekonomski transformirati i na taj način omogućiti izlaz iz političko-ekonomske ravnoteže obilježene dugoročno niskim stopama rasta praćenih niskom stopom zaposlenosti?

Interesi prvih triju skupina, a posebno političkih i poslovnih elita, razvili su temelje političko-ekonomskog modela kapitalizma u Hrvatskoj 1990-ih koji je, diskursom nove političke ekonomije (Persson i Tabellini, 2000; Drazen, 2000), predstavljao racionalni akt agenata u zatvorenom i izoliranom političkom i ekonomskom okruženju. Budući da provedene reforme na agregatnoj razini rezultiraju porastom rizika za agente na mikrorazini, njihova dominantna strategija, u terminologiji teorije igara, predstavljala je minimaks strategiju[2] koja je podrazumijevala poslovanje s državom i/ili javnim sektorom. U tom smislu, ekonomski agenti su se racionalno ponašali uslijed dostupnih informacija i drugih tehničkih ograničenja u procesu optimizacije (maksimizacija dobiti i akumulacija kapitala). Definirana pravila igre i tzv. first-mover-advantage zajamčili su rente i akumulaciju kapitala, dok je etnifikacija politike i autoritarna regresija osiguravala nepropiti-

[1] Pojam inertnosti podrazumijeva inertnost s obzirom na ekonomske posljedice odluka koje donosi centar.

[2] Igra je jednostavna i dijeli se na dva dijela. U prvome dijelu, iz n parova mogućih ishoda, ekonomski agent odabere najlošiji ishod. U drugome dijelu, iz skupa tih najlošijih ishoda odlučuje se za onaj koji mu jamči najveću dobit, odnosno maksimum od mogućih minimalnih isplata.

vanje uslijed izgradnje države, tj. trostruke transformacije.[3] Posljedice tog procesa ogledale su se u tome da ekonomska transformacija nije tekla od „plana do tržišta", već „od plana do klana" (Stark, 1990, prema Merkel, 2011), što je u kontekstu ovoga rada značajno iz dva razloga. Prvo, to nije bila specifična pojava samo za Hrvatsku, jer se isti proces događao i u ostalim zemljama jugoistočne Europe, uz iznimku Slovenije. Drugo, taj proces rezultirao je padom povjerenja u institucije.

S političke strane, ključne odrednice i evolucija političko-ekonomskog modela hrvatske ekonomije mogu se podijeliti na dva razdoblja. Prvo razdoblje, koje obuhvaća 1990–2000, karakteriziraju dominacija jedne stranke, etnifikacija politike i autoritarna regresija (Čular, 2000; Zakošek, 2002). Sljedeće razdoblje, od 2000. do danas, obilježeno je konkurencijom na političkom tržištu i posljedičnom pojavom političko proračunskog ciklusa i koalicijskih vlada sa svim efektima koje ta dva fenomena imaju na ekonomsku ravnotežu i reformski potencijal političkih elita (Mačkić, 2015) te jasnim demokratskim iskorakom. Budući da su razdoblja duga i nepromjenjiva, a skok između njih vremenski kratak, politička transformacija ima oblik deformiranog slova S u kojem su donja i gornja crtica jasnije izražene.

Ono što povezuje ta dva razdoblja jest činjenica da se, u niti jednom od njih, nije raspravljalo o pridjevima tržišne ekonomije u Hrvatskoj. Implicitno se pretpostavljalo da se teži nekoj neodređenoj verziji „socijalne tržišne ekonomije" i neokorporativističke varijante modela kapitalizma s istaknutom ulogom kolektivnog pregovaranja. Ali postavljeni temelji političko-ekonomskog modela i politička kretanja jasno su to demantirala. Dio organiziranih interesnih skupina (poslovne elite) i neorganizirane, ali responzivne interesne skupine (ratni veterani) nisu to prihvaćale ili bar dovoljno jasno zagovarale uspostavu tog modela, jer su već uspostavile odnose s centralnom skupinom (političkih elitama) i pridodavanjem još jednog stolca za stol dovele bi u pitanje postojeće dogovore. S druge strane, pasivnost sindikata u prvom razdoblju i kasnije buđenje sindikata javnih i državnih službi te javnih poduzeća

[3] *De facto* je osigurana legitimnost u uvjetima defektne demokracije, budući da sindikati nisu bili pretjerano aktivni u toj fazi modela (Bohle i Gerskovits, 2012).

doveli su do paradoksalne situacije. Naime, pritisnuti oportunističkim motivima izbornog ciklusa političke elite radile su ustupke navedenim sindikatima na već segmentiranom tržištu rada, čime se potkopavala šira potpora izgradnji neokorporativističkog ekonomskog modela i nastavljalo utabanim stazama ortačkoga kapitalizma.

Dodatno, interakcija između četiriju ključnih skupina, ali primarno između centralne skupine i politički inertne interesne skupine, rezultirala je situacijom u kojoj se Hrvatsku može smatrati slabim reformatorom. Provedene reforme nisu bile optimalne zbog nevjerodostojnosti države i zbog želje da se smanje socijalni troškovi uslijed oskudnosti resursa potrebnih za efikasnu socijalnu politiku namijenjenu „gubitnicima" reformi. Time se u samo nekoliko godina došlo od situacije poduzimanja radikalnih reformi preko postupnih reformi do održavanja statusa *quo* i perpetuiranja paternalističkog modela ekonomije i društva. Pritom su ekonomske politike vlade postajale nekonzistentne čak i unutar jednog izbornog ciklusa. Svi premijeri, od Račana do Milanovića, nudili su u predizbornim kampanjama i prvoj godini mandata jasan odmak od kriminala (Račan i Milanović), odnosno od nesposobnosti i nedonošenja odluka (Sanader), te smanjenje porezne presije i provođenje oštrih reformi u poslovnom okruženju – npr. hitro.hr (Sanader). Kako se tijekom mandata potpora „topila" zbog pada blagostanja ili rasta troškova, sve vlade su pribjegavale održavanju statusa *quo*.[4]

S ekonomske strane, javljaju se dva pitanja prilikom evaluacije političko-ekonomskog modela. Prvo se odnosi na nejasnoću oko toga je li hrvatski ekonomski model, odnosno model kapitalizma, specifičan u formi i nastajanju (Cvijanović i Redžepagić, 2011)? U nastajanju svakako jest, budući da započinje privrednim reformama iz 1988. u SFRJ koje nisu bile praćene i reformama na polju politike (Bićanić i Franičević, 2003), ali u formi nije. Štoviše, on pokazuje zajedničke odlike s ostalim zemljama jugoistočne Europe u nečemu što se može

[4] Jedina iznimka bila je prva Sanaderova vlada s inicijalnim javnim ponudama INA-e 2006. i HT-a 2007, ali i to predstavlja oportunistički element prisutan u teoriji izbornih ciklusa, odnosno „…fino konstruirani pesimizam političke ekonomije…" (Merkel, 2011: 322).

nazvati tzv. balkanskom bolesti. To je model koji ekonomski rast nije temeljio na rastu izvoza i povećanju domaćih stopa štednje, već na generiranju internih i eksternih neravnoteža, rastu privatnih i javnih dugova, te modelu rentijerskih korporacija.[5] Drugo pitanje propituje je li Hrvatska imala radno inkluzivan ekonomski model (Acemoglu i Robinson, 2013)? Odgovor na to pitanje jest jasan i slijedi iz zatvorenosti, nacionalizma i posljedičnog izolacionizma 1990-ih. U takvu okruženju političke elite su odgovarale uskoj poslovnoj eliti, istodobno osiguravajući širu izbornu podršku na neekonomskim temama.

U takvim okolnostima, ekonomski model kroz leće političke ekonomije sugerira da je isti određen višestrukim deficitima: demokratskim, upravljačkim i ekonomskim. Kao takav on istodobno generira ekonomske krize i otežava izlaske iz njih. Naime, nakon određene točke počinje stvarati opadajuće prinose jer zahtijeva kontinuirano ulaganje ekonomskih i političkih resursa kako bi održao zadovoljavajuću razinu akumulacije, a što nije moguće uzevši u obzir granice zaduženosti države i drugih ekonomskih agenata. Budući da se temelji na zatvorenosti, klijentelizmu i populizmu kao takav nema mogućnosti širenja izvan granica nacionalne ekonomije. Ključne odrednice ortačkoga kapitalizma su: zarobljeni regulator, nefunkcionirajuće financijsko tržište, rentijerstvo, sklonost redistributivnim koalicijama i zaštiti postojećih renti uz znatne institucionalne i demokratske deficite (Bićanić i Franičević, 2000). Ekonomska transformacija modela nalikuje slovu W i možemo ju tijekom 1990-ih podijeliti na tri razdoblja: (i) 1990–1992[6], (ii) 1992–1998. i (iii) 1998–2000. (Bićanić i Franičević, 2000) koja čine prvi dio slova W.

Drugi dio slova W odnosi se na razdoblje od 2000. do danas; karakteriziraju ga niske razine izvoza i zatvorena tržišta, jer suprotno očekivanjima u tom razdoblju paternalistički političko-ekonomski model nije napušten već je konsolidiran, iako rezultati Svjetskog

[5] Gubitkom bivših tržišta i/ili nekonkurentnošću na svim preostalim tržištima dolazi do napuštanja proizvodne i izvozne orijentacije poduzeća (Županov, 2001).

[6] Početak transformacije, koja datira već iz 1988. dok je Hrvatska bila u sastavu SFRJ, ne označava početak kriznog ciklusa i modela ortačkoga kapitalizma. On nastupa nakon raspisivanja i rezultata prvih višestranačkih izbora.

indeksa konkurentnosti godinama upozoravaju na neefikasna tržišta finalnih dobara i usluga, jednako kao i financijskih tržišta, uz bujajuće interne i eksterne neravnoteže. Razdoblje nultih godina može se podijeliti također na tri razdoblja. U prvome razdoblju, 2000–2003, dolazi do otvaranja ekonomije međunarodnim tržištima kapitala, što, između ostalog, uz političku odluku o odustajanju od revizije pretvorbe i privatizacije, omogućava i konsolidaciju modela ortačkoga kapitalizma i njegovih predstavnika. Snažna investicijska aktivnost države predstavlja osnovu novog ekonomskog uzleta, ali i početak ekonomskog modela koji se temelji na zaduženosti svih sektora i nastavka oslanjanja na domaću potražnju kao ključni motor rasta. Sljedeće razdoblje, od 2003. do 2008, je nastavak ekonomskog modela koji se temelji na paternalističkom modelu ekonomije i države, *klijentelizmu* i *familijarizmu* u poslovnom sektoru, te povećanju veličine države, ali i njezine neefikasnosti. Istodobno, uslijed veće regionalne suradnje (politika uvjetovanosti EU), jedan dio političkih elita slijedi taj trend i započinje ekonomsku ekspanziju u regiji. Pritom otvorenost i odmak od poslovanja s državom ne znači nužno i raskid s modelom ortačkoga kapitalizma, već jednostavno racionalnu odluku agenata koji se okreću novim tržištima jugoistočne Europe, koje im je otvorila država, ali na kojima vrijede ista pravila *klijentelizma* kao i na domaćem. Iz tog razloga, tu „evoluciju" rentijerskih poduzeća treba gledati samo kao logičan sljedeći korak u njihovu poslovanju, a ne kao radikalan raskid s prethodnim modelom poslovanja, jer se renta može zaštititi barijerama ulasku trećih igrača. U takvim okolnostima rentijersko poduzeće nastavit će eksploataciju postojećih resursa uz što manje rizika i konkurencije, dok će investicije u nove resurse, proizvode i tržišta biti minimalna (Račić, 2017). Investicije niti osiguravaju osvajanje tržišta, niti zadržavanje privilegiranog statusa na njemu, stoga su racionalno gurnute u drugi plan.

Upravo fiskalna kriza dovodi u pitanje model ortačkoga kapitalizma koji se temelji na *klijentelizmu* i *familijarizmu* nakon 2008. i odmak od rentijerstva i poslovanja s državom i javnim sektorom. Razdoblje od 2008. do 2015. predstavlja i okretanje izvoznim tržištima nakon ulaska u EU 2013, ali budući da su efekti rasta neto izvoza bili nedovoljni da

podignu ukupnu stopu rasta BDP-a iznad nule i uslijed približavanja izbornog ciklusa centralna skupina (političke elite) povećava raspoloživi dohodak reformom poreza na dohodak, zaustavljajući na taj način započeti proces reformi odozdo i okretanje prema izvoznom ekonomskom modelu.

Zaključno se može reći da je reforme iz kasnih 1980-ih zamijenio specifičan oblik ortačkoga kapitalizma 1990-ih, koji se 2000-tih konsolidirao i legitimizirao, te danas njegove patologije nisu singularne, već pokazuju odlike nečega što se može nazvati „balkanska" bolest. Simptomi te bolesti su: (i) nekonsolidirana demokracija (između „usidrene" i „defektne" demokracije sukladno tipologiji Merkela /2011/), (ii) snažna uloga „slabe" države (direktno kroz fiskalnu politiku i indirektno kroz javni sektor)[7], (iii) očekivanja u pogledu reformi isključivo se oslanjaju na državu (Dragičević et al., 2011), (iv) institucionalna imitacija na svim razinama koja pokazuje potpunu zapuštenost javne uprave i neinventivnost u rješavanju nagomilanih problema (Dragičević, 2012), (v) *klijentelizam* kao dominantna strategija poslovnih elita u vanjskom djelovanju[8] i (vi) *familijarizam* kao dominantna strategija poslovnih elita u unutarnjem ustrojstvu i unutarnjoj dinamici poduzeća.

S tog aspekta, unutar tipologije modela kapitalizma postsocijalističkih zemalja, Hrvatska pripada skupini zemalja jugoistočne Europe koje su obilježene neokorporativizmom i slabim državama. U toj skupini nalaze se i Bugarska, Rumunjska i Slovenija (Bohleand Gerskovits, 2011), ali budući da Slovenija po rezultatima odskače od ostalih, ne bi ju trebalo smatrati jednom od zemalja koje pate od „balkanske" bolesti.

U nastavku rada okrećemo se testiranju pretpostavke o „balkanskoj" bolesti, odnosno o ortačkom kapitalizmu preko *klijentelizma* i *familijarizma*, odnosno njihovu utjecaju na zatvorenost ekonomije.

---

[7] Testiranje pretpostavki o kulturnoj inerciji pokazalo je da hrvatski ispitanici, u usporedbi s ispitanicima iz razvijenih zemalja, više naginju egalitarizmu, državnom paternalizmu i ekonomskom kolektivizmu (Štulhofer i Karajić, 1997).

[8] To se odnosi čak i na mala i srednja poduzeća, koja se bave aktivnostima koje se tradicionalno povezuje s niskom razinom inovativnosti, poput trgovine ili turizma, umjesto da budu nositelji novih ideja, proizvoda, procesa i usluga (Eurostat, 2000, prema Račić, 2017).

Podaci i metodologija

Vremenski raspon podataka u empirijskoj analizi iznosi 11 godina (2005–2015), a uzorak obuhvaća 12 postsocijalističkih zemalja: Bugarsku, Češku Republiku, Estoniju, Hrvatsku, Latviju, Litvu, Mađarsku, Poljsku, Rumunjsku, Sloveniju, Slovačku Republiku i Srbiju.

Prikupljeni podaci obuhvaćaju dvije mjere ortačkoga kapitalizma: *klijentelizam* i *familijarizam*, dobivene iz Izvještaja o globalnoj konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma (engl. *World Economic Forum*– WEF). *Klijentelizam* označava situaciju u kojoj dolazi do favoriziranja dobro umreženih poduzeća i pojedinca prilikom donošenja odluka o javnim politikama i ugovorima od strane javnih i državnih službenika (raspon ocjena je od 1 do 7, pri čemu 7 predstavlja situaciju u kojoj nema favoriziranja). *Familijarizam* označava postojanje profesionalne upravljačke strukture u poduzećima. Ocjena 1 dodjeljuje se u slučaju kad menadžersku poziciju obavlja rođak ili prijatelj, odnosno osoba koja za to nema potrebne kvalifikacije, dok najviša ocjena 7 podrazumijeva da menadžersku poziciju zauzima pojedinac odabran zbog svojih kvaliteta i kvalifikacija.

Zavisne varijable: realni BDP po glavi stanovnika i neto izvoz (izraženom u postotku BDP-a) prikupljene su na Eurostatu, jednako kao i prva od dviju kontrolnih varijabli – BDP Europske unije. Druga kontrolna varijabla jest binarna varijabla KRIZA, koja poprima vrijednost 0 u razdoblju 2005–2008. i 2014–2015, odnosno vezana je uz kretanje ciklusa na razini kompletne EU, što znači da se nužno ne podudara s poslovnim ciklusima u pojedinoj zemlji.

Empirijski dio rada temelji se na deskriptivnoj i panel analizi prikupljenih podataka. Budući da za analizu panel podataka, odnosno podataka koji sadrže vremensku i prostornu komponentu, nije uvijek moguće koristiti obične višestruke regresije[9], u radu se koristi analiza panel podataka. Navedena analiza je superiorna jer omogućava da se zavisna varijabla mijenja po jedinicama promatranja i po vremenu.

[9] Pretpostavka o nezavisnosti među opažanjima jedne jedinice promatranja kroz vrijeme ne može se održati.

Iz toga slijedi da su dobiveni procjenitelji precizniji. Dodatno, panel podaci smanjuju korelaciju među varijablama.[10]

Provedena panel analiza jest statički model s fiksnim efektom, te je provedena nad nebalansiranim panel podacima. Model s fiksnim efektom jest jednostavni linearni model u kojem se konstantni član mijenja sa svakom jedinicom promatranja, ali je konstantan u vremenu. Algebarski zapis modela s fiksnim efektom jest:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta_1 x_{it1} + \beta_2 x_{it2} + ... + \beta_K x_{itK} + \varepsilon_{it},\ i = 1,...N,\ t = 1,...,T,$$

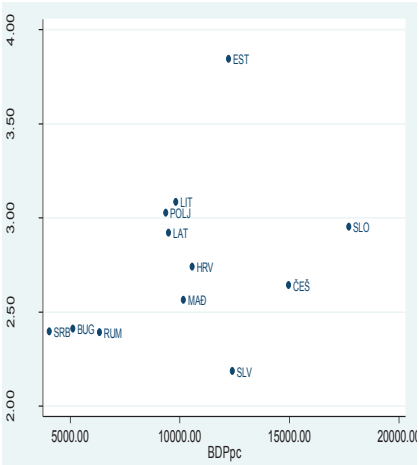
pri čemu N označava broj jedinica promatranja, T označava broj razdoblja, x_{itk}, $k = 1,...K$ označava vrijednost k-te nezavisne varijable, i-te jedinice promatranja u razdoblju t. Parametar α_i je konstantni član različit za svaku jedinicu promatranja, $\beta_1,...,\beta_K$ su parametri koje treba procijeniti. Nadalje, ε_{it} je greška procjene i-te jedinice promatranja u razdoblju t i pretpostavlja se da su ε_{it} nezavisno i identično distribuirane slučajne varijable po jedinicama promatranja i vremenu, sa sredinom 0 i varijancom σ_e^2. Također se pretpostavlja su svi x_{itk} nezavisni s ε_{it} za sve i, t, k.

Analiza

Prvi korak u analizi posljedica modela ortačkoga kapitalizma u Hrvatskoj je deskriptivna statistička analiza, konkretno dijagram rasipanja. Na četiri slike u nastavku prikazane su prosječne vrijednosti dviju mjera ortačkoga kapitalizma: *klijentelizam* i *familijarizam*, te prosječne vrijednosti realnog BDP-a po glavi stanovnika i neto izvoza u razdoblju 2005–2015. Pritom će se mjere *klijentelizma* i *familijarizma* koristiti kako bi se testiralo postojanje tzv. balkanske bolesti, koja se manifestira nepostojanjem ili manjkom meritokracije u javnom sektoru i kvalitetnog menadžmenta zaposlenog i ocjenjivanog sukladno njegovim rezultatima.

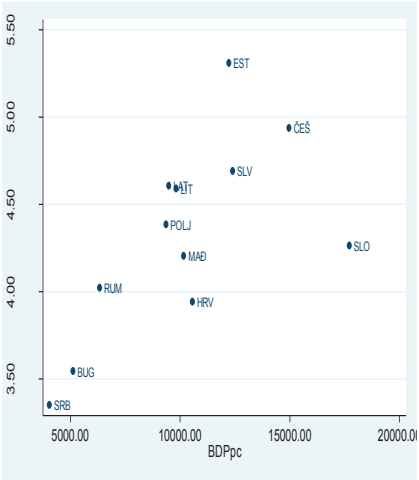
[10] U situaciji u kojoj su dvije varijable unutar jedne jedinice promatranja jako korelirane, ali istodobno ta korelacija nije izražena među varijablama drugih jedinica promatranja, navedena korelacija gubi značajnost.

Slika 1.: Veza klijentelizma i realnog BDP-a po glavi stanovnika



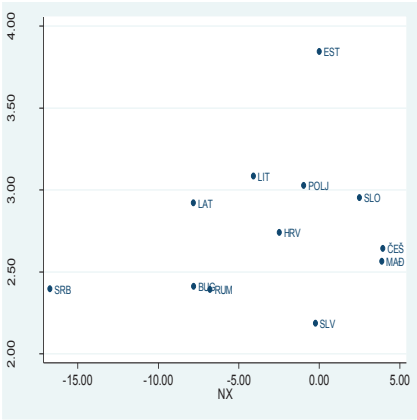
Izvor: Izračun autora.

Slika 2.: Veza familijarizma i realnog BDP-a po glavi stanovnika



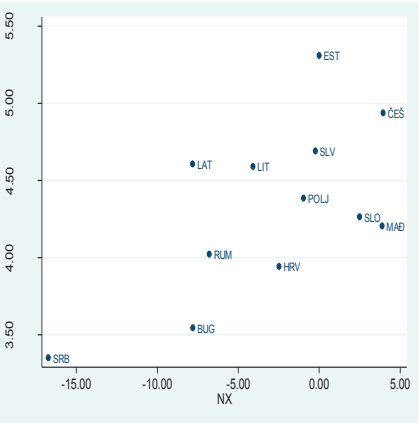
Izvor: Izračun autora.

Slika 3.: Veza klijentelizma i neto izvoza (% BDP)



Izvor: Izračun autora.

Slika 4.: Veza familijarizma i neto izvoza (% BDP)



Izvor: Izračun autora.

Podaci upućuju na sljedeće inicijalne zaključke. Prvo, evidentan je klaster zemalja jugoistočne Europe (Bugarska, Hrvatska, Rumunjska i Srbija). Drugo, klaster zemalja Srednje i Istočne Europe je također jasno formiran. Treće, Estonija predstavlja jasan *outlier* u promatranoj skupini zemalja, odnosno ne pripada niti jednom od klastera. I četvrto, na temelju prikazanih odnosa među varijablama Slovenija odudara od skupine zemalja jugoistočne Europe i, sukladno tome, bliža je drugom klasteru zemalja.

Rezultati analize upućuju i na sljedeće, zanimljive zaključke. Usporedbom slike 1 i slike 2, vidljivo je da *klijentelizam*, u prvom klasteru zemalja, uzrokuje *familijarizam*. Ti efekti su evidentni s jasnim vremenskim pomakom, budući da istraživanja Svjetskog ekonomskog foruma obuhvaćaju razdoblje od 2005, što u razdoblju izolacionizma 1990-ih i „slabe" države, u kompletnom razdoblju od 1990, rezultira orijentacijom prema unutra u slučaju Hrvatske. Dok se rezultati Hrvatske *vis-a-vis* BDP-a po glavi stanovnika mogu objasniti ulogom i važnosti turizma, pravu sliku modela ortačkoga kapitalizma i zatvorenosti otkrivaju korelacije s neto izvozom. U drugom klasteru zemalja vidimo da *klijentelizam* ima suprotan utjecaj na *familijarizam*, za što se može pretpostaviti da utjecaj ima izloženost poduzeća snažnoj konkurenciji uslijed ranog uključivanja u CEFTA-u i povezanosti u globalne lance vrijednosti (engl. *Global Value Chains*). Također, podaci o *klijentelizmu* ukazuju na promjenu trenda u zemljama Srednje i Istočne Europe (drugi klaster), u kojima nakon 2012./2013. dolazi do smanjenja vrijednosti indikatora, što nije slučaj sa zemljama prvoga klastera (jugoistočna Europa).

Ukupno su procijenjene dvije regresijske jednadžbe s obzirom na zavisnu varijablu. Prva jednadžba testira utjecaj nezavisnih varijabli (*klijentelizam*, *familijarizam,* binarna varijabla KRIZA i BDP EU) na realni BDP po glavi stanovnika, a druga na neto izvoz. U prvome modelu statistički su značajne sve varijable osim mjere *klijentelizma* (veza između države i poduzeća), s tim da kod *familijarizma* imamo pozitivan predznak, što sugerira važnost domaće potražnje u generiranju ekonomskog rasta i potvrđuje zatvorenost kao jedan od glavnih mehanizama kojim *familijarizam* egzistira. To je potvrđeno u drugome

modelu, u kojem je zavisna varijabla neto izvoz, a doprinos *familijarizma* je negativan. Dakle, model ekonomskog rasta koji se temelji na izvozu i vanjskoj orijentaciji gospodarstva ne funkcionira u uvjetima ortačkoga kapitalizma, kakav je prisutan u Hrvatskoj i ostalim zemljama jugoistočne Europe, čime se potvrđuje teza o postojanju tzv. balkanske bolesti.

Tablica 1.: Statička panel analiza – model s fiksnim efektom

	BDPpc	NX
Klijentelizam	243.992	2.465
	(229.118)	(1.716)
Familijarizam	351.120	-4.649
	(176.955)**	(1.325)***
KRIZA	201.948	3.999
	(98.559)**	(0.738)***
BDP_EU	0.002	0.000
	(0.000)***	(0.000)***
_cons	-17221.887	-63.175
	(2453.773)***	(18.378)***
R^2	0.6	0.4
N	130.00	130.00

* $p<0.1$; ** $p<0.05$; *** $p<0.01$

Zaključak

Normativna političko-ekonomska analiza, koja kao cilj postavlja evaluaciju alokativne efikasnosti političko-ekonomskog ekvilibrija, u slučaju Republike Hrvatske i njezina iskustva s tržišnom ekonomijom u zadnjih četvrt stoljeća, nedvojbeno ukazuje da je riječ o neefikasno postignutoj ravnoteži. Hrvatski model ekonomskog rasta na periferiji od 2000-ih dominantno je ovisan o ekonomskim kretanjima u centru, koji dostupnošću financijskih sredstava održava ortački model kapitalizma i vezu između političke i poslovne elite.

Nakon više od četvrt stoljeća, pogled unatrag s fokusom na ekonomsku i političku transformaciju Hrvatske otkriva sljedeće. Prvo, ekonomska transformacija ima oblik slova W. Početak ciklusa veže se

uz 1990. i prve višestranačke izbore koji označavaju i početak formiranja modela ortačkoga kapitalizma u Hrvatskoj, koji je dno dotaknuo krizom 1999. Nakon toga, od 2000. pokreće se novi razvojni ciklus, u kojem ne dolazi do napuštanja, već do konsolidacije ortačkoga kapitalizma i paternalističkog modela ekonomije, koji završava prelijevanjem efekata tzv. Velike recesije krajem 2008. na Hrvatsku. Razdoblje od 2008. do 2015. predstavlja novi pad ekonomske aktivnosti, tijekom kojeg dolazi do okretanja dijela poduzeća od poslovanja s državom prema izvoznim tržištima uslijed oskudnosti financijskih sredstava s kojima ista raspolaže i otvaranjem novih tržišta ulaskom Hrvatske u EU 2013. Posljednju fazu, od 2015. do danas, karakterizira oporavak ekonomskih aktivnosti, ali i vjerojatni povratak na isti model rasta koji se temelji na domaćoj potražnji i priljevu stranog kapitala zbog ekspanzivne fiskalne politike i djelovanja političko-proračunskog ciklusa. Drugo, politička transformacija ima oblik deformiranog slova S, u kojem su donja i gornja crtica jasnije izražene. Ključne točke predstavljaju 1990, kada Hrvatska ulazi u skupinu „djelomice slobodnih" zemalja sukladno klasifikaciji Freedom Housea, i 2000. kada ulazi u skupinu zemalja između „defektne" i „usidrene" demokracije (Merkel, 2011), u kojoj se još uvijek nalazi. Dakle, Hrvatska je u suštini „slaba" država (engl. *Weak State*).

Budući da je u tom razdoblju istodobno provodila tri procesa transformacije (državna, politička i ekonomska), koja su međusobno isprepletena, Hrvatska je iskusila „… uzajamno opstrukcijske učinke…" (Offe, 1991, prema Merkel, 2011:307) tih procesa. Tri od četiri skupine koje bitno utječu na postizanje političko-ekonomske ravnoteže: centralna skupina (političari), organizirane interesne skupine, i neorganizirane, ali responzivne interesne skupine su u tom procesu redom onemogućili evoluciju u „usidrenu" demokraciju, stvorile model ortačkoga kapitalizma, zarobile regulatora te istodobno povećale opseg opće države smanjujući njezinu efikasnost. Posljedice svega toga ogledaju se i u trajanju posljednje krize, odnosno recesijskog maratona, ali vjerojatno i u negativnom odgovoru na pitanje ima li hrvatski model kapitalizma moć samostalno se ekonomski transformirati. Pod ovim uvjetima, on ne može omogućiti izlaz iz političko-ekonomske

ravnoteže karakterizirane dugoročno niskim stopama rasta praćenih niskom stopom zaposlenosti, nerestrukturiranom mikroekonomskom strukturom, višestrukim deficitima (upravljačkih, proračunskih, trgovinskih i kapitalnih). Političko-ekonomski model je podbacio na obje razine, jer nakon 27 godina nije osigurao dugoročno održive stope rasta niti funkcionirajuću demokraciju.

Zaključno je moguće izdvojiti neke zajedničke i neke specifične osobine hrvatskog ekonomskog modela. Zajedničko s ostalima jest da je svaki političko-ekonomski model rezultat sustava u tranziciji iz neke točke A u točku B. Druga zajednička točka jest empirijski potvrđeno postojanje tzv. balkanske bolesti. Budući da dinamička političko-ekonomska analiza evaluira način na koji promjene u ekonomskoj politici predstavljaju rezultat upravo implikacija tih promjena na strukture moći (Rausser et al., 2011), važno je navesti dva izvora promjena moći: egzogene promjene (npr. politike uvjetovanja uslijed europskih integracija) i endogeni efekti. Hrvatska je pod djelovanjem egzogenih promjena od 2000. (svojevrsni normativni optimizam), ali te promjene su, suprotno teorijskim očekivanjima, rezultirale konsolidacijom modela ortačkoga kapitalizma. Upravo to je specifična osobina hrvatskog ekonomskog modela. S druge strane, endogene promjene u strukturi moći zaustavile su same političke elite, jer su i one zarobljene od strane interesnih skupina kojima odgovara *status quo*. Iz tog razloga, svaki reformski pokušaj bit će blokiran od strane političkih elita, iako teorijski postoje višestruke ravnoteže u političko-ekonomskoj igri. Iz toga slijedi da je glavni motor političko-ekonomskih reformi narušavanje *statusa quo* uslijed efekata neke nove egzogene krize kada ne preostaje ništa drugo nego se nadati da reformski proces, koji će i tada biti neefikasan, neće završiti u istoj suboptimalnoj točki ravnoteže kao svi dosadašnji.

Literatura

Acemoglu, D.; Robinson, J. A. (2013). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile Books.

Bagić, D. (2010). *Sustav industrijskih odnosa u Republici Hrvatskoj: hrvatski sindikati između društvene integracije i tržišnog sukoba* (doktorska disertacija).

Zagreb: Filozofski fakultet. Dostupno na: https://bib.irb.hr/datoteka/539697.Dragan_Bagic_disertacija_final.pdf

Baltagi, B. H. (2005).*Econometric Analysis of Panel Data*, Third Edition. West Sussex: John Wiley&Sons.

Bicanic, Ivo; Franicevic, Vojmir (2000). *Dismantling Crony Capitalism: The Croatian Case*. CERGE-EI Research Seminar Series, Prague.

Bićanić, I.; Franičević, V. (2003). Understanding Reform: The Case of Croatia. The WIIW Balkan Observatory Working Papers 2003, str. 1-46.

Bohle, D.; Gerskovits, B. (2012). *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Cvijanović, V.; Redžepagić, D. (2011). *From Political Capitalism to Clientelistic Capitalism? The Case of Croatia*. Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci, str. 355-372.

Čular, Goran (2000). Political Development in Croatia 1990–2000: Fast Transition Postponed Consolidation. *Politička misao*, 37 (5), str. 30-46.

Dragičević, M. (2012). *Konkurentnost: Projekt za Hrvatsku*. Zagreb: Školska knjiga.

Dragičević, M.; Letunić P.; Mačkić, V. (2011). The Role of the Governance in Competitiveness Growth. u: Goićetal. (ur.). *The Proceedings from 9th International Conference Challenges of Europe: Growth and Competitiveness*. Split: Ekonomski fakultet, str. 293-311.

Drazen, A. (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton, NY: Princeton University Press.

Družić, G. (2004). *Hrvatska obratnica: Stanje i perspektive hrvatskog gospodarstva*. Zagreb: Golden marketing–Tehnička knjiga.

Hall, P.; Soskice, D. (2001).*Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Mačkić, V. (2015). *Utjecaj političara i birača na nastanak političko-proračunskog ciklusa* (doktorska disertacija). Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Merkel, W. (2011). *Transformacija političkih sustava: Uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Pellegrino, B.; Zingales,L. (2014). Diagnosing the Italian Disease. *Chicago Booth Working Paper.*

Persson, T.; Tabellini, G. (2000). *Political Economics*. London: The MIT Press.

Račić, D. (2017). Od socijalističke prema rentijerskoj korporaciji: vlasništvo i upravljanje poduzećima u devedesetima. Mimeo.

Rausser, G. C. et al. (2011). *Political Power and Economic Policy: Theory, Analysis, and Empirical Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.

Svjetski ekonomski forum (različite godine). *Global Competitiveness Reports*. Geneve: World Economic Forum.

Štulhofer, A.; Karajić, N. (1997). Sociocultural Capital and Economic Development: The Case of Croatia, u: Goić e tal. (ur.). *Enterprise in Transition*. Proceedings

of the Second International Conference on Enterprise in Transition. Split: Ekonomski fakultet, str. 128-133.

Zakošek, N. (2002). *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Županov, J. (2001). Industrijalizirajuća i deindustrijalizirajuća elita u Hrvatskoj u drugoj polovici 20. stoljeća, u: Čengić, D.; Rogić, I. (ur.). *Upravljačke elite i modernizacija*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, str. 11-37.

Vlado Puljiz

HRVATSKA SOCIJALNA DRŽAVA: TRENDOVI I IZAZOVI

U knjizi *Hrvatska – kako dalje: zadanosti i mogućnosti,* koju je 2004. godine izdao Pravni fakultet u Zagrebu i Centar za demokraciju i pravo *Miko Tripalo,* objavili smo prilog posvećen Hrvatskoj kao socijalnoj državi. Bio je to opsežan tekst u kojem smo se, u prvome dijelu, bavili korijenima, razvojem i tipovima europske socijalne države, krizom koja je zbog globalizacije, tehnološke revolucije, demografskih i drugih promjena u posljednja tri desetljeća dvadesetog stoljeća zahvatila socijalnu državu. U drugome dijelu raspravljali smo o počecima, evoluciji i kontroverzama Hrvatske kao socijalne države.

U ovom prilogu nastavit ćemo tada započetu raspravu o hrvatskoj socijalnoj državi. Ovaj put fokusirat ćemo se na promjene koje su se dogodile posljednjih nekoliko godina, preciznije nakon 2000. godine, koja se u kratkoj povijesti neovisne Hrvatske smatra prekretničkom. Za razumijevanje aktualnog stanja socijalne države smatrali smo korisnim ukratko podsjetiti, s jedne strane, na naslijeđe, a, s druge, na međunarodni, u tome posebno europski, kontekst u kojem se posljednjih nekoliko godina ona razvijala.

Ukratko o naslijeđu hrvatske socijalne države

Mislimo da je moguće govoriti o četiri determinante koje su u protekla dva desetljeća utjecale na tip i usmjerenost hrvatske socijalne države. Prvu čini naslijeđe socijalističkog razdoblja 1945.–1990.

godine, drugu posljedice Domovinskoga rata u prvoj polovici devedesetih, treću tranzicijski problemi i neoliberalne reforme u drugoj polovici devedesetih, a četvrtu determinantu nalazimo u »odgođenoj europeizaciji«, koja posljednjih godina, na posredan način, utječe na preobrazbe hrvatske socijalne politike.[1]

(1) U doba socijalizma Hrvatska je održala, doduše uz bitne modifikacije i ograničenja koja je uzrokovala socijalistička vladavina, bismarckovski tip socijalne države koji se temeljio na socijalnom osiguranju i samostalnim socijalnim fondovima, kakav se u razdoblju do Drugoga svjetskog rata ukorijenio u zemljama kontinentalne Europe. Podsjetimo, bismarckovski se sustav temeljio na očuvanju dohotka te pravima zaposlenih i njihovih obitelji, koja su proizlazila iz plaćanja doprinosa u socijalne fondove. Kako se u tom razdoblju Hrvatska ubrzano industrijalizirala i modernizirala, došlo je do znatnog širenja i podizanja razine temeljnih socijalnih prava. Pored socijalnog osiguranja, proizašlog iz zaposlenosti, uvedena su i određena univerzalna prava (npr. masovno obrazovanje, zdravstvena zaštita, mirovinska prava za relativno širok krug građana i sl.). U većim i moćnijim društvenim poduzećima razvio se sustav dodatnih socijalnih pogodnosti zaposlenima, koji je utjecao na životni standard građana.[2] Nadalje, u socijalističkom je razdoblju razvijena respektabilna socijalna infrastruktura. (Primjerice, djelovali su socijalni fondovi, nastala je mreža centara za socijalni rad, konstituirana je profesija socijalnih radnika i defektologa, osnovane su brojne institucije za socijalno ranjive skupine itd.) Ta je institucionalna infrastruktura poslužila kao osnova za razvoj socijalne politike i socijalnog rada nakon stjecanja državne neovisnosti.[3] Ipak, treba reći da su kategorije građana koje su se našle

[1] O hrvatskoj socijalnoj politici kao kompleksnome produktu nekoliko čimbenika vidjeti više u: Stubbs, P.; Zrinščak, S., 2006.: 85–102.

[2] Radilo se o tzv. zajedničkoj potrošnji u poduzećima. Primjera radi, neka su poduzeća imala svoja odmarališta, davala su stipendije djeci svojih radnika, u poduzećima su se dijelili stanovi, ponegdje je bila organizirana zdravstvena zaštita, davale su se i druge vrste potpora i usluga.

[3] Nisu točne ocjene nekih zapadnih analitičara, koji bivšu Jugoslaviju, bez ikakvih rezervi i distinkcija, u pogledu obilježja socijalne politike svrstavaju u blok istočnih zemalja, kao što to, npr., čini Pfaller (2001.).

izvan socijalističkoga sektora i državnih službi bile u znatno nepovoljnijem položaju, kako u primarnoj tako i u sekundarnoj raspodjeli nacionalnoga dohotka. Radilo se, dakle, o dualnome društvu: na jednoj strani privilegiranom, koje je imalo socijalističke te, na drugoj strani, neprivilegiranom, koje je imalo nesocijalističke atribute.

Postavlja se pitanje: kako se socijalistička država ponašala u naglo pogoršanom kontekstu zbog svjetske ekonomske krize sedamdesetih i osamdesetih godina, kada je došlo do pada stopa gospodarskog rasta te velikog porasta broja nezaposlenih? Treba podsjetiti da su u osamdesetim godinama neke razvijene zapadne zemlje (npr. SAD i Velika Britanija) pristupile neoliberalnim reformama te da su praktcirale politiku »rezanja socijalnih troškova« *(retrenchment),* nastojeći tako prevladati posljedice ekonomske krize.[4] Suprotno tome, bivša Jugoslavija, dakle i Hrvatska kao njezina federalna jedinica, na krizu je reagirala relativnim povećanjem socijalnih prava, dakle i socijalnih troškova. To se najbolje vidi u povećanoj zamjenskoj mirovinskoj stopi u odnosu na plaće *(replacement rate),* koja je pred kraj osamdesetih godina dosegla najvišu razinu u cijelome poslijeratnom razdoblju.[5]

Kada je, pak, pred kraj osamdesetih nastupila kriza socijalizma, socijalna su prava u Hrvatskoj, uostalom kao i u cijeloj tadašnjoj federalnoj državi, bila temeljito ugrožena. Dramatični događaji u prvoj polovici devedesetih godina (rat, raspad jugoslavenske federacije, postsocijalistička tranzicija) presjekli su dotadašnje razvojne trendove i radikalno preusmjerili gospodarski i socijalni razvoj Hrvatske.

(2) Rat za neovisnost označio je ne samo prekid hrvatskih razvojnih tokova, nego i radikalnu promjenu socijalističkoga političkog sustava. Rat je uzrokovao golema razaranja, stradanja i preseljavanja stanovništva. K tome, tijekom rata, rekli bismo u njegovoj pozadini, odvijala se pretvorba i privatizacija društvenog vlasništva, koja se pokazala

[4] Treba se podsjetiti na reforme britanske premijerke M. Thatcher i američkoga predsjednika R. Reagana, koje su bile u znaku snažnog okretanja »komodifikaciji« (potržišnjenju) socijalnih prava i usluga.

[5] Primjera radi, udio prosječne mirovine u prosječnoj neto plaći u razdoblju 1987.–1990. godine iznosio je između 75,3% i 78,4%, da bi se u sljedećim godinama naglo smanjio i danas iznosi oko 40%. (Rismondo /ur./, 2002.: 214).

neuspješnom i socijalno nepravednom. To je vrijeme duboke ekonomske krize, dramatičnog pada nacionalnog dohotka[6], visoke inflacije, porasta nezaposlenosti, siromaštva velikog broja hrvatskih građana, posebno prognanika i izbjeglica. U takvim su se okolnostima, kako piše Standing (1996.), »izgubila sidra socijalne sigurnosti«, »potrgale socijalno-zaštitne mreže«, poremetila struktura socijalnih prava. Ratno je razdoblje jednako tako bilo u znaku djelovanja brojnih inozemnih i domaćih humanitarnih organizacija, sastavnica civilnoga društva, pa se u Hrvatskoj pojavio paralelizam sustava dobrobiti u kontekstu tzv. »krizne socijalne države« *(Emergency Welfare State)*. Primjera radi, smanjena su prava u mirovinskom sustavu, učinjeni su prvi koraci u privatizaciji zdravstva, primjenjuje se obuhvatni izvanredni socijalni program pomoći najugroženijim građanima, u kojem sudjeluje država i pojedinci. Riječju, početak devedesetih godina u znaku je mobilizacije oskudnih nacionalnih resursa radi prevladavanja duboke socijalne i humanitarne krize izazvane ratom i ekonomskom kataklizmom.

(3) U drugoj polovici devedesetih, nakon što je Hrvatska uspješno okončala rat za neovisnost, u doba autoritarne predsjedničke vladavine, ali i poluizolacije zbog neizvršavanja preuzetih međunarodnih obveza, hrvatska se ekonomija sporo oporavlja. Istodobno, na površinu izbijaju frustracije gubitnika rata i prve faze privatizacije. Oni zahtijevaju državni intervencionizam u socijalnoj i ekonomskoj sferi, odnosno ispravljanje nepravdi koje su dovele do snažnog raslojavanja hrvatskoga društva. U takvu kontekstu, potkraj devedesetih godina Hrvatska priprema značajne reforme glavnih sustava socijalne sigurnosti, u prvome redu mirovinskog sustava. Te su reforme pokrenute pod snažnim utjecajem Svjetske banke i MMF-a, glavnih zagovornika neoliberalnoga koncepta u svjetskoj ekonomiji, koji se, s desetgodišnjim zakašnjenjem, pojavljuje na našem području, uostalom kao i u mnogim drugim postsocijalističkim zemljama Srednje i Istočne Europe, ovisnih o međunarodnim kreditorima.

[6] Jedna ilustracija dubine krize: ako bruto društveni proizvod iz 1989. godine označimo sa 100,0, onda je on u 1993. godini na 59,5%. Veći pad bruto nacionalnog proizvoda na jugoistoku Europe imale su Srbija i Crna Gora te Bosna i Hercegovina. (Pfaller, 2001.: 219).

Europski kontekst: »odgođena europeizacija« hrvatske socijalne politike

Međutim, nisu Svjetska banka i MMF bili jedini vanjski »voditelji promjena« *(drivers of changes)* u hrvatskoj socijalnoj politici. Posljednjih godina njihovu ulogu postupno, iako sa znatnim zakašnjenjem, preuzima Europska unija, koja, rekli bismo više koordinativno nego neposredno, usmjerava socijalne politike država – članica. Stoga je moguće govoriti o »odgođenoj europeizaciji« *(delayed europeanization)* hrvatske socijalne države (Stubbs, Zrinščak, 2005.). Želimo reći da se za razumijevanje sadašnjih, a posebno budućih trendova u socijalnoj politici Hrvatske, potrebno osvrnuti na promjene koje su se posljednjih desetljeća u socijalnoj politici dogodile u samoj Europskoj uniji. Pri tome su nam posebno zanimljive kontinentalne članice, koje su po svojim obilježjima, s obzirom na tip bismarckovske socijalne države, ipak znatno bliže našoj zemlji od ostalih (npr. nordijskih i anglosaksonskih) članica Europske unije.

U nastavku ćemo ukratko upozoriti na četiri faze u razvoju socijalne politike Europske unije, koje su obilježile četiri posljednja desetljeća njezina razvoja.[7]

(1) U prvoj fazi, koja pokriva prvu polovicu sedamdesetih i osamdesete godine, zemlje EU bismarckovske tradicije, na ekonomsku su krizu, uostalom kao i Hrvatska, reagirale podizanjem stopa doprinosa i povećanjem socijalnih troškova. Te su zemlje, među kojima Njemačka, Francuska i Italija, takvom politikom nastojale zaštititi svoje ranjive socijalne skupine, kao što su jednoroditeljske obitelji, nezaposleni, siromašni stari ljudi, hendikepirani i drugi. Istodobno, nadale su se da će s vremenom kriza biti prevladana i da neće zahtijevati radikalne promjene sustava. Bila je to, kako piše Esping-Andersen (1996.) »socijalna zaštita izvan rada« *(welfare without work)*. Kako bi se financirale nove socijalne potrebe koje je proizvela kriza, primjenjivali su se dobri stari recepti, koji podrazumijevaju više doprinose i, shodno

[7] U ovome dijelu izlaganja slijedit ćemo shemu koju o evoluciji europske socijalne politike razvija istaknuti francuski analitičar B. Palier. (2006.).

tome, povećane socijalne izdatke. Tako se u literaturi o socijalnoj politici pojavila teza prema kojoj je bismarckovski tip socijalne države u kontinentalnoj Europi ponajviše otporan na reforme, odnosno da njegova struktura blokira nužne prilagodbe socijalne politike globalizaciji i društvenim promjenama.[8]

(2) U drugoj fazi, u prvoj polovici devedesetih godina, dogodila se znakovita promjena u europskoj socijalnoj politici. Ona je uzrokovana dugotrajnom recesijom te pritiskom jedinstvenog europskog tržišta, koje je snažan impuls dobilo sporazumom u Maastrichtu 1992. godine.[9] U europskim zemljama u to se vrijeme sve više naziru negativne posljedice demografskih promjena, koje ozbiljno prijete stabilnosti socijalnih sustava. To su razlozi zbog kojih kontinentalne članice Europske unije, premda sa znatnim zakašnjenjem u odnosu na SAD i Veliku Britaniju, počinju prakticirati anglosaksonsku politiku »rezanja troškova« *(retrenchement)*. Premda se bismarckovski kontinentalni režimi opiru promjenama, ključne se reforme provode pod sloganom »rekonfiguracije« *(re-calibration)* sustava socijalne sigurnosti. Te su reforme vladajući krugovi prezentirali kao nastojanje da se stabilizira, (ne i promijeni!), stari sustav socijalnog osiguranja, kojem je, sudeći prema istraživanjima javnog mnijenja, privržen većinski dio europske populacije. U tom kontekstu treba razumjeti reforme koje su, pored ostalog, izvršene u načinu financiranja socijalnih sustava. Npr. znatno je prošireno financiranje nekih socijalnih davanja porezima, a sve se jasnija distinkcija uspostavlja između socijalnog osiguranja financiranog doprinosima te socijalne pomoći i univerzalnih davanja financiranih porezima. Jednako tako, na djelu je proces »individualizacije socijalnoga« (Z. Ferge). Drugim riječima, možemo konstatirati da se odvija prelazak od vertikalne i horizontalne redistribucije prema aktuarskom pristupu socijalnom osiguranju, u kojem glavna socijalna

[8] Mnogi autori govore o »eurosklerozi« ili »zamrznutom pejzažu fordističke strukture« u kontinentalnim europskim zemljama bismarckovske tradicije.

[9] Ekonomski kriteriji usvojeni Ugovorom u Maastrichtu 1992. godine trebali su poslužiti kao temeljno polazište za redukciju socijalnih prava u zemljama – članicama EU. Bio je to europski odgovor koji je naznačio prilagodbu na globalnu dominaciju neoliberalnih ideja, kojima se zagovarala redukcija državnih, neproduktivnih troškova (Stubbs, Zrinščak, 2005.: 12–13).

davanja u sve većoj mjeri ovise o sumi pojedinačnih doprinosa osiguranika (primjer su mirovine).

(3) Treću fazu u evoluciji europske socijalne države Palier naziva razdobljem »nakon rezanja troškova« *(au-delà du retrenchement)*. Ona se dijelom preklapa s drugom fazom, pa se također može smjestiti u devedesete godine. Tada su na dnevnom redu institucionalne reforme sustava socijalne zaštite. Sve se više govori o postindustrijskom društvu, kraju kejnzijanizma, globalizaciji, europskoj ekonomskoj integraciji. Preokret je vidljiv u činjenici da se sustavi socijalnog osiguranja više ne prilagođavaju novonastalim okolnostima, nego se upravo te sustave optužuje da su uzročnik krize koja je zahvatila europske kontinentalne države. Kao primjer uzima se velika nezaposlenost, za koju mnogi ekonomski i politički akteri okrivljuju visoke troškove rada i nefleksibilne radne ugovore, koji, kako tvrde kritičari, nisu primjereni okolnostima nastalim uslijed intenzivne globalizacije ekonomije.[10] Budući da su se u zapadnim društvima pojavili socijalni problemi na koje država nema prikladne odgovore, pronalaze se novi instrumenti kojima se nastoje prevladati nastale teškoće. Prednost se daje ciljanim i univerzalnim davanjima, sve se više forsiraju privatna osiguranja i socijalne usluge, čemu se prilagođava način upravljanja socijalnim sektorom. Sve to dovodi do slabljenja klasičnih mehanizama socijalnog osiguranja. »Ove institucionalne reforme podrazumijevaju uvođenje novih instrumenata, kojima je imanentna druga logika socijalne zaštite (financiranje porezima, državno ili privatno upravljanje socijalnim fondovima). Te reforme, dakle, odgovaraju strukturalnim promjenama, koje podrazumijevaju transformaciju same prirode socijalnog sustava«. (Palier, 2006.: 71)

(4) Nakon 2000. godine u kontinentalnim je zemljama Europske unije zabilježen novi val socijalnih reformi. On se događa u okolnostima snažnog djelovanja jedinstvenog europskog tržišta, kada je u većinu zemalja Europske unije uveden euro kao zajednička valuta. Polazište je nove politike Amsterdamski sporazum iz 1997., koji je stupio na snagu 1999. godine. Naime, u Europskoj je uniji prevladalo

[10] Za usporedbu se koriste podaci SAD i Velike Britanije, zemalja u kojima je tržište rada znatno mobilnije, ali u kojima je nezaposlenost osjetno manja.

uvjerenje da sustav socijalne zaštite treba dubinski mijenjati, dakle prilagoditi promijenjenim ekonomskim okolnostima.[11] Primjerice, u mirovinskoj politici prevagu zadobiva pristup koji se temelji na više mirovinskih stupova *(pillars)*. Isto tako, aktualan je koncept »aktivnog starenja«. Nadalje, nastoje se aktivirati nezaposleni, a u zdravstvene se sustave uvodi konkurencija temeljena na tržišnim elementima. Umjesto stare paradigme »o održanju dohotka« na djelu je paradigma »aktiviranja«.[12] Tako se za zapošljavanje nude razne stimulacije koje su nadomjestak naknadama za nezaposlenost. U sustavu socijalne zaštite pojavljuje se dualizam: s jedne strane je »socijalno osiguranje«, a s druge »privatno osiguranje« i socijalna pomoć. Ova promjena stava dovela je do oblikovanja »europskog socijalnog modela«, odnosno »modela otvorene koordinacije« u socijalnoj politici.[13] U dokumentu

[11] Amsterdamskim ugovorom, koji je potpisan 1997., a stupio na snagu 1999. godine, EU se ozbiljnije angažirala na izgradnji europske socijalne dimenzije. Amsterdamskim se ugovorom, premda je u njemu osnovni naglasak na zapošljavanju i podizanju kompetitivnosti europskoga gospodarstva, definira mandat Europske unije u području borbe protiv socijalne isključenosti, dakle uključivanja u društvo socijalno ranjivih skupina i pojedinaca. Institucije EU veću su pažnju socijalnim pitanjima počele posvećivati zbog pojačanog pritiska ekonomskih aktera radi uspostave financijske discipline, koju je zahtijevao Pakt o stabilnosti i suradnji iz 1997. godine. Socijalni akteri europskih institucija, u prvom redu Opća uprava za zaposlenost i socijalne poslove, shvatili su da su socijalne politike isključivo u nacionalnoj nadležnosti fikcija, pa, ako se stvari ne promijene, isključivo će se ekonomski akteri Unije, na svoj redukcionistički način, baviti socijalnim pitanjima.

[12] »Ova sukcesija institucionalnih i strukturalnih reformi i razvijanje politike zapošljavanja (aktivacija, nastojanje da se osigura plaćeni rad) mogu se interpretirati kao promjena opće paradigme u zemljama bismarckovske tradicije socijalne države, koju obilježava prijelaz od sustava održanja dohotka i statusa prema sustavu koji favorizira zaposlenost i koji se oslanja na strategiju aktiviranja«. (Palier, 2006.: 72).

[13] B. Palier upozorava na činjenicu da ova promjena u socijalnoj politici Europske unije koincidira s dolaskom na vlast trojice snažnih socijaldemokratskih lidera u ključnim zemljama Unije, koji su bitno utjecali na europsku politiku. Radi se o Tonyju Blairu u Velikoj Britaniji, Lionelu Jospinu u Francuskoj te Gerhardu Schröderu u Njemačkoj. Njihova je osnovna intencija očuvati nacionalne modele socijalne države, ali su istodobno bili skloni europskim institucijama prepustiti pozitivne prerogative, odnosno koordinativnu i usmjeravajuću ulogu u socijalnoj politici, posebno u području zapošljavanja. To je dovelo do koncipiranja »Modela otvorene koordinacije« (*Open method of coordination* – OMC). On se može objasniti sljedećom rečenicom: »Svaka zemlja nastoji na svoj način primijeniti usvojenu zajedničku orijentaciju u socijalnoj politici, a o poduzetim mjerama svake dvije godine izvještava svoje partnere, a potom se obavlja njihova evaluacija.« (Palier, 2003.: 63–64).

usvojenom na sastanku Europskog vijeća koji je održan u Lisabonu 2000. godine *(Lisabonska agenda),* Europska unija, pored isticanja strateškog cilja povećanja kompetitivnosti i ekonomije zasnovane na znanju *(knowledge based economy),* sadržano je usmjerenje na modernizaciju europskog socijalnog modela te borbu protiv socijalne isključenosti. U tome posebno značenje dobiva politika »aktiviranja« radno sposobnog stanovništva, što podrazumijeva snažnu vezu socijalne politike i zapošljavanja. Tako se promovira koncept »model odraslog radnika« AWM *(adult worker model),* koji znači da svatko tko ima neke radne sposobnosti treba biti zaposlen, pa tako dospjeti u poziciju da unaprijedi vlastito i opće blagostanje. »Ukupno uzevši, Lisabonska strategija znači temeljnu transformaciju Europskog socijalnog modela koja ide od aktiviranja nezaposlenih ka ostvarenju 'modela odraslog radnika' (AWM), što znači zapošljavanje svih odraslih građana« (Annesley, 2007.: 202).

Kada je riječ o našoj zemlji, utjecaji Europske unije, čijom će članicom uskoro postati naša zemlja, trebaju, s jedne strane, ograničiti utjecaj neoliberalne paradigme globalnih financijskih institucija (Svjetske banke i MMF-a), koje su u Hrvatskoj bile snažno prisutne tijekom devedesetih godina, a isto tako uvoditi i u Hrvatsku socijalnu europsku »stečevinu«.

No prije toga, rekli bismo, sadašnjeg i budućeg »susreta« hrvatske i europske socijalne politike, potrebno se detaljnije upoznati s pokazateljima o evoluciji hrvatske socijalne države tijekom posljednjih sedam godina.

Hrvatska socijalna politika nakon 2000. godine

Razlikovat ćemo dvije faze u razvoju hrvatske socijalne politike nakon 2000. godine. Prva faza, koja obuhvaća razdoblje 2000.–2003. godine, u znaku je stabilnoga gospodarskog rasta, otvaranja prema svijetu, okretanja prema Europskoj uniji. Na socijalnom planu Hrvatska bilježi nastavak u devedesetim godinama započetih socijalnih reformi, uglavnom pod pokroviteljstvom globalnih financijskih orga-

nizacija, Svjetske banke i Međunarodnoga monetarnog fonda. Druga faza obuhvaća razdoblje 2004.–2007. godine, a u znaku je nastavka stabilnoga gospodarskog rasta, ali i intenzivnih priprema za članstvo u Europskoj uniji, koje se ogledaju i na socijalnom planu.

(1) Početkom 2000. godine u Hrvatskoj je došlo do promjene vlasti. Umjesto Hrvatske demokratske zajednice, političke stranke koja je 90-ih godina, djelomično i pod pritiskom izvanrednih ratnih, a potom teških poratnih okolnosti, autoritarno upravljala zemljom, na vlast je došla koalicija šest do tada oporbenih stranaka, predvođenih Socijaldemokratskom partijom, strankom nastalom reformiranjem bivšega Saveza komunista Hrvatske.

U tim je godinama Hrvatska u znatnoj mjeri prevladala najteže posljedice rata. (Prema kompetentnim procjenama 2003. godine je dosegnula predratnu razinu BDP-a po glavi stanovnika. Ipak, iz rata je preostalo nekoliko krupnih problema, uz ostalo, povratak i integracija određenog broja izbjeglica, pretežno srpske nacionalnosti.) O relativno stabiliziranoj gospodarskoj situaciji Hrvatske svjedoče podaci o stopama rasta BDP-a te kretanju realnog bruto društvenog dohotka građana.

Tablica 1. Pokazatelji gospodarskog razvoja Hrvatske 2000. – 2006. godine

*- u eurima**

Godina	Ukupni BDP (mln)	BDP *per capita* (kupovna moć)	Stopa rasta BDP-a (u %)
2000.	19 955	8 200	2,9
2001.	22 138	8 600	4,4
2002.	24 448	9 300	5,6
2003.	26 216	9 800	5,3
2004.	28 677	10 600	4,3
2005.	31 360	11 100	4,3
2006.	34 212	11 700	4,8

Izvor: Europska komisija: *Hrvatska: Izvješće o napretku 2007.,* Statistički dodatak, str. 1.

* Ukupni BDP nije iskazan u vrijednosti kupovne moći, pa se po metodologiji izračuna razlikuje od BDP-a *per capita*.

Prema visini BDP-a po stanovniku, s obzirom na paritet kupovne moći (PPP), Hrvatska je 2003. godine dosegla 52,4% udjela prosjeka Europske unije (25 članica). Procjenjuje se da se hrvatski BDP po stanovniku, u odnosu na prosjek EU, povećao na 54% u 2005. godini (Vlada RH, 2006.: 16).[14]

U Hrvatskoj se u tim godinama donekle poboljšala situacija u pogledu zaposlenosti. Stopa zaposlenosti (udio zaposlenih u radnom kontingentu 15–64 godine) porasla je od 51,3% godine 2000. na 55,6% godine 2006. Istodobno, udio se nezaposlenih (tzv. anketna nezaposlenost) u ukupnoj radnoj strani smanjio od 17,0% na 11,1% (Europska komisija, 2007.: Statistički dodatak, str. 4).

Razumijevanju ukupne hrvatske situacije također pridonose pokazatelji o demografskim promjenama koje su uslijedile nakon 2000. godine.

Tablica 2. Pokazatelji demografskih promjena u Hrvatskoj u razdoblju 2000.–2006. godine

Godina	Stopa prirodne promjene st. (prom.)	Neto migr. stopa (promili)	Očekivano trajanje života (godine)	
			M.	Ž.
2000.	– 1,5	5,3	70,5	77,8
2001.	– 1,9	3,8	71,1	78,1
2002.	– 2,4	1,9	71,2	78,3
2003.	– 2,9	2,7	71,4	78,4
2004.	– 2,1	2,6	72,0	79,0
2005.	– 2,1	1,9	71,8	78,8
2006.	– 2,0	1,6	72,5	79,5

Izvor: Europska komisija: *Hrvatska: Izvješće o napretku 2007.*, Statistički dodatak, str. 4.

[14] U dokumentu *Strateški okvir za razvoj 2006.–2013.* zapisana je sljedeća prognoza: »Hrvatska bi mogla ostvariti prosječnu stopu rasta od šest posto u razdoblju 2006.– 2013. Uz takvu stopu rasta, Hrvatska bi na kraju toga razdoblja mogla dosegnuti tri četvrtine (75%) prosječnog dohotka po stanovniku EU 25 ukoliko EU nastavi rasti prosječno po dva posto godišnje.– (Vlada RH, 2006.: 16).

Iz gornje tablice može se zaključiti da je hrvatska demografska situ-acija dosta nepovoljna. Glavni su uzroci demografske recesije bile niske stope fertiliteta, koje su pale ispod 1,4.[15] S druge strane, smanjile su se i neto-migracijske stope, koje su bile relativno visoke u poratnim godinama. Očigledno je da se potencijalni rezervoar imigrantske populacije (najvećim dijelom iz Bosne i Hercegovine) postupno iscrpljuje, pa se u sljedećim godinama može očekivati negativna demografska bilanca, koja će se odraziti u mjerama populacijske i obiteljske politike.[16] S druge strane, na djelu je proces starenja stanovništva, koji je posljedica s jedne strane smanjenog fertiliteta, a, s druge, povećanja očekivanog trajanja života. Povećanje udjela stare populacije u demografskoj strukturi znači povećanje socijalnih troškova u obliku mirovina, zdravstvene zaštite te izdataka za skrb o starijim ljudima.

O hrvatskoj socijalnoj politici govore podaci o javnim izdacima za socijalnu zaštitu. Na osnovi njih, na posredan način, može se zaključivati o obuhvatu i usmjerenosti socijalno-političkih mjera.

Tablica 3. Udio javnih troškova za socijalnu zaštitu u BDP-u Hrvatske u razdoblju 1999.–2004. godine[17]

Godina	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.
Ukupni troškovi	26,2	26,7	26,5	25,0	23,7	23,4
Zdravstvo *	7,2	7,5	7,2	6,7	6,5	6,6
Socijalno osiguranje (mirovine i ostalo)	16,3	16,5	16,9	16,0	13,9	13,6
Socijalna skrb	2,1	2,1	2,0	1,8	2,7	2,6
Ostali troškovi	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6

Izvor: Vlada Republike Hrvatske, Europska komisija: *Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske,* Zagreb, 2007.: 65.

[15] Godine 2000. u Hrvatskoj se rodilo 6 500 djece manje nego što je umrlo stanovnika, dok je 2006. godine negativna razlika nataliteta i mortaliteta iznosila 8 932. Najveća je negativna promjena stanovništva zabilježena 2003. godine i iznosila je – 12 907.

[16] U nekim gospodarskim sektorima već se osjeća manjak radne snage (npr. u građevinarstvu i brodogradnji te u turizmu), pa su se počeli javljati prvi nagovještaju uvoza radne snage.

[17] Hrvatska u pogledu javnih socijalnih izdataka zaostaje za Europskom unijom, koja je 2004. godine na socijalnu zaštitu trošila u prosjeku 27,3% BDP-a.

Napomena: Uključeni su troškovi konsolidirane središnje države te nekonsolidirani troškovi lokalne i područne samouprave. Počevši od 2002. godine podaci koji se odnose na lokalnu i područnu samoupravu obuhvaćaju 51 najveću lokalnu i područnu jedinicu, koje sudjeluju sa 70–80% u ukupnim troškovima lokalne i područne samouprave.
*Riječ je o neposrednim troškovima zdravstvene zaštite, dok su naknade za bolovanja, putovanje i slično iskazane u stavci »Socijalno osiguranje«.

Sudeći po iznesenim podacima, socijalni su troškovi u 2004. godini relativno smanjeni u odnosu na prve godine tretiranog razdoblja. Međutim, s obzirom na razne intervencije koje su se u socijalnoj sferi dogodile tijekom izborne 2007. godine (u prvom redu mislimo na povrat duga umirovljenicima, korekcije tzv. »novih mirovina« te porast izdataka na temelju prava hrvatskih branitelja), stvarni udio socijalnih troškova u BDP-u sigurno se povećao iznad navedenog iznosa.[18]

U ovom su razdoblju nastavljene potkraj devedesetih godina započete krupne socijalne reforme. Tako je od početka 2002. godine počela druga faza mirovinske reforme, koja je donijela uvođenje kapitalizirane mirovinske štednje (obvezne i dobrovoljne) u okviru drugog i trećeg mirovinskog stupa. Nadalje, u zdravstvenom osiguranju povećana je participacija korisnika medicinskih usluga, a uvedeno je dopunsko zdravstveno osiguranje (Zrinščak, 2007.). Zakoni kojima se regulira tržište rada i zapošljavanje promijenjeni su 2002. i 2003. godine. Drugim riječima, novim je propisima smanjena razina zaštite zaposlenih te otvorena šira mogućnost fleksibilizacije tržišta rada. Slične su mjere poduzele i neke druge postsocijalističke zemlje, koje su se na taj način nastojale prilagoditi globaliziranom tržištu i intenzivnoj međunarodnoj kompeticiji (Matković, 2003.).[19]

[18] Neki od tih izdataka isplaćuju se iz fondova koji se »hrane« iz državnog vlasništva u poduzećima, pa naizgled ne ulaze u državne socijalne troškove. (Npr. fond branitelja ili pak fond za povrat duga umirovljenicima.) To je, međutim, samo privid kojim se kamufliraju stvarni socijalni troškovi.

[19] U Izvješću Ministarstva rada i socijalne skrbi koje se odnosi na ovo razdoblje, te zakonske promjene u području rada i zapošljavanja objašnjavaju se na sljedeći način: »Veća konkurentna sposobnost Hrvatske dugoročno će značiti više novih radnih mjesta, povećanje zaposlenosti, smanjenje siromaštva i jačanje socijalne sigurnosti. Fleksibilno tržište rada jedan je od preduvjeta zdrava gospodarstva.« (Ministarstvo rada i socijalne skrbi, 2003.: 27).

Važne su se promjene dogodile u oblasti zaštite djece i obitelji. Tako su pooštreni cenzusi za dječje doplatke, što je obrazloženo činjenicom da su znatno porasla sredstva koja je za tu namjenu trebalo izdvajati iz državnog proračuna. Smanjeno je vrijeme plaćenih porodnih dopusta, ali je proširenо pravo na porodni dopust na nove kategorije majki (nezaposlene, poljoprivrednice itd.) (Puljiz, Zrinščak, 2002.). Budući da se u sljedećim godinama očekuje znatno povećanje broja zaposlenih žena, to će zahtijevati nova financijska sredstva i dodatne mjere radi usklađivanja obiteljskih i radnih obveza. Riječ je o širenju i unapređenju usluga za djecu i obitelj koje olakšavaju teret zaposlenim roditeljima (Puljiz, Bouillet, 2003.).

Nadalje, usvojeno je nekoliko strategijskih dokumenata, u kojima su naznačeni pravci budućih promjena u sustavima socijalne sigurnosti. Riječ je o strategiji razvitka mirovinskog sustava i socijalne skrbi, strategiji razvitka zdravstvene zaštite, dokumentu o nacionalnoj obiteljskoj politici, programu borbe protiv siromaštva te nekim drugim dokumentima.[20]

Može se, dakle, reći da je u razdoblju 2000.–2003. godine definiran osnovni koncept socijalnih reformi te da je redefinirana uloga glavnih čimbenika u distribuciji socijalne dobrobiti. Nadalje, smanjena je uloga države, a u stvaranju i raspodjeli socijalne dobrobiti važnost su dobili drugi čimbenici – tržište, obitelj i organizacije civilnoga društva. Podaci o socijalnim troškovima, kao i neke mjere koje su poduzimane u socijalnoj politici (fleksibilizacija tržišta rada, manji izdaci za obitelji i djecu, smanjeni priliv umirovljenika te pad zamjenske mirovinske stope u odnosu na plaću[21]), pokazuju da je u tom razdoblju primjenjivana politika redukcije socijalnih troškova *(retrenchement),* naslijeđena iz druge polovice devedesetih godina, koje su bile u znaku dominantne neoliberalne paradigme i globalnih financijskih institucija.

[20] Riječ je o nekoliko strategijskih dokumenata izrađenih u okviru projekta Ureda za strategiju razvitka Hrvatske pod naslovom *Hrvatska u 21. stoljeću*.

[21] Upravo je nezadovoljstvo umirovljenika bilo uzrok formiranju političke stranke Hrvatske stranke umirovljenika, koja je na izborima 2003. godine postigla znatne uspjehe i s nekoliko zastupnika ušla u Sabor.

Ovdje je potrebno reći da je u tim godinama Hrvatska napravila značajne korake na putu integracije u europske i druge međunarodne asocijacije. Tako je 2001. godine potpisala Pakt o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj uniji, a 2003. godine podnijela je kandidaturu za članstvo u Europskoj uniji. Iste je godine Hrvatska ratificirala Europsku socijalnu povelju i tri njezina protokola. Na taj se način obvezala Vijeću Europe podnositi dvogodišnje izvještaje o stanju socijalnih prava u zemlji. Od važnih europskih socijalnih dokumenata, Hrvatskoj je preostalo usvajanje revidirane Europske socijalne povelje te Europskog zakonika socijalne sigurnosti (osnovnog i revidiranog).

(2) Nakon četverogodišnje vladavine stranaka lijevoga centra, predvođenih SDP-om, potkraj 2003. godine na vlast se vratila Hrvatska demokratska zajednica, u koaliciji s nekoliko manjih stranaka. Hrvatska se demokratska zajednica, u međuvremenu, uglavnom, preobrazila od autoritarne u modernu demokratsku stranku, koja zagovara integraciju Hrvatske u Europsku uniju, a to podrazumijeva prihvaćanje europskih demokratskih standarda u unutrašnjoj politici. Nova je vlast stabilizirala međunarodni položaj zemlje, a Hrvatska je 2004. godine postala kandidat za članstvo u Europskoj uniji. Pregovori o pristupanju počeli su u jesen 2005. godine, a aktualne su prognoze da će Hrvatska punopravnim članom Europske unije postati 2010.–2011. godine.

Na ekonomskom su planu ostvareni relativno dobri rezultati. Kako je vidljivo iz tablice 3, godišnje su stope rasta BDP-a u prosjeku premašile 4%. Za gospodarski je napredak Hrvatske od ključne važnosti bila izgradnja kapitalnih infrastrukturnih objekata, prije svega autoceste Zagreb–Split (koja je većim dijelom bila izgrađena u mandatu prethodne vlade), najvećega prometnog objekta u povijesti Hrvatske, osobito važnog za razvoj turizma. Nadalje, nakon ratnih sukoba i ratom uzrokovanih masovnih trauma stanovništva, Vlada je poboljšala odnos sa srpskom nacionalnom zajednicom, kao i odnose sa susjednim državama, nastalima na prostoru bivše Jugoslavije. Riješeno je dosta problema srpskih izbjeglica – povratnika iz Srbije i Bosne i Hercegovine.

Kada je pak riječ o socijalnoj politici, dolaskom na vlast nove koalicije na čelu s HDZ-om napravljena je reorganizacija resora nad-

ležnog za socijalne poslove. Umjesto nekadašnjeg Ministarstva rada i socijalne skrbi, socijalno je područje djelovanja Vlade, za razliku od prakse većine europskih zemalja, raspodijeljeno između tri nova ministarska resora.[22] Tako je došlo do fragmentacije, a ponegdje i do nejasnih razgraničenja, nadležnosti u socijalnom području. To je izazvalo znatne poteškoće u kreiranju i koordiniranju te provedbi socijalne politike. [23]

U mirovinskom osiguranju središnji je problem »povrat duga« umirovljenicima, nastao tijekom devedesetih godina. Ustavni je sud o tome donio odluku u svibnju 1998. godine, a dug je umirovljenicima postupno, u različitim oblicima, vraćan tijekom posljednjih nekoliko godina. Godine 2004. usvojen je Zakon o provođenju Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 12. svibnja 1998. godine. Slijedom toga postignuta je suglasnost Vlade i udruga umirovljenika oko visine i načina otplate preostalog duga umirovljenicima. U međuvremenu je postao aktualan problem tzv. »novih mirovina«. Naime, primanja umirovljenika koji su napustili svijet rada nakon 1999. godine, nakon početka primjene prve faze mirovinske reforme, zbog promijenjenoga načina obračuna mirovina sve više su zaostajala za mirovinama ostvarenima u prethodnome razdoblju. Razlika između »starih« i »novih« mirovina kod posljednje generacije umirovljenika u prosjeku je dosegla oko 25%. Zakonom o dodatku na mirovine, ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju od 13. srpnja 2007. godine, korisnicima novih mirovina u razdoblju 1999.–2010. godine određen je dodatak na mirovinu, kojim je riješen i taj problem nejednakosti mirovina nastao primjenom reforme.

[22] Socijalna skrb je tako dospjela u sastav Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, rad i mirovinski sustav pripali su Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, a formirano je i novo Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, kojemu je u nadležnost dospjela obiteljska politika te neka područja socijalne skrbi.

[23] Nigdje nismo uspjeli naći ozbiljno obrazloženje ovih organizacijskih promjena u socijalnoj politici, koje su, nema sumnje, izazvale teškoće u njezinu ukupnom funkcioniranju.

Nepovoljna demografska situacija u zemlji potaknula je Vladu na izradu dokumenta »Nacionalna populacijska politika«, koji je u Saboru usvojen 2006. godine. (Vlada Republike Hrvatske, 2006.) U njemu se zagovara niz mjera stimuliranja nataliteta te olakšica za obitelji s malom djecom, čije financiranje, čini nam se, nadmašuje aktualne financijske mogućnosti zemlje. U tom smislu tijekom 2007. godine donesene su nove mjere kojima se povećavaju neka davanja, naknade i dopusti za djecu i rodilje. Populacijska i obiteljska politika su, dakle, ponovno doživjele korekture, nakon strateških dokumenata usvojenih u prethodnome razdoblju.[24]

S ozbiljnim problemima financiranja suočilo se hrvatsko zdravstvo. Ukupni su zdravstveni troškovi najvišu razinu dosegli 2000. godine, kada su iznosili 11,2% BDP-a. U 2005. godini udio zdravstvenih troškova u BDP-u Hrvatske bio je 7,9%, od čega su 1,1% činili privatni izdaci građana (Zrinščak, 2007.: 210).[25] Zdravstvenom je zaštitom praktično pokriveno sve stanovništvo, a hrvatski su zdravstveni pokazatelji, u odnosu na druge zemlje, približno jednake razine razvijenosti, relativno povoljni. S druge strane, analitičari upozoravaju na probleme socijalnih nejednakosti u ostvarivanju zdravstvene zaštite, odnosno na probleme pristupa zdravstvenim uslugama.[26] S obzirom na trendove starenja, kao i na sve veće zdravstvene aspiracije stanovništva, veliki je pritisak na povećanje zdravstvenih troškova. Zdravstveni je sustav u stalnom financijskom deficitu, koji je moguće prevladati temeljitom

[24] Dosadašnje je iskustvo pokazalo da populacijska politika u Hrvatskoj ima veliki izborni potencijal, pa mjere poticanja nataliteta imaju visoko mjesto na ljestvici predizbornih nadmetanja. Međutim, jednako tako pokazalo se da nove vlasti u pravilu ignoriraju dokumente i dostignuća prethodne, njima opozitne vlasti, tako da je na djelu, po našem mišljenju, štetni diskontinuitet u izgradnji ključnih sustava socijalne politike.

[25] U ovaj iznos zdravstvenih troškova nisu uključeni troškovi lokalne i regionalne uprave i samouprave, koji su, prema procjenama Vlade, iznosili 0,1% BDP-a (*Nacionalna strategija razvitka zdravstva 2006.–2011,* 2006.).

[26] Istraživanja percepcije nejednakosti u ostvarivanju zdravstvene zaštite pokazala su da hrvatski građani u najnižem imovinskom kvartilu u znatno većem broju smatraju da teže ostvaruju osnovnu zdravstvenu zaštitu u odnosu na istu kategoriju građana u starim (EU 15) i novim članicama Europske unije (10 zemalja). »U Hrvatskoj je 26% ispitanika u najnižem kvartilu poteškoće u ostvarivanju osnovne socijalne zaštite smatralo ozbiljnim problemom, u odnosu na 5,4% ispitanika te kategorije u starim, te 9,4% ispitanika u novim članicama Europske unije« (Šućur, Zrinščak, 2007.: 653).

reformom. Zdravstvena reforma treba, dakle, redefinirati strukturu te financiranje i raspodjelu zdravstvene potrošnje. U tom smislu realno je očekivati da će građani, posebno oni imućniji, ubuduće snositi sve veći dio tereta financiranja zdravstvenih usluga.

Jedan od ključnih problema hrvatskoga društva je relativno niska stopa zaposlenosti stanovništva. Posebno zabrinjava činjenica što je niska zaposlenost zabilježena među mlađim stanovništvom, koje tek ulazi u svijet rada, kao i među starijim stanovništvom, koje relativno rano napušta status zaposlenosti. Od svih nezaposlenih njih oko 50% pripada kategoriji dugotrajno nezaposlenih, što znači da su bez posla više od godinu dana. Naknadu za nezaposlenost 2006. godine primalo je 23,6% nezaposlenih, a njezina se visina kretala između 900 i 1000 kuna. Aktivna politika na tržištu rada relativno je slabo zastupljena, a njezine mjere obuhvaćaju malu populaciju nezaposlenih. Nadalje, u Hrvatskoj je u to vrijeme sve prisutniji proces fleksibilizacije i prekarizacije rada, što znači da je rad kao zaposlenost manje siguran, odnosno da je njegova zakonska zaštita smanjena. Paralelno s time, slabi utjecaj sindikata, kojima se smanjuje broj članova, a isto tako opada sindikalna moć u zaštiti radničkih prava. Fleksibilizacija i prekarizacija rada posljedice su globalizacije, tehnoloških promjena te ekspanzije tercijarnog sektora u nacionalnoj ekonomiji, u kojem se veći dio, ponajprije mlađe radne snage, zapošljava na privremenim, povremenim te drugim nesigurnim poslovima (Puljiz, 2006.).[27]

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, postotak osoba koje su bile u riziku od siromaštva, što znači da su imale dohodak ispod praga siromaštva, 2006. godine u Hrvatskoj iznosio je 16,3%. Ginijev koeficijent nejednakosti dohotka iste je godine u našoj zemlji iznosio 0,28. (DSZ, 2007.: 1–4). Zanimljiva je ocjena Svjetske banke, koja se, uz ostalo, bavi istraživanjem siromaštva u postsocijalističkim zemljama. U njoj stoji da su sredstva namijenjena siromašnima u Hrvatskoj relativno dobro usmjerena, ali se istodobno kritiziraju neki programi socijalne politike, npr. doplatci za djecu, koji, kako stoji u

[27] Na hrvatskom je jeziku objavljena knjiga *Fleksigurnost. Relevantan pristup za srednju i istočnu Europu* (2007.), koju su uredile Cazes, S. i Nesporova, A., u kojoj je prilog S. Crnković-Pozaić o trendovima na tržištu rada u Hrvatskoj.

izvještaju, nisu dobro usmjereni, pa stoga nedovoljno pridonose suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti (Svjetska banka, 2007.: 7).

U okviru pristupnog partnerstva Vlada RH je, u suradnji s Europskom komisijom, godine 2007. izradila »Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju« (*Joint memorandu on social inclusion – JIM*). Cilj je pomoći našoj zemlji u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti te pripremiti njezino sudjelovanje u »Modelu otvorene koordinacije« (OMC) socijalne politike, koju od devedesetih godina prakticira Europska unija.[28] U pripremi Memoranduma, a u organizaciji Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP), skupina hrvatskih stručnjaka priredila je opsežnu analizu »Neumreženi: lica socijalne isključenosti u Hrvatskoj« (UNDP, 2006.)[29]. U tom se dokumentu, pored ostalog, analizira situacija ranjivih socijalnih skupina u Hrvatskoj, kao što su stari ljudi, djeca, etničke manjine, posebno Romi. Tamo nalazimo podatak da se, s obzirom na tri dimenzije socijalne isključenosti, 11,5% hrvatskih građana smatra socijalno isključenima, što je otprilike postotak građana koji su u istraživanju Svjetske banke označeni kao siromašni (UNDP, 2006.: 21).

U hrvatskoj socijalnoj politici u poratnome razdoblju važno su mjesto dobili veterani Domovinskog rata te članovi njihovih obitelji. Budući da je riječ o relativno brojnoj socijalnoj skupini, koja je dobro organizirana, te koja ima znatan utjecaj na donošenje političkih odluka, rješavanju njihovih problema posvećena je prilično znatna pažnja, a za tu se svrhu izdvajaju velika financijska sredstva (Dobrotić, 2008.)[30].

---

[28] U uvodniku ovog dokumenta stoji: »Memorandum iznosi glavne izazove u rješavanju pitanja siromaštva i socijalne isključenosti, predstavlja glavne mjere politike koje je Republika Hrvatska poduzela u svjetlu sporazuma o tome da se zajednički ciljevi EU-a počnu prevoditi u nacionalne politike, te identificira ključna politička pitanja za buduće praćenje i preispitivanje politike« (Vlada RH, Europska komisija, 2007.: 1).

[29] Analiza je napravljena na osnovi standardne europske metodologije istraživanja kvalitete života, a u anketi je sudjelovalo gotovo devet tisuća građana iz svih krajeva Hrvatske. Na kraju publikacije je Statistički dodatak, u kojem su dani osnovni podaci o siromaštvu, kvaliteti života i društvenom razvoju Hrvatske.

[30] I. Dobrotić u svom članku o pravima branitelja Domovinskog rata piše: »Kada govorimo o hrvatskom sustavu skrbi za branitelje, možemo reći da se radi o vrlo opsežnom sustavu koji iz godine u godinu postaje sve izdašniji. Posljednje su zakonske izmjene

Može se, dakle, reći da se u posljednjemu četverogodišnjem razdoblju poboljšala socijalna i ekonomska situacija u zemlji, pa je Hrvatska ušla u fazu »konsolidiranog postsocijalizma«. U socijalnoj je politici došlo do širenja prava i novih socijalnih izdataka. Prije svega mislimo na povrat duga umirovljenicima, korekciju »novih mirovina«, povećanje nekih obiteljskih prava i naknada, rast izdataka za prava branitelja Domovinskog rata. Moguće je, dakle, govoriti o ekspanziji socijalnih troškova, posebno u 2007. godini[31] pa je njihov udio u BDP-u, izvjesno je, porastao u odnosu na troškove iskazane u tablici br. 3.

Nekoliko predviđanja za budućnost

Ključno je pitanje: kako će se, s obzirom na unutarnje i vanjske okolnosti, o kojima je do sada bilo riječi, hrvatska socijalna država razvijati u sljedećem razdoblju?

Uz nužni oprez, kojeg uvijek treba imati prilikom govora o perspektivama tako varijabilne i u svom djelovanju raznim okolnostima podložne javne politike[32], usudit ćemo se naznačiti moguće buduće razvojne trendove hrvatske socijalne politike.

Možemo, dakle, predvidjeti da će se u velikim sustavima socijalne sigurnosti, kao što su mirovinski i zdravstveni sustav, nastaviti trendovi u prošlom razdoblju započete »rekomodifikacije«, odnosno »potržišnjenja«. Drugim riječima, građani će svojim doprinosima i drugim oblicima plaćanja sve više sudjelovati u financiranju svojih mirovina te zdravstvene zaštite. U prilog takva predviđanja govore već nagoviješteni projekti proširenja drugog i trećeg stupa mirovinskog osiguranja, kao i reformi usmjerenih na prevladavanje deficita u

uvele nova prava te proširile krug korisnika pojedinih prava. Stoga, a i zbog sve većeg broja branitelja koji će odlaziti u mirovinu, treba očekivati da će se izdaci unutar ovog sustava povećavati.« (Dobrotić, 2008: 79–80).

[31] Riječ je o predizbornom razdoblju, kada su socijalna izdavanja vrlo važan argument u borbi za glasove birača.

[32] Veljko Rus, ugledni slovenski socijalni analitičar, svojedobno je napisao da je razvoj socijalne politike »više eratičan nego logičan«.

zdravstvu povećanim sudjelovanjem građana u plaćanju zdravstvenih usluga.[33]

Kao protuteža uvođenju tržišnih elemenata u mirovinski i zdravstveni sustav, treba očekivati jačanja temeljne socijalne zaštite, a k tome i mjere socijalnog uključivanja marginaliziranih skupina i pojedinaca. To podrazumijeva uvođenje socijalnih instituta kao što su nacionalne (socijalne, temeljne) mirovine, zdravstvena zaštita zajamčena svim građanima, olakšice u pristupu zdravstvenim uslugama siromašnima, uvođenje obveznog srednjeg obrazovanja, mjere aktivne politike na tržištu rada, zapošljavanje osoba s invaliditetom te pripadnika drugih socijalno ranjivih skupina.

Nema sumnje da će u budućnosti veliku pažnju trebati obratiti sve brojnijoj starijoj populaciji. Tu nije riječ samo o dostojnim mirovinama i prihodima starijih osoba, nego o modalitetima zadržavanja starih ljudi u djelatnom stanju u okviru koncepta »aktivnog starenja«. Nadalje, za jedan broj starih ljudi posebno su važne institucije smještaja, zbrinjavanja, raznovrsnih drugih usluga, kao što su domovi za stare, gerontološki centri, centri za pomoć i njegu, udomiteljstva i slično. Upravo na tom polju treba očekivati znatno više privatne inicijative, tržišnih elemenata, kao i djelovanja civilnih udruga, koji će poboljšati zbrinjavanje starih i nemoćnih. S obzirom na starenje stanovništva, te na promjene u strukturi obitelji, koje dovode do velikog broja samačkih kućanstava, potražnja za takvim oblicima socijalnih usluga brzo će rasti, a sve veći broj građana spreman ih je u potpunosti ili pak djelomično financirati.[34]

Nadalje, negativni populacijski trendovi nameću potrebu povećanih javnih izdvajanja za potpore djeci, odnosno obiteljima s djecom.

---

[33] Suprotne primjere, kao što je ukidanje pristojbe u zdravstvenoj zaštiti, treba promatrati kao mali ustupak koji je poslužio u predizbornim nadmetanjima. Uostalom, kao najava prevaljivanja dijela zdravstvenih troškova na građane, koriste se česte usporedbe sa zapadnim zemljama, u kojima je privatna participacija u plaćanju zdravstvenih usluga znatno veća nego u nas.

[34] Esping-Andersen u jednoj svojoj raspravi upozorava na rezultate istraživanja u zapadnim zemljama, prema kojima stariji ljudi raspolažu sa znatnom imovinom, od koje jedan dio transferiraju prema djeci i unucima. Bilo bi korisno istražiti u kojoj mjeri takva ocjena vrijedi za Hrvatsku (Esping-Andersen, 2006.: 37).

Do sada je u nas prevladavala pasivna obiteljska politika, u kojoj su središnje mjesto imale financijske naknade (dječji doplatci, porezne olakšice, naknade za majke i roditelje i sl.) te dopusti. Štoviše, u Hrvatskoj je dosta proširena iluzija da se raznim naknadama obiteljima i djeci mogu preokrenuti negativni populacijski trendovi. S druge strane, moderna obiteljska politika, za koju očekujemo da će u nas biti prihvaćena, podrazumijeva razvijene usluge kao ključni instrument usklađivanja vanjskog rada i obitelji. Pokazalo se da takva moderna politika zaposlenih roditelja (»dvaju hranitelja« ili »jednog i pol hranitelja«, u kojoj je jedan roditelj stalno, a drugi djelomično zaposlen), razvijenih usluga za djecu i obitelj te rodne ravnopravnosti, postiže znatno bolje natalitetne učinke nego klasična politika »jednog hranitelja«, odnosno politika naknada i dopusta.[35] Kao što je rečeno, Lisabonska strategija EU promovira projekt »Model odraslog radnika« (AWM), što znači da treba stvarati takve uvjete u kojima će svi ljudi s nekim radnim sposobnostima na različite načine biti angažirani u svijetu rada.

U tom kontekstu treba upozoriti na očekivane trendove u obrazovnoj politici, kao ključnom elementu šire shvaćene socijalne politike. Oni podrazumijevaju podizanje obrazovne razine ukupne populacije te pripremu za kompetitivno »društvo znanja«. S tim u vezi je skoro uvođenje obveznog srednjeg obrazovanja, koje će dugoročno zahtijevati znatno veća državna ulaganja u ljudski faktor, u aktiviranje ljudskih resursa.

Tako smo, na posredan način, ušli u ključni kompleks mjera koje se tiču zapošljavanja i strukture rada. Jednostavno, Hrvatska u sljedećem razdoblju mora podići stopu ukupne zaposlenosti stanovništva, koja je danas relativno niska u odnosu na druge europske zemlje. To utoliko više što će nepovoljni demografski trendovi na duži rok pogoršati već sada nepovoljan omjer aktivnog i uzdržavanog stanovništva. Uostalom, u nekim sektorima privređivanja u Hrvatskoj se već sada osjeća manjak radne snage, pa se angažiraju radnici iz susjednih i

[35] Politika »dvaju hranitelja« preteže u skandinavskim zemljama, a »jednog i pol hranitelja« u Nizozemskoj, koja ima dosta djelomične zaposlenosti *(part time)*, ali koja je stabilna. Obje te obiteljske politike relativno su uspješne u stimuliranju nataliteta.

istočnoeuropskih zemalja. Međutim, novo zapošljavanje, u koje će trebati uključiti kako mlađe tako i starije stanovništvo, podrazumijeva znatno veću mobilnost radne snage nego što je to do sada bio slučaj. Sve veća fleksibilizacija zaposlenosti utjecat će na novu politiku na tržištu rada. Ona podrazumijeva veću mobilnost i fleksibilnost rada, ali i znatno veći angažman države i socijalnih partnera na regulaciji zapošljavanja te na održanju nužne razine socijalne sigurnosti, koja jamči osnovnu dobrobit svih građana, dakle i nezaposlenih.

Paradigme »uključivanja« i »socijalne kohezije«, koje su posljednjih nekoliko godina promovirale europske institucije, a koje svoje uporište imaju u temeljnim ljudskim i socijalnim pravima, podrazumijevaju široku lepezu djelovanja svih aktera socijalne politike. Te mjere idu od potpore obiteljima s djecom, preko ulaganja u odgojno-obrazovni sustav i cjeloživotno obrazovanje, poboljšanje temeljne zdravstvene zaštite, suzbijanje siromaštva, do uključivanja u aktivni ekonomski i društveni život svih onih koji u njemu mogu i žele sudjelovati. Na širem planu, to znači jačanje sposobnosti društva da se, u svijetu zahvaćenom brzim promjenama, u uvjetima pluralizacije i individualizacije, učinkovito suoči s kompleksnim izazovima koji se pred njega postavljaju. Socijalno kohezivno društvo, u kojem se uspješno prevladavaju socijalni problemi, i u kojeg se integriraju njegovi članovi s punim pravima i različitostima, kompetitivno je i gospodarski uspješno društvo.[36]

Drugim riječima, s jedne strane možemo očekivati »povlačenje« države iz dijelova sustava koji će biti izloženi intenzivnijem djelovanju tržišta, dakle »rekomodifikaciji socijalnih prava« (mirovinski i zdravstveni sustav, neke vrste socijalnih usluga, posebno za stare ljude), dok, s druge strane, treba očekivati opsežniju intervenciju države u demografskoj sferi, u odgoju, obrazovanju, politici na tržištu rada, socijalnom uključivanju i jačanju osnovnih dimenzija socijalne kohezije.

[36] Ovdje je vrijedno citirati definiciju socijalne kohezije Vijeća Europe: »U ovom se vodiču predlaže da se socijalna kohezija u modernom društvu definira kao sposobnost društva da dugoročno osigura dobrobit svim svojim članovima, uključujući pravičan pristup raspoloživim resursima, poštovanje dostojanstva u različitosti, osobnu i kolektivnu autonomiju te odgovornu participaciju« (Conseil de l'Europe, 2005.: 23).

To podrazumijeva znatnu transformaciju osnovnih značajki socijalne države, od pasivne, protektivne prema aktivnoj, produktivnoj ulozi u društvu. Lako je zaključiti da je Hrvatska u razdoblju nakon stjecanja neovisnosti (u znatnoj mjeri pod pritiskom nepovoljnih okolnosti u kojima se zbog rata i postsocijalističke tranzicije nalazila), u pretežnoj mjeri razvijala protektivnu dimenziju socijalne države. (Najvidljiviji su njezini indikatori brojni umirovljenici te branitelji koji su stekli određena socijalna prava te su tako praktično društveno pasivizirani.) Na drugoj strani, produktivna funkcija socijalne države uglavnom je bila zanemarena. (Indikator je relativno niska stopa zaposlenosti stanovništva, nerazvijena aktivna politika na tržištu rada, nedostatne mjere socijalnog uključivanja.)[37] Velika promjena koja predstoji u usmjerenosti i strukturi socijalne države sastoji se, dakle, u jačanju njezine dosad zanemarene produktivne dimenzije.

Vidimo, dakle, da velikog povlačenja države iz socijalne sfere, kako se to činilo u vrijeme dominacije neoliberalne paradigme devedesetih godina, vjerojatno neće biti. Međutim, mijenjat će se uloga države i drugih čimbenika u produkciji i distribuciji socijalne dobrobiti. Hrvatskoj socijalnoj politici predstoji razdoblje izazova, koje će biti lakše prevladavati u okviru Europske unije, u krugu zemalja koje su kolijevka socijalne države. Uostalom, Europska unija danas se trudi razvijati novi model socijalne politike, primjeren okolnostima suvremenoga svijeta.

Literatura

Annesley, C. (2007.): Lisbon and social Europe: toward a European 'adult worker model' welfare system. *Journal of European Social Policy* 17 (3): 195–205.

Budak, N. (ur.) (2007.): *Croatica. Hrvatski udio u svjetskoj baštini*. Zagreb: Profil.

Cazes, S.; Nesporova, A. (2007.): *Fleksigurnost. Relevantan pristup za srednju i istočnu Europu*. Zagreb: Tim press.

[37] J. Hudson i S. Kühner ravijaju zanimljivu tipologiju socijalnih država polazeći upravo od ovih dviju osnovnih dimenzija: »protektivnost« i »produktivnost«. Nakon analize podataka prikupljenih u osamnaest razvijenih zemalja, oni zaključuju da najuspješniju kombinaciju protektivnosti i produktivnosti socijalne države ostvaruje Finska. SAD i Novi Zeland imaju snažnu produktivnu, a Belgija i Njemačka snažnu protektivnu funkciju. Na suprotnom polu od Finske, sa slabo izraženom dimenzijom protektivnosti i produktivnosti, nalazi se Australija. (Hudson, J.; Kühner, S. 2008.: 27. 43).

Conseil de l'Europe (2005.): *Guide méthodologique, Elaboration concertée des indicateurs de la cohesion sociale*. Strasbourg.

Dobrotić, I. (2008.): Sustav skrbi za branitelje iz Domovinskog rata. *Revija za socijalnu politiku* 15 (1): 57–84.

Esping-Andersen, G. (1996.): After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy, in: Esping-Andersen, G. (ed.): *Welfare State in Transition. National Adaptation in Global Economics*. UNRISD, Sage Publications, p. 1–31.

Esping-Andersen, G. (2006.): Socijalna država za XXI. stoljeće, u: Zrinščak, S. (ur.): *Socijalna država u 21. stoljeću – privid ili stvarnost*. Zagreb: Pravni fakultet, str. 29–60.

Europska komisija (2007.): *Hrvatska: Izvješće o napretku, Statistički dodatak*.

Hudson, J.; Kühner, S. (2008.): The challenges of classifying welfare state types:-capturing the protective and productive dimensions of social policy, in: Gerovska-Mitev, M. (ed.): *Reframing Social Policy: actors, dimensions and reforms*. Skopje: University »Ss Cyril and Methodius« – Skopje, Fakulty of Philosophy, Institute of Social Work and Social Policy; Friedrich Ebert Stiftung, Office Skopje, str. 27–43.

Palier, B. (2006.): Les politiques des réformes dans les Etats providence bismarckiens. *Revue française des Affaires sociales* 60 (1): 51–80.

Pfaller, A. (2001.): System Transformation and Social Protection, in: Pfaller, A. et al.: *Adressing Emergency: Welfare State Reforme in South Eastern Europe*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, str. 216–231.

Puljiz, V. (2006.): Socijalna politika i socijalne djelatnosti u Hrvatskoj u razdoblju 1900.–1960. godine. *Ljetopis Studijskog centra socijalnog rada* 13 (1): 7–28.

Puljiz, V. (2006.): Vrijeme nesigurnog rada. *Le monde diplomatique,* rujan 2006.

Puljiz, V.; Bouillet, D. (ur.) (2003.): *Nacionalna obiteljska politika*. Zagreb: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži.

Puljiz, V.; Zrinščak, S. (2002.): Hrvatska obiteljska politika u europskom kontekstu. *Revija za socijalnu politiku* 9 (2): 117–138.

Rismondo, M. (ur.) (2002.): *80 godina mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj*. Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.

Rus, V. (1990.): *Socijalna država in družba blaginje*. Ljubljana: Inštitut za sociologijo.

Standing, G. (1996.): Social Protection in Central and Eastern Europe: a tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets, in: Esping-Andersen, G. (ed.): *Welfare State in Transition. National Adaptations in Global Economics*. UNRISD, Sage Publications, p. 225–255.

Stubbs, P.; Zrinščak, S. (2006.): *International Actors, »drivers of change« and the Reform of Social Policy in Croatia*. Referat na Svjetskom sociološkom kongresu u srpnju 2006., Durban.

Stubbs, P.; Zrinščak, S. (a) (2005.): Proširena socijalna Europa? Socijalna politika, socijalna isključenost i socijalni dijalog u Hrvatskoj i Europskoj uniji, u: Ott, K. (ur.): *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji*. Zagreb: Institut za javne financije, Zaklada Friedrich Ebert, str. 157–180.

Stubbs, P.; Zrinščak, S. (b) (2005.): *Structures and Cultures of Welfare in Transition: Europeanisation and Croatian Social Policy*. Paper presented in: UACES 35th Annual Conference and 10th Research Conference »The European Union: Past and Future Enlargement«. Zagreb, 5–7 September 2005.

Svjetska banka (2007.): *Hrvatska: Ocjena životnog standarda*. Zagreb: Odjel za smanjenje siromaštva i ekonomsko upravljanje regija Europe i srednje Azije.

Šućur, Z.; Zrinščak, S. (2007.): Differences that Hurt: Self-perceived Health Inequalities in Croatia and European Union. *Croatian Medical Journal* 48: 653–666.

UNDP (2006.): *Neumreženi: lica socijalne isključenosti u Hrvatskoj*. Zagreb: Program Ujedinjenih naroda za razvoj.

Vlada Republike Hrvatske (2006.): *Nacionalna strategija razvitka zdravstva 2006.–2011.*

Vlada Republike Hrvatske (2006.): *Strateški okvir za razvoj 2006.–2013*. Zagreb.

Vlada Republike Hrvatske, Europska komisija (2007.): *Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske*. Zagreb.

Zrinščak, S. (2007.): Zdravstvena politika Hrvatske. U vrtlogu reformi i suvremenih društvenih izazova. *Revija za socijalnu politiku* 14 (2): 193–220.

III.
VLADAVINA PRAVA
I DECENTRALIZACIJA

Ivo Josipović

REFORMA PRAVOSUĐA – PRETPOSTAVKA DRUŠTVENOG I EKONOMSKOG RAZVOJA HRVATSKOG DRUŠTVA I NJEGOVE EUROPSKE BUDUĆNOSTI

Zašto reforma?

Često sam posljednjih godina pozivan govoriti ili pisati o reformi pravosuđa. Sada, kada mi je Zaklada Tripalo ponovo pružila istu mogućnost, gotovo s iznenađenjem konstatiram kako su riječi koje sam koristio prije dvije, tri, pet ili čak i više godina, primjerene i danas. Zato ću mnoge od prije izgovorenih riječi za hrvatske medije, zapravo, ponoviti.

Europa redovito Hrvatskoj poručuje kako je reforma pravosuđa jedna od najvažnijih pretpostavki njezina ulaska u Europsku uniju i da je pravosuđe, uz upravu i korupciju, ponajvažniji opstruktivni element pri ostvarenju toga cilja. Na razini političke retorike takvu tezu nitko ne poriče. Dapače, i na domaćoj se sceni stalno govori o reformi pravosuđa. Zapravo, reforma pravosuđa i uprave i borba protiv korupcije lice su i naličje istog problema: nefunkcioniranja pravnog sustava i nepoštivanja/nepostojanja vrijednosti pravne države.

Mračni tonovi kojima se na javnoj sceni i u stručnim analizama, pa i programskim dokumentima koji se odnose na ulazak Hrvatske u EU, slika hrvatsko pravosuđe, zahtijevaju da se sadašnje stanje počne mijenjati odmah i odlučno, čak i kada bi vjerovali da su problemi hrvatskoga pravosuđa samo stvar percepcije, kako se to sugerira iz određenih sudačkih krugova. Naše pravosuđe mora biti drukčije,

bolje, ponajprije zbog Hrvatske i njezinih državljana, a činjenica da bez boljeg pravosuđa nema europske Hrvatske, sjajan je poticaj da se provedu reforme koje nisu ni lake, ni ugodne.

Jednom sam za tisak, pomalo pjesnički, pokušao reći kako reforma pravosuđa nije jednostavan zahvat i da, zapravo, reforma pravosuđa znači reformu cijeloga društva. Sjećam se, rekao sam da kada bi reforma pravosuđa značila samo promjenu nekih ili mnogih zakona, od reforme ne bi bilo jednostavnije stvari. Ako ne bismo našli vlastitu pamet da napiše bolje zakone, zvali bismo strance, ili bismo, naprosto, »prepjevali« zakon neke od razvijenih demokratskih država, slavnih po vladavini prava. Kada bi reforma pravosuđa značila samo uklanjanje navodno raširene korupcije koju nitko nije dokazao, ali je mnogi osjećaju, i tada bi reforma bila relativno brzo dostižna. Glavni reformator bila bi policija. Kada bi, pak, reforma pravosuđa značila otklanjanje vanjskih utjecaja, onih političkih ili medijskih, i tada bismo je mogli označiti kao cilj koji se može dostići u prihvatljivom vremenu. Ako bismo pod reformom podrazumijevali poboljšanje uvjeta rada pravosuđa, nabavku potrebne infrastrukture, kompjutorizaciju, ili veće plaće u sudaca, državnih odvjetnika, policajaca i službenika koji opslužuju sustav, i tada bismo mogli reći da je reforma relativno brzo moguća. Učinili bismo napor i investirali više novca u pravosuđe, a manje u nešto drugo. Kada bi reforma značila bolju edukaciju, reformirali bismo studij prava, po potrebi doveli strane stručnjake i za suce utvrdili obvezu permanentnog obrazovanja. Ali, sve to zajedno, nažalost, nije dovoljno. Našem društvu, uz sve nabrojano i nenabrojano, nedostaje ono nešto što bismo mogli nazvati svijest o tome što neovisno i efikasno pravosuđe jest. Svijest da ono dnevno odlučuje o sudbinama tisuća ljudi i da se njezini učinci ne mogu mjeriti na način kako to činimo s mnogim drugim djelatnostima. Kriza pravosuđa ujedno je kriza cijeloga društva, posebice pravne struke. Zato je reforma pravosuđa cilj na čiji oltar svatko mora položiti nešto od svojih malih, parcijalnih interesa. Zato je reforma u glavama prvi i najvažniji aspekt reforme pravosuđa. Ponajprije, ta se reforma mora dogoditi u glavama sudaca. U tom kontekstu, posebno mi se sviđa poruka koju možemo naći na webu Ministarstva pravosuđa, kako nije dovoljno investirati samo u opremu i zgrade, već i u jačanje

odgovornosti pravosuđa. Naime, ona implicira da, prije svih, suci moraju razumjeti ulogu koju pravosuđe ima u društvu i odgovornost koja iz toga proizlazi te biti spremni, uz predani rad na predmetima, i sami poraditi na reformi.

Tko je kriv, dobri ili loši suci?

Često sam se, kritizirajući rad sudova, pitao kako je moguće da imamo zaista toliko kvalitetnih pravnika-sudaca, a tako neuspješno pravosuđe. Ali, sjetio sam se, imamo i sjajnih znanstvenika, a nejaku znanost, sjajne umjetnike, a nedovoljno afirmiranu umjetnost, briljantne novinare, a žutilo kao važnu karakteristiku novinarstva... I tako gotovo na svim područjima. I, kritizirajući pravosuđe, ne mogu ne osjećati kako sam nepravedan prema onim sjajnim i predanim kolegicama i kolegama koje zaista jesu lik pravičnog, stručnog i neovisnog pravosuđa. Međutim, pravosuđe kao cjelina, prema svim anketama javnoga mijenja, među građanima, zajedno s političkim strankama, uživa daleko najmanje povjerenje građana. I dok je za politiku to univerzalna pojava, čak i u zemljama daleko razvijenije demokracije, pravosuđu na dnu ljestvice nikako nije mjesto. A ono ga je zavrijedilo vrlo objektivnim pokazateljima, s više od milijun i pol neriješenih predmeta, zamjetnim brojem slučajeva koji traju deset, dvadeset i više godina, tisućama nesretnih ljudi koji cijeli životni vijek potroše ne dočekavši da im se vrati oteta kuća, da ostvare pravo na uzdržavanje ili da dobiju odštetu od kakva nasilnika koji ih je pretukao ili ih prevario prodavši im tuđi stan. O mirisu korupcije, pa čak i pravosudnog reketa, kako je stanje u pravosuđu u novinama opisao direktor jedne od naših najvećih banaka, čak i ako ne postoje u mjeri u kojoj se o njima razglaba u medijima ili šapuće po hodnicima sudova, možemo govoriti kao opasnom sindromu. Čak i ako postoji samo u priči, nepovratno nagriza kredibilitet pravosuđa i hrvatske demokracije u cjelini.

Oduvijek, pa i na početku rada sadašnjega saziva Sabora, kada sam s nekim drugim zastupnicima uspješno inicirao da se sucima na plaće doda onih famoznih 0,5% na staž, vjerovao sam kako država mora investirati u primanja sudaca. Ne samo jer oni zaista zaslužuju

jednake kriterije plaćanja minulog rada kao i drugi djelatnici, ne samo zato što pristojna razina plaća treba ojačati njihovu neovisnost, nego i zato što sam duboko vjerovao da reforma pravosuđa u prvom redu ovisi o sucima. Ona ovisi o njihovoj spremnosti na promjene, naporan rad i otpornosti na sva iskušenja koja nosi takav odgovoran posao u kojemu se odlučuje o ljudskim sudbinama. Družeći se većinom upravo s onim sucima pred kojima sam se skanjivao kritizirati pravosuđe, znajući kako su upravo oni zadnji koje bi u tom sustavu trebalo kritizirati, vjerovao sam kako naše pravosuđe ima kritičnu masu sudaca koji razumiju društvenu zadaću i odgovornost pravosuđa i koji su spremni iznijeti teret reforme. Nažalost, pokazalo se da to nije tako. Da li zbog toga što su oni »moji« kvalitetni suci značajna manjina, da li zato što je konformizam sudaca nadvladao njihov aktivizam, ili iz kojega drugog razloga, teško je reći. Ali, vidljiv je jedan važan fenomen koji jasno dovodi do opstrukcije svakog pokušaja da se pravosuđe reformira. Pravosuđe, kritizirano sa svih strana, reagira kao napadnuti organizam: brani se i postavlja barijeru prema svemu što ugrožava zatečene cehovske pozicije. Suci su sigurno u pravu kada kažu da je kriza pravosuđa rezultat dugogodišnjeg manjka sudaca, nedostatka prostora i opreme, vremena u kojem su plaće sudaca bile besramno male i motivirale na odlazak iz pravosuđa, pretrpanosti predmetima (koje mnoge nepotrebno generira sama država) koja sprječava normalan rad, posebice permanentnu edukaciju, slabosti u studiju prava ... Ali, ni danas, kada je Hrvatska europska zemlja s ponajviše sudaca po glavi stanovnika, i kada su plaće za hrvatske uvjete na pristojnoj razini, kada postoji mogućnost edukacije u brojnim domaćim seminarima i međunarodnim projektima (CARDS i dr.), kada u nekim sudovima leže neraspakirani kompjutori, gotovo nikada suci javno ne progovaraju o svom dijelu odgovornosti za stanje u pravosuđu i o tome što bi oni mogli učiniti da ono bude drukčije. Posebno, izostaju djela tamo gdje su po slovu zakona jedino suci kroz ocjenu rada sudaca i stegovnu odgovornost u prilici da sami iz sustava maknu one koji su neradom ili nekvalitetom rada odgovorni za stanje u pravosuđu. Zapravo, kada bolje promislim, možda su veliki krivci upravo oni kvalitetni suci. Naime, svojom stručnošću i moralnim

integritetom upravo su oni pozvani promijeniti pravosuđe, a to ipak ne čine. Njihova lojalnost cehu, čini se, veća je od lojalnosti društvu koje im je povjerilo neizmjerno odgovornu zadaću.

Čemu služi neovisnost sudaca?

Neovisnost pravosuđa, koja postoji ne radi zaštite cehovskih interesa, već da bi suci mogli suditi po zakonu, slobodni od svakovrsnih pritisaka, nažalost se dijelom deformirala u mehanizam kojim se sprječavaju nužne promjene u sustavu. Državno sudbeno vijeće, koje je na početku svoga postojanja, sredinom devedesetih, načinom kako je razriješilo, odnosno propustilo izabrati jedne, a izabralo druge suce prema kriterijima koji su sve samo ne stručni, generiralo krizu i gomilanje predmeta zbog manjka sudaca i državnih odvjetnika, i danas predstavlja zapreku oporavka pravosuđa. U prvom redu svojom nespremnošću da odlučno sankcionira loš rad pojedinih sudaca. DSV je u svojoj praksi trebalo postaviti granicu između pune autonomije sudaca da donose odluke interpretirajući zakon (pa i kada su te odluke pogrešne) i onih slučajeva u kojima je ponašanje i odlučivanje sudaca neprihvatljivo sa stajališta načela vladavine prava, pravičnosti i standarda demokratske države. Taj je propust znatno pridonio urušavanju povjerenja javnosti u pravni sustav. Suca koji obrazloži osuđujuću presudu za ratni zločin pripadnošću okrivljenika narodu koji stotinama godina tlači naš narod, treba razriješiti sudačke funkcije u stegovnom postupku ili treba intervenirati neka druga struka koja nije pravna. Ne zato što je presuda u slučaju Lora bila oslobađajuća, već zato kako je on vođen, teško bi u društvu i s minimumom kriterija taj slučaj mogao proći bez oštre stegovne odgovornosti suca. A takvih primjera ima odviše.

»Kineski zid«

Oko neefikasnog i nekvalitetnog pravosuđa ciglama sudačke neovisnosti sagrađen je »kineski zid«. On priječi interakciju pravosuđa i društva i potiče sudački autizam, gotovo bešćutnost kojom pravosuđe gleda na jade građana kojima pravosuđe, u njihovu korist ili na njihovu štetu, i desetljećima ne rješava pitanja za koja je nadležno. Od triju

vlasti, zakonodavne, izvršne i sudske, samo je ova posljednja gotovo imuna od eksterne kontrole. Zakonodavnu vlast svake četiri godine, pa i češće, kontroliraju građani na izborima. Izvršna vlast ovisi o zakonodavnoj, ali je i kontrolirana od nje. Javnost kroz medije kritizira i kontrolira obje. Nasuprot tomu, pravosuđe može sankcionirati pripadnike i zakonodavne i izvršne vlasti. Jedino pravosuđe samo bira svoje pripadnike te odlučuje o kvaliteti svojega rada te stegovnoj i drugoj odgovornosti svojih pripadnika. Način na koji je apsolutizirana i institucionalizirana neovisnost pravosuđa u nas, gotovo da je bez presedana. Jedini ozbiljniji instrumenti izvršne i zakonodavne vlasti su izbor predsjednika sudova od strane ministra pravosuđa (pri čemu smo već vidjeli kako pravosuđe bivšu ministricu može natjerati da izabere baš onoga predsjednika kojega ono hoće), način izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske te proračunske ovlasti (koje ipak malo ili nimalo ne utječu na stečene pozicije pravosuđa). Nedodirljivost pravosuđa potencirana je i nečuvenom odredbom članka 309, stavka 2 Kaznenog zakona. Birane riječi iz opisa toga kaznenog djela, kojima se kao štiti postupak do donošenja pravomoćne presude, zapravo zatvorom sankcioniraju kritiku rada sudaca. Suci se u obrani cehovskih interesa vrlo često pozivaju na trodiobu vlasti. Međutim, vrlo rado i često sjede u povjerenstvima za pripremu zakona. To je dakako dobro i poželjno, bez obzira na moguće »čistunske« lamentacije o trodiobi vlasti. Ali, nije dobro ako pritom dalje grade onaj »kineski zid«. Jedini zakoni u čijoj bi pripremi suci trebali apstinirati su Zakon o sudovima i Zakon o Državnom sudbenom vijeću. Tada se vjerojatno u pripremi zakona ne bi susretali s idejama poput one o nejavnosti stegovnih postupaka prema sucima, »čišćenju« DSV-a od nesudaca, ili s mehanizmom vrednovanja rada sudaca koji svojom kompliciranošću unaprijed sprječava efikasno sankcioniranje nerada. O odgovornosti, obvezi edukacije, poštivanju radnog vremena, sprječavanju sukoba interesa i drugim zaštitnim mehanizmima društva u odnosu na pravosuđe u tim se propisima malo može pročitati. Uostalom, suci, koji su vrlo često kritizirali profesore i djelatnike Ministarstva da pišu neprimjenjive zakone, sami najčešće nespremni da prihvate bilo kakvu novost, pokazali su se, uz časne

iznimke, prečesto kao loši zakonopisci, čak i u materiji koja uređuje njihov svakodnevni posao.

Je li reforma uopće moguća?

Ministarstvo pravosuđa je na čelu u posljednjim mandatima imalo tri zaista dinamične i ambiciozne dame koje su, nesumnjivo, postigle određene rezultate. Iako napore, poput djelomičnog sređivanja i stavljanja zemljišnih knjiga na internet, osjetnog poboljšanja infrastrukture pravosuđa, povećanja broja sudaca i nesudačkog osoblja ili stavljanja na noge Pravosudne akademije, bez obzira na moguću kritičnost prema svakom od navedenih poteza, nikako ne smijemo podcijeniti, reforma je i nadalje teško dostižan cilj. Ograničenost rezultata nikako nejde na dušu ministra, već onoga »kineskog zida« koji je na normativnoj razini ministra pravosuđa u Hrvatskoj sveo na njegova intendanta i potpuni nedostatak političke volje da se odlučno zagrize u kiselu jabuku pravosuđa. Danas hrvatski ministar pravosuđa, prema ovlastima koje ima, za reformu pravosuđa može učiniti relativno malo. Naime, svaka reforma počinje i završava na ljudima, i onaj reformator koji na tom planu nema nikakvih ovlasti, unaprijed je osuđen na neuspjeh. Ne pretendirajući na cjelovitost ocjene svih brojnih uzroka neefikasnosti pravosuđa i mogućih reformskih poteza, valja istaknuti kako reformu treba početi od ljudi – sudaca. Prvo, treba osigurati motivaciju, promociju i nagrađivanje onih sudaca koji ostvare iznimne rezultate (i brojem i kvalitetom riješenih predmeta). Promociju i plaće sudaca treba stratificirati i učiniti ovisnima o kvaliteti njihova rada. Paralelno, potrebno je osigurati da svi suci koji ne udovoljavaju visokim stručnim i moralnim kriterijima smjesta napuste pravosuđe. DSV, onakav kakav je danas, zbog sudačkog oportunizma tu funkciju sigurno ne može obaviti. Dakle, ustavnim bi se promjenama morao izmijeniti sastav DSV-a njegovim novim, paritetnim sastavom (suci, drugi istaknuti predstavnici pravničke struke, civilno društvo) i osigurati njegovu kritičnost prema neradu pojedinih sudaca. Uz to, u pogledu iniciranja i provođenja stegovnih postupaka, trebalo bi ojačati poziciju, ali i odgovornost ministra pravosuđa. Drugo, treba motivirati

sudove kao zajednice sudaca (i pripadajućeg stručnog i administrativnog osoblja). Vrijedilo bi pokušati i s financijskom autonomijom sudova. Tada se možda ne bi događalo da sudovima prijeti isključenje struje, da nemaju novca za očevide i vještačenja, ili da nema novca za nabavku zakona i stručne literature. Predsjednici sudova trebali bi imati znatnije ovlasti i odgovornost u upravljanju poslovanjem suda. Permanentna edukacija sudaca morala bi biti obveza, a ne dobra volja sudaca. Mnoge države imaju, ne samo za suce, već i za liječnike i druge »važne« profesije, formaliziran sustav edukacije, u kojemu se propust edukacije sankcionira obvezom polaganja ispita, pa čak i gubitkom sudačke fotelje. Sigurno, Pravosudna akademija, kao i brojni CARDS i slični programi te seminari domaćih organizatora jesu dobar edukativni instrumentarij. Međutim, nevoljkost mnogih sudaca da pristupe edukaciji, odsutnost valorizacije i štetnih posljedica za propuštanje edukacije, prečesto edukaciju svode na puki »kongresni turizam«. Dodatno, jedna od važnijih ciglica onoga »kineskog zida« je uskogrudna koncepcija edukacije prema načelu »suci za suce«. Kao, suci su jedini koji se međusobno mogu educirati, a oni razni profesorčići, odvjetnici, državni odvjetnici i drugi, nemaju tu što reći. Iako je jasno tko sudi i čija je zadnja u primjeni prava, edukacija mora sadržavati eksternu komponentu. Ne samo zato što je profesorima profesija educirati (kao što je profesija sudaca suditi), već i zato da se pojedina stručna pitanja razmotre iz različitih perspektiva. Ovako, edukacija u varijanti »suci za suce« ne otvara mogućnost ventiliranja problema, već perpetuiranja pravnih stajališta koja zaslužuju barem kritičku raspravu. Ima i drugih reformskih poteza koje bi trebalo razmotriti. Primjerice, vrijedilo bi razmisliti o većoj specijalizaciji sudova. Radni sudovi, financijski sud, obiteljski sudovi, ZK-sudovi tek su neki specijalizirani sudovi o kojima bi vrijedilo razmisliti. Nadalje, tehnologija rada u sudovima nije dobra. Tome, jasno, kumuju i procesni propisi. Loš »case management«, naslijeđen iz vremena koja su puno manje zahtijevala od pravosuđa, važan je faktor beskrajnog trajanja postupaka. Isto tako, suce treba rasteretiti svakog posla koji nije suđenje. Njihov je radni dan preskup da bi se tratio na tehničke poslove tipa otpreme podnesaka, pa i na diktiranje »recikliranih«

iskaza u zapisnik. Suvremeno pravosuđe uopće i ne vodi zapisnike na način kako se to čini kod nas. Inače, mnogi tehnički aspekti rada pravosuđa zastarjeli su i treba ih promijeniti. Važan dio odgovornosti za stvaranje reformskih uvjeta je i u rukama zakonodavca. Ne samo zato što svojim dobrim ili lošim zakonima u bitnome može odrediti uspjeh reforme, već i zato što pravosuđe u stanju u kojemu jest, vrlo teško može pratiti zakonodavni stampedo koji vlada u Saboru. Sigurno, potreba usklađivanja zakonodavstva s propisima EU nužno traži da se donose novi i mijenjaju postojeći zakoni. No, dinamika donošenja zakona, posebice njihovo stupanje na snagu i priprema pravosuđa za njihovu primjenu mogu biti znatno bolji no što je to bilo do danas. Uz ove, mogli bismo zamisliti i brojne druge promjene. No, sve zamislive promjene ne jamče uspjeh ako sudački kadar nije pretežito visokostručan, maksimalno etičan i motiviran za promjene. Pri tome, sasvim je jasno kako pregovori s EU mogu početi, ali sigurno ne i završiti bez reforme pravosuđa. A pravu reformu, ne onu koja se danas uglavnom svodi na pokušaj da se problemi, ako ih ne možemo riješiti, pometu pod tepih, možemo provesti tako da se shvati kako dosadašnji parcijalni interesi pojedinih interesnih skupina (suci, odvjetnici, državni odvjetnici, policija, pravna znanost i dr.) moraju ustuknuti pred potrebom reforme. A prije svega, treba shvatiti da danas, za razliku od devedesetih godina prošloga stoljeća, ključna riječ reforme nije NEOVISNOST (nju smo, uglavnom, apsolvirali!), već ODGOVORNOST i svijest da ključ reforme ne leži ni u zgradama, ni u kompjutorima, već u ljudima.

Mihajlo Dika

MARGINALIJE UZ PROBLEM REFORME PRAVOSUĐA

1. Uvod

Pojam pravosuđa u širem smislu obuhvaća sudstvo, državno odvjetništvo, odvjetništvo i (u izvjesnom smislu) javno bilježništvo. U okviru ovoga osvrta težište će biti stavljeno na reformu sudstva u organizacijskom i funkcionalnom smislu; pitanje reforme ostalih pravosudnih službi bit će tek uzgred tretirano - u mjeri u kojoj se tiče reforme sudstva.

Rasprava o reformi sudstva zahtijeva da prethodno budu determinirane premise od kojih bi u tome trebalo poći.

Polazne premise za jednu takvu raspravu o pravosuđu mogle bi biti sljedeće:

(1) Ustavom determinirani pravni okviri o djelokrugu, načinu osnivanja i organizaciji sudova te proceduri pred njima;

(2) postojeće stanju u sudstvu, uključujući postojeću organizaciju, raspored nadležnosti između sudova pojedinih vrsta, procesnu regulativu, ekipiranost sudova i razinu educiranosti i pripremljenosti sudaca i drugih službenika u sudovima za obavljanje poslova koji su im povjereni, opću društvenu klimu u kojoj djeluju, podršku drugih grana vlasti itd.;

(3) zahtjevi koje u odnosu na to kakvo bi trebalo biti stanje u sudstvu postavljaju državne asocijacije kojih je Republika Hrvatska član ili čijim bi članom htjela postati;

(4) mogućnosti - pravne i materijalne da se pristupi reformi i kakvoj;

(5) političke pretpostavke za pristupanje reformi, određivanje njezina sadržaja i provedba.

Premise za raspravu o reformi sudstva mogle bi se, svakako, i ambicioznije postaviti, npr. i s aspekta mogućnosti i potrebe izmjena i dopuna ustavnih osnova za definiranje pravnog položaja sudbene vlasti.

Ustavne osnove

Ustavom definirani okviri za ustanovljenje, organizaciju i nadležnost sudova te proceduru pred njima na relativno su uopćenoj razini postavljeni u skladu s postulatima suvremenog (europskog) ustavnog prava:

- u Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom (4. URH);
- sudbenu vlast obavljaju sudovi; ta je vlast samostalna i neovisna (117/1, 2. URH);
- sudovi sude na temelju Ustava i zakona (117/3. URH);
- Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana (118/1. URH);
- ustanovljavanje, djelokrug, sastav i ustrojstvo sudova te postupak pred njima uređuje se zakonom (118/3. URH);
- u suđenju sudjeluju (suci) i suci porotnici, u skladu sa zakonom (120, 121. URH);
- sudačka dužnost je stalna (122. URH);
- sudovi sude kao tijela pune jurisdikcije u kaznenim i građanskim stvarima (29/1. URH; 6/1. EK);
- zajamčeno je pravo na pravično javno suđenje u razumnom roku pred neovisnim i nepristranim sudom;
- zajamčena je jednakost pred sudovima (26);
- zajamčeno je pravo na žalbu protiv prvostupanjske odluke, ili barem na koje drugo pravno sredstvo (18/1. URH);
- zajamčeno je pravo na sudsku kontrolu upravnih akata,

- zajamčeno je pravo na ustavnu tužbu protiv sudskih odluka kojima se vrijeđaju temeljna ljudska prava i slobode zajamčene Ustavom (62. UZUSRH).

Postojeće stanje u sudstvu

Organizacija sudstva

Postoje četiri vrste sudova - prekršajni, sudovi opće nadležnosti, trgovački i upravni sudovi. U okviru ove analize prekršajni će sudovi biti zanemareni.

Sudovi opće nadležnosti jesu općinski i županijski sudovi te Vrhovni sud Republike Hrvatske, koji je ujedno i najviši sud u državi.

Trgovački sudovi su prvostupanjski trgovački sudovi i Visoki trgovački sud.

U Republici Hrvatskoj postoji samo jedan upravni sud - Upravni sud Republike Hrvatske.

Stanje u sudstvu

Pojednostavljeno uzevši, stanje bi se u pravosuđu moglo okarakterizirati na ovaj način:

- sudovi su (općenito uzevši) pretrpani (zagušeni) predmetima;
- broj neriješenih predmeta pred sudovima je velik, čak i raste (u nekim sudovima);
- većina zemljišnoknjižnih odjela pa i sudskih registara ne može se pohvaliti ažurnošću; u nekima je stanje po nekim procjenama dramatično;
- stanje sudskih zgrada i opreme u sudovima je neujednačeno, ali je općenito uzevši loše;
- vođenje unutarnjeg poslovanja u sudovima je zastarjelo (u normativno-organizacijsko-tehničkom smislu); ono je često ispod razine dopustivoga zato što se ne primjenjuju (uslijed nedovoljnog poznavanja i razumijevanja, ali i svjesnoga zanemarivanja) ni propisi na snazi koji unatoč svemu pružaju valjanu osnovu za uredno vođenje poslova;

- procedure bi mogle biti primjerenije. Neke su od njih unazađene relativno nedavnim intervencijama. Međutim, one se ne bi mogle smatrati jednim od bitnijih (statistički gledano) razloga za stanje stvari;

- kadrovska politika posljednjih je četrnaest godina bila neadekvatna: - provedena je izravna (razrješenjima, često i bez obrazloženja), ali i posredna lustracija kadrova "preuzetih" iz prijašnjeg uređenja (ponovnim neimenovanjem, prisiljavanjem na napuštanje sudstva niskim plaćama, stvaranjem opće klime nesigurnosti, pa i drastičnijim metodama), što je bilo povezano s okolnošću da je sudstvo gotovo četiri godine nakon donošenja Ustava bilo zapravo u svojevrsnom "izvanustavnom" stanju jer osobito personalni i stegovni status sudaca nije s njime bio usklađen; - neke postojeće (odvjetništvo) i novostvorene službe (javno bilježništvo) privukle su mnoge kvalitetne suce; - prigodom angažiranja novih kadrova bilo je dosta nesnalaženja, ono je dijelom provedeno po neadekvatnim kriterijima, stručnost i druga svojstva koja bi trebala odlikovati osobe kojima se povjerava sudačka vlast u određenim periodima nisu bili odlučujući kriteriji za izbor; - došlo je mnogo mladih, neiskusnih sudaca koji nisu bili posebno pripremani za novu funkciju, koji su često bili prepušteni sami sebi jer nije bilo "mentora" uz koje bi učili; - duže vrijeme sudovi, osobito neki, nisu bili kadrovski popunjavani; - sucima se čak jedno vrijeme ograničavala mogućnost educiranja, sudjelovanja (aktivnog i pasivnog) na stručnim i znanstvenim skupovima; - trajno je nedostajala sustavna, organizirana edukacija sudaca koja bi omogućila adekvatnu pripremu za rješavanje određenih pravnih stvari, itd.

- prava zakonodavna nomoreja, poplava propisa često loše kvalitete, koji se ubrzano mijenjaju, značajno je pridonijela općem stanju pravne nesigurnosti, usporavanju rješavanja predmeta, "lutanjima" u praksi, prekomjernim ukidanjima odluka, čestim mijenjanjem judikature;

- ograničenjem (sužavanjem zone revizibilnosti, a odnedavno i napuštanjem zahtjeva za zaštitu zakonitosti u građanskim stvarima) mogućnosti utoka Vrhovnom sudu, s jedne strane, dovedeno je u pitanje ostvarivanje njegove ustavne misije suda koji osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost građana, dok su, s druge

strane, otvorena vrata stanovitoj divergenciji sudske prakse, pa i "feudalizaciji" pravnoga poretka.

Valja ipak konstatirati da se stanje unekoliko popravilo. Suci koji su (prvi) put bili imenovani prije nekoliko godina uspjeli su u međuvremenu savladati osnove svoga posla, pristupilo se popunjavanju slobodnih sudačkih mjesta, osnovan je niz novih sudova koji su na sebe preuzeli dio poslova nekoliko preopterećenih velikih sudova, sagrađeno je odnosno obnovljeno nekoliko sudskih zgrada, poboljšana je donekle tehnička opremljenost (nekih) sudova, počela se integralno objavljivati judikatura Vrhovnog suda na elektroničkim medijima; započelo se, doduše sa skromnim i sustavno nedefiniranim oblicima permanentnog obrazovanja; pokrenut je složen projekt sređivanja zemljišnih knjiga, na nekim su područjima neovisno o tome projektu zemljišne knjige sređene na zavidnoj razini.

Protuustavnost u raspodjeli kompetencija između sudbene i izvršne (upravne) vlasti

Prema ustavnim osnovama za određivanje djelokruga sudbene vlasti, zajamčeno je - u kaznenim i građanskim stvarima - javno i pravično suđenje u razumnom roku pred sudovima kao tijelima pune jurisdikcije (19/1. URH, 6/1. EK). Prema judikaturi Europskog suda, koju je Republika Hrvatska dužna slijediti, u građanske stvari spadaju i statusne obiteljske stvari (skrbništvo, posvojenje), uređivanje odnosa između roditelja i djece, zatim stvari iz domene socijalnog osiguranja (zdravstvenog, invalidskog, mirovinskog, itd.), radni odnosi (uključujući i službeničke), pravo na naknadu za ekspropriranu imovinu, itd. U svim od navedenih stvari u kojima se sudska zaštita pruža pred Upravnim sudom javno suđenje pred sudom kao tijelom pune jurisdikcije nije zapravo osigurano jer taj sud gotovo nikada ne provodi javne rasprave niti na njima izvodeći dokazivanje utvrđuje činjenice.

Granice "razvlašćivanja" sudbene vlasti

Relativno recentni zakonodavni zahvati kojima je niz pravnih stvari (pa i funkcija) iz domene sudbene vlasti prenesen u nadležnost javnih bilježnika (provedba ostavinskog postupka; određivanje i provedba ovrhe odnosno samo provedba ovrhe) na izvanredno su akutan način otvorili pitanje granica dejudicijalizacije u hrvatskom pravnom poretku. Koje su to stvari koje se smiju i uz koje pretpostavke prenositi (povjeravati) drugim tijelima ili osobama koji nemaju atribute sudova?

Pitanje granica dejudicijalizacije postavlja se i s aspekta uvođenja različitih alternativnih metoda rješavanja (spornih) pravnih stvari.

Pitanje dejudicijalizacije postavlja se konačno i s aspekta mogućnosti (dopustivosti) i uz koje pretpostavke povjeravanja određenih sudskih poslova sudskim savjetnicima i drugim službenicima ("rechtspflegerizacija"), odnosno privatno vođenim javno koncesioniranim službama, s analognom pravnom pozicijom kao javni bilježnici ("privatni" sudski ovršitelji).

Pitanje dejudicijalizacije postavlja se i s aspekta mogućnosti oduzimanja sudovima čitavog niza javnih registara i povjeravanja njihova vođenja drugim službama - upravnim, paraupravnim (komorskim, itd.) itd.

Međunarodni zahtjevi (očekivanja)

Međunarodni zahtjevi koji se postavljaju Republici Hrvatskoj u odnosu prema reformi sudstva u osnovi su trojake osnove i prirode.

Okolnost da je Republika Hrvatska članica UN-a, Vijeća Europe itd. nameće Republici Hrvatskoj izravne obveze utvrđene međunarodnim instrumentima kojima je kao članica tih asocijacija pristupila.

Okolnost da Republika Hrvatska aspirira postati članicom Europske unije dovodi je u poziciju da i u pogledu organizacije i nadležnosti sudova te procedura pred njima ispuni standarde (i očekivanja) te asocijacije.

Na području kaznenog pravosuđenja u stvarima "ratnog kriminaliteta" osobito se očekuje da sudovi u Republici Hrvatskoj ostvare standarde kompetentnosti, objektivnosti i integriteta koji su uobičajeni

u (starim) članicama Europske unije. O tome će ovisiti povjeravanje hrvatskim sudovima suđenja o djelima iz nadležnosti Haškog tribunala.

Pravne i materijalne pretpostavke da se pristupi reformi

Kao što je rečeno, ustavni okvir organizacije i djelovanja sudstva relativno je odgovarajući. Do izmjena nekih ustavnih odredaba trebalo bi doći tek zato da bi se omogućilo da se u obavljanje sudske funkcije uključe i suci s ograničenim mandatom, osobe kojima obavljanje sudačke dužnosti ne bi bilo karijerno opredjeljenje, npr. nastavnici pravnih predmeta na sveučilištu, neke kategorije umirovljenika, odvjetnici, javni bilježnici, itd.; do toga bi zatim trebalo doći zato da bi se obavljanje nekih poslova u sudovima moglo povjeriti sudskim savjetnicima i drugim službenicima; da bi se otvorila mogućnost povjeravanja određenih koercitivnih sudskih prerogativa nesudskim tijelima, itd.

Za pretežni dio zahvata regulacijsko-organizacijskog karaktera ne bi bilo potrebno angažirati osobito velika sredstva. Ako bi se reforma temeljito pripremila, određeni ozbiljni pomaci na tom bi se planu mogli postići relativno brzo i jeftino.

Mnogo bi više koštalo te zahtijevalo odgovarajuće pripreme, političke podrške i vremena ostvarivanje drugih premisa za reformu pravosuđa:

- sređivanje evidencija nekretnina (zemljišne knjige), pravnih osoba (sudski i ostali registri), uvođenje evidencije založnih i drugih prava na pokretninama, pravima, ukupnosti stvari i prava itd.;
- razvijanje sustava dopunske edukacije i permanentnoga obrazovanja;
- tehničko-tehnološka modernizacija sudstva itd.

Treba, međutim, konstatirati da bi se sve te investicije (troškovi) mogle same od sebe višestruko vratiti odnosno da bi sredstva za njihovo ostvarenje bilo moguće pronaći u okviru same sudbene vlasti, nekim promjenama u načinu njezina djelovanja i financiranja.

Političke pretpostavke

Političke pretpostavke zapravo su u svemu navedenom najbitnije. "Političke" vlasti trebaju postati svjesne problema u smislu da ih mogu prepoznati, moraju u svojim strukturama inducirati potrebnu kvantitetu i kvalitetu političke volje da se pristupi reformi pravosuđa, angažirati ljude koji bi mogli pripremiti na načelnoj i provedbenoj razini normativno-organizacijsko-proceduralno-kadrovsko-edukacijsko-materijalne osnove za tu reformu, donijeti odgovarajuće odluke te determinirati sadržaj i dinamiku realizacije pojedinih njezinih segmenata.

Kako pristupiti reformi

Pristup reformi bio bi, s jedne strane, determiniran postojećim stanjem, dok bi s, druge strane, ovisio o ciljevima koji bi se njome htjeli postići. Postojeće stanje nastojalo se izložiti u prethodnom izlaganju. Ciljevi koji bi se reformom trebali ostvariti trebali bi biti: - usklađivanje organizacije, nadležnosti i procedura pred sudovima s ustavnim i međunarodnim zahtjevima, - rasterećenje sudova; - ubrzanje, funkcionaliziranje i pojednostavljenje procedura; - povećanje opće razine stručne kompetentnosti sudaca reformom njihova pripremnog i permanentnog obrazovanja; povećanje opće kvalitete suđenja; povećanje opće razine financijske rentabilnosti pravosuđenja.

Da bi se moglo pristupiti realizaciji naznačenih ciljeva, pronalaženju putova za njihovo ostvarenje, trebalo bi prethodno snimiti stanje prema pojedinim vrstama predmeta pred sudovima u državi kao cjelini, prema pojedinim vrstama sudova, a onda i prema pojedinim sudovima. Taj bi snimak zahtijevao da se jasno prezentira detaljna struktura pojedinih vrsta predmeta (kazneni prema vrstama kaznenih djela, kategorijama osoba koje ih čine, uzrocima i posljedicama, itd.; građanski prema vrstama procedura, vrsti i vrijednosti predmeta spora, strankama, itd.); opterećenost pojedinih sudova; kadrovska struktura (spol, dob, gdje su studirali, radili, ostvarene akademske referencije, kompjutorska pismenost); rezultati rada ukupno te prema pojedinim sudovima, obrađeni prema načinu okončanja pojedinih vrsta sudskih

postupaka (meritorne odluke, kontradiktorne i dispozitivne, procesne odluke, nagodbe, itd.); oblici permanentnog obrazovanja (vanjskog i unutarsudskog, samoobrazovanja); broj sudskih savjetnika i drugih službenika, njihova pripremljenost za obavljanje poslova, educiranost, permanentno usavršavanje; prostorna i tehnička opremljenost (sudske zgrade, postojanje radnih prostorija, njihova veličina, prikladnost, tehnička sredstva); sudske biblioteke, stručna literatura, broj Narodnih novina po "glavi suca"; stanje u evidencijama koje sudovi vode (zemljišne knjige, sudski registri, kaznene evidencije), mogućnost plasiranja podataka nekih od njih na elektroničkim medijima i korištenje preko tih medija, cijena korištenja tih usluga; praćenje i objavljivanje sudske prakse, uvjeti za korištenje te prakse na elektroničkim medijima; ukupno ostvareni "prihodi" sudova preko naplaćenih sudskih pristojbi, po mogućnosti prema vrstama pravosudnih "usluga" i sudovima; sudbeni proračun (cijena koštanja pružanja djelovanja sudbene vlasti), po mogućnosti prema strukturi troškova (plaće za pojedine kategorije zaposlenika, režije, poštarina, investicijski troškovi), itd.

Na temelju dobivene snimke ali u nekim segmentima reforme i neovisno o njoj, trebalo bi:

(1) Pristupiti reviziji svih procesnih propisa, čak i onih recentno donesenih, npr. Ovršnog i Stečajnog zakona, ali i Zakona o parničnom postupku te Zakona o kaznenom postupku i Zakona o prekršajima. Reviziju bi trebalo povjeriti stručnim timovima sastavljenim od praktičara (sudaca) i ljudi koji se znanstveno bave procesnim pravom te ljudima koji su u Ministarstvu pravosuđa zaduženi za pojedine grane "sudskog" prava. Revizija bi trebala imati cilj ispravljanje teških pogrešaka koje su u normiranju pojedinih procedura učinjene njihovim recentnim novelama, ali i radi njihove dogradnje daljnjom funkcionalizacijom i pojednostavljenjem, svakako uz poštovanje temeljnih procesnih ljudskih prava. Navedene zakonodavne intervencije mogle bi biti sukcesivne. Trebalo bi neposredno pristupiti brzom uklanjanju niza protuustavnih ali i disfunkcionalnih rješenja unesenih nedavnim zakonodavnim intervencijama. Nakon toga trebalo bi započeti s radom na daljnjoj dogradnji pojedinih procesnih rješenja. Bilo bi moguće provesti i kombinacije prvog i drugog pristupa.

(2) Inicirati pred Ustavnim sudom postupke radi ocjene ustavnosti niza rješenja unesenih nedavno donesenim procesnim zakonima kako bi se eventualnim ukidanjem nekih njihovih odredaba otklonile štetne posljedice koje se inače ne bi mogle reparirati novelama noveliranih zakona.

(3) Započeti s radom na pripremi nacrta Zakona o izvanparničnom postupku te drugim propisima koji nedostaju.

(4) Radi usklađivanja hrvatskog sustava pružanja pravne zaštite sa standardima što ih postavljaju Europska konvencija i Europski sud u njezinoj primjeni trebalo bi donijeti niz strateških odluka o organizaciji i kompetenciji sudova. Da bi se, naime, osiguralo pravično javno rješavanje svih pravnih stvari koje se smatraju građanskima prema judikaturi Europskog suda pred sudovima pune jurisdikcije, trebalo bi optirati između mogućnosti da se radi osiguranja takve sudske zaštite u pravnim stvarima u kojima se ona za sada ne pruža na taj način formiraju specijalizirani sudovi i mogućnosti da se one povjere sudovima opće nadležnosti (općinskim sudovima).

Ima dosta argumenata u prilog stavu da bi trebalo ići na formiranje novih specijaliziranih sudova. Time bi se postigla specijalizacija sudaca, produbljeno poznavanje pravne ali i metajuridičke dimenzije odnosa u kojima se sudi, lakše bi se moglo organizirati pripremno i permanentno obrazovanje, vrsti sporova mogla bi se značajnije prilagoditi procedura, mogla bi se postići optimalna organizacijska i teritorijalna struktura, neovisno o "stečenim pravima" određenih sredina na određene sudove, itd. Mogući organizacijski modeli mogli bi biti sljedeći:

- za rješavanje radnih sporova koji su već sada u nadležnosti općinskih sudova te službeničkih radnih sporova i socijalnih sporova (oko 70.000 godišnje s dugoročnijom tendencijom opadanja, ali kratkoročno uz tendencije iznenadnih značajnih skokova u broju predmeta) formirali bi se radno-socijalni sudovi. Sucima tih sudova postali bi suci općinskih sudova koji te sporove i sada sude, ili barem neki od njih, zatim osobe koje sada rješavaju službeničke sporove a ispunjavaju uvjete da budu izabrane za suce te osobe koje odlučuju u socijalnim sporovima u upravnom postupku u (prvom i/ili) drugom

stupnju, koje ispunjavaju uvjete da postanu sucima općinskog suda. Broj takvih prvostupanjskih sudova mogao bi biti četiri ili osam; ročišta bi se eventualno mogla održavati i izvan sjedišta tih sudova. U državi bi postojao jedan drugostupanjski radno-socijalni sud. Trebalo bi riješiti uvjete za eventualnu revizibilnost odluka donesenih u takvim sporovima. Za vođenje postupka pred tim sudom mogla bi se razviti posebna procedura. U socijalnim stvarima stranka bi se obraćala određenom zavodu sa svojim zahtjevom. Ako rješenje ne bi dobila u roku ili ako bi ono bilo nepovoljno za nju, mogla bi u određenom roku pokrenuti postupak pred prvostupanjskim radno-socijalnim sudom. U tim se stvarima ne bi više vodio upravni spor;

- za rješavanje obiteljskih stvari u najširem smislu te eventualno nekih drugih statusnih stvari fizičkih osoba (prisilna hospitalizacija, proglašenje nestale osobe umrlom, ostavinske stvari) bilo bi moguće formirati obiteljsko (nasljedne) sudove. Ti bi sudovi preuzeli rješavanje mnogih stvari koje su za sada i dalje u nadležnosti centara za socijalnu skrb, npr. donošenje odluka u stvarima posvojenja, skrbništva itd.). Sucima tih sudova postali bi oni suci općinskih sudova koji sada rješavaju obiteljske stvari ili neki od tih sudaca te osobe koje rješavaju u drugom stupnju u upravnim postupcima u obiteljskim stvarima koje ispunjavaju uvjete da budu izabrane za suce. Centrima za socijalnu skrb ostala bi čista skrbničko-socijalna operativa, koju bi obavljali u uskoj suradnji s obiteljskim sudovima. Postojao bi jedan žalbeni obiteljski sud na razini države. Trebalo bi posebno riješiti pitanje revizibilnosti odluka u obiteljskim stvarima. Obiteljski sudovi sami bi provodili ovrhu svojih odluka.

Alternativa bi bila formirati posebne upravne sudove koji bi rješavali u prvom stupnju kao sudovi pune jurisdikcije radno-socijalne, obiteljske i druge stvari o kojima se sada najprije odlučuje u upravnom postupku. Upravni postupak provodio bi se samo u prvom stupnju. Nezadovoljna bi stranka mogla pokrenuti (tužbom) postupak pred prvostupanjskim sudom. Drugostupanjski bi sud bio Upravni sud. Trebalo bi riješiti pretpostavke revizibilnosti odluka donesenih u postupcima pred upravnim sudovima. U slučaju opredjeljenja za tu alternativu rješavanje radnih i obiteljskih sporova ostalo bi razdijelje-

no između općinskih sudova kao sudova opće nadležnosti i upravnih sudova.

Troškovi takve reforme bili bi relativno skromni. Jednostavno bi se moglo riješiti i pitanje smještaja tih sudova. Pri postavljenju nove organizacije moglo bi se ići na nesimetrična i pragmatična rješenja. U velikim bi centrima (četiri) bili formirani posebni sudovi za radno--socijalne te za obiteljske stvari. U manjim sredinama to bi mogli biti sudski odjeli ili posebni za to zaduženi suci u okviru sudova opće nadležnosti. Neke bi se pravne stvari rezervirale samo za "prave" radno socijalne i obiteljske sudove, druge bi se mogle detaširati sudovima opće nadležnosti.

(5) Razvijati i ohrabrivati alternativne metode rješavanja - arbitražu, mirenje itd. Osobito bi trebalo nastojati razviti koncilijatornu djelatnost u okviru sudova povezanu s postupcima koji su pred njima u tijeku.

(6) Radi ubrzanja i pojednostavljenja procedure omogućiti da se stranke tijekom postupka pred sudom sporazumiju da sudac riješi njihov spor kao arbitar, odnosno po pravičnosti. U prvom bi slučaju prvostupanjska odluka bila odmah pravomoćna i ovršna, u drugom bi suci mogli mnogo elastičnije riješiti spor.

(7) Promjenama Ustava omogućiti da za suce budu imenovane na određeno vrijeme i osobe kojima obavljanje posla suca nije glavna profesija. Tako bi za suce (s ograničenim opsegom opterećenja) (u određenim sudovima, prvostupanjskim ili više instancije, pa i Vrhovnog suda) mogli biti imenovani nastavnici pravnih predmeta na sveučilištima, odvjetnici, javni bilježnici, pravnici u gospodarstvu, pa i umirovljeni suci.

(8) Javnim bilježnicima koji bi bili imenovani za suce povjeriti značajne segmente izvanparnične jurisdikcije. Trebalo bi omogućiti da stranke svojim sporazumima ovlaste javne bilježnike da ostavinske stvari rješavaju s ovlastima izvanparničnog ostavinskog suca. Javni bilježnici morali bi moći kao arbitri rješavati sporove - na temelju sporazuma stranaka po pravilima koje bi utvrdila njihova komora, uz odgovarajući honorar (*notarius et arbiter)*.

(9) Donijeti političku odluku o eventualnom osnivanju privatnih javno koncesioniranih službi za obavljanje određenih poslova iz domene sudbene administrativne funkcije - npr. službe sudskih ovršitelja, dostavljača itd. Odluka bi se ticala mjere prenošenja određenih poslova koje sada obavljaju sudovi na takve službe.

(10) Identificirati generatore sporova, utvrditi broj, strukturu i vrijednost tih sporova, pa tome prilagoditi metode njihova preveniranja odnosno izvansudskog rješavanja.

(11) Država sudjeluje pred hrvatskim sudovima u oko sedamdesetak tisuća postupaka. Jedna od prvih reformskih mjera trebala bi biti utvrđivanje broja, strukture i vrijednosti tih sporova, osobito koja državna tijela (ministarstva) stoje iza tih sporova, indentificirati sporove koji se mogu riješiti nagodbom, pa i ispunjenjem zahtjeva protivne stranke u slučajevima za koje se ocijeni da su "izgubljeni". Radi pribavljanja sredstava za podmirenje nespornih obveza trebalo bi uzeti kredite uz relativno povoljne kamate i tako izbjeći plaćanje nepovoljnih zakonskih zateznih kamata (15%) te nepotrebnih, često visokih, sudskih troškova. Uštede bi samo time mogle iznositi po nekoliko stotina milijuna kuna godišnje. S druge strane, eliminiranjem nepotrebnih "državnih" sporova oslobodilo bi se najmanje nekoliko desetina pa i stotina sudaca godišnje za obavljanje drugih pravosudnih poslova. U tom bi smislu trebalo donijeti odgovarajuću političku odluku i ostvariti potrebnu koordinaciju između ministarstava i državnog odvjetništva. Po potrebi trebalo bi formirati posebne ekspertne timove koji bi procjenjivali treba li se ili ne upuštati u neke sporove.

(12) Velik broj postupaka vodi se radi naplate minornih tražbina HEP-a, mnogih komunalnih tvrtki, izdavatelja kreditnih kartica i sl. Dio takvih sporova mogao bi se prevenirati prelaskom na korištenje posebnih kartica koje bi omogućivale isporuku pojedinih energenata (struja, plin), odnosno uvjetovanjem dobivanja kreditnih kartica i drugih usluga davanjem zadužnica, na temelju kojih bi se moglo izravno ići u prisilnu naplatu tražbina umjesto da se prethodno vode parnični postupci.

(13) U malim sporovima male vrijednosti (npr. u redovnom parničnom postupku do 2.000,00 kuna, u postupku pred trgovačkim sudovi-

ma do 10.000,00 kuna) prvostupanjske bi odluke trebale biti odmah ovršne, neovisno o tome što bi žalba protiv njih bila dopuštena, ili bi sucima trebalo dopustiti da određuju njihovu promptnu ovršnost ako bi ocijenili da je pobjednički tužitelj osoba koja bi svojom imovinom mogla jamčiti povrat neosnovano naplaćenog te naknadu štete (komunalne organizacije, banke, osiguravajuća društva, veliki isporučitelji energenata i usluga), itd.

(14) Omogućiti da sudovi od naplaćene pristojbe imaju pravo zadržati 5-10% za pokriće nekih materijalnih troškova i edukaciju. Treba očekivati da bi se takvim stimuliranjem sudova bitno povećala opća razina naplate sudskih pristojbi.

(15) Revidirati odnos prema sudskim pristojbama - one bi trebale pokrivati troškove pružanja odgovarajuće državne usluge, a trebale bi djelovati i preventivno. U uvjetima jeftinoga suđenja, stranke nisu stimulirane koristiti se alternativnim metodama rješavanja sporova i općenito izbjegavanjem sporova.

(16) Osnovati nacionalnu pravosudnu akademiju. Na njoj bi diplomirani pravnici dobivali teorijsku i praktičnu pripremu za obavljanje sudačkog, državnoodvjetničkog, javnobilježničkog itd. poziva. Studij bi bio organiziran kao redoviti studij. Osobe koje bi diplomirale akademiju ne bi morale polagati poseban pravosudni ispit. Na akademiji bi određene oblike nastave i praktičnoga rada vodili istaknuti praktičari i nastavnici pozitivnopravnih disciplina na sveučilištima. Na njima bi se sukcesivno formirao i poseban pravosudni kadar. Pri akademiji bi pravosudni ispit polagali i oni koji bi pravo za to stekli obavljajući određeni praktični staž u pravosuđu u širem smislu. Pokrivanje troškova moglo bi biti različito. Najbolji studenti na pravnim fakultetima dobivali bi državne stipendije, drugi bi morali plaćati; eventualno bi trebalo provoditi klasifikacijske ispite. Najbolji u klasi imali bi prednost u zapošljavanju u pravosuđu. Pri akademiji bi se organizirali i različiti oblici permanentnog obrazovanja pravosudnih kadrova.

(17) Početi postupno i sustavno pripremati hrvatske suce za njihovu ulogu u integriranoj Europi - od pružanja osnovnih informacija o pojedinim granama europskoga prava do uloge nacionalnih sudova u novoj organizacijskoj shemi pravosudnog sustava u Uniji.

(18) Reforma zemljišnoknjižne evidencije koja je započela trebala bi biti intenzivirana formiranjem posebnih timova eksperata (sudaca koji su se već dokazali u sređivanju gruntovnica u pojedinim sudovima pa i na pojedinim područjima) kojima bi se povjerilo vođenje sređivanja pojedinih gruntovnica ali i cijelog sustava. Trebalo bi napustiti teritorijalni ekskluzivitet i prijeći na funkcionalni sustav.

(19) Slično bi trebalo učiniti i sa sudskim registrima.

(20) Uvesti i evidencije založnih prava itd. na pokretninama i pravima koje ne bi nužno morale biti locirane u sudovima.

Josip Kregar

SISTEMSKA PATOLOGIJA KLIJENTELIZMA

Nepotizam i klijentelizam su riječi kojima se često opisuje naše društvo. Prema sadržaju i uzrocima možemo ih razlikovati i tipizirati ili pak te dvije riječi smatrati sinonimima, različitim licima iste pojave. Nepobitno je međutim da se radi o sistemskim deformacijama. Klijentelizam i nepotizam nisu parafenomeni društva koji se mogu razumjeti iz pojedinih slučajeva ili pojedinih situacija. Oni su konstitutivni fenomeni sistema, ne izolirani slučajevi. Nepotizam nije objašnjiv kao fenomen obiteljskih odnosa, klijentelizam nije samo mrska pojava podilaženja moćnima te traženja zaštite i pokroviteljstva. Ne svode se na manu karaktera i osobni grijeh. Oni su posljedice određenog sustava u kojima su se aberacije ekonomije, politike i kulture ispreplele u sistem kojeg je pogrešno zvati kapitalizmom, krivo opisati kao demokraciju, u kojem je vladavina prava samo kulisa, u kojem se patriotizam i kampanilizam[1] čine dominantnim u kulturi, a predatorska pohlepa vidi kao karakteristika ličnosti.

Nepotizam: pojam

Kvalitete dužnosnika i političke klase te najviših upravnih službenika bile bi sposobnost, inteligencija, predanost radu, marljivost i

[1] Kampanilizam (prema tal. *campanile*: zvonik): uskogrudna, pretjerana privrženost zavičaju koja slabi, zatire ili onemogućuje razumijevanje i zanimanje za šira nacionalna, internacionalna, kulturna i sl. pitanja; lokalni patriotizam: uskogrudno zastupanje interesa samo jedne sredine u kontekstu koji je za to neprikladan. *Kampanilist*: čovjek uskih obzora. http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=30120

obrazovanost[2]. Kako međutim pronaći i odabrati takve ljude? To je moguće samo ako se stupanje u službu, postavljanje na funkciju i napredovanje uvjetuju objektivnim kriterijem sposobnosti (*merit system*[3]). Međutim često se ne biraju sposobni, nego podobni. Najgrublji oblik te deformacije je nepotizam.

Izraz referira na papinsku praksu posebnog pogodovanja nećacima ili drugim srodnicima (tal. *nepotismo*, od *nepote*: nećak). Nepotizam je poseban oblik sukoba interesa, miješanja i isprepletanja privatnog i javnog interesa, te se odnosi na situaciju u kojoj nositelj javne dužnosti koristi svoju moć; vrlo često zapošljava člana svoje obitelji (ili zapravo porodice, jer je porodica zajednica srodničke krvne veze).

Nepotizam je univerzalna potencijalna deformacija u organizaciji, sukob načela solidarizma (rod, porijeklo, politika) te načela efikasnosti i sposobnosti koji prevladava u modernom društvu.

U pojavnim oblicima nepotizam znači:

- zagovaranje ili utjecanje na odluku da se zaposli, imenuje, izabere, promovira i napreduje, nagradi ili plati, ili pak da izbjegne kaznu netko tko je član obitelji ili je porodično ili porijeklom vezan za nekoga tko obavlja nadređenu dužnost i može za to koristiti moć i utjecaj;
- odlučivanje o dodjeli posla ili ugovora, plaćanja i povlastica za „povezane osobe“ (bračni drug, preci, potomci);
- te nadgledanje, ocjenjivanje rada ili drugi oblik odlučivanja o interesima (u vezi s poslom) „povezanih osoba“.[4]

---

[2] *Načela lorda Nolana* (The Seven Principles of Public Life, *Nolan principles*) su sljedeća: nesebičnost (*selflessness–- trebaju djelovati isključivo u skladu s javnim interesom*; **ne smiju djelovati tako da ostvare financijski ili drugi dobitak za sebe, obitelj ili prijatelje**), ispravnost (*integrity*), objektivnost (*objectivity*), odgovornost (*accountability*), otvorenost (*openness*), poštenje (*honesty*), vođenje i osobni primjer (*leadership*). https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life

[3] Šire u: Kregar, J. (2014). *Sociologija javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet, 141-159; Kregar, J. (1991). Izbor upravne elite. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 41(6): 517-540;

[4] Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements Of A National Integrity System*. Berlin: Transparency International, str. 197.

Univerzalnost nepotizma

Nepotizam je u nekim situacijama štetan, u drugima neizbježan. Pojednostavljeno, nepotizam kao disfunkcionalna pojava prepoznaje se tek u modernom društvu.

U predmodernim državama prednost u izboru suradnika davala se na temelju osobne lojalnosti. Vladar je birao one na koje se mogao osloniti jer su mu bili podložni zbog roda, porijekla, zavičajne ili kulturne sličnosti. Nepotizam se nije smatrao ničim lošim[5]. Štoviše, zašto bi to bio problem ako se i država smatrala tek proširenom porodicom. Znanje i iskustvo, sposobnosti i školovanje nisu trebale za obavljanje posla. Nepotizam se shvaćao neizbježnim sastojkom moći, čak i u najprogresivnijim zemljama, sve do sredine 19. stoljeća. U Velikoj Britaniji postojao je službeni sustav protekcije za članove uglednih obitelji. Do 1854. sva su postavljenja bila u nekoj vezi s tzv. patronažom. Katkad je patronažu obavljao ministar, katkad lokalni član parlamenta, a katkad upravni šefovi. Tek od 1870. započinje sustav javnih natječaja, no još su uvijek značajnu prednost imali dovoljno imućni da studiraju na Oxfordu ili Cambridgeu.[6] Marljivost, odlučnost i poštenje, smatralo se, rezultat su elitnog odgoja. Trebalo je cijelo stoljeće usavršavanja sustava ispita da oni postanu glavna i objektivna metoda izbora. U Francuskoj su se sve do revolucije položaji otvoreno kupovali, a javna služba se smatrala unosnom investicijom. Imenovanje nižih službenika bila je posljedica preporuka i veza, ili protežiranja političkih pristalica. S vremenom je taj sustav nestajao jer se počela cijeniti posebna upravna izobrazba te shvaćanje da upravnu elitu trebaju činiti najbolji, bez obzira na porijeklo. U Sjedinjenim Američkim Državama početkom 19.

[5] Treba razumjeti da u dobrovoljnim i malim udrugama, koje su više zajednice nego organizacije, svi rade sve, a obiteljski i slični odnosi nisu važni. Štoviše, u obiteljskim malim tvrtkama nepotizam je sistem, poželjan sistem. U obrtu i poljoprivredi smatra se korisnim postojanje obiteljske tradicije. U pravilu nema naknada i nagrada. Ne treba formalizirati i birokratizirati preko mjere, važno je da se zajedno i dobro radi.

[6] Vidi šire J. Kregar (2014). *Sociologija javne uprave*, str. 143-46; J. Kregar (1991). Izbor upravne elite *Zbornik PFZ*, 41, 6; J. Kregar (2008). Depolitizacija javne uprave, u E. Pusić (ur.). *Hrvatska država i uprava, stanje i perspektive*, op. cit.

stoljeća vladao je *spoils system*: država je plijen izbornog pobjednika[7]; to jest, na položaje se dolazilo političkom i stranačkom protekcijom. Pokušalo se (u vrijeme T. Jeffersona i kasnije), po uzoru na Englesku, provesti brojne reforme, premda reformisti nisu ni pokušali potpuno ukinuti sustav patronaže i političke selekcije već ga samo izbaciti iz najvažnijih službi (vojska, policija) i ograničiti na uistinu najvažnije položaje. I tu je trebalo cijelo stoljeće da se kaos voluntarističke smjene cijele uprave zamijeni mirnim prijenosom vlasti i stabilnim položajem profesionalaca.

Drukčije je međutim kada se radi o organizacijama koje raspolažu razmjerno velikim sredstvima, imaju zaposlenike i prihode, ponekad i javne ovlasti. Tu vrijedi isti princip kao i u javnoj vlasti: nepotizam je zabranjen[8]. Na svaku sumnju treba paziti, otkloniti je baš time da se izbjegava stvaranje obiteljske atmosfere, klika, dojma nepotizma, jer ne radi se o malim zajednicama dobrovoljno povezanih istomišljenika, već o organizaciji. Ne samo da je u tim situacijama nepotizam podloga zloupotrebama, ne samo da priječi odgovornost i smanjuje vjerodostojnost; organizacija se ne bavi svojim poslom i zadatkom, već unutrašnjim odnosima i koristi. Za sprečavanje takve situacije ne treba zakon, već jasan odgovor na pitanje: je takvo nešto – plaćati rad svojoj rodbini – dobro? Je li korisno? Je li odobreno? Je li javno poznato? Bilo koji negativan odgovor na takva pitanja znači da se radi o lošoj praksi, a o odgovornosti neka odluče sami članovi.

Potreba za profesionalnom, stabilnom i kompetentnom upravom dovela je do pune afirmacije *merit* principa, no time nije posve otklonjena pojava nepotizma. Nepotizam stvara sukob lojalnosti u organi-

---

[7] *To the victor belong the spoils* – pobjedniku pripada plijen.

[8] „I dok društva osuđuju nepotizam, on djeluje bolje nego ikada“, kaže Adam Kuper, profesor socijalne antropologije na sveučilištu Brunei, koji je proveo istraživanje tvrtki koje vode obitelji. U jednoj stvari, kaže, srodnici razvijaju jaču predanost jedan drugomu jer vjerojatno imaju korist od uspjeha tvrtke. Čak i zaposlenici koji nisu dio obitelji, tvrdi, imaju korist od toga da se tvrtka vodi kao obitelj i da je tako učinkovita. Pored toga, okupljanje kapitala iz obiteljskih fondova je jednostavnije i postiže se pod boljim uvjetima nego kod banaka. Rad s članovima obitelji pogodan je za kompetitivno poslovno ozračje. https://www.theguardian.com/money/2000/jul/31/officehours4. Za primjer, kod nas su pojedina naša poduzetništva dominantno obiteljski posao, za koji se kapital lakše stječe obiteljskim vezama (slastičarnice, mali restorani, pekare i dr.).

zaciji, osobito kada su srodnici nadređeni i podređeni: drugi članovi organizacije teško se privikavaju na takvu situaciju te se više ili manje otvoreno tome protive.

U složenim odnosima života, pravilo zabrane nepotizma se često krši. Evo kako to objašnjava C. J. K. Tanda, profesor Sveučilišta u Kartumu (Sudan)[9]:

> „Postoji mnogo opravdanja za nepotizam. Svaki čovjek koji se uspne do važnog mjesta u politici biti će brzo okružen rođacima i prijateljima koji će u povjerenju od njega tražiti pokroviteljstvo (*patronage*), u skladu s tradicijom koja traje stoljećima. Ako posla i nema, mjesto će biti stvoreno. Političari će možda i prihvatiti ustavnu ideju jednakosti, ali će teško svojim srodnicima objasniti da takve intervencije mogu ugroziti njegovu političku karijeru i da ga nešto takvo može koštati dužnosti. Prema navedenom, posao ministra ili druge značajne osobe može postati težak kada se nosi s teretom povećanih zahtjeva te se nađu razapeti u mrežama porodičnih obveza. Naravno, vlade u cijelom svijetu, pa i Africi, s vremenom su evoluirale i danas se globalno nepotizam smatra pogrešnim."

Rezidualni fenomeni nepotizma u razvijenim društvima

No nepotizam nije prokletstvo samo nerazvijenih demokracija. Istina, u stabilnim i naprednim demokracijama takve pojave izazivaju skandaliziranje javnosti, no ponekad efekt izostaje.

Elementi nepotizma postoje i u zrelim demokracijama[10] (Kennedy, Bush, Trudeau, Le Pen, grčke obitelji koje se izmjenjuju na vlasti). Donald Trump bezobzirno postavlja potomke na važna mjesta. Radi se o ponešto iznimnim događajima i društvenom kontekstu. Pitanje je treba li pojam nepotizma u tim zemljama smatrati nevažnom aberacijom? Radilo se o pravim dinastijama koje kao klanovi upravljaju najvažnijim institucijama. Nasljeđuju se i veze, medijski utjecaj i reputacija,

[9] Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Berlin: Transparency International, str. 198.

[10] CNCB (2013). Hiring the well-connected isn't always a scandal. Dostupno na: https://www.cnbc.com/id/100975150

suradnici, donatori i podupiratelji. Zato to smatram lošim. Treba ipak priznati da su razlike između, inače dominantno demokratskih država, velike jer se poslovna elita i stare aristokracije povezuju i obnavljaju na različite načine. Npr. isprepletanjem političkog utjecaja, kapitala, neformalnim vezama koje stvara školovanje na skupim fakultetima i dr. Prije svega zašto bi slobodni birači dali glas takvima? Vjerojatno zato što praksu nepotizma pripisuju obiteljskom poduzetništvu (gdje to nije nedostatak) pa nisu prepoznali realnu društvenu opasnost. Konkurencija je bespoštedna a mediji okrutni u javnoj kritici. Kandidati se pokazuju sa svojim partnericama u kampanji, imaju u njih povjerenje i pretpostavljaju lojalnost, pa onda Bill Clinton npr. prepusti Hillary osjetljive i riskantne zadatke. Dojam je da oni nose rizik političke kompeticije, pa onda i zaslužuju položaj. U takvim okolnostima nepotizam i dinastijski principi na vrhu politike se ignoriraju i trpe. Svejedno, meni se to čini pogrešnim, mada prezirem dužnosnike koji se srame svojih žena ili muževa i koriste ih kao estetsku dekoraciju i potvrdu moći.

Ili drugi primjeri: Georg Schmid bio je predsjednik parlamentarne grupe CSU u bavarskom parlamentu. U travnju 2013. bio je prisiljen napustiti to mjesto kada se ustanovilo da je svoju suprugu zaposlio kao svoju tajnicu s vrlo lijepom plaćom. Od 2000. godine bavarskim parlamentarcima je zabranjeno zapošljavati kod sebe kao službenike svoju ženu i djecu. Od 92 zastupnika njih 17 nije poštivalo tu odredbu i morali su otkazati ugovor. Posebno je zanimljiv primjer jednog zastupnika (2013) koji je kao savjetnike za informatiku zaposlio dva svoja sina. Dječaci su bili stari 13 i 14 godina. Georg Schmid ni drugi[11] nisu podnijeli ostavke.[12]

Treći primjer? U Poljskoj je ministar poljoprivrede Marek Sawicki. morao podnijeti ostavku nakon što su otkrivene snimke razgovora u kojima objašnjava kako zaposliti političke pristaše, rođake i prijatelje utjecajnih političara. „Skandal je tek vrh ledenjaka, jer postoji uhodana

[11] http://www.ces-munich.de/DocDL/IfoWorkingPaper-194.pdf; https://www.cesifo.org/DocDL/IfoWorkingPaper-194.pdf

[12] The Local (2013). Bavaria nepotism scandal: 79 MPs named. Dostupno na: https://www.thelocal.de/20130503/49507; DW (2013). Examining nepotism in Germany. Dostupno na: https://www.dw.com/en/examining-nepotism-in-germany/a-16783849

praksa a ne samo izolirani slučaj i primjer nepotizma, jer su mnoga značajna mjesta popunjena na taj način. Poljska administracija i javna poduzeća predmetom su i personalnih promjena nakon svakih izbora."[13]

Već 3000 godina nepotizam je raširena praksa u Kini, gdje su obiteljske i srodničke veze iznimno jake[14]. Još je Konfucije govorio o potrebi da se poštuje ravnoteža obiteljske solidarnosti i sposobnosti kod odabira službenika. Unatoč svim promjenama režima i sistema, problem je ostao. Na primjer, Winston Wen Yunsong, rođak nekadašnjeg premijera Jiabaoa, postao je direktor velikog investicijskog fonda, mlad i bez kvalifikacija, što je izazvalo međunarodni skandal.[15]

Da bi se bolje vidjela kompleksnost fenomena, upozoravamo na raspravu (ožujak 2014) o praksi američkih banaka da zapošljavaju kineske potomke utjecajnih političara[16]. Ovo uz napomenu da u Sjedinjenim Američkim Državama vrijedi vrlo strogi zakon (*Foreign Corrupt Practices Act*) koji kompanijama zabranjuje podmićivanje stranih dužnosnika, što nije spriječilo da se pronađe taj način zaobilaženja normi. Štoviše, šefovi velikih banaka (M. J. Driscoll, Bear, Stearns & Co.) branili su takvu praksu riječima: „To je bila vremenski testirana praksa ovdje u Sjedinjenim Američkim Državama". „I ja imam dva sina, a jedan je stažist u velikoj firmi. Ovo se stalno događa."[17]

Iako mnogi diktatori, a gotovo svi su to pokušali, nisu uspjeli stvoriti svoje dinastije, ipak Sjeverna Koreja i centralnoazijske preddemokracije u tom smislu više podsjećaju na feudalne obitelji vladara. Vladaju obitelji.

---

[13] ARC (2012). Polish government shaken by corruption scandal. Dostupno na: http://www.arc2020.eu/polish-government-shaken-by-corruption-scandal-sawicki-resigns/

[14] Xiangwei, W. (2013). The Son also Rises: nepotism doesn't disappear in China, it just gets a promotion. Dostupno na: https://www.scmp.com/news/china/article/1236343/son-also-rises-nepotism-doesnt-disappear-china-it-just-gets-promotion

[15] Moore, M. (2012). Chinese leader Wen Jiabao's family „accumulate billions" during his time in office. Dostupno na: https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/9634920/Chinese-leader-Wen-Jiabaos-family-accumulate-billions-during-his-time-in-office.html

[16] „Virtually every firm has sought to hire the best-connected executives in China and more often than not they are the 'princelings' the offspring of the ruling elite." https://www.questia.com/newspaper/1P2-36307374/connected-doesn-t-equal-unqualified

[17] Hiring the well-connected isn't always a scandal. https://www.cnbc.com/id/100975150

I u Hrvatskoj ima zanimljivih pojava. Bez jače kritike, uz dvodnevno zgražanje, na važno mjesto izabrana je kći jedne visoke dužnosnice, uz objašnjenje člana povjerenstva: „Kad sam je prvi put sreo, pitao sam ju je li joj je u rodu naš prvoklasni, uistinu vrhunski pravnik. Saznao sam da je ona njegova nećakinja. Pa ako je kći nećakinje vrhunskog pravnika naslijedila bar nešto malo gena, onda zaslužuje biti sutkinja. Da, glasovao sam zbog toga! Zašto ne? Genetska referenca joj je prvoklasna!“[18]

Hrvatska: Sistemska podloga klijentelizma

Radi se o sistemu u kojem je ekonomija podređena državi[19]. Država uzima da bi davala, ali pritom uzima svima, a selektivno bira kome će dati. Ako to ne čini transparentno i za javno dobro, tada je država, u krajnjem obliku, samo pokriće za osobnu korist. U tom sistemu moćnici se oslanjaju na ljude u koje imaju osobno povjerenje, a često su to srodnici i ljudi istoga porijekla. Nastaje sustav u kojem se sve više selektivno redistribuira: država je sredstvo kojim se uzima svima a vraća u borbi za utjecaj onima koji sudjeluju u klikama i osobno povezanim grupama. Umjesto orijentacije na vanjske i opće političke ciljeve, javni interes, politička savezništva stvaraju se prema nepotističkim ili „gregarističkim“[20] motivima. Makroekonomija je podređena tome. Ne radi se o grubom haraču, već strategiji zaduživanja, sofisticiranim metodama ekstrakcije imovine i prihoda od građana i poduzetnika. Porezi (npr. PDV, porez na promet i sl.) bez vidljive prisile pune proračun, koji potom neprestano buja i glavni je kanal prelijevanja novca. Porezna presija nije relevantna, štoviše njezino smanjenje smatra se lošom politikom.

Cijena države – u svakom aspektu troška: broju zaposlenih, pomaganjem posebnih područja, protežiranjem nerealnih ciljeva i politika (demografska obnova, sportski projekti, izgradnja infrastrukture radi

[18] https://www.jutarnji.hr/arhiva/glasao-sam-za-ivu-lovrin-jer-ima-dobre-gene/4003152/

[19] Modelski**,** G. (1961). Agraria and Industria: Two Models of the International System. U: Klaus Eugen Knorr i Sidney Verba (ur.). *The International System*: Theoretical Essays. Princeton University Press, str. 118-143.

[20] Težnja nekih životinja da žive u krdima ili jatima; Ljudska težnja za druženjem (lat.). http://staznaci.com/gregarizam

nacionalnog ponosa ili povezivanja) vlade stavlja u položaj koji vidimo kao klijentelizam, ali je zapravo način proizvodnje koji se nazivao „orijentalnim despocijama“ [21]. Zapravo o nikakvoj proizvodnji nije riječ: logika je trošenje, zaduživanje na račun budućih vlada i generacija, rasprodaja imovine i svega što se može pretvoriti u robu a po naravi je naše, svačije, opće ili državno – u stvarnosti pod ničijom kontrolom.

Klijentelizam je onda strategija mužnje sredstava i pranja novca, radilo se tu o teritorijalnim jedinicama i posebnim regionalnim interesima ili gospodarskim sektorima u kojima se profitno zanimljive djelatnosti i monopoli privatiziraju, ili se pak radi o davanju poticaja, subvencija i povlastica na tržištu.

Država se zbog toga smatra plijenom političkog pobjednika, koji obećanjem privilegija homogenizira svoje pristaše, legitimizira sebičnost kao politički program. Država dijeli položaje, nudi zaposlenja, napredovanja i karijere. Nije važan talent, sposobnost ni znanje, jer u takvu sistemu poštenje je smetnja, a znanje grijeh.

Institucije i nepotizam

Radi se o sistemu u kojem su institucije prividi i kulise. One formalno postoje ali stvarno ne djeluju, često su dizajnirane suprotno manifestnim objašnjenjima. Demokratski sustav ne služi legitimizaciji vlasti. Institucije se osnivaju, ali ne dobivaju puna ovlaštenja, prave ljude i potrebna sredstva (USKOK, pravobranitelj, izborno povjerenstvo, sukob interesa, ustavni sud, sudstvo). Smišljeno, institucije ostaju prazna forma, instrumenti skupina koje ih neformalno iz pozadine vode. Politika se prividno vidi kao sukob projekata i ideologija, ali je zapravo sukob klanova, klika i posebnih interesa. U tome strada svaka razumna ideja, ne može nastati alternativa ni ozbiljna rasprava o ozbiljnim stvarima. Budući da je lojalnost važna u takvim sukobima, a personalistički odnosi bezuvjetne lojalnosti uvjet su sigurnosti na položaju, ona postaje temelj sustava uzajamnih usluga te veza i poznanstava.

[21] Wittfogel, K. (1957). *Oriental despotism; a comparative study of total power*. New York: Random House.

Institucije su stvorene da sjaj daju blijedim djelima (parafraza Timona Atenjanina). Napredak se obećava donošenjem novih zakona, strategija i sporazuma. Pravo je savitljivo gdje treba biti brzo i strogo, strogo je tamo gdje treba imati slobodu i diskreciju. Posve normalan zahtjev da društvo treba biti pravedno i moralno, tumači se kao iluzija i daleka budućnost.

Institucije se temelje na podjeli rada, hijerarhijskoj kontroli, školovanom osoblju, plaćenom tako da ne traži nelegalni prihod, profesionalnom odnosu, predanosti službi. U Hrvatskoj svatko može raditi sve. Državni tajnici, načelnici, voditelji službi sele se svakom promjenom vlasti. Fluktuacija službenika između državnih institucija je jedan od najvećih problema. Onaj tko je nadzirao neko područje ugodno se smiješiti kod onoga koga je trebao nadzirati. Upravljanje i vođenje prepušta se diletantima. Školovanje postaje samo forma bez sadržaja. Ne traži se znanje već se kupuju diplome, magisteriji, obični i počasni doktorati. Korupcija se često smatra opravdanim dodatkom plaći. Čak i tamo gdje sigurnost, sloboda ili pravo zajednice ovise o izbjegavanju moralnog hazarda[22] pojedinca, *esprit de corps* pretvara se u sindikalističke zahtjeve za više plaće i manje rada.

Što su korupcija, klijentelizam i nepotizam u takvom sistemu? Nisu to tranzicijske i uzgredne pojave, niti slučajevi i incidenti, već pokazatelji prirode sistema prikriveni formalnim pravilima i nedostatnim kategorijalnim aparatima. Ono što primjećujemo naizgled su pojedinačni slučajevi, ali zapravo je važan sistematski karakter tih pojava. Ne radi se o karakternim manama roditelja koji žele dobro svojoj djeci, ne radi se o tradiciji i povijesnim silnicama, već o sistemu u kojem se lojalnost i osobne karakteristike (porijeklo, zavičajnost, nacija, klike i klanovi) smatraju pretpostavkom djelovanja institucija i sistema kao cjeline.

Ponekad se inzistira da je nepotizam dio kulturnoga nasljeđa. No takva tradicija nije jednostavno nastala; ciklički se obnavlja u jačim ili slabijim intervalima, i prije svega na način koji opravdava takvu praksu.

[22] Moralni hazard *(Moral hazard)* – situacija kada se određena strana (pojedinac ili institucija), izolirana od rizika, ponaša drugačije nego da je u situaciji u kojoj je u potpunosti suočena s rizikom. https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/leksikon-javnih-financija/14/slovo/m/

Kaže se: to svi rade, to je kod nas jednostavno tako[23]. Postojanje mogućnosti za ovakvo prihvatljivo objašnjenje, opisuje ali ne objašnjava nastanak takvih praksi koje opravdavaju i promiču klijentelizam i nepotizam. Sistemski uvjeti, ali i volja glavnih društvenih aktera stvaraju uvjete reprodukcije klijentelizma kao sistema i nepotizma kao njegove lateralne pojave.

Klijentelizam nije samo individualna strategija stvaranja odnosa između patrona koji raspolaže mogućnostima razdiobe. S vremenom su nastali pokreti i organizacije za promicanje kolektivnih klijentističkih zahtjeva, formiranja društvenih slojeva i njihovih organiziranih zastupnika. Tradicionalno, naizgled spontano, a zapravo jer postoje isprobani obrasci, postoje organizirane skupine koje se pojavljuju kao kolektivni klijentistički entiteti. Veterani, solunaši, borci NOB-a, udovice, invalidi ratova praslike su i uzorci takvih kolektivnih pritisaka. Prije svega, razlog njihova nastanka je stvarna ili zamišljena nepravda u podjeli društvenih dobara. No ispod tog vanjskog objašnjenja stoje i iskreni dojmovi o statusu žrtve koja ima pravo na kompenzaciju. Subjektivno imaju snažan osjećaj deprivilegiranosti, marginalizacije i isključenosti, objektivno njihova nesebična motivacija nikome ne treba, njihova znanja, sposobnost i vještine nemaju funkcionalnu vrijednost, oni su trošak i smetnja. Pokraj svega, njihova mogućnost da se mobiliziraju i prikažu žrtvama je velika i negativna (*veto power*). Okrenuti su prošlosti i svojim posebnim interesima, mada se manifestno pravdaju općim, često nacionalnim interesom. Kao tumači tog interesa neizbježno se upleću u sasvim njima neprikladne teme interpretacije povijesti, estetike i tradicije. S vremenom postaju predvidiv trošak za svaku vladajuću elitu koja ih smatra predmetom manipulacije, a i oni sebe definiraju samo prema materijalnim zahtjevima koje postavljaju.

Gledati ih kao fenomen civilnog društva ili običnu grupu za pritisak, misliti da su samo varijacije građanske samoorganiziranosti je pogrešno, jer njihovi manifestni, ponekad neodređeni i neodredivi ciljevi su samo vanjske derivacije njihove stvarne funkcije. Njihov nastanak, politički, materijalno ponekad i organizacijski, pod patronatom je

[23] Ferrell, J. (1999). Cultural Criminology. *Annual Review of Sociology*, 25: 395-418.

vlasti. Oni su, kad zatreba, udarna i nasilna skupina[24]. Najbolji i jasan primjer su organizacije veterana[25]. Nisu toliko važne njihove direktne bonifikacije i mirovine, koliko ih pogodovanje, zakonito i formalno, u natječajima za zapošljavanje, stanove, gradilišta, poslovne prostore, koncesije i poslove, kao neformalna moć stavlja iznad propisa (ovrhe, vraćanje kredita, kaznena odgovornost kao olakšavajuća okolnost). Imaju svoje medije, ali i gospodare iz pozadine koji ih povremeno aktiviraju. Nisu grupa za pritisak koliko objekt nečasnih ponuda, individualnih i grupnih, da budu sredstvo vladanja.

Tragično je da postoji posve očigledna disfunkcionalnost njihova javnog uvažavanja, iako se često nazire licemjerno izbjegavanje rasprave o stvarnom angažmanu, izbjegavaju se pitanja što doista rade, već samo sudjeluju u vječitom cikličnom stvaranju društvene klime oportunizma, pa i klijentelizma. Činjenica da su „djeca poručnika Šmita" iz satire Iljfa i Petrova [26], iako u sasvim drugom vremenu i okolnostima konstituiranja sovjetskih i komunističkih vlasti, postala njihovi amblemski likovi, govori o univerzalnom fenomenu degradacije veterana revolucija i oslobodilačkih borbi u postkolonijalnim režimima.

Zaključno razmišljanje

Nepotizam i klijentelizam su promicanje osobno lojalnih rođaka i klijenata u institucijama vlasti i javnim poduzećima. Njihovi korijeni nisu u roditeljskoj i bratskoj ljubavi, u primarnom solidarizmu. Korijen je u osjećaju neizvjesnosti i borbi za socijalni status, moć i zaradu. Nepotizam nije rezultat tržišnoga kapitalizma, obiteljskih poduzeća i radnji, ostatak tradicije zanata ili poljoprivrede. On je posljedica sistema – raširenog etatizma u ekonomiji, totalitarizma[27] u politici i

[24] Schorske, C. E. (1958). Totalitarian Dictatorship and Autocracy: Carl J. Friedrich i Zbigniew K. Brzezinski (Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 1956, xii, 346). *The American Historical Review*, 63(2): 367-368. https://doi.org/10.1086/ahr/63.2.367

[25] Prije se radi o pravilu nastanka takvih organizacija u nestabilnim i autoritarnim demokracijama. https://en.wikipedia.org/wiki/Category:Military_wings_of_political_parties

[26] Iljf i Petrov (1946). *Zlatno tele*. Zagreb: Kultura.

[27] Daleko češće se kod nas govori o autoritarnom vladanju. No Friedrich i Brzezinski govore o ideal-tipu vladanja čijih šest elemenata postoje u hrvatskoj stvarnosti u 1990. Kada se

moralnog raspada društva. Ove pojave uzete zajedno u suprotnosti su s ciljevima modernizacije i emancipacije te razvojem pluralizma. Zato su nepotizam i klijentelizam kao devijacije, makar bile samo rubne pojave, pokazatelji zastoja i vrtloga u procesu društvene tranzicije.

Moguće su različite statičke taksonomije tih pojava, no ovdje smo se usredotočili na dva elementa: (a) ekonomski – državu koja redistribuira dobra i faktički utvrđuje uvjete uspješnosti od slučaja do slučaja, vlada voluntarizam, a ne tržišna regulacija i (b) društvene situacije u kojima institucije nemaju snage raditi svoj posao.

Nepotizam i klijentelizam, uz politizaciju selekcije i društvenog napredovanja, diletantizam u javnim poslovima, gradivi su blokovi sistema koji se ne temelji na efikasnosti i efektivnosti, u kojem nema odgovornosti, nema profesionalnosti (svatko može raditi sve). To nisu izolirani incidenti, već ugrađeni elementi kristalizacije sistema odnosa koji se jako oslanjaju na primarni solidarizam i stranačke organizacije i pokrete. U sistemu u kojem vlada visoka razina nesigurnosti – položaj se može izgubiti nepravednim slučajem, i to onako kako je osvojen, u kojemu i plaća nije ni dovoljna za visoke materijalne aspiracije, klijentelizam i nepotizam su funkcionalni. Prednost je imati svog pouzdanika, jer se na njega možeš

govori o stilu vladanja primjeren izraz je autoritarna vlast, no ovdje se referira na model (ideal-tip) vlasti. Karakteristike totalitarne vlasti su sljedeće: 1. čvrsta ideologija koja se ne smije osporavati; 2. jedna i jedina masovna stranka koju vodi jaki vođa; 3. prijetnja nasiljem i uloga tajnih službi; 4. monopol naoružanja; 5. nadzor nad medijima te 6. centralna planska ekonomija. Kod nas, četiri od šest glavne su političke teme, no kako se radi o ideal-tipu nije riječ o deskripciji stvarnosti, već Weberovoj metafori razumijevanja. Slično „Suvremena Hrvatska bori se sa demonom totalitarnosti koji je nastao u njenoj utrobi i zbog kojega se, zbog okolnosti u kojima je nastala, teško može osloboditi. Ona nije totalitarna država. Ali, u njoj postoje i oni koji su nezadovoljni pluralizmom, individualizmom i slobodom, kao i oni koji smatraju da rat nije i ne smije biti dovršen jer prava suverenost još nije postignuta, a rješenje vide u totalitarnim modelima.“ Dejan Jović (2017). *Rat i mit*. Zagreb: Fraktura, str. 291; ili još jasnije: „Raspad Jugoslavije značio je, dakle, prekid jedne dugotrajne tendencije liberalizacije društva, i pad u novi autoritarizam, ovog puta nacionalistički, s mnogim elementima totalitarnog, naročito u odnosu na etničke manjine, ali ne samo na njih“, kaže Jović.
https://www.jutarnji.hr/globus/Globus-politika/crveni-crni-jesu-li-isti-o-cemu-govorimo-kad-govorimo-o-dvama-totalitarizmima-kriticko-suocavanje-sa-zakljuccima-vladina-vijeca-za-proslost/7249131/
T. Snyder upotrebljava još stroži izraz: tiranija. Timotth Snyder (2017). *O tiraniji: Dvadeset lekcija 20. stoljeća*. Zagreb: Naklada Ljevak.

osloniti, moraš mu dati i materijalne beneficije. Tako se te patološke disfunkcije vide kao prihvatljivi i poželjni elementi jednog višeg sustava.

U indijskoj bajci slijepci su dobili mogućnost da opipaju slona. Onaj tko ga je primio za surlu sa strašću je govorio o savitljivosti surle, onaj tko je opipao uši bio je zadivljen njihovom lepezom. A onaj kojem je slon stao na nogu s prezirom je govorio da je slon težak i opasan. Gospodo, ovdje se radi o slonu kao cjelini, a ne njegovoj anatomiji. Nepotizam je zahtjev sistema u kojem je pljačka stvarnost, a povjerenje srodnika u tome je korist. Klijentelizam je sukob oko plijena stečenog na račun društva. Kao što nepotizam nije solidarnost, tako ni klijentelizam nije poduzetništvo. Premda se u evoluciji prava i institucija povremeno pojavljuju devolucija i reverzibilnost [28], sistem i poredak ovdje su utemeljeni na rasipnoj ekonomiji, uspavanom i lijenom društvu i arhaičnoj kontrakciji države i prava[29]. Promjena bi trebala doći kroz modernizaciju i europeizaciju. Kako bi se krenulo tim ciljem, o klijentelizmu i nepotizmu treba govoriti i preoštro, shvaćajući da nije sve ni tako loše, ali uz znanje da se moglo i bolje. Prihvatit ću svaku kritiku koja tvrdi da pojmovi nisu jasno razdijeljeni, kao što kod pipkanja slona teško vidimo cjelinu. Jedno je jasno: tako osjetimo tek dio ali ne i cjelinu. Ali kad se radi o nepotizmu, klijentelizmu i korupciji ipak sigurno znamo jedno: slon je golem.

---

[28] „kad se otpori novome odvijaju pred našim očima, spremniji smo priznati neizvjesnost ishoda. Solidarizam u obliku nepotizma, 'personalizma' i korupcije – vrijednosna ocjena sadržana u tom izrazu pripada drugoj sferi – često određuje stvarne interesne odnose iza kulisa tobože neosobnih struktura. Katkad, i manje suptilno, strukture se vlasti naprosto raspadaju, i mikrosolidarizam je jedina forma regulacije interesnih odnosa koja preostaje. Nacionalizam, taj najaktualniji oblik solidarnosti u okviru vlasti i orijentiran na vlast, znade dovesti u pitanje, svojom grupnom isključivošću, potrebnu objektivnost i općenitost vlasti prema svim ljudima bez razlike koji žive na određenom teritoriju" (E. Pusić. Razvedenost i povezanost. *Encyclopaedia Moderna*, 1974, 161).

[29] Referira se na često korišten pojam arhaičkih društva u evoluciji društvenih sistema. T. Parsons. Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives, Prentice Hall, 1971; T. Parsons. *The System of Modern Societies*, Prentice Hall, 1971, 29-1; F. Fukuyama. *The Origins of Political Order – From Prehuman Times to French Revolution*. Farrar, Straus and Giroux, 2011; F. Fukuyama. *Political Order and Political Decay – From the French Revolution to the Globalization of Democracy*. Profile Books, 2015; N. Luhmann (1972). *Rechtssoziologie*. *Reinbek:* Rohwolt, str. 105; N. Luhmann (2001). *Društvo društava*. Zagreb: Breza.

Sunčana Roksandić, Ivan Obadić i *Marijana Jurić Vukašin*

BORBA PROTIV KORUPCIJE, POLITIČKA ODGOVORNOST I PASIVNO BIRAČKO PRAVO

Korupcija predstavlja jedan od najvećih izazova suvremenog društva jer narušava povjerenje građana u institucije i vladavinu prava te usporava ekonomski razvoj, ostavljajući trajne posljedice. Iako je Republika Hrvatska razvila institucionalne mehanizme i postavila normativne okvire za borbu protiv korupcije, percepcija javnosti o njezinoj prisutnosti kontinuirano je negativna. U radu je poseban naglasak stavljen na političku korupciju i pasivno biračko pravo, pri čemu se problematizira odnos političke korupcije s političkom odgovornosti, budući da se političari kandidiraju, a nerijetko i pobjeđuju na izborima unatoč optužbama za koruptivna kaznena djela. Takva praksa je u suprotnosti s demokratskim standardima razvijenih država, a rezultat je nerazvijene političke kulture i klijentelističkih odnosa. Autori naglašavaju važnost razlikovanja političke odgovornosti od kaznenopravne, naglašavajući da politička odgovornost mora postojati i bez pravomoćne presude. Rad se bavi analizom institucionalnog i zakonodavnog okvira borbe protiv korupcije od početka 2000-ih godina, a u drugom dijelu rada posebna je pozornost posvećena zakonodavnim rješenjima kojima se ograničava pasivno biračko pravo osoba osuđenih za kaznena djela, uz usporedbu s drugim državama. Unatoč nespornom uvažavanju presumpcije nedužnosti kao temeljnog standarda kaznenog prava, rad otvara pitanje dopustivosti ograničenja pasivnoga biračkog prava osobama koje nisu osuđene, odnosno protiv kojih se kazneni postupak tek vodi. Naglašava se kako rješenja o eventualnom ograničenju pasivnoga biračkog prava

ne mogu biti u svakoj državi EU-a ista, jer ovise i o razvijenosti političke kulture pojedine države kao i o (povjerenju) u neovisnost pravosuđa. Tako i Venecijanska komisija ističe da je neovisno i nepristrano pravosuđe važan preduvjet zakonitosti oduzimanja pasivnoga biračkog prava osuđenim osobama, jer ako postoji rizik da će netko biti osuđen iz politički motiviranih razloga, tada oduzimanje njegovih prava ne bi bilo usklađeno s demokratskim standardima (Venice Commission, 2018.). No pitanje je da i kad nema osuđujuće presude, kako reagirati prilikom kandidiranja na izbornim listama u državama koje grade političku kulturu zasnovanu na poštivanju kulture integriteta.

Korupcija je jedan od temeljnih problema našeg društva. Ona ne samo da razara temelje društva i institucije pravne države jer dovodi do nepovjerenja građana u zakone i vlast, već je i nesumnjivo uzrok ekonomskom zaostajanju, siromaštvu, ali i iseljavanju stanovništva koje ne želi živjeti u neuređenoj državi. Posebno pogubne posljedice na naše društvo imala je korupcija u procesu privatizacije tijekom 1990-ih godina. Od početka procesa pristupanja Hrvatske Europskoj uniji učinjen je značajan napredak u borbi protiv korupcije. Ipak, očekivanja koja su postojala u javnosti glede borbe protiv korupcije nisu u potpunosti opravdana ni nakon ulaska u Europsku uniju. Uz nedovoljnu političku volju svih aktera za stvarnim daljnjim jačanjem institucionalnog i zakonodavnog okvira za učinkovito i sustavno suzbijanje korupcije (Čepo, 2020.: 8), posebno negativno su na javnost djelovali dugotrajni i ponekad obilježeni kao „neuspješni" sudski postupci protiv pripadnika političke i ekonomske elite, koji su u velikoj mjeri kompromitirali percepciju borbe protiv korupcije, ali i samo pravosuđe.

Dugotrajnost sudskih postupaka ne samo što je stvorila negativnu percepciju o hrvatskom pravosuđu te osjećaj pravne nesigurnosti i društvene nepravde, zbog čega je javnost u velikoj mjeri izgubila povjerenje u pravni sustav, već se u javnosti stvorila slika da su politički i financijski moćnici zaštićeni pred zakonom, a jedina stabilna država je ona u kojoj su sve osobe jednake pred zakonom. Iako percepcija postojanja korupcije ne odgovora broju građana koji su se sami susreli s korupcijom (v. Eurobarometar, istraživanja o korupciji), kao ni ipak brojnim okončanim kaznenim postupcima u nadležnosti USKOK-a,

ostaje činjenica da su brojne medijske afere ostale bez sudskog epiloga u smislu učinkovitog oduzimanja protuzakonito stečene imovinske koristi kada govorimo o koruptivnim kaznenim djelima. No treba ipak naglasiti da su sudski postupci često složeni, pogotovo kada je riječ o političko-gospodarskim kaznenim djelima, i da po svojoj prirodi i duže traju. Osim toga, percepcija da bi jedino kazneno pravo i postupak mogli riješiti problem političke korupcije ne odgovora stvarnosti, jer kazneno pravo je ono koje dolazi posljednje, kada su ostali preventivni i društveni mehanizmi zakazali.

U svakom slučaju, nedosljednost u borbi protiv korupcije ima dugoročno teške posljedice po naše društvo jer se građanima šalje poruka da se korupcija isplati, čime se stvara dodatna apatija i nezadovoljstvo stanjem u društvu, a ujedno je produbljeno nepovjerenje u politički i pravosudni sustav. Korupcija ne ugrožava samo vladavinu prava, prava građana i ekonomski razvoj zemlje, već u konačnici može uistinu destabilizirati demokratske institucije i stabilnost društva.

Nepovjerenju građana u tijela javne vlasti, političke stranke i političare[1] posebno pridonose situacije kada političari unatoč pokrenutim kaznenim postupcima zbog sumnje na korupciju ne podnašaju ostavke, a još gore kada se, unatoč potvrđenim optužnicama, ili čak i nepravomoćnim sudskim presudama, ponovno kandidiraju i pobjeđuju na izborima (Tomičić, 2015.).[2] Štoviše, istraživanje dr. sc. Vukovića pokazuje da u lokalnim sredinama što je političar korumpiraniji, to mu je veća šansa da ostane na vlasti zbog niskog postotka izlaznosti na izbore i stvaranja klijentelističkih mreža (Vuković, 2020a.: 83-85).

Politička odgovornost u kontekstu ovog rada razmatra se s dva aspekta. Prvi je odgovornost političke elite da osigura učinkovitu borbu protiv korupcije. U prvom dijelu rada stoga se analizira dosadašnji razvoj institucionalnog i zakonodavnog okvira za borbu protiv korupcije od početka 2000-ih godina te manjkavosti provedbe uvedenih preventivnih i represivnih politika usmjerenih protiv korupcije. U dru-

[1] U ovom se radu pod pojmom političari smatraju osobe koje su aktivno uključene u političke procese, odnosno osobe koje obnašaju dužnosničke položaje.

[2] Primjerice, Ivan Čehok ponovno je izabran za gradonačelnika Varaždina 2017. godine; vidi više na: https://www.index.hr/vijesti/clanak/varazdin-povratak-cehoka/974769.aspx

gom dijelu analiziraju se zakonodavne izmjene u pogledu ograničenja pasivnoga biračkog prava vezane za koruptivna (i druga) kaznena djela, te se upozorava i na neke nelogičnosti zakonodavnog uređenja, kao i moguće opasnosti i zlouporabe kod ograničavanja prava kandidiranja za političke funkcije. Autori posebno naglašavaju da su presumpcija nedužnosti i politička odgovornost dvije različite vrste odgovornosti koje se ne smiju poistovjećivati, a što brojni političari rade kada izbiju (pravosudne) afere, pozivajući se na presumpciju nedužnosti kao način da se oslobode ponajprije političke, a ne kaznene odgovornosti, neovisno o stranačkoj pripadnosti. Doduše, postoje i primjeri gdje su npr. ministri otišli iz hrvatskih vlada kada su formalno pokrenuti kazneni postupci svojevoljno ili odlukom predsjednika Vlade, ili čak i prije formalnog pokretanja kaznenih postupaka, što također pruža primjer razvoju političke kulture i pridonosi usvajanju načela ponašanja najviših dužnosnika: *Dužnosnik svoju dužnost obnaša časno, pošteno i savjesno, na način kojim neće umanjiti svoj integritet ili integritet tijela izvršne vlasti u kojem obnaša dužnost te poštivati pravni poredak i rad institucija pridonoseći i unaprjeđujući ostvarivanju javnog interesa i vladavine prava. Dužnosnici primjenjuju etička načela u odnosima prema građanima i medijima, u međusobnim odnosima, odnosima prema državnim službenicima i namještenicima, odnosu prema obnašanju dužnosti te odnosu prema tijelu izvršne vlasti u kojem obnašaju svoju dužnost kao i drugim tijelima. Dužnosnik je dužan kontinuirano paziti na poštivanje etičkih načela, svojim primjerom postaviti standarde u tijelu izvršne vlasti u kojem obnaša dužnost, kao i spriječiti potencijalni odnosno stvarni sukob interesa te na odgovarajući način upravljati njime, te se ne može ispričati za nepoznavanje obaveza i odgovornosti koje proizlaze iz ovoga Kodeksa.*[3]

[3] Članak 5. stavci 2. do 4. *Kodeksa ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti* (Narodne novine, broj 54/2022.).

Definicije i uzročnici korupcije

Izostanak uniformne definicije korupcije, uz postojanje brojnih tumačenja i pristupa iz različitih društvenih i znanstvenih perspektiva, upravo može biti pokazatelj njezine duboke ukorijenjenosti, složenosti i rasprostranjenosti u raznim društvima, pa i onima koji glase za najrazvijenije demokracije s dugom tradicijom razvoja građanskih prava. Korijen same riječi dolazi od latinske riječi „rumpere" koja u doslovnom prijevodu znači razbijanje, kidanje, lomljenje, dok fraza „a cum rumpere" označava da je za korupcijsko razbijanje potrebno dvoje (vidi i Derenčinović, 2001.).

Legalističke definicije određuju korupciju kao ponašanje kojim se krši formalni standard ili pravilo ponašanja koje je uspostavila politička vlast, dok su sociološke definicije nešto šire i više usmjerene na posljedice koje korupcija stvara u javnom interesu (Aras, 2007.: 27). Tako Kregar korupciju smatra društvenim nedostatkom, odnosno manjkom pretpostavki, društvenih normi i vrijednosti (Kregar, 2010.). Jedna od prihvaćenijih definicija je upravo ona Svjetske banke koja ju definira kao zlouporabu javnih ovlasti u privatnu korist. Autori korupciji daju dvojako značenje, s jedne strane promatrajući ju kao kršenje moralne i s druge strane kao kršenje pravne norme. Premda moralna određenja nisu uvijek jasna, ideja korupcije kao nemoralnog ponašanja postoji još od Aristotela, koji je o njoj govorio kao obliku kvarenja političkih poredaka. Pravno određenje prisutno je već u najstarijim zakonicima starog vijeka, poput zakonika Bilalame i Hamurabijeva zakonika (v. i Aras, 2007.: 27).

Zbog široke rasprostranjenosti i općeprihvaćenog stajališta da se radi o obliku ponašanja za koje je posve normalno da postoji u svakom društvu, dugo se nije raspravljalo o uzrocima korupcije ili su se isti ograničavali na pojedina pitanja, zanemarujući utjecaje raznih faktora koji pridonose njezinoj pojavnosti i rasprostranjenosti. Npr. nekolicina teorija objašnjavaju njezino podrijetlo. Tako primjerice, teorija etiketiranja umanjuje značenje konkretnog postupka i stavlja fokus na reakciju javnosti na takvo ponašanje, što u konačnici stvara devijantnost. Prema moralističkom gledištu, korupcija je moralna anomalija

obnašatelja javnih funkcija, međutim takvim obrazloženjima prigovara se argumentom moralnog relativizma, budući da se ideal morala i s njim usklađenog postupanja mijenja i ne ostaje jednak protjecajem određenog vremenskog razdoblja. Nadalje, prema funkcionalističkom gledištu, postoji nekoliko opravdanja koruptivnom ponašanju, poput onoga da svatko to čini i da je to neophodno kako bi društvo napredovalo. S druge strane, institucionalističko gledište povezuje korupcije i institucije, odnosno donosi teoriju prema kojoj su postupci pojedinca uvjetovani institucijom kojoj on pripada. Vrlo su zanimljiva i objašnjenja interesnog pravca koja gledaju na javnog službenika kao osobu koja je službu shvatila ponajprije kao sredstvo ostvarivanja vlastitih interesa i postizanja osobnih materijalnih boljitaka (Aras, 2007.: 38). No danas, opće je prihvaćeno da ista dovodi do urušavanja povjerenja građana, do nestabilnosti i, poglavito u tranzicijskim društvima, utječe na razvoj institucija i ometa odnosno ponegdje i onemogućava razvoj društava.

U svakom slučaju korupcija pretpostavlja kršenje normi, te nosi za sobom i kaznenu i političku odgovornost. Ovaj rad promatrat će korupciju ponajprije s pravnog aspekta, odnosno polazeći od kaznenopravnih normi, koja u konačnosti postoji u svim državama koje su potpisale i ratificirale Konvenciju UN-a za borbu protiv korupcije.[4] Iako *Kazneni zakon*[5] ne sadrži definiciju koruptivnih kaznenih djela, u Republici Hrvatskoj široko je prihvaćeno da se u koruptivna kaznena djela, sukladno Konvenciji UN-a protiv korupcije, ubrajaju zlouporaba povjerenja u gospodarskom poslovanju (članak 246. KZ/11), primanje i davanje mita u postupku stečaja (članak 251.), primanje mita u gospodarskom poslovanju (članak 252.), davanje mita u gospodarskom poslovanju (članak 253.), zlouporaba u postupku javne nabave (članak 254.), pranje novca (članak 265.), zatim zlouporaba položaja i ovlasti (članka 291.), nezakonito pogodovanje (članak 292.), primanje mita (članak 293.), davanje mita (članak 294.), trgovanje utjecajem (članka 295.), davanje mita za trgovanje utjecajem (članka 296.), podmićiva-

[4] UN General Assembly. *United Nations Convention Against Corruption*. Treaty Series, 2349, 41, 31 October 2003.

[5] *Kazneni zakon* (Narodne novine, broj 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24).

nje zastupnika (članak 339.),[6] odnosno ona djela koja su navedena u Konvenciji, bilo ona koje su države obvezne implementirati, bilo ona koja su ostavljena na izbor želi ih ili ne ugraditi u svoj kaznenopravni sustav, ovisno o izričaju koji koristi Konvencija.[7]

Elementi navedenih kaznenih djela mogu se pronaći u definiciji korupcije kao „postupka u kojem najmanje dvije osobe nedopuštenom razmjenom radi ostvarivanja vlastitih probitaka postupaju na štetu javnog interesa, kršeći moralnu i pravnu normu i time povrjeđujući temelje demokratskog razvoja, pravnu državu i vladavinu prava". (Mrčela i Novosel, 2009.). Sažetu, ali i širokoprihvaćenu definiciju korupcije dao je i Transparency International, definirajući ju kao „zlouporabu moći za postizanje privatne koristi".[8]

No, poseban je problem ako korupcija postane „organizirana". Sveprisutnu pojavu organizirane korupcije u državama Zapadnog Balkana definirali su Zvekić i Roksandić kao „simbiozu organiziranog kriminala, kriminalnih metoda i visoke razine korupcije, čime se stvara iskrivljeni ekosustav koji obogaćuje i štiti one koji imaju pristup moći" (Zvekić i Roksandić, 2021a., 2021b.). Organizirana korupcija posebno je opasna kada je povezana s političkom korupcijom u tranzicijskim društvima koja nemaju dovoljno razvijene institucije i nezavisno pravosuđe te etička tijela i antikorupcijske agencije koje sprečavaju i otežavaju njezinu pojavnost.

Prema UN-ovu Antikorupcijskom priručniku, a slijedeći pojam koji je uvela Rose-Ackerman, na najvišim razinama nacionalne vlasti možemo susresti i visoku korupciju (*grand corruption*), koja dovodi do podrivanja vladavine prava i gospodarske stabilnosti te zahtijeva često međunarodnu i transnacionalnu suradnju preventivnih i represivnih tijela. Upravo iz navedenih razloga, a kako proizlazi i iz istraživanja koje provodi Europska unija svake godine za svoje države članice,

---

[6] Vidi: Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, Koruptivna kaznena djela; https://mpudt.gov.hr/koruptivna-kaznena-djela/21520?lang=hr (Datum pristupa: 14.03.2025.).

[7] Vidi podjelu koruptivnih kaznenih djela u Roksandić Vidlička, 2017.

[8] Vidi: https://www.transparency.org/en/what-is-corruption (Datum pristupa: 14.03.2025.).

posebno su štetna za razvoj demokratske svijesti kao i za odvijanje gospodarskog poslovanja na temelju tržišnog natjecanja, političko-gospodarska kaznena djela (Roksandić Vidlička, 2017.). Ista, ako su široko rasprostranjena i s dugoročnim posljedicama na razvoj društva i nastaloj šteti, mogu se smatrati i zločinima protiv čovječnosti (Roksandić Vidlička i Engelhart, 2021.; Matwijkiw, A., Matwijkiw, B., Roksandić, S. i Engelhart, M., 2025.).

Razvoj kulture političke korupcije u tranzicijskim društvima

U tranzicijskim zemljama bivšega socijalističkog uređenja, put prema izgradnji demokratskih institucija i razvoju društva utemeljenog na slobodnom tržištu i poštivanju temeljnih ljudskih prava gotovo uvijek uključuje i takva zakonodavna rješenja u određenom razdoblju, odnosno poneke pravne praznine i neriješena pitanja koja stvaraju poprište za razvoj korupcije, poglavito kada se jedno područje regulacije razvija brže od drugoga, npr. pravo društava i kazneno pravo. Kolektivna volja za vlašću i nedostatak straha od posljedica otežavaju, pogotovo u početnim fazama tranzicije, disciplinu pojedinaca u vrhu vlasti i vladajućih političkih stranaka što, osobito u tranzicijskim zemljama, dovodi i do korupcijskih skandala na najvišim razinama vlasti (vidi više u Roksandić Vidlička i Maršavelski, 2015.), često upravo u području gospodarsko-političkih kaznenih djela gdje često sudjeluju i međunarodne korporacije (Roksandić Vidlička, 2017.). Primjerice, proces pretvorbe i privatizacije u Hrvatskoj nije polučio sve željene ekonomske učinke niti je, prema Biraču, ostavio značajniji trag u ekonomskom i političkom razvoju, već je rezultirao povećanjem unutarnjeg i vanjskog duga, povećanjem nezaposlenosti i nesrazmjernim bogaćenjem pojedinaca (Birač, 2020.). Kregar ističe da su ti procesi ukazali na tanku granicu između politike i gospodarstva, i to na način da je ekonomsku logiku zamijenila „logika političke moći“, a što je posebno bilo izraženo učestalom praksom političkih imenovanja u upravne i nadzorne odbore javnih poduzeća (Kregar, 2010.).

Praksa zaobilaženja legislativnih i etičkih normi tijekom privatizacije povezana s neodgovarajućom procjenom vrijednosti kapitala ne

jenjava ni nakon dovršetka procesa privatizacije, već samo mijenja oblik i pretvara se u nezakonito izvlačenje kapitala, prisvajanje dobiti, netransparentno preuzimanje većinskih vlasničkih paketa itd. (Čučković, 2002.). Prema Grubiši, novi političari na vlasti miješali su svoje vlastite privatne interese s pozicijom moći na kojoj su se nalazili, tako da su nove demokracije gotovo instantno postale korumpiranije od starih. Također, sve reforme koje su se provodile nisu imale jasan i ostvariv cilj, zbog čega nisu uspjele unijeti stvarne promjene, već samo potkopati kulturu integriteta. Takve reforme previše su se oslanjale na zakone, što je vodilo prema represiji, zlouporabi moći i u konačnici stvaranju korumpiranih režima (Grubiša, 2005.: 63.). Grubiša je zaključio da takve situacije ne označavaju korupciju unutar sustava, već korumpiranost samog sustava, zbog čega je teško poduzeti odgovarajuće korake za „oslobođenje" od korupcije. No, tog procesa nisu bile oslobođene ni druge države Srednje i Istočne Europe, ni one koje nisu imale ugrozu svog teritorija niti su sudjelovale u ratu, koji je u Republici Hrvatskoj trajao u dobrom dijelu i paralelno s procesima pretvorbe i privatizacije (Roksandić Vidlička, 2017.). Iako sve države Zapadnog Balkana nisu bile u ratnim sukobima od 1990-ih, nesporan je njegov utjecaj i na tržišta svih država u regiji zbog prekida dotadašnjih tržišnih veza, rasta nezaposlenosti i nestabilnosti valute.

Transparency International objavio je 2020. godine izvješće koje predstavlja rezultate istraživanja provedenog u sklopu projekta financiranog sredstvima EU-a pod nazivom „Ending impunity for grand corruption in the Western Balkans and Turkey", koji ima za cilj smanjiti korupciju u zemljama Zapadnog Balkana i u Turskoj. U svojim istraživanjima promatrali su pojavu poznatu pod nazivom „zarobljavanje države" odnosno „*state capture*", koja označava svojevrsnu sustavnu korupciju, u kojoj uske interesne skupine preuzimaju kontrolu nad institucijama koje služe javnoj politici preusmjeravajući javnu politiku s javnog interesa na njihove vlastite interese (Hellman, 2017.). Slučajevi koje su proučavali pokazali su zajedničku karakteristiku kroz pojavnost mreža i klijentističkih odnosa razvijenih unutar hijerarhije državne vlasti.

Kada govorimo o Republici Hrvatskoj, također se ističe problem institucionalnih izvora ukorijenjenosti korupcije u Hrvatskoj budući

da, prema istraživanju provedenom 2020. godine, pravni okviri koji definiraju način djelovanja institucija, nadzor nad njihovim djelovanjem, uvjeti za zapošljavanje, imenovanje i napredovanje, stvaraju okruženje koje omogućuje, pa čak i potiče koruptivna ponašanja. Stručnjaci koji su sudjelovali u istraživanju smatraju da se izvori korupcije mogu svrstati u tri ključne skupine: historijski, kulturološki i institucionalni. Po njima su izvori korupcije vidljivi u dubokom kulturnom nasljeđu, ali i u recentnijim događajima povezanim s posljedicama Domovinskog rata – osobito u procesu pretvorbe i privatizacije, kao i u izazovima uspostave demokratske države na temeljima socijalističkog nasljeđa. Takva društvena klima i rađanje demokracije doveli su, stručnjaci tvrde, do ekspanzije korupcije u pravosudnom sustavu i institucijama svih razina, od lokalne politike do „državnog vrha". Također, zanimljivo stajalište istaknula je jedna od intervjuiranih stručnjakinja, koja tvrdi da je „uzročno-posljedična veza kulture, nasljeđa i institucionalne prakse vrlo jasna – institucionalna struktura vodi očuvanju i širenju koruptivnih praksi, a kultura društva to potom prihvaća kao nužnost i internalizira u svoje nasljeđe i socijalizacijski prenosi na nove generacije".

Kada govorimo o lokalnoj razini, ispitanici su mišljenja da je početna institucionalna struktura dodatno opterećena velikim brojem lokalnih i regionalnih jedinica – općina, gradova i županija pa da je potonje poprište za razvoj koruptivnih praksi, a posebice djelovanjem komunalnih trgovačkih društava koja postoje u gotovo svakoj jedinici lokalne i područne samouprave. Isto tako, ističe se problem političkoga kadroviranja, gdje pobjednici lokalnih izbora biraju stranačke ljude, najčešće neovisno o njihovim stručnim kompetencijama, i stavljaju ih na vodeće pozicije.

U tom smislu naglašena je i dvostruka uloga političkih stranaka, jer one s jedne strane mogu imati znatan utjecaj na rješavanje korupcije, a s druge strane nesporno pridonose njezinu širenju. Jedan od ispitanika opisao je „začarani korupcijski krug" prema kojem politička korupcija, korupcija među političarima i u političkim strankama dovodi do odbijanja građana od glasanja na izborima, zbog čega na njih izlaze u većoj mjeri samo ljudi koji čine uski krug oko vladajućih političkih

struktura i na taj način im osiguravaju vlast, a što sve u konačnici dovodi do manjka volje za iskorjenjivanje takve strukturalne korupcije.

Provedenim istraživanjem zaključeno je da učinkovita borba protiv korupcije zahtijeva reformu nekoliko aspekata političkog i institucionalnog sustava, i to uvođenjem obveznoga građanskog odgoja i obrazovanja, jačanjem i zaštitom neovisnih institucija, zaštitom medija, reformom pravosuđa i naposljetku – razvojem kulture političke odgovornosti (Čepo, 2020.). U tom je kontekstu posebno zanimljivo i istraživanje koje je proveo Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo *Mladi i korupcija* (Roksandić, 2024.)[9], gdje je zaključeno kako angažman mladih u borbi protiv korupcije postaje sve značajniji čimbenik u globalnim naporima za izgradnju pravednijih i transparentnijih društava. Uključivanje mladih ne samo da donosi svježe perspektive, već također pruža inovativna rješenja koja mogu značajno unaprijediti antikorupcijske napore (Roksandić, 2024.).

Navedeno istraživanje pokazalo je da razvijajući takvu dugogodišnju koruptivnu klimu u društvu građani stvaraju sve veće nepovjerenje prema institucijama i idealu pravne države te se jednom stečena percepcija rasprostranjenosti korupcije teško mijenja čak i unatoč razvoju preventivnih i represivnih mehanizama njezina sprečavanja i razvijanju važnosti koncepta integriteta. Da je to zaista tako u Republici Hrvatskoj, pokazuju rezultati istraživanja Eurobarometra iz 2025., prema kojem čak 92 % građana smatra da je korupcija široko rasprostranjena u Hrvatskoj, znatno više od prosjeka Europske unije koji iznosi 69 %. Zabrinjava i podatak da 90 % građana vjeruje da korupcija postoji u državnim javnim institucijama, a 92 % da postoji i u lokalnim ili regionalnim institucijama, što stavlja Hrvatsku na sam vrh Europske unije prema percepciji stanja. Pritom, građani misle da

[9] Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo je početkom 2024. godine pokrenuo projekt *Osnaživanje budućih generacija za borbu protiv korupcije*. Projekt podupire Netherlands Helsinki Committee u sklopu Catalyst of Change programa. Cilj projekta je razvijanje antikorupcijskih stavova mladih i jačanje njihovih sposobnosti za prepoznavanje koruptivnog ponašanja, kako bi se osnažili u borbi protiv korupcije. Rad s mladima na izgradnji svijesti o korupciji i integritetu ključan je kako bi oni, kao budući aktivni građani Hrvatske i EU-a i sudionici u javnom i privatnom sektoru, izgrađivali zdravije i pravednije društvo: https://tripalo.hr/wp-content/uploads/2024/12/Mladi-i-korupcija.pdf

su davanje i primanje mita te zlouporaba ovlasti u svrhu osobne koristi osobito raširene u političkim strankama (52 %), među političarima na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini (53 %), dužnosnicima koji dodjeljuju javne natječaje (51 %) te među dužnosnicima koji izdaju građevinske dozvole (47 %), a nešto manje među bankama i financijskim institucijama (22 %), tijelima socijalnog osiguranja i socijalne skrbi (27 %), obrazovnom sektoru (22 %). Zabrinjavajuć je i podatak da čak 61 % građana smatra da ih korupcija osobno pogađa u svakodnevnom životu te da 78 % osobno zna nekoga tko je uzimao mito. Kada je riječ o povezanosti politike i poslovnog sektora, 86 % građana smatra da prebliske veze između poslovnog sektora i politike u Hrvatskoj vode do korupcije, dok 80 % njih vjeruje da se ne pokreće dovoljno kaznenih progona za slučajeve korupcije na visokoj razini. Da favoriziranje i korupcija sprječavaju poslovno natjecanje, smatra 84 % građana, a da je jedini način da se uspije u poslu onaj preko političkih veza čak 82 % građana (Eurobarometar, 2025a.). No, s druge strane, postotak građana koji je osobno nazočio korupciji nije proporcionalan navedenoj percepciji (86 %, dok je prosjek EU-a 95 %).[10]

Institucionalni i zakonodavni okvir u borbi protiv korupcije

Put Republike Hrvatske u borbi protiv korupcije obilježen je s nekoliko glavnih čimbenika, od kojih svakako valja istaknuti ratifikaciju *Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije* (UNCAC)[11] 2005. godine (UNCAC sadrži ne samo represivne već i preventivne mjere), stjecanje punopravnog članstva u Europskoj uniji od 1. srpnja 2013. godine, te pregovore o pristupanju OECD-u nakon podnošenja zahtjeva za članstvo 2017. godine.

Premda je Republika Hrvatska već tijekom 1990-ih godina pristupila nekolicini konvencija, poput Konvencije OECD-a o suzbijanju podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama (1997.), značajniji pomak hrvatske antikorupcijske bit-

[10] Vidjeti potpun izvještaj na: Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2025 - July 2025 - Eurobarometer survey; https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3361.

[11] *Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije*, 2005.

ke krenuo je tijekom koalicijske Vlade Ivice Račana 2002. godine, u vrijeme kada je Hrvatska ujedno i započela s procesom pristupanja Europskoj uniji. Do tada nije postojao posebni antikoruptivni mehanizam, iako su *Kaznenim zakonom* iz 1997.[12] kriminalizirana koruptivna kaznena djela (kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti, zlouporabe obavljanja dužnosti državne vlasti, nesavjesnog rada u službi, primanja mita, davanja mita…), no njihova struktura nije pratila razvoj prava društva, već je više odgovarala bivšem socijalističkom samoupravnom uređenju, ne razdvajajući u posebnoj glavi KZ-a službenička i gospodarska kaznena djela.

Kako bi ispunila obveze na koje se obvezala međunarodnim konvencijama, a ujedno i uspostavila dostatne institucionalne okvire, Republika Hrvatska je od 2001. godine pa nadalje uvela institucije i tijela zadužena ponajprije za prevenciju i procesuiranje koruptivnih kaznenih djela, među kojima Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK), Ured za sprječavanje pranja novca, Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave, Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, Državnu reviziju, Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije, Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera suzbijanja korupcije, Antikorupcijski odjel pri Ministarstvu pravosuđa, Sudačke odjele u okviru županijskih sudova u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku te naposljetku Vijeće za provedbu Kodeksa ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti (2022.).

U vrijeme stvaranja mehanizama za djelotvorniju borbu protiv korupcije neminovno je u središte javnosti došlo nekoliko većih korupcijskih afera[13] i Hrvatska je, prema percepciji građana, imala sve lošije rezultate glede percepcije javnosti o raširenosti korupcije (Malenica i Jeknić, 2010.: 840). Kao simbol političke korupcije dvijetisućitih ističe se kazneni postupak protiv bivšeg premijera Ive Sanadera, koji su razna izvješća iskoristila kao dokaz da je Republika Hrvatska spremna za

[12] *Kazneni zakon* (Narodne novine, broj 110/1997.).

[13] Primjerice, afera s „kupovanjem" ispita i upisa na Fakultetu prometnih znanosti i Ekonomskom fakultetu u Zagrebu i namještanje natječaja za izgradnju autocesta u Hrvatskoj.

članstvo u Europskoj uniji kao država koja ostvaruje vladavinu prava. Istodobno, izostanak kažnjavanja počinitelja ozbiljnih gospodarskih kaznenih djela prije, za vrijeme i neposredno nakon Domovinskog rata i mirne reintegracije govori o zanemarivanju uloge gospodarskih kaznenih djela u tranzicijskim društvima (Roksandić Vidlička, 2017.) i dovodi u pitanje stvarno stanje vladavine prava. S druge strane, može se tvrditi da su uvedene institucije te izmjena Ustava 2010. godine koji je proglasio takva djela onima koja ne zastarijevaju uvelike pridonijeli pojačanom gonjenju istih te ozbiljnijem shvaćanju pogubnosti takvih djela po razvoj demokracije i stavljanja ispravnog prioriteta na njihovo gonjenje.

Prvi *Nacionalni program za suzbijanje korupcije za razdoblje od 2006. do 2008.*[14] usvojen je u lipnju 2006., a u svibnju 2008. godine biva zamijenjen *Strategijom suzbijanja korupcije*[15] i pratećim Akcijskim planom koji je revidiran 2010. i 2012. godine. Jednu od važnijih prekretnica u to doba, ali i općenito na antikorupcijskom planu, svakako je označilo stjecanje punopravnog članstva u Europskoj uniji 1. srpnja 2013. godine, čime su se pojačale obveze i stvorili novi pritisci u borbi protiv korupcije, iako je ponovno uočen paradoks da je percepcija korupcije u javnosti nakon ulaska u Europsku uniju postala lošija (Budak, Škrinjarić, 2024.: 168). Europska komisija je 2014. godine objavila *Izvješće o stanju korupcije*[16], u kojem su opisani glavni rezultati i trendovi povezani s korupcijom u svih 28 tadašnjih država članica. Komisija je za Hrvatsku pozitivno ocijenila uložene napore i potaknula da se u budućnosti veći naglasak stavi na prevenciju u odnosu na represiju. Predložena je i izrada kodeksa ponašanja za dužnosnike izabrane na funkcije na središnjoj i lokalnoj razini, razrada alata za praćenje odgovornosti, provedba provjera imovinskih kartica i sukoba interesa javnih dužnosnika te uspostavu mehanizama za sprečavanje korupcije u trgovačkim društvima, kao i jačanje sprečavanja korupcije u javnoj

[14] *Nacionalni program za suzbijanje korupcije za razdoblje od 2006. do 2008. godine* (Narodne novine, broj 39/2006.).

[15] *Strategija suzbijanja korupcije* (Narodne novine, broj 75/2008.).

[16] *Report from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Anti-corruption Report*, 2014.

nabavi i zaštiti prijavitelja nepravilnosti, što je u konačnici i učinjeno do 2025. godine. Sljedeća *Strategija suzbijanja korupcije* donesena je *za razdoblje od 2015. do 2020. godine*[17], a posljednja u nizu je *Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine* koju prati Akcijski plan.[18] No, valja pozdraviti kontinuirano provođenje istraživanja EU-a o raširenosti korupcije u državama članicama, kao i *Izvještaj o vladavini prava* koji ocjenjuje uspješnost država članica u borbi protiv korupcije i predlaže mjere za njezino poboljšanje, koje ne ostaje samo na Izvještaju, nego se pažljivo analizira implementacija tih mjera i njezini rezultati.

U međuvremenu, Republika Hrvatska je slijedeći preporuke nadležnih tijela i strateške ciljeve ojačala institucionalne i zakonodavne okvire zadužene za borbu protiv korupcije. Današnji institucionalni okvir, tzv. antikorupcijski mehanizam, sastoji se od tijela koja određuju stratešku politiku, tijela koja se bave nadzorom provedbe nacionalnih strateških dokumenata, onih koja djeluju u posebnim područjima prevencije korupcije i onih koji čine represivni aparat. Najvažniju ulogu u određivanju strateškog smjera, uz Hrvatski sabor i Vladu Republike Hrvatske ima Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije unutar kojega djeluje i posebno središnje tijelo za prevenciju korupcije – Sektor za suzbijanje korupcije. Nadzor provedbe nacionalnih strateških dokumenata u nadležnosti je dvaju tijela: Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije za suzbijanje korupcije Hrvatskog sabora i Savjeta za sprječavanje korupcije Vlade Republike Hrvatske. Represivni aparat sastoji se od Policijskog nacionalnog ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK), Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) i posebnih sudskih odjela za postupanje u predmetima kaznenih djela organiziranoga kriminaliteta i korupcije pri županijskim sudovima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku.

[17] *Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* (Narodne novine, broj 26/2015.).

[18] *Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine* (Narodne novine, broj 120/2021.).

Najrazrađeniji dio antikorupcijskog mehanizma ogleda se u prevenciji i s tim u vezi donesenih zakona i osnovanih tijela. *Zakonom o pravu na pristup informacijama*[19] uspostavljena je funkcija Povjerenika za informiranje kao neovisnog tijela zaduženog za promicanje prava građana na pristup informacijama i jačanje transparentnosti javne uprave. U kontekstu političke korupcije, najvažniji alati formirani su *Zakonom o sprječavanju sukoba interesa*[20], kojim je propisana obveza podnošenja, sadržaj i javna objava imovinskih kartica, obveza donošenja kodeksa ponašanja predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave te nadležnost i rad Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, kao jednog od najvažnijih preventivnih tijela. Iako, Povjerenstvo je 2025. godine doživjelo slabljenje kredibiliteta nakon ostavke predsjednice Aleksandre Ileković-Jozić, koja je odstupila zato što je Saborski Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove dvaput zaključio kako nije nadležan za postupanje po njezinu dopisu u kojem upozorava na probleme u funkcioniranju Povjerenstva (Dnevnik.hr, 2025.). U segmentu javne nabave, koji je prepoznat kao jedan od najvećih korupcijskih rizika, djeluje Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. Važnu ulogu u suzbijanju korupcije u javnom sektoru ima i Državni ured za reviziju, koji nadzire financijsko poslovanje subjekata koji upravljaju javnim sredstvima. Transparentnost u financijskom poslovanju političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i lokalnih vijećnika nadzire Državno izborno povjerenstvo, koje osim financijske uloge ima i nadzornu ulogu nad provođenjem izbora i referenduma na državnoj i lokalnoj razini.[21] *Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti*[22], Hrvatska je uspostavila pravni okvir kojim se štite tzv. zviždači – osobe koje prijavljuju nezakonitosti i nepravilnosti u svom radnom okruženju. Tim se zakonom omogućuje prijavljivanje, jamči zaštita identiteta i integriteta prijavitelja te se promiče kultura prijavljivanja kao dio šire strategije borbe protiv korupcije. U proved-

[19] *Zakon o pravu na pristup informacijama* (Narodne novine, broj 25/13m 85/15, 69/22).

[20] *Zakon o sprječavanju sukoba interesa* (Narodne novine, broj 143/21, 36/24).

[21] Vidi više: Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije: Institucionalni okvir u području borbe protiv korupcije; https://mpudt.gov.hr/istaknute-teme-11/borba-protiv-korupcije/institucionalni-okvir-u-podrucju-borbe-protiv-korupcije/21525

[22] *Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti* (Narodne novine, broj 46/22.).

bi *Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti* važnu ulogu ima Pučki pravobranitelj koji djeluje kao vanjsko tijelo za prijavu nepravilnosti. Međutim, trenutno su u procesu donošenja Izmjene i dopune *Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti* koje su u javnom savjetovanju naišle na brojne kritike, među kojima se ističe neprihvaćanje unošenja odredbe o osiguravanju besplatne primarne i sekundarne pravne pomoći prijaviteljima nepravilnosti (Vlašić Smrekar, 2025.).

Važno je spomenuti i donošenje dugoočekivanog *Zakona o lobiranju*[23] koji je na snagu stupio u listopadu 2024. godine, kojim se prvi put u Republici Hrvatskoj uređuje lobiranje i uspostavlja Registar lobista kojeg vodi Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa. Kako je prepoznato da je kao jedan od osnovnih preduvjeta za borbu protiv korupcije potrebno da dužnosnici svojim primjerom daju poticaj izgradnji transparentnog i otvorenog sustava javne uprave[24], Vlada Republike Hrvatske donijela je i *Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti*[25], kojim se utvrđuju načela ponašanja dužnosnika na temelju kojih bi isti trebali postupati tijekom obnašanja dužnosti, a osnovano je i Vijeće za provedbu Kodeksa kojem su dane važne funkcije u jačanju integriteta dužnosnika i njihovog upoznavanja s antikorupcijskim pravilima.

Ključna stvar je i započinjanje pregovora o pristupanju OECD-u u srpnju 2022. godine. Proces prijama uključuje pozitivnu evaluaciju sustava znanosti, tehnologije i inovacija u listopadu 2023. godine, te uspješno završavanje prve faze pregovora do prosinca 2023. godine. U području borbe protiv korupcije, Hrvatska je nakon zakonodavnih reformi u 2023. godini dobila odobrenje za pristupanje OECD-ovoj Konvenciji o borbi protiv podmićivanja.[26]

---

[23] *Zakon o lobiranju* (Narodne novine, broj 36/2024.).

[24] Vidi: Ministarstvo pravosuđa, Antikorupcijski priručnik za državne i lokalne dužnosnike; https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Antikorupcija/Antikorupcijski%20prirucnik%20za%20drzavne%20i%20lokalne%20duznosnike_21.pdf

[25] *Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti* (Narodne novine, broj 52/2022.).

[26] Vidi: Hrvatska nastavlja put prema članstvu u OECD-u, 2023. Dostupno na: https://vlada.gov.hr/vijesti/hrvatska-nastavlja-put-prema-clanstvu-u-oecd-u/39058?lang=hr (Datum pristupa: 13.06.2025.).

Pozitivan napredak na antikorupcijskom planu pozdravila je i Europska komisija u *Izvješću o vladavini prava za Republiku Hrvatsku* iz 2025. godine (Europska komisija, 2025.), u kojem je posebno istaknula dobru suradnju tijela nadležnih za korupciju – Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK), Policijskog nacionalnog ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK) i Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO), unatoč sukobu nadležnosti u postupku koji se vodi protiv bivšeg ministra zdravstva Vilija Beroša i impresije nesuradnje EPPO-a i DORH-a koja je u dijelu medija na temelju toga stvorena.

Iako se promatrajući navedene zakonodavne i institucionalne napore može reći da je Hrvatska zaista odabrala put gdje su stvoreni zakonodavni i institucionalni preduvjeti za uspješnu borbu protiv korupcije i na preventivnom i represivnom nivou, pokazatelji govore da i dalje postoji raskorak između formalnih reformi i njihove stvarne učinkovitosti. Zabrinjavajuće da je Hrvatska unatoč svemu i dalje vrlo visoko na listi onih država EU-a gdje je percepcija korupcije najviša, pa se stvara dojam kao da s jedne strane imamo uspostavljene mehanizme za djelovanje, a s druge kontinuirano „padamo na testu" njegove stvarne primjene. Navedeni pokazatelji upućuju da raširenost korupcije ipak nije tolika koliko je građani percipiraju, iako je nedvojbeno vrlo visoka. Isto tako jasno je da razvoj kulture integriteta, poglavito među političarima ne samo na državnoj nego i na lokalnoj razini, još čeka svoj puni zamah. Navedenom pridonosi i politička kultura građana i njihova reakcija na izborima prema kandidatima za koje se vode kazneni postupci protiv koruptivnih kaznenih djela, na što sigurno utječe i stav političkih stranaka prema kandidaturi osoba protiv kojih se vodi kazneni postupak te kultura integriteta samog pojedinca.

„Neka institucije rade svoj posao"

Kada istražujemo temu rada, otvara se i pitanje osobne odgovornosti nositelja vlasti kada se nađu s druge strane zakona u čijim su donošenjima sudjelovali. „Neka institucije rade svoj posao" postala je svojevrsna krilatica brojnih političara, no paradoksalno, upravo

u trenucima kada se najčešće izgovara, ispostavilo se da se razvija percepcija javnosti da institucije ipak svoj posao ne rade, ili ga barem ne rade onako kako bi trebale, ili ga rade, a bez obzira na to, politička odgovornost ne slijedi uvijek taj proces. Nekadašnji gradonačelnik Grada Zagreba Milan Bandić volio je ponavljati upravo tu rečenicu kada bi ga se suočilo s optužbama (J. C., 2013.), a isto tako reagirali su i neki od tadašnjih dužnosnika u Vladi kada su ih pitali za komentar o Bandićevom uhićenju (Krasnec, 2014.). Famoznu rečenicu izgovorio je i bivši ministar uprave Lovro Kuščević nakon ispitivanja u USKOK-u, koji je protiv njega pokrenuo istragu zbog postojanja osnovane sumnje da je počinio kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti (Mahmutović, 2019.). Bivši ministar prometa Božidar Kalmeta također je pozvao institucije da rade svoj posao kada su ga novinari pitali za mišljenje o aferi u Hrvatskim autocestama (Lisac, 2013.).

Budući da primjera ima mnogo, s pravom se možemo zapitati rade li institucije zaista svoj posao, ali je možda još važnije pitanje što rade političari dok puštaju institucije da „rade svoj posao". Naime, nerijetko se susrećemo s uhićenjima, istragama pa čak i podignutim optužnicama protiv političara koji istovremeno nastavljaju obavljati svoje dužnosti čekajući okončanje kaznenih postupaka. U takvim slučajevima ostanak na pozicijama opravdavaju pozivanjem na presumpciju nedužnosti, jedno od temeljnih načela suvremenoga kaznenog prava koje je u hrvatskom zakonodavstvu zajamčeno odredbama članka 28. Ustava Republike Hrvatske[27] i članka 3. *Zakona o kaznenom postupku*[28]: „Svatko je nedužan i nitko ga ne može smatrati krivim za kazneno djelo dok mu se pravomoćnom sudskom presudom ne utvrdi krivnja." Posve je jasno da je presumpcija nedužnosti jedan od postulata pravičnoga kaznenog postupka i da ju kao takvu ne treba osporavati, međutim, važno je naglasiti da ne smije služiti kao alat za izbjegavanje političke odgovornosti. S druge strane, kaznene prijave mogu se podizati kako bi

[27] Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14).

[28] *Zakon o kaznenom postupku* (Narodne novine, broj 152/2008., 76/2009., 80/2011., 91 i 143/2012., 56 i 145/2013., 152/2014., 70/2017., 126/2019., 80/2022., 36/2024., 72/2025.).

se određene političare uklonilo iz političke utrke pa je time još važnije uspostaviti visoku razinu neovisnosti pravosuđa te razviti političku kulturu građana, kako bi javnost ispravno i na temelju vjerodostojnih informacija donosila zaključke kakve političare ova država treba imati.

Kada govorimo o kaznenopravnoj i političkoj odgovornosti, moramo istaknuti da se radi o dvije različite vrste odgovornosti. Kaznena odgovornost je pravna kategorija prema kojoj pojedinac biva proglašen odgovornim za počinjenje kaznenog djela i u skladu s time mu se izriče odgovarajuća sankcija (Horvatić, Derenčinović, Cvitanović, 2016.), a granice takve odgovornosti mogu biti različito postavljene ovisno o zakonodavnom okviru pojedine države. S druge strane, politička odgovornost kao takva ne ovisi o povredi propisa; ona je pokazatelj razvijenosti civilnog društva i građanske (političke) kulture. Ne postoji jedinstvena definicija političke odgovornosti pa je za ovaj rad prikladna ona kojom se Pusić služi i opisuje ju kao internalizirani osjećaj nužnosti postizanja određenih rezultata, prožet unutarnjim osjećajem krivnje i nezadovoljstva kada do takvih rezultata ne dođe (Pusić, 2002.). Preduvjeti su svakako profesionalizam političara i slijeđenje načela ponašanja koja odgovaraju najvišim etičkim standardima. Max Weber je objasnio koncept osobne odgovornosti političara: „Čast političkog vođe, državnika, upravo leži u njegovoj isključivoj osobnoj odgovornosti za ono što čini – odgovornosti koju ne može i ne smije odbaciti niti prenijeti na druge." (Weber, 1964.). Nužno je razumjeti da takva kategorija ne počiva na posebno određenim pravilima i obrascima ponašanja, već odražava osobni sustav vrijednosti i morala pojedinca.

Venecijanska komisija ističe važnost procesuiranja političara ponajviše kada je riječ o kaznenim djelima korupcije, pronevjere i drugih oblika gospodarskoga kriminala, budući da se takva djela kada ih počine javni dužnosnici ne doživljavaju isključivo kao kaznena, već nose i snažnu političku konotaciju. Međutim, u odnosu na države koje imaju posebna pravila kaznene odgovornosti za djela koja mogu počiniti samo ministri, naglašava da u slučaju kršenja normi treba sagledati je li takva povreda više politička ili ona opravdava kazneni progon. U slučaju kada se radi o političkom kontekstu, smatraju da takvo ponašanje ponajprije treba sankcionirati kroz političku odgovornost, dok bi

kazneni progon trebao biti rezerviran za *ultima ratio* situacije (Venice Commission, 2013.).

U razvijenim zemljama s dugom demokratskom tradicijom postoje mnogi primjeri kada su političari samo zbog opravdane sumnje u zlouporabu položaja podnijeli ostavku.[29] Obadić ističe da je stvar moralnog i ljudskog profila osumnjičene ili optužene osobe, te političke (ne)kulture, ali i pritiska javnosti kako političari doživljavaju osobnu i političku odgovornost (Danas.hr, 2021.). U skladu s time, a u nedostatku jasnih pravila, dužnosnik nekad sam odlučuje hoće li u situaciji kada je suočen s optužbama ostati na poziciji ili odstupiti. Ako odluči ostati i naposljetku bude osuđen, nameće se pitanje je li time prekršio svoju političku odgovornost i narušio javno povjerenje? Vuković smatra da nedostatak političke odgovornosti omogućuje političkim elitama da zarobljavaju demokraciju i tako promiču vlastiti interes nauštrb javnog interesa (Vuković, 2020a.). Ipak, postoje i neki pozitivni primjeri hrvatskih političara, poput bivše ministrice zdravstva u vladi Ivice Račana Ane Stavljenić Rukavina, koja je 2001. godine dala ostavku nakon što su 23 pacijenta umrla na hemodijalizi zbog neispravne medicinske opreme, iako nije bila izravno odgovorna za propust koji je doveo do smrti pacijenata; Damira Polančeca koji je 2009. godine podnio ostavku na mjesto ministra nakon optužbi da je s drugim okrivljenima novcem tvrtke Podravka pokušao preuzeti vlasništvo nad tom tvrtkom (Borić, 2009.); Borisa Miloševića koji je 2022. godine stavio svoj mandat premijeru na raspolaganje zbog optužbi da je sudjelovao u pogodovanju na javnom natječaju (A.Ž., 2022.) itd.

Zakonom o lokalnim izborima[30] je u članku 93. propisano da općinskom načelniku, gradonačelniku i županu, odnosno njihovim zamjenicima, mandat prestaje po sili zakona ako su pravomoćnom sudskom presudom osuđeni za kazneno djelo na kaznu zatvora, ili ako im je ta kazna zamijenjena radom za opće dobro ili uvjetnom

[29] Primjerice, austrijski kancelar Sebastian Kurz, koji je dao ostavku kada je otvorena istraga protiv njega i devet drugih ljudi zbog sumnje na korupciju; vidi više: https://www.bbc.com/news/world-europe-58856796

[30] *Zakon o lokalnim izborima* (Narodne novine, broj 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21).

osudom, i to danom pravomoćnosti presude, osim osobama koje su pravomoćnom sudskom presudom osuđene za kaznena djela počinjena iz nehaja na kaznu zatvora, ako im je ta kazna zamijenjena radom za opće dobro ili uvjetnom osudom. Dakle tek presuda, osim one kojom je netko osuđen zbog počinjenja kaznenog djela iz nehaja, dovodi do automatskog prestanka mandata lokalnim političarima. S druge strane, pokretanje kaznenog postupka ili radnje poduzete prije pokretanja zbog postojanja osnovane sumnje, ne proizvode nikakvu pravnu sankciju u pogledu političkog mandata. Navedeno je u skladu s mišljenjem Venecijanske komisije koja ističe da bi bilo kakvo oduzimanje političkih prava prije osude bilo protivno presumpciji nedužnosti (Venice Commission, 2018.).

Za razliku od toga, u Francuskoj postoji nepisano pravilo nazvano prema bivšem premijeru Édouardu Balladuru prema kojem ministar mora podnijeti ostavku kada je protiv njega podignuta optužnica za kazneno djelo. Iako se navedeno pravilo povezuje s Balladurom koji je za vrijeme svog boravka u uredu primorao nekoliko političara da odstupe sa svoje pozicije zbog korupcijskih skandala, njegova primjena seže i ranije, odnosno od početka 1990-ih godina. Tada ga je počeo primjenjivati socijalistički premijer Pierre Bérégovoy, koji je na kraju tragično okončao život pogođen pritiskom javnosti zbog optužbi za primanje mita koje su narušile njegov ugled (L.A. Times Archives, 1993.).

Međutim, iako ne postoji obveza da političari podnesu ostavku u trenutku kada se pojavi osnovana sumnja da su počinili kazneno djelo ili čak kada se pokrene kazneni postupak, otvara se pitanje mogu li oni i dalje obnašati javnu dužnost s potrebnim integritetom, a posebice kada je riječ o koruptivnim kaznenim djelima. Političke pozicije nisu samo formalne funkcije u službi javnosti, već su prožete važnim moralnim zadaćama i zadržavanje povjerenja birača trebao bi biti jedan od ključnih ciljeva. Također, javni dužnosnici trebaju stvarati dojam transparentnosti i odgovornosti prema funkciji koju obavljaju jer oni svojim djelovanjem mogu napraviti znatnu štetu javnom interesu i povjerenju građana u državne institucije (Danas.hr, 2021.). U demokratski zrelom društvu davanje ostavke ne bi značilo priznavanje krivnje, već bi odražavalo razumijevanje političke odgovornosti i zrelosti. No, što

znači pojavljivanje osnovane sumnje vezano za počinjenje koruptivnoga kaznenog djela u situaciji kada je percepcija neovisnosti pravosuđa u javnosti iznimno niska? Je li opravdano u takvoj situaciji očekivati ostavku političara uz pojedinu fazu kaznenog postupka i kako isto utječe na razvoj političke kulture?

Granice kandidature – je li ograničenje pasivnoga biračkog prava uvijek jamstvo razvoja integriteta?

U Hrvatskoj svjedočimo većem broju političara protiv kojih su se vodili/se vode kazneni postupci zbog koruptivnih kaznenih djela, a koji svejedno ostaju na svojim političkim funkcijama pa čak i bivaju ponovno izabrani na izborima, ali također svjedočimo i odlasku iz Vlade onih kojima ti kazneni postupci tek predstoje. Biranje osuđenih političara za koruptivna kaznena djela na ponovnim izborima pokazatelj je svojevrsne društvene tolerancije na korupciju i otvara raspravu o potrebi ograničenja/suspenzije pasivnoga biračkog prava u društvima u kojima je politička kultura u razvoju. Iako je slobodno pasivno biračko pravo jedna od tekovina suvremenoga demokratskog društva, ono bi trebalo raspoznavati ograničenja baš kako bi se očuvala vladavina prava i povjerenje građana u institucije. Samo nekolicina europskih država ne poznaje ograničenje pasivnoga biračkog prava na temelju statusa građanske časti (tu je riječ recimo o Finskoj, Švedskoj i Sloveniji), dok velika većina ograničava i privremeno isključuje iz političke zajednice osobe koje su osuđene, ali prema različitim kriterijima. Prema mišljenju Venecijanske komisije, ograničenja pritom moraju biti propisana zakonom, mora se poštovati načelo razmjernosti, a temelj mora biti u izričitoj odluci suda (Venice Commission, 2002.).

U nekim od navedenih slučajeva pokazalo se da unatoč potvrđenim optužnicama za teška koruptivna kaznena djela i sumnjama da svoj politički utjecaj zloupotrebljavaju kako bi se zaštitili od kaznenog progona, korupcija (ako ne prelazi „prihvatljive“ razine) povećava vjerojatnost reizbora lokalnih čelnika. Na lokalnim izborima 2017. godine dogodio se niz slučajeva reizbora političara optuženih za korupciju. Glasači su tako ponovno izabrali gradonačelnika Zagreba Milana Bandića koji

je bio uhićen pa pušten na slobodu nakon nekoliko mjeseci i svejedno nakon toga ponovno ušao u Sabor i po peti put potvrdio mjesto gradonačelnika. Slično se dogodilo i u Varaždinu, gdje je ponovno izabran Ivan Čehok unatoč tome što su se protiv njega vodila tri kaznena postupka zbog optužbi da je oštetio Grad za višemilijunske iznose. Dubrovčani su iste godine ponovno izabrali bivšega gradonačelnika Andru Vlahušića nakon što je bio uhićen i osuđen te odslužio jednogodišnju uvjetnu kaznu. Postoje i recentniji primjeri poput gradonačelnika Varaždina Nevena Bosilja, koji je 2025. godine ponovno izabran, a protiv kojega je USKOK u srpnju iste godine podignuo optužnicu zbog počinjenja kaznenog djela trgovanja utjecajem (Index Vijesti, 2025.). Isto tako, u Sisačko-moslavačkoj županiji je na izborima 2025. godine za gradonačelnika izabran Zlatko Babić, unatoč USKOK-ovoj optužnici zbog počinjenja kaznenog djela trgovanja utjecajem i davanja mita (Prerad, 2025.).

Trenutačno su aktualna istraživanja je li rodne razlike utječu na pojavnost korupcije. Unatoč manjoj zastupljenosti žena u hrvatskoj politici, ni one ne zaostaju u činjenju koruptivnih kaznenih djela, što potvrđuje primjer bivše županice Sisačko-moslavačke županije Marine Lovrić Merzel, koja je u konačnici osuđena zbog zlouporabe položaja i ovlasti te primanja mita i pranja novca. Premda u javnosti postoji percepcija da su žene manje sklone korupciji, istraživanje Roksandić, Raspović Tomac i Jurić, koje je obuhvatilo optužene i osuđene visoke dužnosnice, pokazalo je da praksa počinjenja koruptivnih kaznenih djela među hrvatskim dužnosnicima uglavnom nema rodne specifičnosti (Roksandić, Raspović Tomac i Jurić, 2025.).

Zanimljivo je da građani ponekad olako prelaze preko činjenice da se protiv političara vode kazneni postupci i odaju dojam tolerancije prema političkoj korupciji i slabe svijesti o nužnosti političke odgovornosti. Jedan od uzroka takvog stava ponudio je bivši predsjednik Transparency International Hrvatska koji smatra da građani nisu svjesni da su javni resursi zajednički i zato ono što dobiju od države doživljavaju kao poklon, umjesto kao svoje pravo pa često podržavaju političare koji stvaraju privid „da nešto rade“ i daju glas onima za koje vjeruju da će im „barem nešto dati“ (Tomičić, 2015.). Prema istraživanju koje

analizira povezanost korupcije i reizbor političara, ispostavilo se da se to dvoje zaista u Hrvatskoj može dovesti u vezu, posebice u manjim sredinama gdje korumpiraniji političari imaju veće šanse za ostanak na vlasti (Vuković, 2020b.[31]).

Usprkos presumpciji nedužnosti kao jednom od temeljnih načela suvremenog sustava ljudskih prava koja utvrđuje da nitko nije kriv dok mu se ne dokaže suprotno, javni dužnosnici trebaju stvarati dojam transparentnosti i odgovornosti prema funkciji koju obavljaju i razumijevanju visoke razine integriteta koja se pred njih postavlja. Tako je izmjenama *Zakona o Vladi*[32] iz 2022. godine predviđeno ukidanje imuniteta članovima Vlade ako se radi o koruptivnom djelu za koje se progon poduzima po službenoj dužnosti (članak 34. stavak 2). Iste godine donesen je i *Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti*.[33]

Kada je riječ o službenicima, upravo su iz razloga osiguranja zakonitog, odgovornog i učinkovitog obavljanja službenih zadaća te očuvanja ugleda službe u hrvatsko zakonodavstvo ugrađene odredbe koje predviđaju posebnu odgovornost državnih službenika, a posebno mogućnost udaljenja iz službe ako je protiv njih pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teške povrede službene dužnosti, a povreda je takve prirode da bi ostanak u službi, dok traje taj postupak, mogao štetiti interesima službe. Suspenzija je akcesorna, preventivna i privremena mjera (ovisno o ishodu postupka) koja se određuje ako bi službenik daljnjim ostankom u službi mogao ometati tijek postupka, odnosno ako je opravdano očekivati da bi službeniku mogla biti izrečena kazna prestanka službe.

[31] Glavna hipoteza Vukovićeva rada je da dugoročni ostanak političara na funkciji ovisi o tome koliko su uspješni u stvaranju mreža interesa s tzv. *rent-extracting firms* i razmjeni izborne podrške za pogodovanje u postupcima javne nabave. Rad pokazuje da vjerojatnost reizbora doseže vrhunac u situaciji kada se određena razina nabava dodjeljuje na potencijalno nezakonit način, a da političar u prosjeku gubi izbore ako se na takav način dodjeljuje oko polovice svih javnih nabava. Zbog toga Vuković zaključuje da birači kažnjavaju koruptivno ponašanje kada ono postane suviše očito. Istraživanje je dovelo i do zaključka da je pozitivan učinak korupcije na reizbor prisutan u manjim i srednje velikim općinama, gdje je niska razina odgovornosti i slabiji nadzor.

[32] *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske* (Narodne novine, broj 80/2022.).

[33] *Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti* (Narodne novine, broj 54/2022.).

Također i u pogledu zapošljavanja državnih službenika zakonodavac određuje zabranu primanja osoba protiv kojih se vodi kazneni postupak po službenoj dužnosti ili koje su proglašene krivima za kazneno djelo za koje se kazneni postupak vodi po službenoj dužnosti.

Unatoč tome što političari i državni dužnosnici mogu svojim djelovanjem načiniti znatnu veću štetu javnom interesu i povjerenju građana u državne institucije, sve do 2015. godine nije postojalo nikakvo ograničenje u mogućnosti kandidiranja osoba koje su osuđene za najteža kaznena djela. Tek *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor*[34] je u članku 9. dodan stavak 4. kojim je propisano da birači i političke stranke ne smiju kandidirati osobe za koje u trenutku stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora nisu protekli rokovi rehabilitacije prema posebnom zakonu, a koje su pravomoćnom sudskom odlukom osuđene za kaznena djela protiv čovječnosti i ljudskog dostojanstva: genocid, zločin agresije, zločin protiv čovječnosti, ratni zločin, terorizam, teroristička udruženje, mučenje, ropstvo, kaznena djela protiv života i tijela: teško ubojstvo.

Pitanje ograničavanja pasivnoga biračkog prava u hrvatskom izbornom zakonodavstvu pojavilo se nakon što je na parlamentarnim izborima 2011. godine HDSB[35] donio odluku da nositelj njihove izborne liste bude Branimir Glavaš, pravomoćno osuđen za ratni zločin, kada je Ustavni sud naveo da je ustavnopravno neprihvatljivo da Branimir Glavaš bude nositelj liste jer je to u suprotnosti s temeljnim vrednotama na kojima počiva Ustav (I.Ć., 2011.). Tijekom 2012. godine, GONG je pokrenuo inicijativu za NIZ – Novo izborno zakonodavstvo, u sklopu koje bi se obavila sveobuhvatna revizija postojećih propisa i pravila koja se odnose na izborno zakonodavstvo i referendum te unaprijedio pravni i institucionalni okvir.

U sklopu NIZ-a, GONG se zalagao za cjelovitu i sustavnu reformu izbornog zakonodavstva te usklađivanje i objedinjavanje svih relevantnih propisa u jedinstven izborni zakonik. Osnovna svrha reforme izbornog zakonodavstva koju je promovirao GONG bila je povećanje

[34] *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* (Narodne novine, broj 19/2015.).

[35] Hrvatski demokratski savez Slavonije i Baranje.

povjerenja građana u politički sustav i veći utjecaj birača u izbornom procesu. Jedan od prijedloga ove reforme bila je i zabrana kandidiranja osoba osuđenih za ratne zločine, zločine protiv čovječnosti, zlouporabu položaja i ovlasti, gospodarskoga kriminala i ratnog profiterstva do isteka perioda rehabilitacije (GONG, 2014.). Predloženo rješenje ne bi bilo u suprotnosti s Ustavom Republike Hrvatske niti s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava (predmet Scoppola v. Italy). Uz to, Venecijanska komisija je u mišljenju br. 190/2002 o Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima izrazila da se može predvidjeti oduzimanje biračkog prava, ali samo pod određenim kumulativnim uvjetima koji moraju biti zadovoljeni: (1) mora biti predviđeno zakonom; (2) mora se poštovati načelo razmjernosti; (3) uvjeti za oduzimanje pasivnoga biračkog prava „biti biran" mogu biti blaži od onih za oduzimanje prava glasa; (4) oduzimanje prava mora se temeljiti na mentalnoj nesposobnosti ili odgovornosti za teško kažnjivo djelo; (5) politička prava smiju se oduzeti ili mentalna nesposobnost smije se utvrditi samo izričitom odlukom suda (Venice Commission, 2002.).Venecijanska komisija dodatno ističe i da je neovisno i nepristrano pravosuđe važan preduvjet zakonitosti oduzimanja pasivnoga biračkog prava osuđenim osobama, jer ako postoji rizik da će netko biti osuđen iz politički motiviranih razloga, tada oduzimanje njegovih prava ne bi bilo usklađeno s demokratskim standardima (Venice Commission, 2018.).

Brojne države propisuju određena ograničenja za kandidate na parlamentarnim izborima, pri čemu se ta ograničenja razlikuju ovisno o zakonodavstvu svake zemlje. Raos uspoređuje kako institut građanske časti utječe na ostvarenje pasivnoga biračkog prava i zaključuje da gotovo sve države članice Europske unije predviđaju mogućnost isključenja prava na kandidaturu zbog gubitka iste. Pritom pojam građanske časti vezuje uz osobe koje su osuđene na bilo koju kaznu zatvora, a u užem smislu na one koje su lišene slobode u trajanju dužem od dvanaest mjeseci (Raos, 2025.). Primjerice, Cipar, Francuska, Malta i Nizozemska ograničavaju kandidaturu osoba koje su počinile kaznena djela povezana s izbornim postupkom. S druge strane, Danska, Island i Turska uvode ograničenja pasivnoga biračkog prava za počinitelje točno određenih kaznenih djela. Ustav Turske isključuje mogućnost

kandidature osobama osuđenima za financijske zločine (kao što su pronevjera, korupcija, podmićivanje, krađa, prijevara, krivotvorenje, zlouporaba povjerenja, stečaj), kaznena djela protiv države (kao što su krijumčarenje, zavjera pri javnoj nabavi, odavanje državnih tajni, sudjelovanje u terorističkim djelima) te poticanje ili ohrabrivanje takvih radnji čak i ako su te osobe bile pomilovane. Island ide korak dalje i propisuje da kandidat mora imati „besprijekornu reputaciju". Članak 5. Zakona br. 24/2000 o parlamentarnim izborima pojašnjava da osuđujuća presuda za kazneno djelo koje javnost smatra osobito teškim, rezultira gubitkom punih građanskih prava i smatra se narušavanjem reputacije. Slično je i u Kanadi, gdje članak 65. Zakona o izborima propisuje da osoba osuđena za koruptivnu ili nezakonitu praksu u posljednjih pet godina, kao i osoba koja trenutno služi zatvorsku kaznu, ne može biti kandidat na parlamentarnim izborima. Neke države, poput Latvije, Izraela i Albanije, predviđaju ograničenja kandidature i za širi krug kaznenih djela. U Izraelu, osoba osuđena na kaznu zatvora dulju od tri mjeseca ne može se kandidirati na parlamentarnim izborima sedam godina od dana pravomoćnosti presude, osim ako predsjednik Središnjeg izbornog povjerenstva ne utvrdi da konkretno kazneno djelo ne uključuje moralnu pokvarenost (Venice Commission, 2018.).

Također, mnoge su države u svoj zakonodavni okvir uvele vetting kao postupak provjere kojim se ocjenjuje podobnost i prikladnost osobe za obnašanje određene pozicije ili funkcije. Primjenjuje se u zemljama razvijajuće demokracije kako bi se osiguralo da na čelne pozicije dolaze osobe koje nisu u sukobu sa zakonom i koje svojim djelovanjem mogu utjecati na razvoj demokracije i jačanje povjerenja građana u institucije (Maxhuni i Cucchi, 2017.: 3). Primjerice, Albanija je 2016. godine, u sklopu reforme pravosuđa uvela proces vettinga koji je do 2023. godine rezultirao uklanjanjem 359 sudaca i tužitelja s funkcije (Magleshov, Karaj, Veljković i Mujkić, 2023.). Provjere se baziraju na tri glavna kriterija: procjena imovine, integriteta i stručnosti.[36] U Indiji su 2019. godine provedene važne izmjene izbornog zakonodavstva na-

[36] Doduše taj je proces izazvao i brojne zastoje, v. Urias, J. (2025.); https://verfassungsblog.de/from-backlog-to-breakdown/

kon što je utvrđeno da se protiv 186 članova parlamenta vode kazneni postupci – od čega je 112 povezano s teškim kaznenim djelima poput ubojstva i silovanja. Kandidati od tada moraju, u izbornoj jedinici u kojoj se kandidiraju, objaviti tri oglasa u medijima, u kojima navode sve kaznene postupke koji se vode protiv njih te su dužni prijaviti prihode i objaviti porezne prijave za posljednjih pet godina (France 24, 2019.).

U Hrvatskoj ne postoje takve vrste provjera u izbornom zakonodavstvu niti procesu. Međutim, postoje sigurnosne provjere kojima se ocjenjuju suci i državni službenici prije stupanja na dužnost, a i provjere osoba koje stupaju na određene dužnosti. Postojao je i pokušaj uvođenja periodičnih sigurnosnih provjera sudaca, kojem je u konačnici Ustavni sud Republike Hrvatske stao na kraj smatrajući ga neustavnim.[37]

U pokušaju pronalaska odgovarajućeg rješenja prilikom ograničavanja pasivnoga biračkog prava Hrvatska se našla u donekle apsurdnoj situaciji, u kojoj čak četiri zakona definiraju biračko pravo, a pritom svaki od njih postavlja donekle drugačije ograničenje biračkog prava. Stoga dolazi do paradoksa da osoba može biti birana za predsjednika države ili saborskog zastupnika, ali se ne može kandidirati za općinsko ili gradsko vijeće odnosno županijsku skupštinu. Naime, *Zakonom o izboru predsjednika Republike Hrvatske*[38] u članku 2. određeno je pasivno biračko pravo koje pripada svim hrvatskim državljanima s 18 godina, međutim, navedeni zakon se uopće ne dotiče pravnih posljedica osude u kontekstu ograničavanja kandidiranja.

S druge strane, kada se govori o pasivnome biračkom pravu zastupnika Hrvatskog sabora, ograničenja se razlikuju i podrobnije su definirana, ali i redefinirana odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske. U kontekstu ovog rada važno je spomenuti da je *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* iz 2015. godine[39] bilo propisano ograničenje za osobe koje su

[37] *Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-2215/2022, U-I-2751/2022 i U-I-2875/2055 od 7. veljače 2023. godine.*

[38] *Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske* (Narodne novine, broj 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04, 44/06, 24/11, 128/14).

[39] *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* (Narodne novine, broj 19/2015.).

pravomoćnom sudskom odlukom osuđene za kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti, koje se ubraja među jedno od koruptivnih kaznenih djela. Međutim, Ustavni sud Republike Hrvatske je ukinuo navedenu odredbu smatrajući da ista nije u skladu s načelom razmjernosti, jer se u tom kontekstu zanemaruje težina počinjenog djela, posljedice i visina dosuđene kazne, a naglašavajući kako to nije „najteže" djelo među onima u skupini kaznenih djela protiv službene dužnosti.[40]

Trenutno važećim *Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor*[41] postavljena su ograničenja koja se odnose na osobe koje su pravomoćnom sudskom odlukom osuđene na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju duljem od šest mjeseci, i to ako se u trenutku stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora izrečena kazna izvršava ili tek predstoji njezino izvršenje. Također, pasivno biračko pravo ograničeno je osobama kojima nisu protekli rokovi rehabilitacije, a koje su osuđene zbog počinjenja kaznenih djela protiv čovječnosti i ljudskog dostojanstva – genocid, zločin agresije, zločin protiv čovječnosti, ratni zločin, terorizam, terorističko udruženje, mučenje, ropstvo i zbog počinjenja kaznenih djela protiv života i tijela – teškog ubojstva.

Zanimljivo je spomenuti da je Ustavni sud, u prethodno spomenutoj odluci, odlučujući o ustavnosti navedene odredbe utvrdio: *Očito je, naime, da osporena zabrana kandidiranja u izborima zastupnika u Hrvatski sabor osoba koje su počinile ta djela zadovoljava ustavne zahtjeve i europske pravne standarde: – propisana je zakonom; – ima legitimni cilj (izbjegavanje aktivne uloge nerehabilitiranih počinitelja tih kaznenih djela u političkom odlučivanju, kao pretpostavke za izgradnju i očuvanje temelja djelotvorne i osmišljene demokracije koja se vodi vladavinom prava i javnim moralom); – razmjerna je jer se odnosi samo na počinitelje teških kaznenih djela protiv čovječnosti i ljudskog dostojanstva te protiv života i tijela, koja su u zakonu taksativno navedena; – vremenski je*

[40] *Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I/1397/2015 od 24. rujna 2015. godine.*

[41] *Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* (Narodne novine, broj 116/1999., 109/2000., 53 i 167/2003., 44/2006., 19/2007., 20/2009., 145/2010., 24 i 93/2011., 19 i 104/2015., 98/2019.).

ograničena jer traje od pravomoćnog izricanja kazne zatvora do nastupa rehabilitacije (koji nastup ovisi o visini izrečene kazne).[42]

Nadalje, na lokalnoj razini,[43] *Zakonom o lokalnim izborima*[44] u članku 13. propisana su ograničenja pasivnoga biračkog prava kojima su od ostvarivanja istog isključene određene osobe zbog zaposlenja (policijski službenici, djelatne vojne osobe), osobe koje su pravomoćnom sudskom odlukom osuđene za kazneno djelo na kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci ili im je kazna zamijenjena radom za opće dobro ili uvjetnom osudom (osim ako su osuđeni za kaznena djela počinjena iz nehaja i ako im je ta kazna zamijenjena radom za opće dobro ili uvjetnom osudom). Uz to, postoje još određena ograničenja (kao što su prebivalište ili zabrana višestrukih kandidatura).

Posljednje, *Zakon o izboru članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske*[45] razlikuje ograničenje pasivnoga biračkog prava za hrvatske državljane i državljane drugih država članica, i to na način da hrvatski državljani mogu biti birani bez ograničenja, a državljani druge države članice (koji imaju prebivalište ili privremeni boravak u Republici Hrvatskoj) mogu biti birani ako u Republici Hrvatskoj ili državi članici EU-a čiji su državljani nisu lišeni prava na kandidiranje pojedinačnom sudskom odlukom ili administrativnom odlukom protiv koje je dopušten pravni lijek.

Razvidno je da postoje velike razlike u ograničenju pasivnoga biračkog prava za različite razine vlasti, stoga bi zakonodavac trebao razmisliti o ujednačavanju tih odredbi, odnosno o uvođenju opravdanih razlika, kako bi se osigurala pravna sigurnost i stvorila dosljednost u primjeni. Na navedeno je upozorio i Novak, ističući da je nejasno zašto se stroži kriteriji nameću samo parlamentarnoj razini vlasti, a izostaju na ostalim razinama. Predložio je i da se proširi krug kaznenih djela

[42] Vidi ref. 36.

[43] Lokalna razina podrazumijeva izbore članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i izbore općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika.

[44] *Zakon o lokalnim izborima* (Narodne novine, broj 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21).

[45] *Zakon o izboru članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske* (Narodne novine, broj 92/10, 23/13, 143/13).

zbog kojih se ograničava pasivno biračko pravo i na kaznena djela protiv biračkog prava i kaznena djela protiv službene dužnosti (Novak, 2024.: 229). Zakonsko rješenje koje bi poslalo ispravnu poruku javnosti, koje bi bilo na tragu vraćanja povjerenja građana u politički sustav, ujednačavanje je ograničenja pasivnoga biračkog prava kako na lokalnoj tako i na državnoj razini na jednaki način, u skladu sa *Zakonom o lokalnim izborima*. Time bi se uvela opća zabrana kandidiranja osobama koje su pravomoćnom sudskom odlukom osuđene na kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci ili im je ta kazna zamijenjena radom za opće dobro ili uvjetnom osudom – do nastupa rehabilitacije, predložio je Obadić (Danas.hr, 2021.).

Kazneni postupak kao razlog za ograničenje pasivnoga biračkog prava?[46]

Iz trenutno važećih zakonskih ograničenja pasivnoga biračkog prava vidljivo je da hrvatski zakonodavac, iako neujednačen na različitim političkim razinama, ipak poznaje zapreke kandidiranja glede pravomoćno osuđenih pojedinaca. Tako je pasivno biračkog pravo za kandidiranje za zastupnika u Hrvatskom saboru onemogućeno osobama koje su pravomoćnom sudskom odlukom osuđene na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju duljem od šest mjeseci, i to ako se u trenutku stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora izrečena kazna izvršava ili tek predstoji njezino izvršenje. Dakle u trenutku kada osoba završi s izdržavanjem kazne zatvora, nema zapreke da se kandidira. Također, birači i političke stranke ne smiju kandidirati osobe za koje u trenutku stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora nisu protekli rokovi rehabilitacije, a koje su pravomoćnom sudskom odlukom osuđene za najteža kaznena djela, odnosno genocid, zločin agresije, zločin protiv čovječnosti, ratni zločin, terorizam, terorističko udruženje, mučenje, ropstvo. U tom slučaju se takve osobe mogu kandidirati nakon isteka rokova rehabilitacije propisanih *Zakonom o pravnim posljedicama*

[46] U ovom radu misli se na kazneni postupak koji se vodi protiv političara zbog koruptivnih kaznenih djela, budući da su ista najuže povezana s funkcijom koju političar obavlja, ali u širem smislu odnosi se i na sva ostala kaznena djela.

osude, kaznenoj evidenciji i rehabilitaciji.[47] Spomenuti zakon u članku 18. regulira da se počinitelj kaznenog djela koji je pravomoćno osuđen ili oslobođen kazne ima pravo, nakon proteka zakonom određenog vremena i pod uvjetima koji su određeni zakonom, smatrati osobom koja nije počinila kazneno djelo, a njegova prava i slobode ne mogu se razlikovati od prava i sloboda osoba koje nisu počinile kazneno djelo. Stoga u kontekstu ranije spomenutog ograničenja pasivnoga biračkog prava, po isteku rokova ovim zakonom određenih za rehabilitaciju, osoba se više ne može smatrati počiniteljem kaznenog djela.

Međutim, zakonodavac navedeno veže samo uz najteža kaznena djela, a vidljivo je da počinitelji koji su osuđeni na kaznu zatvora u trajanju duljem od šest mjeseci (zbog počinjenja „ostalih" kaznenih djela) mogu biti birani i prije isteka rokova rehabilitacije. Za razliku od toga, *Zakon o lokalnim izborima* postavlja zapreke za kandidiranje osobama koje su pravomoćnom sudskom odlukom osuđene za kazneno djelo na kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci ili im je ta kazna zamijenjena radom za opće dobro ili uvjetnom osudom (osim ako su osuđeni za kaznena djela počinjena iz nehaja i ako im je ta kazna zamijenjena radom za opće dobro ili uvjetnom osudom). Takvo ograničenje je istovremeno i šireg i užeg dosega od onog postavljenog za izbor zastupnika. Ovdje odredba postavlja ograničenje i osobama kojima je kazna zatvora zamijenjena blažim kaznama, odnosno radom za opće dobro i uvjetnom osudom, a koje su kazneno djelo počinile s namjerom, dok odredba koja se odnosi na zastupnike postavlja ograničenje samo onima koji su osuđeni na kaznu zatvora i pritom ne pravi razliku između namjere i nehaja kao oblika krivnje. U navedenom kontekstu ograničenje pasivnoga biračkog prava je u biti jedna od pravnih posljedica osude koje Dragičević Prtenjača definira kao civilnopravna ograničenja određenih prava osuđenika, koja se sastoje u gubitku stečenih civilnih prava ili njihovoj zabrani stjecanja jer se takvim pojedincima *de facto* oduzima pasivno biračko pravo (Dragičević Prtenjača, 2019.: 213).

[47] *Zakon o pravnim posljedicama osude, kaznenoj evidenciji i rehabilitaciji* (Narodne novine, broj 143/12, 105/5, 32/17, 53/22).

U razmatranju ograničenja pasivnoga biračkog prava i rehabilitacije, zanimljivo je pitanje smiju li mediji u svrhu informiranja javnosti iznositi informacije o osudi osobe kojoj je nastupila potpuna rehabilitacija, primjerice tijekom političkih kampanja? Nesporno je da se ta osoba više ne smatra osuđivanom osobom, ali činjenica njezine osuđivanosti može svejedno ostati dostupna na internetu pa se u tom pitanju isprepleću njezino pravo na dostojanstvo s pravom javnosti na informiranje glede osobe koja se kandidira na političku funkciju. Javorić Barić i Kugler smatraju da se iznošenjem informacija o prijašnjoj osudi rehabilitirane osobe ostvaruje biće kaznenog djela uvrede, premda ističu da je na sudu da ocijeni može li navedeno postupanje potpasti pod doseg pravila o isključenju protupravnosti, odnosno vrednovanju opravdava li javni ili drugi opravdani interes iznošenje takvih informacija (Javorić Barić i Kugler, 2021.: 16).

Na tragu spomenutih dilema, Ustavni sud istaknuo je sljedeće: *Slijedom navedenog, Ustavni sud ponavlja da se (osuđivana) osoba u odnosu na koju su nastupili pravni učinci rehabilitacije smatra neosuđivanom i ima jednaka prava kao i svaka druga neosuđivana osoba. Stoga se protiv nje ne mogu koristiti podaci iz kaznene evidencije (postoji „fikcija neosuđivanosti" kako je to u osporenoj odluci utvrdio Vrhovni sud). Međutim, to ne isključuje pravnu mogućnost HOK-a i nadležnih sudova da činjenice utvrđene u kaznenom postupku uzmu u obzir pri ocjeni kandidatovog ranijeg ponašanja i postupanja kako bi utvrdili jamči li njegov cjelokupni profesionalni (i privatni) život i rad da će savjesno obavljati odvjetničko zvanje i da će svojim ponašanjem služiti kao primjer humanosti i poštovanja ljudskog dostojanstva kao jedne od bitnih pretpostavki za očuvanje ugleda i dostojanstva odvjetništva. Stoga Ustavni sud utvrđuje da način na koji su se nadležna tijela HOK-a i Vrhovni sud koristili podacima i obrazložili podatke o podnositeljevoj ranijoj osuđivanosti nisu u suprotnosti s pravima koja su osuđivanim osobama osigurana člankom 85. stavkom 4. KZ-a*.[48]

[48] *Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-III-2916/2007 od 16. listopada 2012. godine.*

Sve navedeno u prethodnim odlomcima odnosi se na osuđene osobe, one za koje je na temelju provedenog i dovršenog kaznenog postupka nedvojbeno utvrđeno da su počinile kazneno djelo. No postavlja se pitanje može li se pasivno biračko pravo ograničiti i osobama protiv kojih je pokrenut kazneni postupak,[49] odnosno nakon što je potvrđena optužnica od strane suda ili je u slučaju provođenja istrage, pravomoćnošću rješenja o provođenju istrage? Na prvi pogled, uvažavajući presumpciju nedužnosti dolazi se do jasnog odgovora da takvo nešto ne bi bilo pravno ili životno održivo niti bi bilo društveno prihvatljivo. Zanimljivo je da hrvatsko zakonodavstvo poznaje sličan pristup i u npr. *Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi*[50], koji sadrži odredbe prema kojima radni odnos u školskoj ustanovi ne može zasnovati osoba protiv koje se vodi kazneni postupak za taksativno određena kaznena djela. Dakle, unatoč presumpciji nedužnosti, zakonodavac je u interesu sigurnosti djece odlučio ograničiti ostvarivanje prava osobama protiv kojih kazneni postupak još nije okončan, odnosno koje nisu osuđene i proglašene krivima.

U slučaju pasivnoga biračkog prava, autori ne umanjuju činjenicu da je suvremeno izborno pravo u demokratskim političkim sustavima veliki civilizacijski napredak, a da bi ograničavanje prava kandidiranja osobama protiv kojih se vode kazneni postupci bilo protivno njihovim ustavnim pravima. Međutim, kada se pitanje promotri u kontekstu političke odgovornosti i utjecaja koji političari imaju na društvo, otvara se prostor za raspravu kako ostvariti da se na izborima kandidiraju osobe koje su najvišeg integriteta te profesionalizma. No, sasvim je jasno kako je ograničavanje pasivnoga biračkog prava odnosno suspenzija obavljanja dužnosti osobama protiv kojih je u tijeku kazneni postupak održivo jedino uz pretpostavku postojanja neovisnog i depolitiziranog

[49] Sukladno članku 17. *Zakona o kaznenom postupku*, kazneni postupak započinje pravomoćnošću rješenja o provođenju istrage, potvrđivanjem optužnice ako istraga nije provedena, određivanjem rasprave na temelju privatne tužbe ili donošenjem presude o izdavanju kaznenog naloga.

[50] *Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi* (Narodne novine, broj 87/2008., 86/2009., 92 i 105/2010., 90/2011., 5, 16 i 86/2012., 94/2013., 152/2014., 7/2017., 68/2018., 98/2019., 64 i 133/2020., 151/2022., 155 i 156/2023.).

pravosuđa, jer bi u suprotnom takvo ograničenje potencijalno otvorilo opasnost zlouporabe pravosuđa u političke svrhe.

U tom kontekstu ne smije se zanemariti niti podcijeniti činjenica da je razina percipirane neovisnosti pravosuđa u Hrvatskoj vrlo niska (Hrvatska se između država članica Europske unije nalazi na predzadnjem mjestu, ispred zadnje Poljske, po percepciji neovisnosti sudaca i sudova) (Eurobarometar, 2025b.). Čak i u državama s dugom demokratskom tradicijom i s puno višom razinom percepcije neovisnosti sudaca i sudova ograničavanje pasivnoga biračkog prava može izazvati ozbiljne političke potrese i neizvjesnost. Nedavno je u Francuskoj presuda Pariškoga kaznenog suda u sudskom postupku protiv Marine Le Pen iz desničarskoga Nacionalnog okupljanja (RN) izazvala oštre rasprave i sukobe. Le Pen je osuđena na četiri godine zatvora zbog pronevjere javnih sredstava Europskog parlamenta. No u središtu rasprave bila je odluka suda da se odmah provede petogodišnja zabrana sudjelovanja na izborima – dakle, prije završetka žalbenog postupka – što znači da Le Pen, koja je vodila u anketama, neće moći sudjelovati na predsjedničkim izborima 2027. godine. I dok su pojedini politički oponenti Le Pen istaknuli da odluka o političkoj budućnosti političara pripada narodu – a ne samo sudu, odnosno da Marine Le Pen treba pobijediti na izborima, a ne na sudu, njezin bliski saveznik Jordan Bardella presudu je nazvao „tiranijom sudaca" i pozvao na prosvjede širom Francuske. Unatoč političkoj krizi koju je ova presuda izazvala, valja istaknuti kako ova presuda Pariškog suda nije „presedan" te postoji cijeli niz presuda francuskih sudova kojima je određena mjera privremenoga gubitka pasivnoga biračkog prava istaknutim političarima (npr. bivši premijer Alain Juppé, bivši ministar financija Jérôme Cahuzac itd.). Ali ovaj slučaj pokazuje da u takvim situacijama postoji opasnost ozbiljnih političkih potresa te strategije da se delegitimizira sudstvo te osuđenika prikaže kao žrtvu političkog procesa (Noll, 2025.).

Usprkos tome, u uvjetima kada je razina percipirane neovisnosti pravosuđa visoka kao što je slučaj u Saveznoj Republici Njemačkoj, mjere koje uključuju suspenziju obnašanja dužnosti gradonačelnika za vrijeme trajanja sudskog postupka koji se protiv njega vodi mogle bi se ozbiljno razmotriti, jer bi postojala institucionalna i društvena

garancija da se kazneni postupci ne pokreću selektivno, već onda kada je to zaista utemeljeno na zakonu.[51]

Za sada, autori su mišljenja da nema mjesta takvim ograničenjima u hrvatskom izbornom zakonodavstvu, ali ponovno upućuju na nužnost razvijanja i shvaćanja značenja političke odgovornosti budući da se u konačnici pitanje integriteta pojedinca svodi na moral pojedinca i način na koji on pridaje značenje činjenici da je protiv njega u tijeku kazneni postupak ako nema o tome odluke stranke ili npr. predsjednika Vlade.

Jedno od mogućih rješenja ovog problema ubrzanje je sudskih postupaka u slučajevima visoke korupcije, no naravno ne na štetu prava optuženika. Brže rješavanje kaznenih postupaka pogodovalo bi u konačnici i optuženim političarima, ali i biračima pri donošenju informiranih odluka prilikom izbora dužnosnika. Tome treba dodati i jačanje povjerenja građana u pravosuđe jer je potrebno razviti klimu u kojoj oni mogu vjerovati da će odluka suda biti donesena u skladu s pravom i pritom lišena političke konotacije.

Zanimljivo je da Venecijanska komisija napominje da bi u idealnim uvjetima demokratsko odlučivanje samo po sebi moglo osigurati da osuđene osobe ne budu izabrane u parlament ili barem da njihov utjecaj bude zanemariv. Naglašavamo da je riječ o osobama koje su osuđene. U kontekstu ovog rada to mišljenje može se primijeniti i glede osoba protiv kojih se tek vodi kazneni postupak. Naime, smatraju da je prvo potrebno da postoji raširena politička kultura koja navodi većinu birača da stvore mišljenje da teški prijestupnici nemaju mjesto u izabranim tijelima. Zatim, birači bi stvarno trebali biti u mogućnosti ne izabrati takve osobe, što podrazumijeva da postoje mehanizmi koji omogućavaju izražavanje volje birača, ali i izostanak prepreka slobodnom biračkom pravu u smislu slobode birača da formiraju mišljenje i slobode da izraze svoju volju (Venice Commission, 2018.). Potrebno je ojačati svijest o političkoj odgovornosti i kod birača i kod političara i stranaka, kako bi odluka u konačnici odražavala etičke i demokratske standarde.

[51] Vidjeti rad u ovoj knjizi: *Podolnjak, R.* „Zakonske i institucionalne pretpostavke borbe protiv korupcije i sukoba interesa u lokalnoj samoupravi".

U procesu donošenja biračke odluke vrlo je važna i uloga medija, jer oni služe kao alat za informiranje građana o postupcima koji se vode protiv političara. Takvo informiranje može samo po sebi djelovati kao mehanizam „ograničavanja" pasivnoga biračkog prava stvaranjem javnog pritiska koji dodatno potiče političare na preuzimanje odgovornosti, a birače na razmišljanje hoće li svoj glas dati političaru protiv kojega se vodi kazneni postupak zbog koruptivnih kaznenih djela.

Zaključak

Republika Hrvatska ostvarila je značajan napredak u borbi protiv korupcije od 2002. godine, kada je započela snažnije razvijanje antikorupcijskog puta, i to razvojem institucionalnih mehanizama i zakonodavnih rješenja. Danas ima uspostavljene preventivne i represivne mehanizme koji djeluju u skladu s relevantnim međunarodnim instrumentima, a očekivani ulazak Hrvatske u OECD mogao bi donijeti dodatna poboljšanja na antikorupcijskom planu. Ipak, teško je donijeti ocjenu o učinkovitosti nadležnih tijela i uspostavljenih mehanizama, osobito kada se uzme u obzir da je unatoč poduzetim mjerama percepcija javnosti o prisutnosti korupcije i dalje izrazito visoka. Nepovjerenje građana u institucije i pravosuđe donekle je i razumljivo, uzevši u obzir prisutnost slučajeva političke korupcije u Hrvatskoj od kojih mnogi čekaju još sudski epilog. No ipak, u posljednje vrijeme svjedočimo izlasku iz Vlade onih dužnosnika za koje nije bilo niti optužnice za korupcijska kaznena djela.

U praksi svjedočimo paradoksu jer upravo političari protiv kojih se vodi kazneni postupak zbog korupcije ili oni koji su prethodno zbog takvih djela bili osuđeni, bivaju voljom birača izabrani na političke funkcije. Je li navedeni paradoks posljedica i duboko ukorijenjenog nepovjerenja građana nastalog i za vrijeme tranzicijskog razdoblja, odnosno procesa pretvorbe i privatizacije, koje se do danas nije značajnije smanjivalo unatoč razvoju antikoruptivnih instrumenata i članstva u EU. Čini se i da je povijesno naslijeđe stvorilo okruženje u kojem se korupcija u društvu smatra normalnom pojavom, prihvatljivom „do određene razine", gdje puna politička odgovornost nerijetko izostaje.

Neovisno o biračkoj volji i uočenim trendovima, političari bi sami trebali postupati u skladu s političkom odgovornosti i prepoznati kada je trenutak da radi očuvanja integriteta funkcije daju ostavku ili se pak suzdrže od kandidature, čime ojačavaju integritet i svoje političke stranke. Kako bi se takvo ponašanje potaknulo, nisu dovoljni samo i zakonski i institucionalni temelji koji će omogućiti jačanje političke kulture i posljedično razviti svijest o političkoj odgovornosti već i edukacija građana i jačanje kulture integriteta u cijelom društvu.

Mediji, organizacije civilnog društva i akademska zajednica također imaju važnu ulogu u tom procesu jer informiraju građane i tako stvaraju pritisak javnosti koji može poslužiti kao mehanizam poticanja političara na preuzimanje odgovornosti čak i u situacijama kada ne postoje zakonske pretpostavke kojima se od njih to zahtijeva. U granicama postojećega pravnog okvira, dilema o ostavci ili ostanku na političkoj funkciji političara koji je suočen s optužbama za korupciju ostaje prvenstveno u domeni moralne svijesti pojedinca i diskrecijskoj ocjeni političke stranke čiji je član.

Literatura

A. Ž. (2022.). Boris Milošević stavio mandat na raspolaganje Andreju Plenkoviću: „On se, kao i mi, priprema za sve što je pred njim". *dnevnik.hr*, 21. veljače; https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/boris-milosevic-stavio-mandat-na-raspolaganje-andreju-plenkovicu---696904.html

Aras, S. (2007.). Korupcija. *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, sv. 41, br. 84.

Birač, D. (2020.). Politička ekonomija Hrvatske: obnova kapitalizma kao „pretvorba" i „privatizacija". *Politička misao*, 57(3), str. 63–98.

Borić, S. (2009.). FT: Ostavka Damira Polančeca jača hrvatski kredibilitet. *poslovni.hr*, 1. studeni; https://www.poslovni.hr/hrvatska/ft-ostavka-damira-polanceca-jaca-hrvatski-kredibilitet-130844

Budak, J. i Škrinjarić, B. (2024.). Korupcija i povjerenje u institucije u Hrvatskoj prije i poslije ulaska u Europsku uniju. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 24. (1.), str. 168.

Čepo, D. (2020.). *Institucionalni izvori ukorijenjenosti korupcije u Hrvatskoj: uvid stručnjaka*. Zagreb: GONG.

Čučković, N. (2002.). Siva ekonomija i proces privatizacije u Hrvatskoj 1997–2001. *Financijska teorija i praksa,* 26(1), str. 245-271. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.

Danas.hr (2021.). Tri grada izabrala korumpirane političare, stručnjak tvrdi: „Što je korumpiraniji, to mu je veća šansa da ostane na vlasti". *net.hr,* 1. prosinca; https://net.hr/danas/vijesti/tri-grada-izabrala-korumpirane-politicare-b1eddc12-5281-11ec-bebc-ea5950dacc96

Derenčinović, D. (2001.). *Mit(o) korupciji*. Zagreb: NOCCI.

Dnevnik.hr (2025.). Predsjednica Povjerenstva za sukob interesa podnijela neopozivu ostavku, *dnevnik.hr*, 10. travnja; https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/predsjednica-povjerenstva-za-sukob-interesa-aleksandra-jozic-ilekovic-dala-neopozivu-ostavku---907151.html

Dragičević Prtenjača, M. (2019.). Lice i naličje pravnih posljedica osude u Hrvatskoj. *Zagrebačka pravna revija,* 8(3), str. 213.

Engelhart, M. i Roksandić S. (2021.). Beyond Classic Core Crimes: International Criminal Lawfor the Protection of Mankind – Economic and Environmental Crimes as InternationalCrimes. U: *The Global Community Yearbook of International Law and Jusisprudence2021*. Oxford University Press, str. 261-C.12.P88.

Eurobarometer (2025a.). Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2025.; https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3361

Eurobarometer (2025b.). Perceived independence of the national justice systems in the EU and selected enlargement countries among the general public; https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3432

European Commission. (2025.). 2025 Rule of Law Report: Croatia. Brussels: European Commission; https://commission.europa.eu/document/download/920cc4c5-ceef-4072-9d5c-95ef1bba1f78_en?filename=15_1_63948_coun_chap_croatia_en.pdf

France 24. (2019.). From chits to apps, new measures for India's mega election. *France 24*., 13. ožujka; https://www.france24.com/en/20190313-chits-apps-new-measures-indias-mega-election

GONG (2014.). Novo izborno zakonodavstvo 2014. Analize i preporuke GONG-a. *GONG*, lipanj; https://gong.hr/media/uploads/gong_-_novo_izborno_zakonodavstvo,_za_web.pdf

Grubiša, D. (2005.). Political corruption in Transitional Croatia: The Pecularities of a Model. *Politička misao*, sv. XLII, br. 5, str. 63.

Hellmann, O. (2017.). The historical origins of corruption in the developing world: A comparative analysis of East Asia. *Crime, Law and Social Change 68*.

Horvatić, Ž., Derenčinović, D. i Cvitanović, L. (2016.). *Kazneno pravo – opći dio I*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

I. Ć. (2011.). Ustavni sud: Državno izborno povjerenstvo pogriješilo je u vezi kandidature Branimira Glavaša, *index.hr*, 12. studenoga; https://www.index.hr/vijesti/clanak/ustavni-sud-drzavno-izborno-povjerenstvo-pogrijesilo-je-u-vezi-kandidature-branimira-glavasa/582552.aspx

Index Vijesti: Podignuta optužnica protiv SDP-ovog gradonačelnika Varaždina, *index.hr*, 28. srpnja; https://www.index.hr/vijesti/clanak/podignuta-optuznica-protiv-sdpovog-gradonacelnika-varazdina/2694308.aspx

J. C. (2013.). Bandićev stari odgovor na novu aferu: Neka institucije rade svoj posao, *index.hr,* 9. svibnja; https://www.index.hr/vijesti/clanak/Bandicev-stari-odgovor-na-novu-aferu-Neka-institucije-rade-svoj-posao/676894.aspx

Krasnec, T. (2014.). 'Kako ide ono: neka institucije rade svoj posao'. *Večernji list*, 20. listopada; https://www.vecernji.hr/vijesti/kako-ide-ono-neka-institucije-rade-svoj-posao-968367

Kregar, J. (2010.). *Korupcija je društveno zlo. Izgradnja institucija: Etika i korupcija*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

L. A. Times Archives (1993.). Former French Premier Haunted by Loan Scandal Kills Himself, *Los Angeles Times*, 2. svibnja; https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1993-05-02-mn-30333-story.html

Lisac, V. (2013.). Kalmeta: Neka institucije rade svoj posao, nisam ništa znao, *24 sata*, 21. listopada: https://www.24sata.hr/news/kalmeta-neka-institucije-rade-svoj-posao-nisam-nista-znao-337584

Magleshov, V., Karaj, V., Veljković, J. i Mujkić, S. (2023.). Vetting pravosuđa u Albaniji dovodi do neugodnih pitanja za balkanske kolege. *Detektor*, 9. kolovoza; https://detektor.ba/2023/08/09/vetting-pravosudja-u-albaniji-dovodi-do-neugodnih-pitanja-za-balkanske-kolege/

Mahmutović, D. (2019.). Kuščević bio u Uskoku: 'Neka sve institucije rade svoj posao'. *24 sata*, 15. studenoga; https://www.24sata.hr/news/potvrdio-odvjetnik-splitski-uskok-ispitao-je-kuscevica-659658

Malenica, Z. i Jeknić, R. (2010.). Percepcija korupcija i borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu,* god. 47, br. 4, str. 840.

Matwijkiw, A., Matwijkiw, B., Roksandić, S. i Engelhart, M. (2025.). Crime and Corruption. Serious Economic Crimes and International Criminal Law—Shaping a New Era of International Law and Justice. *International Criminal Law Review*, 25(2-3), str. 199-210; https://doi.org/10.1163/15718123-bja10229

Maxhuni, B. i Cucchi, U. (2017.). An Analysis of the Vetting Process in Albania. *Policy Analysis No. 01/2017.* Prishtina: Group for Legal and Political Studies.

Mrčela, M., Novosel, D. i Rogić-Hadžali, D. (2009.). *Koruptivna kaznena djela 2002.-2007.* Zagreb: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske.

Noll, A. (2025.). Slučaj Le Pen: Francuska pred političkom neizvjesnošću, *dw.com*, 4. travnja; https://www.dw.com/hr/presuda-protiv-le-pen-francuska-pred-politi%C4%8Dkom-neizvjesno%C5%A1%C4%87u/a-72138132

Novak, M. (2024.). Izborna korupcija u Republici Hrvatskoj – prijetnja utvrđivanju (stvarne) demokratske volje građana u izbornom procesu. *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, sv. 58, br. 110, str. 229.

Prerad, D. (2025.). U Sisačko-moslavačkoj županiji izbore dobila dva USKOK-ova optuženika, *vecernji.hr*, 1. lipnja; https://www.vecernji.hr/vijesti/u-sisacko-moslavackoj-zupaniji-izbore-dobila-dva-uskok-ova-optuzenika-1866015?utm_source=chatgpt.com

Pusić, E. (2002.). *Nauka o upravi* (12. izmijenjeno i dopunjeno izdanje). Zagreb: Školska knjiga.

Raos, V. (2025.). Građanska čast kao preduvjet za pasivno biračko pravo u Europskoj uniji. U: Obadić, I., Raos, V. i Roksandić, S. (ur.). *Izborni sustav i politička odgovornost – dileme i perspektive*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Fakultet političkih znanosti.

Roksandić, S., Raspović Tomac, D. i Jurić, M. (2025.). Woman in high level positions as perpetrators of corruption in Croatia. *Routledge Handbook of Gender and Corruption* – u objavi.

Roksandić Vidlička, S. (2017.). *Prosecuting Serious Economic Crimes as International Crimes: A New Mandate for the ICC?*. Berlin: Duncker & Humblot; Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law.

Roksandić Vidlička, S. i Maršavelski, A. (2015.). *Criminal responsibility of political parties for economic crime: Democracy on test*. // The 15th Cross-border Crime Colloquium of The Criminal Policy Research Centre „The Relativity of Wrongdoing: Corruption, organized crime, fraud and money laundering in perspective": proceedings. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, str. 329-346.

Tomičić , L. (2015.). Biračima korupcija ne smeta: Zašto nikoga ne brinu pravomoćne presude kandidatima?. *Novi list*, 15. ožujka; https://www.novilist.hr/novosti/hrvatska/biracima-korupcija-ne-smeta-zasto-nikoga-ne-brinu-pravomocne-presude-kandidatima/

Venice Commission (2002.). *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report* (Opinion No. 190/2002.), 25. listopada. Strasbourg: Council of Europe.

Venice Commission. (2018.). *Report on exclusion of offenders from parliament* (Opinion No. 807/2015.), 23. studenoga. Strasbourg: Council of Europe.

Venice Commission. (2013.). *Report on the relationship between political and criminal ministerial responsibility* (Study No. 682/2012.), 11. ožujka. Strasbourg: Council of Europe.

Vlašić Smrekar, N. (2025.). Mijenja se zakon o zaštiti zviždača, strože kazne za one koji ih sprečavaju, *vecernji.hr*, 3. kolovoza; https://www.vecernji.hr/vijesti/mijenja-se-zakon-o-zastiti-zvizdaca-stroze-kazne-za-one-koji-ih-sprecavaju-1881099

Vuković, V. (2020a.). Politička ekonomija korupcije, klijentelizma i kupovanja glasova u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. U: Kotarski, K. i Radman, G. (ur.). *Hrvatska u raljama klijentelizma*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.

Vuković, V. (2020b.). Corruption and re-election: How much can politicians steal before getting punished?. *Journal of Comparative Economics*, 48(1), str. 124-143.

Weber, M. (1946.). Politics as a Vocation. U: H. H. Gerth i C. Wright Mills (ur. i prev.). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, str. 77-128.

Zvekić, U. i Roksandić, S. (2021a.). *Infrastructure of Integrity, Political Economy of Organized Corruption and Anti-Corruption in the Western Balkan, Research Report Part 2 od 4*. Global Initiative afainst Organized Crime.

Zvekić, U. i Roksandić, S. (2021b.). *Infrastrucutre of Integrity, Western Balkans anti corruption pledges monitor, Research Report Part 3 of 4*. Global Initiative against Organized Crime.

Vedran Đulabić

RAZVOJ I MODERNIZACIJA REGIONALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ

Kakvo je stanje regionalne samouprave u Hrvatskoj?

Od uspostave moderne lokalne samouprave, u Republici Hrvatskoj s početka 1990-ih do danas nije donesena sveobuhvatna strategija razvoja teritorijalne samouprave. Premda je na tom području publicirano mnoštvo znanstvene i stručne literature, provedeno nekoliko *policy* projekata koji su iznjedrili i brojna konkretna rješenja, izneseni prijedlozi nisu našli odjeka kod vladajućih političkih elita.[1] Sustav se razvijao prilično stihijski, najvećim dijelom pod utjecajem političkih zadanosti koje nisu pretjerano vodile računa o zadaćama moderne lokalne samouprave. Stoga ne čudi da Vijeće Europe u izvještaju o stanju lokalne samouprave u Hrvatskoj iz 2007. navodi kako je teritorijalna struktura "slučajno odabrana, nesustavna te izvrgnuta političkom pritisku" (Vijeće Europe, 2007).

Uspostavljeni model teritorijalne organizacije odgovarao je centraliziranom upravljanju zemljom koje se i moglo opravdati tijekom prve polovice 1990-ih u uvjetima ratnog stanja i okupiranosti određenih dijelova hrvatskoga teritorija. No, nakon uspostave državnog suvere-

[1] Literatura je zaista opsežna i brojna. Ilustracije radi, valja pogledati samo izdanja objavljena u okviru biblioteke *Suvremena javna uprava* Društvenog veleučilišta u Zagrebu, članke koji su na temu lokalne samouprave objavljeni u časopisu *Hrvatska i komparativna javna uprava* od njegova pokretanja 1999. do danas, te izvještaje s nekoliko međunarodnih projekata, publikacije sa savjetovanja i znanstvenih konferencija posvećenih toj temi.

niteta na cjelokupnome državnom području, odnosno u međunarodno priznatim granicama, ne postoji nikakvo racionalno opravdanje za zadržavanje centraliziranog modela upravljanja zemljom.

Položaj i ulogu županija u sustavu organizacije vlasti u Hrvatskoj moguće je promatrati iz nekoliko smjerova. Prvi smjer analize je propitivanje položaja županija u kontekstu modernih tendencija razvoja regionalne razine vlasti u Europi. Drugi smjer analize je promatranje županija u okviru analize cjelokupnoga sustava teritorijalne samouprave u Hrvatskoj. Lokalna je samouprava oblikovana neposredno nakon osamostaljenja i tijekom 1990-ih imala je određena obilježja koja su utjecala na pozicioniranje županija kao samoupravnih jedinica srednje razine. Treći smjer analize je promatranje procesa decentralizacije koji je intenziviran nakon parlamentarnih izbora 2000, a uključuje i promjene normativnog okvira lokalne samouprave s kraja 2005. i sredine 2006. Konačno, četvrti je smjer analize buduće pristupanje Hrvatske Europskoj uniji i razmatranje položaja županija u kontekstu vođenja politike regionalnog razvoja (kohezijske politike) te mogućnosti optimalnog korištenja fondova EU koji će Hrvatskoj biti na raspolaganju nakon pristupanja u punopravno članstvo.

Među suvremenim tendencijama društvenog razvoja poput globalizacije, euro-integracije, urbanizacije te postsocijalističke tranzicije, i regionalizacija zauzima značajno mjesto. Položaj regionalne razine vlasti prošao je zanimljiv put u mnogim europskim zemljama. Zadnjih dvadesetak godina 20. stoljeća u Europi je obilježeno procesom decentralizacije javnih poslova, a posebno afirmacijom regionalne razine vlasti. Ideja regionalizma uvelike je transformirala teritorijalne upravne sustave mnogih država, tako da je danas gotovo nemoguće pronaći zemlju bez srednje, tj. regionalne razine vlasti. Iznimku od navedene konstatacije, u pravilu, predstavljaju vrlo male zemlje za koje uvođenje regionalne razine nema nikakvo racionalno uporište (San Marino, Monaco, Lichtenstein, Andora itd.).

Do afirmacije ideje regionalizma na europskom je kontinentu došlo kroz dva vala. Prvi, koji je zahvatio Europu tijekom 1960-ih i 1970-ih nastojao je naglašavanjem zasebnog regionalnog identiteta afirmirati regiju kao posebnu razinu teritorijalne samouprave. Poseban jezik, kul-

tura, tradicija, povijest i drugi slični razlozi rezultirali su zagovaranjem veće autonomije regionalnih jedinica u odnosu na središnju državnu vlast. Nakon toga, tijekom 1980-ih i 1990-ih naglašavanje regionalnog identiteta donekle je zamijenjeno isticanjem ekonomskih razloga kao utemeljenja ideje regionalizma. To je dovelo do evolucije percepcije o regionalnoj razini koja se počinje sve više isticati kao nužna pretpostavka gospodarskog i društvenog razvoja (Keating, 1998). Taj je proces u velikoj mjeri korespondirao s razvojem regionalne politike EU koja se, kao što je već naznačeno, intenzivno razvija potkraj 1980-ih. Regionalne su je jedinice velikodušno prigrlile vidjevši tako šansu za jačanje vlastitog položaja na europskoj razini. Kulminacija toga shvaćanja dovela je do razvoja koncepcije o "Europi regija", a svoj vrhunac na razini institucija EU ta je ideja doživjela potpisivanjem Ugovora iz Maastrichta i osnivanjem Odbora regija, kao savjetodavnog tijela u kojem su na razini EU predstavljeni interesi regionalne razine vlasti.

O regionalizmu na europskom kontinentu, međutim, još uvijek nije moguće govoriti kao o homogenoj kategoriji s obzirom na to da još uvijek postoje različite upravne tradicije i ustavna organizacija vlasti. Međutim, proteklih dvadesetak godina su "zlatno doba" regionalne samouprave koja je značajno utjecala na transformaciju javnog upravljanja u brojnim europskim zemljama. Na tom su području doneseni i neki važni dokumenti, odnosno nacrti dokumenata koji, premda imaju različit pravni status, ipak djeluju kao harmonizirajući faktor, barem u pogledu nekoliko bitnih faktora ustrojstva i djelovanja regionalne razine u europskim zemljama.[2] Sve u svemu, vidljivo je kako je regionalna razina vlasti postala sastavni dio organizacije vlasti demokratskih država i neizostavna karika u upravljanju regionalnom politikom. O tome svjedoče mnoge studije posvećene različitim aspektima regionalne politike (među ostalima Hooghe, 1996; Loughlin, 2001; Bache, Flinders, 2004; Sagan, Halkier, 2005; Bache, 2008, itd.).

U tranzicijskim je zemljama položaj regionalne samouprave dugo vremena bio zanemarivan, a tranzicijski je proces uz reafirmaciju

[2] Riječ je o dokumentima koji su od kraja 1980-ih doneseni u okviru različitih međunarodnih asocijacija. Deklaracija o regionalizmu u Europi, Povelja Zajednice o regionalizaciji, u Odredbe tzv. Lisabonskog ugovora također se tiču regionalne razine, itd.

vrijednosti lokalne samouprave kao civilizacijske tekovine utjecao i na ponovno uvođenje regionalne razine vlasti. Priključivanje EU i priprema za korištenje strukturnih fondova također su imali vrlo značajan utjecaj na proces regionalizacije tranzicijskih zemalja. Dakako, proces regionalizacije tranzicijskih zemalja nije jednoznačna kategorija, već je riječ o složenom procesu. Međutim, nije moguće potpuno zanemariti utjecaj pridruživanja i pripremu za participaciju u regionalnoj politici EU na jačanje srednje, tj. regionalne razine vlasti.

Postoji nekoliko trendova razvoja regionalne razine koje je moguće uočiti analizirajući relevantna iskustva uređenja regionalne razine u europskim zemljama. Evidentno je da velik broj europskih zemalja prolazi kroz nekoliko paralelnih procesa kada je riječ o regionalnoj razini vlasti. U okviru općih trendova prema decentralizaciji i jačanju demokratskog potencijala i političkog legitimiteta samoupravnih jedinica te trenda prema teritorijalnoj reorganizaciji i servisnoj orijentaciji samoupravnih jedinica decentralizaciji, u mnogim je europskim zemljama moguće utvrditi postojanje nekoliko tendencija specifičnih za regionalnu razinu vlasti. Tu je ponajprije riječ o nastojanjima prema harmonizaciji uređenja srednje razine vlasti, ulozi regija u poticanju društvenog i gospodarskog razvoja svojega područja, regionalnoj mobilizaciji i lobiranju regionalnih jedinica na nacionalnoj i nadnacionalnoj (EU) razini javnog upravljanja te tendenciji prema prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj suradnji (Đulabić, 2011).

Temelji sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj postavljeni su u prvoj polovici 1990-ih, kada je doneseno nekoliko zakona. Tim su zakonima uređena pitanja važna za djelovanje lokalne samouprave kao što su opće uređenje sustava lokalne samouprave, izborni sustav za lokalna predstavnička tijela, određivanje područja lokalnih jedinica, lokalne financije, itd. Kako je uzor oblikovanja institucija središnje državne vlasti bio francuski polupredsjednički sustav, i to prije procesa decentralizacije koji je Francusku zahvatio od početka 1980-ih, ta se koncepcija nužno odrazila i na uređenje lokalne samouprave. Temeljne jedinice lokalne samouprave su znatno usitnjene, nadzor države nad lokalnom samoupravom bio je sveobuhvatan, županije su istodobno bile jedinice državne uprave i samoupravne jedinice, što se najbolje

vidjelo u poziciji župana koji je poslužio kao oslonac centralizacije cijeloga sustava. Itd.

Pored političke strukture na prvoj razini lokalne samouprave (općine i gradovi), ponovno su u teritorijalni upravni sustav Republike Hrvatske uvedene županije. Njihova je uloga tijekom 1990-ih bila dvojne prirode, s obzirom da su predstavljale jedinice lokalne samouprave i jedinice državne uprave. Koja je uloga bila dominantna jasno je vidljivo iz toga što su županije, a i samoupravne jedinice na prvom stupnju teritorijalne organizacije zemlje (općine i gradovi), u to vrijeme bile jedinice "lokalne uprave i samouprave". Spomenuta je sintagma održavala koncepcijsku mješavinu u kojoj je bilo mnoštvo elemenata upravne i političke decentralizacije. Ta dvojnost je posebno dolazila do izražaja kod županija, a najjasnije je bila vidljiva prilikom izbora čelnika županije (župana) kojega je biralo lokalno predstavničko tijelo, a potvrđivao predsjednik Republike. O čemu se radilo najbolje ilustrira slučaj tzv. zagrebačke krize iz sredine 1990-ih kada je predsjednik uskratio potvrdu legitimno izabranom, ali oporbenom gradonačelniku Grada Zagreba. Također, tijekom tog razdoblja razlika između državne uprave i lokalne samouprave na županijskoj razini gotovo da nije bila ni istaknuta, što je bilo posljedica koncepta "jedinstva državne vlasti" koju je isticao tadašnji predsjednik Republike Hrvatske.

Promjene vlasti 2000. godine nesumnjivo su imale pozitivan učinak na normativno uređenje lokalne samouprave. Promjenom Ustava polupredsjednički je sustav zamijenjen parlamentarnim, a lokalna samouprava oslobođena je od elemenata upravne decentralizacije. To je postalo vidljivo donošenjem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (*Narodne novine*, 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09) koji napušta dotada dominantnu koncepciju "lokalne uprave i samouprave". Uređenje lokalne samouprave transformiralo se u sustav lokalne samouprave utemeljen na koncepciji političke decentralizacije. Politički procesi (izbori lokalnih predstavničkih i izvršnih tijela) na lokalnoj razini vezani su za lokalni politički život, pa tako više nije postojala potreba potvrđivanja župana od strane središnjih organa, gradonačelnici i načelnici više ne mogu biti smijenjeni od strane centralne razine kao što je to bio slučaj prije, proširen je samoupravni

djelokrug lokalnih regionalnih jedinica, a učinjene su i druge promjene koje su lokalnu samoupravu postavile na drugačije temelje. Promjena shvaćanja uloge lokalne samouprave odrazila se i u promjenama Ustava koji je, uređujući načelo diobe vlasti, lokalnu samoupravu kvalificirao kao protutežu središnjoj vlasti i sredstvo njezina ograničenja.[3] Teritorijalnoj samoupravi posvećena je posebna glava Ustava koja nosi naziv "Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava".

Međutim, bez obzira na normativno opredjeljenje prema decentralizaciji, koalicijska vlast iz 2000. je, nakon postavljanja novog normativnog temelja, propustila odlučno nastaviti smjerom koji je reflektiran u promijenjenom pravnom uređenju lokalne samouprave. Nije se krenulo u prijeko potrebno okrupnjavanje lokalnih jedinica, pa je njihov broj i dalje nastavio rasti. Od početnih stotinjak općina koje su naslijeđene iz bivšeg sustava, broj osnovnih jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) povećan je za više od pet puta, a nakon donošenja novoga zakonskog uređenja nije poduzeto praktično ništa da se promijeni teritorijalni ustroj zemlje.

Nije došlo ni do potrebne transformacije jedinica na srednjoj (*meso*) razini vlasti. Uloga županija kao jedinica regionalne samouprave nije dovoljno jasno određena, što se posebno očituje u poprilično nespretnom i zbunjujućem određenju županija kao jedinica "područne (regionalne) samouprave". Granice županija, kao uostalom i većine jedinica lokalne samouprave, određene su po političkim kriterijima, razbijajući tradicionalne hrvatske regije na nekoliko županija.[4] To je rezultiralo niskim stupnjem identifikacije stanovništva s tako oblikovanim županijama, pa je i to jedan od razloga zašto se tako oblikovane županije ne mogu pozicionirati kao snažna srednja razina javnog upravljanja. Fiskalna decentralizacija je još uvijek nedovoljna, a veliki broj jedinica

[3] Tako čl. 4/1 hrvatskog Ustava glasi: "U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu."

[4] Dalmacija je podijeljena na četiri (Dubrovačko-neretvanska, Splitsko-dalmatinska, Šibenskokninska, Ličko-senjska), a Slavonija na pet županija (Koprivničko-križevačka, Virovitičko-podravska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska).

lokalne samouprave nije u stanju financirati svoje djelovanje, a kamoli širiti samoupravni djelokrug i stimulirati lokalni razvoj.

Sve to sputava teritorijalnu samoupravu u Hrvatskoj da se u potpunosti razvije i u političkoj arhitekturi državne vlasti zauzme mjesto suvremene civilizacijske tekovine.

Kontinuirane promjene zakona kojima se osnivaju nove jedinice pokazuju koji je dominantan trend u pogledu organizacije lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Umjesto racionalno-tehničkih razloga koji bi trebali biti dominantni prilikom formiranja novih jedinica (ekonomsko financijski kapacitet, dostupnost lokalnih službi građanima, cjelovitost, itd.), prevladavaju izrazito politički razlozi. Mehanizmi suradnje i povezivanja lokalnih jedinica kojima se prevladavaju negativnosti malih lokalnih jedinica uglavnom se slabo, ili vrlo rijetko koriste. Također, mehanizmi neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju (lokalni referendum, mjesni zbor) vrlo se rijetko koriste, čime se dodatno dovodi u pitanje postojanje tako velikog broja lokalnih jedinica. Naime, male lokalne jedinice imaju opravdanje isključivo zato što su pogodnije za realizaciju instituta neposredne demokracije, putem kojih građani imaju mogućnost sudjelovati i u lokalnoj politici i u donošenju odluka važnih za svoju lokalnu jedinicu.

Promjene Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi s kraja 2005. i promjene Zakona o područjima županija, gradova i općina sredinom 2006. ukazuju na trendove u shvaćanju lokalne samouprave koji će onemogućiti poželjan razvoj srednje (*meso*, županijske) razine lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Obje najnovije promjene zakonskog okvira u kojemu djeluje lokalna samouprava Republike Hrvatske pokazuju da je Republika Hrvatska zemlja s jakom lokalnom, ali ne i regionalnom razinom samoupravne vlasti. Županije su gotovo podjednako ograničene od strane središnje razine vlasti koja još uvijek nije spremna otvoriti kvalitetnu javnu raspravu o sve potrebnijoj reformi lokalne samouprave, kao i od strane lokalnih jedinica koje su se lobiranjem za promjene zakona iz 2005. izborile za jači položaj lokalnih jedinica. Jačanje lokalne samouprave može se promatrati kao istovremeno slabljenje županijske razine vlasti. Naime, promjene ZLP(R)S s kraja 2005. su, *inter alia,* uvele u sustav lokalne samouprave

kategoriju velikih gradova kojima su dane ovlasti županije. S obzirom da je brojčani cenzus za dobivanje statusa velikoga grada postavljen prenisko na neprikladnih 35.000 stanovnika, velik broj gradova dobiva status velikih gradova. To im omogućava, uz obavljanje poslova iz vlastitog djelokruga, obavljanje poslova koji su dosada bili u nadležnosti županija. Pored toga, poslove iz nadležnosti županije mogu obavljati i druge jedinice lokalne samouprave ukoliko osiguraju uvjete za njihovo obavljanje. I po drugim pokazateljima je evidentno da županije nemaju položaj srednje, tj. regionalne razine vlasti. Riječ je o kontroli zakonitosti rada lokalnih jedinica, ubiranju poreza, normativnoj djelatnosti i drugim karakteristikama koje obično obavljaju jedinice regionalne samouprave, a koje u RH obavlja središnja razina (COE, 1998: 37-39). Na taj se način zaobilaze županije i time dodatno slabi njihova ionako slaba uloga u sustavu lokalne i regionalne samouprave Republike Hrvatske.

Nadalje, županijska je struktura sama po sebi poprilično usitnjena i nastala je kao rezultat političkih, a ne upravno-tehničkih razloga. Županija ima previše i njihovim usitnjavanjem te su jedinice postale besmislene. One ne predstavljaju prirodne regionalne cjeline s kojima bi se lokalno stanovništvo moglo identificirati. Također, s obzirom na vrlo slab fiskalni kapacitet, te jedinice nisu u stanju niti preuzeti aktivnu ulogu u poticanju razvoja vlastitog područja, organizirati obavljanje kvalitetnih lokalnih javnih službi i poduzeti druge radnje kako bi se poboljšao standard stanovništva u različitim dijelovima Republike Hrvatske, te pokrenuo gospodarski i općedruštveni napredak.

Općenito, moglo bi se zaključiti kako usitnjena struktura lokalne i područne (regionalne) samouprave može odgovarati jedino političkim elitama zbog nekoliko razloga. Prvo, na taj način postoji i veća mogućnost zbrinjavanja potrošenih kadrova uz istodobno neutraliziranje jakih političkih suparnika koji se mogu naći na čelu velikih i jakih lokalnih jedinica. Drugo, središnja vlast kroz okrnjenu fiskalnu decentralizaciju može pokorno držati cjelokupni sustav lokalne samouprave ovisnim o financijskoj pomoći iz središnjega proračuna. Naime, postojeći proračuni velikog broja lokalnih jedinica ne mogu financirati lokalne projekte i znatnije potaknuti vlastiti razvoj.

Trenutačni položaj županija u upravno-političkom sustavu Republike Hrvatske moguće je ocrtati s nekoliko zaključaka. Čini se da jačanje svojevrsnog straha od jake regionalne razine vlasti koju bi trebala predstavljati županijska razina generira nekoliko momenata. Tako su se političke borbe i potkusurivanja u najmoćnijim političkim strankama odvijali upravo preko pitanja regionalizacije zemlje. To dovodi do pretjerane politizacije i primitivne vulgarizacije ideje regionalizma i niza prednosti koje regionalizacija u sebi nosi. Među prednostima regionalizacije svakako treba spomenuti niz demokratskih prednosti, kao što su jačanje političkog pluralizma, kvalitetnija politička utakmica između ravnopravnijih suparnika, veći ekonomsko-financijski kapacitet regionalnih jedinica, bolja mogućnost organizacije javnih službi na regionalnoj razini, racionalnija organizacija pojedinih središnjih upravnih resora koji se oslanjaju na postojeću županijsku strukturu, veće mogućnosti poticanja razvoja, kvalitetnije zadovoljavanje lokalnih potreba, itd. Kao sljedeći razlog bojazni od jakih regija moguće je navesti nevoljkost političkih elita da omoguće disperziju političke moći i svega što je povezano s time. Hrvatska se u proteklih dvadeset godina razvijala sukladno centralističkom modelu javnog upravljanja koji u određenom smislu zazire od jake lokalne i regionalne samouprave. U situaciji u kojoj ne postoji mogućnost da se na lokalnoj i regionalnoj razini profiliraju snažne frakcije u političkim strankama, dominacija i isključiva politička moć vezane su uz stranačke središnjice koje na taj način mogu djelotvorno kontrolirati političke procese. Županije su tijekom 1990-ih bile instrument centralizacije zemlje, a još uvijek se nisu uspjele profilirati u snažnu regionalnu razinu. Tome pridonosi restriktivan normativni okvir koji onemogućava županijsku inicijativu, jaka lokalna, tj. gradska samouprava koja je uvođenjem kategorije velikih gradova dodatno ojačala, nedovoljan stupanj fiskalne decentralizacije, neadekvatno županijsko ustrojstvo koje umanjuje identifikaciju građana sa županijama kao jedinicama regionalne samouprave.

Prioriteti i mjere razvoja i modernizacije regionalne samouprave u Hrvatskoj

Na osnovi prethodne analize stanja moguće je oblikovati nekoliko temeljnih prioriteta reforme regionalne samouprave u Hrvatskoj. Ti se prioriteti navode u nastavku teksta i svaki se razrađuje kroz nekoliko konkretnih mjera čija bi provedba trebala pridonijeti realizaciji utvrđenih prioriteta.

Prioritet 1:
Racionalizacija teritorijalne osnove županijskog ustrojstva Hrvatske

Sadašnji broj županija (20 i Grad Zagreb koji ujedno ima status grada i županije) u bitnoj mjeri potkopava zahtjev za racionalnim teritorijalnim ustrojem. Hrvatskoj nije potreban tako velik broj županija, koje ne samo da na dugi rok nisu održive kao srednja razina javnog upravljanja, već opterećuju cjelokupnu organizaciju države zbog toga jer se na županijsku podjelu nadovezuju i ostale podjele te organizacija drugih upravnih resora (npr. organizacija zavoda za zapošljavanje, zavoda za zdravstveno i mirovinsko osiguranje, organizacija pravosuđa, itd.). Zato se smanjenje broja županija nameće kao vrlo bitan prioritet razvoja i racionalizacije ustroja Hrvatske. Hrvatska ima nekoliko povijesnih i prirodnih regija s kojima postoji snažna identifikacija stanovništva pojedinih dijelova zemlje, pa je pri racionalizaciji teritorijalne osnove potrebno voditi računa i o tom elementu.

Reformu srednje razine potrebno je poduzeti u okviru opsežne i ozbiljne reforme cjelokupnog sustava lokalne samouprave. Dosadašnje izmjene sistemskog zakona i drugih zakona kojima se uređuje sustav lokalne samouprave bile su uglavnom kozmetičke prirode, inducirane političkim razlozima bez snažnog uporišta u upravno-tehničkim razlozima koji uvjetuju administrativnu podjelu zemlje. Takve promjene dovele su do usitnjene i potpuno neprikladne strukture lokalne i regionalne samouprave. Pored domaćih okolnosti i potrebe uređenja vlastite države na način koji jamči kvalitetniji život svim njezinim građanima, potrebno je sagledati i širi kontekst. Buduće

pristupanje Europskoj uniji ne postavlja nikakve formalne zahtjeve u pogledu sustava lokalne samouprave, osim općih političkih i demokratskih kriterija koji su postavljeni pred sve zemlje kandidatkinje (Kopenhaški kriteriji).

Nedvojbeno je da bi okrupnjavanje županija dovelo do smanjenja njihova apsolutnog broja (sa sadašnjih 20 + Zagreb na 4 + Metropolitansko područje Zagreba), ali i do povećanja broja stanovnika, pa time i njihove ekonomske baze te sveukupnoga financijskog kapaciteta tih jedinica. Nove bi regije trebale u prosjeku imati oko 800.000 stanovnika, s time da bi se, kao što pokazuje kalkulacija u okviru mjere 1.1. (u nastavku), broj stanovnika novih regija kretao u rasponu od oko 0,5 do oko 1 milijun stanovnika.

Bez provedbe ovog prioriteta nemoguće je dokraja postići ostale prioritete razvoja regionalne samouprave koji se iznose u nastavku teksta. No, provedba ovog prioriteta povezana je možda i s najvećim izazovima jer podrazumijeva, uz tehnički i pravno relativno kompliciranu proceduru pripreme i izmjene normativnog okvira regionalne samouprave, još i potrebu izgradnje konsenzusa između političkih stranaka i šire javnosti. U pogledu navedenog prioriteta moguće je u velikoj mjeri očekivati djelovanje tzv. efekta naslijeđa (*legacy effect* – Painter, Peters, 2010), pod kojim se podrazumijeva utjecaj određene upravne tradicije na oblikovanje i smjer trenutačnih reformi. Premda je gotovo dvadesetogodišnje iskustvo uređenja lokalne samouprave stvorilo svojevrsnu tradiciju, ne treba zaboraviti činjenicu da je Hrvatska prilično jednostavno raskinula s prethodnom polustoljetnom tradicijom lokalne samouprave koja je, kroz tzv. komunalnu koncepciju uređenja lokalne samouprave, imala snažan utjecaj na oblikovanje tadašnjih općina. Konačno, ozbiljnije i duboke reforme teritorijalnog ustrojstva nisu novost ni nemoguća misija u brojnim europskim zemljama u proteklih pola stoljeća. Primjeri nekih europskih zemalja (npr. Njemačke i Velike Britanije s kraja 1970-ih) te suvremeni primjer Kraljevine Danske i svježi primjer baltičke Latvije to potvrđuju.

Detaljan prijedlog županija kao modernih hrvatskih regija (s točno utvrđenim granicama i naseljima koja ulaze u sastav pojedine županije) treba oblikovati na temelju racionalne analize prijedloga novog modela

županijskog ustroja te provedenog konzultativnog anketiranja građana o granicama novih županija, kako bi se osigurao što veći stupanj identifikacije građana s novim hrvatskim županijama.

U tom bi smislu bilo potrebno poduzeti nekoliko mjera:

Mjera 1.1. Potrebno je pripremiti strateški dokument o novoj ulozi županija kao jedinica regionalne samouprave. Dokument bi trebao sadržavati prijedlog nove teritorijalne podjele koji bi bio pogodan za javnu raspravu radi postizanja konsenzusa među bitnim društvenim i političkim akterima. U tom pogledu posebno je važno institucionalno kvalitetno pozicionirati šire područje Grada Zagreba, kao svojevrsno metropolitansko područje. Pored Zagreba, u to šire područje treba uključiti i gradove u okolici Zagreba koji, premda samostalne jedinice lokalne samouprave, sa Zagrebom čine jedinstvenu funkcionalnu cjelinu povezanu svakodnevnim migracijskim kretanjima stanovništva.

Optimalan broj regija na koje bi trebalo podijeliti Hrvatsku je između četiri i šest regija, te Gradom Zagrebom kao jedinicom s posebnim statusom. Sporenje postoji u pogledu statusa određenih subregija koje su već uspostavljene kao samostalne jedinice područne (regionalne) samouprave.[5] Problem navedenog pristupa koji teritorijalno i populacijski manja područja tretira kao samostalne regije je malen broj stanovnika naseljenih u tim područjima u odnosu na ostale buduće predložene regije (Istra samo 208.440, a Međimurje 114.414 stanovnika). Također, njihovim samostalnim položajem utječe se i na broj stanovnika i područja ostalih potencijalnih regija, čime se ruinira predloženi sustav teritorijalne podjele. To bi dovelo do značajne nejednakosti budućih

[5] Riječ je prije svega o Istri kao potencijalno samostalnoj regiji te eventualno o posebnom statusu Međimurja. Istru već dva desetljeća obilježava vrlo izražena politička homogenost u obliku vladavine IDS-a na županijskoj i lokalnim razinama vlasti, što je rezultiralo time da se Istra danas doista razvija kao specifično područje s prilično izgrađenim i snažnim identitetom. K tome, Istra je uz Zagreb najrazvijeniji dio Hrvatske, što također snažno govori u prilog njezine samoodrživosti kao jedinice regionalne samouprave. Međimurje je također specifično zbog svojega položaja i homogenosti koja je rezultirala snažnijom identifikacijom stanovništva i posebnim karakteristikama toga područja.

regija u pogledu broja stanovnika, teritorija i drugih pokazatelja, što je u suprotnosti s temeljnim zahtjevima racionalne teritorijalne podjele.[6]

Sve u svemu, čini se kako su četiri regije te poseban položaj širega zagrebačkog područja najracionalniji prijedlog budućeg regionalnog ustroja Hrvatske.[7] Regije bi bile sljedeće:[8]

- *Središnja Hrvatska* – obuhvaćala bi dijelove današnje Zagrebačke, te Varaždinsku, Krapinsko-zagorsku, Međimursku, Karlovačku, zapadni dio Bjelovarsko-bilogorske i Sisačko-moslavačku županiju. Navedena bi regija imala oko 830.000 stanovnika.
- *Slavonija i Baranja* – obuhvaćala bi pet sadašnjih slavonsko-baranjskih županija: Brodsko-posavsku, Virovitičko-podravsku, Osječko-baranjsku, Vukovarsko-srijemsku, Požeško-slavonsku te istočni dio Bjelovarsko-bilogorske županije. U toj bi regiji također bilo oko 830.000 stanovnika.
- *Primorsko-goranska i Istarska* – obuhvaćala bi područje današnje Primorsko-goranske, Istarske, sjeverozapadni dio Ličko-senjske te jugozapadni dio Karlovačke županije. U navedenoj bi regiji živjelo oko 510.000 stanovnika. Manji broj stanovnika u odnosu na ostale

---

6 Jedan od temeljnih zahtjeva teritorijalne podjele koji se odnosi na teritorijalne jedinice je zahtjev za što je moguće većom ujednačenošću teritorijalnih jedinica. To znači da bi jedinice na istoj razini teritorijalne podjele trebale biti što je moguće više ujednačene, posebno u pogledu površine, broja stanovnika te njihova pravnog statusa i poslova koji su im dodijeljeni (Ivanišević, 2007).

7 U novijoj domaćoj literaturi moguće je naći nekoliko prijedloga teritorijalne podjele koji također zagovaraju podjelu na manji broj regija. Blažević predlaže podjelu na sljedeće prirodne regije: Slavonija, Središnja Hrvatska, Riječka regija s Istrom, Gorskim kotarom i dijelom Ličko-senjske županije (Otočac, Senj i dio otoka Paga) te Dalmacija (Blažević, 2010). Koprić se zalaže za pet regija, vodeći računa o potrebi da se te regije što je moguće više približe broju od minimalno 800.000 stanovnika, kako bi istodobno bile i statističke regije za potrebe budućeg crpljenja sredstava iz EU fondova. Predlaže sljedećih pet regija: Središnja Hrvatska, Primorje i Istra, Slavonija, Dalmacija i Zagrebačka regija (Koprić, 2010).

8 Okvirna kalkulacija broja stanovnika predloženih regija temelji se na rezultatima popisa stanovništva provedenog u proljeće 2011. (v. Popis, 2011). Detaljnu kalkulaciju broja stanovnika svake predložene regije potrebno je izraditi u sklopu razrade konkretnog i detaljnog prijedloga novog regionalnog ustrojstva Hrvatske. Zbrajanje broja stanovnika sadašnjih županija nije uvijek najprihvatljivija metoda s obzirom da bi određene županije trebale biti dio različitih regija. Npr. Zagrebačka, Bjelovarsko-bilogorska, Karlovačka, Sisačko-moslavačka, Ličko-senjska, itd.

predložene regije determiniran je specifičnim oblikom te geografsko povijesnim razlozima. Manji broj stanovnika ove regije donekle je kompenziran činjenicom da je riječ o području koje je po stupnju razvoja odmah iza zagrebačkog prstena, pa je u razvojnom smislu riječ o području koje bi unatoč manjem broju stanovnika, u odnosu na ostale predložene regije, imalo dovoljnu ekonomsku, personalnu i fiskalnu osnovu za samostalan razvoj i napredak.

- *Dalmacija* bi obuhvaćala velik dio Ličko-senjske županije te područje današnjih četiriju dalmatinskih županija: Splitsko-dalmatinsku, Šibensko-kninsku, Zadarsku i Dubrovačko-neretvansku županiju. Navedena bi regija imala oko 900.000 stanovnika.
- *Metropolitansko područje Zagreba* – Zagreb kao glavni grad svakako treba izdvojiti i dati mu poseban status, kao što je to bio slučaj i dosad, te formirati zasebno metropolitansko područje Grada Zagreba po uzoru na slična uređenja glavnih gradova u drugim europskim zemljama.[9] To bi šire zagrebačko područje uz Grad Zagreb obuhvaćalo i velik dio sadašnje Zagrebačke županije, posebno gradove koji čine njegov gradski prsten (npr. Velika Gorica, Samobor,

[9] Jedno od takvih područja koje može poslužiti kao uzor je šire područje Londona (*Greater London Authority*). Inače, pod metropolitanskim područjem uobičajeno se podrazumijeva "velika koncentracija stanovništva i ekonomske aktivnosti … koja uobičajeno obuhvaća nekoliko lokalnih jedinica." (OECD, 2006a: 31). Metropolitanska područja, dakako, nisu svugdje jednaka, pa je evidentno da postoji nekoliko tipova tih područja. To su, prije svega, klasična monocentrična metropolitanska područja koja obuhvaćaju veliki urbani centar i mala urbana i ruralna naselja u njegovoj okolici. Međutim, neka od tih područja su u međuvremenu evoluirala, pa danas čine monocentrična metropolitanska područja s manjim brojem odvojenih i međusobno povezanih gradova u njegovoj okolici koji su se razvili kao jezgre okolnih područja. To su područja oko gradova poput Londona, Stuttgarta ili Seoula. Kao zadnji tip metropolitanskog područja ističe se postojanje kontinuirano urbaniziranog područja sastavljenog od nekoliko većih i značajnijih urbanih središta koja tvore policentrično metropolitansko područje. Najbolji primjeri takvoga metropolitanskog područja su kontinuirana policentrična urbanizirana područja nastala oko četiriju gradova u Nizozemskoj (Amsterdam, Rotterdam, Haag i Utrecht), poznatija kao metropolitanska regija Randstad-Holland, te Rheinsko-Ruhrsko metropolitansko područje koje obuhvaća područja gradova Bonna, Collone, Dortmunda, Düsseldorfa i Essena (OECD, 2006: 31, 32).
O iskustvima uređenja metropolitanskih područja poput Madrida, Barcelone, Atene, Rotterdama, Los Angelesa, Montreala, Toronta, Helsinkija, kao i francuskih, engleskih i njemačkih metropolitanskih područja v. Heinelt, Kübler, 2005.

Zaprešić, Dugo Selo, Ivanić Grad, itd.). U pogledu pravnog statusa imalo bi status zasebne regije. Riječ je o području na kojem živi oko milijun stanovnika i predstavlja najgušće naseljeno i urbanizirano područje koje je prirodno i gospodarski povezano.[10]

Navedenoj strukturi regionalnih jedinica u prilog govori i činjenica da Hrvatska, uz Zagreb (792.875 stanovnika), ima samo tri velika urbana središta s više od 100.000 stanovnika. To su Split (178.192), Rijeka (128.735) i Osijek (107.784), koji jedini imaju pravi potencijal da se prometnu u istinska središta budućih regionalnih jedinica i budu generatori razvoja šireg područja.[11] Zbog toga je i sasvim logično da sjedišta novih županija budu u najvećim urbanim središtima na području novih županija. Međutim, što se tiče sjedišta predstavničkog, izvršnog te upravnih i drugih organa novih županija potrebno je što je moguće više poštovati sadašnja manja subregionalna središta u kojima se mogu smjestiti takvi organi. Na taj će se način izbjeći moguća centralizacija na županijskoj razini, potaknuti ravnomjeran razvoj svih dijelova i donekle ublažiti mogući intra-regionalni animoziteti.

Mjera 1.2. Potrebno je provesti javnu raspravu i upoznati građane i širu javnost s novom ulogom regionalnih jedinica i potrebom reforme županijske razine vlasti. U tom bi smislu bilo korisno organizirati okrugle stolove po Hrvatskoj (npr. Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Varaždin, Zadar, Pula, Dubrovnik, itd.), kako bi se predstavili modeli teritorijalne organizacije županija, objasnila njihova nova uloga te dobila potpora šireg kruga građana za reformu. Vrijeme rasprave i intenzivnih konzultacija o novoj ulozi regionalnih jedinica moguće je provesti za 6-8 mjeseci.

Osim okruglih stolova na kojima bi građani, njihova udruženja i ostali zainteresirani subjekti bili upoznati s prijedlogom nove podje-

[10] Problemi upravljanja takvim širim metropolitanskim područjem već su dugo prepoznati kao specifičan dio javnog upravljanja (v. npr. Soós, Temmes, 2010; OECD, 2006: 29 i d.; Pavić, 2001).

[11] To nije nevažno s obzirom na ulogu urbanih središta u raspravi oko uloge budućih regionalnih jedinica u stimuliranju društveno-gospodarskog razvoja (Horváth, 2007: 80-92).

le, kao bitna prethodna radnja nameće se potreba ispitivanja stavova građana u pogledu stupnja njihove identifikacije, kako sa postojećim županijama tako i s prijedlogom nove regionalne podjele Hrvatske. U tu je svrhu potrebno provesti terensko istraživanje koje bi na reprezentativnom uzorku stanovništva provjerilo stupanj identifikacije građana s postojećim županijama, ali i s predloženim modelom novoga regionalnog ustrojstva Hrvatske. Na taj bi se način dobila relevantna, empirijski utemeljena osnova za oblikovanje konačnog prijedloga teritorijalne podjele.

Provedba te mjere posebno je važna s obzirom na činjenicu da je za potrebe teritorijalne reforme potrebno provesti široku javnu raspravu i konzultirati lokalno stanovništvo.[12] Promjena teritorijalnog preustroja prevažno je pitanje oko kojeg je potreban ne samo konsenzus između političkih stranaka, već i potpora šireg kruga građana, njihovih asocijacija te gospodarskih subjekata. Nije riječ samo o političkom, već prije svega o općedruštvenom i, u određenom smislu, nacionalnom pitanju. To je važno zbog toga jer teritorijalna samouprava, obavljajući poslove iz svojega djelokruga, stvara bitne preduvjete za kvalitetan život građana. Ona predstavlja bitnu kariku ekonomskog i društvenog razvoja, pa je oko njezine organizacije potrebno imati što širi konsenzus.

Mjera 1.3. Potrebno je pripremiti promjene pravnog okvira koje bi omogućile provedbu odabranog modela teritorijalne organizacije. To se ponajprije ogleda u potrebi pripreme normativnog okvira funkcioniranja nove lokalne i regionalne samouprave koji treba poslužiti kao osnova za okrupnjavanje i novo pozicioniranje jedinica teritorijalne samouprave.

U tom smislu potrebno je pripremiti izmjene najvažnijih pravnih propisa koji uređuju pitanja povezana s promjenom granica postojećih županija. Posebno su važni propisi:

[12] U tom je pogledu posebno važan čl. 5. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN – MU, 14/97) koji ističe kako će se pri svakoj promjeni lokalnog područja prethodno tražiti mišljenje dotične lokalne jedinice, ukoliko je moguće referendumom tamo gdje to zakon dopušta. Isto tako, domaće zakonodavstvo u čl. 7/2 ZLPRS ističe da će se pri svakoj promjeni područja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prethodno tražiti mišljenje stanovnika te jedinice.

- *Zakon o područjima županija, gradova i općina* (NN, 86/06, 125/06 – ispravak, 16/07 – ispravak, 95/08 – Odluka USRH, 46/10 – ispravak, 145/10) – uređuje teritorijalno ustrojstvo Hrvatske i područja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, njihove nazive i sjedišta te druga pitanja značajna za teritorijalno ustrojstvo Hrvatske.
- *Zakon o Gradu Zagrebu* (NN 62/01, 125/08, 36/09) – uređuje položaj, djelokrug i ustrojstvo Grada Zagreba.

Za funkcioniranje regionalne samouprave iznimno je važno uređenje financiranja novih jedinica, pa bi u sklopu provedbe te mjere trebalo pripremiti i izmjene propisa koje se odnose na financiranje regionalne samouprave. To se pitanje tretira u okviru dijela koji se tiče financiranja lokalne i regionalne samouprave (v. Rogić Lugarić, 2011).

Prioritet 2:
Jačanje samoupravnog kapaciteta županija i njihova transformacija u samoupravne regije

Paralelno s racionalizacijom županijskog ustroja, potrebno je dodatno ojačati samoupravni kapacitet županija i omogućiti njihovu transformaciju u samoupravne regije. Elementi za to su već velikim dijelom ugrađeni u postojeće institucionalno uređenje županija, ali ih je moguće dodatno ojačati i proširiti. Među navedene elemente ubrajaju se neposredni izbori izvršnih i predstavničkih tijela (župana i županijskih skupština), županijske financije, samoupravni djelokrug, samoregulacija i samoorganizacija, itd.[13]

Navedena uloga županija posebno dolazi do izražaja ako se prihvati pristup prema kojem se broj osnovnih samoupravnih jedinica (općina i gradova) neće bitno mijenjati. U tom slučaju županije bi trebale preuzeti obavljanje brojnih tehničkih zahtjevnih i financijski izdašnijih javnih službi koje većina malih te financijski i personalno potkapacitiranih samoupravnih jedinica nije u stanju obavljati.

Realizacija ovog prioriteta odnosi se uglavnom na analizu brojnih pravnih propisa kojima se razrađuje provedba poslova iz samoupravnog

[13] O koncepciji i elementima političke decentralizacije detaljnije u Koprić, 2001: 421-425.

djelokruga županija. Bitan dio provedbe navedenog prioriteta čini i jačanje fiskalnog kapaciteta novih županija (v. Rogić Lugarić, 2011).

Jačanje samoupravnoga kapaciteta logična je posljedica provedbe prethodnog prioriteta koji se odnosi na racionalizaciju teritorijalne osnove županijskog ustrojstva. Provedba tog prioriteta posebno se odnosi na sektorske zakone kojima se razrađuju odredbe o samoupravnom djelokrugu iz Ustava, te Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Sadašnji sustav područne (regionalne) samouprave potrebno je reformirati u smjeru nedvosmislenog jačanja njegove regionalističke dimenzije koji bi sadašnje županije od jedinica područne (regionalne) samouprave postupno transformirao u prave regije s većim stupnjem samoupravnog kapaciteta. To se očituje u pogledu njihovih vlastitih prihoda kojima će te jedinice, uz poslove obligatornog, biti u stanju financirati veći krug poslova iz fakultativnoga samoupravnog djelokruga. Na taj će se način omogućiti lokalna inicijativa i preuzimanje potpune odgovornosti za razvoj vlastitog područja, ojačati politički procesi na tom području i, općenito, podići demokratski potencijal društva.

Posebno treba istaknuti kako je skučen samoupravni djelokrug potencijalna prijetnja uspješnoj realizaciji projekata prekogranične, transnacionalne i međuregionalne suradnje, jer ovlasti županija ne korespondiraju ovlastima regionalnih jedinica u drugim državama.

U tom smislu bilo bi, također, potrebno poduzeti nekoliko mjera:

Mjera 2.1. Potrebno je detaljnije analizirati provedbu postojećih odredaba pozitivnog zakonodavstva koje se odnose na samoupravni djelokrug županija i utvrditi prepreke do kojih dolazi tijekom provedbe navedenog normativnog okvira. Najvažniji propisi kojima je utvrđen samoupravni djelokrug županija su:

- *Ustav RH* (NN 85/10) – čl. 135/2 koji ističe kako županije obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na:
  - Školstvo
  - Zdravstvo

  - Prostorno i urbanističko planiranje
  - Gospodarski razvoj
  - Promet i prometnu infrastrukturu
  - Planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.
- *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (NN 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09 – ZLPRS) – čl. 20. tog zakona propisuje da županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnoga (regionalnog) značaja te djelomično ponavlja, ali i modificira, pa i proširuje Ustavom utvrđeni katalog poslova koji ulaze u samoupravni djelokrug županija. Navedeni zakon govori o obrazovanju (ne samo o školstvu), a dodaje i sljedeće poslove:
  - Održavanje javnih cesta
  - Izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada
  - Ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

St. 2. čl. 20. ZLPRS navodi da će se posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine navedene djelatnosti odrediti poslovi čije je obavljanje županija dužna organizirati te poslovi koje županija može obavljati. Sukladno tome, brojni su sektorski propisi o kojima ovisi provedba sadašnjih poslova koji su jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave stavljeni u nadležnost na temelju Ustava i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Neke analize samoupravnog djelokruga (Škarica, 2011) pokazuju, međutim, kako je riječ o vrlo zbrkanom i nesustavnom području u kojemu je vrlo teško razlučiti je li u konkretnom slučaju riječ o poslovima iz prenesenog ili samoupravnog djelokruga. Ovlasti su vrlo često parcijalne i razasute u brojnim propisima, a k tome je uglavnom riječ o tehničkim i provedbenim ovlastima koje su dodatno ograničene potrebom ishođenja brojnih suglasnosti i odobrenja organa s centralne razine. Ovlasti vrlo često nisu cjelovite, usprkos izričitim odredbama

relevantnih međunarodnih dokumenata koji govore upravo o tome kao o bitnoj pretpostavci realizacije teritorijalne samouprave.[14]

Sve navedeno govori kako je potrebno seriozno evaluirati dosadašnji razvoj regionalne samouprave i poslova koji su joj stavljani u nadležnost kako bi se, prije svega, utvrdilo pravo stanje poslova stavljenih u njihovu nadležnost te tako trasiralo daljnji razvoj.

Mjera 2.2. Potrebno je usporediti sadašnji samoupravni djelokrug županija s međunarodno utvrđenim pravnim i političkim standardima u pogledu samoupravnog djelokruga regionalnih jedinica, a posebno s novom ulogom regionalnih jedinica. U tom pogledu, osobito je važno uzeti u obzir nekoliko dokumenata u kojima je formiran manje-više standardni katalog poslova koji ulaze u samoupravni djelokrug regionalnih jedinica.

Posebno se važnima čine dva dokumenta koja mogu poslužiti kao uzor novom uređenju regionalne razine vlasti u RH. To su Deklaracija o regionalizmu u Europi, koju je 1996. usvojila Skupština europskih regija (*Assembly of European Regions*) i Preporuka 240 (2008), Nacrt Europske povelje o regionalnoj demokraciji, koju je 28. lipnja 2008. usvojio stalni Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe (*Council of Europe, The Congress of Local and Regional Authorities*).[15] Samoupravni djelokrug novih županija treba pozicionirati u svjetlu načela sadržanih u odredbama navedenih dokumenata.

Govoreći o regionalnom djelokrugu čl. 3. Deklaracije o regionalizmu u Europi posebno ističe kako bi provedba nacionalnog zakonodavstva u pravilu trebala biti u samoupravnom ili prenesenom djelokrugu regije (st. 2), regije bi trebale imati ovlasti u pogledu svih poslova s dominantno regionalnom dimenzijom (st. 3), potrebno je osigurati izbjegavanje tzv. dvostrukog upravnog kolosijeka, tj. situacije u kojoj na istoj teritorijalnoj razini postoje upravne strukture središnje države i samoupravnih jedinica (st. 4), poštovanje individualnog pristupa

[14] Europska povelja o lokalnoj samoupravi ističe kako nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije onemogućiti ili ograničiti neka druga središnja ili regionalna vlast (čl. 4/4).

[15] Detaljnije o tim dokumentima, njihovu razvoju i sadržaju vidjeti kod Đulabić, 2006. i 2010.

regijama i obavljanju poslova koji su im stavljeni u nadležnost (st. 5), itd. Kao dodatak navedenom čl. 3. navode se poslovi koji su u brojnim zemljama preneseni u samoupravni djelokrug regija.[16] Riječ je o sljedećim poslovima:

- Regionalna ekonomska politika
- Regionalno prostorno planiranje, graditeljstvo i stambena politika
- Telekomunikacijska i prometna infrastruktura
- Energija i okoliš
- Poljoprivreda i ribarstvo
- Obrazovanje na svim razinama, sveučilišta i istraživanje
- Kultura i mediji
- Javno zdravstvo
- Turizam, razonoda i sport
- Policija i javni red.

Preporuka 240 (2008) stalnoga Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe pravi gradaciju između četiri kategorije poslova koji ulaze u nadležnost regionalnih jedinica. To su poslovi koji ulaze u isključivu nadležnost, poslovi u pogledu kojih je nadležnost podijeljena između različitih razina, poslovi koji su delegirani regijama i, na kraju, poslovi u pogledu kojih regije imaju samo izvršne ovlasti.

Preporuka također utvrđuje katalog poslova koje je uobičajeno staviti u isključivu nadležnost regionalnim jedinicama. Čl. 29. ističe sljedeće poslove koji bi trebali biti sastavni dio regionalnoga samoupravnog djelokruga:

- Promoviranje regionalne kulture te zaštita i promocija regionalnoga kulturnog naslijeđa, uključujući regionalne jezike
- Regionalni gospodarski razvoj, u partnerstvu s gospodarskim subjektima s područja regije
- Obrazovanje i stručno usavršavanje i njegova prilagodba razvojnim zahtjevima regije
- Socijalna politika (*social welfare*) i javno zdravstvo i promocija društvene kohezije na području regije
- Uravnoteženi razvoj regionalnog područja

[16] Ne treba zaboraviti da je Deklaracija donesena 2006!

- Zaštita i unapređenje prirodnih resursa i bioraznolikosti, uz poštovanje načela održivog razvoja.

U pogledu podijeljenih poslova s drugim razinama vlasti, Preporuka ističe potrebu uspostave mehanizama dijaloga, arbitriranja i suradnje kako bi se osigurala koherentnost sveukupne javne politike i poštivanje regionalne nadležnosti (čl. 30). Što se tiče delegiranih poslova, ističe se kako je potrebno utvrditi adekvatne resurse (prije svega, materijalne i financijske) za provedbu delegiranih poslova, dati regijama ovlast da, koliko je to moguće i u granicama zakonske ovlasti, prilagode provedbu delegiranih ovlasti specifičnim regionalnim uvjetima, te da, koliko je to moguće i dopušteno, sudjeluju u provedbi poslova koji su dodijeljeni drugim razinama vlasti (čl. 31). Na kraju, regije mogu imati samo izvršne ovlasti u pogledu poslova koji su u nadležnosti središnjih tijela državne uprave. U tom slučaju djeluju kao produžena ruka centralne države.

Mjera 2.3. Nakon provedbe dviju prethodnih mjera potrebno je razraditi mogućnosti daljnjeg jačanja samoupravnoga kapaciteta županija po ključnim sektorima koje bi se moglo i trebalo dalje decentralizirati. U tom pogledu posebno bi trebalo voditi brigu o temeljnim načelima koja treba poštovati pri raspodjeli poslova između različitih razina vlasti poput supsidijarnosti i solidarnosti, jačanja fiskalnoga, personalnog i tehničkoga kapaciteta regionalnih jedinica, ali i novijih načela koja se posebno tiču jedinica regionalne samouprave, poput načela kohezije, prekogranične, transnacionalne i međudržavne suradnje, itd.

U sklopu navedene mjere potrebno je pripremiti dugoročan i detaljan plan decentralizacije[17] koji će utvrditi ključne upravne resore, jednako kao i konkretne javne poslove koje je potrebno prenijeti u samoupravni djelokrug županija. Plan decentralizacije trebao bi sadržavati i jasnu vremensku dinamiku decentralizacije javnih poslova na županijsku razinu vlasti. Neki se poslovi mogu u relativno kratkom roku prepustiti županijama u samoupravni djelokrug, dok je za druge potrebno

[17] O decentralizaciji kao novom pristupu razvoja lokalne samouprave vidjeti posebno Koprić, 2008.

dodatno osnažiti fiskalni, personalni i tehnički kapacitet, što zahtijeva određeno vrijeme.

Navedena mjera logičan je nastavak prethodnih dviju mjera u okviru ovog prioriteta kojima se nastoji utvrditi normativne, ali i praktične prepreke snaženju samoupravnog djelokruga hrvatskih županija, kao i nove uloge koju bi županije trebali imati u cjelokupnoj organizaciji vlasti u RH.

Prioritet 3:
Poboljšanje koordinativne uloge županija u obavljanju javnih poslova na svojemu području

Jedan dio poslova iz samoupravnog djelokruga županija otpada na koordinaciju obavljanja javnih službi na području županija. Tu pripadaju poslovi koordinacije mreže zdravstvenih, kulturnih i obrazovnih institucija na području županije. Bez obzira na decentralizaciju, županije će i dalje imati ulogu koordinatora brojnih javnih poslova koji se obavljaju na njezinu području. U pogledu tih poslova županije trebaju biti dodatno osnažene te ih se treba pozicionirati kao čvorišta u mreži aktera koji participiraju u obavljanju tih poslova. To je u skladu s prethodno navedenom Preporukom 240 (2008), prema kojoj regije mogu i trebaju sudjelovati u provedbi poslova koji su dodijeljeni drugim razinama javne vlasti. Posebno je važna uloga županija kao koordinatora javnih službi, s obzirom na središnja tijela državne uprave nadležna za pojedine upravne resore.

U okviru navedenog prioriteta kao posebno značajna mjera intervencije nameće se i potreba jačanja službeničke etike, menadžerskih vještina, posebno kod rukovodećih službenika, te orijentacija na građane i podizanje kvalitete pružanja javnih usluga na županijskoj razini. Vodeći upravni službenici u novim županijama trebaju ovladati neophodnim vještinama javnog menadžmenta, dobiti šire upravljačke ovlasti uz istovremeno preuzimanje odgovornosti za kvalitetu i rezultat funkcioniranja svojih organizacijskih jedinica.

Uloga županija kao koordinatora javnih poslova dolazi do izražaja u pogledu jedinica lokalne samouprave na području županije, jednako kao i u pogledu središnjih tijela državne uprave. Zato je unutar navedenog prioriteta potrebno poduzeti dvije mjere.

Mjera 3.1. Potrebno je ojačati kapacitet županija u odnosu prema jedinicama lokalne samouprave u obavljanju javnih poslova na županijskom području.

Uloga županija usko je povezana s jedinicama lokalne samouprave na njezinu području. Potrebno je osigurati stabilne mehanizme suradnje županija i lokalnih jedinica na njihovu području, temeljene na načelu supsidijarnosti, suradnji, uzajamnom povjerenju i pomoći županija, posebno slabije razvijenim lokalnim jedinicama. Cjelokupan razvoj županija u velikoj mjeri ovisi o strateškom planiranju i koordinaciji svih samoupravnih jedinica na području županija. Zato je županije potrebno učiniti istinskim regionalnim središtima u okviru kojih će se rješavati regionalni problemi. Dosadašnja praksa da se po rješenje lokalnih problema putuje u Zagreb, kako bi se kod relevantnih resornih ministarstava dogovorilo njihovo rješavanje, trebala bi biti reducirana upravo stvaranjem dovoljno snažnoga kapaciteta na regionalnoj razini koja je bliža građanima i gdje je poznavanje lokalnih problema znatno veće nego na središnjoj razini.

Prethodno navedeni dokumenti i u tom području mogu poslužiti kao inspiracija za razvoj institucionalnih mehanizama suradnje između županija i lokalnih jedinica na njihovu području.

Mjera 3.2. Potrebno je ojačati kapacitet županija prema središnjim tijelima državne uprave u obavljanju javnih poslova na županijskom području.

Kao ključni segment realizacije te mjere nameće se potreba preoblikovanja sadašnjih ureda državne uprave u županijama. Ta bi upravna tijela trebala postati sastavni dio županijskog upravnog aparata, a njihove bi poslove, osoblje i urede trebalo prepustiti nadležnosti novih županija. Na taj bi način županije preuzele ulogu koordinatora poslova državne uprave na županijskoj razini, a kontrolu nad obavljanjem tih poslova državne uprave na području županija obavljala bi središnja razina kroz upravni nadzor nad poslovima iz prenesenog, te nadzor ustavnosti i zakonitosti nad poslovima koji bi prešli u samoupravni djelokrug novih županija.

Realizacija navedene mjere je u skladu i s načelima ugrađenima u prethodno navedene dokumente u pogledu regionalnih samoupravnih

jedinica u kojima se ističe potreba da poslove na regionalnoj razini obavljaju upravni organi regionalnih jedinica. Posebno je u tom smislu značajna odredba čl. 3/4 Deklaracije o regionalizmu u Europi,[18] te čl. 12/3 Preporuke 240 (2008) Vijeća Europe koja središnjoj državi omogućava delegaciju poslova na regionalne jedinice. Time se pridonosi jasnoći cjelokupne organizacije vlasti u određenoj zemlji i izbjegava problem tzv. dvostrukog upravnog kolosijeka, situacije u kojoj postoji opasnost duplikacije obavljanja javnih poslova, tj. da se slični ili isti javni poslovi obavljaju na istome teritorijalnom stupnju.

Sastavni dio ove mjere je oblikovanje institucionalnih mehanizama koji bi županijama omogućili participaciju u oblikovanju zakonodavstva koje će se u velikoj mjeri provoditi na nižim razinama vlasti. Kao najprikladniji mehanizam za to je obvezno konzultiranje županija o prijedlozima propisa koje donosi Hrvatski sabor, a koji imaju značajnije implikacije na teritorijalnu samoupravu. Na taj će se način omogućiti utjecaj samoupravnih jedinica na oblikovanje i provedbu određenih zakonodavnih rješenja i tako preduhitriti eventualne poteškoće u primjeni zakonodavstva.

Prioritet 4:
Orijentacija županija na poticanje društvenog i gospodarskog razvoja u okviru nove regionalne politike Hrvatske

S donošenjem Zakona o regionalnom razvoju (2009) te Strategije regionalnog razvoja (2010), Hrvatska se jasno opredijelila za prelazak na novi, moderniji sustav vođenja regionalne politike. Regionalna politika nameće sa kao iznimno važno područje javne politike jer Hrvatska i dalje bilježi vrlo nisku stopu izravnih stranih ulaganja, razlike u stupnju razvoja između pojedinih dijelova zemlje su i dalje vrlo visoke i posljedice ratnih razaranja još uvijek nisu dokraja sanirane.

Županije bi trebale biti bitan dio moderne regionalne politike, a ulogu županija potrebno je dodatno potencirati i oživotvoriti. To se

[18] Stavak 4. ističe kako će se u slučaju da država ima decentralizirane upravne organe na regionalnoj razini, osoblje i financijska sredstva prenijeti na regionalne jedinice, kako bi se izbjeglo dupliranje.

posebno odnosi na strateško planiranje razvoja, uzimajući u obzir one dijelove koji zaostaju ne samo za nacionalnim, već i za županijskim razvojnim prosjekom. Nove županije trebale bi preuzeti ulogu ključne razine vlasti u provedbi politike društvenog i gospodarskog razvoja koja će biti u stanju na subnacionalnom nivou prepoznati i stimulirati endogene faktore razvoja. Oslanjanje na centralnu državu je praksa koja bi s vremenom trebala jenjavati, a regionalna razina vlasti bi se trebala prometnuti kao ključni faktor poticanja razvoja, posebno kada je riječ o slabije razvijenim dijelovima Hrvatske.

U okviru tog prioriteta potrebno je obratiti pozornost na mjere koje će ojačati položaj županija u sustavu nove regionalne politike Hrvatske.

Mjera 4.1. Sudjelovanje županija u projektima prekogranične suradnje s državama u neposrednom okruženju.

Prekogranična suradnja je jedno od područja na kojemu se trenutačno odvija značajna aktivnost. Ulaskom Hrvatske u EU sve jedinice teritorijalne samouprave imat će mogućnost sudjelovati u formiranju Europske grupacije za prekograničnu suradnju (*European Grouping for Territorial Cooperation*). Riječ je o instrumentu koji je kreiran upravo radi svladavanja različitosti koje u pogledu uređenja teritorijalne samouprave postoje u zemljama članicama EU.

Mjera 4.2. Jačanje kapaciteta za regionalni razvoj i upravljanje projektima na županijskoj razini.

Jačanje kapaciteta za strateško planiranje na županijskoj razini nameće se kao jedna od ključnih mjera koja bi trebala omogućiti participaciju županija u novoj regionalnoj politici. Iskustva stečena na izradi tzv. ROPova dragocjena su, i na njima treba nastaviti graditi kapacitet strateškog planiranja razvoja. Posebno zbog toga, jer bi upravna tijela novih županija i dalje trebala biti ključni igrači pri koordinaciji i potpori ostalih aktera razvoja na području županija.

Strateško planiranje i upravljanje projektima bit će sve važnije kako se Hrvatska približava punopravnom članstvu u EU i kako joj se otvaraju mogućnosti korištenja sredstava iz europskih fondova. Premda je kod sadašnjih županija vidljiv znatan napredak u pogledu jačanja ka-

paciteta za korištenje sredstva iz pretpristupnih fondova (Puljiz, 2011), moguće je uočiti i nedostatak kapaciteta za strateško planiranje većih projekata koji će imati učinak na razvoj širih područja, nedostatak projekata koji bi bili direktno usmjereni prema jačanju gospodarske konkurentnosti, slabu razinu suradnje sa središnjim tijelima prilikom izrade strateških dokumenata (Operativnih programa), itd.

Možda i najvažniji dio ove mjere je jačanje personalnoga kapaciteta za rad na projektima regionalnog razvoja. Razvojni projekti traže specifične vještine upravnih službenika, pa je potrebno uložiti dodatne napore u njihovo obrazovanje i stručno usavršavanje. Razumijevanje problematike regionalnog razvoja, sposobnost za rad u partnerstvu s privatnim i civilnim sektorom u mrežnom okruženju, generiranje prihvatljivih i inovativnih ideja i njihova transformacija u konkretne razvojne projekte, poznavanje različitih natječajnih procedura, priprema projektne dokumentacije, upravljanje projektima, itd., samo su neke od specifičnih vještina koje treba dodatno jačati kako bi se u budućnosti što je moguće više iskoristila sredstva koja u okviru europskih fondova stoje na raspolaganju. Potrebno je osnažiti i opća znanja o EU, kao i poznavanje stranih jezika, prije svega engleskog.

Kao integralni dio ove mjere nameće se i potreba jačanja kapaciteta za sufinanciranje projekata koji će se u budućnosti financirati iz zajedničke europske blagajne. S obzirom da je jedno od temeljnih načela regionalne/ kohezijske politike EU načelo sufinanciranja, neophodno je ojačati buduće županije u tom pogledu. Smanjenje broja županija, tj. njihovo okrupnjavanje, nameće se kao bitan preduvjet podizanja kapaciteta za sufinanciranje razvojnih projekata. U suprotnom, slab kapacitet za sufinanciranje razvojnih projekata mogao bi predstavljati ozbiljnu prepreku budućem maksimalnom korištenju sredstava iz EU fondova.

Mjera 4.3. Sukladno novoj regionalnoj podjeli, potrebno je preispitati postojeću sadašnju statističku podjelu na tri statističke regije.

Promjena granica županija zahtijevat će izvjesnu modifikaciju postojećih statističkih regija. Hrvatska je trenutačno podijeljena na tri statističke regije nastale na temelju grupiranja postojećih županija. S

obzirom da prijedlog novoga županijskog ustroja predviđa promjene granica postojećih županija, potrebno je izraditi i novi prijedlog statističke podjele zemlje.

U tom bi smislu bilo potrebno nastojati osigurati manji broj statističkih regija nego je to slučaj danas, kako bi cijela zemlja što je moguće duže ostala podobna za financiranje u okviru financijski najizdašnijeg cilja europske kohezijske politike (cilj Konvergencija). U suprotnom, prijeti opasnost da određeni dijelovi zemlje (npr. Zagreb i okolica) budu u dogledno vrijeme – i to prije svega zbog statističkih podataka, a ne zbog stvarnog stanja u odnosu spram drugih glavnih gradova tranzicijskih zemalja – svrstani u financijski znatno manje izdašan cilj (Regionalna konkurentnost i zapošljavanje), gdje će biti izloženi velikoj konkurenciji za dostupna sredstva.

Literatura

Bache, I. (2008), *Europeanization and Multilevel Governance*. Lanham et al.: Rowman & Littlefield Publishers.

Bache, I., Flinders M. (2004) (ur.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Blažević, R. (2010), Prijedlog nove regionalizacije Republike Hrvatske, u: Barbić, J. (ur.),

Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava. Zagreb: HAZU.

COE (1998), *Regionalisation and its effect on local self-government*. Council of Europe: Local and regional authorities in Europe, No. 64.

Đulabić, V. (2006), Regionalizam i regionalna samouprava – komparativni prikaz temeljnih dokumenata, *Hrvatska javna uprava*, vol. 6, br. 1, str. 155-190.

Đulabić, V. (2010), Trendovi u razvoju regionalne samouprave u Europi i pouke za Hrvatsku, u: Barbić, J. (ur.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU.

Đulabić, V. (2011), *Utjecaj institucionalnog okvira regionalne politike na regionalnu samoupravu* (doktorska disertacija). Zagreb: Pravni fakultet.

Heinelt, H., Kübler D. (ed.) (2005), *Metropolitan governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London and New York: Routledge.

Hooghe, L. (ed.) (1996), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. New York: Oxford University Press.

Horváth, Gy. (2007), The dilemmas of creating regions in Eastern and Central Europe, u: Hajdú, Z., Illés I., Raffay Z. (eds.), *Southeast Europe: State Borders, Cross-Border Relations, Spatial structures*. Pecs: Hungarian Academy of Sciences, Centre for Regional Studies.

Ivanišević, S. (2007), Teritorijalna osnova lokalne samouprave – opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju, *Hrvatska javna uprava*, vol. 7, br. 1, str. 61-116.
Keating, M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
Koprić, I. (2001), Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj,
Hrvatska javna uprava, vol. 3, br. 3-4, str. 411-454.
Koprić, I. (2008), Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Hrvatska javna uprava*, vol. 8, br. 1, str. 95-133.
Koprić, I. (2010), Teritorijalna organizacija Hrvatske: Stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava, u: Barbić, J. (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU.
Loughlin, J. (ur.) (2001), *Subnational Democracy in the European Union: Chalenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
OECD (2006), *Territorial Reviews – Competitive Cities in the Global Economy*. Paris: OECD.
Painter, M., Peters, G. (ed.) (2010), *Tradition and public administration*. New York: Palgrave MacMillan.
Pavić, Ž. (2001), *Od antičkog do globalnog grada*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu.
Popis (2011), *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. Prvi rezultati po naseljima*.
Zagreb: Državni zavod za statistiku.
Puljiz, J. (2011), *Analiza kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
Rogić Lugarić, T. (2011), Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u tisku).
Sagan, I., Halkier H. (ur.) (2005), *Regionalism Contested. Institution, Society, Governance*.
Aldershot: Ashgate.
Soós, G., Temmes, M. (ed.) (2010), *Metropolitan CEE: Big Cities, Capitals and City-regions in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press.
Škarica, M. (2011), *Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija lokalne i uloga lokalne samouprave* (rukopis).
Vijeće Europe (2007), Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj, Izvješće i preporuke kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, *Hrvatska javna uprava*, vol. 7, br. 4, str. 913-942.

Propisi

Ustav RH (NN 85/10 – pročišćeni tekst).
Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN – MU, 14/97).

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09).
Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09).
Zakon o područjima županija, gradova i općina (NN 86/06, 125/06 – ispravak, 16/07 – ispravak, 95/08 – Odluka USRH, 46/10 – ispravak, 145/10).
Zakon o regionalnom razvoju (NN 153/09).
Deklaracija o regionalizmu u Europi (Skupština europskih regija, 1996).
Preporuka 240 (2008), Nacrt Europske povelje o regionalnoj demokraciji (Stalni kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, 2008).

IV.
HRVATSKI IDENTITET I EUROPSKA HRVATSKA

Vesna Pusić

HRVATSKA VANJSKA POLITIKA IZMEĐU STVARNOSTI I MOGUĆNOSTI

U ljeto 1992. došli smo u posjet prijateljici da vidimo kako je obnovila staru kamenu kuću u Istri. Selo navrh brda, oko 30 km od mora, otvoreno prema sjevernim vjetrovima s obližnjih planina i dolini rijeke Mirne prema jugu. Za pola sata autom se stiže do Trsta, a noću se iz kuće prijatelja na susjednom brežuljku vide svjetla Venecije. Bila je to ljubav na prvi pogled. U tom smo selu kupili staru štalu i pretvorili je u meni najdraže mjesto na svijetu. Sudarali smo se sa svim uobičajenim preprekama i poteškoćama, procedura je trajala dugo, vlasnici su bili mnogobrojni i na kraju nam je jedan od njih izišao u susret, sredio papire i omogućio kupnju. Ruševna štala, ali na prekrasnom mjestu i sa zidovima od kvalitetnoga kamena za taj dio sjeverne Istre. Na jednom od njih netko je davno nevještom rukom ugravirao „1905". Za naše selo to je novija građevina. Zapravo, toliko nova da smo s vremenom upoznali gospođu koja je u njoj živjela kao djevojčica. Teta Dragica je kao mala živjela s obitelji iznad štale, u gornjem dijelu kuće. Kada smo se upoznali, bila je u kasnim devedesetima i još se sjećala događaja iz svojega djetinjstva: mame koja je plakala kad je stigla vijest da je otac poginuo u Prvome svjetskom ratu, malih turskih karanfila koji su cvali u vrtu i svojeg putovanja pješice preko planine do Bakra u dobi od 13 godina, kako bi nastavila školovanje. Dragica je imala nevjerojatan život koji se protezao kroz mnoga nevjerojatna vremena. Drugi svjetski rat zatekao ju je na studiju u Beogradu. Pridružila se antifašističkom pokretu otpora

i završila boreći se protiv nacista i fašista s partizanima u grčkim planinama. I sve to samo u prvoj četvrtini života!

Priča o teti Dragici je priča o Jugoistočnoj Europi, o našem dijelu Europe. Zemlje i kulture podijeljene, a isprepletene; ljudi koji su stoljećima putovali i selili se unutar regije, stvarali prijateljstva, osnivali obitelji, a onda bili razdvajani i spajani ratovima i političkim odlukama. Unutar regije u različitim vremenima uvijek je postojala veća ili manja cirkulacija ljudi i ideja, ali sama regija nikada nije uspjela stvoriti prepoznatljiv zajednički identitet. Najbliže tome je prošireni stav da se radi o rascjepkanom i konfliktnom repu Europe. Ne postoji ni jasno razgraničenje ili definicija ove „Regije". Neki kažu da počinje u Beču i završava na mostu preko Bospora u Istanbulu. Drugi misle da ju čini bivša Jugoslavija, minus Slovenija, plus Albanija. Pa onda i sve definicije između tih dviju krajnosti. Uzimajući u obzir kompliciranе bilateralne odnose i međuovisnosti, danas se može reći da Regija počinje s Hrvatskom i završava u Grčkoj, uključujući 4 članice EU-a i 6 država-aspirantica na članstvo. U posljednje vrijeme pojavio se i pojam Zapadni Balkan. On nije ni zemljopisno i povijesno točan, ali služi kao zajednički naziv za šest država Jugoistočne Europe koje (još) nisu članice EU-a.

U daljoj povijesti dva su projekta objedinjavala veliki dio Jugoistočne Europe pod zajedničkom vladavinom – Habsburška Monarhija i Otomansko Carstvo. U posljednjih stotinjak godina Jugoslavija je djelomično ujedinila regiju i, uz prekid Drugoga svjetskog rata, opstala kao geopolitička činjenica od 1918. do 1991. godine. U tom razdoblju bilo je govora i o nikad ostvarenoj Balkanskoj federaciji, ali i o drugim, manje radikalnim oblicima tješnje regionalne suradnje. Jedan od njih je i Proces suradnje u Jugoistočnoj Europi (SEECP – South-East European Cooperation Process), koji okuplja 13 država članica, no nikad nije uspio ostvariti neki poseban utjecaj ili značaj. Nakon ulaska Hrvatske u EU raspravljalo se o formaliziranju tješnje suradnje četiriju članica iz regije unutar EU-a po uzoru na Višegradsku skupinu. Ni to se nikada nije ostvarilo. Svaka zemlja iz regije imala je u različitim povijesnim trenutcima ponekog od utemeljitelja koji je sanjao neku vrstu regionalnog objedinjavanja kao odgovor na „prokletstvo malog

broja", odnosno način obrane malih naroda, jezika i kultura od političke i kulturne dominacije većih i moćnijih susjeda.

Ovo je samo djelomična ilustracija duge i bogate povijesti pokušaja tješnjeg povezivanja zemalja Jugoistočne Europe. Neki su uspijevali određeno vrijeme, neki su s vremenom postali irelevantni, a neki su ostali mrtvo slovo na papiru. U najboljim i najambicioznijim trenutcima, smatralo se da bi se regija mogla organizirati po uzoru na Skandinaviju. U nekim drugim razdobljima, nacionalizam, teritorijalne pretenzije, zavist i rivalstvo rezultirali su nazadovanjem pa i tragedijama za cijelu regiju i sve države koje je čine. No nema sumnje da usprkos svemu postoje neki značajni zajednički interesi, da su, u globalnom kontekstu nesigurnosti i nestabilnosti, postojeći regionalni sukobi rješivi, a ponekad i smiješno sitničavi. Konstruktivna regionalna suradnja pojačala bi utjecaj i značaj svake pojedine zemlje, kako na europskoj tako i na globalnoj političkoj sceni. Konačno, samo se uspješnom regionalnom suradnjom i zajedničkim naporima može promijeniti sumnjivi *image* cijele regije i svake pojedine države koja joj pripada.

S obzirom na postojeće okolnosti, najbolji početak uspješne regionalne suradnje je u području infrastrukture i javnog zdravstva, te zajedničkih projekata suočavanja s posljedicama klimatskih promjena kao što su poplave, suše i ekstremne vremenske prilike. To su projekti koji su potrebni svima, daju opipljive i vidljive rezultate, zahtijevaju regionalnu suradnju i niti jedna država ih ne može uspješno riješiti sama za sebe. Odatle se mogu razvijati i druge ideje i mogućnosti te postepeno stvarati politička kultura u kojoj će racionalni interesi cijelih društava prevladati nad starim strastima, podgrijavanima od korumpiranih, sebičnih političkih lidera.

Svaka država Jugoistočne Europe misli da može odigrati važnu pa čak i ključnu ulogu u regiji. Razlozi tome, kao i priroda tih uloga mogu biti različiti, ali ambicija i samorazumijevanje su univerzalni. Međutim, jedini način za uspješnu regiju je da individualne države u njoj postanu uspješne – za početak, da budu u stanju rješavati vlastite probleme. Zapadni Balkan čine uglavnom nedovršene države, ili države koje se još nisu oporavile od četiri rata i pljačkaške ekonomske tranzicije u 1990-ima. Institucije država Jugoistočne Europe nisu dovoljno jake i

stabilne da zadrže temeljni politički identitet zemlje kroz promjene vlasti i lidera na vlasti. Zato se njihove vanjske politike, odnos prema regiji i susjedima i naročito sposobnost za rješavanje problema i sprečavanje sukoba mijenjaju tako drastično, ovisno o konkretnim osobama Premijera ili Predsjednika u određenom razdoblju. Mnoga iskustva pojedine zemlje primjenjiva su i upotrebljiva i u drugim zemljama regije. No mnogo puta se pokazalo da konkretna osoba lidera ima presudan utjecaj na profiliranje zemlje pa onda i korištenje pozitivnih primjera iz regije.

Kao i druge države Jugoistočne Europe, Hrvatska je uvijek smatrala da može igrati značajnu pa i vodeću ulogu u regiji te je istovremeno, možda više od drugih, bila ambivalentna oko svoje pripadnosti regiji. Ta ambivalentnost jasno je vidljiva kroz nedosljednost i nekonzistentnost hrvatske vanjske politike od vremena „druge tranzicije" i početka njenog mirnodopskog postojanja 2000. godine. Vrludanje hrvatske vanjske i regionalne politike koje je uslijedilo, dobra je ilustracija kako stvarnosti tako i potencijalnih mogućnosti i same Hrvatske i cijele Jugoistočne Europe.

Hrvatska vanjska politika od 2000. godine

Kao mnoge male zemlje, Hrvatska nije bila sasvim sigurna treba li uopće vlastitu vanjsku politiku, osim i izvan nekoliko očitih ciljeva. Razlozi za to mogu biti grupirani u tri kategorije: put do neovisnosti, okolnosti stjecanja neovisnosti i zahtjevni, ali potpuno jasni ciljevi u drugoj dekadi neovisnosti.

Prvi višestranački izbori u Hrvatskoj održani su u proljeće 1990. godine. Na njima je pobijedio HDZ, novoosnovana stranka desnoga centra s jakim nacionalističkim naglascima i kombinacijom bivših komunista i nacionalističke političke emigracije u vodstvu i članstvu. Godinu dana kasnije, 1991., Parlament je proglasio neovisnost i odcjepljenje od Jugoslavije. Pod pritiskom Europske zajednice, provedba odluke je odgođena za tri mjeseca i 8. listopada 1991. Hrvatska je postala samostalna država. Nakon tri mjeseca rata, bombardiranja Dubrovnika i uništenja Vukovara, postala je i međunarodno priznata.

No to je bio samo završni čin dugog procesa koji je započeo 1980., a na neki način i mnogo prije toga, rušenjem vođa Hrvatskog proljeća, Mike Tripala i Savke Dabčević-Kučar, kao i liberalnih vođa u drugim jugoslavenskim republikama, početkom 1970-ih godina. Od 1945. do neovisnosti Hrvatska je bila dio Jugoslavije. U prvih 35 godina svog postojanja od Drugoga svjetskog rata, Jugoslavija je igrala prilično značajnu ulogu na međunarodnoj sceni, ponajprije iz dvaju razloga:

- U vrijeme Hladnoga rata politički se pozicionirala između Istoka i Zapada; popravila je i održavala dobre odnose sa Sovjetskim Savezom i državama Varšavskog ugovora, surađujući istovremeno sa SAD-om i Zapadom i ne pridružujući se ni jednom bloku;
- Bila je jedna od utemeljiteljica Pokreta nesvrstanih, globalne političke organizacije koja je ponudila treći put ogromnom broju zemalja Trećeg svijeta ili tzv. Globalnog juga, naročito onima koje su se oslobađale kolonijalne vlasti.

Tako je Jugoslavija maestralno ispunila dva ključna kriterija uspješne vanjske politike: njezin značaj i utjecaj bili su veći od njezine veličine i ekonomske snage. No na unutrašnjem planu, njezina institucionalna infrastruktura, pravni poredak pa donekle i Ustav bili su nepremostiva prepreka bilo kakvoj stvarnoj političkoj tranziciji. Bila je previše ovisna o autoritetu, legitimitetu i integrativnom kapacitetu svog dugogodišnjeg predsjednika Josipa Broza - Tita. Kada je on umro u proljeće 1980., u Jugoslaviji nisu postojale ni institucije, ni političke elite koje su se mogle nositi s nadolazećom tranzicijom. Na kraju je srbijanski političar Slobodan Milošević bio taj koji je fizički dokrajčio Jugoslaviju. Njegov agresivni populizam i ekstremni nacionalizam rezultirali su ne samo s četiri užasna rata u 1990-ima, već i ogromnom javnom podrškom razdruživanju Jugoslavije i neovisnosti u gotovo svim nekadašnjim republikama, osim Srbije. Nitko nije želio živjeti pod Miloševićevom diktaturom. Tako je Hrvatska gurnuta u borbu za svoju neovisnost velikim dijelom čimbenicima izvan vlastite kontrole, a proglašenje neovisnosti slijedile su četiri godine okrutnog i destruktivnog rata.

Bile su to okolnosti u kojima je Hrvatska počela formulirati svoju vanjsku politiku. Taj proces bio je djelomično pod utjecajem kolektivnog sjećanja na ulogu koju je Jugoslavija imala na međunarodnoj

sceni u svojim najboljim godinama, što je na domaćem planu rezultiralo preuveličavanjem hrvatske međunarodne političke važnosti i utjecaja. S druge strane, u tom razdoblju hrvatska vanjska politika bila je *de facto* zaokupljena samo jednim ciljem: međunarodnim priznanjem Hrvatske i članstvom u svim relevantnim međunarodnim, multilateralnim organizacijama. Rat koji je harao Hrvatskom bio je istovremeno i međunarodna i unutarnjopolitička tema. Započeo je kao vojna agresija na Hrvatsku od strane ostataka Jugoslavenske narodne armije i srpskih paravojnih milicija, oboje sada pod Miloševićevom kontrolom. Koliko god je rat bio užasan, iz pozicije hrvatske vanjske politike bio je potpuno jasan i jednoznačan: Hrvatska se branila od brutalne vojne agresije. Na određeni način ta agresija je možda i ubrzala međunarodno priznanje Hrvatske, koje se odvijalo postepeno, ali se kao prijeloman datum uzima 15. siječnja 1992. godine, kada ju je priznala većina država članica EU-a. Tijekom rata u Bosni i Hercegovini, uloga Hrvatske je postala mnogo složenija i kontroverznija pa time i njezina vanjska politika mnogo kompliciranija i ambivalentna. Tadašnje hrvatske vlasti uključile su se i politički i vojno u rat u BiH na način koji je vrlo brzo potrošio moralni i politički kapital koji je stečen na početku agresije na Hrvatsku. Primjerice, 1993. godine SAD su gotovo povukle odluku o slanju svog prvog veleposlanika u Hrvatsku, upravo zbog uloge koju su hrvatske vlasti imale u ratu u BiH. Hrvatska vanjska politika morala se koncentrirati na dva praktična cilja: osiguravanje međunarodnog priznanja i neutraliziranje i upravljanje štetom koju je nanosila politika hrvatskih vlasti u BiH. Postepeno je postajalo jasno da će umjesto sudjelovanja u „Bosanskom ratu", Hrvatska morati aktivno sudjelovati u stvaranju „Bosanskog mira", ili bar u zaustavljanju rata u BiH. Ironijom sudbine ili povijesti, taj proces poznat kao Daytonski mirovni ugovor, ali *de facto* mnogo dugotrajniji i sveobuhvatniji od samih pregovora u Daytonu, Ohio koji su rezultirali Ugovorom, postao je prvi čin hrvatske prave vanjske politike. To ne znači da hrvatski diplomati-u-nastajanju i Ministarstvo vanjskih poslova nisu do tada ništa radili. No prije Daytona to se uglavnom svodilo na lobiranje: za međunarodno priznanje, za bolji *image,* za međunarodnu intervenciju u prekid rata, za uspostavljanje UN Međunarodnog tribunala za

procesuiranje zločina u ratovima na tlu bivše Jugoslavije… Pripreme potrebne za sudjelovanje u pregovorima u Daytonu zahtijevale su od hrvatske vanjske politike redefiniranje politike prema susjedstvu, novi odnos sa SAD-om i potencijalni budući odnos s Europskom zajednicom/unijom. Tako su napori da se zaustave ratovi – uspostavi kontrola hrvatskih vlasti nad teritorijem cijele zemlje i izađe i distancira od rata u BiH, postali prvi pravi potezi hrvatske vanjske politike u 1990-ima.

Iako su borbe zaustavljene ranije, rat u Hrvatskoj je formalno okončan mirnom reintegracijom istočne Slavonije 1998. Dvije godine kasnije, u siječnju 2000., u samostalnoj Hrvatskoj dogodila se prva mirna promjena vlasti. Koalicija stranaka lijevoga centra trijumfirala je na izborima i u Parlamentu dobila jednog zastupnika manje od dvotrećinske većine. Nova vlast imala je dva glavna cilja: članstvo u NATO-u i članstvo u EU. HDZ, koji je izgubio na izborima 2000., bio je oduvijek nacionalistička stranka, sa suverenističkom retorikom u odnosu na EU i u to vrijeme prilično euroskeptičan. Novoizabrana vlast je kompletno promijenila stav i retoriku i tretirala članstvo u EU kao svoj glavni pa donekle i jedini vanjskopolitički cilj. Godine 2001. Hrvatska je potpisala, a Sabor ratificirao Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju – prvi stvarni korak prema članstvu u EU. HDZ nije glasao za ratifikaciju i njihovi zastupnici su kolektivno napustili sabornicu. Dva glasa Demokratskog centra, male stranke pro EU disidenata iz HDZ-a, osigurala su potrebnu dvotrećinsku većinu. Sljedećih dvanaest godina hrvatska vanjska politika koncentrirala se na članstvo u EU. U tom razdoblju različite stranke i koalicije dobivale su i gubile izbore. Nakon godina euroskepticizma, HDZ je dobio novog lidera koji je nakon pobjede na izborima potkraj 2003., službeni stav stranke i retoriku preokrenuo u proeuropske. To je omogućilo formiranje prvog i jedinog političkoga konsenzusa nakon rata – o članstvu Hrvatske u EU.

Sljedećih deset godina vanjska politika bila je pridruživanje NATO-u, što je ostvareno 2009., i članstvo u EU, ostvareno 2013. godine. Provedene su mnoge unutrašnje reforme i riješen niz vanjskopolitičkih pitanja i problema, ali sve je to bilo u funkciji tih dvaju osnovnih ciljeva oko kojih je postojao široko politički konsenzus. Prema Ustavu, vanjsku politiku zajednički kreiraju Vlada i Predsjednik države. Iako

su vlade bile gotovo isključivo koncentrirane na NATO i EU, predsjednici Stjepan Mesić i Ivo Josipović, čiji su mandati pokrivali to razdoblje, u velikoj su mjeri bili usredotočeni na popravljanje odnosa sa susjedima – BiH, Srbijom i Crnom Gorom. S obzirom na ograničene ovlasti Predsjednika, njihove su se vanjskopolitičke inicijative prema susjedima uglavnom svodile na simboličke geste, deklaracije i prve poslijeratne bilateralne posjete. No simbolika je odigrala tako značajnu i monstruoznu ulogu u poticanju ratova, etničkog čišćenja i sličnih zločina u 1990-ima, da su geste hrvatskih predsjednika kao što su bili priznavanje hrvatskih zločina u ratu u BiH, posjet Crnoj Gori čiji se Predsjednik tom prilikom javno ispričao za bombardiranje Dubrovnika, ili posjet srbijanskoga predsjednika Zorana Tadića Vukovaru i odavanje počasti, zajedno s predsjednikom Josipovićem, žrtvama srpske opsade i zauzimanja grada, imale dramatičan povijesni značaj. Te su geste bile stvarni temelj boljih odnosa u regiji, utjecale su na javno mišljenje i otvorile put boljim ekonomskim, kulturnim i političkim odnosima. Do danas to ostaju najvažniji vanjskopolitički potezi Hrvatske u poboljšanju odnosa na Zapadnom Balkanu i hrvatska najproduktivnija i budućnosti okrenuta vanjska politika u susjedstvu izvan EU-a.

Hrvatska je postala punopravnom članicom EU-a 1. srpnja 2013. godine. Ponekad se smatra da kad se jednom postane članicom EU-a, odnosi s EU-om i unutar EU-a prestaju biti vanjska politika i postaju nekom vrstom unutarnje politike drugog stupnja. Dio toga je i pretpostavka da male države članice ne trebaju mnogo neke svoje vanjske politike, s obzirom da se o većini tih tema odlučuje zajednički u odgovarajućim institucijama EU-a. Obje ove pretpostavke su pogrešne. Upravo suprotno, tek nakon što je postigla svoj prvobitni cilj članstva, Hrvatska je morala:

- Definirati svoje buduće vanjskopolitičke ciljeve;
- Odlučiti koje su najbolje strategije i metode za njihovo postizanje;
- Osvijestiti vlastite komparativne prednosti;
- Razumjeti prednosti i nedostatke vlastite geopolitičke lokacije;
- Artikulirati vlastiti politički i društveni identitet koji će projicirati i razvijati na međunarodnoj sceni.

Svi ti ciljevi bili su privremeno zanemareni, dok je fokus bio na NATO-u i EU članstvu. S druge strane, članstvo je donekle utjecalo na pozicioniranje i politiku države. No, kao što se vidi iz mnogih primjera, samo članstvo je vrlo daleko od jednoznačnog definiranja identiteta, ponašanja i globalne percepcije Hrvatske: udaljeno kao, primjerice, Turska od Norveške – obje NATO članice, sasvim različitoga međunarodnog identiteta, ili Mađarska od Belgije – obje članice EU-a, a oprečnoga međunarodnog profila. Istina, EU kroz Europsko vijeće, Vijeće za vanjske poslove i Službu za vanjsko djelovanje (EEAS) kreira i donekle provodi zajedničku vanjsku politiku. No mnogo je područja i tema relevantnih za pojedine male države članice koje ne pokriva ta zajednička vanjska politika. Isto tako, pod pritiskom raznih kriza sve češće neke države članice u svojim međunarodnim odnosima odstupaju od zajedničke EU politike. Unutar EU-a postoje barem dvije prilično različite grupacije država pa možda i dva različita sustava vrijednosti: liberalno-demokratski i populističko-nacionalistički. Sve su to razlozi da svaka država, uz zajedničku EU politiku, ima i vlastitu, individualnu vanjsku politiku. Suprotno idealu EU politike koja postaje oblik drugostupanjske zajedničke unutrašnje politike svih država članica, realno EU je uglavnom dio vanjske politike svake države. Od vrijednosti, do političkih odluka, do savezništava, u praksi često ne postoji zajednički EU stav koji svi slijede. Ta činjenica u prvi plan dovodi jedno sasvim drugačije pitanje i zadaću, a to je „Naša Europa". To je najbliže što u ovom trenutku možemo doći razmišljanju o Europi kao o unutrašnjopolitičkom pitanju. Godinama je glavno pitanje kako za stare, tako i za nove članice bilo „Što možemo dobiti od EU-a?". Odnosilo se u prvom redu na razne vrste europskih fondova, tj. na novac. Mnogobrojne krize, od financijske do izbjegličke, zdravstvene, političke i sigurnosne, pokazale su da je i sam Europski projekt u krizi. I zato je danas glavno pitanje: „Kako možemo sačuvati EU i učiniti je ponovno funkcionalnom?". To je i istinsko unutrašnjopolitičko pitanje za svaku državu članicu, ali to je tema koja zaslužuje posebnu veliku raspravu koja se još ne vodi, jer za nju u ovom trenutku nema pravih europskih lidera.

Što se Hrvatske tiče, njezina glavna zadaća je artikuliranje vlastite vanjske politike vodeći se već spomenutim odrednicama. Za razliku od

velikih globalnih igrača, ovdje su vanjska i unutarnja politika tijesno povezane pa i isprepletene. Vanjska politika nije samo odraz domaće politike; ona oblikuje i utječe na identitet zemlje, samorazumijevanje i unutrašnje odnose. Metodološki, temeljni problem s kojim se susreće je vlastita promjenjivost i nestalnost. Mnoge politike, projekti i zakoni mijenjaju se sa svakom promjenom vlasti. Političke stranke dobivaju i gube izbore, bar donekle na temelju politika koje zagovaraju i promjena koje obećaju. Ali vanjska politika ne bi smjela biti podložna takvoj vrsti promjena. Svaka nova vlast može uvesti nove instrumente, proširiti ili suziti opseg međunarodne suradnje, promijeniti naglaske. No temeljna orijentacija hrvatske vanjske politike ne može se iz korijena mijenjati sa svakim novim izborima. Tako vođena vanjska politika nije samo neefikasna, već šalje i kontradiktorne signale i na unutrašnjem i na međunarodnom planu o identitetu i profilu zemlje i društva. Međutim, to je upravo ono što se događalo s hrvatskom vanjskom politikom u posljednjih tridesetak godina. U prvoj fazi to je bilo neizbježno pa i pozitivno, jer je zemlja prelazila iz ratne u mirnodopsku politiku. Godine 2000. započela je svoju drugu tranziciju, od višestranačkog autoritarnog modela prema početničkoj demokraciji. U tim okolnostima su dramatične promjene u vanjskoj politici bile ne samo nužne i nezaobilazne, već i sastavni dio cijeloga projekta druge tranzicije. No od 2000. nadalje, a naročito od članstva u EU 2013. godine, hrvatskoj vanjskoj politici je nedostajalo dosljednosti i postojanosti. Pokušala se fokusirati pa promijenila smjer, postala konfuzna, izblijedila i gotovo nestala, ojačala, definirala prioritete, napustila ih… Zato ću ovdje govoriti o hrvatskoj vanjskoj politici kakva bi mogla biti, kakva je povremeno bila i kakva bi trebala biti, umjesto da pratim sva njena vrludanja u posljednjih desetak godina. Ukazat ću i na glavne pogreške i nedostatke hrvatske vanjske politike, s kojima će se svaka buduća vlast prije ili kasnije morati suočiti.

Geopolitički identitet i komparativne prednosti

Geografskim položajem, političkom, društvenom i kulturnom poviješću Hrvatska pripada kategoriji graničarskih zemalja. Isto se

može reći za gotovo sve države u Europi. No u slučaju Hrvatske, njezini pojedini dijelovi doslovno pripadaju trima velikim europskim regijama: Mediteranu, Balkanu i Srednjoj Europi. Velike imperije su nekada vladale dijelovima Hrvatske i susretale se i graničile na njezinu teritoriju. Geografski, klimatski, u arhitekturi, kulinarstvu, narječjima i običajima regionalne karakteristike i razlike su jasno prepoznatljive do danas. To je jedna od velikih prednosti Hrvatske, među ostalim i zato što potencijalno olakšava komunikaciju sa susjedima: kao mala zemlja, Hrvatska profitira od svoje bogate povijesti i uzbudljive raznolikosti. No to može biti i otežavajuća okolnost ako se politički zloupotrebljava za stvaranje sukoba, političke diskriminacije i destruktivne ekonomske nejednakosti. Ne postoji hijerarhija između ovih triju komponenti hrvatskog identiteta i ne može se reći koji je značajniji. Hrvatska je najpoznatija po svojoj dugoj mediteransko-jadranskoj obali, odakle od turizma dolazi oko 20 % BDP-a. Zagreb i sjeverozapad zemlje nositelji su srednjoeuropske tradicije, s naglaskom na maloj i srednjoj industriji, visokoj tehnologiji i relativno visokom ekonomskom standardu. No što se tiče vanjske politike, najveće mogućnosti proizlaze iz balkanskog dijela identiteta, odnosno činjenice da Hrvatska djelomično pripada i Balkanu. Iako ponosna na svoj mediteranski identitet, Hrvatska ovdje ne može konkurirati Italiji, Francuskoj ili Španjolskoj u političkom utjecaju. U Srednjoj Europi dominiraju Poljska, Austrija pa donekle i Njemačka. No na Balkanu, ili kako se uvriježilo Zapadnom Balkanu, Hrvatska može potencijalno imati stvarni politički utjecaj. Jedina je članica EU-a iz regije, govori jezikom koji je upotrebljiv i razumljiv u pet od šest država, ekonomski je daleko najuspješnija i dijeli političku i institucionalnu povijest sa svima, osim s Albanijom. Hrvatska i jest i nije Zapadni Balkan. Uspješno se pridružila EU, no graniči s BiH, Srbijom i Crnom Gorom, čime njezina stabilnost i dalje bitno ovisi o stabilnosti regije. Povijest, geografija, uspjesi i interesi čine je potencijalno važnim čimbenikom regionalne stabilnosti i EU integracije. Iako je važno voditi računa o sve tri komponente hrvatskog identiteta, komparativne prednosti u vanjskoj politici dolaze sa Zapadnog Balkana. To je regija koja je i povijesno i dnevno politički značajna i za stabilnost cijele Europe, u kojoj Hrvatska može odigrati značajnu

pa možda i najznačajniju ulogu. Iskustvo pristupanja EU, izgradnje i transformacije institucija i očiti interes za stabilnost i uspješnost regije, otvaraju mogućnost Hrvatskoj da predvodi EU transformaciju cijele regije vlastitim primjerom. Aktivno provodeći takvu politiku, služi ne samo svojim neposrednim interesima, već obavlja i širu europsku zadaću. EU se nije pokazala naročito dobrom ni naročito uspješnom u svojem odnosu prema Zapadnom Balkanu. Iako stalno ponavlja da je budućnost svih zemalja regije u EU, ne zna točno ni kako niti kada ostvariti taj cilj. Tu bi Hrvatska mogla odigrati značajnu posredničku ulogu, što bi povratno njezin utjecaj i značaj učinilo većim od njezine veličine i ekonomske snage. Tu leži njezina glavna i vjerojatno jedina prava vanjskopolitička komparativna prednost.

Razumljivo, to nije jednostavna zadaća. Bez obzira na niz sličnosti i bliskosti, političko urušavanje Jugoslavije u 1980-ima i brutalni ratovi 1990-ih proizveli su nasljeđe i kolektivno sjećanje koje nije lako prevladati. Graditi povjerenje neophodno za napredak nije jednostavno u tim okolnostima. Pješačka, stereotipna vanjska politika tu nije dovoljna. Kako bi realizirala svoju potencijalnu komparativnu prednost, Hrvatskoj treba inteligentno vodstvo i politička hrabrost, te fokusirana i kreativna vanjska politika. Više od svega, neophodno joj je dugoročno razumijevanje vlastitih interesa. U različitim razdobljima od 2000. do danas bilo je naznaka takve uspješne politike, no daleko od toga da je ona postala standard. Za početak, veliki segment političke elite još uvijek je sklon iskorištavanju poslijeratne retorike o Hrvatskoj kao žrtvi, u mobilizaciji glasača. To je povezano s uvjerenjem da će Hrvatska, okrećući glavu od regije, nekako promijeniti svoj geopolitički identitet: prestati biti Balkan i postati samo Srednja Europa. Osim što je nemoguće, to je i kontraproduktivno i protivno očitim interesima zemlje – odvajajući je od regije na koju može imati stvarni utjecaj i gurajući je u geopolitički prostor u kojemu je irelevantna. Politikom simbola pokušava se nadomjestiti politika interesa i zdravog razuma. No čak i kad prevlada zdrav razum, pretvoriti tu komparativnu prednost u konzistentnu, uspješnu vanjsku politiku postaje sve teže. Vrijeme i okolnosti su se promijenili i podrška EU članstvu u društvima Zapadnog Balkana nije više tako snažna kao što je bila 2010. pa

ni 2020. godine. Nakon godina propagande i ruskog utjecaja, u Srbiji je primjerice pala ispod 40 %. Mnoge krize, unutrašnje nesuglasice i slabo vodstvo zaustavili su proaktivnu EU politiku prema proširenju na Zapadni Balkan i pojavili su se novi/stari igrači koji se bore za prevlast i simpatije društava u regiji. Sve to čini strategiju, u kojoj je Hrvatska pozitivni primjer za slijediti, bitno manje efikasnom. Kada političke elite okrenu leđa EU i uvjere vlastita društva da njihova budućnost leži negdje drugdje, hrvatsko pozitivno iskustvo pristupanja postaje irelevantno. Dodatna poteškoća u korištenju komparativne prednosti je hrvatska ambivalentna i često potpuno pogrešna politika prema BiH. Ta se politika često rukovodila HDZ-ovskim, a ne hrvatskim interesima i time kompromitirala ulogu Hrvatske u regiji pa su mnoge hrvatske vlade potpuno odustale od bilo kakve ozbiljne regionalne politike.

Iako je jasno da s protekom vremena postoje mnogi argumenti i za i protiv aktivne i angažirane regionalne politike, nema sumnje da geopolitički položaj Hrvatske i dalje ostaje njezina glavna komparativna prednost. U svojim najboljim trenucima hrvatska vanjska politika uspijeva to iskoristiti i doprinijeti vidljivosti i utjecaju zemlje na europskom pa i na globalnom planu. U najgorem izdanju upropaštava tu komparativnu prednost, gurajući zemlju u irelevantnost i klijentelistički položaj u međunarodnim odnosima.

Ciljevi vanjske politike

Pretpostavka svake uspješne vanjske politike su jasni i definirani ciljevi. To još nije garancija uspješne vanjske politike, ali je nužan preduvjet. Uzimajući u obzir veličinu i geopolitičku lokaciju, kao i opće pravilo da utjecaj i značaj moraju biti veći od veličine, ciljevi hrvatske vanjske politike mogu se odrediti u sedam točaka.

1. Stvaranje pozitivne slike zemlje na globalnoj sceni. Dobri primjeri su Norveška, Finska i Portugal. Atraktivni pejzaži, snažan turizam i visoke pozicije na raznim rang-listama najprivlačnijih destinacija, nisu loš početak. Ali to apsolutno nije dovoljno. Visoki standardi u ljudskim pravima, vladavini prava, društvena tolerancija, obrazovanje, zaštita okoliša, suzbijanje korupcije, važni su elementi

stvaranja pozitivne slike države kakva je Hrvatska. To je odličan pokazatelj kako visoki standardi u unutrašnjoj politici utječu na međunarodnu sliku, pozicioniranje i utjecaj. Za malu zemlju pozitivan međunarodni *image* nije samo pitanje dobrog PR-a, već bitno olakšava savezništva i dogovore kad su njeni vlastiti interesi i ciljevi u pitanju.

2. Izgradnja reputacije racionalne, liberalno-demokratske političke zajednice, unutar EU-a. Uobičajena je pretpostavka da unutar EU-a postoji određena hijerarhija država članica. To je istina do neke mjere, no i manje države mogu imati značajan utjecaj ako su fokusirane i dobro pripremljene. Trenutačno unutar EUa postoji sve veći jaz između liberalno-demokratskih i nacionalističko-populističkih vlada. No za malu, novu članicu, na vratima Balkana, nacional-populistička varijanta nije opcija. Ne samo da je to antipatično i izaziva prezir čak i kod populista iz velikih država članica, već je to i siguran put u beznačajnost. Hrvatska je većinom, uz određene poteškoće, slijedila liberalno-demokratski put. Njezin utjecaj unutar EU-a mijenjao se ovisno o tome je li bila dio rješenja (liberalno-demokratski) ili dio problema (nacionalističko-populistički). Ono što je bitno naučiti iz tog iskustva je važnost dosljednosti: bez obzira na promjene vlasti, kako bi se izgradio utjecaj i reputacija i stvorila savezništva, važno je održati kontinuitet pozitivnoga političkog profila.
3. Doprinos stabilnom susjedstvu. Stabiliziranje Balkana je u neposrednom hrvatskom interesu. Hrvatska dijeli 1008 km granice s BiH, te granicu sa Srbijom i Crnom Gorom na istoku i jugoistoku. NATO i EU članstvo igraju ulogu u sigurnosnoj politici, ali to ne može promijeniti geografiju i lokaciju. Svaka nestabilnost u susjedstvu se direktno ili indirektno lako može preliti preko hrvatskih granica. Dobar primjer je izbjeglička kriza 2015.–2016. godine i poteškoće koje su kako regija tako i EU imali s upravljanjem tom krizom. Borba protiv prekograničnog organiziranoga kriminala i šverca ljudima i općenito upravljanje granicama, zahtijevaju prekograničnu suradnju i funkcionirajuće institucije s obje strane. Nefunkcionalna vlast, ekstremni nacionalizam, autoritarnost i korupcija kreiraju nepredvidivi kontekst i šire se kao pandemija regijom – poput bolesti se šire preko

granice. Stabilizirajući svoje ne-EU susjedstvo, Hrvatska obavlja i važnu europsku zadaću. Nestabilan i nesiguran Balkan opasnost je za cijelu Europu pa tako radeći u vlastitom interesu, Hrvatska istovremeno dobiva na važnosti i ugledu unutar EU-a. Hrvatska vanjska politika je u tom pogledu bila ambivalentna. Vrludala je između suradnje i razumijevanja te svoje komparativne prednosti i uskogrudnog nadmetanja i sitnog profiterstva u odnosu na ne-EU susjede. To je naročito vidljivo u odnosu prema BiH, što je općenito narušilo i umanjilo hrvatski utjecaj u regiji.

4. Energetska sigurnost i neovisnost, kroz diverzifikaciju izvora, pravaca i dobavljača. Energetska neovisnost, tj. neovisnost o jednom velikom izvoru i/ili dobavljaču, često nije ostvariva za male zemlje. Hrvatska je u tome potencijalni izuzetak. Domaća proizvodnja pokriva nešto više od 50 % vlastitih potreba. Uz to ima značajne dodatne potencijale u prirodnom plinu i obnovljivim izvorima kao što su vjetar i sunce. No hrvatska energetska politika je kroz godine patila od nedostatka fokusa, zakašnjelih reakcija i poteza i korupcije. Energetske potrebe su usko povezane s ekonomskom strategijom, ali i međunarodnim partnerstvima s trećim zemljama koje bi mogle koristiti hrvatske luke i infrastrukturu za vlastite energetske potrebe. Od financijske krize 2007./2008., svi su se ti elementi vrlo brzo mijenjali. Primjerice, 20 godina su se vodile rasprave o LNG terminalu na Krku i 2013. je fiksni terminal navodno bio spreman za otvaranje. Nažalost nepredviđene okolnosti, povezane sa sumnjivim utjecajima, zaustavile su taj projekt i konačno, potkraj siječnja 2021., otvoren je plutajući terminal na tom mjestu, ali znatno manjih kapaciteta. Geografija energetskih potreba, tržište, konkurencija, cijene, tipovi energije, trendovi, europska energetska politika i praktički sve ostalo se u međuvremenu tako dramatično promijenilo, da je potrebno kompletno redefinirati politiku vezanu za hrvatski LNG terminal. Sredinom 2000-ih nacionalna naftna kompanija INA, zajedno sa svojim rafinerijama i pravima na istraživanje i eksploataciju, prodana je manjem mađarskom konkurentu Molu pod vrlo sumnjivim, a danas se već može reći i kriminalnim okolnostima. Sve je to negativno utjecalo na hrvatsku energetsku

politiku i naštetilo njenim mogućnostima da postane regionalni energetski igrač. No usprkos svemu, potencijal još postoji, iako možda s drugim tipovima energije i različitim partnerima. Gledano iz perspektive vanjske politike, energetika je još uvijek potencijalno važan instrument.

5. Uspostavljanje i održavanje odnosa s globalnim silama. Jugoistočna Europa je od raspada Jugoslavije, iz različitih razloga, postala zanimljiva za globalne i regionalne sile: SAD i Kinu, Rusiju, koja se nakon invazije na Ukrajinu pokazuje više kao regionalna sila ali s globalnim ambicijama, te važnog regionalnog igrača Tursku. Neke od tih sila imaju duge povijesne odnose sa zemljama u regiji, neke su bile intenzivno prisutne u posljednja tri desetljeća, a neke, kao Kina, su relativno nedavno pokazale interes. I u doba Jugoslavije, zapadne republike Hrvatska i Slovenija su svojim politikama, partnerstvima i tradicijom bile bliže Zapadu. No u promijenjenim okolnostima, malim zemljama nije jednostavno formulirati svoje bilateralne odnose s nekom velikom silom. Članstvo u EU i zajednička europska vanjska i sigurnosna politika donekle rješavaju taj problem i to je još jedan razlog zašto je EU tako važna za države članice. No, prvenstveno zbog geopolitičke lokacije, velike sile pokazuju veći interes za Hrvatsku nego što bi sama njena veličina opravdavala. U tim odnosima Hrvatska još nije pronašla svoje pravo mjesto. Na primjer, sudjeluje u kineskoj inicijativi 14 + 1 (ranije 17 + 1) kroz koju Kina surađuje s državama Srednje i Istočne Europe, ali kontinuirano pokazuje ambivalenciju prema toj suradnji. Iako se nerado poziva na svoju prošlost u Pokretu nesvrstanih, u vanjskoj politici prema velikim silama često instinktivno slijedi logiku nesvrstanosti. No sve intenzivnija prisutnost i potencijalno destabilizirajuća uloga velikih igrača u regiji, zahtijeva mnogo manje improvizacije i *ad hoc* odluka i znatno artikuliraniju i sustavnu politiku u tim odnosima.
6. Inzistiranje na jakim multilateralnim institucijama je važno za sve, a od životne važnosti za male zemlje. Bez obzira koliko mogu biti komplicirane, spore i često neefikasne, multilateralne organizacije su najbolji prijatelj malih zemalja. To vrijedi za Ujedinjene nacije, Svjetsku trgovinsku organizaciju, Svjetsku zdravstvenu organiza-

ciju, ali i za OECD (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj), Međunarodni kazneni sud, Europski sud za ljudska prava i razne specijalizirane organizacije i agencije, koje bar donekle pomažu u uspostavljanju globalne ravnoteže i univerzalnih kriterija. Sudjelovanje u tim organizacijama pomaže razvijanju šire odgovornosti u vanjskoj politici malih država. Tu postaje jasno da većina ozbiljnih problema ne poznaje državne granice i male države ih ne mogu izbjeći jednostavnim stajanjem postrani i nemiješanjem u globalne odnose. Kako bi riješile vlastite probleme, države često moraju graditi savezništva. Ta savezništva im daju veću moć, a s moći dolazi i veća odgovornost. Multilateralne organizacije su mjesta gdje se to najlakše spoznaje. Hrvatska ima pozitivan odnos prema međunarodnim multilateralnim organizacijama i uvijek je ulagala napore da im se priključi, što pokazuje da postoji svijest o njihovoj važnosti. No svoje članstvo bi mogla koristiti bolje, s više inicijativa i dinamike.

7. Globalni bilateralni odnosi s regionalnim igračima. Članstvo u EU ne može nadomjestiti potrebu Hrvatske da razvija bilateralne odnose s mnogim državama širom svijeta. S porastom značaja tzv. Globalnog juga to postaje još važnije. No s ograničenim financijskim i kadrovskim potencijalom, nemoguće je razviti i održavati sveobuhvatnu diplomatsku mrežu. Hrvatska ima oko 60 veleposlanika u raznim državama i međunarodnim organizacijama. Iako je većina njih akreditirana u više zemalja te iako je imenovala počasne konzule u nizu država, *de facto* nije direktno diplomatski predstavljana u više od dvije trećine država svijeta. Kako bi nadoknadila taj nedostatak, u nekim razdobljima svoje vanjske politike inicirala je bilateralne razvojne projekte s nizom zemalja s kojima ima potencijalni zajednički interes za bližom suradnjom u budućnosti. U jednom razdoblju bile su to Kolumbija, Myanmar/Burma, Angola, Afganistan i Južna Afrika. Taj model „točkaste suradnje“ može biti vrlo produktivan na mnogo razina. Otvara prostor ne samo suradnje među državama, već i suradnje među društvima, nevladinim organizacijama, u kulturi i zdravstvu, te potiče ekonomsku suradnju. Međutim, taj model može dati stvarne rezultate jedino ako je suradnja dosljedna i dugotrajna.

Kako bi imali učinak, partnerstva i projekti moraju trajati mnogo duže od jednog ili dva mandata neke vlade. Nedostatak kontinuiteta je glavna prepreka hrvatske vanjske politike u bilateralnoj, razvojnoj suradnji s odabranim državama diljem svijeta.

Uz ovih sedam točaka, kroz godine bilo je i mnogih drugih vanjskopolitičkih tema koje su zahtijevale pažnju i neku vrstu neposredne aktivnosti. Ali osnovni ciljevi vanjske politike ostali su isti, kao i glavni nedostaci. Suprotno često korištenoj simplifikaciji, ekonomska suradnja i profit nisu glavni ciljevi uspješne vanjske politike, već mogu eventualno biti njezine posljedice. Ali uspješna vanjska politika je ona koja je u stanju uspostaviti dobre političke odnose i istovremeno bitno utjecati na formiranje kolektivnog identiteta zemlje, kako na međunarodnom tako i na unutarnjem planu. Trebala bi biti sposobna komunicirati svijetu tko smo mi kao politička zajednica u svom najboljem izdanju, istovremeno doprinoseći na unutrašnjem planu da takvi i postanemo.

Metode i instrumenti

Uz sve uobičajene metode i instrumente vanjske politike koji stoje na raspolaganju većini zemalja, svaka ima i neke dodatne, specifične karakteristike i sredstva za ostvarivanje vlastitih vanjskopolitičkih ciljeva. To pravilo vrijedi i za Hrvatsku. Dodatne mogućnosti proizlaze iz specifičnoga povijesnog iskustva, lokacije i sposobnosti da prilagodi neke dobro poznate instrumente veličini i ciljevima male zemlje.

Jedan od standardnih instrumenata je međunarodna razvojna suradnja ili službena razvojna pomoć (ODA – Official Development Assistance). To je vjerojatno najproduktivniji pristup međunarodnim odnosima: korisna je, stvara pozitivnu atmosferu i, ako se njome pravilno upravlja, uvijek je od obostrane koristi. Nažalost, u praksi je često podložna korupciji i lošem upravljanju. To je nikako ne diskvalificira kao važan segment međunarodnih odnosa, već samo naglašava važnost boljeg upravljanja, odgovornosti, transparentnosti i pažljivog izbora partnera za suradnju. Razvojna suradnja se obično povezuje s bogatim državama: za pružanje razvojne pomoći potrebno je mnogo novca. No to uobičajeno i prošireno mišljenje, nije nužno i točno. Godine

2014. Hrvatska je pokrenula inicijativu „U obranu malih donatora", za koju se zainteresirao pa je i prezentirana glavnom tajniku UN-a Ban Ki-moonu. Ideja je bila da čak i male države koje na raspolaganju imaju vrlo ograničen novac, ali s jasnom vizijom cilja koji žele postići, mogu biti uspješni akteri i partneri u razvojnoj suradnji. S malim projektima kao što je izgradnja rodilišta u Afganistanu, ili davanje stipendija za školovanje grupe djevojčica u Maroku, mogu se s vremenom tražiti veći međunarodni partneri koji će omogućiti širenje tih projekata. Kao i u mnogim drugim slučajevima i ovdje je nedostajao kontinuitet, ali je model dobro razrađen i definiran.

Hrvatsko iskustvo pristupanja EU obuhvaća specifična znanja koja mogu biti od koristi nizu država u regiji i Istočnoj Europi. Dvanaest godina između ratifikacije Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju i članstva u EU, za Hrvatsku je bilo razdoblje izgradnje države i njezinih institucija. Iako su se u međuvremenu okolnosti i mnoga pravila promijenili, to je još uvijek najrecentnije, najkorisnije i najupotrebljivije iskustvo za šest država Zapadnog Balkana s EU perspektivom, kao i za istočnoeuropske kandidate Ukrajinu, Moldovu i Gruziju. Države Zapadnog Balkana, s izuzetkom Albanije, dijele s Hrvatskom dugu političku povijest pa time i slične prepreke i probleme; mogu koristiti postojeći hrvatski prijevod *acquis communautaire*, koji im je Hrvatska već poklonila; svi mogu koristiti pozitivno iskustvo u formiranju pregovaračkog tima u koji su bili uključeni državni službenici, ali i organizacije civilnog društva, sveučilišni profesori, sindikati i poduzetnici; svima stoje na raspolaganju hrvatski stručnjaci koji su osobno sudjelovali u pregovorima. Ovaj oblik obostrano korisne suradnje, može služiti i kao instrument poboljšanja regionalne suradnje. U tu svrhu Hrvatska je formirala Centar izvrsnosti, usmjeren na regionalnu suradnju.

Instrument kojim Hrvatska raspolaže za razvijanje odnosa s državama izvan EU-a i regije, državama tzv. Globalnog juga, je Pokret nesvrstanih. Jugoslavija je bila jedna od utemeljiteljica Nesvrstanih i za vrijeme svog postojanja igrala je vrlo značajnu ulogu u Pokretu. Sjećanje na to razdoblje je još uvijek živo u mnogim državama Afrike i Azije. Kao jedna od država sljednica bivše Jugoslavije, Hrvatska bi

mogla graditi na tim pozitivnim uspomenama i stvarati nova korisna partnerstva i saveze u dijelovima svijeta koji postaju globalno sve značajniji. Nažalost, hrvatska vanjska politika do danas nije koristila tu svoju potencijalnu prednost.

Korištenje kulture i kreativnih industrija u vanjskoj politici je staro koliko i sama diplomacija. I o tome se često razmišlja kao o instrumentu koji mogu koristiti samo velike zemlje i velike kulture. Male zemlje se uglavnom svode na korištenje folklora. To se događa djelomično zato što su vlasti često sumnjičave prema vlastitim kreativnim industrijama. Usprkos svim previranjima u Jugoistočnoj Europi, uvijek je bilo umjetnika koji su međusobno vrlo dobro surađivali. Kroz godine ratova, „nesporazuma oko imena" (Makedonija) i zategnutih političkih odnosa, umjetnici su radili zajedno, snimali filmove, gostovali s kazališnim predstavama, svirali zajedno i čitali romane objavljene na svim jezičnim varijantama. Hrvatska se povremeno predstavljala svijetu kroz svoju suvremenu umjetnost, no to se događa rijetko i nije postalo dio hrvatskoga međunarodnog identiteta i slike u svijetu. Od raspada Jugoslavije kultura i suvremena umjetnost su potpuno zanemareni kao potencijalni instrumenti promjene lošeg *imagea* cijele regije. Postoje projekti kao što je bio *Croatie, la voici*, predstavljanje hrvatske kulture kroz povijest, ali i kroz suvremenu umjetnost u Francuskoj. Danas djeluje *No Boarders Orchestra* (Orkestar bez granica), u kojem glazbenici iz cijele regije sviraju djela klasične moderne glazbe kompozitora iz regije. *Traduki* projekt godinama financira prevođenje književnih djela iz Jugoistočne Europe na njemački, kao i međusobno, na jezike regije. Na filmskim festivalima po cijelom svijetu prikazuju se filmovi iz regije. No Jugoistočna Europa, kojoj je tako nasušno potrebna promjena *imagea*, nikad nije iskoristili svoju bogatu kulturnu scenu i umjetničku suradnju kako bi u svijet poslala drugačiju, bolju sliku same sebe i razvila simpatičniji i atraktivniji identitet.

Konačno, civilno društvo i nevladine organizacije (NGO). Hrvatska država je povremeno surađivala s nevladinim organizacijama uglavnom u području ljudskih i manjinskih prava, u posebno složenim okolnostima. Nepravedno ocrnjena Zaklada Soros spasila je civilno društvo u Jugoistočnoj Europi u 1990-ima. To je glavni razlog zašto su autoritarne

vlade i političari tako alergični na nju. Zaklada Soros je u tim teškim vremenima osigurala financiranje i određenu organizacijsku podršku civilnim društvima, ali sadržaj su proizvodili domaći akteri. Nekoliko desetljeća kasnije, neke od tih nevladinih organizacija sposobne su pomoći vlastitim društvima pod pritiskom. U ratovima ili unutrašnjim sukobima one ponekad mogu doseći aktere nedostupne službenim vlastima i državama. Gradeći odnose među društvima, nevladine organizacije stvaraju temelje za buduće međunarodne odnose. Na Zapadnom Balkanu, neki od najvažnijih antiratnih pokreta i organizacija za zaštitu ljudskih prava zadržali su komunikaciju i surađivali kroz sve ratove i napete političke situacije, te tako pomogli ponovnom uspostavljanju regionalnih odnosa kad su nastupila mirnija vremena.

Zaključne primjedbe

Svaka država ima vlastite karakteristike i vanjskopolitičke ciljeve. Mozaik država u Jugoistočnoj Europi podijelili su nacionalizmi, političke preferencije, članstvo u EU i NATO-u, ratovi, izbor glavnih međunarodnih saveznika te mnoge stvarne i izmišljene nepravde. No sve imaju zajedničko iskustvo da istinski napreduju samo kad izaberu suradnju umjesto sukoba i uspijevaju samostalno rješavati svoje međusobne probleme. Sve su različite, ali ne toliko različite da ne bi mogle međusobno koristiti i pozitivna i negativna iskustva u izgradnji funkcionalnih, demokratskih država, pristojnih prema vlastitim građanima. Svima su potrebne demokratske institucije, vladavina prava, politička jednakost, efikasni mehanizmi suzbijanja korupcije, stabilnost i mir. To su dugotrajni projekti i svima im je u posljednjih stotinjak godina nedostajalo vremena. Demokratske institucije su imale vrlo kratak vijek trajanja na ovim prostorima. Možda bi trebalo napraviti listu svega što je funkcioniralo i dalo pozitivne rezultate u državama regije i njihovim bilateralnim i multilateralnim odnosima barem u nekom, možda i kratkom razdoblju. Rješavati vlastite probleme i dijeliti pozitivna iskustva nije laka zadaća, ali nije ni nemoguće i ne treba to odbaciti kao beznadno. U tom procesu društva su jednako važna kao i države i političke elite. A društva su ta koja su najviše stradala od

političke nestabilnosti, ekonomske nesigurnosti i nepouzdanih institucija. Kako bi bile uspješne, države Jugoistočne Europe moraju početi graditi zdrava društva, kvalitetno obrazovanje i javne usluge, koji će njihovim stanovnicima vratiti građansko dostojanstvo. Dugoročno, to je pretpostavka dobre vlasti, funkcionirajućih država, a onda i uspješne regionalne i vanjske politike.

Neven Budak

HRVATSKI IDENTITET IZMEĐU PROŠLOSTI I MODERNITETA

Ovaj prilog nije zamišljen tako da na teorijskoj razini razmatra definiciju identiteta, pa zatim nudi recept za budući i poželjan hrvatski identitet. Zadaća priloga je samo da upozori na kompleksnost poimanja identiteta u hrvatskoj prošlosti te uputi na moguće pravce razvoja u budućnosti.

Iako kao medievist teško mogu odoljeti a da ne raspravim pitanje o hrvatskom identitetu u predmodernim razdobljima, pa i u srednjem vijeku, smatram da bi u ovom času to bila preteška zadaća, jer je identitet Hrvata prije stvaranja nacije posve neobrađen. Spomenimo samo da su u srednjem vijeku prevladavali identiteti zasnovani ponajprije na pripadnosti rodu, lokalnoj zajednici (selu, gradu, župi, županiji), društvenom sloju, vjeri, profesiji.[1] Osim njih, ljudi su se identificirali i kao podanici određenog vladara ili kraljevstva, a u izvjesnom obliku i kao pripadnici neke etničke skupine. Kada je riječ o ranome srednjem vijeku, ono što bismo nazvali hrvatskim identitetom ostaje gotovo neuhvatljivo, jer je satkano od rijetkih i lako kidivih niti nepouzdanih i teško protumačivih vrela.[2] Raznim aspektima identiteta u

[1] O pitanju etničke pripadnosti u srednjem vijeku: N. Budak, »Etničnost i povijest«, u: E. Heršak (ur.), *Etničnost i povijest*, Zagreb: Institut za migracije i narodnosti, Jesenski & Turk, Hrvatsko sociološko društvo, 1999, 11–24.

[2] Najnoviji pogledi na tu problematiku: N. Budak, »Identities in Early Medieval Dalmatia (7th–11th c.)«, u: I. Garipzanov, P. Geary i P. Urbanzcyk (ur.), *Franks, Northmen and Slavs: Identities and State Formation in Early Medieval Europe*, Brepols, series Cursor mundi, volume 5, 2008, 223–241; D. Dzino, »Novi pristupi izučavanju ranog hrvatskog identiteta«, *Radovi Zavoda za hrvatsku povijest* 41 (2009), 33–54.

hrvatskom razvijenom i kasnome srednjem vijeku zasad se sustavnije bavio samo Tomislav Raukar, upozoravajući na kompleksnost kasnosrednjovjekovnog osjećaja pripadnosti.[3] Humanistička inteligencija u dalmatinskim gradovima legitimirala se kroz pripadnost (Dalmatinci) i kroz etničku pripadnost (Slaveni) te kroz kategoriju utemeljenu u klasičnoj naobrazbi (Iliri). Nositelj hrvatskog identiteta bilo je sve do početka 16. stoljeća uglavnom srednje i niže plemstvo. Protjerano od Osmanlija iz središnjih dijelova Hrvatske, zadržalo se na zapadu kraljevstva, ali je naselilo i Istru i Slavoniju, prenoseći sa sobom i hrvatsko ime, te šireći ga na krajeve u kojima do tada nije bilo u uporabi ili se koristilo samo sporadično.[4] S doseljenim stanovništvom iz uže Hrvatske, u srednjovjekovnoj su se Slavoniji počeli miješati hrvatski i slavonski identitet pa su postupno jezik, sabor, grb i samo kraljevstvo postali hrvatski, iako je dugo vremena bilo neizvjesno neće li prevladati slavonsko ime.[5] Protonacionalna hrvatska ideologija, ili pokušaj osmišljavanja jedinstvenoga hrvatskog identiteta, formulirana je najizrazitije u djelima Pavla Rittera Vitezovića.[6]

Na prostoru koji danas obuhvaćaju hrvatska nacija i država, sve do 19. stoljeća postojali su desetci identiteta zasnovanih na etničkoj ili teritorijalnoj pripadnosti, od kojih su se samo neki pojavljivali pod

[3] T. Raukar, *Hrvatsko srednjovjekovlje,* Zagreb: Školska knjiga, Zavod za hrvatsku povijest Filozofskog fakulteta, 1997 (na više mjesta, napose str. 386–388).

[4] O sudbini hrvatskoga plemstva, nositelja hrvatskoga srednjovjekovnog identiteta: I. Jurković, »Raseljena plemićka obitelj za osmanske ugroze: primjer Berislavića de Werhreka de Mala Mlaka«, *Zbornik Odsjeka za povijesne znanosti Zavoda za povijesne i društvene znanosti HAZU* 20(2002), 125–164; 21(2003), 119–181. Ovaj je rad samo dio opširnih istraživanja provedenih zbog izrade disertacije na Central European University (obranjene 2004).

[5] N. Budak, »Der Einfluss der Migrationen auf die Veränderung der ethnischen Selbstidentifikation im Raum des Mittelalterlichen Slawoniens«, u: N. Budak i B. Vranješ-Šoljan (ur.), *Verfestigungen und Änderungen der ethnischen Strukturen im pannonischen Raum von 1526–1790,* Internationales kulturhistorisches Symposion Mogersdorf 1997, Band 28, Zagreb 2000, 5–21.

[6] C. A. Simpson, *Pavao Ritter Vitezović. Defining National Identity in the Baroque Age* (doktorska disertacija), London 1991; Z. Blažević, *Vitezovićeva Hrvatska između stvarnosti i utopije*, Zagreb 2002, 134–196. O nekim aspektima protonacionalnih identitea u Hrvatskoj: N. Budak, *Hrvatska i Slavonija u ranome novom vijeku*, *Hrvatska povijest u ranome novom vijeku,* I, Zagreb: Leykam International, 2007, 207–217.

hrvatskim imenom (npr. hrvatsko srednjovjekovno plemstvo, hrvatsko stanovništvo Istre, Horvati u nekadašnjoj srednjovjekovnoj Slavoniji, Hrvati u književnosti i dr.).[7]

Procesi nacionalne integracije,[8] koji su u suvremenom smislu započeli s ilirskim pokretom a zatim se širili iz Banske Hrvatske na Dalmaciju, Slavoniju, Istru, Bosnu i Hercegovinu i dalje, vremenski do u 20. stoljeće, imali su zadaću brisanja zasebnih i kreiranja jedinstvenoga hrvatskog identiteta koji bi bio u službi stvaranja i očuvanja nacije. Čitav niz identiteta pao je žrtvom tog unificiranja: slavonstvo, dalmatinsko autonomaštvo, mađaronstvo, osjećaj pripadnosti austrijskoj kruni, ilirstvo[9], slovinstvo[10]. Zasigurno su oslabljeni lokalni identiteti, iako su ipak preživjeli: festa sv. Vlaha jača osjećaj lokalne pripadnosti, ali nema više snagu državnog identiteta. Nestali su ili su ugroženi jezici i dijalekti (npr. dalmatoromanski, hrvatski crkvenoslavenski i čakavski), prestao se iskazivati identitet korištenjem različitih pisama (glagoljica je nestala iz uporabe, a ćirilica je postala »protuhrvatskim« pismom).

Međutim, hrvatska »mikroglobalizacija« započela je i prije 19. stoljeća. U kritičnim vremenima otpora Osmanlijama potreba za jedinstvom nije dopustila opstanak protestantizma među Hrvatima, a

---

7 Mnoge je primjere pojavljivanja hrvatskog identiteta prije 19. stoljeća nabrojio J. Fine u knjizi kojom je nastojao dokazati da hrvatskog identiteta prije nacionalno-integracijskih procesa u 19. stoljeću nije bilo. Usprkos promašenosti teze i mnogim pojedinačnim pogreškama, knjiga nudi obilje materijala i zanimljivo zapažanje da se hrvatsko ime najustrajnije pojavljivalo na području Hrvatskog primorja, Vinodola i Krka, na teritoriju kojim su vrlo dugo upravljali knezovi Krčki, odnosno Frankapani. J. V. A. Fine ml., *When Ethinicty did not matter in the Balkans. A Study of Identity in Pre-Nationalist Croatia, Dalmatia, and Slavonia in the Medieval and Early-Modern Periods,* Ann Arbor: The University of Michigan Press 2006. Moja diskusija o toj knjizi: »Kako se doista s jugonostalgičarskih pozicija može negirati hrvatska povijest, ili o knjizi Johna V. A. Fine ml., *When Ethinicty did not matter in the Balkans…*«, *Radovi Zavoda za hrvatsku povijest* 41 (2009), 487–495.

8 N. Stančić, *Hrvatska nacija i nacionalizam u 19. i 20. stoljeću*, Zagreb: Barbat, 2002.

9 O ilirskom ideologemu: Z. Blažević, *Ilirizam prije ilirizma,* Zagreb: Golden marketing, Tehnička knjiga, 2008.

10 Slovinstvo je osjećaj pripadnosti široj slavenskoj zajednici (u užem, »ilirskom« smislu, u južnoslavenskom smislu ili u smislu općeslavenske pripadnosti) koji postoji od srednjega vijeka i ne valja ga miješati sa slavonstvom, osjećajem lokalne, slavonske pripadnosti.

problem pravoslavlja nastojao se riješiti unijačenjem. Nakon oslobađanja dijela hrvatskih zemalja, muslimanima nije bilo moguće ostati, a njihovi su vjerski objekti sustavno izbrisani.

Od sredine 16. stoljeća sve do 90-ih godina 20. stoljeća vidljiva je netrpeljivost prema različitostima i nastojanje da se izbrišu sve moguće razlike na putu stvaranja jedinstvenog identiteta. Na taj su način već u predmoderno doba napravljeni važni koraci prema uobličavanju suvremene nacije. Dvadeseto je stoljeće tom procesu dalo svoj najdrastičniji obol: uz velika stradanja pripadnika hrvatske nacije u užem smislu, u Hrvatskoj su gotovo u potpunosti nestali Talijani, Nijemci i Židovi, a broj Srba bitno je smanjen, usprkos djelomičnom povratku izbjegloga srpskog stanovništva posljednjih godina.

Dakako da brisanje posebnosti nije nikada bilo u potpunosti uspješno. Mnogi su identiteti preživjeli, a stvarali su se i novi, kako doseljavanjem stanovništva iz drugih dijelova nekadašnje Habsburške Monarhije tako i utjecajem ideologija i religija izvana. Napose su Talijani bili uspješni u širenju svoje nacionalne propagande, što dokazuju brojni dalmatinski i istarski Talijani koji su nosili ili nose slavenska prezimena. Jednako je, ako ne i više uspjeha, imala Srpska pravoslavna crkva u pretvaranju gotovo cjelokupnoga pravoslavnog stanovništva Hrvatske u Srbe.

Ipak, hrvatska je inteligencija u ustanovama (Sveučilište, Akademija, Matica hrvatska, školstvo, muzeji) nastojala stvoriti privid jedinstvenog identiteta nacije, stvarajući ponajprije jednu povijest[11] i jedan jezik.[12] Nećemo sada ulaziti u razlike u shvaćanju nacije, pa i nacionalnog identiteta, među pojedinim nacionalnim ideologijama (u prvom redu među pravaštvom i jugoslavenstvom[13]): bitno je da je

[11] Prvi pokušaj pisanja znanstveno utemeljene povijesti Hrvata (izuzmu li se Lučić i neki raniji pokušaji) datira s kraja 18. stoljeća, kada je J. Mikoczy napisao *Otiorum Croatia liber unus* (tiskan posmrtno 1806). T. Smičiklas autor je djela *Poviest Hrvatska* (Zagreb: Naklada Matice Hrvatske, 1879–82), prve u nizu »sinteza« hrvatske povijesti, na koju se nadovezuje monumentalno djelo V. Klaića.

[12] Z. Vince, *Putovima hrvatskoga književnog jezika,* Zagreb: Sveučilišna naklada Liber, 1978.

[13] M. Gross, *Izvorno pravaštvo. Ideologija, agitacija, pokret*, Zagreb: Golden Marketing, 2000; ista, *Vijek i djelovanje Franje Račkoga,* Zagreb: Novi Liber 2004.

svaka od njih naciju vidjela kao jedinstveno biće, dopuštajući jedino pokrajinske razlike na etnografskoj razini.

Tako zamišljena jedinstvena nacija morala je imati jedinstven identitet. Vrlo stari motiv stoljetne borbe za kršćanstvo, a protiv Osmanlija, bio je njegov jak konstitutivni element, iako ideja nije bila originalna: titulom predziđa kršćanstva kitili su se od Litve do Jadrana, a isti je motiv poslužio i Srbima, Bugarima i Grcima. U hrvatskoj je verziji, naravno, bilo naglašeno katoličanstvo, odnosno pripadnost zapadnomu civilizacijskom krugu, pa je s vremenom nastao mit o civilizacijskoj granici na Drini.[14] Treći važan element postala je teza o tisućljetnoj hrvatskoj kulturi, simboliziranoj najčešće motivima pleterne ornamentike, inače zajedničke širokom području langobardske i karolinške umjetnosti, ali pretvorene u tobože ekskluzivno hrvatski umjetnički proizvod.[15]

Pokušamo li svesti na zajednički nazivnik ono što je do Drugoga svjetskog rata *velika većina* prihvaćala kao obilježje hrvatskog identiteta, doći ćemo do zaključka da su to bili sljedeći elementi:

1. hrvatski jezik (uz minimalnu toleranciju dijalekata),
2. latinično pismo (uz podsjećanje na nekadašnju uporabu glagoljice i – manje – ćirilice),
3. pripadnost zapadnomu civilizacijskom krugu,
4. pripadnost kršćanstvu, odnosno katoličanstvu (uz određenu toleranciju drugih oblika kršćanstva, pa čak i drugih religija: islama i židovstva),
5. tisućljetna kultura, pri čemu se naglasak stavljao na djela nastala nakon pretpostavljenog doseljenja Hrvata početkom 7. stoljeća i na književnost na hrvatskom jeziku,
6. nepostojeća, ali željena država, čiji su korijeni traženi u ranosrednjovjekovnom kraljevstvu.

Za potkrepu ovih elemenata stvoren je niz mitologema, za što su, uz politiku, ponajprije bile zaslužne historiografija i književnost 19. stoljeća. Tako su nastali mitovi o Tomislavu i krunidbi na Duvanj-

[14] I. Goldstein, »Granica na Drini – značenje i razvoj mitologema«, u: *Historijski mitovi na Balkanu,* Sarajevo: Institut za istoriju, 2003, 109–137.

[15] J. Horvat, *Kultura Hrvata kroz 1000 godina,* Zagreb 1939.

skome polju,[16] o Grguru Ninskom,[17] Nikoli Šubiću Zrinskom,[18] uroti zrinsko-frankapanskoj,[19] Rakovičkoj buni, banu Josipu Jelačiću i o granici na Drini, a korišten je i jedini autentični srednjovjekovni mit, onaj o ubojstvu kralja Zvonimira.[20] Tome valja pridodati i mit o Matiji Gupcu, čiji je tvorac A. Šenoa utjecao i na stvaranje mita o senjskim uskocima[21]. Motiv Seljačke bune 1573. mogao je dobro poslužiti ideologijama koje su se zasnivale na socijalnim faktorima (ideologija braće Radić ili komunista).

Kombinacijom pojedinih mitologema i njihovih varijanata stvarali su se idealni identiteti, prilagođeni potrebama stranaka ili ideologija. Tako su ideolozi jugoslavenstva naglašavali Tomislavovu suradnju sa Srbima u ratu protiv Bugara i njegove pobjede nad Mađarima, kao i borbu Grgura Ninskog za slavenski jezik protiv romanskih (čitaj: talijanskih) tuđina. Podobni su bili i mitovi koji su govorili o borbi protiv Habsburga i Osmanlija kao o zajedničkom južnoslavenskom otporu, ali samo u mjeri u kojoj nisu naglašavali težnju za hrvatskom državnošću, a Jelačić je bio pogodan za dokazivanje hrvatsko-srpske sloge u ratu protiv Mađara. Prikazi velike Hrvatske u doba Petra Krešimira IV. bili su dopušteni u školskim udžbenicima samo zbog uspostavljanja ravnoteže s velikom Slovenijom (Karantanijom),

[16] Mit o Tomislavu nastao je u radovima I. Kukuljevića Sakcinskog i F. Račkog, a znatan poticaj dobio je u vrijeme proslave 1000-te obljetnice Hrvatskoga kraljevstva 1925. Vidi: *Zbornik kralja Tomislava,* Zagreb: JAZU, 1925.

[17] N. Budak, *Prva stoljeća Hrvatske,* Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada, 1994, 159–198.

[18] U mitu o obrani Sigeta nisu sporne činjenice junačke obrane i pogibije branitelja, već nastojanje da se sve branitelje proglasi Hrvatima (kao što u mađarskoj nacionalnoj memoriji sve branitelje, uključujući Zrinskog, drže Mađarima).

[19] Zavjera velikaša protiv Leopolda I. prikazuje se u našoj historiografiji, ali i u školskim udžbenicima i publicistici kao ekskluzivno hrvatski izraz nezadovoljstva vladavinom Habsburga, a u potpunosti se zanemaruje mađarska komponenta koja je, pogotovo do smrti Nikole Zrinskog, bila znatno važnija od hrvatske. Također se u potpunosti zanemaruju osobni motivi urotnika, a naglašava se njihova tobožnja borba za neovisnu Hrvatsku, iako je i samim urotnicima bilo jasno da nikakva neovisna Hrvatska u onim političkim prilikama ne bi bila moguća.

[20] I. Goldstein, »Kako, kada i zašto je nastala legenda o nasilnoj smrti kralja Zvonimira«, *Radovi Instituta za hrvatsku povijest* 17 (1984), 35–52.

[21] C. Wendy Bracewell, *Senjski uskoci,* Zagreb: Barbat, 1997, 8–17.

Srbijom u vrijeme Dušana, Bosnom u vrijeme Tvrtka, a u socijalističkoj Jugoslaviji i s Crnom Gorom u vrijeme dukljanskih vladara te Makedonijom u doba Samuila.

Hrvatski su nacionalisti naglašavali mitologeme koji su služili izražavanju težnji za samostalnom hrvatskom državom (Tomislavova krunidba, Grgurova borba za primat Ninske biskupije u hrvatsko-dalmatinskoj crkvenoj provinciji, borba protiv Osmanlija i Habsburga za očuvanje državnosti i stjecanje ponovne neovisnosti). Oni radikalniji odbacivali su Grgura kao protagonista »bizantske« politike (zbog njegova tobožnjeg zauzimanja za glagoljicu i otpora Rimu) i inzistirali na mitologemima koji su utvrđivali granicu civilizacija na Drini.

Svima je, međutim, bilo zajedničko brisanje sjećanja na Mađare, a u manjoj mjeri i na Talijane (Veneciju), Austrijance (Nijemce) i Osmanlije. U versailleskom poretku Mađari su bili najopasniji protivnici, a uspomene na sukobe s njima bile su i najživlje, pa su nastojanja da ih se potpuno izbriše iz hrvatske (i južnoslavenske) memorije razumljiva. Kako se na mađarskoj strani postupalo na isti način, svijest o osam stoljeća hrvatsko-mađarskoga suživota gotovo je sasvim nestala u nacionalnom sjećanju obiju strana.

Postojale su i druge razlike, poput opreka između liberala i konzervativaca, a u 19. stoljeću ne smijemo zaboraviti austrofile, mađarone i autonomaše, kojima su povijesni pobjednici oduzeli legitimitet nositelja hrvatskog identiteta, iako su neki od pristaša tih političkih opcija dali bitan prinos izgradnji hrvatskih nacionalnih institucija (poput I. Kršnjavoga).

Mogli bismo zaključiti da se identitet hrvatske nacije formirao u drugoj polovici 19. stoljeća i u prvim desetljećima 20. stoljeća kao niz općeprihvaćenih, ali ne dokraja određenih mitologema. Iz toga

»zajedničkog nazivnika« svatko je mogao uzimati što želi i odabirom sebi prihvatljivih elemenata kreirati vlastiti identitet. To bi značilo da je hrvatski identitet postojao kao nikad ostvareni ideal, a da su stvarno egzistirali samo parcijalni hrvatski identiteti, prilagođeni ideološkim potrebama njihovih nositelja.

Takva definicija identiteta, svedena gotovo isključivo na nacionalne vrijednosti (jer se i katoličanstvo, kao internacionalna kate-

gorija, shvaćalo nacionalno), bila je ograničavajuća, a ne poticajna i kreativna. Usprkos tome, bilo je nastojanja da se identitet traži i u internacionalnom, a ne samo nacionalnom. U umjetnosti se nacionalni i internacionalni stilovi sukobljavaju ponajprije u glazbi i arhitekturi, ali se kao odraz identiteta prihvaća uvijek samo nacionalno.[22]

Tijekom Drugoga svjetskog rata (i neposredno uoči njega) glavne sukobljene ideologije nastojale su hrvatski identitet opteretiti radikalnim nacionalizmom i komunizmom, ali je on u osnovi ostao nepromijenjen, jer je nacionalna svijest već čvrsto bila ukorijenjena i teško ju je bilo preoblikovati.

Tek od pedesetih godina, a osobito u 60-ima, tanki sloj obrazovanoga građanstva prihvaća u većoj mjeri modernizam i internacionalizam, osobito u glazbi, likovnim umjetnostima, filmu, kazalištu, elektroničkim medijima i plesu (Muzički biennale, EXAT, Nove tendencije, kiparstvo V. Bakića i D. Džamonje, filmovi B. Bauera, eksperimentalni film T. Gotovca, rad A. Martija na televiziji, Tjedan suvremenog plesa, Studentsko eksperimentalno kazalište, *rock*-glazba, stripovi).[23] Suvremena se hrvatska kultura prvi put snažnije otvara i aktivno sudjeluje u međunarodnim događanjima. Nažalost, nisu mi poznata istraživanja koja bi govorila koliko su ti internacionalni elementi postali dio identiteta barem jednoga dijela hrvatskoga društva, ali nema sumnje da su utjecali na razbijanje usko nacionalnih identitetskih okvira.

Naravno, većina stanovništva Hrvatske participirala je u paralelnoj, ruralnoj kulturi, potisnutoj u drugi plan, s nizom lokalnih identiteta. Uostalom, pripadnost lokalnom i globalnom hrvatskom identitetu nije se nikad isključivala. Pitanje je što je za neobrazovano, ili poluobrazovano stanovništvo, koje je činilo veliku većinu, zapravo bio hrvatski identitet? Posrednici identiteta za njih su bili Crkva, obiteljska tradicija, povijesne slike na Kraševim bonbonijerama ili na Matičinim kalendarima, u vrlo maloj mjeri neka znanja stečena u školi, poneka

[22] Npr: I. Kocelj, »Jakov Gotovac«, u: N. Budak (ur.), *Croatica – hrvatski udio u svjetskoj baštini*, II, Zagreb: Profil International 2007. (drugo, izmijenjeno izdanje), 658–661; ista, »Boris Papandopulo«, *Croatica*, 698–701.

[23] Vidi niz članaka u N. Budak (ur.), *Croatica – hrvatski udio u svjetskoj baštini*.

manifestacija, nacionalni simboli (grb i zastava, makar i sa socijalističkom petokrakom), spoznaja da govore hrvatskim jezikom (iako su najčešće vladali nekim dijalektom). Na toj se razini identitet i nije mogao graditi drugačije nego kao identitet »protiv« nekog drugog, a ne kao identitet »za« sebe.

U doba zrelog socijalizma, u 70-im i 80-im godinama 20. stoljeća, postoji i među Hrvatima jugoslavenski identitet[24]. Jugoslavenski je identitet kod nekoga mogao postojati i paralelno s hrvatskim, ne kao primarni, nego kao sekundarni osjećaj pripadnosti.

Političke promjene na početku 90-ih (osamostaljenje Hrvatske, slom socijalizma, rat i s njim povezana nacionalna mobilizacija, migracije stanovništva iz ratom ugroženih područja u gradove) stvaraju preduvjete za protuudar ruralne kulture: nacionalni se identitet počinje izražavati kroz tamburašku glazbu, povratak folka, naivnu umjetnost. U urbanizmu i arhitekturi padaju i zadnje barijere kaosu i neukusu pa dolazi do urbanističke devastacije čitavih dijelova Hrvatske, uključujući i dijelove Zagreba. Shvaćanje hrvatskoga nacionalnog identiteta vraća se na stanje prije Drugoga svjetskog rata pa dolazi do paradoksalne situacije: dok se Hrvatska deklarativno želi približiti Zapadnoj Europi, u stvarnosti je od nje sve udaljenija. U obrascima ponašanja počinju dominirati patrijarhalnost, nasilje, nepoštivanje pravnog sustava kojeg zamjenjuju neformalne klanske veze; drugim riječima, dominiralo je sve ono što volimo nazivati »balkanskim«.

Prestankom rata, u nedostatku vanjskog neprijatelja »protiv« kojeg bi se gradio vlastiti identitet, počinju jačati lokalni identiteti, izraženi – možda najjasnije, ali ne i najtočnije – u privrženosti lokalnim nogometnim klubovima. Do izražaja, kroz sukobe sa Zagrebom kao središtem vlasti, dolaze i regionalni identiteti: slavonski, dalmatinski, istarski. Oni nisu istovjetni nestalom slavonstvu, dalmatinskom autonomaštvu ili talijanski obojenom istrijanstvu, jer nisu protuhrvatski, ali postoji opasnost da ti parcijalni identiteti nadjačaju opći hrvatski identitet.

[24] Sekulić i dr., *Sukobi i tolerancija,* Zagreb: Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, 2004.

Možemo li danas pretpostaviti kakav bismo identitet trebali graditi u skorijoj budućnosti, želimo li da Hrvatska u europskoj i svjetskoj zajednici zauzme mjesto koje bi većini njezinih stanovnika odgovaralo? To je, naravno, vrlo teško, jer nam vjerojatno nije sasvim jasno kakvo bi to mjesto trebalo biti, no pretpostavimo da nam je cilj ravnopravno članstvo u Europskoj uniji te prepoznatljivost i prihvatljivost u međunarodnoj zajednici. Takav novi hrvatski identitet trebao bi biti poticajan, a ne restriktivan; morao bi biti kompleksan i prilagodljiv, a ne sveden na nekoliko okamenjenih elementarnih čestica. U njega bi trebalo biti uključeno sve što je nastalo na prostoru Hrvatske, bez obzira na etničku pripadnost tvoraca određene baštine (rimske građevine, latinska književnost, talijanska kultura u Dalmaciji i Istri, srpski manastiri i dr.). On bi trebao uključivati i pozitivne utjecaje globalizacijskih procesa, uz poštivanje lokalnih identiteta. Trebalo bi ponovno osnažiti zajedničke elemente identiteta, tolerirajući regionalne, jer je zajednički identitet potreban za normalno funkcioniranje države.

Neophodno je da odredimo pravu mjeru naših vrijednosti, naspram sadašnjoj megalomaniji i nekritičnosti, u kojima smo skloni precijeniti ono što imamo i što smo stvarali, jer neopravdano uvjerenje u vlastite velike vrijednosti umrtvljuje inicijativu, poduzetništvo i želju za postizanjem što boljih rezultata.

Potrebni su nam jasni simboli identiteta kao poruka o tome što smo i što nudimo drugima. Ti simboli ne smiju biti svedeni na banalnosti tipa kravate (iako je ta vrsta simbola pogodna u turističke svrhe). Osnovne vrijednosti identiteta moraju se zasnivati na poštivanju demokracije, pravnog sustava (napose ljudskih prava i prava manjina), otvorenosti prema kulturnim tekovinama drugih naroda i na kvalitetnom obrazovanju (kvaliteti radne snage) kao općim vrijednostima, te na hrvatskom jeziku i vlastitoj kulturi kao posebnim elementima. Potrebno je pronaći pravu mjeru odnosa općeg (internacionalnog) i nacionalnog.

Stvaranje novoga, suvremenoga hrvatskog identiteta, jedna je od najvažnijih zadaća hrvatske intelektualne elite. Bez njegova ostvarenja Hrvatska će se teško izboriti za bolju budućnost.

Dario Čepo

ODLUČIVANJE U EUROPSKOJ UNIJI

Uvod

Što je odlučivanje u kontekstu Europske unije, odnosno unutar europske institucionalne strukture? Neposredan povod iz kojeg je nastao ovaj rad bio je komentar u tjedniku *Novosti:*

»U Europskoj uniji … veći imaju proporcionalno veći broj glasova i predstavnika u njenim tijelima.«[1]

Ta rečenica ne pokazuje sve nijanse u postupku odlučivanja na europskoj razini – nijanse o kojima se odlučivalo kako ne bi bilo pomisli da veće države mogu ili žele eksploatirati manje države u EU-u. Sličnih rečenica i sličnih problema u pogledu djelovanja EU-a i njegovih institucija možemo pronaći svakodnevno, naravno ne jedino u hrvatskome javnom prostoru i u hrvatskim medijima,[2] nego i u nizu država članica EU-a, pa i šire. Podvođenje konačnog produkta dugotrajnih i minucioznih pregovora između predsjednika država i vlada, aktivnosti zastupnika u Europskom parlamentu, djelovanja Europske komisije, presuda Europskoga suda pravde pod zajednički naziv diktata iz Bruxellesa uvelike pojednostavnjuju i iskrivljuju razumijevanje fun-

[1] Gavrović, M., »Mediteran radi, Bruxelles se gradi«, *Novosti,* 21. 10. 2011., 9–10.

[2] Ovdje, naravno, a zato je i istaknut komentar iz tjednika *Novosti,* smatram medije ključnim akterima koji pridonose ovako površnom tumačenju kompleksnog djelovanja Europske unije, ali u njima vidim i silu koja može pomoći da se takve zablude, mitovi ili neistine što je moguće brže izbrišu iz političkog diskursa određenog društva. Jesu li to mediji u stanju, sasvim je drugo pitanje.

kcioniranja europske institucionalne strukture[3]. Ako se i uđe dublje u smisao odluka koje se donose na europskoj razini, proces odlučivanja koji je do te odluke doveo gotovo se redovito želi smjestiti u kontekst političkog odlučivanja, gdje se na politiku gleda kao na igru nultoga zbroja, u kojoj je nečiji dobitak uvijek popraćen i gubitkom neke druge strane – pretvarajući na taj način političko djelovanje na europskoj razini u antagonistički odnos Sjevera prema Jugu, starih članica prema novima, ili, najjednostavnije, Njemačke prema svima ostalima.

Treba imati na umu da govoreći o odlučivanju u EU-u govorimo o izrazito kompleksnoj pojavi koja je nastajala i razvijala se kroz više od šezdeset godina postojanja jednog ili drugog oblika europskog integriranja. Pritom također valja imati na umu da se svako pitanje ne rješava na jednak način, odnosno da o pojedinom pitanju i razini integracije koja je postignuta u tom sektoru, području ili aktivnosti kojoj to pitanje pripada ovisi i koje će europske i nacionalne institucije biti uključene u donošenje konačne odluke, kolika će biti uloga ili snaga pojedine institucije ili aktera u tom procesu i na koji će se način implementirati konačna odluka.

Kada se govori o odlučivanju na razini EU-a treba ponajviše imati na umu razliku između tzv. metode Zajednice kakvu je zamislio već Jean Monnet, a u kojoj bi, najgrublje rečeno, nadnacionalne institucije imale ključnu ulogu u formuliranju i donošenju konačne odluke, od međuvladine ili intergovernmentalističke metode u kojoj su predstavnici država članica ključni akteri, a odluke koje se donose i proces odlučivanja koji je s tim povezan više sliče diplomatskom pregovaranju kakav postoji u međunarodnim institucijama poput UNESCO-a, OESS-a itd., nego nekom federaliziranom političkom entitetu.

Također – a to je još jedan od mitova, odnosno još jedna od zabluda s kojom se svakodnevno suočavamo – treba voditi računa i o tome da se sve odluke ne donose preglasavanjem, pa stoga rečenica iz komentara u *Novostima,* sve da je i točna, ne bi bila razlog za alarm, već da se u nizu polja djelovanja i dalje zadržava jednoglasnost kao mehanizam za

[3] Pri čemu euroskeptičnim ili antieuropski nastrojenim komentatorima vrlo dobro dođe što i taj »glavni grad« nove tvorevine kojoj, po njihovu mišljenju, srljamo, počinje omraženim slovom B.

donošenje odluka. Iako se svakim novim ugovorom širi broj područja u kojima se može odlučivati većinski a ne konsenzusno, i u tom su slučaju politički akteri osigurali niz mehanizama kojima se mogu poslužiti nacionalne političke elite u želji zaštite vitalnih nacionalnih interesa. Riječ je ne samo o jednoglasnosti u odlučivanju o nizu najvažnijih i najosjetljivijih pitanja, nego i o potrebi da se i prilikom većinskog odlučivanja osigura da većina država članica glasa za pojedinu odluku, i da ta većina članica unutar sebe obuhvaća i većinu stanovništva. Na taj se način želi osigurati da malen broj velikih država konstantno ne preglasava manje države članice, kao i da odluka koja je donesena ima barem pasivnu, ako ne već aktivnu, potporu većine europskog stanovništva.

No uz te mehanizme europski su ugovori osigurali još niz načina kako na najbolji mogući način legitimizirati konačnu odluku i u sam proces uključiti što više aktera, kako bi ih se kao *stakeholdere* uvjerilo da je konačna odluka najbolja moguća, odnosno da je ona rezultat najvećega kompromisnog dosega koji je u postojećoj konstelaciji političkih snaga moguć. S tim su ciljem u proces odlučivanja u manjoj ili većoj mjeri uključeni predstavnici vlada, građani kroz Europski parlament posredno i kroz referendume, odnosno institut građanske inicijative neposredno, lokalni politički dužnosnici kroz Odbor regija, predstavnici ekonomske i socijalne sfere, dakle poslodavaca i radnika, kao ključnih partnera u odlučivanju svakog demokratskog političkog sustava kroz Ekonomski i socijalni odbor, zastupnika u nacionalnim parlamentima te u konačnici i pravosudne institucije kroz odluke Europskoga suda pravde i nacionalnih sudova o pitanjima iz europske pravne stečevine.

U nastavku ovog rada velik će se naglasak staviti na zakonodavno odlučivanje Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije, kao ključnih institucija u procesu donošenja odluka na europskoj razini. Pritom je posebno važno promotriti ulogu Europskoga parlamenta, koji je iz slabe institucije bez relevantnih ovlasti izrastao u moćnoga političkog aktera koji legitimnost djelovanja crpi iz izravnih izbora pomoću kojih europski građani mogu izvršiti utjecaj na europsku *policy*-orijentaciju.

Zakonodavne ovlasti Europskoga parlamenta

Temeljni ugovori nisu davali značajne ovlasti Europskom parlamentu u gotovo nijednom pitanju. Glavna njegova ovlast bila je davanje mišljenja u određenim zajedničkim poljima djelovanja, no mišljenje europarlamentaraca Vijeće nije moralo uzeti u obzir u donošenju konačnog akta. Polaganim koracima u smjeru jačanja vlastitog položaja, Europski je parlament u gotovo svim situacijama nastojao ukazati na nedovoljne ovlasti i povezati slabost vlastite institucije s demokratskim deficitom, odnosno nelegitimnošću pravila koje donose neizabrani predstavnici. Europski su zastupnici koristili svaku sudsku presudu koja im je išla u korist, poticali su neformalnu suradnju s Europskom komisijom, vršili pritisak na Vijeće, lobirali u nacionalnim parlamentima ili su samostalno tumačili određena prava i ovlasti koji su implicitno proizlazili iz nekog od članaka postojećih ugovora. Europski se parlament, osobito nakon uvođenja izravnih izbora njegovih članova, gotovo beskompromisno (barem iz kuta gledanja članova Vijeća ministara) koristio danim ovlastima koliko god bile male, čime je htio dati do znanja da mu, kao jedinom izravno izabranom europskom tijelu u protofederalnom okruženju, pripada mnogo važnije mjesto od postojećega (Dinan, 2005.: 328).

Današnje je stanje u pogledu snage i ovlasti Europskoga parlamenta drukčije, jer je dobio niz novih ovlasti, s tim da je mogućnost njegova djelovanja kao suzakonodavca nemjerljivo porasla. To je pravo Lisabonskim ugovorom dodatno prošireno, ojačano i pretvoreno u redoviti zakonodavni postupak, u kojemu Europski parlament zauzima ravnopravno mjesto s Vijećem Europske unije kada ono djeluje kao zakonodavac. Time se pokazuje da se od Jedinstvenog europskog akta preko Ugovora iz Maastrichta te Amsterdama do, zaključno, Lisabonskog ugovora Europski parlament razvio iz nevažnoga savjetodavnog tijela u potencijalno moćnog igrača u zakonodavnom procesu (Tsebelis i dr., 2001.: 573), bez obzira na postojeće prepreke jačanju njegova položaja, primjerice u pitanju zakonodavne inicijative. Tako utemeljen odnos dviju europskih predstavničkih institucija, po mišljenju mnogih, razumljiv je, jer je suvremeni Europski parlament

oživotvorenje institucionalizirane verzije građanskog predstavništva unutar nadnacionalnih struktura izgrađenih suradnjom političkih elita, pa je u svom djelovanju bliži interesima građana nego njihovih vlada, koje su predstavljene u Vijeću Europske unije (Sarikakis, 2005.: 168).

Budući da je u većini razdoblja razvoja europskog integracijskog procesa Vijeće bilo jedini zakonodavac, koji je potvrđivao, mijenjao ili odbacivao prijedloge Europske komisije, uz sasvim malu savjetodavnu ulogu Europskoga parlamenta u ograničenom broju slučajeva, treba vidjeti na koji su se način članovi Europskoga parlamenta mogli i znali koristiti novostečenim ovlastima i kako je izvorno tumačenje tih ovlasti dovelo do njihove evolucije i razvoja, sistematiziranja i širenja.

Procedura konzultiranja ili savjetovanja

Na počecima djelovanja Europskoga parlamenta, odnosno Zajedničke skupštine kao njegove prethodnice, jedina ovlast koju su zastupnici imali bilo je davanje mišljenja o određenim pitanjima o kojima je, na prijedlog Europske komisije, raspravljalo Vijeće. To mišljenje nije moralo biti, a često nije ni bilo, uzimano u obzir u donošenju konačnog akta. Znajući na koji je način Vijeće uzimalo u obzir mišljenja koje je podnosio Europski parlament, pravo na savjetovanje, koje je Europski parlament dobio Rimskim ugovorima (Hix, 2002.: 261), činilo se kao model djelovanja koji će imati iste probleme. Procedura savjetovanja, naime, obvezuje Europsku komisiju da zatraži mišljenje od Europskoga parlamenta o određenom zakonodavnom prijedlogu u ograničenom broju *policy*-pitanja. U trenutku donošenju dvaju ugovora radilo se o 33 članka o kojima su predstavnici država smatrali potrebnim tražiti savjetovanje s Europskim parlamentom (Corbett, Jacobs i Shackleton, 2005.: 196). Nakon što Europski parlament iznese svoje mišljenje, Vijeće može donijeti samostalnu odluku o prijedlogu Europske komisije, neovisno o tome je li mišljenje parlamentaraca pozitivno ili negativno. Europski parlament imao je, prema tome, slabu, gotovo simboličku ulogu u procesu donošenja odluka. No za razliku od početne ovlasti davanja neobvezujućeg mišljenja, koja je ovisila o želji Vijeća da neko pitanje pošalje na razmatranje Europskome parlamentu, u Rimskim je ugovori-

ma jasno iznesena obveza da se prije donošenja konačne odluke mora dobiti mišljenje Europskoga parlamenta (Dinan, 2005.: 331).

Ovu malu, ali značajnu razliku između tih dviju ovlasti Europski je parlament shvatio kao pravo odugovlačenja s davanjem parlamentarnog mišljenja, sve dok se neki od njegovih zahtjeva ne prihvate. Tome u prilog išla je i činjenica da ugovori nisu stipulirali rok u kojem je Europski parlament morao donijeti odluku.[4] Na temelju toga, članovi Europskoga parlamenta nastojali su pasivnim djelovanjem spram ponuđenih prijedloga ojačati vlastitu pregovaračku poziciju i dovesti do prihvaćanja svojih amandmana, čime su značajnije profilirali vlastito djelovanje. Naime, ako Europska komisija ponudi svoj prijedlog zakonodavnog akta bez mišljenja Europskoga parlamenta, odnosno ako ponuđeni akt Vijeće usvoji bez prethodno dobivenog mišljenja (iako ga prilikom prihvaćanja ne mora uzeti u obzir), doneseni će akt Europski sud pravde proglasiti ništetnim i on neće stupiti na snagu (Dinan, 2005.: 332). Tom je ovlašću Europski parlament dobio aktivnu ulogu u procesu odlučivanja na europskoj razini, čime se nastojalo djelovati na djelomičnu uspostavu institucionalne ravnoteže i jačanja demokratskog karaktera usvojenih akata (Varela, 2009.: 9). Europski je parlament, dakle, imao mogućnost utjecanja na zakonodavni proces čak i u slučaju uporabe procedure savjetovanja, kao najslabije ovlasti koja mu je dodijeljena. Parlamentarci mogu odbiti dati mišljenje o prijedlogu Europske komisije ako pretpostavljaju da će tako natjerati predstavnike Vijeća na popuštanje i prihvaćanje njihovih primjedbi i prijedloga, odnosno da će u suradnji s Europskom komisijom moći neke od svojih amandmana uvrstiti u izvorni prijedlog, pri čemu ga Vijeće Europske unije teže može odbiti.

U razdoblju do donošenja odluke Vijeća parlamentarci nastoje amandmanima na prijedlog Europske komisije uvjeriti njezine predstavnike da su određene promjene potrebne. Ako oni amandmane prihvate, Europski parlament daje suglasnost, odnosno glasuje o deklaraciji kojom

[4] Da nije riječ o nenamjernoj pogrešci predlagača Rimskih ugovora govori i činjenica da je nizom članaka Vijeću dana obveza konzultiranja Ekonomskog i socijalnog odbora, uz naznaku da je ono dužno odgovoriti u određenom roku (Corbett, Jacobs i Shackleton, 2005.:196).

se daje mišljenje o prijedlogu. Ako, pak, Europska komisija odbije amandmane zastupnika, oni mogu, nezadovoljni takvom odlukom, prijedlog vratiti na dodatno razmatranje u resorni odbor, produžujući vrijeme potrebno za prihvaćanje prijedloga i njegovo stupanje na snagu. Na taj način zastupnici u Europskom parlamentu na sebe preuzimaju ulogu uvjetnog *agenda-settera* (Varela, 2009.: 9), odnosno institucije koja može utjecati na postavljanje dnevnog reda na način da je predložene odluke Vijeću teže odbiti nego prihvatiti (s obzirom da odbijanje prijedloga koje je ponudila Europska komisija, a koji mogu biti modificirani amandmanima Europskoga parlamenta, mora biti jednoglasno, dok se većina prijedloga može prihvatiti kvalificiranom većinom članova Vijeća Europske unije). Svojim odugovlačenjem Europski je parlament mogao vršiti mnogo veći utjecaj na proces donošenja odluka nego što je to normativno procedura savjetovanja predviđala.[5]

Europski je parlament bio odlučan koristiti tu mogućnost, iako ograničeno, u onim situacijama u kojima je mogao biti uspješan u jačanju vlastita položaja u odnosu na ostale europske institucije. Broj slučajeva u kojima mu je to i uspijevalo ovisio je, prije svega, o kompetenciji i taktičkim vještinama europarlamentaraca i njihovih pomoćnika. Svjesni toga, članovi Vijeća odlučili su proširiti proceduru savjetovanja na gotovo sva relevantna polja. Proceduru tzv. dobrovoljnog savjetovanja nekoliko godina kasnije proširili su i na probleme koji se ne smatraju relevantnima, što pretpostavlja obuhvaćanje svih pitanja s kojima se Vijeće, na prijedlog Europske komisije, bavilo (Corbett, Jacobs i Shackleton, 2005.: 197). Iz toga se može lako zaključiti da su zastupnici u Europskome parlamentu, unatoč očitoj slabosti ponuđene procedure zakonodavnog djelovanja, znalački iskoristili njezine prednosti, te u suradnji i uz pomoć drugih europskih institucija (Europske komisije i Europskoga suda pravde) ojačali svoju poziciju.

Korištenjem procedure savjetovanja europski su zastupnici prvi put značajnije zakoračili u zakonodavni proces na europskoj razini,

[5] To odugovlačenje ipak se ne može provoditi unedogled, jer se od Europskog parlamenta očekuje, kao što je to u jednoj od svojih presuda iznio i Europski sud pravde, da pošteno surađuje s ostalim institucijama Europske unije (Nugent, 2006.: 242).

pri čemu su Europskom parlamentu dali pravo glasa (Varela, 2009.: 29) u odlučivanju o nizu područja važnih za građane. To je bilo važno dostignuće ne samo u razdoblju kada je procedura savjetovanja bila jedini način na koji su europski zastupnici mogli utjecati na proces donošenja odluka na europskoj razini, nego i u današnjim okvirima, jer je procedurom savjetovanja dugo bilo obuhvaćeno više od polovice ukupne zakonodavne djelatnosti na europskoj razini (Hix, 2008.: 152). No uvođenjem procedure suradnje, a potom uspostavom i proširenjem procedure suodlučivanja, umanjena je važnost procedure savjetovanja.

Procedura suradnje

U slučaju procedure savjetovanja prijedlog Europske komisije prolazi samo jedno čitanje pred Europskim parlamentom prije nego što ga Vijeće prihvati (ili odbije), bez obveze prihvaćanja mišljenja Europskoga parlamenta. S obzirom na tako ograničenu ulogu Europskoga parlamenta i sve značajnije djelovanje intergovernmentalističkih institucija, ponajviše Europskoga vijeća, predstavnici država članica odlučili su tijekom pregovora o Jedinstvenom europskom aktu unaprijediti zakonodavni proces uvođenjem procedure suradnje (Dinan, 2005.: 332). Njome je dana mogućnost Europskom parlamentu da na nizu područja koristi pravo na drugo čitanje zakonodavnih prijedloga, čime je jačala njegova uloga i mogućnost dodatnog utjecaja na izmjenu ponuđenih zakonodavnih akata.

Slično kao i u proceduri savjetovanja, Europska komisija u korištenju procedure suradnje šalje prijedlog novog akta objema institucijama. Europski parlament o njemu raspravlja i donosi amandmane, koji se potom šalju Vijeću Europske unije. U prvom čitanju ono ima obvezu iznijeti tzv. zajedničko stajalište o prijedlogu i amandmanima koje je ponudio Europski parlament. Pritom mora ponuditi detaljno objašnjenje zajedničkog stajališta te razloge eventualnog odbijanja ponuđenih amandmana. Europski parlament, ako je nezadovoljan objašnjenjem Vijeća, može u drugom čitanju apsolutnom većinom glasova donijeti dodatne amandmane na zajedničko stajalište ili ga potpuno odbaciti. Odbacivanje zajedničkog stajališta ne znači automatski i propast pri-

jedloga Europske komisije, jer ga Vijeće ipak može donijeti jednoglasnom odlukom (Corbett, Jacobs i Shackleton, 2005.: 206). No kako je jednoglasnost teško postići u tako velikom i heterogenom tijelu, i kako odluka Europskoga parlamenta ipak ima određenu političku težinu, Vijeće će uglavnom biti sklonije pronalaženju kompromisa u procesu međuinstitucionalnog pregovaranja (Nugent, 2006.: 243). Stoga je Europski parlament bio zadovoljan implikacijama koje je nudila procedura suradnje, iako se ona mogla koristiti u ograničenom broju pitanja. Time je, kao što je istaknuo Dinan (2005.: 333), omogućena dotad nezabilježena razina demokratske kontrole.

Procedura suodlučivanja u Ugovoru iz Maastrichta te, ponajviše, njezino proširenje i reforma u Ugovoru iz Amsterdama označili su praktički nestanak procedure suradnje. Iako je većina europskih zastupnika tu promjenu protumačila kao velik uspjeh, jer je Europski parlament, osobito nakon amsterdamskih promjena, dobio mogućnost da odbaci konačni prijedlog, Tsebelis je ustvrdio da je mogućnost uvjetnog *agenda-settera,* koju je Europski parlament imao tijekom korištenja procedure suradnje, bila mnogo značajnija za položaj te institucije u procesu donošenja odluka, od uloge veto-igrača koju Europski parlament ima u proceduri suodlučivanja. Stoga je on u biti izgubio moć[6] u unutarinstitucionalnoj strukturi uvođenjem i proširenjem procedure suodlučivanja (Tsebelis i dr., 2001.: 579 i 597).

[6] Unatoč tome, postoje naznake da je Europski parlament mogao biti uvjetni *(conditional) agenda-setter* prilikom korištenja procedure suradnje, jer može utjecati na oblik i sadržaj prijedloga podnošenjem strateških amandmana koje bi, nakon njihova usvajanja od strane Europske komisije, Vijeću teže bilo odbaciti nego usvojiti. Mogućnost postavljanja dnevnog reda odnosi se na ključnu ulogu Europske komisije, koja mora prihvatiti parlamentarni amandman, pa je moć djelovanja europarlamentaraca bila uvjetovana spremnošću Europske komisije na suradnju (Kreppel, 2002.: 787). Drugi autori ističu da Europski parlament može posredno utvrđivati dnevni red samo ako ima informacije koje Europska komisija nije imala dok je izrađivala prijedlog, ili ako se preferencije političkih aktera promijene tijekom zakonodavnog procesa (Crombez, Steunenberg i Corbett, 2000.: 364). U tom slučaju Europski parlament može podnijeti amandmane, koje Europska komisija može prihvatiti i inkorporirati u svoj prijedlog, ili ih može prihvatiti Vijeće Europske unije tijekom razmatranja ponuđenog prijedloga.

Procedura suglasnosti

Europski je parlament donošenjem Jedinstvenog europskog akta dobio ovlast (koja je potom proširena ugovorima iz Maastrichta i Amsterdama) da djeluje putem procedure suglasnosti[7]. U proceduri suglasnosti u postupku donošenja određenog akta Europski parlament ima obvezu podnijeti deklaraciju s mišljenjem o određenom prijedlogu u jednom čitanju i bez mogućnosti podnošenja amandmana. No kako u određenim slučajevima Europski parlament svoju odluku donosi apsolutnom većinom glasova svih zastupnika, moguće je korištenje svojevrsnih veto-ovlasti (Nugent, 2006.: 244; Corbett, Jacobs i Shackleton, 2005.: 222). Prema Ugovoru iz Amsterdama, Europski parlament mora biti konzultiran pomoću procedure suglasnosti u slučajevima kada su prekršena temeljna načela Europske unije (sloboda, demokracija, poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda). Nakon Ugovora iz Nice procedura suglasnosti proširena je i odnosi se na sve situacije u kojima postoji sumnja da će neka država prekršiti temeljna načela[8] (Nugent, 2006.: 112).

To što procedura suglasnosti ne daje toliko prostora za proceduralno manevriranje Europskome parlamentu, poglavito ga onemogućujući u podnošenju amandmana na ponuđeni prijedlog, više je nego razumljivo ako se u obzir uzme da su odluke na koje se procedura suglasnosti odnosi vrlo osjetljive prirode. Riječ je, prije svega, o ratificiranju međunarodnih sporazuma i ugovora, koje je uime država članica potpisala Europska komisija ili koje su države članice dogovorile uime Europske unije, a čija je mogućnost promjene nakon parafiranja iznimno mala ili uopće ne postoji. Ostali slučajevi u kojima se koristi procedura suglasnosti odnose se na sankcioniranje država članica, djelovanje Europske središnje banke i na pravila za izbor Europskoga parlamenta (koje donose države članice). To zahtijeva da se rasprava

[7] Procedurom suglasnosti on je dobio jednaka prava kao i Vijeće u ratificiranju ugovora o pristupanju novih država članica, odnosno potpisivanju ugovora o pridruženju kao prvom koraku na putu pristupa nove države Uniji. Ugovorom o Europskoj uniji ta je procedura proširena na gotovo sve međunarodne ugovore koje sklapa Europska komisija u ime država članica (Judge i Earnshaw, 2003.: 52).

[8] Razlog usvajanja ove ovlasti bio je nenadani uspjeh radikalno desne Slobodarske stranke Jörga Haidera na izborima u Austriji (Nugent, 2006.: 112).

ograniči na srž problema, te bi aktivnije uključivanje zastupnika putem podnošenja amandmana usporilo brz postupak. To, ipak, ne znači da Europski parlament nema nikakvu ulogu u pitanjima koja potpadaju pod proceduru suglasnosti, jer je jednakim ograničenjima podvrgnuto i Vijeće, ali na jednak način, poglavito u pitanju ratificiranja međunarodnih ugovora, djeluju i nacionalni parlamenti. Vijeće, primjerice, u postupcima koji potpadaju pod proceduru suglasnosti mora djelovati konsenzusom, odnosno ima obvezu donijeti zajedničko stajalište jednoglasno. Ako ga Europski parlament ne prihvati običnom ili apsolutnom većinom glasova, ovisno o tipu akta, ono automatski pada, pa Vijeće ne može djelovati samostalno u preglasavanju Europskoga parlamenta i izglasavanju predloženog akta (Corbett, Jacobs i Shackleton, 2005.: 223).

Procedura suglasnosti specifična je ovlast djelovanja u zakonodavnom procesu Europske unije, koja nije nastala izravno iz nekog ranijeg prava. Njome je Europski parlament ostvario utjecaj na polju međunarodnih sporazuma, a posredno i na polju zajedničke vanjske politike, što je dodatno ojačalo njegov položaj u europskoj institucionalnoj strukturi (Corbett, Jacobs i Shackleton, 2005.: 230). No procedura zakonodavnog djelovanja, koja je zbiljski utjecala na postizanje ravnopravnog odnosa Europskoga parlamenta s Vijećem Europske unije, nastala je najkasnije, ali je ostavila najdalekosežnije posljedice na proces donošenja odluka na europskoj razini. Riječ je, naravno, o proceduri suodlučivanja, odnosno o redovnom zakonodavnom postupku, kako se ta procedura naziva od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora.

Procedura suodlučivanja ili redovni zakonodavni postupak

Procedura suodlučivanja, uvedena Ugovorom iz Maastrichta i značajnije reformirana Ugovorom iz Amsterdama, donošenjem Lisabonskog ugovora smatra se redovnim zakonodavnim postupkom. Ona uspostavlja Europski parlament kao izravnoga zakonodavca, koji je u velikom broju slučajeva jednako važan kao i Vijeće[9]. Europski je parla-

[9] Važno je i to što se prvi put prijedlozi koji se razmatraju u skladu s ovim proceduralnim pravilom podnose u ime obiju institucija, jer su se u prijašnjim slučajevima prijedlozi Europske komisije podnosili samo u ime Vijeća kao vrhovnoga zakonodavnog tijela.

ment inzistirao na ovlastima koje nudi procedura suodlučivanja, barem od prvih izravnih izbora, ističući da institucija koja legitimnost izvodi iz suverene volje građana izražene na izborima mora imati važnu ulogu u procesu odlučivanja. Ranije korištena procedura suradnje oduvijek se smatrala pripremnom fazom u uvođenju procedure suodlučivanja (Dinan, 2005.: 334).

Procedura suodlučivanja jednaka je proceduri suradnje sve do završetka drugog čitanja pred Europskim parlamentom (vidi dijagram 1.). Ako Vijeće i Europski parlament nisu suglasni o sadržaju prijedloga, europarlamentarci ga mogu odbiti apsolutnom većinom glasova. Istom većinom mogu donijeti i amandmane na prijedlog Europske komisije, koji se potom šalju Vijeću. Ono može usvojiti parlamentarne prijedloge, čime se prijedlog automatski usvaja, a može ih i odbiti, nakon čega se stvara *ad hoc* pomirbeni odbor. Ako rješenje proizišlo iz pregovara predstavnika tih dviju institucija bude prihvaćeno većinom glasova parlamentaraca i kvalificiranom većinom ministara ili njihovih predstavnika, prijedlog Europske komisije je prihvaćen. Ako do kompromisa ne dođe, prijedlog se ne usvaja[10].

Ta je procedura dodatno unaprijeđena Ugovorom iz Amsterdama, čime je ojačan položaj Europskoga parlamenta u zakonodavnom procesu. Prvo, prijedlog može stupiti na snagu ako Vijeće prihvati sve amandmane Europskoga parlamenta dane u prvom čitanju. U tom je slučaju ono dominantna institucija, jer njegovom odlukom konačni prijedlog stupa na snagu. Druga promjena potpuno mijenja odnose, jer omogućuje Europskome parlamentu da usvoji zajedničko stajalište Vijeća i tako izglasa prijedlog zakona već u drugom čitanju (König i dr., 2007.: 284). Ima li se na umu da Europski parlament ima konačnu ulogu u trećem čitanju, čini se da je Amsterdamski ugovor ipak doveo do njegova razmjernog jačanja. Prema tome, Europskom bi parlamentu u interesu bilo davati amandmane na Komisijine prijedloge, jer će oni biti usvojeni ili će procedura ući u fazu iz koje može proizići znatno veći utjecaj Europskoga parlamenta nego Vijeća. Ključna je razlika

[10] Ponekad se može dogoditi da pomirbeni odbor ponudi kompromisni prijedlog, ali ga jedna od institucija odbije.

između maastrichtske i amsterdamske verzije procedure suodlučivanja u tome što prema revidiranoj amsterdamskoj verziji Vijeće više nema mogućnost konačnog odlučivanja o prijedlogu, ako ga je prethodno odbacio Europski parlament. Tako je Europska komisija ključni institucionalni gubitnik, jer više nema mogućnost manevriranja kako bi konačna verzija njezina prijedloga bila prihvaćena (Crombez, Steunenberg i Corbett, 2000.: 366).

Glavna je odlika te procedure što pretvara Europski parlament u istinskog veto-igrača u zakonodavnom procesu[11] (Nugent, 2006.: 243), jer korištenjem procedure suodlučivanja Europski parlament može utjecati na konačni sadržaj neke odluke (Selck i Steunenberg, 2004.: 42). Njime je tako do maksimuma dovedeno pravo Europskoga parlamenta da se o njegovu mišljenju mora ne samo voditi računa u donošenju europskih zakonodavnih akata, nego jača i njegova uloga kako bi taj proces bio dovoljno demokratski legitiman da umanji demokratski deficit na europskoj razini. Lisabonski ugovor, kao što je istaknuto, tu proceduru pretvara u redovni zakonodavni postupak i proširuje na cijeli niz novih područja djelovanja, ne mijenjajući njezinu bit.

Uloga i ovlasti Vijeća Europske unije

U početku razvoja ideje o Europskoj zajednici za ugljen i čelik nije bila predviđena institucionalizacija Vijeća ministara[12], jer je neovisnost nadnacionalne Visoke vlasti (preteče Europske komisije) trebala biti zagarantirana kako bi se nadišli uski nacionalni interesi i osigurao

[11] Uloga veto-igrača vrlo je važna za jačanje položaja Europskoga parlamenta u europskoj institucionalnoj strukturi, iako je ona u bikameralnim sustavima gotovo redovito dana drugim domovima, odnosno onima koji štite interese saveznih jedinica (država, pokrajina, regija).

[12] Vijeće ministara, Vijeće Europske unije i Vijeće sinonimi su i naizmjence se koriste kako bi označili europsku instituciju s dvojakom izvršno-legislativnom strukturom koja u procesu donošenja odluka predstavlja države članice Europske unije. Nikako je se ne smije miješati s Europskim vijećem, koje okuplja predsjednike država ili vlada članica EU-a s ciljem odlučivanja o općim smjernicama razvitka Europske unije, kao ni s Vijećem Europe, samostalnom regionalnom organizacijom usmjerenom na zaštitu ljudskih prava i sloboda i poticanje razvitka vladavine prava u europskim državama.

uspjeh ideje europskoga sektorskog ujedinjenja. Kao što je uspostava Europskoga parlamenta, odnosno Zajedničke skupštine, bila simbolički čin usmjeren na uključenje nacionalnih parlamenata kao izravno izabranih predstavnika suverene volje građana u europski integracijski proces, slična je simbolička uloga bila namijenjena i Vijeću. Predstavnici nacionalnih vlada zamislili su ga kao protutežu nadnacionalnim institucijama i kao forum u kojem bi se povremeno raspravljalo o temama od interesa za nacionalne države. Unatoč uspostavi tih dvaju tijela, Pariški je ugovor izričito isticao dominaciju Visoke vlasti u formuliranju zajedničkoga europskog djelovanja. To je bio začetak sukoba između intergovernmentalističke i supranacionalne ideje europskog integriranja koji postoji i danas.

Glasovanje u Vijeću, kao i proces donošenja odluka, iznimno su komplicirani i ovise o nizu, najčešće nacionalnih faktora. Sa svakom izmjenom temeljnih ugovora i svakom novom krizom postajali su još kompleksniji. Složena priroda glasovanja potpuno je suprotna relativno jednostavnoj formuli prema kojoj su se odluke donosile u prvim godinama djelovanja te institucije, kada se proces uglavnom bavio integriranjem tržišta ugljena i čelika, tada najvažnijih izvora energije i ekonomskoga razvitka u svijetu. Tada su glasovi svake države članice bili povezani s omjerom njezine proizvodnje ugljena i čelika (Hayes-Renshaw i Wallace, 2006.: 7), čime se svjesno odstupilo od ideje konsenzusa. Taj je način glasovanja zanimljiv i stoga što je koristio jasno utvrđene, a ne umjetno stvorene, omjere između glasova pojedinih članica, čime je moglo doći do preglasavanja većih država, odnosno država s većom proizvodnjom. Činjenica da to nije predstavljalo veći problem može se povezati s vrlo specifičnim odlukama koje su se donosile, a koje nisu imale znatniji utjecaj na područja nepovezana s proizvodnjom ugljena i čelika.

Uvidjevši ulogu koju je u procesu europskoga sektorskog približavanja dobila nadnacionalna i nikome odgovorna Visoka vlast, te svjesni da će ideja ekonomskog integriranja radi stvaranja unutarnjeg tržišta zahtijevati mnogo više intervencija u velik broj područja izvan strogo određenih integracijskih pitanja, predstavnici država članica koji su dogovorili stvaranje Europske ekonomske zajednice i Europske

zajednice za atomsku energiju odlučili su izbalansirati odnos između nadnacionalnog i intergovernmentalističkog pristupa. Imajući to u vidu, za svako je od navedenih integracijskih polja (atomska energija i ekonomska integracija) utemeljena posebna Europska komisija kao mnogo slabiji ekvivalent Visokoj vlasti. Dominantnu ulogu u novim ugovorima dobilo je Vijeće kao temeljno tijelo za donošenje odluka i poticanje integracije. Ti su ugovori otvorili mogućnost konkuriranja tih dvaju tijela (Hayes-Renshaw i Wallace, 2006.: 8), s obzirom na njihovu isprepletenu ulogu u europskom institucionalnom dizajnu.

Kompleksna trojna struktura Europske komisije (i Visoke vlasti) i Vijeća, koji su predstavljali po jedan integracijski proces s jedne strane, te Europskoga parlamenta i Europskoga suda pravde, koji su djelovali uime svih triju integracijskih procesa s druge strane, zahtijevala je pojednostavnjivanje institucionalne strukture. Objedinjenje institucija pružilo je priliku reformi njihovih ovlasti. Nadnacionalno nastrojeni pregovarači željeli su da uloga i ovlasti buduće Europske komisije budu jednaki onima Visoke vlasti. To je bilo suprotno interesima intergovernmentalista, koji su htjeli ojačati položaj Vijeća i ukinuti snažnu i autonomnu instituciju poput Visoke vlasti. Pregovori koji su 1965. donijeli Ugovor o sjedinjenju institucija ojačali su stoga položaj nacionalnih država u odnosu na europske institucije (Hayes-Renshaw i Wallace, 2006.: 10), čime je dodatno ojačao intergovernmentalistički karakter europskog integriranja nauštrb snažnije uloge Europske komisije. Dominacija intergovernmentalizma, iako je još uvijek snažna, dovedena je u pitanje tek jačanjem Europskoga parlamenta. Nova uloga Europskoga parlamenta značila je da će Vijeće u svojemu djelovanju u obzir morati uzimati interese mnogo heterogenije institucije nego što je Europska komisija, te će se budući ritam institucionalnih odnosa uglavnom koncentrirati na pitanja odnosa tih dviju institucija.

Donošenje Jedinstvenog europskog akta bilo je, također, važno za buduće djelovanje Vijeća, jer je institucionaliziralo ideju donošenja odluka kvalificiranom većinom. Uz to je i Europski parlament dobio pravo zakonodavnog djelovanja na temelju procedure suradnje, čime je dodatno ograničen manevarski prostor Vijeća te ojačana potreba njegove bliže suradnje s europskim zastupnicima. No dok je Vijeće u

svome djelovanju unutar prvog stupa pokrivenog Maastrichtskim ugovorom bilo ograničeno zakonodavnom inicijativom Europske komisije i potrebom bliske suradnje s Europskim parlamentom, njegovo djelovanje u aktivnostima koje se ubrajaju u drugi i treći maastrichtski stup (vanjska politika i sigurnost, te suradnja u pravosudnim i unutarnjim pitanjima) bilo je potpuno autonomno. Ovlasti ostalih institucija u tim poljima bile su gotovo zanemarive, iako je Europska komisija imala pravo inicirati nove akte. Europski parlament nije imao nikakvo pravo legislativnog djelovanja, a čak ni Europski sud pravde kao vrhovno sudbeno tijelo u Europskoj uniji nije imao pravo odlučivati o legalnosti djelovanja Vijeća u drugom i trećem stupu (Hayes-Renshaw i Wallace, 2006.: 11). Time je Ugovor iz Maastrichta, koji je ojačao položaj i ovlasti Europskoga parlamenta, znatno unaprijedio i aktivnosti Vijeća, jačajući i nadalje intergovernmentalističku stranu europske integracije. Ustavnim je ugovorom potom istaknuta višeslojna uloga Vijeća, kao zakonodavnog, izvršnog[13] i koordinacijskog tijela, te se ono obvezalo na javno i otvoreno djelovanje dok zasjeda kao zakonodavno tijelo (Hayes-Renshaw i Wallace, 2006.: 13).

Odgovornost političkih aktera u Vijeću

Prema Rimskom ugovoru o utemeljenju Europske ekonomske zajednice, Vijeće se trebalo sastojati od predstavnika država članica. Navedeno je da će vlade iz svojih redova delegirati svog predstavnika (Hayes-Renshaw i Wallace, 2006.: 33). To je dovelo do današnjeg funkcioniranja devet različitih konfiguracija Vijeća, s nizom subordiniranih radnih tijela, organa i koordinacijskih odbora. Oni, doduše, postoje unutar jedinstvene, ugovorima propisane strukture, ali dodatno pridonose kompleksnosti procesa donošenja odluka i građanima kompliciraju razumijevanje djelovanja Europske unije[14].

[13] Vijeće, među ostalim, može nadzirati donošenje i provođenje brojnih odluka Europske komisije, što u srži predstavlja nadzor jednog izvršnog tijela nad drugim. To preko Corepera najčešće obavlja razgranata mreža odbora, koja se naziva komitologijom (Hancock i Guy Peters, 2000.: 482).

[14] Jedna od mogućnosti mogla se iskoristiti na samom početku osnivanja Vijeća, utemeljenjem specijaliziranog ministra bez portfelja u vladama država članica. On bi djelo-

Diferencijacija u djelovanju Vijeća, kao i njegova hijerarhizacija te prijenos proceduralnih, tehničkih i specifičnih pitanja na niže razine organizacijske strukture, potaknuti su povećanjem obujma posla kojim su se europske institucije počele baviti, kao i kompleksnošću odluka koje se moraju donijeti kako bi ta pitanja rezultirala stvaranjem unutarnjeg tržišta, jačanjem ekonomske i monetarne unije, ili funkcionalnošću zajedničke poljoprivredne politike. Diferencijacija se može opravdati željom za stručnošću, efikasnošću i funkcionalnošću procesa donošenja odluka. No usporedimo li položaj Vijeća kao zakonodavnog tijela sa sličnim institucijama u nacionalnim državama, dakle drugim domovima koji najčešće predstavljaju teritorijalne jedinice, onda se takva struktura ipak ne može opravdati. Ne samo da slične institucije na nacionalnoj razini nemaju tako kompleksnu subordiniranu strukturu, a bave se mnogo složenijim pitanjima (prije svega pitanjima nacionalne sigurnosti, pravosuđa, obrazovanja, zdravstva, vanjskopolitičkih odnosa i dr.), nego je takva struktura karakteristična za djelovanje izvršnih, a ne zakonodavnih vlasti na nacionalnoj razini, koje moraju, kako bi zadovoljile demokratske kriterije i djelovale u legitimnom ozračju, svoje poslove obavljati javno. Takav zahtjev gotovo je nemoguće tražiti od radnih tijela ili koordinacijskih organa Vijeća, čime se ideja demokratskog djelovanja zatire.

Može se dakle tvrditi da odbori imaju važnu ulogu u procesu donošenja odluka na razini Vijeća, što je najčešće posljedica nemogućn-

vao u jedinstvenom Vijeću ministara kao predstavnik svoje vlade, i u određenim bi se pitanjima savjetovao s resornim ministrima. Budući da ugovori nisu sprečavali takvu konfiguraciju, taj bi se specijalizirani ministar mogao potpuno koncentrirati na zahtjeve europske integracije, čime bi nacionalni ministri bili oslobođeni dualnog institucionalnog djelovanja. Tako formulirano Vijeće ne bi imalo potrebu za dodatnom strukturnom specijalizacijom i hijerarhizacijom svojega djelovanja, koja je nastala ponajviše zbog manjka vremena i prevelikog opsega posla kojim su se nacionalni ministri morali baviti pri raspravi o europskim pitanjima. Na taj bi način ono ojačalo kao samostalno tijelo (doduše još uvijek ovisno o nacionalnim vladama koje bi ministre postavljale), a u svojemu bi djelovanju bilo koherentnije, jer se ne bi sastajalo u devet različitih konfiguracija. Najvažnije od svega, takvim bi se ustrojstvom Vijeća odagnale kritike nedemokratskog djelovanja u procesu donošenja odluka, s obzirom da se danas više od 70% svih prijedloga dogovori na razinama nižima od ministarske, dakle na razinama neizravnih predstavnika, tehnokratskih profesionalaca, ili predstavnika nacionalnih administracija.

osti njegovih članova, koji su ujedno i ministri u nacionalnim vladama, da se potpuno posvete svim pitanjima na europskom dnevnom redu (Häge, 2007.: 322). Pitanje je nadilaze li koristi od efikasnosti procesa odlučivanja na europskoj razini štete koje takvim djelovanjem nastaju zbog manjka demokratske legitimnosti cjelokupnog procesa. Činjenica je da su ministri ograničeni raspoloživim vremenom, a isto tako i da se gotovo svi politički osjetljivi prijedlozi nalaze pred najvišom razinom Vijeća Europske unije, koja o njima donosi končanu odluku. Valjalo bi vidjeti je li takvo djelovanje prihvatljivo i treba li uime efikasnosti žrtvovati demokratsku proceduru ustaljenu u nacionalnim državama. Kritike takva djelovanja, problemi s predstavljanjem koristi od europskog integracijskog procesa europskim građanima i sve veća pojava euroskeptičnih i antieuropskih glasova pokazuju da takav način djelovanja nije potpuno prihvaćen i da bi ga valjalo reformirati.

Manjku demokratske odgovornosti i jačanju kritika o nelegitimnosti odluka donesenih na europskoj razini još više pridonosi djelovanje najznačajnijeg tijela stvorena da bi pomagalo radu Vijeća. Riječ je o Coreperu, u kojem sjede stalni predstavnici država članica u Bruxellesu u statusu veleposlanika. Time se aludira na karakter Europske unije kao međunarodne organizacije, a ne političkog entiteta koji se razvija u smjeru stvaranja federacije država. Coreper se pretvorio u *de facto* zakonodavca (Hayes-Renshaw i Wallace, 2006.: 72), odnosno u ključno tijelo u procesu donošenja odluka. Kvantitativna istraživanja razine odlučivanja u Vijeću potvrđuju da ministri izravno odlučuju samo o 35% prijedloga, što znači da se čak 65% odluka donosi na nižim razinama (Häge, 2008.: 554), koje nemaju odgovornost ni prema nacionalnim parlamentima, a pogotovo ne prema Europskome parlamentu. Istraživanja posebno ističu pojavu velikog broja prijedloga – više od 70% ukupnog broja prijedloga na dnevnom redu – koji se usvajaju jednoglasno, odnosno konsenzusom (Hagemann, 2007.: 281) i bez ulaženja u raspravu o predloženim detaljima. Ti podaci potvrđuju raskorak između djelovanja Vijeća i demokratskih zahtjeva koji se očekuju od legislativnog procesa među građanima država članica.

Unatoč tome, postoje tvrdnje da takvo djelovanje Vijeća nije sporno, te da je ono standardni dio procesa donošenja odluka i na nacionalnim

razinama vlasti. Ističe se da odlučivanje nižih formacijskih razina nije nelegitimno, niti predstavlja poticaj jačanju demokratskog deficita, jer postoji izravna linija odgovornosti od pojedinaca koji djeluju u nižim tijelima, preko ministara u čijim resorima djeluju (i koji su ih na ta mjesta postavili) i nacionalnih parlamenata (koji su potvrdili ministre), do državljana u pojedinim državama (koji su glasali za nacionalni parlament). Ta se poveznica, odnosno linija odgovornosti, ipak uvelike udaljava od koncepta otvorenog, bliskog, i od građana legitimiranog procesa donošenja odluka[15]. Činjenica je da Europski parlament nema gotovo nikakav nadzor nad tim organima i da legitimnost njihova djelovanja izvire iz imenovanja od strane izvršnih tijela država članica, a ne njihovih nacionalnih parlamenata.

Dodatna se opravdanja takva djelovanja Vijeća nastoje pokazati brigom za kompleksnost pitanja kojima se ta institucija bavi, te potrebom da se nesigurnosti zbog utjecaja dogovorenih ili predloženih procedura na buduće aktivnosti nacionalnih država umanje uključivanjem relevantnih stručnjaka u proces formuliranja konačnog prijedloga. Pritom se takvo djelovanje opravdava sličnim aktivnostima nacionalnih zakonodavnih tijela, na čijim se plenarnim sjednicama dogovara osnutak parlamentarnih odbora kako bi se iskoristila stručna i profesionalna znanja vlastitih članova (Häge, 2007.: 302). Parlamentarno je djelovanje, naime, kompleksan i zahtjevan posao. Kako bi se olakšao, mnogi suvremeni parlamenti veći dio vremena djeluju kroz odbore koji obavljaju najznačajniji dio posla, prepuštajući konačnu odluku i

[15] Koristeći se jednakom logikom, moglo bi se tvrditi da ni postojeće ovlasti Europske komisije, a koju većina kritičara napada kao izravna krivca za gubitak nacionalne suverenosti država članica, ne utječu na demokratski deficit. Povjerenici koji djeluju u određenom resoru Europske komisije legitimnost crpe iz imenovanja od strane Europskog vijeća u kojem sjede šefovi država i vlada članica Europske unije, koje su na tu funkciju izabrali pojedinačni nacionalni parlamenti (ili izravno građani) izabrani na općim izborima. Usporedba bi se mogla dodatno zaoštriti ističući da povjerenici, a samim tim i cjelokupna Europska komisija s predsjednikom na čelu, imaju dvostruki legitimitet, jer je u proces njihova imenovanja uključen i Europski parlament, jedina europska institucija koju izravno biraju građani. Stoga bi se moglo tvrditi da je za demokratsku proceduru i uklanjanje kritika o nelegitimnosti odluka koje se donose na europskoj razini bolje prepustiti formuliranje krajnjih odluka Europskoj komisiji, koja crpi dvostruku legitimnost iz suvereno izražene volje građana, nego Vijeću, čiji članovi imaju samo jedan izvor legitimnosti. S time se, naravno, gotovo nitko ne bi složio.

prethodnu raspravu plenarnim sjednicama (McElroy, 2006.a: 6). Jednak je slučaj i s Europskim parlamentom u kojem zastupnici djeluju u znatnom broju odbora i pododbora. No ključna je razlika između strukture odbora u Europskom parlamentu i odbora i grupa koji pomažu u radu Vijeća u tome što parlamentarne odbore čine izabrani članovi najvišeg europskog predstavničkog tijela, koji su legitimnost dobili na izravnim izborima (bez obzira na njihovu potencijalnu drugorazrednost), dok odbore Vijeća čine neizabrani članovi nacionalnih birokracija, koji djeluju u netransparentnim okolnostima i nisu odgovorni nikome, osim djelomično ministrima u nacionalnim vladama.

Kritika djelovanja tijela koja funkcioniraju ispod razine Vijeća sasvim je opravdana (vidi primjerice Bonde, 2007.: 20), ne uzevši u obzir opravdanja da pregovaračke, savjetodavne i koordinacijske aktivnosti postoje i u procesu donošenja odluka na nacionalnoj razini (Hayes-Renshaw i Wallace, 2006.: 68). Dvije razine djelovanja – nacionalna i nadnacionalna – u ovom su slučaju nesrazmjerne s obzirom da su takvi organi, odnosno takva djelovanja, na nacionalnoj razini povezana s aktivnostima izvršnih tijela vlasti, dakle vlada, a ne zakonodavnih tijela, odnosno parlamenata. Uloga Vijeća jest ambivalentna, ali je dominantno legislativna. Ta je uloga bila mnogo izraženija u razdoblju prije stupanja na snagu Jedinstvenog europskog akta, kada je zakonodavna uloga Europskoga parlamenta bila simbolična. Problem s manjkom transparentnosti i dvojbenom odgovornosti više od 280 različitih koordinacijskih, savjetodavnih i radnih tijela na nižim razinama hijerarhijske strukture, na čijem se vrhu nalazi Vijeće, stoga je velik poticaj pojavi i jačanju demokratskog deficita, ključnog problema s kojim se danas susreće Europska unija. U tome prednjači Coreper, koji radi iza zatvorenih vrata, u tajnim pregovorima, što je karakteristično za političko djelovanje na diplomatskoj razini. No to je nespojivo s demokratskom tradicijom suvremenih zakonodavnih tijela, ali i s običajnom praksom antičkih i srednjovjekovnih kvaziparlamentarnih institucija (poput atenske skupštine ili islandskog Althinga), koje su svoje skupove održavale na otvorenom. Coreper je, pak, u razdoblju snažnog usložnjavanja procesa donošenja odluka na europskoj razini uvelike ojačao svoj položaj i ovlasti, što se vidi i iz

relativnog broja točaka dnevnog reda koje je Coreper dogovorio, pa ih Vijeće samo prihvaća, bez daljnje rasprave. Pritom je dodatno umanjio demokratski karakter odlučivanja utemeljenjem niza hijerarhijski mu podređenih organa. Njihovo se utemeljenje zasnivalo na autonomnoj odluci demokratski neodgovornog tijela, što je dodatno udaljilo proces donošenja odluka od građana i time produbilo kritike o nelegitimnosti djelovanja europskih institucija.

U toj sveobuhvatnoj dominaciji politički neodgovornih organa u odlučivanju o pitanjima od zajedničkog europskog interesa jedina je pozitivna pojava jačanje Europskoga parlamenta. Analize djelovanja Vijeća i njemu podređenih organa pokazuju da je vjerojatnost uključivanja ministara u usvajanje konačnog prijedloga u korelaciji s ulogom Europskoga parlamenta u zakonodavnom procesu. Ako je Europski parlament ravnopravan akter u procesu odlučivanja s Vijećem Europske unije, veća je vjerojatnost da će se određeni prijedlog raspravljati i usvajati na ministarskoj razini umjesto na nekom podređenom radnom tijelu (Häge, 2007.: 316 i 321).

Oni koji brane takvo djelovanje Vijeća ističu da je hijerarhijski ustrojena struktura nužna, unatoč njezinoj očitoj nedemokratičnosti, zbog kompleksne prirode pitanja o kojima Vijeće mora donositi odluke. Dodatno je opravdanje i višestruka uloga koju članovi Vijeća (resorni ministri nacionalnih vlada) imaju, a koja im onemogućuje da se svakodnevno bave detaljnim tehničkim ili proceduralnim pitanjima pojedinog prijedloga. Opravdanje snažnijeg aktiviranja Corepera u usuglašavanju prijedloga isti branitelji djelovanja Vijeća vide sasvim legitimnom aktivnošću, jer odluke koje je Coreper prihvatio (one koje se na sjednici vode kao točke A) ne stupaju na snagu sve dok ih ne potvrdi Vijeće. Pritom predstavnici država članica imaju pravo zahtijevati da se svaka dogovorena točka otvori za raspravu (Hayes-Renshaw i Wallace, 2006.: 80). To se, ipak, događa rijetko, najčešće u slučaju sukobljenih koalicijskih vlada, kada ministar može koristiti otvaranje rasprave o dogovorenom pitanju kao vrstu pritiska na svog partnera na nacionalnoj razini, ili u slučaju da je od dogovora u Coreperu do konačne rasprave o tom pitanju došlo do promjene vlade na nacionalnoj razini, koja potom zahtijeva izmjene dogovorenih detalja.

Dodatna kritika takva djelovanja može se pronaći i u pravilu *en bloc* glasovanja za prijedloge koji su na dnevnom redu označeni kao točke A, čime se automatskim usvajanjem ranije dogovorenih pitanja nastoji ubrzati cjelokupni proces (Häge, 2007.: 303; Häge, 2008.: 535). Takvim se djelovanjem baca sjena na dogovorene odluke, poglavito ako tu aktivnost Vijeća usporedimo s nacionalnim parlamentima, koji o gotovo svakoj točki dnevnog reda, razlikovala se mišljenja većine i manjine o njihovu prihvaćanju ili ne, glasuju na individualnoj osnovi, bez masovnog usvajanja svih raspravljenih prijedloga (iako postoji mogućnost da se o njima postigne konsenzus). Proceduralno se, dakle, takvo djelovanje Vijeća može opravdati željom za brzim obavljanjem unaprijed dogovorenih poslova te automatizacijom procedure. No ono pomaže dubljem zamagljivanju procesa donošenja odluka i jačanju opravdanosti kritike takva djelovanja.

Dodatni je argument, kojim se nastoje otkloniti kritike o aktivnosti hijerarhijski niže rangiranih i politički neodgovornih tijela, da se većina politički osjetljivih pitanja ionako raspravi na sjednici Vijeća (Hayes-Renshaw i Wallace, 2006.: 81), a ne na nižim razinama. S tim je povezana i tendencija preliminarnog otvaranja rasprave o gotovo svakoj točki dnevnog reda ministarske razine, kako bi prisutni ministri mogli predstaviti stajalište svoje vlade o danom pitanju. Takve aktivnosti (koje su gotovo ukinute nakon proširenja Europske unije na 25 članica zbog velikoga gubitka vremena) često ne vode bitnijim odlukama ili ujednačavanjima stajališta, nego služe kao prva u nizu razmjena mišljenja (Häge, 2008.: 553). Njihovim bi eliminiranjem iz analiziranog skupa mogao dodatno porasti postotak prijedloga o kojima se raspravlja i odlučuje na nižim razinama Vijeća. Ne treba, pritom, stavljati naglasak samo na preveliku ulogu nižih radnih tijela, nego treba uzeti u obzir i niz situacija u kojima politički osjetljive odluke o kojima suglasnost ne mogu postići čak ni ministri, dospijevaju na konačno raspravljanje pred Europsko vijeće. Pritom i takvo djelovanje Vijeća u određenim situacijama dovodi do porasta kritike nelegitimnosti djelovanja i dodatno slabi demokratske impulse europskih institucija. Razlog tome je ponajviše neuređena procedura odlučivanja u Europskom vijeću, izvaninstitucionalni karakter tog odlučivanja i tajnost samoga procesa.

Čini se da sve dok u Vijeću djeluju predstavnici državnih birokracija, pa i ministri, ono se neće moći smatrati demokratski ustrojenim zakonodavnim tijelom, kakvo bi bilo da su njegovi članovi izabrani, bilo izravno na izborima bilo posredno od strane nacionalnih parlamenata (pa čak i vlada u suradnji s parlamentima) (Hix, 2008.: 154).

Uloga komitologije u europskoj institucionalnoj strukturi

Utemeljenje novoga regulatornog sustava nije povezano samo s pitanjem donošenja novih propisa, nego više s nadzorom implementacije tih propisa – procesa koji se veže s uspostavom niza specijaliziranih agencija čija je zadaća kontrolirati pravilno provođenje donesenih odluka. Unatoč kompleksnoj strukturi Europske komisije i njezina upravnog aparata, ta institucija nema mogućnost implementiranja donesenih odluka na europskoj razini s obzirom na mali upravni aparat kojim raspolaže. Stoga je taj posao prepušten nacionalnim administracijama, a sam nadzor procesa uvelike je ograničen sustavom odbora, odnosno komitologijom, koji uime Vijeća kontrolira implementacijsko djelovanje Europske komisije (Majone, 2000.: 280).

Komitologija jest sustav odbora u kojima se nalaze predstavnici nacionalnih administracija, koji, među ostalim, pomažu Europskoj komisiji u implementaciji dogovorenih odluka (Brandsma, 2007.). Istodobno vrlo velik broj pojedinaca, članova komitologije, djeluje i u radnim grupama koje pomažu radu Vijeća, ne samo u izvršavanju njegovih egzekutivnih, nego i legislativnih ovlasti. Komitologija je prvotno osmišljena kao način na koji nacionalne vlade mogu kontrolirati rad Europske komisije, kako iz njezinih ovlasti ne bi proizišla snažna centralizirana vlast (Dehousse, 2003.: 809). To je trebalo očuvati legitimnost procesa donošenja odluka, koji bi ostao u rukama predstavnika nacionalnih vlada. No proliferacija toga sustava, njegova tajnost djelovanja i kompleksnost razumijevanja njegove strukture uvelike su pojačali kritiku o neodgovornosti u procesu predlaganja, donošenja i implementiranja europskih odluka.

Zastupnici ideje o sustavu odbora koji usmjerava djelovanje Europske komisije tvrde da je uspostava takve organizacije uobičajena

pojava u političkim sustavima s dvijema razinama vlasti, osobito u onima gdje su odluke donesene na federalnoj razini, dok je njihova implementacija prepuštena saveznim jedinicama (Dehousse, 2003.: 800). No nije ključan problem u nadzornoj i izvršnoj ulozi tih odbora, nego u njihovu miješanju s radnim grupama Vijeća i u djelovanju na formuliranje zakonodavnih akata, pri čemu do izražaja dolazi njihova neodgovornost prema građanima. Ti su odbori stvoreni kako bi, s jedne strane pomogli Europskoj komisiji implementirati i kontrolirati provođenje svih europskih akata na nacionalnim razinama (različitim nacionalnim administrativnim sustavima), ali su s druge strane stvoreni i kako bi utjecali na djelovanje Europske komisije, slabeći njezinu neovisnost i na tome području. Komitologija je, dakle, još jedan primjer dominantnog položaja Vijeća u europskoj zakonodavnoj strukturi. Naime, ako u pitanju implementacije nekog akta Europska komisija i relevantan odbor iz sustava komitologije dođu u sukob, odluka Vijeća presudna je za određenje ispravnog djelovanja (Dehousse, 2003.: 801). Stoga je Europski parlament posebno kritičan spram komitologije i njezine nedemokratske procedure, jer ona iz budućeg djelovanja izbacuje izabrane europske zastupnike. Oštrica je kritike na mogućnosti Vijeća da mjerama za implementiranje propisa, na kojima rade komitologija i Europska komisija (a o kojima konačnu odluku ima upravo Vijeće), izmijeni dogovoreni propis, na što Europski parlament više ne bi mogao imati nikakav utjecaj (Neuhold, 2008.). Kako bi se taj problem riješio, Odluka o komitologiji iz 1999. obvezala je Europsku komisiju da obavještava Europski parlament o radu sustava odbora, kao i da toj instituciji šalje sve mjere za implementiranje koje su povezane s odlukama donesenima u proceduri suodlučivanja. Iako značajna, ta obveza nije i sveobuhvatna, jer Europski parlament ne može zahtijevati izmjenu ponuđene mjere, budući da konačnu riječ ima Vijeće.

Tvrdi se da komitologija ne služi toliko kontroli djelovanja Europske komisije od strane nacionalnih država koliko predstavlja forum za susretanje, raspravljanje i suradnju stručnjaka s nacionalnih i nadnacionalne razine u rješavanju problema (Tallberg, 2006.: 204). Na taj se način sustav odbora može promatrati kao sastavni dio kompleksne nadnacionalno-nacionalne strukture usmjerene na poboljšanje položaja

građana, država članica i cjelokupne Europske unije na ekonomskom, socijalnom i svakom drugom polju. Pitanje je koliko su netransparentnost djelovanja i očita neodgovornost spram građana važni, uzevši u obzir to tumačenje djelovanja komitologije[16].

Zahtjevi za odgovornošću i legitimnošću djelovanja kompleksnih sustava odbora temelje se, ipak, i na često promatranoj autonomiji koju te grupe imaju u procesu formuliranja i implementiranja odluka, pogotovo u iznimno tehničkim pitanjima (Brandsma, 2007.; Dehousse, 2003.: 799). Europska je komisija, stoga, u svojim prijedlozima reforme i pojednostavnjivanja europske institucionalne strukture isticala potrebu stroge podjele odgovornosti među različitim europskim institucijama. Pritom bi se Vijeće i Europski parlament koncentrirali na zakonodavno djelovanje i postavljanje općih zakonskih okvira, dok bi Europska komisija bila zadužena, među ostalim, za donošenje sekundarnih akata (uredbi i preporuka), te za nadzor implementiranja dogovorenih odluka na nacionalnoj razini. U tom bi slučaju, argumentira Europska komisija, regulatorni i upravljački odbori, koji sada sudjeluju u tom procesu zajedno s Europskom komisijom, postali nepotrebni i trebalo bi ih ukinuti (European Governance, 2001.: 31). Osim što bi to Europskoj komisiji omogućilo da slobodno izvršava poslove koji su joj dani postojećim ugovorima, čini se da bi odluka o ukidanju odbora, zajedno s odlukom o ukidanju njima sličnih radnih grupa, uvelike povećala demokratsku legitimnost cjelokupnog procesa donošenja, implementiranja i nadziranja europskih odluka. Stoga takav stav Europske komisije nije samo izraz nastojanja da poveća vlastite ovlasti, poglavito ako se ima na umu moć Europske komisije u obliku monopola na zakonodavnu inicijativu, već pomaže djelomičnom rješavanju temeljnog problema koji muči europski integracijski proces.

[16] Iako je demokratski deficit često povezan s Europskim parlamentom i njegovom slabom legitimnošću prouzročenom nedovoljnim odzivom na europske izbore, to je problem koji se tiče svih institucija Europske unije, pa tako i Vijeća, ponajviše zbog uvođenja neizabranih birokratskih elemenata u proces odlučivanja kroz komitologiju, što se često naziva i birokratskim sindromom europskog procesa odlučivanja (Grubiša, 2005.: 62).

Zaključne preporuke

Čini se važnim istaknuti da su Hrvatskoj kao državi koja upravo pristupa kompleksnom sustavu kakav je EU potrebna detaljna pojašnjenja o tome na koji se način mogu koristiti mehanizmi koji postoje u sustavu odlučivanja na europskoj razini, kako bi s jedne strane promovirala vlastite nacionalne interes, odnosno interese i potrebe svojih građana, a s druge skladno djelovala unutar europske institucionalno-političke strukture na promoviranju širih europskih interesa na globalnoj političkoj i ekonomskoj sceni. Ovaj rad služi kao pregled različitih načina donošenja odluka na europskoj razini, upućujući pritom i na različite aktere koji su uključeni u proces donošenja odluka. S obzirom na dana saznanja, moguće je ponuditi nekoliko relevantnih preporuka s kojima će članstvo Hrvatske u Europskoj uniji moći optimalno dosegnuti svoj maksimum.

Prvo, važno je da hrvatske političke elite, posebno **članovi vlade** koji će redovito sudjelovati u procesu odlučivanja na europskoj razini, znaju sve mehanizme koji im stoje na raspolaganju, da znaju na koji način mogu koristiti svoje glasove u Vijeću EU-a, odnosno Europskom vijeću – sve do konačnog prava veta.

No još je važnije da hrvatska **javna uprava** koja će kroz sustav odbora, odnosno komitologiju, biti uključena u tehnički proces formuliranja, uobličavanja i konačnog implementiranja, pa donekle i nadzora implementiranja dogovorenih odluka bude upoznata s cijelim dijapazonom mogućnosti koje Hrvatskoj kao članici stoje na raspolaganju prilikom isticanja vlastitih mišljenja i stajališta o pojedinom pitanju.

Da bi vlada i javna uprava dobro radile svoj posao i djelovale u interesu hrvatskih građana **zastupnici u Europskome parlamentu** te u **Hrvatskome saboru** moraju biti upoznati s mogućnostima kako Europski parlament (kao i nacionalni parlamenti) mogu biti uključeni u proces odlučivanja na europskoj razini. To se pogotovo odnosi na nove okolnosti nastale stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora i proširenja redovnoga zakonodavnog postupka, kao i na uvođenje mehanizama tzv. žutog i crvenog kartona koji daju snažnije mogućnosti uključivanja nacionalnih parlamenata u proces donošenja odluka

na europskoj razini. Pritom posebno valja voditi računa o suradnji s drugim europarlamentarcima i predstavnicima u ostalim nacionalnim parlamentima, kako bi se osiguralo da europske odluke koje se donose korespondiraju s potrebama europskih građana, poštujući načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

U konačnici tu je i **javnost**, koja nije, niti smije biti, pasivni promatrač otuđen od cjelokupnog procesa odlučivanja unutar EU-a, već koja nizom mehanizama može osigurati da se i njezin glas čuje prilikom donošenja pojedine odluke. Javnost, odnosno građani u procesu odlučivanja mogu sudjelovati višestruko – bilo referendumima kroz nacionalnu strukturu ili slanjem peticija i građanskih inicijativa kroz nadnacionalnu strukturu, bilo izborima svojih predstavnika za Europski parlament ili izborima svojih predstavnika u lokalnim institucijama, koji također postaju *stakeholderi* u cjelokupnom procesu donošenja odluka na europskoj razini. Da bi pak ova četvrta točka bila uspješna, odnosno da bi se javnost mogla uključiti u cjelokupan proces, važna je s jedne strane uloga civilnoga društva, koje će ne samo upozoravati i objašnjavati određene probleme i pitanja vezana uz EU, nego biti i facilitatori odnosno prenosioci želja i interesa građana, primjerice aktivnim djelovanjem kroz građanske inicijative. Mediji su tu iznimno važan akter bez čije pomoći nije moguće ni aktivnije ni suvislije uključivanje javnosti u cijeli proces. Kompetentnije i profesionalnije medijsko izvještavanje o svoj kompleksnosti europskog sustava odlučivanja, odnosno institucionalne strukture, značit će ujedno i veću sposobnost javnosti da se s kompleksnim sustavom nosi i da svoje mišljenje o EU-u temelji na činjenicama, a ne na mitovima ili zabludama.

Literatura

Bonde, J.-P. (2007.), *New Name – Same Content. The Lisbon Treaty – is it also an EU Constitution?*. Kopenhagen: Forlaget Vindrosen.

Brandsma, G. J. (2007.), »Accountability Deficit in European 'Comitology' Decision-Making«. *European Integration online Papers,* 11 (1).

Corbett, R., Jacobs, F. i Shackleton, M. (2005.), *The European Parliament*. London: John Harper Publishing.

Crombez, C., Steunenberg, B. i Corbett, R. (2000.), »Understanding the EU Legislative Process«. *European Union Politics,* 1 (3), 363–381.

Dehousse, R. (2003.), »Comitology: Who Watches the Watchmen?«. *Journal of European Public Policy,* 10 (5), 798–813.
Dinan, D. (2005.), *Ever Closer Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Gavrović, M., »Mediteran radi, Bruxelles se gradi«. *Novosti,* 21. 10. 2011., 9–10.
Grubiša, D. (2005.), »Europski ustav i politički sustav Europske unije«. *Anali Hrvatskog politološkog društva,* 1 (1), 53–77.
Häge, F. M. (2007.), »Committee Decision-making in the Council of the European Union«. *European Union Politics,* 8 (3) 299–328.
Häge, F. M. (2008.), »Who Decides in the Council of the European Union?«. *JCMS,* 46 (3), 533–558.
Hagemann, S. (2007.), »Applying Ideal Point Estimation Methods to the Council of Ministers«. *European Union Politics,* 8 (2) 279–296.
Hancock, M. D. i Guy Peters, B (2000.), »European Union«, u: *Politics in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
Hayes-Renshaw, F. i Wallace, H. (2006.), *The Council of Ministers*. New York: Palgrave Macmillan.
Hix, S. (2002.), »Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam«. *British Journal of Political Science,* 32 (2), 259–280.
Hix, S. (2008.), *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
Judge, D. i Earnshaw, D. (2003.), *The European Parliament*. New York: Palgrave Macmillan.
König, T., Lindberg, B., Lechner, S. i Pohlmeier, W. (2007.), »Bicameral Conflict Resolution in the European Union: An Empirical Analysis of Conciliation Committee Bargains«, *British Journal of Political Science,* 37 (2) 281–312.
Kreppel, A. (2002.), »Moving Beyond Procedure. An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence«. *Comparative Political Studies,* 35 (7), 784–813.
Majone, G. (2000.), »The Credibility Crisis of Community Regulation«. *JCMS,* 38 (2), 273–302.
McElroy, G. (2006.a), »Committee Representation in the European Parliament«. *European Union Politics,* 7 (1), 5–29.
Neuhold, C. (2008.), »Taming the 'Trojan Horse' of Comitology? Accountability Issues of Comitology and the Role of the European Parliament«. *European Integration online Papers,* 12 (1).
Nugent, N. (2006.), *The Governement and Politics of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan, Basingstoke.
Sarikakis, K. (2005.), »Defending Communicative Spaces«. *Gazette: The International Journal for Communication Studies,* 67 (2), 155–172.
Selck, T. J. i Steunenberg, B. (2004.), »Between Power and Luck. The European Parliament in the EU Legislative Process«. *European Union Politics,* 5 (1), 25–46.

Tallberg, J. (2006.), »Executive Politics«, u: K. E. Jørgensen, M. Pollack i B. Rosamond, *Handbook of European Union Politics*. London: SAGE Publications.

Tsebelis, G., Jensen, C. B., Kalandrakis, A. i Kreppel, A. (2001.), »Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis«. *British Journal of Political Science,* 31 (4) 573–599.

Varela, D. (2009.), »Just a Lobbyist? The European Parliament and the Consultation Procedure«, *European Union Politics,* 10 (1) 7–34.

Goran Radman

FUNKCIONALNA EUROPA – U RAKURSU PRISTUPAJUĆE HRVATSKE

Uvod

U javnoj raspravi o Europi koja se kod nas vodila uoči nacionalnog referenduma i očekivanoga skorašnjeg pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji mogu se, premda ponekad radikalizirani i specifično emocionalno obojani, ipak jasno razaznati pristupi koji prevladavaju i u širim europskim političkim i akademskim raspravama o smislu, ciljevima i načinima europske integracije u kontekstu suvremenih globalnih društvenih, ekonomskih i ideoloških procesa.

Jedan se s punom pažnjom usredotočuje na aktualno stanje stvari, na akutnu europsku financijsku, ekonomsku i institucionalnu krizu koja se prije svega manifestira kroz prijeteći slom eurozone, dramatičnu gospodarsku recesiju te neodgovarajuću sposobnost institucija EU-a da se s tim problemima učinkovito nose. Europska unija je »birokratizirano, imperijalno, militarističko, asocijalno i agonično tijelo« i ova kriza potresa same temelje njegovih »birokratskih i elitističkih konstrukata«[1]. »EU je organizacija koja provodi neoliberalnu politiku koja ide u korist kapitala, a ne običnih ljudi«, a »najranjiviji dijelovi stanovništva snosit će najveći teret negativnih događaja u Uniji«[2]. Javljaju se i dramatičnija upozorenja koja navode kako nas ova kriza podsjeća

[1] N. Visković, razgovor održan 10. 12. 2011. Vidi: www.ednevnik.si/?u= stavensko-vrhski

[2] M. Kapović i M. Žitko, prosinac 2011., izjave za www.index.hr

na mračna vremena koja smo već zatomili u kolektivnoj europskoj memoriji, na aveti pogubnih ratnih sukoba i socijalnih drama sredinom 20. stoljeća, te nagovješćuju kolaps cjelokupnog »europskoga mirovnog projekta« kao moguć »realističan scenarij«[3]. Iz ovog pristupa, gledanje na Europu i njezinu perspektivu poprilično je tmurno i pesimistično, izaziva negativne emocije, a nekima provocira frustraciju i bijes, ali otvara i relevantna političko-ekonomska, sociološka i paradigmatska pitanja o sudbini europske integracije uopće.

Postoji i drugi, vedriji i optimističniji pristup gledanju na stanje stvari i na budućnost Europske unije u povijesnom i globalnom kontekstu. On ukazuje na pedesetogodišnje iskustvo »postojane sporazumne i institucionalne gradnje« koja je otvorila jedno posve novo poglavlje u povijesti Europe. Europska je politička zajednica u nastajanju omogućila »prekogranične norme temeljnih građanskih prava i transnacionalnu demokraciju«, uspješno prenijela neke ovlasti atrofiranih nacionalnih država na nove supranacionalne institucije te učinila odlučujući korak prema »političkom konstituiranju svjetskog društva«[4]. Bez obzira što su Lisabonski ugovor, kao svojevrstan europski ustav, sklopile države a ne europski građani dosezi te europske političke konstitucije su toliki da »europski projekt« ne samo zato što je toliko velik, već prije svega zato što je toliko vrijedan i važan, ne može nikako i nikada propasti. Europljani zbog toga u njega moraju i dalje ustrajno ulagati, prilagođavajući ga stalno novim uvjetima, i trebaju nastaviti graditi zajedničke institucije kako bi jačali »jedinstvo i solidarnost« europskih građana i država[5]. U tom se pristupu miješaju ponos i nada, očekivanja i želje, prije svega onih pripadnika paneuropske populacije koja »sanja Europu bez granica« i koja vjeruje da je više političke mudrosti utkano u dosadašnju europsku integraciju nego što to »sadašnji politički akteri i javnost mogu doista pojmiti«[6].

---

[3] M. Schultz, predsjednik Europskog parlamenta članovima Europske komisije 20. 04. 2012. Vidi: www.europarl.europa.eu/the-president

[4] J. Habermas, »Europe's post-democratic era«, *The Guardian,* 10. 11. 2011.

[5] T. Darnstaedt, C. Schult, H. Zuber, »In Search of a United Europe«, *Spiegel,* 24. 11. 2011.

[6] W. Wenders, govor održan 18. 11. 2006. na konferenciji »Duša za Europu« (»A Soul for Europe«) u Berlinu. Vidi: http://signandsight.com/features/1098.html

Bez obzira kojem se od ovih rakursa i političkih pristupa bili skloni prikloniti, bez obzira odaberemo li perspektivu optimista ili pesimista, realista ili skeptika, trebali bismo ipak pokušati uvjerljivo odgovoriti na neka od važnih pitanja koja zanimaju sve aktivno zainteresirane za sudbinu europskoga integracijskog procesa i mjesto Hrvatske u njemu. U kojoj je mjeri Europska unija, kao jedan od mogućih oblika ostvarenja političkog na europskom tlu ili jedna od »historijskih mogućnosti političkog«[7], uspješna u ispunjavanju svojih deklariranih ciljeva? U kojoj mjeri ima obilježja i ostvaruje se kao suvremena funkcionalna politička zajednica uopće? I konačno, u kojoj je mjeri Europska unija uspješna u ostvarivanju europske integracije u kontinuitetu europskoga integracijskog procesa i u danim političkim i ekonomskim okolnostima?

Istodobno se europski politički sustav u razdoblju Europske unije oblikovao usporedo sa stvaranjem i oblikovanjem suvremenog demokratskog političkog sustava Republike Hrvatske i ta je činjenica zanimljiv okvir za usporednu analizu njihovih dosega i učinaka. Bilo bi zanimljivo istražiti u kojoj su mjeri ta dva procesa bila sukladna a u kojoj mjeri divergentna u kontekstu postfederalnoga jugoslavenskog iskustva Hrvatske s jedne strane, a deklariranog političkog cilja pridruživanja Europskoj uniji s druge. U kojoj je mjeri Hrvatska danas, kao država pristupnica u članstvo u EU-u, uspješna u ostvarivanju svojih deklariranih ciljeva i funkcionalna kao tranzicijska politička zajednica zapadnoeuropskog tipa? Iskazuje li i ona, i u kojoj mjeri, indikativan raskorak između proklamiranog i ostvarenog, ponajprije u segmentima aktualizacije općih ciljeva zajednice te društvenih vrijednosti i identiteta njezinoga građanstva, te svojevrstan »demokratski deficit«?

Poželjan rezultat nacionalnog referenduma i uspješan završetak pristupne faze te konačna integracija Hrvatske u Europsku uniju s ciljem ostvarenja »trajnog mira i progresivnog blagostanja svojih građana«, koji imaju »razvijen osjećaj solidarnosti i međusobnog pripadanja«[8] europskoj političkoj zajednici, nalaže potrebu političkog artikuliranja i plebiscitarnog prihvaćanja specifičnih postakcesijskih integracijskih

[7] D. Rodin, »Ustav bez države i naroda« (1), *Politička misao,* 2/2005.

[8] Akt o uvjetima pristupanja Republike Hrvatske i prilagodbama Ugovora o Europskoj uniji (TR/EU/HR/ACT/hr).

ciljeva Hrvatske, kako bi se premostile uočene europske nesukladnosti u društvenom habitusu i insuficijencije u demokratskom ustroju te na taj način izbjegle posljedice potencijalno neusklađenih integracijskih očekivanja s obje strane.

Funkcionalni dosezi Europske unije

Europska unija (EU) je složena međunarodna društvena, ekonomska i formalno institucionalna politička tvorevina nastala u razvijenoj fazi realizacije projekta stvaranja jedinstvene političke zajednice u Europi. Taj projekt ostvaruje se tijekom posljednjih pedesetak godina[9] i u kontinuitetu je povijesno širi i dugotrajnijeg procesa europske integracije koji se racionalno i različitim intenzitetom odvija stoljećima, još od kraja srednjega vijeka[10]. Inicijalni neposredni nositelji projekta integracije bile su paneuropske političke, društvene i poslovne elite koje su težile uklanjanju identificiranih nacionalnih ograničenja svojim interesima i aktivnom rješavanju pitanja održanja ostvarenog stupnja mira i društvene stabilnosti, socijalnog blagostanja i daljnjega gospodarskog razvoja Europe pred izazovima nekontroliranih i dinamičnih globalnih trendova suvremenog svijeta. Osnivanje i institucionalni razvoj Europske unije (1992.) omogućili su novu dinamiku europske političke integracije i uključivanje novih institucionalnih i društvenih aktera. Oni su značajno pridonijeli živoj raspravi o europskom ustavnom dokumentu (2003.),[11] koja je okončana prihvaćanjem i proglašenjem Lisabonskog ugovora (2009.)[12]. Dugo razdoblje rasprava i

[9] Formalno institucionalna europska integracija započinje stvaranjem Europske ekonomske zajednice (1957.), a inicijalno su joj prethodili Vijeće Europe (1949.), Schumanova deklaracija (1950.) i osnivanje Europske zajednice za ugljen i čelik (1951.).

[10] Kao jedna od povijesno prvih koherentno obrazloženih i dokumentiranih ideja o potrebi europskog ujedinjenja navodi se traktat *De recuperatione Terrae Sanctae (O obnovi Svete zemlje)* koji je napisao francuski pravnik i političar P. Dubois 1306. godine.

[11] Ugovor o Ustavu za Europu *(Treaty Establishing the Constitution for Europe)* potpisali su u Rimu (listopad 2004.) opunomoćenici vlada svih 25 članica i tri države kandidatkinje (Bugarska, Rumunjska i Turska). Napušten je i nikada nije stupio na snagu jer je odbačen na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj.

[12] Lisabonski ugovor potpisan je 13. prosinca 2007., a nakon ratifikacije u državama članicama stupio je na snagu 1. prosinca 2009. Taj ugovor nije jedinstven autonoman tekst,

pregovora koje je prethodilo potpisivanju Ugovora otvorilo je mnoga važna pitanja o smislu, karakteru i formi nastajuće europske političke zajednice, koja još uvijek izazivaju političke i intelektualne prijepore.

Moglo bi se reći da je u biti tih prijepora dihotomija u poimanju suvremene filozofije znanosti i shodno tome neslaganje oko načina na koji se analiziraju i razumijevaju aktualni socijalni, politički i pravni procesi u Europi i Europskoj uniji. Ti prijepori se prenose u političku sferu i zahvaćaju rasprave o karakteru europske političke zajednice i načinima na koje bi ona nad tim procesima trebala težiti sustavno ovladati. Pojednostavljeno tumačeno, jedni sadašnju Europsku uniju poimaju kao povijesnu ekstenziju reformirane političke zajednice novovjekovne nacionalne države na širem prostoru Europe, dok drugi na nju gledaju kao na povijesnu priliku za dekonstrukciju novovjekovne političke paradigme i traženje novih i posve drukčijih putova i formi stvaranja političke zajednice kroz europsku integraciju. Jedni su skeptici jer u sadašnjoj strukturi Europske unije vide samo demokratske i ostale deficite koji odstupaju od modela nacionalne države – ako Europska unija nije krojena po modelu nacionalne države onda ona ni ne može imati politički, već samo ekonomsko-tehnički interesni karakter. Drugi su optimisti jer u sadašnjoj Europskoj uniji vide priliku za revidirani odmak od pojmovnih okvira nacionalne političke zajednice – europski nacionalni pluralizam se ne mora zatomiti ili razoriti kako bi se iznašli racionalni načini za iskazivanje različitih europskih političkih i kulturnih identiteta[13].

Europsku je uniju kao političku zajednicu zaista vrlo teško »uglaviti«, poimati i istraživati, isključivo kategorijama novovjekovnih društvenih znanosti, prije svega teorijama međunarodnih integracija ili komparativne politike. Nju nije moguće metodički analizirati i valorizirati ni prema uzorku tipične novovjekovne nacionalne države, jer se u njoj istodobno prepleću elementi starih regionalnih, nacionalnih, internacionalnih,

već se sastoji od niza amandmana na Ugovor o Europskoj uniji (Maastricht, 1993.). Ovako izmijenjen i dopunjen Ugovor o Europskoj uniji, zajedno s punim tekstom Povelje o temeljnim pravima Europske unije te Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (Rim, 1958.) čini aktualnu pravnu osnovu Europske unije.

[13] Vidi u D. Rodin,»Ustav bez države i naroda« (1), *Politička misao,* 2/2005.

ali i posve novih supranacionalnih struktura. Europska unija još nije u dovoljnoj mjeri ni kontinuirana povijesna gradba koja bi omogućila analizu vremenskih manifestacija svoje historijske ili konstitucionalne predstrukture, jer sama traje relativno kratko a ništa joj slično povijesno nije prethodilo. Ona nije ni odgovarajući izraz transmodernog, odnosno onoga što se javlja kao intelektualni produkt postmoderne kritike vidljivo fragmentirane i dezintegrirane suvremene europske društveno-političke zbilje, premda sadrži odgovarajuće ali nedovoljno konzistentno povezane elemente političko institucionalne poststrukture.

Istodobno Europska unija jest realna formalno-institucionalna konstrukcija koja služi kao nositelj i medij rješavanja prezentnih političkih, ekonomskih, socijalnih i drugih problema koji nastaju kako u sve intenzivnijoj interakciji među samim europskim državama, njihovim građanima i interesnim skupinama, tako i u njihovu zajedničkom suočavanju s izazovima globaliziranog svijeta. Utoliko ona jest stvarni institucionalni izraz povijesno ostvarenog stupnja europske integracije u svim svojim društvenim manifestacijama te ipak predstavlja odgovarajući sadržaj za različita istraživanja te znanstvene i stručne analize. Ona, konačno, jest i svojevrsna politička zajednica koja se zbog svog dinamičnog formiranja i transformiranja još uvijek ne može smatrati dovršenom, pa je kao takva na brojnim područjima pogodan i zahvalan predmet politoloških istraživanja.

Dakle inicijalno Maastrichtskim ugovorom (1993.), a naglašeno Lisabonskim ugovorom (2009.), Europska unija je formalno uspostavljena ne samo kao jedinstveno tržište i ekonomska zajednica europskih država, već i kao izvorna politička zajednica europskih građana. No je li Europska unija danas funkcionalna politička zajednica? U kojoj mjeri ona deklarativno-politički i formalno-institucionalno ispunjava onu svrhu, omogućava vrijednosti i ostvaruje ciljeve koji su joj inicijalno namijenjeni i povjereni osnivačkim ugovorima? Postoje li uočljive razlike između formalno deklariranog i institucionalno ostvarenog (ustavljenog)? U kojim se aspektima razlike manifestiraju i, ako postoje, jesu li razlike konvergentne ili divergentne spram deklariranog? Koji su trendovi i u kojem smjeru bi se mogao nastaviti razvoj europske političke zajednice u narednom razdoblju?

Kako bismo došli do odgovora na ova pitanja poslužit ćemo se klasičnim strukturno-funkcionalističkim konceptualnim okvirom i analitičkim modelom Parsonsove opće teorije društva (Parsons, 1991.: 45). Pojednostavljeno, kako bi sustav neke zajednice uopće mogao funkcionirati, Parsons smatra da moraju biti zadovoljene četiri njegove temeljne funkcije:

- prilagodba (sposobnost osiguranja dostatnih resursa),
- cilj (sposobnost postavljanja i ostvarivanja ciljeva),
- integracija (sposobnost solidarnosti i sukladnog djelovanja sastavnih jedinica sustava),
- latentnost (sposobnost stvaranja, održavanja i prenošenja specifičnih vrijednosti i kulture).

Akteri koji trebaju osiguravati te funkcije su poduzeća (prilagodba), institucije upravne vlasti (cilj), sudovi i političke stranke (integracija) te obrazovne ustanove i vjerske zajednice (latentnost). On također načelno smatra da je za funkcionalno održanje nekog sustava najvažnija pretpostavka integriranost vrijednosnih orijentacija njegovih aktera (Parsons i dr., 1961.: 24).

Ovaj relativno jednostavan opći metodološki okvir mogao bi se upotrijebiti za analizu funkcionalnih dosega Europske unije kao političke zajednice u svim komponentama njezinoga sustava (vrijednosti, akteri, institucije i postupci odlučivanja; Easton, 1990.). U ovom tekstu ograničit ćemo se samo na strukturno-funkcionalnu analizu sistemske komponente vrijednosti, odnosno analizu ostvarenja deklariranih vrijednosti Europske unije te njezine misije i njezinih ciljeva u užem smislu.

Vrijednosti Europske unije

U preambuli Ugovora članice Europske unije se pozivaju na vrijednosti koje su se razvile iz »kulturnog, vjerskog i humanističkog naslijeđa Europe«. Te vrijednosti eksplicitno su formulirane u članku 2. Ugovora koji glasi: »Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu

u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.«[14] Iako se na više mjesta u drugim člancima Ugovora spominju termini »opće vrijednosti«, »zajedničke vrijednosti«, »vrijednosti Unije« ili samo »vrijednosti«, posve je jasno da se pritom uvijek misli upravo na one vrijednosti Europske unije koje su formulirane u članku 2. Na nekim mjestima koristi se i termin »europske vrijednosti«, ali i tada, bez obzira na mogući širi karakter ove odrednice, neupitno kao sinonim za zajedničke i temeljne vrijednosti Europske unije u užem smislu.

Preambula Povelje o temeljnim pravima, koja je s Lisabonskim ugovorom postala integralni dio Ugovora, donekle specifičnije određuje zajedničke vrijednosti članica Europske unije. »Svjesna svojeg duhovnog i moralnog nasljeđa, Unija se temelji na nedjeljivim, univerzalnim vrijednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti; Unija se temelji na načelima demokracije i vladavine prava. Ona pojedinca postavlja u središte svog djelovanja uspostavom statusa građana Unije i stvaranjem područja slobode, sigurnosti i pravde. Unija pridonosi očuvanju i razvoju tih zajedničkih vrijednosti uz poštovanje raznolikosti kultura i tradicija naroda Europe, nacionalnih identiteta država članica i organizacije njihovih tijela vlasti na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini; ona nastoji promicati uravnoteženi i održivi razvoj i osigurava slobodno kretanje osoba, usluga, roba i kapitala te slobodu poslovnog nastana«.

Člankom 3. stavkom 5., a detaljnije u Glavi V. Ugovora, određuje se na koji način će Unija podržavati i promicati svoje vrijednosti u vanjskim odnosima s ostalim državama u svijetu. Unija će tako »… doprinosi(ti) miru, sigurnosti, održivom razvoju Zemlje, solidarnosti i uzajamnom poštovanju među narodima, slobodnoj i poštenoj trgovini, iskorjenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, osobito prava djeteta, te strogom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući poštovanje načela Povelje Ujedinjenih nacija«. Premda su široko i načelno formulirane, ovako konvencionalno definirane vrijednosti Europske unije postale su sastavni element njezinoga normativnog

[14] *Ibidem,* 2010./C 83/01 HR.

ustrojstva i mogu služiti za uređivanje kako unutarnjih, tako i vanjskih odnosa Europske unije.

Vrijednosti Europske unije postale su tako i formalna osnova za ustanovljavanje i djelovanje ugovornog mehanizma kojim se mogu suspendirati određena prava ili sankcionirati države članice u slučaju da neka od njih ne poštuje ili teško i trajno povrijedi te deklarirane vrijednosti. Člankom 7. Ugovora takva su ovlaštenja dana Europskom vijeću koje u tim slučajevima mora odlučivati jednoglasno, na prijedlog jedne trećine država članica ili Europske komisije, ali nakon pribavljanja suglasnosti Europskoga parlamenta. »Teško i trajno« nepoštivanje vrijednosti ne može u krajnjoj instanci biti radikalno sankcionirano isključivanjem neke članice iz Unije, ali vrijednosti su ključan kriterij za kvalificiranje novih članica Unije. Člankom 49. određeno je da »svaka europska država koja poštuje vrijednosti iz članka 2., i koja se obvezuje promicati ih, može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji«. O tome poštuje li zainteresirana država deklarirane vrijednosti Europske unije ili ne odlučuje Vijeće »jednoglasno nakon savjetovanja s Komisijom i nakon dobivene suglasnosti Europskog parlamenta, koji (o tome) odlučuje većinom svojih članova«. Nove članice u procesu pristupanja ne mogu tražiti niti utjecati na promjenu, već su dužne prihvatiti Ugovorom deklarirane vrijednosti Europske unije.

Ugovorom su određene i institucije Europske unije koje će se brinuti o »promicanju njezinih vrijednosti«. U Glavi III, člankom 13. Ugovora, utvrđeno je da taj institucionalni okvir čine »Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće, Europska komisija, Sud Europske unije, Europska središnja banka i Revizorski sud« kao tijela koja trebaju osiguravati »koherentnost, učinkovitost i kontinuitet« njezinih politika i djelovanja za promicanje vrijednosti. Te su se institucije tijekom svog postojanja vrlo malo izravno bavile pitanjima promicanja vrijednosti Europske unije. Najveću inicijativu na tom području imali su Europski parlament početkom 1980-ih i Sud Europske unije tijekom 1990-ih, koji su pridonijeli svojevrsnoj kodifikaciji i normativnoj artikulaciji europskih vrijednosti. Zanimljivo, najznačajniji doprinos produbljivanju i kasnije jasnom političkom formuliranju vrijednosti Europske unije dala je institucija koja formalno nije dio europskoga institucionalnog

okvira, ali djeluje povremeno kao njegov parainstitucionalni supstrat. Bila je to Europska konvencija (2002–2003.), koja je okupila predstavnike država članica, Europskog parlamenta, nacionalnih parlamenata i Europske komisije na javnom zasjedanju o pitanjima Europskog ustava. Konvencija je završila prihvaćanjem inicijative za izradu nacrta ugovora o Ustavu za Europu, kojim se željelo apsolvirati sve do tada uočene teškoće u razumijevanju i određivanju zajedničkih europskih vrijednosti.

Načela kojima će se ravnati institucije Europske unije u svom radu utvrđene su člancima 9.–13. Ugovora. U njima se kaže da »u svim svojim aktivnostima Unija poštuje načelo jednakosti svojih građana« koji su »istodobno državljani neke države članice kao i građani Unije«. Institucije Unije funkcioniraju na načelima »predstavničke demokracije«. Građani su »neposredno predstavljeni na razini Unije u Europskom parlamentu« dok »države članice u Europskom vijeću predstavljaju njihovi šefovi država ili vlada, a u Vijeću njihove vlade«. Oni su i sami, pretpostavlja se, »demokratski odgovorni svojim parlamentima ili (neposredno) svojim građanima«. Dalje se kaže da »svaki građanin ima pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije«, a »odluke se donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima«. Pored toga, »političke stranke na europskoj razini doprinose stvaranju europske političke svijesti i izražavanju volje građana Unije«.

Deklarirane vrijednosti Europske unije temeljno se i neupitno odnose na pojedinca, europskoga građanina, kao na jednog od njezinih ključnih dionika. One u osnovi sadrže utopijsko određenje pojmova sigurnosti, slobode i blagostanja koji se u globalnom kontekstu mogu u visokoj mjeri identificirati s dosegnutim europskim socijalnim, ekonomskim i kulturnim standardima. Utoliko su nominirane vrijednosti Europske unije evidentno proizašle iz šireg europskoga kulturnog konteksta, kao što navode na njegov budući razvoj (Penda, 2005.). Istodobno, one vrlo malo govore o vrijednosnim odrednicama kompleksne postnacionalne zajednice brojnih aktera koja se stvara u formalnom institucionalnom okruženju Europske unije. Temeljne vrijednosti Europske unije trebale bi biti u funkciji promicanja europskog zajedništva i manifestirati se u različitim oblastima života ljudi u Europi. Međutim, brojni primjeri

nesporazuma i suprotstavljenih stavova između europskih država u provođenju zajedničkih politika potvrđuju da postoji veliki raskorak između službeno deklariranih vrijednosti i u praksi donošenih i provođenih odluka.

Kancelarka Angela Merkel izjavila je krajem 2010. da je »iluzija misliti kako strani radnici i Nijemci mogu zauvijek sretno živjeti jedni kraj drugih« i da su »nastojanja za izgradnjom multikulturalizma u Njemačkoj posve propali«[15]. Slični su se tonovi pojavili i povodom restriktivnog reguliranja nekih običajnih manifestacija konzervativne islamske kulture u Francuskoj i Belgiji, koji su završili zabranama javnog nošenja burki i feredža. Najnoviji primjeri za to su razlike u pristupima rješavanju aktualne europske monetarne krize, usklađivanje mehanizama solidarnosti pri rješavanju grčkog nacionalnog bankrota ili razlike u pitanju prijema Turske u punopravno članstvo EU-a. Za očekivati je da konsenzualno prihvaćena načela neće uvijek nailaziti na jednako razumijevanje kada se suprotstave interesi, posebno oni ekonomski. Međutim europska nacionalna praksa sve češće odstupa, a u nekim situacijama izravno je suprotna Ugovorom deklariranim vrijednostima Europske unije. Aktualnom konstitucijom i političkom praksom Europska unija manifestira svoj primarno ekonomski, a znatno manje politički karakter.

Vrijednosti Europske unije vrlo su dobro normativno i institucionalno razrađene i postavljene u funkciji ostvarivanja zajedničkih ciljeva. Istodobno funkcije prilagodbe pokazuju se u praksi nedostatnima, a funkcije integracije ponekad i divergentno usklađene s općim karakterom deklariranih vrijednosti. S obzirom na dinamički karakter razvoja Europske unije kao političke zajednice, bit će od kritične važnosti uskladiti funkcije latentnosti kako bi se omogućila odgovarajuća fleksibilna evolucija, održavanje i prenošenje zajedničkih vrijednosti. Evidentno je pritom da je Europska unija u aktualnoj formi političke zajednice uspostavljena primarno zbog zadovoljavanja socijalnih i ekonomskih interesa članica, a tek sekundarno zbog ostvarivanja

[15] Navedeno prema: »Merkel says German multiculturalism has failed«, http://uk.reuters.com, govor na skupu mladih njemačkih demokršćana u Potsdamu, 17. 10. 2010.

zajedničkih vrijednosti njezinih građana. Raskorak i nesklad između deklariranih vrijednosti u funkciji slobode i blagostanja pojedinca kao temeljne sastavnice zajednice i djelovanja sustava podređenog državama članicama i interesnim skupinama trebat će tek uskladiti, kako bi se omogućili odgovarajući i očekivani učinci integracije.

Misija Europske unije

Misija odnosno namjena, svrha ili zadaća Europske unije nije zasebno i eksplicitno formulirana u Ugovoru. U tekstovima sporazuma o osnivanju i funkcioniranju Europske unije koji su mu neposredno prethodili[16], bilo je takvih nastojanja. Povijesno je misija buduće europske zajednice država prvotno nagoviještena u tekstu Statuta Vijeća Europe (London, 1949.), kojim je inicirano političko ujedinjavanje europskih država. Njime se utvrđuje da mu je zadaća »…dostići veće jedinstvo svojih članica zbog očuvanja i ostvarivanja ideala i načela koja su njihovo zajedničko naslijeđe te olakšanja njihovog gospodarskog i socijalnog napretka«[17]. U Rimskom ugovoru (1957.), u članku 2., najjasnije je eksplicitno navedeno: »Zadaća je Zajednice, uspostavom zajedničkog tržišta i postupnim usklađivanjem ekonomskih politika država članica, promicati širom Zajednice skladan razvoj gospodarskih djelatnosti, stalan i uravnotežen gospodarski napredak, povećanje stabilnosti, ubrzano povišenje životnog standarda i tješnje odnose među državama koje objedinjuje«.[18] Taj je članak revidiran Ugovorom iz Maastrichta (1993.) i glasio je: »Zadaća je Zajednice da uspostavom zajedničkog tržišta te ekonomske i monetarne unije, kao i provedbom zajedničkih politika ili aktivnosti iz članaka 3. i 3.a, promiče širom

[16] Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćene inačice), 2010./C 83/01.

[17] Statute of the Council of Europe, CETS No.: 001 (poglavlje I, članak 1/a). http://www.conventions.coe.int/

[18] Rimski ugovor, službeno nazvan Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice (EEZ-a), prihvaćen je u Rimu 25. ožujka 1957., a stupio je na snagu 1. siječnja 1958. osnivanjem EEZ-a. Ugovorom iz Maastrichta (1993.) promijenjen mu je naziv u Ugovor o osnivanju Europske zajednice (EZ). Ugovor je opet promijenio naziv stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora (2009.) i postao Ugovor o funkcioniranju Europske unije.

Zajednice skladan i uravnotežen razvoj gospodarskih djelatnosti, održiv i neinflatorni rast, poštujući pritom okoliš, visoki stupanj konvergencije gospodarskih rezultata, visoku razinu zaposlenosti i socijalne zaštite, povišenje životnog standarda i kvalitete života te ekonomsku i socijalnu koheziju i solidarnost između država članica«. Ta se formulacija nije zadržala u Lisabonskoj reviziji tog dokumenta i posve je nestala iz poglavlja »Načela« tog ugovora.

Implicitno određenje misije Europske unije može se iščitati iz širih deklarativnih formulacija preambule i sadržaja Ugovora. Tako se u preambuli navodi da »…postoji potreba za stvaranjem čvrste osnove za izgradnju buduće Europe zbog povijesne važnosti zaustavljanja podjele europskog kontinenta…« i »…produbljivanja solidarnosti između (europskih) naroda uz uvažavanje njihove povijesti, njihovih kultura i njihovih tradicija…«, »…dalje unaprijedilo demokratsko i efikasno funkcioniranje institucija kako bi im se omogućilo da bolje provedu, unutar jedinstvenog institucionalnog okvira, zadatke koji su im povjereni…«, a time »…postiglo jačanje i približavanje njihovih ekonomija i uspostavio ekonomski i monetarni savez (…) te jedinstvena i stabilna valuta…«[19]. U članku 1. Lisabonskog ugovora navodi se još i kako stranke potpisnice Ugovora osnivaju Europsku uniju »… i povjeravaju joj ovlasti ostvarivanja zajedničkih ciljeva«, što predstavlja »novu fazu u stvaranju sve prisnijeg *(ever closer)* saveza između europskih naroda, u kojem se odluke donose što je moguće otvorenije i bliže građaninu«.[20]

Bez obzira na sve implicitne odrednice u Ugovoru, uočava se da je Europska unija u nekom trenutku priprema za Lisabonski ugovor odustala od eksplicitnog formuliranja svoje misije, a kasnije i od preciznog usuglašavanja, određivanja i jasnog komuniciranja namjene i zadaće zbog koje je osnovana i postoji kao organizacija ili zajednica. Moguće je da je do toga došlo kao posljedica značajnih razlika među utemeljiteljima Europske unije i najvećim europskim silama, oko konačne svrhe, odnosno konačnog cilja europske političke integracije. Kada

[19] Ugovor o Europskoj uniji (Lisabonski ugovor), 2010./C 83/15 HR.
[20] *Ibidem,* 2010./C83/01.

je osnivana, njezini su duhovni oci Monnet, Schuman, ali i Churchill i Spinelli te formalni inicijatori, vlade zapadnoeuropske šestorice, a kasnije i druge potpisnice Rimskog ugovora (1957.) , imali samo jednu temeljnu svrhu europske integracije na pameti: da spriječe mogućnost ponovnog izbijanja ratnih sukoba u Europi. Iz nekog razloga, premda nedvosmisleno prihvatljiva i prihvaćena, ta zadaća nikada nije pretvorena u formalno oblikovanu i deklariranu misiju Europske unije.

Možda je razlog tome činjenica da je u međuvremenu te funkcije Europske unije preuzeo NATO kao njezin mehanizam kolektivne sigurnosti, ali europski je koncept mira oduvijek bio znatno širi od koncepta kolektivne sigurnosti. Moguće je isto tako da se umjesto »negativnog«, dakle onoga što se ne želi, tražilo neko »pozitivno« određenje namjene budućoj europskoj zajednici država i građana. Međutim ugovori, konvencije i drugi europski dokumenti nisu u tom smjeru otišli puno dalje od nabrajanja niza različitih političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih mogućih koristi i važnosti stvaranja jedinstvene europske političke zajednice, poput onog u Preambuli Ugovora. Tako se i »osiguranje mira« navodi u članku 3. samo kao prvi u nizu općih ciljeva, ali ne i kao deklarirana i regulirana temeljna zadaća Europske unije. U tom smislu moglo bi se reći kako se, premda je to potaknulo i dalo smisao njezinu osnivanju te djelovanju u razdoblju europskih zajednica, Europska unija u fazi političkog razvoja ustvari odrekla jednog od svojih temeljnih *raison d'etre* te da više ne postoji i ne djeluje kao legitimirana međunarodna mirovna organizacija.

Činjenica da od kraja Drugoga svjetskog rata na području Europske unije nije bilo konvencionalnih ratnih sukoba svakako je neupitno dostignuće Europske unije i potvrda ispunjenja njezine neslužbene misije. Istodobno, na području Europe događali su se u tom razdoblju konvencionalni ratovi koji su imali ozbiljne posljedice po europsku stabilnost i prosperitet. Rat u Jugoslaviji i način na koji je reagirala Europska unija, uz velike razlike među članicama u razumijevanju njegova karaktera i neuspješnom zajedničkom djelovanju prema njegovu sprječavanju i zaustavljanju, s pravom je izazvalo nepovjerenje prema njezinoj sposobnosti efikasnog mirotvornog djelovanja u slučaju izbijanja ratnih sukoba na vlastitom području. Kasnije odluke u tom

smjeru i mogućnost stvaranja zajedničkih oružanih jedinica prema članku 42. Ugovora nisu bitno riješili problem nedosljedno artikulirane mirovne misije Europske unije i to ostaje otvoreno pitanje i dalje. Noviji primjeri ugrožavanja europske stabilnosti korištenjem suvremenih nekonvencionalnih sredstava, poput *cyber* napada iz Rusije na javne podatkovne registre Estonije, ograničavanje isporuka ruskog plina europskim korisnicima u energetski kritičnim trenucima za Njemačku te terorističkih akcija protiv nekih članica Unije, nagovještavaju ozbiljnije izazove po ovu povijesno opravdanu a olako ispuštenu misiju ili zadaću Europske unije.

Kada je predsjednik Kennedy, u jednom od svojih čuvenih govora 1962., najavio osvajanje Mjeseca do kraja desetljeća, iskazao je primjer komuniciranja zajedničke misije iza koje je mogla stati i mobilizirati se cijela američka nacija za njezino ostvarenje. Teško danas u toj ulozi možemo zamisliti Hermana van Rompuya, predsjednika Europskog vijeća i neslužbenog predsjednika Europske unije. Ne toliko zbog njegove osobne neuvjerljivosti kao europskog političkog vođe, koliko zbog razumijevanja karaktera njegove uloge i činjenice da Europska unija nema jasnu ideju što bi to njezina pozitivna misija i zadaća trebala biti. Što su ambiciozne ali ostvarive zadaće Europske unije u doglednoj budućnosti? Trenutačno, Europska je unija potpuno konzumirana kriznim upravljanjem i to je samo po sebi obeshrabrujuće. Čak i kada to nije bila, negdje sredinom 2000-ih, glavne teme sastanaka europskih vođa bile su klimatske promjene, povećanje zaposlenosti te unapređenje produktivnosti i inovativnosti gospodarstva. To su neupitno važne teme za Europsku uniju, ali njih je gotovo nemoguće prevesti na jezik razumljiv širokom krugu europskih građana i pritom očekivati njihovo osobno identificiranje i sudjelovanje u ostvarivanju tih zadaća. Kako europski građani mogu podržavati integrativnu svrhu Europske unije ako ne razumiju koje zadaće ona pokušava ostvariti i što je prava namjena njezinih institucija?

Tijekom posljednje dvije godine svjedočili smo seriji hitnih sastanaka ključnih europskih političara s namjerom da smire nestabilna i uspaničena europska financijska tržišta. Razgovaralo se o mjerama štednje, financijskoj disciplini i spašavanju eura te traženju tržišnih

mogućnosti za gospodarski rast, ali gotovo da nisu ni riječi razmijenili o strateškim viđenjima sadašnje i buduće uloge Europske unije. Razumljivo je da akutnu krizu treba najprije staviti pod kontrolu, ali od europskih vođa se očekuje da istodobno pokažu sposobnost odgovarajućeg tumačenja njezinoga konteksta, njezinih pravih dimenzija i karaktera. Europska unija je značajna svjetska politička, društvena i ekonomska sila i trebala bi ne samo znati obuzdati financijsku i gospodarsku štetu koju kriza izaziva, već moći pokazati, kako u Europi tako i globalno, da ima jasnu sliku svoje političke svrhe i uloge u provođenju odgovarajuće strategije izlaska iz krize. Umjesto toga, predložene su izmjene Ugovora tehnokratski ograničene na »fiskalnu uniju« i »proračunsku disciplinu« te jačanje središnjih tijela vlasti, dok se pitanja vezana uz demokratski deficit i politički legitimitet europskih predstavničkih institucija ostavljaju za kasnije.

U prosincu 2001. Europsko vijeće je, u kontekstu pripreme Europske konvencije o ustavu, a netom nakon uvođenja zajedničke valute, prihvatilo poznatu Deklaraciju o budućnosti Europske unije[21]. U toj Deklaraciji iz Laekena istaknuta je do tada najcjelovitija i najjasnija vizija i misija Europske unije »koja otvara perspektivu i označava odlučan korak za građane prema jednostavnijoj Uniji, onoj koja je jača u ostvarivanju svojih bitnih ciljeva i prisutnija u svijetu«. Današnji europski političari čini se nemaju takvu viziju ili strategiju i uglavnom djeluju defanzivno. Inovacije koje su unesene u Lisabonski ugovor trebale su omogućiti jasniju strategijsku ulogu stalnom predsjedniku Europskog vijeća i jaču vanjskopolitičku ulogu visokog predstavnika, ali se to ipak nije dogodilo. Države članice Europske unije politički djeluju i dalje neusklađeno i bez jasnog razlikovanja hitnih od relevantnih pitanja. Zbog toga je i nepostojanje zasebno i eksplicitno u Ugovoru formulirane misije odnosno namjene, svrhe ili zadaće Europske unije prije svega političko, a ne normativno pitanje. Odnosno, pitanje misije Europske unije u funkciji europske političke zajednice u stvaranju prije svega

[21] Sastanak Europskog vijeća održan je 15. i 16. prosinca 2001. u Laekenu u neposrednoj blizini Bruxellesa. Pored zaključaka i niza drugih rezolucija, prihvaćena je i Deklaracija o budućnosti Europske unije, poznata i kao Deklaracija iz Laekena (*Laeken Declaration on the future of the European Union*, SN 300/1/01).

je pitanje odgovarajuće legitimnog i dostatno demokratskog izbora kompetentnog i vrijednosno uvjerljivog europskoga političkoga vodstva.

Ciljevi Europske unije

Ciljevi Europske unije eksplicitno su nabrojani u članku 3. Ugovora. Kao opći ciljevi Unije utvrđuju se »osiguranje mira, vrijednosti i blagostanja svojih naroda«.[22] Posebni ciljevi Unije se dalje taksativno navode u istom članku:

– »Unija će svojim građanima pružiti područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica«,
– »Unija će uspostaviti interno tržište« i djelovati u smjeru »održivog razvoja« utemeljenog na »uravnoteženom ekonomskom rastu i stabilnosti cijena, vrlo konkurentnoj socijalno-tržišnoj ekonomiji, usmjerenoj ka punoj zaposlenosti i društvenom napretku te visokoj razini zaštite i unapređenja kvalitete okoliša. Promicat će znanstveni i tehnološki napredak. Borit će se protiv socijalne isključenosti i diskriminacije a promovirat će socijalnu pravdu i zaštitu, jednakost između žena i muškaraca, solidarnost među generacijama i zaštitu prava djeteta. Promovirat će ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju i solidarnost među državama članicama. Poštivat će svoju bogatu kulturnu i jezičnu raznolikost i brinuti da se europsko kulturno naslijeđe sačuva i unaprijedi«.
– »Unija će uspostaviti ekonomski i monetarni savez, čija je valuta *euro*«.
– »U svojim odnosima sa širim svijetom Unija će podržavati i promovirati svoje vrijednosti i interese i pridonijeti zaštiti svojih građana. Pridonijet će miru, sigurnosti, održivom razvoju Zemlje, solidarnosti i uzajamnom poštivanju među narodima, slobodnoj i poštenoj trgovini, eliminaciji siromaštva i zaštiti ljudskih prava, posebno prava djeteta, kao i strogom nadgledanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući i poštivanje načela Povelje Ujedinjenih naroda.

[22] *Ibidem,* 2010./C 83/17 HR.

Ove ciljeve Europska unija ostvaruje u skladu s »nadležnostima koje su joj povjerene Ugovorom«[23], u neposrednoj suradnji s državama članicama Unije te korištenjem svoje jedinstvene upravne strukture. Pojedinačna kvantitativna analiza uspješnosti ostvarivanja svakog od ovih deklariranih ciljeva Europske unije zahtijevala bi posebnu studiju. Zbog toga ćemo za potrebe ovog rada sve nabrojane posebne ciljeve razmatrati kao jedinstvenu međuzavisnu cjelinu ciljeva koja bi se mogla mjeriti stupnjem ostvarenja jednog općeg kvalitativnog cilja, a to je – »osiguranje… blagostanja svojih naroda«. Dakle koliko je Europska unija u međuvremenu od svog osnivanja do danas postigla u vezi s ostvarivanjem općeg cilja osiguranja blagostanja za svoje građane i nacije država članica? Jesu li ostvareni rezultati posljedica primjene nekog specifičnog ekonomsko-socijalnog modela? Treba li Europska unija mijenjati svoj model u suočavanju s razvojnim izazovima suvremenog svijeta?

Prema raspoloživim usporednim podacima[24], u razdoblju između 1950. i 1973. blagostanje ostvareno u razvijenom zapadnom dijelu Europe izjednačilo se s onim u Sjedinjenim Američkim Državama. Do početka 1990-ih, takav standard života ostvarili su i žitelji južnih članica Europske unije – Grčke, južne Italije, Portugala i Španjolske. Od 1994. do danas tome su se socijalnom standardu vrlo brzo približili i mnogi žitelji država srednje i istočne Europe koje su postale članice Europske unije. U posljednjih četrdesetak godina, građani članica Europske unije imali su priliku doživjeti rast osobnog standarda kakav nije zabilježen niti u jednom drugom dijelu svijeta. Dok je europska ekonomska zona rasla prosječnom stopom od 4%, u isto su vrijeme druge razvijene države svijeta rasle manje od 2%, a slabije razvijene države, s iznimkom država istočne Azije, znatno manje. Nema dvojbe dakle da su Europska unija i regionalna ekonomska, socijalna i politička

[23] *Ibidem,* 2010./C 83/17 HR.

[24] Navedeno prema: »European Economic Growth, 1950–2005: An Overview«. CEPR Discussion Paper 6863/2008. Centre for Economic Policy Research, London; Heston, A., R. Summers i B. Aten. 2011. »Penn World Table Version 7.0.«. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices, University of Pennsylvania, Philadelphia, PA; kao i: World Development Report 2010. Washington, DC: The World Bank.

integracija stvorile povoljne uvjete i omogućile poslijeratno izrastanje Europe u globalnu ekonomsku silu, a njezinim građanima omogućile najvišu kvalitetu života, dotad nezabilježenu u ljudskoj povijesti.

Možemo li ove rezultate pripisati nekom specifičnom europskom ekonomsko-socijalnom modelu koji europske države primjenjuju kako bi ostvarile svoje ciljeve? Imajući u vidu velike različitosti među europskim državama, zaista nije lako utvrditi postoje li među njima i odgovarajuće sličnosti kojima bi ih mogli podvesti pod jedinstven ekonomsko-socijalni model. Ozbiljne su razlike u reguliranju društvenih pitanja rada i poslovanja npr. između Italije i Irske ili između Grčke i Njemačke pri usklađivanju fiskalnih politika i socijalne regulative. Također Španjolska i Švedska vrlo različito uređuju pitanja poslovanja pravnih subjekata u svojim državama pa postižu i različite izvozne rezultate. Portugal i Poljska različito reguliraju rad banaka u svojim državama, i ne samo zbog toga što se koriste različitim valutama. Javno obrazovanje i zdravstvena zaštita posve su različito uređeni u Finskoj i Francuskoj itd.[25] Imajući sve to u vidu, moglo bi se zaključiti kako europske države zaista ni nemaju jedinstven model kojim se služe prilikom uređivanja nekih ključnih područja socijalnog i ekonomskog života njihovih građana i gospodarskih subjekata.

Na europskoj regionalnoj razini ipak se mogu pronaći odgovarajuće sličnosti u javnim politikama koje vode pojedine države. Proučavanjem i uspoređivanjem njihovih ekonomsko-socijalnih regulatornih normi i mehanizama, te efekata koje njima postižu, može se utvrditi postojanje modelski sličnih obilježja politika između nekoliko tipičnih skupina država. Takvom se usporedbom mogu izdvojiti: anglosaksonski (kojem pripadaju npr. Velika Britanija, Belgija, Irska, Nizozemska), nordijski (npr. Danska, Norveška, Švedska, Finska) i kontinentalni model (npr. Njemačka, Francuska, Austrija). Tako npr. države koje pripadaju anglosaksonskom modelu imaju slično uređen (liberalan) odnos prema slobodnom tržištu kao i nordijske države, ali se od njih značajno razlikuju u odnosu prema veličini države blagostanja. Istodobno nordijske države

[25] Gill, S. Indermit, S. Raiser (2012.), »Golden Growth. Restoring the Lustre of the European Economic Model«. Washington, DC: The World Bank.

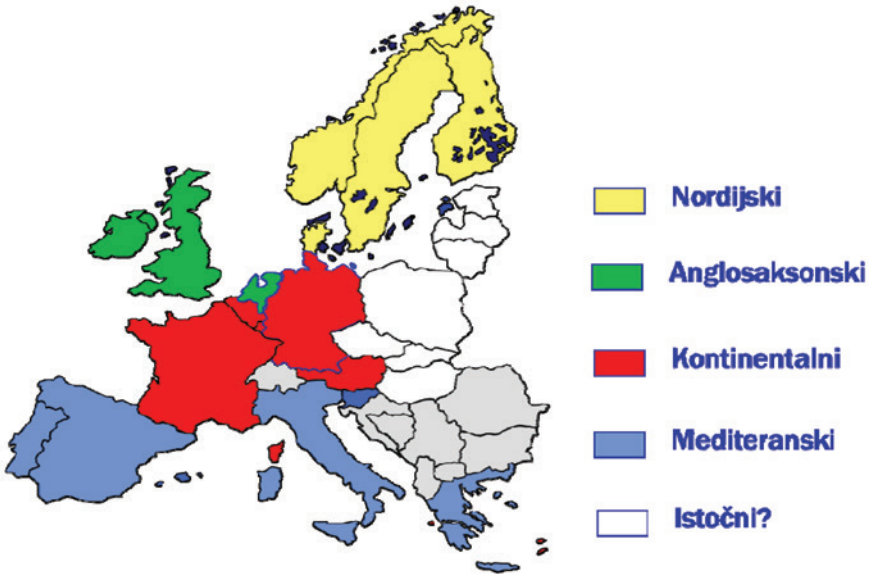
dijele s kontinentalnima odnos prema ulozi države blagostanja, dok se istodobno znatno međusobno razlikuju u (konzervativnom) odnosu prema slobodi tržišta[26].

Zbog niza specifičnosti koje ih izdvajaju od kontinentalnog modela, može se govoriti i o postojanju mediteranskoga (npr. Grčka, Italija, Španjolska, Portugal) te istočnoga kontinentalnog podmodela (npr. Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska i baltičke države). Novije članice Europske unije, države srednje i istočne Europe, imaju brojne sličnosti s mediteranskim državama kada je riječ o (ne)efikasnosti javnog sektora ili razini korupcije, dok se međusobno znatno razlikuju u pogledu politika koje reguliraju pitanja slobode tržišta (rada, dobara i kapitala) i osobnih sloboda pojedinca. Dodatne specifičnosti, karakterizirane njihovim izrazito tranzicijskim karakterom, pritom izdvajaju Rumunjsku i Bugarsku iz »istočnog modela« kojem neupitno pripadaju i čine ih lakše usporedivima sa skupinom država jugoistočne Europe koje još uvijek nisu članice Europske unije, među kojima je i Hrvatska (slika 1.). Može se očekivati da će države »istočnog modela« s vremenom izgubiti svoje specifičnosti i prikloniti se bilo klasično kontinentalnom ili, neke od njih, nordijskom modelu. Mediteranske bi pak države mogle nastaviti razvijati svoje političke specifičnosti i posve izdvojiti svoju praksu kao primjer zasebnog europskog regionalnog ekonomsko-socijalnog modela.

Premda individualno i regionalno međusobno vrlo različite u razumijevanju i primjeni ključnih javnih politika, europske države zajedno ipak obilježava sličan i usporedivo jedinstven pristup ostvarivanju ciljeva ekonomskog rasta i društvenog napretka u odnosu na ostatak svijeta. Taj pristup karakteriziraju zajednički regulatorni elementi javnih politika i povezanosti institucija koje organiziraju i upravljaju područjima temeljnih ekonomskih aktivnosti – trgovine, financija, poduzeća, inovativnosti, rada i javne uprave. Upravo zbog postojanja tih zajedničkih elemenata može se govoriti o postojanju ekonomsko--socijalnog modela koji je jedinstveno i distinktivno europski. I upravo zbog postojanja takvog ekonomsko-socijalnog modela moglo bi se tvrditi:

[26] *Product Market Regulation 1998–2003* (2005.), Pariz: OECD.

Slika 1. Europski ekonomsko-socijalni modeli



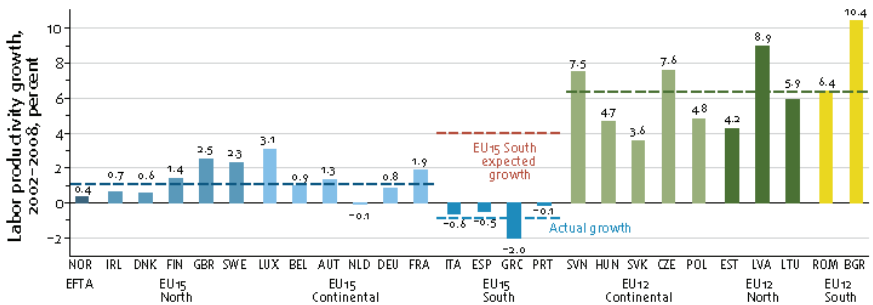
Europska unija jest postigla tako impresivna ostvarenja u dosadašnjem ekonomskom rastu i društvenom razvoju kakva drugi nisu mogli.

Međutim sadašnji problemi i izazovi razvoja kroz koje prolazi Europska unija ovih godina pokazuju da takav model ima neke svoje objektivne i komparativne slabosti. Visoka i rastuća nezaposlenost, stagnantna ili padajuća produktivnost rada, neodrživo stanje javnih financija i rastućeg duga, zastario i neučinkovit sustav socijalne zaštite, neodgovarajući inovacijski kapacitet za potrebe globalizirane ekonomije i neki drugi simptomi europske nekonkurentnosti leže ustvari u pozadini onoga što kumulativno nazivamo aktualnom financijskom krizom i prijetećim krahom zajedničke europske valute. Istodobno se europska poduzeća na globalnom tržištu suočavaju s tehnološki i financijski agilnijim američkim i azijskim konkurentima koji bi ih dinamički mogli ugroziti do mjere koja bi dovela u pitanje sposobnost Europske unije da nastavi dalje uspješno ostvarivati svoje ekonomske i socijalne ciljeve.

Strukturna analiza pokazuje da »većina europskih država i dalje ima komparativno bolje rezultate od svojih konkurenata u područjima

trgovine i financija, mnoge i u područjima poduzeća i inovativnosti, a značajno manje u politikama koje uređuju područja rada i javne uprave«[27]. Istodobno se ti rezultati značajno razlikuju od pojedine europske države do države, a pokazuju i znatna odstupanja u pojedinim segmentima između skupina država koje pripadaju pojedinom regionalnom modelu. Dok npr. nordijske države u pravilu ostvaruju odlične rezultate a kontinentalne vrlo dobre, u svim ekonomskim aktivnostima, skupina mediteranskih država zaostaje za ostalim europskim državama u gotovo svim indikatorima, osim u sezonskim aktivnostima poput graditeljstva i turizma ili manje produktivnim sektorima poput mikro i obiteljskih poduzeća. Njihovo zaostajanje relativno je i dinamički najviše izraženo u produktivnosti rada (graf 2).

Graf 1.: Rast produktivnosti rada u EU-u 2002–2008.



Izvor: Svjetska banka, Eurostat.

Znače li ovakvi ukupno zabrinjavajući aktualni trendovi u europskoj produktivnosti, demografiji i fiskalnim disbalansima da deklarirani ciljevi Europske unije više nisu održivi i da ih treba mijenjati? Znači li to i da je postojeći europski ekonomsko-socijalni model iscrpljen i da ga treba zamijeniti nekim drugim? Države Europske unije u cjelini i usprkos aktualnoj krizi još uvijek ostvaruju bolje ekonomske i socijalne rezultate od drugih država svijeta. Europljani stvaraju oko

[27] I. S. Gill, M. Raiser (2012.), »Golden Growth. Restoring the Lustre of the European Economic Model«. Washington, DC: The World Bank, str. 5.

trećinu ukupnoga svjetskog BDP-a s manje od 10% udjela u ukupnom stanovništvu. Europski uspjeh je u tom pogledu zaista jedinstven i to ga globalno čini iznimno privlačnim mnogima izvan granica Europske unije. Na mogućnost migriranja na njezin teritorij ili formalnog pridruživanja Europskoj uniji računaju brojni pojedinci i nacije na europskom kontinentu ili u njegovoj neposrednoj blizini, jer procjenjuju da bi im to moglo pomoći u bržem i uspješnijem ostvarivanju vlastitih ekonomskih ili socijalnih ciljeva.

I sami građani Europske unije još uvijek dijele taj dojam. Nedavno objavljeno istraživanje trendova europskoga javnog mnijenja o povjerenju u Europsku uniju otkrilo je da »usprkos krizi svaki drugi građanin gleda pozitivno na članstvo njegove države u Europskoj uniji i vjeruje da je europski integracijski projekt koristan«[28]. Premda u posljednjih 25 godina povjerenje javnog mnijenja u ispunjenje očekivanja od Europske unije linearno pada, od prvotno optimističnih 70% nakon rušenja Berlinskog zida 1990., preko oštrog pada podrške ispod 50% u proljeće 1997., do sadašnjih stagnantnih oko 50% podrške, europski joj građani, čini se, još uvijek vjeruju. Ta podrška istodobno ovisi i o uspjehu kojim će se Europska unija nositi s aktualnim problemima eurozone i izazovima zajedničkih razvojnih politika potrebnih za održanje ostvarenog blagostanja i dugoročan izlazak iz krize.

Za ostvarivanje tih ciljeva, koje se zapravo može opisati kao vrijednosti europskoga globalnog *branda* i međunarodno superiornog stila života, čini se neće biti potrebno mijenjati postojeći europski ekonomsko-socijalni model u cijelosti. Socijalna kohezija i zdravlje društvenog tkiva solidan su temelj europskog ekonomsko-socijalnog modela. Ali pravo srce zdravog društvenog organizma nisu samo dobre javne politike i regulativa koja potiče produktivan rad i efikasnu javnu upravu, već prije svega agilna, inovativna i visokoj dodanoj vrijednosti

[28] Studiju »Do the Europeans still believe in the EU?«, temeljenu na analizi stavova o i očekivanja od EU-a iskazanih u kontinuiranim ispitivanjima europskog javnog mnijenja, koje je provodio Eurobarometer tijekom posljednjih 25 godina, objavio je u lipnju 2012. proeuropski *think tank* Notre Europe. Studija se može naći na http://www.notre-europe.eu/en/axes/european-democracy-in-action/works/publication/do-the-europeans-still-believe-in-the-eu/

usmjerena poduzeća. Ukoliko želi zadržati postojeće aspiracije u tom segmentu, Europska će unija morati odlučnije i usklađenije primijeniti postojeću pozitivnu praksu u svim svojim članicama, a promjene u organizaciji i upravljanju pojedinim identificiranim zaostajućim područjima europskih javnih politika bit će ne samo nužne, već i urgentne.

Europski rakurs pristupajuće Hrvatske

Suvremena Hrvatska, nakon plebiscitarnog opredjeljivanja za parlamentarnu demokraciju i tržišno gospodarstvo, formalno je deklarirala svoju neovisnost i započela postupak izdvajanja iz jugoslavenske federacije ujesen 1991. Otprilike u isto vrijeme europski su čelnici, okupljeni u nizozemskom gradiću Maastrichtu na sastanku Europskog vijeća, odlučili podržati nacrt Sporazuma o stvaranju Europske unije i uvođenje zajedničke europske valute. Dvadesetak godina kasnije Europska unija dovršila je postupak svoje institucionalne političke gradnje i pravne konsolidacije prihvaćanjem Lisabonskog ugovora, a Hrvatska je potpisala Ugovor o pristupanju i očekuje ulazak u punopravno članstvo Europske unije u srpnju 2013. Simbolički je i sadržajno zanimljivo primijetiti kako su procesi postfederalnog i ne-ovisnog ostvarivanja Hrvatske kao suvremene demokratske političke zajednice tekli paralelno i povijesno su usporedivi s oblikovanjem i konsolidiranjem Europske unije kao institucionalnog izraza europske političke zajednice u formiranju. U kojim su odrednicama, sadržajima i mjeri ta dva procesa bila međusobno povezana i međuovisna, koliko su pritom bila konvergentna, a koliko divergentna, na koji su način nacionalne hrvatske zadaće, vrijednosti i ciljevi bili aktualizirani spram deklarativno poželjnih europskih normi, izlazi izvan okvira ovog rada i zahtijeva dodatna komparativna istraživanja.

Međutim posve je jasno da skora perspektiva i formalni ulazak Hrvatske u članstvo Europske unije, nakon iznimno bremenitog razdoblja i tegobnih iskustava političke i ekonomske tranzicije, nalaže potrebu promišljanja budućnosti Hrvatske na novim strateškim osnovama. Modeli društvenog ugovora, socijalnog razvoja i ekonomskog rasta koji su omogućili, ali i obilježili tranzicijsko razdoblje, iscrpili su svoje povi-

jesne mogućnosti i treba stvoriti nove. Globalni i europski strukturni i financijski poremećaji, iskušenja mira i stabilnosti, socijalne pravednosti i očuvanja blagostanja, ograničenja raspoloživih prirodnih resursa i održivosti dosadašnjega koncepta razvoja s jedne strane, te dostignuća suvremene znanosti o čovjeku, prirodi i društvu te mogućnosti naprednih komunikacijskih i istraživačkih tehnologija s druge, omogućavaju znatno drugačije spoznaje o ciljevima i načinima na koji se europska Hrvatska može i treba razvijati u doglednoj budućnosti. Visoka razina suglasnosti između ključnih društvenih i političkih dionika o ciljevima i načinima budućeg razvoja te njihova spremnost na međusobnu suradnju, dogovor i demonstriranje zajedničke odgovornosti za sudbinu društva, bit će ključni za uspjeh ovoga nacionalnog projekta.

Pritom treba poći prije svega od kvalitetnog razumijevanja sukladnosti naših temeljnih nacionalnih i europskih društvenih *vrijednosti*. Hrvatska načelno nema problema s razumijevanjem deklariranih europskih vrijednosti, premda je njihov karakter univerzalan i širi od našeg nacionalnog poimanja i viđenja njihove važnosti. Tranzicijski karakter društva obilježio je u našim uvjetima i, često negativnu, transformaciju vrijednosti stečenih u prijašnjem deklarativno socijalističkom i samoupravnom razdoblju kolektivističkog društvenog razvoja, dok se usporedno nisu afirmirale neke nove, ukupno primjerenije liberalnom modelu društvenih odnosa, političkom pluralizmu i parlamentarnoj demokraciji odnosno kapitalističkom tržišnom gospodarstvu zasnovanom na privatnom vlasništvu. Hrvatska zbog toga ima potrebu danas iznova afirmirati neke zapostavljene temeljne društvene vrijednosti, kao što su osobno poštenje i društvena odgovornost, rad i rezultat rada kao osnovu socijalne i društvene promocije te obrazovanje i znanost kao preduvjete ekonomskog i društvenog napretka. Istodobno bi trebala raditi na afirmaciji nekih novih društvenih vrijednosti, kao što su održivost, poduzetnost, kreativnost, inovativnost, mobilnost i multikulturalnost, koji će pomoći hrvatskim građanima u boljem razumijevanju i uklapanju u kontekst šire europske društvene i političke zajednice, koje uskoro postaju ravnopravan dio.

Hrvatska također posebnu pažnju treba obratiti na bolje razumijevanje *misije,* odnosno *svrhe* i *zadaća* koje ima Europska unija kao vo-

ditelj europskog integracijskog projekta spram uloge koje u tome imaju države članice. Hrvatska je u dosadašnjem tijeku pristupnih aktivnosti vrlo često ili gotovo isključivo inzistirala na primarno političkom karakteru pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji, odnosno na članstvu u Europskoj uniji kao konačnoj svrsi svojega pristupanja, kojom će se izravno ispuniti i svi ostali ciljevi integracije. Pritom je zanemarivala činjenicu da je Europska unija drugim državama članicama prije svega odgovarajući normativni, gospodarski i politički okvir za artikuliranje i ostvarenje usklađenih vlastitih društvenih razvojnih ciljeva. Posebno je važno dobro razumjeti u kojoj je mjeri misija Europske unije danas stvaranje uvjeta za održavanje i razvoj mira i stabilnosti na europskom kontinentu. Hrvatska je s time nedavno, prilikom prolaska kroz iskušenja ratnog sukoba i agresije na njezin teritorij, imala relativno loše osobno iskustvo i doživjela ga kao neusklađenost i neučinkovitost, a ponekad i kao sukob interesa moćnijih članica oko mehanizama i instrumenata mirovne politike i djelovanja Europske unije. Hrvatska je u međuvremenu postala punopravnom članicom NATO-a i osigurala učinkovitije resurse kolektivne sigurnosti i obrane, ali se ne treba odricati mogućnosti korištenja odgovarajućih mirovnih instrumenata Europske unije, prije svega u funkciji stvaranja uvjeta za trajan mir i promoviranja mirovne i konstruktivne druge regionalne suradnje između država jugoistočne Europe, kojima i sama pripada.

Hrvatska mora biti u mogućnosti artikulirati vlastite *ciljeve* europskog razvoja. Izvjesno je da u ukupnosti deklariranih ciljeva Europske unije Hrvatska ima poseban interes za ostvarivanje nekih svojih prioritetnih ciljeva razvoja. Tako je posve jasno da, ukoliko želi ostvariti blagostanje prosječno razvijene članice Europske unije, Hrvatska mora u narednih 15–20 godina npr. udvostručiti svoj BDP, značajno povećati ukupnu zaposlenost na 75% radno aktivnog stanovništva i znatno povećati broj visokoobrazovanih na 30% aktivne populacije. Pritom bi trebala odgovarajuće valorizirati sve razvojne politike, resurse i instrumente koje joj Europska unija može staviti na raspolaganje u navedenim područjima. Posebno iskušenje biti će odabir i usporedan dosljedan razvoj odgovarajućeg ekonomsko-socijalnog modela, kako bi se mogla poslužiti već postojećim iskustvima i sinergijskim efekti-

ma suradnje na tom planu s drugim državama. U ostvarenju toga cilja svojevrstan hendikep predstavljat će činjenica da sadašnje regulatorne politike, norme i instrumente Hrvatska nije gradila uz svijest o potrebi njihova usklađivanja s nekim od postojećih europskih modela, pa njezina praksa istodobno sadrži elemente kontinentalnog, mediteranskog i istočnog ekonomsko-socijalnog i razvojnog modela.

Istodobno se Hrvatska nalazi na pragu punopravnog članstva u trenutku kada i u Europskoj uniji postoje brojni problemi koji nalažu hitno rješavanje kako bi se zaustavila financijska kriza i što prije stabilizirali uvjeti za novu fazu konkurentnog razvoja na novim ekonomskim i društvenim osnovama. Sadašnja kriza je u naravi kompleksna, ona je istodobno akutna financijska, ozbiljna strukturna i institucionalna kriza koja je izbrisala desetljeća dinamičnog europskog ekonomskog i socijalnog progresa. Hrvatska će se kao već ravnopravna članica zbog toga morati do neke mjere prikloniti europskim prioritetima u traženju izlaska iz krize i solidarno na sebe preuzeti dio obveza u njezinu saniranju. Ova kratka analiza trebala je poslužiti identifikaciji postojanja mogućih područja raskoraka između deklariranih i primijenjenih vrijednosti, misije i ciljeva Europske unije viđenih iz perspektive pristupajuće Hrvatske. Oni koji će imati priliku o tome odlučivati, trebat će uzeti u obzir moguće uzroke tog raskoraka i pokrenuti odgovarajuće mehanizme politika i mjera za njihovo usklađivanje, kako bi se izbjegle potencijalno negativne posljedice obostrano nerealno stvorenih očekivanja ili nerazumijevanja.

Zaključak

Hrvatski građani imaju razloga pozitivno gledati na skoro pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji. Bez obzira na sve financijske i gospodarske izazove s kojima se Europska unija trenutačno susreće, ona je još uvijek vjerodostojna međunarodna integracijska tvorevina koja u osnovi djeluje u interesu svojih ključnih dionika, europskih građana i država članica, te u cjelini s uspjehom ostvaruje svoje temeljne funkcije – vrijednosti, misiju i ciljeve koji su deklarirani njezinim temeljnim osnivačkim i normativnim dokumentima. Osim

toga, Europska unija jest, a mogla bi duže vremena to i ostati, područje mirovne i socijalne stabilnosti te najvećeg aktualnog i perspektivnog materijalnog prosperiteta u svijetu. Svojim razvojem i širenjem na području središnje i istočne Europe, omogućila je velikom broju ljudi blagostanje koje samostalno ne bi mogli postići u tako kratko vrijeme.

Istodobno Hrvatska ne smije, pored sadašnjih financijskih izazova, ignorirati postojanje mnogo složenijih i delikatnijih društvenih pitanja koja se otvaraju postupnim razvojem Europske unije kao *sui generis* političke zajednice. Neka su od tih pitanja konceptualnog, neka strukturnog, a neka pak posve političkog obilježja. Premda Lisabonskim ugovorom donekle unaprijeđena, ostala su još uvijek brojna neriješena pitanja demokratskog legitimiteta nekih od ključnih zajedničkih institucija Unije. Činjenica je i da postoje različita gledanja članica na neka fundamentalna pitanja svrhe i namjene Europske unije, da se na različit način tumače i u praksi provode deklarirane temeljne vrijednosti te da države članice postižu vrlo različite ciljeve i rezultate primjenom zajedničkih europskih politika i razvojnih instrumenata. Sve to otvara mogućnost vrijednosnog i interesnog sukobljavanja među ključnim akterima europske politike i potencijalno nosi izazove za članice koje nemaju mogućnosti odgovarajućeg utjecanja na oblikovanje zajedničkih politika. Ipak, najbolje je sva ta otvorena pitanja rješavati aktivnim sudjelovanjem u zajedničkom traženju rješenja nego nezainteresiranim gledanjem izvana.

Ukoliko želi ravnopravno i aktivno sudjelovati u rješavanju tih pitanja, Hrvatska sve te izazove mora prije svega dobro razumjeti, a zatim njihovo rješavanje treba znati artikulirati u funkciji ostvarenja svojih društvenih i razvojnih ciljeva u širem kontekstu procesa europske integracije i djelovanja Europske unije. Uspješan rezultat nacionalnog referenduma građana Republike Hrvatske o pristupanju Europskoj uniji te uspješan dovršetak integracijskog procesa s konačnim ciljem ostvarenja »trajnog mira i progresivnog blagostanja svojih građana«, koji imaju »razvijen osjećaj solidarnosti i međusobnog pripadanja«[29]

[29] Akt o uvjetima pristupanja Republike Hrvatske i prilagodbama Ugovora o Europskoj uniji (TR/EU/HR/ACT/hr).

europskoj političkoj zajednici, nalaže potrebu političkog artikuliranja i širokog, po mogućnosti konsenzualnog, prihvaćanja specifičnih postakcesijskih integracijskih ciljeva Hrvatske, kako bi se premostile uočene europske nesukladnosti u nacionalnom društvenom habitusu i insuficijencije u demokratskom ustroju te na taj način izbjegle posljedice potencijalno neusklađenih integracijskih očekivanja Hrvatske i Europske unije.

Literatura

Debomy, D. (2012.), *Do the Europeans still believe in the EU? Analysis of attitudes and expectations of EU public opinions over the past quarter century*. Pariz: Notre Europe.

Easton, D. (1990.), *The Analysis of Political Structure*. New York: Routledge, Chapman and Hall.

European Economic Growth, *1950–2005: An Overview*. CEPR Discussion Paper 6863/2008.

Gill, I. S., Raiser, M. (2012.), *Golden Growth*. *Restoring the Lustre of the European Economic Model*. Washington, DC: The World Bank.

Grubiša, D. (2010.), »Lisabonski ugovor i europsko građanstvo«, *Politička misao,* 4/2010.

Parsons, T. (1975.), »The Present Status of 'Structural-Functional' Theory in Sociology«, u: *Social Systems and The Evolution of Action Theory*. New York: The Free Press.

Parsons, T. (1991.), *Društva*. Zagreb: August Cesarec.

Penda, A. (2005.), »Temeljne vrijednosti Europske unije – od utopije do stvarnosti«. *Politička misao,* 3/2005.

Product Market Regulation 1998–2003 (2005.). Pariz: OECD.

Rodin, D. (2005.), »Ustav bez države i naroda (1 i 2)«. *Politička misao,* 2 i 3/2005.

Dokumenti

Akt o uvjetima pristupanja Republike Hrvatske i prilagodbama Ugovora o Europskoj uniji (TR/EU/HR/ACT/hr).

Laeken Declaration on the future of the European Union (SN 300/1/01 EN).

Međuvladina konferencija o zajedničkom tržištu i Euroatomu – Završni akt (11957E/hr).

Povelja za novi početak: Vizija razvoja Hrvatske do 2025. (nacrt). Zagreb: NVK.

Ugovor o Europskoj uniji (TEU, 92/C 191/01 HR).

Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćene inačice, 2010./C 83/01).

Vjeran Katunarić

HRVATSKA KULTURNA POLITIKA I IZAZOVI GLOBALIZACIJE

Uvod

Impulsi globalizacije, posebno kulturne, odlučujuće su utjecali na pad željezne zavjese i raspad socijalizma kao zadnjega dijela nekapitalističkoga svijeta u 20. stoljeću. U tom kontekstu je osamostaljenje Republike Hrvatske prijelazno razdoblje u dvostrukom smislu: iz socijalizma u kapitalizam i iz nesamostalnosti unutar jedne socijalističke federacije u nesamostalnost unutar Europske unije i globalnoga kapitalizma. Hrvatska kulturna politika može se opisati kao niz reakcija na takvo proturječje i ujedno pokušaj redefiniranja kulturnog identiteta države koja gubi ekonomsku i političku suverenost netom ju je stekla.

Obilježja kulturne globalizacije

Četiri su obilježja kulturne globalizacije važna za razumijevanje orijentacija hrvatske kulturne politike. Prvo je naglašena komercijalnost i profiterstvo. Glavni posao u komercijalnim kulturnim industrijama u svijetu, od književnih i publicističkih bestselera do filmskih *blockbustera*, vodi nekoliko velikih kompanija, uglavnom američkih (Smiers, 2003). Drugo je obilježje sve veći udio novih informacijsko-komunikacijskih tehnologija koje su također proizvedene u visokorazvijenim državama Zapada, i odatle se izvoze u ostali svijet (Castells, 2000), mijenjajući sudbinu kulturnih industrija koje počivaju na starijim tehnologijama, naravno i zaposlenih u njima (npr. rastuća digitali-

zacija koja omogućuje premještanje ponude proizvedenih filmova iz kinodvorana i videoteka na internet): u svakom slučaju i ovdje, kao i u drugim gospodarskim granama, golema svjetska periferija postaje sve više privjesak proizvodnje i tržišta u matici. Treće je obilježje kulturne globalizacije ekspanzija anglofonije, tj. hegemonije engleskog jezika i audiovizualne produkcije na tom jeziku, pri čemu ne valja izgubiti iz vida protutežu, koja se također ne pojavljuje na periferiji, nego rivalstvima u matici, osnaživanjem postkolonijalnih kulturnih veza između bivših centralnih imperijalnih područja i kolonijalnih perifernih područja kroz politiku frankofonije i hispanofonije, dakle po uzoru na britanski Commonwealth (usp. Brysk, Parsons and Sandholtz, 2002). I četvrto je, za ovu temu i najvažnije, obilježje kulturne globalizacije centrifugalan komunikacijski učinak na periferiji, koji se manifestira drastičnim smanjenjem ili prekidom komunikacije među susjedima (Greig, 2002), čemu pridonosi i nagli porast nacionalizma koji je osobito uperen protiv dojučerašnjih sugrađana u multinacionalnim federacijama poput Sovjetskog Saveza, Čehoslovačke ili Jugoslavije.

Nacionalni odgovori na kulturnu globalizaciju

Odgovore hrvatske kulturne politike na kulturnu globalizaciju moguće je razvrstati prema klasifikaciji Davida Helda, koji je različite interpretacije globalizacije u teorijskoj literaturi podijelio u tri kategorije (Held et al., 1999). Prva je *globalizam,* koji zagovara potpuno otvaranje društava ili kultura i njihovo pozapadnjačenje. Druga je kategorija obrnuta i označena kao *skeptičnost,* odnosno antiglobalizam, što donekle podsjeća i na zelotizam, u ovom slučaju u smislu očuvanja lokalnih ili nacionalnih kulturnih tradicija pa se shodno tome poriču realni izgledi za globalno pozapadnjačenje. Treća je kategorija odgovora na globalizaciju, prema Heldu, »transformacijska«, gdje se smatra da društvo ili kultura mogu ili trebaju selektivno primati utjecaje globalizacije, čime se omogućuje daljnji razvoj, osobito nezapadnih dijelova svijeta.

Naravno, značenja tih odgovora nisu ista u razvijenim i nedovoljno razvijenim državama. Tako čak i u SAD-u, kao generatoru globalizacije i zemlji koja najviše izvozi proizvode svojih kulturnih industrija,

postoji i jedna reaktivna, zelotska jezgra, sastavljena od kršćanskih fundamentalista koji u globalizaciji vide neprijatelja svega američkog (usp. Castells, 2002). Ali, ma koliko ti krugovi katkada suodređuju retoriku predizbornih kampanja konzervativnijih političara, u realnoj politici SAD-a antiglobalizma zapravo i nema. Nasuprot tomu, u Hrvatskoj se, npr., moglo prije nepunih desetak godina u Ministarstvu kulture čuti kako ondje nije potrebno uvoditi novu računalnu tehnologiju, budući da »Hrvatska traje od stoljeća sedmog bez računala pa će tako i dalje«.[1] Tu se, dakle, antiglobalizacijski stav bio ušančio u samome središtu izvršne vlasti u kulturi.

Pod kulturnom politikom obično se podrazumijeva državna kulturna politika. No, kulturnu politiku, eksplicitnu ili implicitnu, imaju i ostali sektori, tj. privatni i nevladini, a tu još valja ubrojiti i druge javne ustanove, poput sveučilišta ili većih javnih poduzeća koji nisu u nadležnosti Ministarstva kulture.

Ponajprije se u sklopu državne kulturne politike može prepoznati i određena »politika identiteta« s obzirom na odnos između nacionalnog, regionalnog i globalnog identiteta, odnosno željene pripadnosti nekom nadnacionalnome (civilizacijskome) krugu. Tu općenito valja imati na umu Gellnerovo upozorenje (Gellner, 1986) da kultura u epohi nacionalizma primarno služi kao simbolički okvir pripadnosti određenoj nacionalnoj zajednici, što automatski podrazumijeva ne samo nepripadnost drugoj zajednici, nego često i zazor prema toj zajednici (koja će postati takvom metom ovisi o povijesnim okolnostima u kojima su se u toj ulozi, što se Hrvatske tiče, izmjenjivali Mađari, Talijani, Srbi i, u najnovije vrijeme, Slovenci…).

Različite vrste odgovora u hrvatskoj kulturnoj politici na kulturnu globalizaciju pojavljivale su se sukcesivno, da bi danas svi skupa opstojali u dosta neproduktivnom »suživotu«.

[1] Tu je pojedinost autoru priopćila osoba koja je u to vrijeme započela raditi u navedenom ministarstvu.

Antiglobalizam – antibalkanizam

Skeptična reakcija ili antiglobalizam obilježavala je najraniju etapu državne kulturne politike, ali je bila više jednosmjerna, zapravo prerušena u retoriku antibalkanizma, što se 1990-ih podudaralo s nacionalnom mobilizacijom i ratom. Štoviše, antibalkanizam je trebao poslužiti kao odbojna sila koja pokreće u suprotnom, prozapadnom smjeru, i možda širom otvara državu prema globalizacijskoj strategiji Zapada, ponajprije uklanjanjem trgovinskih barijera, čime bi, slijedom težnji neoliberalizma, na red došle i tržišne prepreke koje su nacionalne države postavile oko javnih kulturnih dobara. Međutim, zapadni je pritisak u drugoj polovici 1990-ih postao izrazito politički i nepopularan u većem dijelu hrvatske javnosti, zbog inzistiranja na sankcioniranju ratnih zločina i povreda ljudskih prava. Odatle je uslijedila možda najznačajnija »kulturna« protureakcija na globalizaciju, odnosno pozapadnjačenje, u kojoj prednjači uvjerenje o neprikosnovenosti svih aspekata Domovinskog rata i njegovih hrvatskih protagonista.

Antiglobalističke reakcije ubrajaju se u krug identitetskih strategija koje se mogu benevolentno nazvati »komunitarističkim«, a u biti su etnonacionalističke. Manifestiraju se različitim strahovima ili resantimanima poglavito uperenima prema metama u susjedstvu, budući da je u tom smjeru lakše polučiti učinak nego protiv moćnog Zapada ili anglofonije. Tako je riječ o jezičnim zazorima, ponajviše spram srpskog jezika kojega uskoro zamjenjuje zazor spram engleskoga, ali s daleko manje praktičnih rezultata. Nadalje, zazor prema kulturnim manifestacijama koje podsjećaju na jugoslavenski okvir pripadnosti, po čemu npr. pravi hrvatski glumci ne odlaze na gostovanja u Beograd ni pravi hrvatski književnici na tamošnji Sajam knjiga. Tome valja pridodati političke strahove od reapsorpcije Hrvatske u nadnacionalne sustave. Ti se strahovi pokušavaju prevladati uspostavljanjem fiktivne ekvidistance spram Balkana, osobito Srbije, i spram anglosaksonskoga pa i frankofonskoga Zapada (frankofoniji se tradicionalno pripisuje naklonost prema Srbiji), dok se istodobno izražava sklonost prema germanskomu svijetu, što se može protumačiti kao težnja restauraciji habsburškoga Commonwealtha. U 1990-ima su se pojavili i kulinarski

zazori spram čevapčića i srodnih jela, kao tipično balkanskih, pa ih se neko vrijeme u hrvatskim restoranskim jelovnicima zamjenjivalo izrazima »mesni popečci« i sličnima.

Te reakcije ilustriraju centrifugalni učinak globalizacije: izlaskom iz jugoslavenskog okruženja hrvatska je vlast trebala nove saveznike koji pristaju samozamišljenomu zapadnjačkom imidžu. Takva je težnja ostavila traga u kulturnoj politici u prvoj polovici 1990-ih, posebno u međunarodnoj kulturnoj razmjeni. Najučestaliji bilateralni partneri Hrvatske u to vrijeme bili su Italija, Francuska, Velika Britanija i Austrija, potom su slijedile Poljska, Mađarska, Slovenija, Nizozemska i Slovačka (Cvjetičanin, Katunarić, 1998: 219).

Iako u službenoj kulturnoj politici nakon 1990-ih dolazi do promjena koje su se zadržale i danas, u dijelu javne sfere trajno se zadržao reaktivni stav prema globalizaciji i prema Balkanu, što najpotpunije izražava časopis *Hrvatsko slovo* (na estradnoj pop-folk sceni svakako M. Thompson). Dočim *Vijenac* (današnji) ima fleksibilniji stav prema kulturnom razvitku i bliži je ukusu Ministarstva kulture u sklopu modernizirane vlasti HDZ-a. Oni se nastoje etablirati u europsku demokršćansku i narodnjačku skupinu stranaka i kulturnih strategija. One njeguju spoj nacionalnog i europskog identiteta u kojem ima orijentalizma (u Saidovu smislu), npr. u potki negativnih stavova spram prijama Turske u EU, gdje bi se možda mogla ubaciti hrvatska inačica sa svojim (anti)balkanizmom. Međutim, politička pragmatika i u redovima tih tradicionalno konzervativnih stranaka čini svoje, pa se čini da će utjecati i na (fleksibilniji) stav HDZ-a prema Balkanu ubuduće, prije svega zato što će i taj prostor u ne tako dalekoj budućnosti postati dijelom EU.

Globalizam

Kulturni globalizam kao utapanje u vesternizaciju nije orijenta- cija svojstvena sferi državne kulturne politike, ni glavnih kulturnih i obrazovnih institucija u Hrvatskoj; svojstvena je prije svega privatnim medijima. Dočim jedini javni medij od širokog utjecaja, HRT, ekvilibrira, čini se sve manje uspješno, između tipične globalizacijske banalizacije

sadržaja, od vijesti do zabavnih emisija, što prati golemi uvoz stranih filmova i serija i sve mršavija originalnost vlastite produkcije. Često se čini da se pod domaćom proizvodnjom podrazumijeva kopija strane proizvodnje i da je taj veliki konformistički pritisak proizveo (post) kolonijalni kompleks sličan onomu koji je Fanon bio prepoznao među Alžircima: osjećaj krivnje koji se stvara u pokušaju da se vlastitim činom dokaže pravo na ravnopravno supostojanje u svijetu koji su veliki i moćni stvorili prema svojoj slici i za svoje potrebe.

Tipičan je primjer krajnje propusnoga globalizma RTL-televizija, koja jedva da ima vlastiti program, a od onoga što ima, zapravo licenciranog, teško da bi se išta moglo svrstati pod kulturu javne sfere. U prosječnom danu, RTL (prema mom uvidu u dnevni program) emitira 27 emisija (računajući reprize prethodnoga ili istog dana), od čega 2 holivudska filma, 9 serija (7 američkih, 1 meksičku i 1 njemačku) te 4 »vlastita« programa (1 kviz, 2 vijesti i 1 *lifestyle* emisiju). To nalikuje tisućama kanala na satelitskim televizijama i po tome je RTL tipična globalizirana lokalna TV-postaja.

»Erteelizacija« može prije ili kasnije zahvatiti i druge ustanove u kulturi ili susjednim javnim sektorima. Na primjer, možda zvuči pretjerano, ali nije isključeno da se »bolonjski studij« u Hrvatskoj »erteelizira« vođen težnjom za obrazovnom ponudom što jeftinijeg i probavljivijeg sadržaja za studente. Slični motivi mogu odlučivati o tome da li će se ili kada dio postojećih ustanova u javnoj kulturi zaputiti u rasprodaju resursa, od prostora do ljudi, sličnu onoj kinodvorana koje su zatvarane u proteklih petnaestak godina i zamijenjene multipleksima koji opstaju zahvaljujući prikazivanju najnovije holivudske produkcije. Doduše, takvi izgledi zavisit će ponajprije od sklonosti državne kulturne politike koja za sada čuva postojeća javna kulturna dobra, ali ne daje poticaj da se javni kulturni prostor konsolidira pred naletom privatnog biznisa, a još manje čini da taj prostor proširi novim sadržajima – nego ga, umjesto toga, teškom mukom, ali i sa sve manje uspjeha, brani, osobito tamo gdje se radi, kao u Zagrebu proteklih godina, o prostoru u starim ili središnjim gradskim jezgrama. U biti, kulturna se globalizacija širi istim putem i istim sredstvima kao i gospodarska globalizacija, metodama korupcije i mita pred kojima je

malo tko imun, uključujući kulturne vlasti. Rezultat se otjelovljuje u prostoru u vidu zloglasne »tranzicijske arhitekture«, koja betonskim obručem *mallova*, banaka, garaža i drugih visokoprofitnih tvorbi u prostoru melje druge oblike prostorne egzistencije: od narodnih kazališta (za koja se samo neosnovano može misliti da nikada neće doći »na red« kao meta profiterskih interesa) do urbanita, tj. čovjeka koji, barem u Europi, stoljećima egzistira prema ideji slobodnoga građanina, da bi ga se danas svelo na potrošača koji može opstati jedino ako može dovoljno kupiti.

Primjeri (pokušaja) transformacijskog odgovora

Kreativniji odgovori na kulturnu globalizaciju rijetki su i premalo prihvaćeni od kulturnih vlasti i kulturne javnosti. Jedan je primjer Strategija kulturnog razvitka, dokument Vlade i Ministarstva kulture iz 2001. godine. U njemu se pokušalo razraditi dvije ideje. Jedna je ideja »kulturno usmjerenog održivog razvitka«, koja je trebala poslužiti kao odgovor na dilemu između kulturnog liberalizma/marketizacije i kulturnog etatizma, a druga je ideja »postnacionalne Hrvatske«, koja je trebala odgovoriti na dileme oko identitetskih strategija spram unutrašnjih i međunarodnih regija, spram Europe i kozmopolitizma (*Hrvatska u 21. stoljeću – strategija kulturnog razvitka,* 2003). Među nizom uglednih kulturnjaka sklonih etnocentričkom poimanju kulture dokument je shvaćen kao udar na hrvatsku nacionalnu kulturu, posebno Maticu hrvatsku, a među ostalima prevladavala su mišljenja da je dokument nedovoljno operativan za postojeću kulturnu administraciju i praksu. Napokon, dokument je odbacila iduća, odnosno današnja, hadezeovska kulturna vlast i uklonjen je s web-stranice Ministarstva, dok se zainteresirane za kulturnu strategiju upućuje na dokument pod nazivom »Strateški okvir za razvoj 2006.–2013.« (Republika Hrvatska, 2006). U tom se dokumentu, međutim, riječ kultura spominje samo na jednome mjestu i to u značenju socijalnoga kapitala ili društvenih veza.

Od ostalih sličnih pokušaja valja istaknuti Strategiju kulturnog razvitka Zagreba, dokument koji je nastao nekoliko godina nakon nacionalne strategije, pod pokroviteljstvom Gradskog ureda za kul-

turu Grada Zagreba, te Priloge strategiji kulturnog razvitka Rijeke, dokument koji je izradila nevladina udruga »Drugo more«. Po svemu sudeći, međutim, oba su dokumenta doživjela sudbinu sličnu Dokumentu nacionalne strategije.[2]

Od drugih pokušaja kreativne kombinacije lokalnog ili nacionalnog i globalnog, ali uspješnijih s obzirom na prihvaćenost od Ministarstva kulture i u kulturnoj javnosti, valja istaknuti nastupe na svjetskim izložbama arhitekata i dizajnera Penezića i Rogine, zatim etnoglazbenicu Obrovac, te Ljubičićeva likovna rješenja nacionalnog identiteta. Vjerojatno sličnih vrijednih primjera ima još, no to je sveukupno malo da bi se moglo govoriti o transformacijskom odgovoru hrvatske kulture na globalizacijski pritisak i premještanju njezinih sadržaja i identiteta iz sjene posljednjeg rata.

Možda put u veću ili djelima i autorima brojniju međunarodnu afirmaciju ponovo vodi u prostor napušten 1990-ih, naime u reafirmaciju visokog ugleda koju je hrvatska produkcija imala na bivšem jugoslavenskom kulturnom prostoru i tržištu, a u koji se sada pomalo, ali s još dosta opreza i nevjerice, vraća. Normalizacija odnosa s kulturno srodnima može pridonijeti toliko potrebnoj opuštenosti u kulturnoj komunikaciji, za koju su svojedobno kulturni eksperti Vijeća Europe primijetili da Hrvatskoj nedostaje (Landry, 1999). U biti, transformacija u kulturi moguća je ako se temelji na realnoj slici o sebi i spremnosti da se prema vlastitoj tradiciji i središnjim uvjerenjima zauzme kritičan i samokorigirajući stav. U antiglobalističkom, kao i globalističkom, diskursu takav odnos nedostaje. Umjesto toga, vlastito se, a isto tako drugo, uzdiže do nebesa ili se, nasuprot tome, podcjenjuje. Takvi odnosi, zelotski i herodski, nisu produktivni niti su ikada bili.

***

Trenutačno, sva tri odgovora na kulturnu globalizaciju supostoje na način »miroljubivog pluralizma«. Kao da se u tom neproduktivnom odnosu međusobno potiru, slično učinku kulturne politike koja u takvoj situaciji tipično daje svima ponešto i lavira tamo-amo,

[2] Isto tako, ni zagrebačka niti riječka strategija ne mogu se (više) naći na web-stranicama.

budući da nema svoj ukus. Jedini trajan rezultat te pseudostrategije je *status quo,* dovoljno poguban upravo zbog nedostatka svijesti o tome koliko je štetan. U toj obamrlosti globalizacijski pritisak više se i ne doživljava kao ozbiljan izazov, kao nešto na što bi valjalo ozbiljno odgovoriti. To je povijesni poraz nacionalne kulture. Ona više nije sektor iz kojega su od epohe romantizma do pred kraj socijalizma dolazili programski impulsi za promjenom i samostalnom egzistencijom. Čini se da je njezin zadatak, kao po Gellnerovu *defaultu*, izvršen i ujedno za svagda završen odvajanjem od susjednih nacija i bivših sugrađana. Sada kao zaslužan borac biva umirovljena pod skutom države koju je, kako također smatra Gellner, samo za to i stvorila.

Stanju nekreativne države i društva najvjerojatnije slijedi kulturna kolonizacija. Najprije u obliku neslužbene dvojezičnosti (u nekim se stranim kompanijama u Hrvatskoj već i ne govori hrvatski, iznutra je, također poluslužbeno, zabranjen) i sličnih asimilacijskih modaliteta (npr. dobar dio znanosti prelazi ili će uskoro prijeći na publiciranje isključivo na engleskom jeziku). Pored toga, mijenja se i refleksivna metanaracija: sada se čini da kultura nije nikada ni bila izvor epohalnih promjena ili barem to nije bila periferna kultura. Umorni zapadni um – koji svoj današnji pesimizam munjevito prenosi intelektualcima na periferiji istom lakoćom kojom je prenosio nekadašnje razvojne izume, industriju, kapitalizam pa i socijalizam, ili identitetske, poput nacionalizma – sada proglašava »kulturni obrat«, kao zaštitni znak postmoderne epohe. »Kulturni obrat«, ne zaboravimo, odnosi se na prijelaz kapitalizma u virtualnu sferu i nove tehnologije, čime je zabetonirao svoju moć do teoloških razmjera, budući da svaki pokušaj promjene odnosa snaga između matice i periferije izgleda beznadežno; tome bi pripadao i rad na transformaciji bitnih značenja kulture, koji bi, recimo, bio korisniji periferiji.

Kakva bi kulturna strategija bila optimalna za Hrvatsku?

Pod pretpostavkom da se u Hrvatskoj formiraju kulturne elite s odgovarajućim političkim koalicijama i strategijskim timovima stručnjaka koje će proizvesti transformacijski odgovor na globalizacijski

pritisak, sljedeće bi točke strategijskog promišljanja kulturnog razvitka u kontekstu globalizacije mogle imati smisla.

Prvo, proces izgradnje multipolarnog svijeta u sferi geopolitike imat će svoje pandane u sferi geokulture. Tako će pored prevladavajuće anglofonije zacijelo rasti i utjecaj drugih postkolonijalnih »obitelji kultura«: frankofonske, hispanofonske, germanske, a na neki način i ruske, kineske, indijske. Za hrvatsku kulturnu politiku bilo bi, naravno, dobro da sa svima održava veze, od kulturne razmjene do zajedničkih projekata u kulturi. Ali bi, zbog niza razloga (jezična srodnost, osiguranje većeg kulturnoindustrijskoga tržišnog prostora, sigurnosni razlozi koji proizlaze iz rasta povjerenja među susjednim ustanovama u kulturi i među narodima u cjelini), bilo još važnije obnoviti i učvrstiti južnoslavenske kulturne veze.

Drugo, djelotvornost hrvatskih odgovora na novonastajući multipolarni svijet ovisit će u većoj mjeri nego do sada o, takoreći, dinamičnijem konsenzusu između svih triju gore opisanih provenijencija – etnocentričke, globalističke i transformacijske – pod uvjetom da prva poprimi neka obilježja drugih dviju, ponajprije pragmatičnost, komunikativnost i težnju za kreativnim preoblikovanjem vlastitih identitetskih poruka. Jednostavnije rečeno: neka se pokuša dopasti drugima.

Treće, potrebna je daljnja diferencijacija različitih razina kulturnog života, kulturnih proizvoda, odnosno brandova, i identiteta: lokalne, tradicionalnih hrvatskih regija (od Međimurja preko Like do Dalmacije); nacionalne, kao i građanske Hrvatske (moramo imati sadržaje i *brandove* kao što je npr. Tesla, s kojima će se u Hrvatskoj ponositi i građani drugih nacionalnosti); regionalne (osobito važne na području javne kulture i javnih prostora gradova i gradića s etnički mješovitim stanovništvom, u čijim bi kulturnoumjetničkim izvedbama sudjelovali pojedinci i organizacije iz matičnih zemalja); sveeuropske, globalne i dr.

Na kraju, ali ne i najmanje (dapače, možda i najviše) važno, Hrvatska se ne bi trebala povoditi za velikima i nasjedati na igru velikih brojeva, velikih dimenzija, u što se ubrajaju i velike zarade, i općenito megalomanske težnje, budući da je po svom habitusu, prirodnom i kultiviranom, ekološkom i industrijskom, prikladna za holističko na-

čelo *malo-je-lijepo* ili (kulturnim stvaralaštvom usmjeravan) održivi razvitak. Na opasnost giganata za našu sredinu upozoravaju generacije hrvatskih pjesnika: A. G. Matoš, V. Nazor, M. Krleža, T. Ujević, J. Pupačić i dr. O tome govore, npr., zadnje dvije strofe Pupačićeve pjesme *Veliki svijet – Himna* (Pupačić, 2007: 188), gdje je u zadnjoj strofi jukstaponiran poznati stih iz Krležine pjesme *Veliki petak godine 1919. (Karlu Liebknechtu u spomen):*

…Na velikom svijetu veliki ljudi igraju velike igre
Velika djela vape za velikim pljeskom
I velika djeca u velikim povorkama urliču
Veliki velike hvale u velika zvona
I u velikom prostoru ječi velika slava
A u velikoj jeci velikih riječi – šapat:
O, Veliko Bezglavo Nešto, prokleto ime tvoje,
u sve vijeke vjekova!
Amen!

Literatura

Brysk, A., Parsons, C. and Sandholtz, W. (2002), »After Empire: National Identity and Post-Colonial Families of Nations«. *European Journal of International Relations,* Vol. 8(2), 267–305.

Castells, M. (2000), *Uspon umreženog društva*. Zagreb: Golden marketing. Castells, M. (2002), *Moć identiteta*. Zagreb: Golden marketing.

Cvjetičanin, B. i Katunarić, V. (1998), *Hrvatska kulturna politika – nacionalni izvještaj*. Zagreb: Ministarstvo kulture Republike Hrvatske.

Cvjetičanin, B. i Katunarić, V. (ur.) (2003), *Hrvatska u 21. stoljeću – strategija kulturnog razvitka*. Zagreb: Ministarstvo kulture Republike Hrvatske.

Gellner, E. (1986), *Culture, Identity and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Greig, J. M. (2002), »The End of Geography? Globalization, Communications, and Culture in International System«. *Journal of Conflict Resolution,* Vol. 46, No. 2, 225–243.

Held, David et al. (1999), *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford, Ca.: Stanford University Press.

Landry, C. (1999), *Hrvatska kulturna politika – Od prepreka do mostova*. Zagreb: Ministarstvo kulture Republike Hrvatske.

Pupačić, J. (2007), *Zaljubljen u ljubav – izabrane pjesme*. Zagreb: Školska knjiga.

Republika Hrvatska (2006), Strateški okvir za razvoj 2006.–2013. Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU. www.strategija.hr/lgs.axd?t=16&id=193

Smiers, J. (2003), »Regulations in Favour of Cultural Diversity«. *Culturelink*, *Cultural Diversity and Sustainable Development*. Special Issue. Zagreb: Institute for International Relations.

Biserka Cvjetičanin

KULTURA U HRVATSKOJ MEĐUNARODNOJ SURADNJI

The aim is not to „Europeanise" culture, but to bring it in all its diversity to a global level.
Adrew Murray
Director of EUNIC Global

Uvod

Svijet se posljednjih dvadesetak godina ubrzano mijenja. Ekonomija se mijenja pod snažnim utjecajem novih i uvijek novijih tehnologija te primat preuzima digitalna ekonomija, „prečica u brže sutra"; nova tržišta sve se brže šire pa podaci o globalizaciji kulturne trgovine pokazuju da se, primjerice, trgovina kulturnim dobrima, ponajprije audiovizualnim dobrima i uslugama, u svijetu udvostručila u razdoblju od 2004. do 2013; kulturne i kreativne industrije danas predstavljaju 11,2% svih privatnih poduzeća i 7,5% zaposlene radne snage u EU, a čine više od 5% društvenog bruto proizvoda najrazvijenijih zemalja EU[1]; ubrzano nestaju granice između prostora i vremena; digitalna kultura mijenja način života i rada, stvaralaštvo i pristup stvaralaštvu. Uslijed sve dinamičnije mobilnosti i interkulturne komunikacije, sve intenzivnijih međunarodnih migracijskih i izbjegličkih kretanja, brz je porast multikulturnih društava i zemalja. Navedimo da umjesto

[1] *Boosting the competitiveness of cultural and creative industries for growth and jobs*. Austrian Institute for SME Research, Vienna, 2016

'multikulturalizma' kanadski filozof Charles Taylor koristi pojam 'interkulturalizam', koji za njega znači razvijati svijest, osobito među mladima, da je nacionalnost rad u tijeku (*work in progress*), odnosno da doživljava brze preobrazbe (Taylor, 2016).

Dodajmo ovdje demografske promjene i naglu urbanizaciju: danas, primjerice, oko 70% stanovništva Europske unije živi u urbanim regijama (a još nedavno broj se kretao oko 50%) pa se stručnjaci OECD-a pitaju jesu li gradovi postali nove zemlje, naglašavajući da veliki, svjetski gradovi imaju više zajedničkog jedni s drugima nego s ostatkom svojih vlastitih zemalja te da bi gradovi mogli učiti iz međusobnih iskustava na način koji ne bi bio moguć na razini nacionalne politike (OECD, 2016). U svojoj analizi globalnih gradova američko-nizozemska sociologinja Saskia Sassen konstatira da se stvara mreža na višestrukim razinama koja zaobilazi države-nacije: globalni gradovi primjer su mjesta usidrenih u određenom teritoriju, dok su istodobno dio elektronskih mreža koje okružuju naš planet (Sassen, 2009). To ne znači da će država-nacija nestati u svijetu koji je istodobno globaliziran i fragmentiran, navodi Sassen, već se mijenja njezina uloga. Brza urbanizacija i rast globalnih gradova donosi mnoge kulturne, socijalne, ekonomske i ekološke izazove, ali nudi i neka rješenja za održivu budućnost, za održiv razvoj. Hrvatska o tome ne razmišlja, ona gradove (više) ni ne planira.

Mijenja se i naš pogled na svijet, naš odnos prema svijetu, znanju, participaciji u kulturnom životu. Gotovo svi oblici komunikacije postaju globalni. O velikim promjenama u komunikaciji putem kojih se uspostavljaju sve brže i brojnije veze između pojedinaca, grupa, društava, naroda i kontinenata, pisao je vizionarski već 1970-ih i 1980-ih godina američki sociolog Daniel Bell. Njegova analiza kontradiktornog učinka strukturnih promjena (centralizacije i kontrole s jedne strane i otvaranja društava s druge, Bell, 1976) istaknula je ključni razvojni čimbenik koji je obilježio kraj 20. stoljeća i prva dva desetljeća 21. stoljeća: interkulturnu komunikaciju. Kulture se razvijaju u kompleksnom dijalogu s drugim kulturama. One se ne mogu razvijati „jedne pokraj drugih", nego interakcijom koja unosi nove ideje, nove oblike i načine suradnje u međunarodne odnose, prije svega svijest o razvojnoj

međuovisnosti kultura. Taj se proces ne odvija bez rizika, ali je rizik potrebno prihvatiti i pronaći načine da njime upravljamo, osobito s obzirom na migracijske i izbjegličke krize u procesima globalizacije i postglobalizacije danas.

Sam pojam međunarodne kulturne suradnje kao suradnje koja proširuje procese (kulturnog) razvoja i dijaloga na različita društva i zemlje, doživljava promjene te se u 21. stoljeću u dokumentima Europske unije koristi niz izraza, primjerice kultura u vanjskim odnosima, kulturna dimenzija vanjskih aktivnosti, kulturna diplomacija, međunarodni odnosi u kulturi. Svi oni izražavaju napore Europske komisije i Europskog parlamenta, vlada i civilnog društva zemalja-članica EU, u smjeru veće integracije kulturne komponente u politike međunarodnih odnosa. Analiza Y. R. Isara o kulturi u vanjskim odnosima Europske unije usmjerena je na pojavu i razvoj tog pojma kao „ideje čije vrijeme dolazi" (Isar, 2015). U istraživanju povijesti međunarodnih odnosa u kulturi od druge polovine 20. stoljeća do danas, François Chaubet i Laurent Martin uspostavljaju tipologiju pristupa povijesti kulturnih odnosa, od kulturne razmjene do međunarodnih kulturnih odnosa u doba globalizacije (Chaubet et Martin, 2011). Iz njihove analize moguće je zaključiti da tipovi imaju fluidne granice, međusobno se isprepleću i u 21. stoljeću šire na nove, transnacionalne aktere koji dolaze i iz drugih područja (novim akterima bila je posvećena i Druga svjetska konferencija mreže *Culturelink* održana 2006. u Zagrebu), zadobivajući nova obilježja, vezana uz održiv razvoj.

Održiv razvoj: promjene i nove inicijative

Kada je riječ o održivom razvoju, nužno je upitati se o onome što prirodno pripada našem panelu *Kultura* – o kulturno održivom razvoju, doprinosu kulture općerazvojnim ciljevima i njezinoj ulozi u međunarodnim odnosima. Australski kulturolog Jon Hawkes objavio je 2001. godine studiju o kulturi kao četvrtom, transverzalnom stupu održivosti, uz ekonomiju, socijalnu uključenost i okoliš. Time nije samo postavio kulturu na istu razinu s tri tradicionalna stupa održivog razvoja, već je pridonio i usmjeravanju diskursa na kulturu kao razvojnu snagu društva

(Hawkes, 2001). Za Hawkesa kultura je uvijek dinamički proces. Njegove teze preuzele su međunarodne mreže i udruge civilnog društva, primjerice stručnjaci svjetske mreže Ujedinjenih gradova i lokalnih uprava (UCLG) u izradi *Agende 21 za kulturu* (*Agenda 21 for Culture,* 2004) i u kampanji *Budućnost kakvu želimo uključuje kulturu* (*The Future We Want Includes Culture,* 2014). Naglašavajući da je kulturna dimenzija ključni element svake razvojne strategije, izrazili su zahtjev za uključenjem kulture u strategiju i ciljeve održivog razvoja UN-a u razdoblju 2015–2030.

U dvadesetak posljednjih godina, od UNESCO-ova izvješća *Naša kreativna raznolikost* 1995. (koji kulturu definira kao izvor napretka i kreativnosti) do *Opće deklaracije o kulturnoj raznolikosti* 2001. (koja kulturnu raznolikost shvaća kao razvojni potencijal) i *Konvencije o zaštiti i promicanju raznolikosti kulturnih izraza* 2005. (u kojoj se naglašava potreba inkorporacije kulture u nacionalne i međunarodne razvojne politike te se kultura navodi kao strategijski čimbenik međunarodne suradnje za održiv razvoj) do međunarodnog kongresa o kulturi u održivom razvoju u Kini 2013. (kultura pokretač i katalizator održivog razvoja), da samo spomenem neke važne datume, UNESCO se zalagao za kulturnu dimenziju razvoja, stavljajući u središte svjetskih razvojnih tokova interkulturni dijalog i kulturnu raznolikost. Međutim, uza sve napore međunarodne zajednice, osobito udruga civilnog društva i međunarodnih kulturnih mreža, razvojna uloga kulture gotovo je odsutna u ciljevima *Agende/strategije održivog razvoja* UN-a za razdoblje 2015–2030. pod nazivom *Preobrazimo naš svijet* (*Transforming Our World*), koja je stupila na snagu u siječnju 2016. Propušteno je naglasiti potrebu čvršćih međusektorskih veza, povezivanja kulture s područjima kao što su obrazovanje, znanost, tehnologija. Nigdje se u strategiji ne navodi da kulturni i kreativni procesi snažno utječu na promicanje otvorenih, inkluzivnih i pluralističkih društava te interkulturnog dijaloga, ne ističe se važnost participacije i pristupa kulturi za sve, niti se kulturu razmatra kao bitnu dimenziju međunarodne suradnje i globalnog partnerstva u ostvarivanju razvojnih ciljeva. Nesigurnost i nestabilnost koje obilježavaju naše vrijeme formuliranje razvojnih strategija s takvim ciljevima čini još urgentnijima i zahtjevnijima.

Kulturna raznolikost tiče se svih javnih politika, ne samo kulturne: tiče se obrazovne, znanstvene, socijalne, privredne, regionalnog razvoja, vanjskih odnosa te je već prije desetak godina britanski sociolog Kevin Robins u knjizi *Izazov transkulturnih raznolikosti* (*The Challenge of Transcultural Diversities,* 2006) naglasio važnost razvoja demokratskog transnacionalnog i transkulturnog pristupa politikama kulturne raznolikosti kao integralnog dijela nacionalnih politika. Zaštita i promicanje kulturne raznolikosti uvjet su za postizanje kulturno održivog razvoja i sastavni dio međunarodnih kulturnih odnosa; stav je izražen u dokumentima Europske unije. Kulturna raznolikost dovodi danas u pitanje nacionalni karakter kulturnih politika na način kako su se razvijale u 20. stoljeću. Uvijek iznova valja promišljati nove putove nacionalnih kulturnih politika. Izazovi transnacionalnih projekata i programa, transkulturni odnosi i suradnja o kojima govori Robins, digitalno okruženje, povezivanje kulture s obrazovnom revolucijom, odnosno obrazovnom reformom te s novim tehnologijama, uključivanje kulture u razvojne ciljeve, uspon globalnih gradova, postavljaju pitanje o tome kako se međunarodna kulturna suradnja i promicanje nacionalne kulture odvijaju u praksi. „Paradoksalno, kada nacionalne politike slabe, transnacionalna suradnja cvjeta“ (Janssens, 2016).

Transnacionalnu suradnju promiču kulturne mreže: u biti, one danas obilježavaju cjelokupne međunarodne odnose. Mreže su uvijek transkulturne, potiču interakciju kojom kulture izražavaju svoju raznolikost i toleranciju prema drugim kulturama. Naš globalizirani svijet može se percipirati kao mreža različitih kultura koje pokazuju stalnu potrebu za poticanjem interaktivnih odnosa i veza, za razvijanjem novih vrijednosti i praksi. Međutim, nacionalne vlade još uvijek ne pridaju dovoljnu pozornost važnosti kulturnih mreža i njihovih programa niti se oslanjaju na njihovo iskustvo i znanje.

Važna je uloga civilnog društva u oblikovanju demokratski utemeljenih kulturnih i drugih javnih politika kojih su vanjski odnosi i suradnja sastavni dio. Udruge civilnog društva zalažu se za procese donošenja odluka i praćenja njihove provedbe koji odgovaraju potrebama građana i uključuju što širi krug sudionika. U novije vrijeme udruge civilnog društva i drugi nevladini akteri potiču vladine aktere na nove oblike

kulturne diplomacije transformirajući je u jedno od vodećih područja vanjskih odnosa Europske unije (*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*. *Global Strategy,* 2016), usmjereno na promicanje partnerstva, kulturne raznolikosti i interkulturnog dijaloga. Njihovo djelovanje pokazuje da kulturno održiv razvoj zahtijeva uvijek nove inicijative u institucionalnoj i izvaninstitucionalnoj sferi kulture, povezivanje i partnerstvo s drugim sektorima, osmišljavanje kulturne suradnje u globalnim okvirima.

Strategijski pristup EU međunarodnim kulturnim odnosima

Kultura u vanjskim odnosima Europske unije pripada glavnim stupovima prve europske strategije kulture pod nazivom *Komunikacija o Europskoj agendi za kulturu u globalizirajućem svijetu* (*Communication on a European agenda for culture in a globalising world,* 2007). Među glavnim ciljevima *Europske agende* je promicanje kulture kao vitalnog elementa u međunarodnim odnosima Europske unije. Koherentan, koordiniran strategijski pristup međunarodnim kulturnim odnosima jedan je od prioriteta u radnim planovima i programima za kulturu i rezolucijama o kulturnoj dimenziji vanjskih odnosa Europske unije od 2011. do danas.

Istaknimo ovdje dva novija dokumenta o kulturi u vanjskim odnosima EU. Vijeće Europske unije prihvatilo je u studenom 2015. zaključke o kulturi u vanjskim odnosima Europske unije s fokusom na ulozi kulture u razvojnoj suradnji i boljoj koordinaciji/komplementarnosti aktivnosti EU s onima zemalja članica *(Council Conclusions on culture in the EU's external relations with a focus on culture in development cooperation,* 2015). U lipnju 2016. Europska komisija objavljuje dokument o strategiji međunarodnih kulturnih odnosa (*Towards an EU strategy for international cultural relations,* 2016) kojoj je cilj kultura kao „integralni dio vanjske aktivnosti Europske unije". Strategija formulira tri akcijska smjera kulturne suradnje sa zemljama partnerima: 1. potpora kulturi kao pokretaču održivog društvenog i ekonomskog razvoja (osobito s obzirom na doprinos kulturnih i kreativnih industrija ekonomskom rastu, tj. BDP-u i zapošljavanju);

2. promicanje interkulturnog dijaloga za mir; 3. jačanje suradnje u očuvanju kulturnog naslijeđa. Uspjeh ovog pristupa ovisi o objedinjavanju, komplementarnosti i sinergiji svih sudionika: europskih regija, institucija EU, međunarodnih i lokalnih kulturnih organizacija, javnog i privatnog, profitnog i neprofitnog sektora, civilnog društva, nacionalnih kulturnih instituta zemalja članica. Riječ je o razvoju koherentnije kulturne dimenzije vanjske politike Europske unije koja bi od klasične percepcije suradnje kao načina predstavljanja sebe drugome/drugima prerasla u proces dijaloga i interakcije sukladno *Platformi kulturne diplomacije Europske unije* (*EU Cultural Diplomacy Platform*), osnovanoj u veljači 2016. *Platforma* se fokusira na strategijske partnere, potiče umrežavanje (primjerice, mreže mladih kulturnih poduzetnika iz EU i partnerskih zemalja) i druge aktivnosti. Platforma se zalaže za mirni i prosperitetni Mediteran, Bliski istok i Afriku, za snažnije partnerstvo s Latinskom Amerikom i Azijom, za veći doprinos održivom razvoju, miru i međusobnom razumijevanju u svijetu. Pritom se ne bi smjelo zanemariti da se mjesto Europe na međunarodnoj sceni mijenja, javljaju se novi akteri na globalnoj razini i novi načini komuniciranja pa se postavlja pitanje kako će i u kojoj mjeri Europska unija ovladati i upravljati tim promjenama u ostvarivanju razvojne suradnje.

Hrvatska u međunarodnoj kulturnoj suradnji

Od postizanja neovisnosti 1991. Hrvatska je bila zaokupljena primanjem u Europsku uniju. Kao punopravna članica, od 1. srpnja 2013, Hrvatska ravnopravno participira u donošenju odluka, predlaže i prenosi vlastite vizije o Europi 2020. i 2030, ali još uvijek ostaje netransparentno koliko je ugradila jedan od temeljnih strategijskih pravaca *Europske agende za kulturu* (2007) i *Kreativne Europe* (2014–2020) – promicanje kulture kao vitalnog elementa u međunarodnim odnosima – te novu EU strategiju međunarodnih kulturnih odnosa (*Towards an EU strategy for international cultural relations,* 2016) u vlastitu strategiju promicanja kulture u vanjskim odnosima. Premda se u službenim dokumentima Ministarstva kulture RH navodi da je „međunarodna kulturna suradnja kontinuirano među prioriteti-

ma kulturnog razvoja Hrvatske“, pitanje je u kojoj je mjeri afirmirala razvojnu ulogu kulture, osigurala pluralizam kulturnih, vrijednosnih, estetskih i političkih usmjerenja te u međunarodne kulturne odnose uključila, primjerice, razmjenu razvojnih iskustava i zajednička istraživanja kulturnih promjena.

Hrvatska je orijentirana, najvećim dijelom, na suradnju s drugim zemljama članicama Europske unije: prema podacima *Kompendija kulturnih politika* (*Compendium: cultural policies and trends in Europe,* 2014), većina programa međunarodne kulturne suradnje Hrvatske koncentrirana je na zemlje članice Europske unije (57,36%) i druge europske zemlje (16,65%). Potpisano je 48 bilateralnih ugovora i 25 bilateralnih programa o kulturnoj suradnji (2014). Suradnja se odvija i u okviru međunarodnih organizacija kao što su UNESCO, Vijeće Europe, Radna zajednica Alpe-Jadran, međunarodnih mreža i udruga itd. Možemo li u proteklom razdoblju, od neovisnosti do danas, biti zadovoljni međunarodnom kulturnom suradnjom RH?

Krenimo od naše regije, regije Jugoistočne Europe. U *Kompendiju* se navodi da je „jačanje kulturne suradnje regije Jugoistočne Europe jedan je od prioriteta međunarodne kulturne suradnje RH“ (*Compendium*, 2014). Analize pokazuju da se u protekla dva desetljeća Jugoistočna Europa otvarala globalnim komunikacijskim procesima, ali su se u isto vrijeme regionalna komunikacija i regionalna suradnja sporo razvijale. Znanje i suradnju s ostalim zemljama Jugoistočne Europe, upozoravaju istraživanja Instituta za razvoj i međunarodne odnose u Zagrebu, potrebno je pretvoriti u vlastitu međunarodnu kompetenciju i doprinos suradnji zemalja EU sa susjednim zemljama. Postoji suradnja kulturnih mreža, udruga u kulturi, primjerice u izvedbenim umjetnostima, suradnja u filmskoj proizvodnji, spomenimo ovdje suradnju između hrvatske Zaklade Kultura Nova i suradničkih platformi u Jugoistočnoj Europi. Međutim, suradnja je često sporadičnog obilježja i bez sumnje nedovoljna u doprinosu viziji Jugoistočne Europe kao stabilne i moderne dinamične europske regije, kao ravnopravnog partnera drugih regija u Europskoj uniji.

Mediteran godinama proživljava krize, sukobe, izbjegličke tragedije. Umjesto izgradnje mostova, postao je jedna od najkonfliktnijih regija u

svijetu. U svojim razvojnim strategijskim dokumentima Europska unija, UNESCO, Vijeće Europe, Arapska liga i druge međunarodne vladine i nevladine organizacije, zalažu se za širenje prostora suradnje i dijaloga. Hrvatska bi se morala intenzivnije angažirati u multilateralnim projektima koji obuhvaćaju zemlje sjeverne i južne obale Mediterana, odnosno u zajedničkom koncipiranju i radu na novim mediteranskim razvojnim projektima. Prema podacima *Kompendija* (*Compendium,* 2014) potpisano je pet bilateralnih ugovora sa zemljama južne obale Mediterana i Bliskog istoka: Egiptom, Izraelom, Jordanom, Marokom i Turskom te tri bilateralna programa s Egiptom, Izraelom i Turskom, što je za Hrvatsku, kao mediteransku zemlju koja bi trebala sudjelovati u izgradnji novoga mediteranskog identiteta, nedostatno.

Suradnju treba intenzivnije širiti na druge kontinente. Što danas znamo o transformacijskim i razvojnim procesima u kulturama drugih kontinenata, o afričkoj kulturi i književnosti, azijskim ili latinoameričkim dometima u kulturnom razvoju? Zahvaljujući upornosti i entuzijazmu pojedinaca, primjerice iz područja izdavaštva, glazbene, kazališne ili likovne umjetnosti, udrugama civilnog društva u kulturi, stranim institutima za kulturu, medijima, imamo prigodu upoznati se s kulturnim i umjetničkim dometima drugih kontinenata. Doduše, država nikad ne može uspostaviti toliko čvrste i vitalne kulturne veze koliko to mogu pojedinci ili nevladine udruge, ali im ona u tome mora davati potporu i promicati ih. I mora donijeti strategiju, viziju kakvu suradnju želimo s drugim kontinentima. Brojna pitanja čekaju odgovor, primjerice kako se naši kreativni, digitalni ili interkulturni gradovi uključuju u međunarodnu komunikaciju, u kojim oblicima? Hoće li Rijeka – europska prijestolnica kulture 2020, biti u tome pogledu prekretnica?

Među strateškim partnerima u vanjskim odnosima Europske unije su zemlje s kojima je Hrvatska imala dobru suradnju 1970-ih i 1980-ih godina, primjerice Indija, Brazil, Meksiko, mnoge afričke zemlje. Bilo je to u doba pokreta nesvrstanih zemalja koje su bile u potrazi za ključnim razvojnim rješenjima i imale viziju suradnje kojom se afirmiraju najrazličitiji pristupi i povijesna iskustva svih kultura. Zaokupljenost Hrvatske primanjem u Europsku uniju, ali i retradicionalizacija hrvat-

skog društva, rast nacionalizma i populizma razlozi su da je suradnja s trećim zemljama posljednja dva desetljeća zanemarena. Međutim, upravo danas, u vrijeme kada se Europska unija u međunarodnim kulturnim odnosima sve intenzivnije orijentira prema strateškim partnerima na drugim kontinentima (*Strategic Partners*) i prema istočnim i južnim susjedima (*European Neighbourhood Policy – ENP,* osnovana 2004. i revidirana u studenom 2015), u skladu s novom EU strategijom međunarodnih kulturnih odnosa (*Towards an EU strategy for international cultural relations,* 2016) koja ističe „doprinos kulture kao transverzalnog faktora održivom razvoju, međusobnom razumijevanju i poštovanju fundamentalnih vrijednosti", Hrvatska ima šansu da u razvijanju novih oblika interkulturne komunikacije i suradnje intenzivnije sudjeluje svojim znanjem, kompetentnosti i iskustvom.

Kako dalje?

U prva dva desetljeća 21. stoljeća postalo je jasno da kulturne politike i strategije više ne mogu djelovati na stari način, da je potreban napor za onim što neki nazivaju osuvremenjivanjem ili modernizacijom kulturne politike, njezinim ponovnim promišljanjem, preoblikovanjem, „refokusiranjem", rekao bi američki ekonomist Tyler Cowen. Dva su velika izazova za svaku, pa tako i hrvatsku kulturnu politiku – kulturna raznolikost i interkulturni dijalog koji su u 21. stoljeću u središtu svjetske pozornosti (velikim dijelom uslijed migrantskih i izbjegličkih kretanja) i koje treba razumjeti kao osnovni razvojni resurs, kao zajedničku vrijednost ovog našeg jedinog planeta.[2]

Kulturna politika nije u domeni odlučivanja Europske unije pa je i vanjska kulturna politika u kompetenciji zemalja članica: primjenjuje se princip supsidijarnosti, a otvorenom metodom koordinacije (*open method of coordination – OMC*) utvrđuju se ciljevi zemalja članica i uspostavlja bolja usklađenost između dviju razina. Za Hrvatsku to znači posvetiti kontinuiranu pozornost interdisciplinarnom i intersek-

[2] Spomenimo ovdje da su u tom smjeru održane dvije međunarodne konferencije ministara kulture i Vijeća Europe 2003. godine u Opatiji, koje su završile usvajanjem *Opatijske deklaracije* o promicanju kulturne raznolikosti i interkulturnog dijaloga.

torskom pristupu u vanjskim odnosima. Interdisciplinarni pristup, prije svega povezivanje kulture, obrazovanja, znanosti i komunikacijskih tehnologija, uvjet je funkcioniranja kulturne politike u međunarodnim odnosima. Posebno valja naglasiti potrebu snažnijeg povezivanja kulture i umjetnosti s obrazovanjem, jer kulturno obrazovanje u vrijeme globalnih fundamentalnih društvenih promjena mora biti među obrazovnim prioritetima, umjesto što ga se u hrvatskom obrazovnom sustavu kontinuirano reducira. Problemi su i u intersektorskom pristupu, jer pitanja koja se odnose na kulturu „nisu samo u domeni kulturne politike, nego se dotiču i drugih javnih politika kao što su ekonomska, prostorna, medijska, porezna politika" (Primorac, 2017) te u vanjskim odnosima postaje sve važniji intersektorski/transverzalni pristup koji povezuje više različitih djelatnosti ili područja i otvara prostor novim akterima iz drugih sektora.

U planiranju aktivnosti međunarodne kulturne suradnje krucijalni su doprinos i razvoj civilne i neovisne kulturne scene te djelovanje strukovnih kulturnih udruga, kulturnih centara, istraživačkih instituta. Zahtjevi za reformom postojećih institucija, kulturne politike i vanjskih odnosa nisu dovoljni u odgovoru na fundamentalne globalne i post-globalne izazove i promjene u društvu: potreban je novi dijalog između građana i organiziranoga civilnog društva s jedne, i institucija i država EU s druge strane. Hrvatska mora shvatiti da je kulturna dimenzija međunarodne suradnje s kojom se izražavaju i potvrđuju različita iskustva i dometi svih zemalja i društava bitna u ostvarivanju razvojnih ciljeva i solidarnosti.

Literatura

Agenda 21 for Culture (2004). UCLG.
Dostupno na: http://www.agenda21culture.net/index.php/documents/agenda-21-for-culture

Bell, Daniel (1976). *The Cultural Contradictions of Capitalism*. New York: Basic-Books Inc. Publishers.

Chaubet, François; Laurent Martin (2011). *Histoire des relations culturelles dans le monde contemporain*. Paris: Armand Colin.

Communication on a European agenda for culture in a globalising world (2007). Brussels: EU COM(2007)0242 final.

Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (2005). Paris: UNESCO, CLT_2005/Convention Diversity-CULT-REV
Dostupno na: http://en.unesco.org/creativity/convention
Council Conclusions on culture in the EU's external relations with a focus on culture in development cooperation, adopted by the Council at its 3428th meeting held on 24 November 2015
Dostupno na: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14443-2015-INIT/en/pdf
Council of Europe/ERICarts (2014). *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe. Country profile: Croatia,* 16th edition.
Dostupno na: http:// www.culturalpolicies.net
Cowen, Tyler (2002). *Creative Destruction: How Globalization is Changing the World's Cultures*. Princeton: Princeton University Press.
EU Cultural Diplomacy Platform (2016).
Dostupno na: http://creativehubs.eu/resource/cultural-diplomacy-platform/
Hawkes, Jon (2001). *The Fourth Pillar of Sustainability: Culture's Essential Role in Public Planning*. Melbourne: Common Ground P/1.
Isar, Y.R. (2015). Culture in EU external relations: an idea whose time has come?. *International Journal of Cultural Policy,* Abingdon, UK, Vol. 21, No. 4/2015, pp. 494-508.
Janssens, Joris (2017). *Reframing the International*. Kunstenpunt research. Flanders Arts Institute.
Joint Communication to the European Parliament and the Council: Towards an EU strategy for international cultural relations (2016). European Commission, Brussels: JOIN(2016) 29 final.
Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2016%3A29%3AFIN
OECD (2016). *Trends Shaping Education*. Strasbourg, 116 p.
Primorac, Jaka (2017). *Supsidijarnost, Policy, OMC? Hrvatska kulturna politika u europskom kontekstu*. CUL-POL Tematski dokument 1. Zagreb: IRMO.
Dostupno na: www.culpol.irmo.hr
Robins, Kevin (2006). *The Challenge of Transcultural Diversities. Cultural policy and cultural diversity*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
Sassen, Saskia (2009). *La globalisation. Une sociologie*. Paris: Gallimard, pp. 225-226.
Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe (2016). European Union Global Strategy.
Dostupno na: http://europa.eu/globalstrategy/en/shared-vision-common-action-stronger-europe
Taylor, Charles (2016). Redefining The „We". *IWMpost,* Wien, No. 118/2016, pp.24-25.
The Future We Want Includes Culture (2014).
Dostupno na: http://culture2015goal.net/index.php/home/declaration
Transforming Our World (2015). The 2030 Agenda for Sustainable Development. UN.
Dostupno na: https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld

Zvonko Maković

U POTRAZI ZA IDENTITETOM

U poznatoj, već davno objavljenoj knjizi *Kako misliti Europu* Edgar Morin u uvodnome dijelu govori o razlikama koje proizlaze iz točke promatranja europskoga kompleksa. Nije stoga svejedno promatra li se Europu iz nje same ili s distance. Da bi ukazao na različitost promatranja i razumijevanja temeljnih vrijednosti europskog identiteta, autor se na jednom mjestu poslužio drastičnim primjerom. Spominje film Renéa Clairea *Fantôme à vendre*, a riječ je o prvome Claireovu filmu na engleskom naslovljenom *The Ghost Goes West* (*Duh putuje na zapad,* 1935.), u kojemu bogati Amerikanac daje na svojem imanju sagraditi škotski dvorac okružen kanalom s gondolama kako bi postigao što upečatljiviji europski dojam. Mogao je Morin citirati i brojne druge primjere. Ima ih zaista mnogo koji do karikature iskrivljuju smisao onoga što se drži identitetom Europe. Što je drugo nego karikiranje jednoga malog segmenta europskih vrijednosti kada venecijanski gondolijeri ne samo svojim japanskim i američkim, već podjednako i europskim gostima koje vozikaju po kanalima pjevaju omiljene kancone poput one *O, sole mio,* koja nenaviklom uhu zvuči autentično venecijanski.

Takvo nabrajanje lako razumljivih nesporazuma glede nekih općih znakova europskog identiteta moglo bi nas odvesti jako daleko. Mene, međutim, sada zanima nešto drugo, a to je kako se u gustoj mreži tih europskih znakova otkriva naš hrvatski identitet. Da budem precizniji, zanima me kako se naš sustav kulturnih vrijednosti uklapa u onaj koji nas okružuje, kojemu smo dugo težili i u koji upravo ulazimo. Točnije – zanima me odnos Hrvatske nasuprot Europi, baš kao i Hrvatske kao sastavnoga dijela Europe. Jedan vrlo lucidni poljski političar i

povjesničar, svojedobno i ministar vanjskih poslova Poljske, Bronisław Geremek, rekao je u sličnoj situaciji u kojoj smo mi danas nešto što mi se čini korisnim citirati. Rekao je kako su Poljaci bili uvijek u Europi, a ono čemu pristupaju, to je Europska unija.

Potkraj 1980-ih godina poljska povjesničarka umjetnosti Anda Rottenberg također je govorila o europskom identitetu svoje države. Govorila je o tome kako su Poljska, štoviše njezina kultura i umjetnost, uvijek pripadali Europi, no tada se taj europski identitet nije prepoznavao i ta je država, poput ostalih iz tzv. socijalističkoga lagera, zauzimala dobar dio bijele mrlje na europskoj i svjetskoj umjetničkoj i kulturnoj karti. Poljskoj, Čehoslovačkoj, Mađarskoj i drugima određivao se tada kulturni identitet negdje drugdje: pomicalo ih se na Istok, kamo nisu pripadali i s čijim kulturnim identitetom dijele malo toga zajedničkog. Istodobno, u kulturama i umjetnosti nekih istočnih država, štoviše država s dalekoga istoka Azije, kao što su Japan ili Južna Koreja, nalazili su tadašnji stratezi kulturnih podjela brojne bliskosti s tzv. zapadnom umjetnošću koju su definirale zapadna Europa i Amerika. U takvoj podjeli kulturnih sfera autorica je, zapravo, govorila o političkoj podjeli, a ne kulturnoj. Berlinski zid je u to doba bio čvrsta politička, civilizacijska i povijesna činjenica.

Od spomenutih rečenica A. Rottenberg do onih B. Geremeka nije prošlo ni dvadeset godina, a tema o kojoj oni govore, Poljska, postala je integralnim dijelom Europske unije. Već odavno nikome ni u Europi niti izvan nje ne pada na pamet relativizirati europski identitet Poljske i velikog broja drugih država koje su danas članice Unije, a još su nedavno bile dijelom istočnoga bloka, ili uopće nisu postojale kao samostalne države. Riječju, sve te regije bile su inkompatibilne onim sustavima vrijednosti koje su autori tadašnjih kulturnih podjela proglašavali važećima.

Vratio bih se rečenici u kojoj Geremek kaže kako su Poljaci uvijek bili u Europi, a ono čemu sada pristupaju je Europska unija. Na drugome mjestu on će se pozvati na formulu iz *Risorgimenta*, iz doba talijanskog ujedinjenja, koja glasi: »napravili smo Italiju, sada treba napraviti Talijane«. U tim je suptilnim nijansama istaknuta razlika između dvaju samo naoko sukladnih pojmova, odnosno, ako ne baš

sasvim sukladnih, a ono vrlo bliskih. U čemu su, zapravo, razlike? Reći kako je Europska unija zajednica europskih država bilo bi točno. Međutim, postoje očite razlike među državama Unije u razumijevanju prirode njihova zajedništva. Te se razlike još više manifestiraju u odnosu na vrijednosti koje su izvan zajedništva, naprimjer u pogledima na Ameriku, Kinu, Irak, afričke države, a osobito na islamski kompleks. Postoje mnogi razlozi koji opravdavaju te razlike. Dakako da o važnom i akutnom problemu kao što je islam ne mogu na isti način razmišljati i osjećati skandinavski narodi, ali ni Poljaci, Česi ili Slovaci, kao što o tome misle i osjećaju Francuzi. Približavamo se nečemu što čini bit europskog identiteta, a to je postojanje i uvažavanje razlika. Marginaliziranje razlika i neosjetljivost na razlike – nacionalne, rasne, konfesionalne, spolne i druge – postaje znakom neeuropejstva. Odnosno ne pripada sustavu na kojemu suvremena Europa gradi svoj identitet. Osnovni identitet suvremene Europe temelji se na postojanju razlika, možda čak odbijanju unificiranja. S druge strane, ideja Europe i svih njezinih kulturnih vrijednosti je živa ideja koja podliježe mijenama. Nije tu nipošto riječ o nekoj statičnoj i zatvorenoj formuli, već o procesu. Kada danas neki autsajder s hrvatske političke scene zastrašuje svoje, nasreću, malobrojne slušatelje Europom kao baukom općeg hegemonizma, on dokazuje da ne razumije ono što Europa nudi u svim svojim porama: od političke zajednice, do sustava kulturnih vrijednosti i svojeg identiteta. Dakle, jednog sveobuhvatnog projekta koji se temelji na modelu zajedničkog života u različitosti.

Odnos koji hrvatski građani danas imaju prema Europi nije isti kao onaj koji su gajili prije dvadeset godina u vrijeme neposredno prije i neposredno nakon priznanja Hrvatske kao samostalne države. Taj se odnos neprestano mijenja zahvaljujući mnogobrojnim razlozima. Oscilira od ranijega potpuno nekritičnog eurofilstva, do sadašnje zdrave skepse, a te mijene treba shvatiti kao znak racionaliziranja i korisnog otrežnjenja. Jednostavnije rečeno: kao znak hrvatskoga kulturno-civilizacijskog odrastanja. Jedna od temeljnih zabluda koju su početkom 1990-ih godina hrvatski građani percipirali kao znak europskog identiteta bilo je katoličanstvo. To se manifestiralo na mnoge načine, što se može razumjeti iz činjenice da je Hrvatska tada izlazila

iz komunističkoga/socijalističkoga sustava u kojemu se ne samo na katoličanstvo i uopće na kršćanstvo gledalo s druge strane zida. Znamo kako su se te vrijednosti lako i krvavo rušile, štoviše samodestruirale. Otežavajuća je okolnost u pravilnijem percipiranju europskog identiteta Hrvata bila tada i zbog naglog i potpuno nekritičkog otkrivanja vlastitoga nacionalnog identiteta. Pojam hrvatskog identiteta gradio se gotovo isključivo iz elemenata preuzetih iz prošlosti, iz onoga što je pripadalo 19. stoljeću. Dominacija izrazito desnih i izrazito nacionalističkih političkih opcija koje su tada vladale u Hrvatskoj još je više otežavala stvaranje zdravog, suvremenog i europskim standardima kompatibilnog sustava kulturnih vrijednosti. Tuđmanova, i ne samo njegova politička opcija bila je daleko od konzervativnih kršćansko-demokratskih opcija koje kontinuirano postoje na europskoj političkoj sceni. Riječ je bila o potpunom metežu, potpunom košmaru identifikacijskih znakova koji determiniraju suvremeni europski sustav vrijednosti. Nije nikakvo pretjerivanje ukoliko se shvaćanje europskog identiteta u Hrvatskoj 1990-ih godina usporedi s američkim slučajem koji sam spomenuo navodeći film R. Clairea *Fantôme à vendre*. Zaista, neartikulirani znakovi europejstva u tadašnjoj su Hrvatskoj vrlo često poprimali karikaturalni karakter. Europu se shvaćalo najviše u povijesnoj dimenziji, ne u njezinoj suvremenosti. I to se može razumjeti, budući da je Europa bila zaboravljena. U glasovitom eseju o srednjoj Europi Milan Kundera kaže: »To što je prije trideset godina počelo uništavati Prag jest gubitak osjećaja Europe, njegovog europskoga identiteta.« Prag, Zagreb, Budimpešta, Krakow i dr., razlike su tek u nijansama. Zaborav Europe i vlastite pripadnosti Europi toliko su tada uznapredovali da su građani toga dijela kontinenta Europu počeli osjećati s distancom, sebe osjećati kao nekoga s neke druge, nedefinirane strane. Nacionalistička retorika koja je prevladavala prije dvadeset godina u Hrvatskoj otkrivala se na svim razinama – od jezika, do ukusa, do poniranja u što dalju prošlost u kojoj se iz nejasnih krhotina konstruirao nacionalni identitet. Dakako da je ta konstrukcija bila lažna, pa se stoga u prošlosti, bilo onoj iz 19. stoljeća ili iz doba karolinga, otkrivao humus iz kojega se tek na razini fikcije gradio tobožnji europski identitet Hrvata.

Negdje u ljeto 1991., kada je rat u Hrvatskoj upravo počinjao, skupina europskih promatrača došla je u Zagreb u mirovnu misiju. Pozvani su u Sabor gdje im se obratila skupina hrvatskih književnika, a među njima i jedan ugledni klasik. On je svojim emotivno nabijenim govorom nastojao objasniti bitne razlike između Hrvata i agresora, dakle Srba. Naglašavao je kako su Hrvati oduvijek pripadali europskome kulturnome krugu, kako s njime dijele isti identitet, za razliku od Srba koji su prema Europi gajili neprijateljstvo i europske vrijednosti uništavali, baš kao što su toga trenutka uništavali hrvatsku kulturnu baštinu. Klasik je pritom citirao rečenice iz jednog avangardnoga manifesta, objavljene u časopisu koji je u Zagrebu počeo izlaziti 1921. godine. Autor toga manifesta rođen je pedesetak kilometara od Zagreba u kojemu se školovao, živio, objavljivao i pokretao zanimljive umjetničke projekte. U manifestu, i uopće u tekstovima iz tih novina, pljuvalo se žestoko na trulu i smrdljivu Europu, a zalagalo za zdravu kulturu balkanskoga barbarogenija. Hrvatski je klasik riječi manifesta shvaćao doslovno, baš kao što je i autora manifesta shvatio doslovno. Odnosno, nije ga shvatio kao jednog od sljedbenika europskih avangardnih pokreta koji ponavlja stajališta koja su desetak godina prije njega izrekli mnogi drugi – Talijani, Nijemci, Francuzi. Klasiku je bila važna nacionalna i vjerska pripadnost zagrebačkog avangardista. On je, naime, bio pripadnik srpske nacionalne manjine. Riječi hrvatskoga klasika, kao i drugih govornika, pripadnici mirovnih snaga dakako da nisu razumjeli. Nije, na kraju, vlastite riječi razumio ni klasik koji ih je patetično izgovarao.

Spominjem ovaj slučaj tužnoga nesporazuma kao ilustraciju općega stanja u Hrvatskoj neposredno nakon uspostave višestranačja. Bilo je to vrijeme u kojemu se čak i relativno bliska kulturna povijest shvaćala drugačije. Avangarda, štoviše modernizam, shvaćali su se kao nemile izrasline na korpusu nacionalne kulture prema kojima se gajio negativan stav. Hrvatska nije bila nikakva iznimka. Slična je retorika bila i u drugim državama u kojima je, da se pozovem na već citiranu Kunderinu rečenicu, tridesetak godina prevladavao »gubitak osjećaja Europe, europskog identiteta«.

S vremenom su se stvari mijenjale nabolje, a na te su promjene utjecali različiti elementi. Onaj koji mi se čini najzdravijim, mogao bi

se s dosta uopćavanja nazvati jednostavno civilizacijskim i kulturnim sazrijevanjem i osvještenjem Hrvata. U odnosu na Europu i njezine sustave vrijednosti današnji je Hrvat mnogo racionalniji. On je shvatio da nisu samo prošlost, štoviše kršćanstvo, bitne odrednice toga sustava. Današnje ankete potvrđuju da Hrvata zanimaju potpuno drugi elementi europejstva, a u tome prednjače ekonomija i demokracija. Još uvijek se ovdje ne postavljaju u žarište interesa ljudska prava, ali možemo se nadati da će i te teme uskoro doći na red. Doći će onda kada se hrvatski građanin osjeti direktno pogođen slabim ekonomskim prosperitetom i traljavom demokracijom u svojoj zemlji. U usporedbi s Turskom, koja je svojedobno zajedno s Hrvatskom dovedena pred prag Europe, hrvatski građanin mnogo je racionalniji. Čak više od 50% turskih građana smatra kako njihova država zadovoljava demokratske kriterije, a znamo kako se ti kriteriji vide s ove strane Bospora. Hrvat je vrlo skeptičan kada su demokratski procesi u njegovoj zemlji u pitanju, a upravo je to nezadovoljstvo dobar znak da se neke bitne stvari koje se tiču sustava europskih vrijednosti počinju u Hrvatskoj artikulirati i usvajati. To artikuliranje, a pogotovo usvajanje, nipošto ne ide onim tijekom i onim ritmom koji bi bili poželjni. Politički i kulturni sustav, naslijeđeni iz 1990-ih godina, mijenjaju se možda odveć sporo, a razlozi takva kočenja su višestruki. Prije svega ih treba vidjeti u površnom čitanju znakova europskih standarda koji se nastoje isto tako površno transplantirati, a ne i ugraditi u sve strukturne segmente Hrvatske. Kada se stvari počinju mijenjati u jezgri, a ne na površini, tada će se moći govoriti o istinskoj promjeni i istinskom usvajanju standarda koji nam trebaju biti zajednički s općim europskim standardima.

Odavno se hrvatski identitet ne promatra isključivo kroz povijesnu vizuru. Štoviše, recentni su događaji postali važan faktor, jer se njima lakše uspostavljaju kriteriji zajednički europskim kriterijima, a koje se također više ne percipira s ugrađenom distancom. Otkrivaju se zdravi resursi koje je Hrvatska stvarala u ne tako davnoj prošlosti i u njima se prepoznaju zajedničke točke s događajima koji su istodobno nastajali u širem okruženju. Hrvatska se suvremena književnost prevodi više nego ikada prije, likovni umjetnici postaju dijelom važnih međunarodnih izložbi, a postaju sve prisutniji i na tržištu umjetnina. Sve su to

elementi koji nas integriraju u europski kulturni prostor, kao što su se u njega nešto ranije integrirali Poljaci, Česi, Mađari, Slovenci, Bugari i dr. Od onih, na početku izlaganja citiranih razmatranja poljske povjesničarke umjetnosti A. Rottenberg, kako je umjetnost njezine zemlje bila isključena iz kulturnoga prostora kojemu je pripadala, a tako je tada bilo i s umjetnošću drugih država iza željezne zavjese, pa do danas je proteklo, zapravo, kratko vrijeme. Niti trideset godina. U tome se razdoblju u cijelosti izmijenila karta europskih kulturnih sadržaja, kako onih koji sada nastaju, tako i onih koji pripadaju baštini. Ti su integracijski procesi prepoznatljivi i kada je Hrvatska u pitanju, što znači da postupno erodiraju granice koje su hrvatski kulturni identitet odvajale od europskoga. Konstrukcija našeg identiteta, stvarana neposredno nakon osamostaljenja, pripada prošlosti. Slikovito rečeno, nalik je novcu isključenom iz optjecaja.

Velimir Visković

HRVATSKA KULTURA U RAZDOBLJU TRANZICIJE: PRED IZAZOVOM EUROPSKE INTEGRACIJE

Kultura, osobito kultura shvaćena u užem smislu, kao umjetnička aktivnost praćena širokom mrežom ustanova koje čuvaju kulturnu memoriju nacije i države (muzeji, galerije, biblioteke, kazališta i dr.), uobičajeno dolazi na kraju, pa – evo – i na kraju ovoga našega skupa, a – predmnijevam – i na kraju zbornika u kojem će biti objavljeni radovi sa skupa. Je li to samo relikt nekad prevladavajuće marksističke doktrine koja je polazila od podjele na bazu i nadgradnju pa bi umjetnost pripadala sferi nadgradnje, još k tome, onom njezinu nesvrhovitom, larpurlartističkom segmentu, koji jest ukras društva, ali nije bitan za njegov opstanak?

Iako je danas popularno govoriti o socijalističkom razdoblju kao o »periodu mraka«, teško da bi se moglo optužiti komuniste za svjesno i sustavno zapostavljanje kulture; štoviše postojala je u tom razdoblju svijest da je kultura, i to visoka, elitna kultura, važan čimbenik društvenog života, pa su umjetnici i umjetničke institucije uživali državnu zaštitu i solidnu financijsku potporu, a također i zastupljenost u medijima, i elektroničkim i tiskanim (nije se postavljalo pitanje marketinškog rejtinga, odnosno gledanosti, tj. čitanosti kulturnih emisija i tekstova).

U nekim aspektima položaj kulture u suvremenome neoliberalnom sustavu puno je teži, jer je kultura izložena u velikoj mjeri mehanizmu tržišta i samoodrživosti, a o pravom kulturnom tržištu teško je govoriti u uvjetima malog broja potencijalnih »konzumenata« u državi s jedva nešto više od 4 milijuna stanovnika, gdje se – osim toga – sustavno

otežava (pa i onemogućuje) slobodan protok kulturnih proizvoda na tržište susjednih država koje su nekoć činile »zajedničko kulturno tržište«.

Kako je kultura valorizirana u tranzicijskom razdoblju?

Pogledajmo podatke o udjelu kulture u proračunu Republike Hrvatske, jer oni, onkraj svih lijepo sročenih fraza, najbolje govore o tome kako naše društvo valorizira fenomen kulture. Unatoč deklarativnim govorima kako je kultura supstancijalno važna za identitet nacije, jer se upravo u knjigama i drugim umjetničkim djelima čuva nacionalna samosvijest i njeguje nacionalni jezik kao temeljac svijesti o nacionalnom identitetu, kultura u nacionalnom proračunu zauzima vrlo skromno mjesto; proračunom za 2011. Ministarstvo kulture RH dobilo je 950 milijuna kuna, što je u ukupnom iznosu predstavljalo tek 0,8 postotni udio ukupnog proračuna dimenzioniranog na 114 milijuna kuna, a nakon rebalansa proračuna naposljetku je udio kulture sveden na tek nešto više od 0,7%.

Nažalost, položaj kulture neće se bitno promijeniti ni nakon promjene vlasti. Iako je prostor ušteda na tom području doista malen, ipak je u ovogodišnjem proračunu predviđeno samo 833,2 milijuna kuna za Ministarstvo kulture (koje je sada, doduše, razriješeno skrbi za nacionalne parkove), što to predstavlja daljnje smanjenje ukupnog udjela kulture u proračunu.

Valja primijetiti da je u prvom razdoblju lijevoliberalne koalicijske vlasti 2000–2003. godine udio kulture u proračunu bio povećan do danas nedostižne razine od 1%. Potom se u godinama desnocentrističke koalicije neprekidno smanjivao, iako je sam predsjednik Vlade Ivo Sanader volio sebe deklarirati kao čovjeka koji je formiran u obzoru suvremene hrvatske i europske kulture (uostalom i postigao je u Austriji doktorat iz komparativne književnosti, bio je urednik u splitskoj izdavačkoj kući Logos i intendant splitskoga HNK). I njegov ministar kulture Božo Biškupić cijeli je svoj radni vijek proveo kao istaknuti kulturni djelatnik, izdavač grafičkih mapa, kolekcionar, kulturni menadžer. Unatoč deklaratornom entuzijazmu njihove stranke, HDZ-a, koja

se uvijek pozivala na vrijednosti njegovanja hrvatske kulturne tradicije, činjenica je da je u osmogodišnjem razdoblju HDZ-ove vlasti udjel kulture u proračunu smanjen za 30%. Taj je iznos čak i veći ako imamo u vidu da su tih godina investirana golema sredstva u izgradnju Muzeja suvremene umjetnosti (na godišnjoj razini je ta investicija sudjelovala i do 10% u ukupnim proračunskim sredstvima Ministarstva kulture RH, unatoč tome što je u financiranju gradnje ravnopravno sudjelovao i Grad Zagreb), a to se ostvarivalo uglavnom prisilnom štednjom, točnije uskraćivanjem dijela sredstava ostalim djelatnostima koje su u ingerenciji Ministarstva kulture.

Kao kulturni djelatnik koji se uglavnom bavi područjem književnosti i izdavaštva imao sam mogućnost pratiti (i kao član Vijeća za knjigu pri Ministarstvu kulture RH) kako se tih godina urušavao položaj knjige i izdavaštva, permanentno su smanjivani iznosi potpora i otkupa knjiga, što je pogodilo prije svega većinu malih i nezavisnih nakladnika koji su bili esencijalno važni za hrvatsku književnu produkciju. U tom razdoblju bitno je otežano izdavanje pjesama, eseja, novela, dakle žanrova koji teže nalaze čitatelje na tržištu, ali su bitni za živost cjelokupne književne scene. Istodobno s urušavanjem položaja nakladnika, obezvređivao se i rad pisaca, koji se tek u novije vrijeme pokušava bar donekle zaštititi uvođenjem stipendija i novčanom valorizacijom dijela objavljene produkcije (pri čemu treba posebno spomenuti i napore akcijske grupe Pravo na profesiju, koja uglavnom okuplja književnike iz HDP-a).

Rezanje kreativnih impulsa u kulturi

Poseban problem aktualnog trenutka, obilježenog stanjem opće ekonomske recesije, vezan je za status tzv. nezavisne kulture i smanjivanje financiranja programske djelatnosti u institucijama koje su nositelji kulturnog života pa i kulturnog razvoja. Tzv. nezavisna kulturna scena uglavnom obuhvaća mlađe umjetnike i intelektualce, koji pokreću nove inicijative, istražuju nove izražajne mogućnosti. Ti projekti i skupine uglavnom nisu institucionalizirani, relativno su jeftini, nemaju stalne uposlenike, fleksibilni su, a po svojoj prirodi usmjereni protiv

establishmenta, jer su zasnovani na nemirenju s postojećom situacijom. Kulturna administracija vrlo često svoje planove štednje prakticira na tom segmentu umjetničke proizvodnje, što je velika šteta po dugoročne kulturne i društvene interese, a zapravo mala financijska korist. Naime, nezavisna produkcija daje kreativnu energiju institucijama koje su sklone okoštavanju, čuvanju zatečenog stanja i stečenih privilegija, repetitivnosti, akademiziranju... Nezavisna scena donosi nova lica i nove ideje, dio kojih može biti poticajan i za oživljavanje aktivnosti institucionalnog segmenta kulture.

Štednja se obično u kulturi prakticira i uskraćivanjem novca institucijama za programsku djelatnost: financira se tzv. hladni pogon s plaćama uposlenika, a radikalno smanjuju dotacije namijenjene stvarnom kulturnom programu koji institucije čini živima. To dovodi do preživljavanja (odnosno životarenja) institucija u iščekivanju nekih dolazećih sretnijih vremena. Ako ne postoji drugačija mogućnost iznalaženja sredstava za poticanje programskih djelatnosti, društveno je korisnije uštedjeti stanovitu količinu financijskih sredstava reorganizacijom institucija, rezanjem troškova hladnog pogona i smanjivanjem broja uposlenika, a povećavanjem sredstava nužnih za pokretanje umjetničkih projekata i programa.

I ovako ovlašna snimka aktualne kulturne situacije pokazuje da je situacija u hrvatskoj kulturi iznimno teška. Srušen je socijalistički model državno sponzorirane kulture, koja je zauzvrat bila dužna proizvoditi ideološki neproblematična djela (iako je hrvatska, pa i jugoslavenska politička scena omogućavala da se pritisak na ideološku pravovjernost dosta ublaži, ako ne i posve ukloni). U proteklih dvadesetak godina, međutim, reducirane su privilegije koje je kultura u socijalizmu uživala, a nije konstituiran suvisao model razvoja pa i financiranja nacionalne kulture. Glavinjalo se između pokušaja nove ideološke instrumentalizacije kulture (ovaj put ne u slavu socijalizma i Jugoslavije, već u slavu veličanja nacije, državotvornosti i duhovne obnove) i neoliberalnoga koncepta potpune slobode, ali i državne nezainteresiranosti da pomogne održavanju kulturnog života u državi u kojoj kultura nema šanse za preživljavanje bez društvene i državne potpore.

Potreba za novom *Kulturnom strategijom*

Možda je došlo vrijeme da se pred pristupanje Europskoj uniji izradi jedna nova, temeljita strategija kulturnog razvoja. Takva je strategija svojedobno u doba ministarskog mandata dr. Antuna Vujića bila donesena (pod vodstvom dr. Biserke Cvjetičanin i dr. Vjerana Katunarića), ali je ostala mrtvo slovo na papiru. U svojem osmogodišnjem mandatu mr. Božo Biškupić uglavnom je svoju kulturnu politiku kreirao kao vješt poslovođa koji je imao jedan važan strateški cilj: dovršenje Muzeja suvremene umjetnosti (započetog u doba lijeve koalicije), a većinu drugih problema rješavao je od slučaja do slučaja, više ili manje spretno i ovisno o aktualnoj materijalnoj situaciji.

Nova strategija trebala bi se zasnivati na nekoliko bitnih faktora koje je nametnulo novo doba: 1) strategija mora razraditi prilagodbu kulturne politike skorašnjem ulasku Hrvatske u Europsku uniju, što uključuje ne samo postizanje adekvatnosti legislative, već i definiranje koncepta kulture koji Hrvatska može ponuditi Uniji; 2) osmišljavanje koncepta kulture s obzirom na tehnološke promjene (prije svega na planu rasta informatičke tehnologije); 3) definiranje koncepta hrvatske kulture u situaciji intenzivne globalizacije i formiranja novih središta ne samo industrijsko-ekonomske moći, već i stvaranja novih utjecajnih kulturnih sfera.

Ulazak Hrvatske u Europsku uniju ne bi trebao značiti gubitak vlastitoga kulturnog identiteta, čega se pribojavaju tradicionalistički orijentirani hrvatski intelektualci. Dok na razini gospodarstva i pravnog sustava EU doista teži stanovitom tipu unifikacije, na kulturnom planu ipak se neprekidno upozorava na potrebu čuvanja kulturnih razlika i zaštite malih jezika. Načelno se doista neprekidno govori o raznolikosti kao bogatstvu, iako je jasno da u uvjetima jedinstvenog tržišta i zajedničkoga medijskog prostora te totalne dominacije engleskoga kao jezika novih medija, valja računati da će doći i do stanovitog tipa kulturne unifikacije. Međutim, taj se proces mogao u hrvatskoj kulturi pratiti i ranije: već od kraja 19. stoljeća osnovni ton hrvatskoj umjetnosti i kulturi davali su intelektualci i umjetnici školovani u Beču, Pragu, Münchenu, Parizu. Uostalom, i u ranijim razdobljima možemo

pratiti kako su primani strani poticaji: već je našu renesansu nemoguće razumijevati izvan obzora europske, prije svega talijanske renesanse. Strani utjecaj nije sam po sebi poguban; osnovno je pitanje kako asimilirati taj strani utjecaj, a da se ne izgube autohtonost i autentičnost. Štoviše, osobno mislim da je hrvatska umjetnost svoje ponajbolje trenutke imala onda kad je bila u prisnom dosluhu sa svijetom. Stoga se ne treba plašiti intenzivnije komunikacije s Europom. Uostalom, brojni su primjeri relativno malih nacija koje su u sastavu EU-a, a nisu izgubile svoj kulturni identitet. Zanimljivo bi stoga bilo načiniti komparativno istraživanje kako su neke nacije slične veličine (Danska, Slovenija, Finska, Slovačka, baltičke zemlje) uredile svoju legislativu u području kulture, kako reguliraju odnose s drugim državama, kako podupiru i štite vlastitu kulturu.

Trebalo bi već u ovoj pretpristupnoj fazi poraditi na obučavanju menadžerskih i administrativnih kadrova u kulturnim institucijama i umjetničkim udrugama za ispunjavanje aplikacija na europske fondove za kulturne djelatnosti. Također treba analizirati i mogućnosti poboljšanja regionalne kulturne suradnje, za koju je Europska unija posebno zainteresirana i spremna sufinancirati (u što sam se i osobno osvjedočio kao glavni urednik regionalnog časopisa *Sarajevske bilježnice*).

Posebnu važnost treba pridati i unapređenju školovanja mladih budućih umjetnika i kulturnih menadžera u inozemstvu, odnosno u sklopu programa Erasmus razmjene, što bi pomoglo da ne budemo samo receptivna zemlja kad je posrijedi kulturna razmjena.

Tehnološke inovacije potkraj dvadesetog stoljeća, osobito nagli *boom* informatičke tehnologije i interneta stubokom su izmijenile svjetsku, pa i hrvatsku kulturu. Sustav distribucije artefakata (knjiga, ploča, filmova) posve se izmijenio pa i ugrozio tradicionalne gospodarske grane koje su živjele od te distribucije. S druge strane, otvorile su se nove mogućnosti zarade. Pritom se pojavljuje i važan aspekt intelektualnog vlasništva, koji ne ugrožava samo velike kompanije, već i individualna prava umjetnika.

Posebno bi valjalo istražiti budućnost biblioteka i njihove transformacije u budućnosti: osim adekvatne pohrane e-knjiga i izrade elektroničkih kataloga, tu je i pitanje internetske dostupnosti cjelokupnog

fonda knjiga, periodike i novina u više ne tako dalekoj budućnosti. Što ta budućnost, koja eliminira potrebu fizičkog dolaska u prostor biblioteke, donosi golemoj mreži nacionalnih, gradskih, školskih biblioteka? Što internetizacija donosi važnim enciklopedičkim izdavačima poput našega Leksikografskog zavoda Miroslav Krleža, dakle u situaciji kad je jasno da je završila era velikih univerzalnih enciklopedija, kakve su bile glavni izvor prihoda izdavača enciklopedija u proteklom stoljeću? Kako se može situirati takva institucija u sljedećem razdoblju? Vjerojatno neko vrijeme može još pokrivati internetom nedovoljno obuhvaćenu mrežu specifičnih područja vezanih recimo za područje povijesti nacionalne kulture (izračunao sam, primjerice, da otprilike 70% informacija koje donosi *Hrvatska književna enciklopedija* nije prisutno na internetu; međutim, već za desetak godina situacija će biti bitno drugačija). Hoće li tada nova uloga Leksikografskog zavoda biti da, vjerojatno u suradnji s Nacionalnom i sveučilišnom knjižnicom, permanentno opskrbljuje internet vjerodostojnim činjenicama, vezanim prije svega za povijest i suvremenost Hrvatske?

Kakva je uloga Hrvatske i hrvatske kulture u preraspodjeli ekonomskih, a vrlo vjerojatno uskoro i sfere kulturnih utjecaja? Europski okvir, koliko god se činilo da unekoliko pridonosi mundijalizaciji kulture pod očitim utjecajem američke popularne kulture, ipak je postavio i neke zaštitne barijere, prije svega u filmskoj proizvodnji, koje imaju za cilj zaštitu nacionalnih kinematografija i europskog autorskog filma. Hrvatska kultura, osim svojeg autentičnoga nacionalnog identiteta, ima i europski identitet. Važan je problem pred kojim ćemo se naći u ovom stoljeću: kako parirati ekonomski brzorastućem Dalekom istoku, koji se može pretvoriti ne samo u ekonomskog lidera, nego i u utjecajnu kulturnu silu; kako se s druge strane othrvati američkoj kulturi zasnovanoj na eksploatacijskim stereotipima popularne kulture? U europskom okviru, nadam se, Hrvatska ima šansu da te sve utjecaje ne asimilira samo kao puki kolonijalni recipijent, već da – svjesna svojega autohtonog i svojega europskog identiteta – bude i faktor koji pridonosi raznolikosti i bogatstvu svjetske kulture.

Višnja Samardžija

SUPPORT FOR THE EUROPEAN VALUES OR THE RISE OF EUROSCEPTICISM IN CROATIA FIVE YEARS AFTER THE EU ACCESSION?[1]

Introduction

According to the Treaties of the EU, the fundamental European values comprise of the respect of human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law, respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the member states in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity, and equality between women and men prevail (European Commission, 2012, Article 2 and 3). Promoting the peace and well-being of its citizens represent its important integral part.

These values were deeply embedded in the conditionality for Croatia's EU accession and became the core of the newly designed Chapter 23, Judiciary and Fundamental Rights. Through this and other chapters, the fundamental values and rights were debated in Croatia during the period of EU accession. This particularly relates to the independence of the judiciary, combating corruption, the rule of law, tolerance, rights of minorities, citizens' freedoms, and other related issues. After attaining EU membership, respecting European values

[1] Editor's note: this chapter has been submitted by the author in January 2020 and only slightly reviewed before publication in order to take into account the COVID-19 pandemic and the upcoming economic crisis. I thank the author for complying with our request for those alterations in the original work.

became the issue of national responsibility and was approached in the context of reforms needed in relevant policy areas. However, after five years of EU membership, the reforms in some areas (particularly in the judiciary relating to combating corruption and independence of the judiciary) still need to be strengthened because, without an independent and efficient justice system, it is not possible to achieve the rule of law or the trust of citizens.

Today the citizens of Croatia are, to a certain extent, aware of what the European values are, but the awareness of their relevance for the development and functioning society differs significantly, depending on the priorities and expectations of society related to the European project. Awareness of and support for the socio-economic values (Article 3, Treaty on EU - TEU) is particularly strong, which is understandable for the country which recently passed a prolonged period of recession. This particularly relates to the free movement of persons and values related to socio-economic development in general and is elaborated in the continuation of this paper.

The term Euroscepticism, as is understood in this paper, means a combination of a lack of trust in the European Union and a lack of trust in the EU membership (Štulhofer, 2006). There is a distinction between the soft and hard type of Euroscepticism (according to the categorization of Taggart and Szczerbiak). In general, soft Euroscepticism is present in a country when there is no principled objection to European integration or EU membership, but there are concerns about some EU policy areas or a sense that 'national interest' might be endangered by the EU trajectory. Hard Euroscepticism means a principled opposition to the EU, particularly among those political parties aiming to withdraw their country from the EU or opposing EU integration or further developments (Taggart & Szczerbiak, 2002, p.7). The soft type could also be expressed as Euro-realism that includes the desire for more sovereignty for nation-states, while the hard type might relate to disagreement with the federalization of the EU (Milardović, 2012, p. 69; Samardžija, 2016, p. 124).

Oscillations in Support for the EU in Croatia from the Start of Negotiations Onward

Croatia is the youngest EU member state that joined the European Union on 1 July 2013, after long negotiations, which lasted almost a decade. It was the first country that entered the EU within the framework of the Stabilization and Association Process and the first Western Balkan, post-conflict country that achieved EU membership. However, the overall support for the European project is not high in Croatia today, and soft Euroscepticism is present. The question is whether the citizens were not able to fully recognise the achievements and impacts of EU membership on Croatian society or were their expectations not fully met. Additionally, in spite of the progress over many areas, society as a whole is facing signs of regression due to many reasons.

Despite a long EU accession process and the difficult timing of joining the EU in the period of economic crisis, during the past years, Croatia was, in general, not considered a Eurosceptic country, particularly not a country facing hard Euroscepticism. This was one of the conclusions in the book contribution written by the author of this paper in early 2016 (Samardžija, 2016). The general attitude towards the European integration project during the last two decades oscillated significantly but could be understood as the Euro-realistic one. Different factors and developments have led to oscillations of support for the EU among Croatian citizens, but the EU membership was never seriously questioned. In the period following the accession, there was no big enthusiasm among citizens regarding its impact on their everyday life. The rise of Euroscepticism was recorded, mostly among political parties and groups of individuals of marginal influence. The number of Eurosceptic parties increased, and some of them took part in the Government coalition. Currently, Croatia has several Eurosceptic MEPs. Consequently, the more recent EU public opinion surveys (Eurobarometer) reflect the rise of Euroscepticism in Croatia.

Namely, citizens' expectations from the EU membership, primarily considered a higher standard of living, benefits from the freedom to work and travel to the EU, the internal market and stronger potential

for economic development. Not all these expectations were fulfilled during the first five years of membership. More significantly, it seems that Croatian citizens still do not fully recognize the main benefits of EU membership. With this in mind, the conclusion of the European public opinion survey that in 2018, five years after joining the EU, Croatians continue to be among the most Eurosceptic citizens of the EU, is a worrying one (European Commission, 2018).

Pre-accession and post-accession developments reflect oscillations of support for the EU among Croatian citizens. In the initial phase (early 2000), one of the strongest driving forces in the country for EU accession was the political impact, namely a contribution to the stability and security of Croatia and the unstable Western Balkans region. A strong argument that the EU was effective in achieving these goals is the fact that during the accession process the EU facilitated a triple transition of the country, namely (1) transition from a communist one-party system to a democratic multi-party system, (2) transition from the state-run to a market economy and (3) transition from war to peace.

As opposed to strong public support in Croatia for the integration process in early 2000 (when most of the national public opinion polls showed that around 70% of the population had a positive attitude towards integration), the surveys that followed indicated a significant decrease in public support. One of the lowest levels of support in terms of trust in EU institutions (29%) was in spring 2007, which was well below the level of other candidate countries in their accession process (Samardžija & Vidačak, 2008).

One of the reasons for the rise of Eurosceptic views before joining the EU was the lack of transparency during the negotiations process with the EU. The issues of transparency and inclusiveness were underlined by different civil society associations in Croatia, primarily by GONG[2] (Škrabalo, 2012). The other reasons that contributed to the decreasing public support could be found in the long duration

[2] GONG is a civil society organization founded in 1997 to encourage citizens to actively participate in the political processes.

of the process and the delay in comparison with the 2004/2007 enlargement wave. Additionally, the process of EU integration became more demanding in terms of conditionality, and there were bilateral problems that Croatia was facing with Slovenia during the accession negotiations.

With the progress of negotiations, the external environment changed significantly. This made, Croatia's accession largely different from the previous two rounds of enlargement because the country joined the EU in the period of the Eurozone crisis that was not favourable for newcomers. It was evident that the country could not experience the same synergic effects that can boost the national economy, as it was the case in the 2004 enlargement. On the contrary, the economic future of Croatia strongly depended on its own efforts to successfully continue the structural reforms and fiscal consolidation, revival of economic growth, job creation, and strengthening competitiveness.

Reality after Becoming the EU Member State

Soon after achieving EU membership, Croatian citizens had mixed feelings since the first benefits of EU membership were overshadowed by economic problems and slow implementation of reforms. There was no big enthusiasm regarding the impacts of membership on their everyday life. The citizens shared a rather realistic attitude towards the EU at the time of accession; they were afraid of the crisis so it was the right time for joining the EU.

Croatia joined the EU at an unfavorable moment for the European economy and started as an economically weaker EU member state in comparison with the countries of the fifth enlargement. This needed to be counterbalanced by more efficient and faster implementation of national reforms. However, that did not happen quickly because the reforms, particularly those of a structural nature, were progressing at a slower pace than in other EU member states (Butković & Samardžija, 2019).

The economic crisis in Croatia lasted for six years. It should be mentioned that the EU membership was one of the factors that

helped Croatia overcome the recession. Participation in the single market helped Croatia increase its exports, and the use of EU funds contributed to a slight increase of investment, while participation in the European Semester helped the country make progress in reforms and achieve macroeconomic stability. Finally, in 2015, the Croatian economy entered a period of slow but rather steady recovery with modest GDP growth of 2.4% (Samardžija et al., 2018).

However, despite some positive trends in 2016, the 2.8% GDP growth in 2018 was lower in Croatia than in all other new member states but still above the EU28 average of 2.1%. The expectation that economic growth will continue at a similar level in 2020 was not realised due to the negative economic impact of the COVID-19 pandemic. Croatia's economy is estimated to contract by about 9% in 2020, but should experience partial recovery by 7.5% in 2021 (European Commission, 2020).

According to the GDP per capita in purchasing power standard (PPS), Croatia is ranked low when compared to EU28. In 2017, Croatian GDP per capita accounted for 62% of the EU28 average, which positioned Croatia among the lowest-ranked new member states, and only Bulgaria (49%) lags behind (Eurostat).

Social recovery in Croatia is still slow, but there are certain labour market improvements after joining the EU. However, having in mind the fact that after the recession Croatia started off from a weaker position than the other new member states and that reforms related to the labour market are slow, Croatia is still at the bottom of the EU list according to employment (63.6% in 2017) and unemployment indicators (9.1% in 2018, Eurostat).

In 2019, the EU public opinion survey (European Commission, 2019) reflected a mix of positive and negative attitudes towards the EU. The general positive image of the EU is slightly lower in Croatia (43%), compared to the EU average (45%). However, trust in EU media and institutions in Croatia (46%) is somewhat higher than the EU average (44%). This is a positive achievement considering the fact that trust in national institutions (the parliament and the government) continues to be extremely low (13%) and significantly below the lev-

el of support in the other member states (34%). In other words, the trust of Croatian citizens in EU institutions is not very high, but still significantly higher than the trust in national institutions.

Most Croatian citizens still do not share the feeling of being citizens of the EU (64%, according to the same Eurobarometer issue), while in the other countries, the sense of being European is stronger (73%). Nevertheless, according to the Parlemeter for 2019 (European Parliament, 2019), more than half of Croatians are totally satisfied with the way democracy works in the EU (51%) - which is almost the same as the EU28 average for the same year (52%). However, the same source shows that only a minority of Croatian citizens (33%) are totally satisfied with the functioning of democracy in their own country, which is well below the EU28 average support on other EU national levels (56%). According to this indicator, Croatia is almost the worst positioned EU member state, followed only by Spain. Democratic issues will represent a big challenge for Croatia in the coming years. This is especially important considering the fact that the country's candidate Dubravka Šuica was elected European Commission Vice-President, responsible for democracy and demography, with the special task of restoring public trust in the EU through the Conference on the Future of Europe.

Fight against corruption is another big challenge for Croatia, becoming a society that fully respects the rule of law. According to the Anti-Corruption Report (European Commission, 2014), based on the 2013 Eurobarometer special Survey on Corruption, 94% of the Croatian respondents believed that corruption was widespread in the country (while the EU28 average was 76%). Some 55% of citizens were of the opinion that corruption affected their daily lives (EU28 average 26%). Almost 90% of citizens identified bribery and the use of connections as the easiest way to obtain certain public services in Croatia (EU28 average 73%). According to the mentioned scores, Croatia was ranked lowest among the five countries lagging behind the other EU members concerning both perceptions and the actual experience of corruption. In spite of some improvements, corruption still represents an enormous burden for Croatian society five years

after EU accession and requires effective mechanisms for preventing and reducing corruption risks.

Additionally, in the recent 2019 EU Justice Scoreboard (European Commission, 2019a), Croatia scores the worst among the EU28 members according to the general public opinion expressing concerns about the lack of independence within the judiciary. In short, the general public opinion view is that, according to all three statements in the EC survey, Croatia ranks below the other EU members (namely: the status and position of judges do not sufficiently guarantee their independence; there is interference or pressure from economic or other specific interests, there is interference or pressure from government and politicians).

Croatian citizens continue to strongly support the EU enlargement process and thus share a strong sense of solidarity with their neighbouring countries (64%, while the EU average is only 46%). Croatia continues to be a proponent of the continuation of EU enlargement, with the position that the enlargement needs to be continued, complemented with the new innovative tools. Having this in mind, the intention was for Croatia to play an important role concerning the remaining countries of the Stabilisation and Association Process during its presidency of the European Council in the first half of 2020. Thus, the EU enlargement is highly ranked among the Croatian presidency priorities, having in mind that Croatia shares the region's common history, culture and has one of the longest EU external borders with these countries.

The perception of progress in achieving different European values in Croatia (the table below) shows that the most visible progress is recorded in the free movement of people, goods, and services within the EU (77% while the EU average is 60%). It could easily be explained by the fact that due to the high level of unemployment in the country after joining the EU, many Croatian citizens moved to other EU member states looking for a job. On the other hand, peace as a value is ranked lower than could be expected (Croatia 40%, while the EU average is 54%), having in mind that the country had relatively recently experienced war on its territory. This can be explained by the

fact that Croatians' primary concerns are issues of socio-economic nature. Consequently, although the perception of progress in EU social welfare (health, education, pensions) is not high in Croatia (27%), it is still significantly above the EU average (18%) Additionally, support for the single currency Euro has a decreasing trend in Croatia and is lower than the EU average (16% while the EU average is 24%), after the country started with preparations to join the Eurozone through the Exchange Rate Mechanism II.

The Europarlameter for 2018 (European Commission, 2018) shows that Croatian citizens have a slightly different perception about the most important values, which should be supported specifically through the European Parliament priorities. Human rights protection in the world is positioned in the first place, both in Croatia and EU28. However, while Croatian citizens ranked solidarity among the EU member states (42%) in the second place, for the citizens of the EU28, the second most important value was the equality between men and women. Freedom of expression is also ranked lower as a priority value by Croatian citizens (30%) than the EU average (38%). On the other hand, solidarity between the EU28 and poor countries in the world is more supported as a value in Croatia (29%) than at the EU level (22%).

Table 1. Public opinion on EU and national matters in Croatia corresponding to EU28 average in 2018

Positive opinion on …	**Croatia**	**EU28 average**
Total positive image of the EU	43%	45%
Trust in media and institutions in the EU	46%	44%
Trust in media and institutions - National Parliament	13%	34%
Trust in media and institutions - National Government	13%	34%
Support for …		
Free movement of EU citizens	83%	81%
European Monetary Union (EMU)	42%	62%
Common defense and security policy	67%	74%
Common European policy on migration	65%	67%
Creation of EU foreign policy	63%	66%
Common energy policy	71%	72%
Common trade policy	67%	71%
Digital single market	70%	63%
Enlargement of the EU	64%	46%
Feeling like a citizen of the EU	64%	73%
The way democracy works in the EU	60%	55%
Perception of progress in achieving different European values in the country		
Free movement of people, goods and services within the EU	77%	60%
Peace among the EU Member States	40%	54%
Single currency – Euro	16%	24%
EU economic power	38%	23%
EU political power (political and diplomatic influence of the EU in the world)	19%	21%
EU social welfare (healthcare, education, pensions)	27%	18%

Source: European Commission, Standard Eurobarometer 91. Spring 2019.

Furthermore, according to the Europarlameter (European Commission 2018), the three highest-ranked benefits which Croatia has gained from the EU membership are (1) freedom to work in EU, (2) the fact that EU contributes to the economic growth of the country and (3) the EU contribution to peace and security. This could be explained by the previous statements in this paper that Croatian citizens strongly prioritise economic issues relevant to their social security, wherein employment is highly ranked.

Therefore, EU funds are perceived by Croatian citizens as one of the key benefits of EU membership. Indeed, the funding available through the framework of European Structural and Investment Funds (ESIF) should play a key role in the implementation of the reforms in Croatia. After joining the EU, the funds allocated in the ESIF framework doubled for Croatia, and the 2014-2020 programming period has earmarked nine times more total funding.[3] However, Croatia needs to invest significant additional effort in increasing its absorption capacity to use EU funds more successfully and, through it, stimulate the potential FDI inflow to the country, which is urgently needed.

Conclusions

Most of the citizens of Croatia today seem to recognise European values, but the awareness of their relevance for the development of the functional society varies significantly. Awareness of and support for the socio-economic values is particularly strong. Free movement of people and the possibility of employment in the EU member states are recognised in Croatia as very important European achievements, together with the EU solidarity among the member states. Most Croatians still do not share the feeling of being European citizens but appreciate how democracy works in the EU better than in Croatia.

The overall support for the European project was not high in Croatia during the process of negotiations. Today Croatian citizens are, according to EU public opinion polls, considered rather Eurosceptic. There are two possible answers to the question of why this is the case. Either they were not able to recognise the achievements and impacts of EU membership on Croatian society, or their expectations were much higher before the EU accession happened.

It seems that the benefits of being an EU member are still not completely transparent and visible to citizens, but the most profound changes could be noticed in the processes of transformation of soci-

[3] More specifically, for the 2014-2020 period Croatia has a financial envelope of 972 million euros allocated (for the 2007-2013 period), while a total of 10.7 billion euros are allocated for the 2014-2020 period (European Commission, 2016, p. 74)

ety and institutions (although not completed), as well as in changing economic trends in a positive direction. One of the strongest economic benefits of EU membership is the fact that the single market became one of the drivers of the Croatian economy and has changed the trend from a negative to a positive one. However, not surprisingly, from the point of view of citizens, the most important benefit of membership is achieved through freedom of movement and the opportunity to work in other EU member states.

The EU membership is a long-term project, which requires a continued transformation of political and economic systems, as well as the transformation of society as a whole. Croatia needs to strengthen its own efforts to be more successful in utilising the advantages of EU membership to speed up the EU inspired reforms, leading towards stronger growth, better employment, and the inflow of investments. Combating corruption is one of the crucial areas because it seems to be among the driving forces for the growing Euroscepticism.

A successful EU membership is the precondition for a better life of the citizens and for limiting the rise of Eurosceptic views. In fighting against the anti-European sentiments, it is important to demonstrate that Croatian citizens have benefitted from the EU project and that there are qualitative changes in their lives thanks to the efficient implementation of reforms. Strengthening the dialogue with citizens on all mentioned issues is, therefore, of key importance in the coming years.

References

Books and journals

Butković, H. and Samardžija, V. (2019). The digital transformation of the labour market in Croatia. IRMO, Zagreb, 2019.

Milardović, A., Ed. (2012): Tri eseja o euroskepticizmu (Three Essays on Euroscepticism), available in Croatian language only. Centar za politiloška istraživanja, Zagreb, 2012.

Samardžija, V.; Jurlin, K.; Skazlić, I. (2018) Europski semester / European Semester. In: Samardžija. V. (Ed). Izazovi provedbe europskih politika u Hrvatskoj /The challenges of European policies implementation in Croatia. IRMO, Zagreb, 2018. Pp. 21-64.

Samardžija, Višnja (2016). "How Eurosceptic is Croatia?". In: Bukovskis, Karlis (Ed). Euroscepticism in Small EU Member States. Latvian Institute of International Affairs, Riga, 2016. Pp. 124 - 144.

Samardžija, V. and Vidačak, I. (2008). The Challenges of Communicating EU Integration Issues in Croatia. In: Samardžija and Dukes (Eds.). Communicating Integration Impact in Croatia and Ireland, IMO and IIEA, Zagreb and Dublin 2008.

Škrabalo, Marina (2012): Transparency in retrospect: preliminary lesson from Croatia's accession process. Discussion paper commissioned by the Greens / EFA in the European Parliament. GONG Research Centre. Zagreb, November 8, 2012.

Štulhofer, Aleksandar (2006): Euroscepticism in Croatia: On the far Side of Rationality?, in: Ott, K. (Ed), Croatian Accession to the European Union: The Challenges of Participation. Fourth Volume. Institute for Public Finances and Friedrich Ebert, Zagreb.

Taggart, Paul and Szczerbiak, Aleks. (2002): The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States, Sussex European Institute, 2002. SEI Working Paper No 51. Opposing Europe Research Network Working Paper No 6.

Documents and web sources

European Commission (2020). European Economic Forecast. Spring 2020. European Economy, Institutional Paper 125, May 2020.

European Commission (2019). Standard Eurobarometer 91. First Results. Public opinion in the European Union. Fieldwork June 2019. Brussels, 2019.

European Commission (2019a). The 2019 EU Justice Scoreboard. COM (2019) 198/2. Luxembourg, 2019.

Press release. The von der Leyen Commission: for a Union that strives for more. Brussels, 10 September 2019.

European Commission (2016) *Country Report Croatia 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*. SWD (2016) 80 final. Brussels, 3 March 2016.

European Commission (2018). Standard Eurobarometer 90. Nacionalni izvještaj. Javno mnijenje u EU. Hrvatska. Brisel, jesen 2018.

European Commission, 2014. Anti-Corruption Report. Annex 11: Croatia. Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final

European Parliament (2019). Parlemeter 2019. Heeding the call beyond the vote. A stronger parliament to listen to the citizens. Eurobarometer Survey 92.2. European Commission (2012).

Consolidated version of the Treaty on EU. Official Journal of the European Union. C 326/13. 26.10.2012

Europski parlament (2018). Parlametar 2018. Hrvatska. Eurobarometar 90.1. Brisel, 2018.

Dario Čepo, Vanja Mladineo, and Hrvoje Nemet

CONCLUDING REMARKS AND SUGGESTIONS FOR THE FUTURE OF EUROPE

This edited volume, which was born out of a collaborative work of scientists, practitioners, and experts from across Europe, who worked on the European Commission-funded Jean Monnet project *European Values in a New Member State: Croatia in the First Five Years of EU Membership,* offer multifold insights into the meaning, the development, and the current state of the concept of fundamental European values. Authors, in their respective chapters, offer in-depth analyses on how European values as a whole are viewed and adopted in different EU member states or in certain areas, like media, law, or culture, allowing for a comparative overview of area-specific values, such as the rule of law or media freedom. Ultimately, the intention of this book, the entire project, all of the project team members and collaborators was to provide potential solutions for the problem of the impasse in the development of fundamental values in Europe, by understanding what they mean to individual member states and potential members and what the EU can do to make sure they remain an essential building bloc of the common European project in these uncertain times and into the future. This concluding chapter is focused on the future of the European values narrative. It explores more concrete ways to enhance the retention of and respect for values in the future, such as linking European values and European policies – budget, enlargement or cohesion – and then using those policies as leverage to focus member states on taking the idea of internalizing European values seriously and making them a core of their society's ethos.

The problem of internalizing, preserving, and spreading fundamental European values among member states, as well as in the accession process, has crystallized as a key consideration of Ursula von der Leyen's Commission's plans for the future and somewhat of a stumbling block in the multiannual financial framework (MFF) package negotiations. The leaders of EU institutions and heads of member states are still dancing around the issue of values and deferring dealing with it, though they will likely not be able to do this for much longer. A healthy European Union, and one that can stand up to all the upcoming challenges must be able to address the role of its fundamental values and their place in the future of Europe.

Article 2 of the Treaty on European Union (TEU) clearly states that the European Union is "… founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the member states in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail." Furthermore, Article 6 outlines that fundamental rights "… as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and as they result from the constitutional traditions common to the member states, shall constitute general principles of the Union's law". The EU treaties provide legally binding mechanisms, such as Article 7 of the TEU and Articles 258 to 260 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) to prevent serious breaches of fundamental values, especially rule of law, and enable EU institutions to act when such a breach happens. The intention to make these values and their respect legally binding, and a part of core identity of the European Union is more than apparent. Hence, the first step in the process of safeguarding fundamental European values should be the rigorous use of tools from the available toolbox established by the legally binding obligation of respecting those values.

However, the European Union's focus on fundamental values is much broader than the legal norms enshrined in several articles of the founding treaties. There are also less formal and essentially non-binding

tools, developed, published, and advocated by European institutions, which work to educate both member states and their publics and make them do the practical work of safeguarding and enhancing values abstractly enumerated in the treaties, on their own. This step, it can be argued, is as important as the first one. A specific, values-based binding document, which states all the rights and obligations that member states and European citizens have in a supranational polity such as the European Union needs to exist. However, without extrapolating, explaining, and constructing, what those rights, obligations, and values entail, they remain empty words, without a life of their own. Hence, the importance of the second step cannot be understated. European and national institutions need to elaborate what the Treaty means when it states that the European Union was founded on the value of the respect of human dignity, or the rule of law. European citizens, as well, need to push both national and European institutions to keep those values as clear and as encompassing as possible, and in step with the times.

It is really important, then, that the European Commission, has been working on tools and policies that help us understand the state of a specific value in the European Union and even to put it in a comparative perspective by comparing different time frames or situations in different member states. One such tool is the EU Justice Scoreboard, prepared annually by the European Commission with the goal of providing member states with comparative data on the independence, quality, and efficiency of national justice systems. The main goal of the Scoreboard is for governments, policy-makers, civil society organizations, and interest groups to check the development of their respective countries in the area of justice, and to then use the gained knowledge for building new policies, lobbying, advocating, or protesting for further reforms and improvements. The dissemination of data and conclusions, as well as a greater usage of the Scoreboard in member states by the media and civil society should be encouraged.

Another more recent tool the European Commission developed was the Annual Rule of Law Dialogue aimed at exchanging good practices between member states, EU institutions, and the EU Fundamental Rights Agency, focused on a different subject each year within the rule

of law framework. It is partially based on the mechanism the European Commission developed and introduced in 2014, called the Rule of Law Framework. It was aimed at addressing violations of the rule of law in the EU by member states and their governments. The goal of the Rule of Law Framework is to prevent emerging threats to the rule of law from escalating to the point where the European Commission has to trigger Article 7 mechanisms focused on suspending a member state's rights due to serious violations of the European Union's founding treaties. It is meant to be an interactive process of exchange between the European Commission and the member state in question and it consists of the Commission's assessment, recommendations, and monitoring and the member state government's follow-up. The member state's civil society and rule of law experts need to develop a solid framework of informing the European Commission on the state of the value of rule of law in their respective country, so that the European institutions can get the more comprehensive picture and not one solely based on information primarily provided by governments.

In the same guise and with the same focus on safeguarding the value of the rule of law, the European Commission launched a Rule of Law Review Cycle in July 2019. The Cycle consists of the annual Rule of Law Report, covering judicial protection by independent courts, separation of powers and enforcement of EU law, corruption, media freedoms, and elections. It proposed broadening the Justice Scoreboard to include criminal and administrative justice and setting up a network of national contact points to gather information and ensure dialogue with member states. This is a more comprehensive instrument that extends the monitoring to other fundamental values than just the rule of law. Civil society organizations in member states need to endorse the new process and make it a domestic affair by issuing their own annual assessments on the state of judicial independence and media freedoms.

When continuing to enumerate practical tools in the European Commission's toolbox for safeguarding European values, one cannot ignore another comprehensive monitoring tool – the annual report on the application of fundamental rights and freedoms in the Charter of Fundamental Rights. This annual report shows progress in areas where

the European Union has authority, showing how the charter figured into specific cases, especially when the new EU legislation is proposed. This report is based on the actions of EU institutions, letters from the general public, and questions and petitions from the European Parliament. Civil society in member states should take better advantages of the opportunities given in this process and, through letters and petitions, influence the focus of the European Commission in addressing areas of particular concern.

Further more, specific member states are subjects to tailor-made monitoring tools, focused on specific issues and limited in scope and areas of interest. For example, Bulgaria and Romania are subjected to a monitoring tool containing elements related to fundamental rights, called the Cooperation and Verification Mechanism, which has been in place since 2007, when both countries became members of the European Union. Some experts posit that with the development of threats against the European values within the European Union itself stemming from certain member states, introducing specific, surgically precise, and tailor-made control mechanisms, could be the only way to preserve the European Union as a largest area of peace, freedom, and democracy in the world. The logic behind such thinking stems from a basic flaw in the development of the European Union, especially in one of its main tenets – the enlargement policy and the accession process. Basically, once a country becomes a member state, there are no "sticks" with which to balance the "carrot" part of the stick-and-carrot approach, that the accession process was famous for and based upon.

Many experts considered the enlargement policy to be the most successful policy of the European Union and the accession process a major tool that led to its success. As far as potential member states and candidate countries were concerned, the issue of integrating and internalizing European values has been an important one and was gaining in importance with every successive enlargement wave. This focus on internalization of European values, through the process of Europeanization is especially visible when keeping in mind that some member states from the latest waves of accession, have been backsliding in different segments of fundamental values, almost since day one of

their membership. This book recognized some of these countries, e.g. Hungary, Poland, Romania, and Malta. However, there are issues in several others, including Croatia.

However, the internalization of values was considered successful in all of those examples, precisely because the accession process contained formally outlined and closely monitored criteria which were aimed at candidate countries accepting and integrating fundamental values, and, hence, becoming "more European". One of these were, for example, the so-called Copenhagen criteria, which were outlined as a key condition of accession for the countries of Central and Eastern Europe. They were based on achieving stable institutions and internalized values – democracy, the rule of law, human rights, respect for and protection of minorities – as benchmarks by which the readiness to become a member of the elite European club was evaluated. Moreover, the conditionality principle allowed for the European Union to present adherence to fundamental values, especially in the area of rule of law and human rights, as a condition *sine qua non* of membership for future member states. However, a flaw was baked into the very process. By deciding a country was ready to become a member state, the European Commission proclaimed that the candidate country became just like a member state. Because the member states internalized European values in their legal documents, as well as in the ethos of the society at large, the expectation was that the same thing happened in candidate countries, too. This expectation was, as it turned out, quite inaccurate.

The key issue addressed in the book *European Values and the Challenges of EU Membership: Croatia in Comparative Perspective* is exactly this inability by the European Union and its institutions (especially the European Commission) to react to serious transgressions against fundamental values committed by member states and the ineffectiveness of mechanisms designed to uphold EU values outlined in Article 2. Another aspect of this issue is, as briefly mentioned, the failure of the conditionality principle in the post-accession period causing some of the recent members states to reverse their commitment to those fundamental values that they (at least declaratively) adhered to during the accession process.

As previously stated, fundamental values are meant to be the foundation upon which the European Union is built and the underpinning of the internal and external decisions and policies made by the European institutions and its member states. Adhering to these values is the basis upon which trust and mutual cooperation is built and maintained between member states and the European Union as a whole. These values are also a promise by the member states and the European institutions to all the citizens of EU countries that they are equal before the law and that their rights and freedoms are protected (regardless of whether they belong to a majority or a minority). When one or more of the member states depart from protecting these fundamental values, their citizens (often those most vulnerable) are let down and the trust and cooperation between member states is jeopardized. In these instances, the European Union and its institutions have the shared responsibility and obligation to act.

So the key question posed in this book, is how successful has the European Union been in safeguarding and protecting these values? The general consensus is that during the accession (and pre-accession) periods, the prospect of membership has had positive effects on candidate countries, which led them to adopt fundamental values and incorporate them into legislative and institutional frameworks. Once they became full-fledged members, however, some of these countries never fully incorporated them into national institutions and processes nor did their societies internalize them. Since there were no formal monitoring tools in place, backsliding went unheeded for years. Once this backsliding became grave enough, the infringement mechanisms designed to uphold Article 2 values were activated by EU institutions but have repeatedly proven to be ineffective. Two of the most glaring examples of these deficiencies are Poland and Hungary. While they were repeatedly called out for infringements of fundamental rights, such as the rule of law, minority rights, freedoms and principles of democratic governance, EU institutions and other member states have nonetheless proven unable to address these transgressions.

Poland was the first EU Member State to be subject to proceedings started by the Commission under the Rule of Law Framework, Article

7 of the TEU and final judgements by the Court of Justice of the EU for breaches of EU fundamental values, more specifically the independence of the judiciary within the rule of law. In the case of Hungary, the proceedings were initiated by the European Parliament asking for the activation of Article 7 against Hungary for infringements against fundamental rights, especially democratic procedures, freedoms and human rights, most recently during the COVID-19 pandemic. In the case of Poland, EU institutions have been more proactive and marginally more effective than in the case of Hungary where the Commission and the Council were mostly unresponsive to the initiatives of the Parliament. Brussels has explained this difference in legalistic terms, while civil society actors attribute the difference in the treatments of the two countries to the brass tack politics. Hungary's ruling party Fidesz is a member of the European People's Party and has been protected by the group's relative political strength, while Poland's Law and Justice ruling party's membership in European Conservatives and Reformists Party lends it much less clout. Overall, both infringement procedures yielded little actionable results and the fundamental values transgressions in these countries, as of the summer of 2020, continue.

In the case of Croatia, EU values were firmly incorporated in the conditions outlined in Chapter 23 (Judiciary and Fundamental Rights) and as such played an important role in Croatia's accession. Though the negotiation process in Croatia was overall quite opaque, fundamental values were nevertheless often publically discussed and debated during this period, especially by diverse civil society actors. This especially refers to the rule of law, the independence of the judiciary, minority rights and combating corruption. After Croatia joined the EU, monitoring and oversight by EU institutions faded, and as with all the other member states, the integration of fundamental values primarily became a national responsibility. The national government's goal was for Croatia to become a member of the EU and if that meant accepting new and changing existing laws to fulfill the criteria, so be it. The main focus was on satisfying technical criteria, without internalizing the values and norms which underpinned those criteria. Once, Croatia became a member, the government stopped being interested in values, fully

aware of the fact that almost no criticism can be enforced by clear-cut punishments, including the withholding of EU funds.

The current situation with fundamental European values in the EU's newest member state can be illustrated well on the example of media freedoms in Croatia. In the accession process and in the immediate aftermath of its EU membership, Croatia's media environment demonstrated an adequate level of freedoms. In the last five years, however, many of these key elements of media freedom were being eroded as demonstrated by an increase in legal proceedings against journalists and media by politicians and people in power close to politics, greater pressures on the independence of editors and journalists in public broadcasting and the withdrawal of support for civil sector media. All of these changes reflect an illiberal element in cultural and media policies of the ruling HDZ – a member of the European People's Party – which threaten the long-term stability, independence, and ultimately the freedom of media in Croatia.

That this question of the erosion of fundamental values in Croatia is important to citizens themselves, and is not just the focus of civil society actors, was well documented. When asked about their perception of fundamental European values, Croatian citizens put human rights protection in first place, as do citizens of EU28 countries. For Croatians, solidarity among EU member states ranks second, while freedom of expression is ranked lower as a value by Croatian citizens than by citizens of EU28 countries. Though trust of Croatian citizens in EU institutions is not very high, it is still much higher than the trust they place in national institutions. Moreover, more than half of Croatian citizens express their satisfaction with the way democracy works in the EU. This generally positive attitude demonstrated by Croatian citizens towards the EU, its institutions, and fundamental values has been reflected in their high expectations of Croatia's EU membership. Though many of the positive material effects of EU membership have over the years become increasingly more visible in Croatia, the adoption and integration of fundamental values into Croatian institutions and policy-making processes have not been even or consistent. This disconnect leaves many in Croatia divided about the benefits of EU

membership and gradually more open to the influences of Eurosceptics, populists, and sovereigntists who insist that EU membership brought no visible benefits but only increased problems in Croatia, such as brain drain of experts from Croatia toward other member states, or foreign-owned privatization of natural resources.

The question then is what to do? Some answers and concrete ideas are offered in this edited volume. For example, Mokra states that "all member states and EU institutions should learn the lesson from this judgment and start preparing modifications both to Article 7 of the TEU, which includes the sanctions mechanism and to the European Commission's Rule of Law Framework, so that the EU's internal defenses are strengthened for future needs. Especially, to clarify when this 'nuclear option' of initiating Article 7 of the TEU should be activated and prevent differing approaches between the member states in this sensitive matter." She also insists that "the key to the modern European Union is that it should be an entity that is not only supervising the member states in fulfilment of their obligations but is also able to provide a clear and transparent definition, guidance, and help in their proper implementation. Such definition and guidance should be developed by EU institutions in close cooperation with different actors, such as the Venice Commission, non-governmental organisations, and the general public as well."

Following on Mokra's concrete ideas, Sanz-Caballero emphasizes the need for new leadership in the European Union, especially the new European Commission, to take seriously the need to strengthen the implementation of already-existing tools and practices. "In July 2019, in view of the seriousness of decisions taken in some Eastern European member states, the European Commission promised a Rule of Law Review Cycle for all member states. This is a good initiative that will have to be implemented by the new Commission", states Sanz-Caballero.

Taking those ideas further, Giugni states that "the processes of individualization and digitalization create another set of challenges, further questioning the traditional views of citizenship and democracy. And leading to a personalization of contentious politics and of political

participation more generally. Going back to the very definition of political participation, this means that the latter is shifting from a 'logic of influence', asking someone else to act, to a 'logic of acting' in the first person". This leads us to enlarging the field of acting, by incorporating citizens themselves, civil society, media, and other interested groups and individuals in the fight for the preservation of European values. It should not be left in the hands of either European or national political actors alone, as many of them have no incentive to continue with or focus on the protection of those values. Participation, as widespread as possible, is then the only safeguarding act citizens have at their disposal in a liberal democracy. Giugni insists that the "one challenge concerns specifically the young – the age group most involved in online participation thus far – and relates to two competing views differing views of what constitutes civic engagement and citizenship for young people: a view that sees them as reasonably active and engaged, and a view that sees them as relatively passive and disengaged."

The youth question is quite important not only in new member states but in the European Union as a whole. The acceptance of liberal democracy by the newer generations is what will make or break the integration project in Europe. In this case, it is important to heed Samardžija's conclusion that more "Eurorealistic" ideas are a better bet for the future of Europe, than the insistence on ever-disappointing "Eurooptimism", which can lead to disillusionment and apathy – fertile grounds for populists and sceptics. The chapters by Peruško, Kregar, Đulabić, and Cvjetičanin offer clear warnings on what can happen in a society rife with apathy and dominated by a political elite more interested in preserving power than empowering institutions such as media or the courts.

Peruško, especially, expertly shows that the European Union cannot view membership as a clear slate, a year zero from which a new country arises and starts its democratic journey for ever. Peruško shows that focus needs to be on historical critical junctures that influenced the trajectory of development of a specific member state and its attitude toward specific policy. Similarly, Kregar, by analysing the state of judiciary in Croatia, shows that earlier decisions taken by the political

elite influence more fundamentally the state of a certain policy area than the European Union's accession process ever could. Hence, these two chapters suggest that more focus needs to be on contextualizing the problems and understanding the forces that influence(d) them, before the process of Europeanization even starts. That way, the European Union will not end up endorsing the *status quo*, which in more situation than not, only freezes power-relations and dysfunctions it wanted to remove through the enlargement policy.

Đulabić's chapter, in turn, shows that not all tools need to be in the hands of the European Union and its institutions. The concept of democratic innovation offers us another frame of reference, leading us to focus on citizens themselves, as main actors of safeguarding and enhancing fundamental values. This chapter rightly shows that fundamental values are not a creation of the European Union, but are ingrained in local democracies throughout Europe. Hence, strengthening local democracy is the key for strengthening fundamental values, as well. Đulabić's chapter offers a plethora of tools, which can both be used on local as well as on supranational level. They can empower citizens, resolve political apathy, and strengthen the democratic potential of democratic systems in Europe if incorporated in the policy-making and decision-making processes. The success of Đulabić's proposals is linked to the main topic of Cvjetičanin's chapter – the idea of working to preserve and defend cultural, political, and societal diversity in the European Union as a whole and in its member states, specifically. Hence, suggesting to use specific tools and develop new ones, without taking into account the concept of diversity, is far from optimal. Cvjetičanin shows that we need to think about preserving diversity in local, national, and international contexts, if we are to preserve and safeguard fundamental values we consider inherent to our European society and societies.

All of these texts and their conclusions, are important signposts for those political actors thinking about the present and the future of the European Union, the integration project, and fundamental values underpinning them. Nowhere else will it be more important to bear in mind than in the negotiation rooms and corridors where the Conference

on the Future of Europe will be conducted. It is important to take into account that starting the process of reassessing the fundamental tenets of the European Union, opens the door for all types of ideas to circulate as potential answers to the question: what kind of Europe do we want. While in previous rounds, in Maastricht and Amsterdam and Lisbon, liberal democratic forces managed to enshrine their vision of the future of Europe, the post-2020 Europe is a completely different arena.

Liberal democracy is on the defensive, with populists, demagogues, autocrats, and nascent dictators, from outside and from within, resurgent and gaining ground. Many of them, who were anti-EU and Eurosceptic before, are now figuring out that they can use the institutions and processes within the European Union in order to steer it into the direction they prefer – away from liberal democracy and community of European citizens and toward government-led projects with nation-states as main actors. Fundamental values, and institutions that safeguard them, are the main stumbling block for these illiberal forces, so initiatives such as the Conference on the Future of Europe, will be an opportunity for them to seize and attempt to transform the European Union into an entity they would much prefer it to be – a glorified cash register distributing money to member states, without setting any benchmarks, demands, or expectations for national governments.

Although such an attempt by illiberal actors to redefine the European Union is legitimate, its success would be the end of the European integration project as we know it. This book, and the Jean Monnet project as whole, attempted to show why this is not a good outcome and why fundamental European values are necessary in the European Union of the twenty-first century, and why is it essential to safeguard them for the next generation of Europeans.

V.
OBRAZOVANJE I DRUŠTVENE VRIJEDNOSTI

Gvozden Flego

HRVATSKO OBRAZOVANJE IZMEĐU RIJEČI I DJELA

Na odgajanje i obrazovanje (što u našoj jezičnoj zajednici znači davanje obraza) ili naprosto na »uzdizanje djeteta« u današnje doba odlučujuće utječu dom, škola (pokatkad ulica) i elektronički mediji. Usmjerimo li se ovom prilikom na školu i sve ono što ta ustanova označava, ona – pojednostavljeno govoreći – značajno sudjeluje u kulturaciji, individualizaciji i personalizaciji učenica i učenika. Premda je ovdje zapravo riječ o trima aspektima istoga procesa, spominjem ih trokomponentno, da bih mogao izdvojiti kulturaciju kao onu komponentu koja me najviše zanima u ovome kontekstu, dok ću – ovom prilikom – ostale zanemariti.

I.

Od prosvjetiteljskih vremena, kao i od pobuda i potreba (prve) industrijske revolucije, a posebice Francuske revolucije, standardizirani sustav formalnoga školovanja je dvokomponentan. On učenike opskrbljuje s jedne strane elementarnim znanjima i umijećima za orijentaciju u svijetu, kao i za djelovanja u civilnome društvu i (novonastajućoj) političkoj zajednici, odnosno za sudjelovanje, te – s druge – znanjima i umijećima za rad, za stjecanje sredstava za život, za suradnju. Stoga je oportuno tvrditi da škola priprema učenike za odrastao, samostalan život, za skoru budućnost u kojoj će njihovi životi uvelike ovisiti o njihovu djelovanju, koje će uvelike ovisiti o kvaliteti njihove obučenosti.

Kraj 20. stoljeća u (visoko)razvijenome svijetu zasigurno je obilježio način života izražen sintagmom *knowledge based society*. Tu promjenu bi zapravo trebalo nazivati *društvo temeljeno na znanosti,* a ne naprosto na znanju[1], jer je znanost ta koja specifično obilježava i uvelike određuje naš svakodnevni život. Ta je promjena dovela do brojnih društvenih restrukturacija, pa i obrata, prije svega u tome što se dominantni oblik rada (ili uređivanja) premješta s industrijske proizvodnje na uslužne djelatnosti, odnosno u tome što najprosperitetnije postaje »prodavati pamet«[2] te ulagati u znanje. Istodobno, gotovo da više ne postoji ni jedna ljudska djelatnost neovisna o umjetno stvorenim uvjetima, o onima koje je stvorio čovjek,[3] ili pak uspostavio čovjekov proizvod, megamašina[4]. Kako je suvremena (mega)mašina složena primjena rezultata znanstvenih istraživanja, presudna uloga u instaliranju i održavanju novonastale i nastajuće znanstveno-industrijske civilizacije pripada znanosti. Drukčije rečeno, glavna proizvodna snaga u visokorazvijenim (post) industrijskim društvima postaje znanost. Nešto slobodnije govoreći, to su ljudska »pamet«, odnosno raznovrsna znanja i umijeća koja se stječu različitim oblicima učenja – formalnim i neformalnim, vremenski određenima i cjeloživotnima.

Ako o obrazovanosti, odnosno o osposobljenosti za suživot i suradnju uvelike ovisi boljitak kako pojedinca tako i kolektiva, tada obrazovanje postaje strategijski značajno kako za pojedince, tako i

---

1 Usp. Opasku Daniela Bella kako se svaka ljudska zajednica temelji na znanju – *The End of Ideology*. Cambridge (Mass): Harvard University Press, [5]2000.

2 O konstantnom smanjivanju udjela »tvrde industrije« u nacionalnom dohotku visokorazvijenih zemalja te o porastu uslužnih i intelektualnih djelatnosti na brojnim mjestima piše Manuel Castells u *The Information Age: Economy, Society and Culture,* I–III. Oxford: Blackwell, 1996–1998.

3 O umjetnim uvjetima ljudske egzistencije radikalno je pisao Thomas Hobbes – usp. *Leviathan,* posebice 16. poglavlje u kojemu piše o umjetnoj, artificijelnoj osobi. U 20. stoljeću o samouspostavljanim uvjetima ljudske egzistencije upečatljivo je pisala Hannah Arendt – usp. *Vita activa*. Zagreb: August Cesarec, 1991.

4 O megamašini, njezinim pretpostavkama i konzekvencijama Lewis Mumford je pisao još pedesetih godina prošloga stoljeća – usp. Mumford, Lewis, *Mit o mašini*. Zagreb: August Cesarec, 1973.

za regije, odnosno za cijele političke zajednice[5], pa i za čovječanstvo. Posebno važnima smatram ujednačenost, dostupnost i efikasnost obrazovanja, potom suvremenost programa te odgovarajuću kadrovsku, infrastrukturnu i financijsku opremljenost toga sustava. Ujednačenost i dostupnost stavljam u sam vrh, jer tek primjena tih dvaju faktora omogućava da učenice i učenici dobiju jednake prilike razvijati svoje sposobnosti za suradnju i sudjelovanje te na taj način ostvarivati kako ustavni, tako i temeljni međunarodni princip jednakopravnosti – jednakih šansi za svakoga.

Pratimo li (zapadno)europsku povijest, ne možemo previdjeti da je svaku veliku društvenu promjenu pratila mijena obrazovnog sustava – bilo tako da joj je prethodila, ili da joj je slijedila. To se događalo od Aristotela, preko Luthera i Humboldta do Bolonjske deklaracije. A pratimo li novija zbivanja u privredi razvijenih zemalja i regija, u privredi temeljenoj na *znanosti,* posebna zasluga za aktualna razvijena društva pripada znanosti, odnosno na znanosti temeljenom školovanju, posebice visokom obrazovanju. Današnjim jezikom govoreći – na Bolonjskom procesu. Stoga cjelokupni sustav obrazovanja treba biti u funkciji toga dvokomponentnog cilja – obrazovati ljude za društvo koje se temelji na *znanosti* i pripremati ih za što efikasnije visoko obrazovanje.

Smatram da govoriti o Bolonjskome procesu ili pak o Bolonjskoj deklaraciji kao inicijalnom dokumentu toga procesa znači govoriti o barem dvama oblicima – nastojanju da se Bolonjskim procesom podigne razina europske konkurentnosti i boljitka Europljana (što god to značilo), kao i o nastojanjima na osnovama europskoga zajedništva. Kako je već barem stotinjak godina u razvijenome svijetu postala posve jasna središnja uloga znanstvenih istraživanja za ekonomski rast i razvoj, potkraj prošloga stoljeća o tome su svoja viđenja iskazivale i pojedine vlade i međunarodne organizacije.

[5] Nacionalno vijeće za konkurentnost, tripartitno tijelo vlade, poslodavaca i sindikata potkraj 2003. donijelo je preporuke za poboljšanje konkurentnosti Hrvatske – v. *55 preporuka za povećanje konkurentnosti Hrvatske*. Zagreb: Nacionalno vijeće za konkurentnost, 2004. V. također: http://www.konkurentnost.hr/dokumenti/117 NVK%20 55%20Preporuka.pdf. Prvo od pet područja zauzima obrazovanje, pod naslovom »Obrazovanje za rast i razvoj«.

Vrlo značajnim nacionalnim dokumentom, s globalnim posljedicama, smatram analizu Odbora za znanost Kongresa SAD-a »Unlocking Our Future: Toward a New National Science Policy«[6], koji je predstavljen javnosti 24. IX. 1998., a koji – otprilike – kaže sljedeće: noviji prosperitet SAD-a izgrađen je na primjeni znanstvenih istraživanja. Kako se neke države svojim ekonomskim rezultatima približavaju SAD-u, da bi SAD zadržale vodeću (ekonomsku) ulogu u svijetu, spomenuti Odbor predlaže novu nacionalnu politiku u znanosti, kao i povećanje saveznih (dakle državnih) ulaganja u znanstvena istraživanja. Nešto drugačije govoreći, znanost – posredno – postaje temeljem cjelokupne politike, kao i posebne financijske skrbi države.

Godinu dana kasnije 29 europskih ministara obrazovanja potpisuju Bolonjsku deklaraciju[7], čime i službeno otpočinje Bolonjski proces, odnosno stvaranje europskoga područja visokog obrazovanja (EHEA – European Higher Education Area), a nepunu godinu kasnije predsjedništvo Europskoga savjeta na sjednici 23–24. III. 2000. donosi zaključke poznate kao »Lisabonska strategija«[8]. Spomenuti zaključci sadrže niz mjera kojima se uspostavlja i unapređuje »knowledge based economy« (privreda temeljena na znanju), čime se podupiru i proširuju europski okvirni znanstvenoistraživački programi (FP6 [Framework Programme], FP7), odnosno europski istraživački prostor (ERA – European Research Area), ali i kojima se posebna pozornost poklanja obrazovanju kao temeljnoj pretpostavci osobnog i kolektivnog prosperiteta.

Uza sve spomenuto, Bolonjski je proces i odgovor sustava visokog obrazovanja na potrebe visokih tehnologija za velikim brojem

---

6 *Unlocking Our Future: Toward a New National Science Policy. A Report to Congress by the House Committee on Science*, September 24, 1998. [Otključavanje naše budućnosti: Prema novoj nacionalnoj politici o znanosti. Izvještaj Kongresnog odbora za znanost Kongresu SAD-a]. Washington, D. C., U. S. House of Representatives, 1998. Također: http://www.access.gpo.gov/congress/house/science/cp105-b/science105b.pdf

7 *The Bologna Declaration* je 19. VI. 1989. potpisalo 29 ministara. V. http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna.pdf

8 Usp. http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm

visokokvalificirane radne snage. No postavši masovnim[9], visoko je obrazovanje doživjelo brojne promjene – ono je postalo svojevrsnim produžetkom srednjega, a razina nekadašnje sveučilišne izvrsnosti premješta se u »treći ciklus«, u područje postdiplomskih studija, ili čak u postdoktorska istraživanja. Otprilike tako je to u razvijenome svijetu. A kako je u Hrvatskoj?

U Hrvatskoj je, smatram, znatno drugačije.

II.

Osim uvođenja Bolonjskoga procesa, u Hrvatskoj obrazovni sustav već godinama nije restrukturiran ni prilagođavan promjenama obrazovanja u razvijenome svijetu, već je zastario – sadržajno i metodski, u opremljenosti škola, kao i u (ne)odgovarajućoj obrazovanosti nastavničkoga kadra. Ono malo inovacija u primarnom i sekundarnom obrazovanju zahvaljujemo mnogo više inventivnosti i naporima pojedinaca, no sistemskim naporima unapređivanja sustava obrazovanja. Dakle iznimkama, a ne pravilu. Hrvatskom sustavu obrazovanja potrebne su duboke i strukturne promjene.

Umjesto njih u Hrvatsku je 2004. uvedena (1) kozmetička preinaka, zvana HNOS. (2) Ta preinaka nije uklonila veliku boljku, krajnje neujednačen i vrlo neravnomjeran sustav. (3) Posebno zapostavljenim smatram strukovno obrazovanje, koje obuhvaća najveći broj učenika sekundarnog obrazovnog sustava. (4) Godinu dana kasnije, 2005., otpočinje primjena standardiziranog sustava visokog obrazovanja, »Bolonjski proces«, koji je kod nas uveden na specifično hrvatski način, tako da smo fingirali učinke onoga što smo uistinu trebali uraditi. Najdeficitarnijem aspektu obrazovanja, (5) postdiplomskim, odnosno doktorskim studijima, nije posvećena odgovarajuća pozornost pa su uvelike ostali izvan matice promjena. I konačno, najdina-

[9] Usp. Pavel Zgaga, »Reconsidering European higher education: massification, Europeanisation and globalisation«, u: Zgaga, Pavel, *Higher Education in Transition. Reconsiderations on Higher Education in Europe at the Turn of Millennium*. Umeå (Švedska): Umeå universitet, Monografier, Tidskrift för lärarutbildning och forskning, Gun-Marie Frånberg, Institutionen för interaktiva medier och lärande, 901 87 Umeå.

mičniji i najefikasniji sustav obrazovanja u razvijenome svijetu, (6) cjeloživotno učenje, u nas je krenulo pogrešnim smjerom pa je teško kazati da li je i počelo.

Propusti i pogrešni koraci događali su se usprkos upozorenjima o pogrešnim postupcima, argumentima o potrebi drugačijeg, privatnim i javnim razgovorima s odgovornim osobama za sustav obrazovanja na izvršnoj i zakonodavnoj razini.

Ad 1. Sadržajno i metodski zastario hrvatski sustav obrazovanja, a prije svega primarni, odnosno obvezni sustav, već dulje vrijeme treba strukturne promjene. Stoga je s veseljem i s nestrpljenjem u stručnoj i široj javnosti 2004. bila primljena najava značajnih promjena u hrvatskome školstvu. Taj proces je, nažalost, otpočetka krenuo pogrešnim smjerom – i sadržajno, i metodski, i kadrovski. Sadržajno stoga što su tvorci promjena svoje nakane gradili na »katalozima znanja i umijeća«; metodski utoliko što je promjena planirana s kraja umjesto s početka; kadrovski stoga što je sama jezgra toga zahtjevnoga posla povjerena ljudima koji ne poznaju suvremena kretanja u kompleksnim obrazovnim teorijama (pedagogiji, psihologiji obrazovanja, filozofiji obrazovanja, sociologiji obrazovanja, ekonomiji obrazovanja...), kao ni u obrazovnim politikama i praktikama. Nedugo nakon javne rasprave o tome »poduhvatu«[10] »katalozi« su redefinirani u hrvatski nacionalni obrazovni standard, HNOS, bez ikakvih temeljitih preinaka, što je nedvosmisleno predlagala većina sudionika u spomenutoj raspravi. Tako su u nakanjenoj nepogrešivosti pokretača i sudionika »standardske reforme« napravljene prve velike pogreške – epistemologijske (i to nekoliko njih: u doba kada je posve razvidno da je fizikalni svijet, kao i onaj ljudskih ustanova i međuljudskih odnosa, čovjekovo djelo, dakle promjenljiv, katalozima se implicira da su činjenice gotove i da ih treba otkriti i naučiti, umjesto da se poučava njihova promjenljivost, kao i načini njihova mijenjanja; individualnost, dakle monološkost umjesto dijalogike i kolektivnoga napora; promjena metoda poučavanja umjesto uvođenja bitno novih sadržaja); organizacijske (u raspravama ili po-

[10] Mislim na okrugli stol u organizaciji SDP-a »Mogu li katalozi znanja promijeniti hrvatsko školstvo?«, održan 15. I. 2005.

lemikama o HNOS-u njegovi su se zastupnici i »branitelji« najčešće koristili argumentom broja sudionika umjesto kvalitetom i argumentativnom branjivosti uratka; pod nerazjašnjenim okolnostima rad na našim promjenama obrazovanja morao je napustiti vrsni konzultant Svjetske banke, g. Sahlberg, koji se protivio brzopletom radu na hrvatskoj »reformi«); sadržajne (kada je došlo do apsurdne situacije da autorice i autori programa jednog predmeta ne uvažavaju stručne primjedbe strukovno najjačega fakultetskog odsjeka u zemlji, a možda i u regiji; kada se voditelj HNOS-a zalagao, premda svega nekoliko dana, i pokušao braniti tezu da »teorija o porijeklu Hrvata« aktualnog ministra treba ući u obrazovni program); zakonskih (kada je HNOS uveden prije odgovarajućih zakonskih promjena, pa je – dakle – jedno vrijeme bio nezakonit pa i protuzakonit), itd., itd.

HNOS, na sreću, nije uveden u sekundarno obrazovanje, no ni u tom se podsustavu već dugo nisu događale nikakve bitne promjene. I ona najveća, uvođenje državne mature, zapela je na neefikasnosti dijela ljudi koji su nosili cijeli projekt, jer nisu obavili pripremne radnje u dogovorenim i propisanim rokovima, čime je projekt uvođenja državnih matura 2009. doveden u pitanje. Kako je matura vjerojatno najpouzdaniji način stjecanja objektivne slike o stanju u hrvatskome školstvu u cjelini, ali i u svakoj pojedinoj školi, pa i u pojedinim predmetima, tom je obliku vanjskoga vrednovanja trebalo posvetiti mnogo više pozornosti no što je to bio slučaj.

U međuvremenu su uvedeni godišnji nacionalni ispiti, koji su bili važan, ali nedovoljno efikasan korak. Smatram ih važnima jer i oni pružaju objektivnu sliku o kvaliteti i razini svladavanoga gradiva, ali i nedovoljno efikasnima jer nisu praćeni odgovarajućom regulativom, odnosno jer nisu dogovorene ni propisane mjere koje treba poduzimati slijedom rezultata ispita. A ti rezultati, prema pisanju tiska, nisu bili za pohvalu, pa je na njih trebalo promišljeno ali brzo reagirati.

Ad 2. Neujednačenost obrazovnog sustava veliki je nedostatak jer implicira nejednakovrijednost pa i svojevrsnu neistovrsnost postignutih svjedodžbi i kvalifikacija. Neujednačenost obrazovanja kod nas ne postoji samo između mjesta (veliki gradovi i manja mjesta) i

regija (bogatije i manje bogate), već velike razlike u »uspješnosti« škola postoje u istim mjestima.

Ad 3. Strukovno obrazovanje, kao što sam spomenuo, obuhvaća najveći broj učenika i priprema ih za neposredni rad. Stoga bi toj vrsti obrazovanja trebalo posvećivati posebnu pozornost, a promjene u njoj trebale bi biti bar onoliko dinamične koliko je to slučaj s brojnim promjenama u radnim procesima, odnosno onoliko koliko kanimo radnu snagu obrazovati za suvremene tehnologije te koliko želimo biti privredno konkurentni. U Hrvatskoj je taj segment obrazovanja bremenit svime – kadrovskim, udžbeničkim i infrastrukturnim poteškoćama. Te tvrdnje se nažalost ne odnose samo na srednjoškolsko, već i na visokoškolsko strukovno obrazovanje, na stručne studije koje pretežno izvode veleučilišta.

Ad. 4. Kako je Bolonjski proces visoko formaliziran i detaljno razrađen na razini sudionica toga procesa, dakle izvan Hrvatske, najjasnije se mogu prikazati, gotovo izmjeriti, hrvatske promjene u tercijarnom obrazovanju. Nekoliko je, po mojemu sudu, ključnih odrednica Bolonjskoga procesa: osiguranje kvalitete (koja uključuje načine mjerenja, kontrole i unapređenja kvalitete nastave, kao i ažurnost programa), bodovni dvo- odnosno trociklički sistem studiranja, intenziviranje nastavnoga procesa u radu sa studentima te osiguranje objektivnih uvjeta (kadrovskih, infrastrukturnih, financijskih) za primjenu »bolonjskih standarda«. U kojoj smo se odrednici najviše približili Bolonjskome procesu?

Osiguranje kvalitete postao je temeljni »mehanizam« spomenutih visokoobrazovnih promjena. Jedan od ciljeva procesa je da harmoniziranjem, standardiziranjem, odnosno konvergiranjem visokoškolske nastave studiji u različitim zemljama postaju slični ili srodni, što omogućava razmjenu studenata i nastavnika, uzajamno priznavanje segmenata obrazovanja i diploma, međusobno pri-znavanje tako stečenih kvalifikacija što, u konačnici, omogućava slobodno kretanje radne snage. Uz to, visokoobrazovna djelatnost je, najkasnije od humboldtovske reforme sveučilišta, temeljena na znanstvenim istraživanjima i stoga obvezna ažurnosti znanstvenim otkrićima, odnosno strukturi nastave koja će biti u stanju uvesti studente u suptil-

nosti znanstvenih istraživanja ili barem njihovih rezultata. Uspješnost spomenutih ujednačavanja obavlja se »osiguranjem kvalitete« pa je vjerojatno (i) to razlog zašto se na razini zemalja sudionica Bolonjskoga procesa ustanovila mreža za osiguranje kvalitete (ENQA – European Network for Quality Assurance), koja je propisala standarde i smjernice[11] za evaluaciju, odnosno akreditaciju (izdavanje dopusnice) »bolonjskih« studijskih programa. Spomenuti standardi jednoznačno propisuju 6–7 postupaka koje treba obaviti. Prilikom uvođenja Bolonjskoga procesa, odnosno akreditiranja novih programa (njih oko tisuću) u Hrvatskoj, u najvećem broju slučajeva obavljan je tek jedan postupak, tj. evaluacija pisanih nastavnih programa. I premda je svima, koji su se ikada približili obrazovanju, posebice visokom, jasno da kvaliteta nastave (prije svega tercijarne) ovisi o »kvaliteti« nastavnika (o – prije svega – njihovim znanstvenim, ali i o nastavničkim performansama), u hrvatskome slučaju uvođenja Bolonjskoga procesa nastavnici kao izvoditelji nastave nisu bili evaluirani. A u proceduri izdavanja dopusnica nije terenski evaluirana ni fizička, dakle ni znanstvenoistraživačka i obrazovna oprema, kao ni opremljenost raspoloživih lokalnih knjižnica.

Bez obzira na obznanjena zadovoljstva Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta o provođenju Bolonjskoga procesa[12], neovisni stručnjaci vide nas drugačije. Tako se u dokumentu OECD-a[13] jasno upozorava na nesklad između normi i prakse te savjetuje hrvatskim vlastima, kao i ustanovama visokog obrazovanja, mnogo dosljednije prakticiranje upravljanja kvalitetom.

---

[11] »Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area.« Helsinki, 2005.: European Association for Quality Assurance in Higher Education, 2005. V. prijevod »Standardi i smjernice za osiguranje kvalitete u europskom području visokog obrazovanja« na web-stranici: http://zagreb.idi.hr/bolonjski_dokumenti/ENQA_Standardi_i_smjernice_za_osiguranje_kvalitete_u_Europskom_prostoru_visokog_obrazovanja.pdf 8

[12] Usp. *Pregled postignuća 2004–2007*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, 2007., str. 61–64.

[13] *Thematic Review of Tertiary Education. Croatia Country Note*. Paris, OECD, May 2007., npr. str. 25–31, točke 99–133. V. također http://www.oecd.org/dataoecd/42/17/38814548.pdf.

Dvo- odnosno trocikličko studiranje uvedeno je vrlo neujednačeno pa se tako neke struke u Hrvatskoj na nekim sveučilištima studiraju u sustavu 3+2 godine, a na jednome 5+0. No mnogo više zabrinjava »izračunavanje« ECTS bodova. ECTS bod označava opterećenost studentice/studenta, tj. prosječni vremenski angažman od 25–30 sati. Kako u nekim studijskim programima svi kolegiji dobivaju jednak broj bodova, a u nekim slučajevima je broj bodova »dodijeljivan« ovisno o zvanju ili pak akademskom statusu nastavnika, mogao bi se steći dojam da je u »hrvatskome modelu« Bolonjskoga procesa ignorirana elementarna činjenica da broj bodova izražava radnu opterećenost studenata. Tako su prilikom evaluacije i akreditacije novih studijskih programa 2005. prihvaćani i oni koji nisu imali specificirana radna opterećenja studenata, pa ni odgovarajući »račun bodova«.

Neujednačenost hrvatskoga obrazovnog sustava manifestira se i u golemim razlikama odnosa broja studenata na jednog nastavnika. U nekim slučajevima je taj omjer 70:1, u nekima 10:1. Takve neujednačenosti se javljaju i unutar istoga sveučilišta.

Kako se Bolonjskim procesom zahtijeva intenzivni rad studenata, odnosno porast aktivnih oblika nastave (rasprava, seminara i vježbi, testova, pisanih radova, konzultacija) u odnosu na predavanja *ex cathedra,* uvođenje novoga načina studiranja traži odgovarajuće povećanje broja nastavnika i raspoloživoga radnog prostora. Stoga su uvjeti, u kojima na nastavnika otpada više od 20-ak studenata, zabrinjavajući, jer onemogućavaju primjenu bolonjskih standarda. Uvjeti za njihovu implementaciju nisu osigurani na vrijeme, između ostaloga i stoga što nije nastavljena stopa rasta nastavnika i infrastrukture koja je započela potkraj 2002. i nastavljena 2003. I početkom 2004. o tome govori i spomenuti *Pregled postignuća,* u kojem autori doslovce kažu da je tijekom zadnjih četiriju godina državni proračun visokog obrazovanja u apsolutnom iznosu zapravo padao: ukupna sredstva su povećana za 781 milijun, a investicijske obveze za 800 milijuna[14], što rezultira minusom od 19 milijuna.

[14] Spominjana publikacija Ministarstva znanosti o tome kaže sljedeće: »Povećanje ulaganja u visoko obrazovanje u razdoblju od 2003. do 2007. godine iznosi 781 milijun kuna ili 48,7%. Od 2003. do 2007. godine za kapitalna je ulaganja osigurano oko 800

Posebno je upitan neujednačeni porast znanstvenonastavnog osoblja. Da je sustav visokog obrazovanja – financijski i kadrovski – rastao barem 10% godišnje, kako je zaključeno na sjednici Vlade 28. XI. 2002. kada se raspravljalo o elementarnim pretpostavkama za uvođenje »reforme« visokog obrazovanja, godišnji proračun zadnje godine trebao je narasti za barem 50%, a broj nastavnika u znanstvenonastavnim zvanjima povećati se za otprilike tisuću i pet stotina. S takvim bi povećanjima bilo znatno lakše provoditi Bolonjski proces i uvelike ga približiti proklamiranim standardima.

Ad 5. Hrvatska je posebno deficitarna najspecijaliziranijim stručnjacima, doktorima znanosti. Ta je činjenica poznata svim faktorima u granama sofisticirane proizvodnje, u državnoj upravi, u upravama sveučilišta. Kao i to, da se ni jedan segment društva, koje se temelji na znanju, odnosno privrede koja se temelji na *znanosti* ne može nadati privrednome napretku bez dobro obučenih, odnosno uskospecijaliziranih stručnjaka. Usprkos tome, ni jedan od spomenutih »faktora« ne poduzima ništa da se situacija s doktorima znanosti počne bitno popravljati, odnosno da se prevlada postojeća stagnacija.

Ad 6. Kako zbog sve dinamičnijih inovacija te njima otpočetih promjena u načinima industrijske proizvodnje, tako i zbog osobnih interesa, odnosno zbog sve učestalije promjene zanimanja tijekom života, u razvijenome je svijetu odavno jasno da u mladosti stečeno formalno obrazovanje nije dostatno za suvremeni svijet rada. Stoga nastaju različiti privatni i javni tečajevi za specijalizaciju i prekvalifikaciju, s interno i javno priznatim tako stečenim vještinama, znanjima i zvanjima. Takvi procesi (samo)učenja, cjeloživotno učenje (LLL – Life Long Learning), postaju osobno, vremenski i financijski najefikasniji oblik dodatnog obrazovanja »radne snage«. Zbog svoje strategijske važnosti LLL dobiva obrise europskoga

milijuna kuna...« v. *Pregled postignuća*, str. 35. Iako nije posve jasno na što se odnosi 48,7% povećanja, valja podsjetiti da je oko 800 milijuna kuna za kapitalna ulaganja posljedica prvog ciklusa investicija u visoko obrazovanje i znanost, otpočetih u mandatu vlade 2000–2003.

standarda te financijske stimulacije Europske unije[15], s preporukom nacionalnih prihvaćanja i provođenja standarda, što uključuje nacionalnu agenciju za LLL te agencijsku akreditaciju modula obrazovnih programa cjeloživotnog učenja, da bi se njihovim apsolviranjem mogla stjecati odgovarajuća i obrazovna i radna kvalifikacija. Naša državna uprava nije prepoznala značaj cjeloživotnog učenja, već je ostala na zastarjelome konceptu »obrazovanja odraslih«,[16] čime se, između ostalog, dijelom diskvalificirala za ulazak u europski krug kvalifikacija te potpuno odustala od europske financijske pomoći za razvoj cjeloživotnog učenja kod nas.

III.

Ako moji uvidi u stanje hrvatskog obrazovnog sustava nisu posve pogrešni, tada razlika između stanja i procesa u razvijenome svijetu te stanja i promjena u Hrvatskoj navodi na pouke o tome što bi trebalo mijenjati u hrvatskome sustavu. Ne želim rezimirati izneseno, već bih naglasio sljedeće:

i. Da bi promjene bile moguće, potrebno je smoći osobnu hrabrost i političku volju da se snimi objektivno stanje, priznaju možebitne pogreške te nakon dogovora sa svima zainteresiranima krene u zbiljske promjene. Svako uljepšavanje ili apologetiziranje izazvat će samozavaravano zadovoljstvo i opuštenost, ali će nas odvlačiti od zbiljskih, napose dubokih promjena. Svako uljepšavanje stanja u Hrvatskoj na međunarodnoj sceni lišavat će nas europskih fondova za približavanje europskim standardima ili njihovim najboljim praksama.
ii. Cijeli sustav obrazovanja počiva na nastavnicima pa je stoga potrebno posebnu pozornost posvećivati društvenom položaju[17] i stručnoj osposobljenosti tih ljudi. O njima i prije svega o njima

[15] Pod nazivom ILLP – Integrated Life-long Learning Programme.

[16] Hrvatski »Zakon o obrazovanju odraslih« donesen je u veljači 2007.

[17] Kada je prosječni osobni dohodak nastavnika, sve redom visokoobrazovnih stručnjaka, manji za više od 15% državnoga prosjeka, nedvosmisleno je da takvo društvo ne favorizira obrazovanje i da, u krajnjoj konzekvenciji, sebi ne želi dobro. Upravo to se dogodilo u Hrvatskoj 2006.

ovisi kapacitet promjena sustava, o njima i ponajviše o njima ovise zadovoljstva naših učenika i djelotvornost njihova obrazovanja.

iii. Prioritetnim smatram pažljivo i odgovorno pokretanje međunarodnih, barem regionalnih postdiplomskih studija, kao i temeljitu rekonstrukciju strukovnog obrazovanja, i sekundarnoga i tercijarnoga.

iv. Bolonjski proces treba stalno nadograđivati, kako paralelno s međunarodnim dogovorima, tako i prema našim specifičnostima. Pri tome treba biti svjestan da od primjene Bolonjskoga procesa neće biti ništa ne budemo li pomno primjenjivali bolonjske i kurikularne, i kadrovske, i financijske »standarde«.

v. Ključnom smatram svijest o tome da je ulaganje u bolje obrazovanje ulaganje u bolju budućnost. Stoga bi strategijski cilj poboljša(va)nja obrazovnoga sustava trebalo obavljati s poletom i zadovoljstvom. U svim aspektima, na svim razinama.

Ivo Družić

PRORAČUNSKO SLJEPILO ZA RAZVOJNU FUNKCIJU OBRAZOVANJA I ZNANOSTI

Uvod

Funkcioniranje hrvatske znanosti i visokog obrazovanja obilježeno je nizom onoga što bi se moglo nazvati paradoksima. Hrvatska se u strateškim dokumentima promovira kao „društvo znanja" (MZOŠ, 2006:5). Istodobno su izdvajanja za znanost niža 2014. nego 2004. godine. Hrvatska „Strategija znanosti, obrazovanja i tehnološkog razvoja" predviđa rast izdvajanja za znanost na 2% BDP-a do 2020, u čemu bi javna/proračunska ulaganja trebala iznositi 0,7% BDP-a (Sabor, 2014a). U odnosu na današnjih 0,3%, bilo bi to povećanje od 133% javnih ulaganja. Istodobno je u Hrvatskom saboru usvojen Državni proračun i proračunska politika do 2017. godine, koja predviđa smanjenje izdvajanja za redovnu djelatnost hrvatskih sveučilišta te smanjenje izdataka za ključnu istraživačku infrastrukturu kao što su časopisi, knjige i znanstveni skupovi. Hrvatska smanjuje udio izdvajanja za znanost i visoko obrazovanje u Državnom proračunu 2008–2014, a istodobno povećava broj studenata na javnim visokim učilištima. Sredstva se smanjuju, osobito za investicije, a raste broj diplomiranih studenata. Hrvatska ima gotovo dvostruko niži udjel tercijarno (nekadašnje visoko i više) obrazovanih u strukturi radne snage od razvijenih gospodarstava EU, a istodobno se čuju tvrdnje kako hrvatsko gospodarstvo ne treba toliki broj diplomiranih studenata, nego treba inzistirati na većem broju stručne (srednje obrazovane) radne snage, ponajprije tehničara i kvalificiranih radnika. Iako

navodno ne treba toliki broj tercijarno obrazovanih, oni ipak brže nalaze posao od onih s nižim kvalifikacijama. Namjera Bolonjskoga procesa bila je što brže osposobljavanje studenata za ulazak u svijet rada. U tom smislu su sveučilišni programi „komprimirali" nekadašnji četverogodišnji studij uglavnom u trogodišnji preddiplomski studij, a dio nekadašnjih programa „četvrte godine" „rastegnuli" su uglavnom na dvije godine diplomskog studija. Rezultat je da više od 90% preddiplomaca „produžuje" studiranje upisom diplomskih studija pa umjesto priželjkivanog trogodišnjeg i prethodnoga četverogodišnjeg studiranja imamo petgodišnji studij prije nego se diplomant odluči tražiti posao. U Hrvatskoj se smanjuje broj znanstveno nastavnoga kadra u „ekvivalentu punog radnog vremena" (FTE), a raste broj sveučilišnih programa. Javne politike i poslodavci (koji ne snose nikakav rizik zapošljivosti budućih diplomanata) inzistiraju na većem broju studenata na prirodno-tehničkom programima (STEM područje) i smanjenju broja studenata na društveno humanističkim programima. Studenti i njihovi roditelji (koji u cijelosti snose rizik svoje zapošljivosti) imaju druge preferencije prema kojima je interes za ta područja otprilike podjednak. Kada se analiziraju stvarni podaci o broju diplomiranih studenata po strukama i prosječno čekanje zaposlenja odnosno projekcije potražnje na hrvatskome tržištu rada nema dovoljno argumenata koji bi potkrijepili tvrdnje o bržem/boljem zapošljavanju studenata prirodno-tehničkih u odnosu na društveno humanističke studije, osim ponekih tehničkih struka.

Proračunska devastacija sustava znanosti i visokog obrazovanja

Kretanja izdataka odnosno proračuna Ministarstva znanosti obrazovanja i sporta i usporedba s ukupnim (javnim) državnim proračunskim rashodima koje registrira Ministarstvo financija, pruža početne uvide ali valjane dokaze kako se radi o kontinuitetu (proračunske) devastacije javnog sustava znanosti i visokog obrazovanja, neovisno o političkoj opciji koja obnaša vlast u pojedinim razdobljima. Kontinuitet devastacije počiva na konsenzusu ekonomske/proračunske politike, prema kojem

strukturne reforme treba upraviti ponajprije prema smanjenju javnih rashoda, što uključuje i javne izdatke za znanost i visoko obrazovanje.

Konzistentnost ove, sa stajališta nacionalnog/državnog interesa, autodestruktivne politike moguće je opaziti na dvjema razinama.

Na razini apsolutnih iznosa za ukupan sustav (od osnovnog do visoko školskog) obrazovanja i znanosti izdvaja se 12 milijardi i 690 milijuna u 2014. godini, što je oko 10% državnog proračuna. U tome je sustav znanosti i visokog obrazovanja blizu 4 milijarde kuna u 2014. Dinamika izdvajanja po godinama pokazuje kako su apsolutni iznosi uglavnom rasli do 2008. godine, da bi nakon toga postupno padali ili stagnirali, osim u slučaju srednjeg obrazovanja koje bilježi praktički kontinuiran rast javnih izdataka u razdoblju 2004–2014.

Visoko obrazovanje razvidno bilježi trend postupnog rasta javnih izdataka do 3 milijarde i 160 milijuna kuna 2009, nakon čega slijedi postupan pad izdataka na 2 milijarde i 968 milijuna kuna 2014. Izdaci za znanost stagniraju na oko 960 milijuna kuna (Tablica 1).

Struktura izdataka ne potvrđuje u javnosti često prisutne opaske kako sustav znanosti i visokog obrazovanja nije moguće restrukturirati i unaprijediti jer „gotovo 90% rashoda čine izdaci za plaće zaposlenih". Izdaci za zaposlene u sustavu visokog obrazovanja iznose oko 2 milijarde kuna ili oko 70% u razdoblju 2009–2014. Izdaci za zaposlene u sustavu znanosti od 648 milijuna kuna u 2009. čine 68% ukupnih izdataka. U 2014. izdaci za plaće od 587 milijuna kuna čine 61% ukupnih izdataka za znanost.

Smisao paušalnih opaski o plaćama koje praktički „iscrpljuju" većinu obrazovno znanstvenog proračuna je vjerojatno u tezi kako novca ima ako je kriterij izvrsnost. Preciznije, primjenom kriterija izvrsnosti kojim treba financirati samo one koji ostvaruju izvrsne rezultate „prema međunarodnim" kriterijima „otpadati" će oni koji se ne žele mijenjati, koji nemaju zadovoljavajuću citiranost u relevantnim međunarodnim bazama, koji „rijetko" dolaze na posao (samo po plaću), pa će ustvari biti i „viška" sredstava za znanost i visoko obrazovanje. Olako izricane ocjene (često i od pojedinaca u akademskoj zajednici) bez valjanih konkretnih argumenata, čine jedan od stupova „mentalnog zida" što dijeli razvojnu funkciju znanosti i visokog obrazovanja od kreatora

Tablica 1. Proračun Ministarstva znanosti obrazovanja i sporta

VRSTA RASHODA	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
OSNOVNE ŠKOLE											
RASHODI ZA ZAPOSLENE	3.205.212.632	3.360.185.586	3.524.109.833	3.858.307.460	4.258.336.504	4.289.016.947	4.304.690.984	4.413.753.008	4.366.446.241	4.296.271.664	4.362.600.418,57
KAPITALNA IZGRADNJA - DP	95.231.483	46.632.354	37.033.850	57.834.506	97.606.341	91.198.380	72.490.804	58.767.927	27.638.829	15.457.068	12.970.943,70
KAPITALNA IZGRADNJA - dec.	126.714.694	177.026.675	199.684.290	199.664.358	195.164.352	195.164.362	202.751.600	134.993.102	125.863.361	122.688.337	122.688.329
KAPITALNA IZGRADNJA - UKUP.	221.946.177	223.659.029	236.718.140	257.498.864	292.770.693	286.362.742	275.242.404	193.761.029	153.502.190	138.145.405	135.659.273
TEKUĆI IZDACI-OSTALO - DP	248.275.231	219.635.402	268.524.187	255.473.158	295.645.135	292.640.528	310.797.459	295.415.842	287.550.968	269.755.295	243.610.948,55
TEKUĆI IZDACI-OSTALO - dec.	604.161.685	657.045.550	695.244.166	737.551.869	800.477.909	851.585.517	880.293.190	832.197.135	804.480.658	728.235.467	733.896.191
TEKUĆI IZDACI-OSTALO - UKUP.	852.436.916	876.680.952	963.768.353	993.025.027	1.096.123.044	1.144.226.045	1.191.090.649	1.127.612.977	1.092.031.626	997.990.762	977.507.140
SVEUKUPNO	**4.279.595.725**	**4.460.525.567**	**4.724.596.326**	**5.108.831.352**	**5.647.230.240**	**5.719.605.734**	**5.771.024.036**	**5.735.127.014**	**5.611.980.056**	**5.432.407.831**	**5.475.766.831**
SREDNJE ŠKOLE											
RASHODI ZA ZAPOSLENE	1.623.950.700	1.729.412.175	1.766.180.458	1.931.861.413	2.110.297.970	2.331.262.200	2.373.999.063	2.434.502.716	2.430.903.028	2.390.839.755	2.455.284.698,24
KAPITALNA IZGRADNJA - DP	99.971.040	75.089.440	81.335.898	59.222.729	50.381.268	95.578.331	104.129.477	71.220.633	22.602.182	16.871.286	44.460.639,14
KAPITALNA IZGRADNJA - dec.	56.705.165	89.256.249	87.532.634	87.484.804	85.484.804	85.484.805	88.809.231	59.100.750	54.354.923	53.027.079	53.027.081
KAPITALNA IZGRADNJA - UKUP.	156.676.205	164.345.689	168.868.532	146.707.533	135.866.072	181.063.136	192.938.708	130.321.383	76.957.105	69.898.365	97.487.720
TEKUĆI IZDACI-OSTALO - DP	47.565.151	63.979.452	145.975.492	71.097.178	184.972.830	228.101.514	25.584.947	20.137.484	90.853.213	285.402.103	366.019.993,17
TEKUĆI IZDACI-OSTALO - dec.	324.110.946	341.674.915	351.251.179	370.774.072	398.376.722	450.400.705	444.552.177	413.251.075	400.207.416	365.732.380	367.607.049
TEKUĆI IZDACI-OSTALO - UKUP.	371.676.097	405.654.367	497.226.671	441.871.250	583.349.552	678.502.219	470.137.124	433.388.559	491.060.629	651.134.483	733.627.042
SVEUKUPNO	**2.152.303.002**	**2.299.412.231**	**2.432.275.662**	**2.520.440.196**	**2.829.513.595**	**3.190.827.555**	**3.037.074.895**	**2.998.212.658**	**2.998.920.763**	**3.111.872.604**	**3.286.399.461**
VISOKO OBRAZOVANJE											
RASHODI ZA ZAPOSLENE	1.208.128.246	1.243.086.972	1.414.072.158	1.554.277.189	1.777.349.580	1.914.367.878	1.958.259.597	2.051.966.112	2.092.799.431	2.060.896.289	2.040.694.624,39
KAPITALNA IZGRADNJA - DP	104.510.766	188.049.657	277.298.210	247.594.237	251.777.913	53.044.765	36.192.470	8.263.820	37.100.000	26.716.264	48.615.188,63
KAPITALNA IZGRADNJA - kredit*	252.371.321	264.532.164	255.023.751	149.283.762	443.185.988	620.018.656	348.937.530	220.682.149	99.629.879	88.684.686	136.264.313
KAPITALNA IZGRADNJA - UKUP.	356.882.087	452.581.821	532.321.961	396.877.998	694.963.900	673.063.421	385.130.000	228.945.970	136.729.879	115.400.949	184.879.502
TEKUĆI IZDACI - OSTALO	482.787.744	576.296.203	602.487.917	625.171.439	638.248.935	806.197.053	682.005.691	702.308.694	701.550.893	746.940.943	785.553.873

VRSTA RASHODA	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
34	-23.981.898	-21.203.673	-55.494.001	-47.500.000	-81.389.438	-74.207.623					19.489.240,16
54	-24.544.562	-91.640.750	-119.809.766	-110.567.409	-127.631.995	-159.015.218					
TEKUĆI IZDACI - bez serv. kred.	434.261.284	463.451.781	427.184.151	467.104.030	429.227.502	572.974.212	682.005.691	702.308.694	701.550.893	746.940.943	742.803.018,22
SVEUKUPNO	**1.999.271.618**	**2.159.120.574**	**2.373.578.270**	**2.418.259.218**	**2.901.540.982**	**3.160.405.511**	**3.025.395.288**	**2.983.220.775**	**2.931.080.202**	**2.923.238.182**	**2.968.377.144**
*bez kredita Sv. Mostar											
ZNANOST											
RASHODI ZA ZAPOSLENE	430.149.503	460.919.853	484.561.503	530.286.656	608.290.058	649.297.680	657.336.561	669.549.577	665.798.469	619.920.429	587.397.091,14
KAPITALNA IZGRADNJA	8.855.017	40.685.898	41.323.740	52.378.300	39.403.219	27.741.609	4.414.407	3.185.849	14.631.154	19.762.404	134.094.158,66
TEKUĆI IZDACI - OSTALO	259.713.310	246.833.599	270.967.467	275.570.293	288.106.278	270.994.681	301.294.130	256.366.221	295.029.605	319.111.469	238.713.042,96
SVEUKUPNO	**698.717.829**	**748.439.349**	**796.852.710**	**858.235.248**	**935.799.555**	**948.033.970**	**963.045.099**	**929.101.647**	**975.459.229**	**958.794.303**	**960.204.293**
SVEUKUPNO OSNOVNO, SREDNJE I VISOKO OBRAZOVANJE I ZNANOST											
RASHODI ZA ZAPOSLENE	6.467.441.080	6.793.604.586	7.188.923.953	7.874.732.719	8.754.274.112	9.183.944.705	9.294.286.205	9.569.771.413	9.555.947.169	9.367.928.137	9.445.976.832
KAPITALNA IZGRADNJA	744.359.486	881.272.437	979.232.374	853.462.695	1.163.003.884	1.168.230.908	857.725.519	556.214.230	381.820.328	343.207.124	552.120.653
TEKUĆI IZDACI-OSTALO	1.918.087.607	1.992.620.699	2.159.146.643	2.177.570.600	2.396.806.376	2.666.697.157	2.644.527.594	2.519.676.451	2.579.672.752	2.715.177.658	2.692.650.243
SVEUKUPNO	**9.129.888.173**	**9.667.497.721**	**10.327.302.969**	**10.905.766.014**	**12.314.084.372**	**13.018.872.770**	**12.796.539.318**	**12.645.662.094**	**12.517.440.250**	**12.426.312.919**	**12.690.747.728**
PROCJENA VLAST. PRIHODA VISOKO OBRAZ. I ZNANOST	513.454.505	528.311.963	600.980.667	660.567.805	755.373.572	813.606.348	832.260.329	893.628.000	868.185.686	875.880.923	867.295.215
SVEUKUPNO + VLAS. PRIH.	9.643.342.678	10.195.809.684	10.928.283.637	11.566.333.819	13.069.457.944	13.832.479.118	13.628.799.647	13.539.290.094	13.385.625.936	13.302.193.842	13.558.042.944

Izvor: MZOS-Uprava za financije

ekonomske politike. S druge strane ovoga „zida“ je uvjerenje kako će postojeća pa i manja sredstva biti dovoljna kada se sustav „riješi“ „neradnika“ i „nekvalitetnih“. Time se uspostavlja odnos „obrnute kauzalnosti“ s izrazito štetnim posljedicama ne samo za sustav znanosti i visokog obrazovanja, nego i za dugoročne državne strateške interese.

Naime, sustavu znanosti i visokog obrazovanja potrebne su duboke strukturne reforme koje u fokusu moraju imati modernizaciju i napredak, a ne potragu za parcijalnim argumentima kojima se opravdava smanjenje sredstava. Drugim riječima, valja mijenjati politiku smanjenja sredstava kojima se vrši „pritisak“ i „stimuliraju“ „reforme“ kojima će postojeća pa čak i smanjena sredstva „biti dovoljna“, ako su „pravilno raspoređena“. Mora doći do snažnoga reformskog preokreta ponajprije u investicijama u znanost i visoko obrazovanje.

Brojni pokušaji reformskih zahvata kojima bi se „oslobodila“ postojeća sredstva i preraspodijelila od „nekvalitetnih“ prema „izvrsnima“ rezultirali su očekivanim neuspjehom. Naime da bi se ostvarila bilo kakva (dugoročna) korist potrebno je najprije uložiti (investirati) u namjeravani pothvat. Nije u normalnim okolnostima moguće najprije ostvariti korist a tek potom odlučiti o ulaganju u pothvat koji donosi korist. Protivno elementarnoj logici, brojni „reformatori“ su namjeravali najprije ostvariti korist (reforme, restrukturiranje) pa tek onda uložiti odnosno „ne smanjiti“ sredstva potrebna za funkcioniranje i ubrzan razvitak sustava znanosti i visokog obrazovanja. Devastirajuća Ilustracija „naopakog“ pristupa je takozvana „silazna spirala“ u financiranju znanosti i visokog obrazovanja koja se temelji na znanstvenoj produktivnosti. Radi se o tome da se kao ciljana vrijednost (*benchmark*) znanstvene produktivnosti (čimbenik odjeka i citiranost objavljenih radova) za razdoblje 2013–2015. uzima razdoblje 2007–2012, kada su sredstva bila za 40% veća. Prema tome se za financiranje jednoga razdoblja kao kriterij uzimaju „izlazni“ rezultati prethodnog razdoblja u kojem se raspolagalo s 40% više sredstava, a da se uopće ne uzimaju u obzir „ulazni“ (povećani) troškovi održavanja i servisiranja (zastarjele) opreme, te povećani režijski troškovi (Judaš, 2016:6)

Uspjeh potrebnog restrukturiranja i redizajniranja sustava znanosti i visokog obrazovanja koje mora biti cjelovito, obuhvaćajući – pripremu

i obuku nastavnika, čvršću povezanost nastave i prakse, istraživanje i razvoj u funkciji inovacija i diseminacije novih tehnologija gospodarstvu, otvorenost prema svjetskim dostignućima i snažnija odlazna i dolazna mobilnost nastavnika, studenata i istraživača, međunarodna afirmacija domaćih časopisa i njihova nazočnost u citatnim bazama, porast međunarodnog „rankinga" hrvatskih sveučilišta – sve to zahtijeva prije svega snažno povećanje i proračunskog financiranja i promjenu samog sustava i kriterija financiranja.

Razmjeri devastacije sustava znanosti i visokog obrazovanja postaju jasniji kada se iz ukupnog proračuna MZOS-a izdvoji proračun znanosti i visokog obrazovanja. To omogućuje uvid kako u financiranje posebno znanosti i visokog obrazovanja tako i njihova zajedničkog proračuna.

Načelno, financiranje znanosti pokazuje „ravnu crtu" sličnu pacijentu kojem monitor bilježi prestanak životnih funkcija. Unatoč svim deklaracijama, strategijama, programima i „novim" modelima financiranja znanosti, iz državnog proračuna se u navedenih 10 godina izdvaja 0,8% proračuna, odnosno izdvajanja iznose 0,3% BDP-a koji kao nakon 2008. kontinuirano pada (Tablica 2).

Izdvajanja za znanost su 2014. u odnosu na 2004 (na godišnjoj razini) porasla za 261 milijun kuna, odnosno 37%. Pritom su rashodi za plaće porasli za 157 milijuna kuna, odnosno također 37%. Tekući izdaci smanjeni su za 21 milijun kuna, odnosno za 8% godine 2014. u odnosu na 2004. Investicije su povećane za 125 milijuna kuna, odnosno za (na prvi pogled) nevjerojatnih 1400%. Ove na prvi pogled „zbunjujuće" pokazatelje osobito glede investicija moguće je jednostavno „normalizirati". Prvo, ako za trenutak izostavimo „atipičnu" 2014. godinu glede investicija u znanost, vidi se da su investicije u znanost tijekom 10 godina (2004–2013) iznosile 252 milijuna kuna ili prosječno 25,2 milijuna kuna godišnje. Drugo, u pet godina (2009–2013) ukupno je u znanost investirano oko 70 milijuna kuna proračunskih sredstava MZOS-a, što je prosječno 14 milijuna kuna godišnje, odnosno 1,5% od 4 milijarde i 774 milijuna kuna, koliko se kumulativno izdvajalo za znanost u tome razdoblju. Ova sa stajališta funkcioniranja sustava „nemoguća" situacija donekle je „korigirana" sa 134 milijuna kuna, odnosno 14% investicija u znanost u 2014. godini. Njihov skok u 2014.

Tablica 2. Rashodi za znanost i visoko obrazovanje

VRSTA RASHODA (mil. kuna)	**2004.**	**2005.**	**2006.**	**2007.**	**2008.**	**2009.**	**2010.**	**2011.**	**2012.**	**2013.**	**2014.**
VISOKO OBRAZOVANJE											
RASHODI ZA ZAPOSLENE	1.208	1.243	1.414	1.554	1.777	1.914	1.958	2.052	2.093	2.061	2.041
KAPITALNA IZGRADNJA - UKUP.	356,9	453	532	397	695	673	385	229	137	115	185
TEKUĆI IZDACI	482,8	576	602	625	638	806	682	702	702	747	743
UKUPNO	**1.999**	**2.159**	**2.374**	**2.418**	**2.902**	**3.160**	**3.025**	**2.983**	**2.931**	**2.923**	**2.968**
Udio u proračunu - %	2,3	2,4	2,4	2,2	2,5	2,7	2,5	2,5	2,5	2,4	2,3
Udio u BDP-u - %	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
BROJ STUDENATA Javna sveučilišta - (akad. god.)	93.029	102.862	107.416	110.575	112.337	107.514	114.202	115.086	118.976	126.613	126.786
ZNANOST											
RASHODI ZA ZAPOSLENE	430	461	485	530	608	649	657	670	666	620	587
KAPITALNA IZGRADNJA	9	41	41	52	39	28	4	3	15	20	134
TEKUĆI IZDACI - OSTALO	260	247	271	276	288	271	301	256	295	319	239
UKUPNO	**699**	**748**	**797**	**858**	**936**	**948**	**963**	**929**	**975**	**959**	**960**
Udio u proračunu - %	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Udio u BDP-u - %	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
SVEUKUPNO	**2.698**	**2.908**	**3.170**	**3.276**	**3.837**	**4.108**	**3.988**	**3.912**	**3.907**	**3.882**	**3.929**
Proračun (tekuće cijene)	86.256	90.771	98.939	112.000	115.000	118.000	120.323	120.000	118.730	123.506	127.546
BDP (tekuće cijene)	247.000	270.191	294.437	322.310	347.685	330.966	328.041	332.587	330.456	330.135	328.431
Udio u proračunu - %	**3,1**	**3,2**	**3,2**	**2,9**	**3,3**	**3,5**	**3,3**	**3,3**	**3,3**	**3,1**	**3,1**
Udio u BDP-u - %	**1,1**	**1,1**	**1,1**	**1,0**	**1,1**	**1,2**	**1,2**	**1,2**	**1,2**	**1,2**	**1,2**

na 134 milijuna kuna ili za 583% u odnosu na 10-godišnji prosjek, vjerojatno je najvećim dijelom posljedica ulaganja u Razvoj istraživačke infrastrukture na kampusu Sveučilišta u Rijeci, osobito u Centar za napredno računanje i modeliranje (Sveučilište u Rijeci, 2010) te Centar mikro i nano znanosti (MNZT, 2010). Može se također vidjeti kako je nabavka superračunala „Bure" u Centru za napredno računanje i modeliranje iznosila 45 milijuna kuna (Kučić, 2015). Detaljniji uvid upućuje na ulaganje ukupno više od 180 milijuna kuna u opremanje sveučilišnih centara (Centar za visokopropusne tehnologije, Centar za mikro i nano znanosti i tehnologije, Centar za napredno računanje i modeliranje) i pripadajućih laboratorija, od čega su 27 milijuna kuna nacionalna sredstva (UNIRI, 2010). To uključuje i postavljanje solarnih panela, odnosno vlastitu proizvodnju električne energije na kampusu (Ožanić, 2016).

Načelno, uočeni trendovi u visokom obrazovanju pokazuju kako je na početku i na kraju razdoblja od 10 godina (2004. i 2014) financiranje visokog obrazovanja činilo 2,3% državnog proračuna, s tim da je udjel u BDP-u „povećan" od 0,8% na 0,9%, jer je BDP nakon krize 2008. kontinuirano padao pa je u 2014. bio realno niži nego 2004. godine. U istom se razdoblju broj studenata na javnim visokim učilištima povećao od 93 na više od 126 tisuća, odnosno za oko 35%.

U analizi izdvajanja za visoko obrazovanje i znanost, osobito kada je riječ o sveučilištima, postoje različiti pristupi koji rezultiraju i različitim interpretacijama. Jedna interpretacija polazi od pretpostavke kako su sveučilišta i fakulteti kao njihove sastavnice i nastavne i znanstvene institucije, a sveučilišni nastavnici bi trebali 50% svojega radnog angažmana biti profesori a 50% znanstvenici-istraživači. Stoga bi i dio proračunskih izdataka za visoko obrazovanje trebalo „pribrojiti" izdvajanjima za znanost. Koliko god bila načelno točna, uvažavanje ove pretpostavke ujedno znači da bi izdvajanja za visoko obrazovanje bila znatno niža.

U svakom slučaju izdvajanja za visoko obrazovanje su u 2014. u odnosu na 2004. (na godišnjoj razini) porasla za 969 milijuna kuna, odnosno za 49%. Pritom su rashodi za zaposlene (plaće) porasli za 833 milijuna kuna, odnosno za 69%. Investicije su smanjene za 172

milijuna kuna, odnosno za 48%. Tekući izdaci povećani su za 261 milijuna kuna, odnosno za 54%.

Opća slika pokazuje kako je tijekom 10 godina došlo do snažnog porasta broja studenata za 1/3, a da su najviše porasli izdaci za plaće nastavnika i stručno/administrativnog osoblja u visokom obrazovanju, gotovo za 2/3. Pri tome su investicije smanjene 2014. u odnosu na 2004. godinu za oko 50%; tekući su izdaci porasli za više od 50%. Na prvi pogled moglo bi se zaključiti kako se glavni dio povećanih izdataka na godišnjoj razini odnosio na veliki rast izdataka za plaće (veći broj zaposlenih i veće prosječne plaće). Izdaci za plaće činili su 2004. godine 60% ukupnih izdataka za visoko obrazovanje, a 2014. god. 69%. Izdaci za investicije 2004. činili su 18%, a 2014. god. 6% izdataka. Tekući izdaci su 2004. bili 24%, a 2014. god. 25% izdataka za visoko obrazovanje. Iz toga bi se moglo zaključiti kako su uglavnom plaće i tekući izdaci „pojeli" porast izdataka i to uglavnom na račun investicija.

Međutim, to je tek dio cjelovite slike koju treba „popuniti" utjecajem krize 2008. na izdvajanja sljedećih godina te promjenama u dinamici i strukturi kumulativnih izdataka u tom razdoblju.

Prijelomna godina, kada je riječ o visokom obrazovanju, bila je 2009. Tada su ukupni izdaci od preko 3 milijarde kuna za 58% bili veći od izdataka 2004, za 6,5% veći od izdataka 2014. Izdaci za plaće bili su 2009. za 58% viši od izdataka 2004, za 6% niži od 2014. Vrlo je zanimljiva činjenica da su izdaci za investicije od 673 milijuna kuna u 2009. bili za 89% viši nego 2004, a za 264% viši od investicija u 2014. Tekući izdaci u 2009. bili su za 67% viši nego 2004, a za 8,5% viši nego 2014. Razvidno je kako su izdaci za plaće pratili rast ukupnih izdataka do 2009, dok su bitno porasli izdaci za investicije. Nastupom krize ukupni su izdaci smanjeni za 6,5%. Pritom su izdaci za plaće porasli za 6%, uglavnom na račun drastičnog pada investicija. Puno razumijevanje trendova traži da se uzme u obzir ulaganje u osnivanje novih sveučilišta u Dubrovniku, Zadru i Puli te ulaganja u nove kampuse sveučilišta u Rijeci, Osijeku i Splitu. Prestankom ulaganja koje je koincidiralo s početkom krize, investicije su drastično pale. To je s druge strane pak uzrokovalo rast tekućih troškova, jer završene investicije rezultiraju povećanim izdacima za tekuće i investicijsko

održavanje, izdatke za kamate i druge financijske izdatke na uzete kredite, troškove licenci održavanja opreme i druge izdatke

Cjelovitosti uvida znatno pridonosi struktura i trendovi kumulativnih izdataka. Ukupno je u ovih 11 godina za visoko obrazovanje utrošeno 29,8 milijardi kuna ili prosječno 2,7 milijardi kuna godišnje. Izdaci za zaposlene iznosili su 19,1 milijardu kuna ili prosječno 1,7 milijardi kuna, odnosno 64% godišnje, s tim da je bjelodan rast strukturnog udjela plaća, jer su one 2014. činile 69% izdataka za visoko obrazovanje. Za investicije je ukupno utrošeno 4,1 milijarde kuna ili prosječno 378 milijuna kuna godišnje, odnosno 13%, s tim da je razvidan pad njihova strukturnog udjela jer su 2014. činile samo 6% izdataka za visoko obrazovanje. Tekući izdaci su ukupno iznosili 7,4 milijarde kuna ili prosječno 664 milijuna kuna, odnosno 23% godišnje, s tim da je bjelodan rast njihova strukturnog udjela na 25% godine 2014.

Kako bi se minimizirao utjecaj „improvizacija" u analizi financiranja znanosti i visokog obrazovanja poželjno je dodati i „skupnu" analizu. Ukupni izdaci za visoko obrazovanje i znanost na početku (2004) i na kraju (2014) promatranog razdoblja čine 3,1% državnog proračuna, pri čemu udjel postupno raste na 3,5% do 2009, da bi nakon toga postupno padao na „početnu" razinu od 3,1%. Udjel u BDP-u se „povećao" od 1,1 % na 1,2% „zahvaljujući" spomenutom padu BDP-a. Komplementarno „suhoparnoj" statistici je i sindikalno istraživanje, odnosno „pogled iznutra" hrvatskih znanstvenika na tzv programsko financiranje. Više od 70% anketiranih smatra kako nisu dostatna sredstva koja se mogu dobiti za znanstveno-istraživački rad, pri čemu nema bitne razlike u stavovima znanstvenika između „tvrdih" (prirodne, tehničke i biotehničke) i „mekih" (društvene i humanističke) znanosti (Perkov, 2016a:21)

U svakom slučaju kumulativni podaci i struktura izdataka ukazuju među ostalima na tri ključna elementa. Prvo, zaposlenost odnosno izdaci za zaposlene stagniraju u strukturi izdataka, što upućuje na zaključak kako nema značajnih ulaganja u intelektualni kapital kao temeljnu pokretačku snagu ne samo sustava znanosti i visokog obrazovanja, nego i društveno-ekonomskog razvoja u cjelini. Drugo, investicije odnosno ulaganje u nužnu kapitalnu istraživačku opremu u dužem je

roku ispod minimuma potrebnog za modernizaciju odnosno nabavku neophodne suvremene i brzo mijenjajuće opreme. Treće, mjestimično povećanje ulaganja kao što je to kampus u Rijeci ili Splitu ne mijenja bitno ukupnu sliku, ali ukazuje na buduće rastuće tekuće troškove, odnosno troškove održavanja, licenciranja i servisiranja opreme.

Potpuno je jasno da ovako dugoročno ne samo niska nego i razvojno beznačajna ulaganja čine bitno ograničenje i prepreku hrvatskomu gospodarskom rastu. Nedostatna javna sredstva ne mogu biti „kompenzirana" sredstvima EU fondova i suradnjom s gospodarstvom, što se kao mantra kontinuirano ponavlja u istupima odgovornih za ovako invalidnu ne samo znanstveno obrazovnu, nego i ukupnu ekonomsku politiku. Naprotiv, snažnije povlačenje sredstava iz EU fondova i veća sredstva ostvarena u suradnji s gospodarstvom imaju za pretpostavku veća inicijalna javna izdvajanja kojima će se i znanost i gospodarstvo osposobiti kako za „realizaciju i apsorbiranje" sredstava EU fondova, tako i za primjenu inovativnih proizvoda i procesa te novih tehnologija u gospodarstvu.

Kao što se vidi, osobito je intrigantna politika javnih (proračunskih) izdataka za znanost i visoko obrazovanje nakon krize 2008. godine. Prvo, ukupni hrvatski gospodarski trendovi odudaraju od trendova u EU. Hrvatska je zemlja u kojoj BDP najduže kontinuirano pada pa je 2014. BDP ne samo niži u odnosu na razdoblje prije krize, nego je negdje na razini 1980. godine. Drugo, Hrvatska je među tri posljednje članice EU-a po visini izdvajanja za znanost i visoko obrazovanje. Treće, u kritičnoj financijskoj ali i sistemskoj poziciji znanosti i visokog obrazovanja u hrvatskome socijalno-gospodarskom razvoju, ovom se sustavu kontinuirano nameću nove obveze glede broja studenata, kvalitete znanstvenih istraživanja i objavljenih radova, (re)akreditacije programa i institucija, suradnje s gospodarstvom glede sadržaja ishoda učenja i razine kvalificiranosti u svim strukama. Relevantna stručna tijela su analizom i konkretnim prijedlozima glede visine potrebnih sredstava upozorila kako održanje sustava traži povećana nacionalna ulaganja od 300 do 350 milijuna kuna (Rektorski zbor, 2016a:7).

Nažalost, službena proračunska politika ide suprotnim smjerom. Pristupom u kojem pod izričitim financijskim restrikcijama, različita

ministarstva, agencije i druge institucije u često međusobno nekoordiniranoj aktivnosti proizvode nove procedure, protokole, obrasce, mjerila, postupke, upisnike, registre, podregistre sabrane u sve brojnijim podzakonskim aktima (pravilnicima) koje sami proizvode, spomenuta devastacija sustava neminovno se pretvara u katastrofu.

Naime proklamirana politika štednje i „teških rezova" eufemistički nazivana reformama rezultirala je povećanjem državnog proračuna za 8,5% god. 2014. u odnosu na 2009. godinu. Nepostojeća „reformska" politika u slučaju cjeline državnog proračuna nekim se čudom provodi u malom njegovu segmentu – izdacima za znanost i visoko obrazovanje koji su smanjeni za 4,3%. Dok se u drugim (razvijenijim) članicama EU-a vrši takvo proračunsko restrukturiranje kako bi ulaganja u znanost i visoko obrazovanje ne samo zadržala istu razinu nego se i povećala, u Hrvatskoj je potpuno obrnuti proces – ukupan proračun raste a proračunski izdaci za znanost i visoko obrazovanje se smanjuju.

Da bi katastrofa bila izglednija tome pridonosi podatak kako se u istom razdoblju smanjenih izdvajanja za visoko obrazovanje i znanost nakon 2008. godine broj studenata povećao za gotovo 18% (Tablica 3).

Tablica 3. Devastacija znanosti, visokog obrazovanja u krizi 2008–2014.

Vo + Zn	**2009**	**%**	**2014**		**%**
Ukupno	4.108	100	3.928	(-4,3%)	100
Plaće	2.563	62	2.628	(+2,5%)	67
Investicije	700	17	319	(-55%)	8
Tekući	844	21	981	(+16%)	25
Proračun	118.000		128.000	(+8,5%)	
Studenti	107.514		126.786	(+17,9%)	

U ovakvoj situaciji bilo bi logično povećati izdvajanja ukoliko se kvalitetu želi zadržati na barem istoj razini. No investicije u visoko obrazovanje u četiri godine izrazite krize (2011–2014) iznosile su ukupno 546 milijuna kuna, što je za 12% niže od investicija u samo jednoj (2009) godini, kada su iznosile 620 milijuna kuna (Tablica 4).

Tablica 4. Investicije u visoko obrazovanje

2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
620	349	221	100	89	136

Investicije u znanost tijekom pet godina izrazite krize (2009–2013) iznosile su ukupno 70 milijuna kuna ili prosječno 14 milijuna kuna godišnje. U odnosu na gore navedeni prosječan godišnji iznos ulaganja u znanost tijekom 10 godišnjeg razdoblja (2014-2013) od preko 22 milijuna kuna to je za više od 8 milijuna kuna, odnosno 36% niže. Nema boljeg dokaza o pogrešnom hrvatskom trendu ulaganja u znanost od smanjenja prosječnih godišnjih investicija tijekom krize (i to kada drugi povećavaju ulaganja) u odnosu na ionako dugoročne niske investicije

Naličje ulaganja u znanstvene kapacitete je ulaganje u znanstveno-istraživačke projekte. Ovdje se „reformska" aktivnost iscrpljivala u „izlasku" MZOS iz financiranja znanstvenih projekata (tzv. Z projekti) i prebacivanja čitave aktivnosti u nadležnost Hrvatske zaklade za znanost (HRZZZ). U ovoj „transformaciji" tzv Z projekata u „međunarodno kompetitivne" projekte Hrvatske zaklade za znanost dogodio se i upečatljiv „reformski" zahvat kojeg je moguće primijetiti tek ako se istodobno analiziraju aktivnosti MZOS-a i HRZZZ-a glede financiranja znanstveno-istraživačkih projekata. Ukupna izdvajanja Ministarstva i Zaklade za financiranje znanstvenih projekata iznosila su u 2009. godini 149 milijuna kuna, a u 2014. godini 79 milijuna kuna, odnosno 47% manje (Tablica 5).

Tablica 5. Financiranje znanstvenih projekata

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
MZOS	141	140	148	61	117	92	46	0
HRZZ	0	0	1	1	0	10	40	79
Ukupno	141	140	149	62	117	102	86	79

Financiranje znanstvenih projekata jedan je od stršećih primjera kontradiktornih ciljeva i mjera ekonomske/proračunske politike i politike znanstveno obrazovnog razvoja (financiranja) koja je integralni

dio ukupne ekonomske politike. Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije programira povećanje proračunskih sredstava za znanstvene kompetitivne programe i projekte na najmanje 0,15% BDP-a (Sabor, 2014b).

Nenaučene lekcije – „krađa" budućnosti

Ljudsko je iskustvo odavno utvrdilo kako je „povijest učiteljica života", odnosno kako je jedino stvarno čovjekovo iskustvo njegova vlastita prošlost. Ona može podučiti i kako ponoviti/unaprijediti pozitivna i kako izbjeći/restrukturirati negativna iskustva. Pritom je u pravilu „jeftinije" učiti na tuđim iskustvima. Puno je „skuplje" učenje na vlastitim iskustvima, osobito ako se radi o „učenju" na vlastitim pogreškama i (razvojnim) promašajima koji znače neučinkovito trošenje ili devastaciju oskudnih intelektualnih i materijalnih resursa. Ima psihologa koji pak tvrde kako je čovjek (društvo) sklon „metodi vlastite kože". Dakle, tuđa iskustva nisu dovoljno „uvjerljiva". Bez obzira koliko bila poduprta činjenicama i dokazima, iskustva se drugih ne prihvaćaju kao dovoljno relevantna za vlastitu situaciju. Tek kad se suoči s učincima vlastitih postupaka, čovjek (društvo), „plativši cijenu", postaje pripravan mijenjati ponašanje i/ili postupke.

Hrvatsko iskustvo s proračunskim izdacima za znanost i visoko obrazovanje ne uklapa se izgleda niti u jedan od ovih obrazaca. Ne samo da je posrijedi „ogluha" o iskustva drugih. Niti statistike različitih agencija Ujedinjenih nacija, Europske unije, OECED-a, Svjetske banke ili Međunarodnoga monetarnog fonda koje „jednoglasno" utvrđuju nisku razinu i negativne trendove u hrvatskom financiranju znanosti i visokog obrazovanja ne mogu uvjeriti kreatore ekonomske (proračunske) politike kako treba mijenjati načela, a time i (povećati) izdatke za znanost i visoko obrazovanje. Niti iskustva najvećeg broja članica EU-a o uskoj povezanosti izdvajanja za znanost i izlaska iz gospodarske krize nakon 2008. godine nisu potaknula propitivanje dotadašnje znanstveno obrazovne politike i njezina financiranja.

I kao da sve to nije dovoljno, nego se unatoč tuđim pozitivnim i vlastitim negativnim iskustvima u projekciji proračunskih izdataka

2015–2017. nastavlja ista politika kojom su hrvatska znanost i visoko obrazovanje umjesto pokretača ukupnoga hrvatskog razvitka pretvoreni u trošak državnog proračuna kojeg „restrukturiranjem" valja smanjiti. Time se nastavlja i trend koji, ukoliko se ne prekine, vodi u destrukciju, ne samo obrazovno istraživačkih kapaciteta. On vodi u takav gubitak sposobnosti prilagođavanja razvojnim promjenama koji osim razvojnog, umnaža i civilizacijski jaz prema razvijenim članicama EU-a (Družić, 2016).

(Ne)ozbiljnost kojom kreatori proračuna inzistiraju na, slobodno bi se moglo kazati, politici duboko i dugoročno suprotnoj temeljnim državnim razvojnim interesima razvidna je kako u financiranju redovne djelatnosti, tako i u financiranju osnovne i minimalne znanstvene infrastrukture.

U proračunskim projekcijama 2015–2017. predviđeno je smanjenje financiranja redovne djelatnosti hrvatskih sveučilišta za 934 milijuna kuna (32%), dakle za 1/3. Sredstva za financiranje redovne djelatnosti javnih znanstvenih instituta smanjuju se za 164 milijuna kuna (36%) (Tablica 6). Iskustva s financiranjem iz EU fondova zorno ukazuju kako je stabilan nacionalan sustav financiranja (u ovom slučaju „hladnog pogona") pretpostavka učinkovitom povlačenju europskih sredstava. Europska sredstva ne mogu „supstituirati" nedostajuća nacionalna sredstva. Ona su u pravilu „komplement" kojeg je moguće aktivirati ako postoje stabilni nacionalni izvori. Kod nas je izgleda posrijedi obrnut pristup. Sredstva ponajprije kohezijskih EU fondova planiraju se kao proračunski prihod i nakon toga kao dio javnog izdvajanja za visoko obrazovanje i znanost, dakle kao sredstvo za „privremeno krpanje" proračunskih „rupa" do 2020, do kada je Hrvatskoj u pravilu moguće koristiti kohezijska sredstva. Što se nakon toga zbiva, može se samo naslutiti iz maglovitih opaski kako se sustav znanosti i visokog obrazovanja treba prilagoditi potrebama gospodarstva i konkurentskim uvjetima dobivanja projekata iz „redovitih" fondova EU-a, odnosno kako se treba odreći iluzija o većem izdvajanju države (Perić, 2016). Nasuprot tome je stav kako je za opstanak sustava znanosti i visokog obrazovanja neophodno povećati nacionalna proračunska izdvajanja za materijalne troškove (redovnu djelatnost) od sadašnjih 125 na 250

milijuna kuna, kako bi se osigurao opstanak hrvatskog istraživačkog prostora i osigurao minimalan razvoj hrvatskih sveučilišta, što je fond kojim raspolaže prosječno zapadnoeuropsko sveučilište. Pri tome se posebno naglašava kako je pogrešno razvoj sustava istraživanja na hrvatskim sveučilištima temeljiti isključivo na istraživačkim timovima koji mogu osigurati financiranje kroz kompetitivne programe EU-a koji su fokusirani na istraživačke prioritete Europskog istraživačkog vijeća (ERC-a), a koji su daleko uži od strateških prioriteta svake pojedine države pa tako i Hrvatske i njezinih regija (Rektorski zbor, 2016b:6-7). Naposljetku i suprotno službenim proračunskim projekcijama za 2017. su taksativno navedene stavke kojima se analitički dokumentira potreba dodatnih 430 milijuna kuna (bez povećanja sredstava za plaće) za održavanje postojeće znanstveno obrazovne infrastrukture (Rektorski zbor, 2016c:8)

Tablica 6. Financiranje redovne djelatnosti sveučilišta 2015–2017.

	Proračun za 2015.	**Projekcija proračuna za 2016.**	**Projekcija proračuna za 2016.**
REDOVNA DJELATNOST SVEUČILIŠTA U ZAGREBU	1.556.370.945	1092716360	1.062.602.190
REDOVNA DJELATNOST SVEUČILIŠTA U RIJECI	329.766.475	239.390.049	232.792.698
REDOVNA DJELATNOST SVEUČILIŠTA U OSIJEKU	338.633.283	251.509.560	244.578.208
REDOVNA DJELATNOST SVEUČILIŠTA U SPLITU	315.989.316	234.411.901	227.951.743
REDOVNA DJELATNOST SVEUČILIŠTA U ZADRU	142.756.887	92.670.878	90.116.961
REDOVNA DJELATNOST SVEUČILIŠTA U DUBROVNIKU	49.751.772	37.798.806	36.757.109
REDOVNA DJELATNOST VELEUČILIŠTA I VISOKIH ŠKOLA	183.406.479	101.233.380	98.443.489
REDOVNA DJELATNOST SVEUČILIŠTA U PULI	48.161.053	36.142.390	35.146.342
UKUPNO	2.964.836.210	2.085.873.324	2.028.388.740
REDOVNA DJELATNOST JAVNIH INSTITUTA	457.785.387	302.463.964	294.128.360
UKUPNO	3.422.621.597	2.388.337.288	2.322.517.100

Jednako plastičan ali i dodatno drastičan primjer je temeljna (intelektualna) znanstvena infrastruktura kao što su časopisi, knjige, znanstveni skupovi i udruge. Radi se o prepoznatim ključnim elementima infrastrukture znanstvenih istraživanja, osobito napretka u njihovoj kvaliteti kao preduvjeta većoj međunarodnoj vidljivosti hrvatske znanosti. Uz to, njihov je stvarni učinak u stršećoj suprotnosti s minornim iznosom njihovih proračunskih izdataka. U godinama prije krize (2006–2008) ukupni su se izdaci kretali između 60–70 milijuna kuna. U 2017. predviđeno je oko 20 milijuna kuna. Upravo nevjerojatno izgledaju dugoročni podaci. U 2017. za ovu minimalnu i neophodnu znanstvenu infrastrukturu predviđeno je oko 75%, odnosno ¾ manje izdataka u odnosu na 2001. godinu. Uz sve ograde glede novih oblika znanstvenoga komuniciranja i publiciranja, glede mogućnosti „privremenog" financiranja iz fondova EU ili kredita Svjetske banke, glede stvarnih neracionalnosti te mogućih i potrebnih ušteda u nacionalnom sustavu znanosti i visokog obrazovanja, gotovo je nemoguće izbjeći duboko razočaranje smjerom koji u tretmanu znanosti i visokog obrazovanja deprimirajuće odudara od smjera ostalih članica EU i drugih razvijenih zemalja. Posebice se to odnosi na odudaranje od politike zemalja koje su vrlo uspješne u razvojnom sustizanju najrazvijenih zemalja kao što su Kina i Južna Koreja.

Financiranje domaćih časopisa u samoj je biti znanstveno-istraživačke i obrazovne politike. Indeksiranje časopisa u relevantnim svjetskim bazama i njihov čimbenik odjeka, temelj su današnje međunarodne vidljivosti kako časopisa, tako i u njima tiskanih radova. A broj, citiranost i čimbenik odjeka publiciranih radova temelj su: a) vidljivosti autora i njegove kvalificiranosti za dobivanje nacionalnih i međunarodnih projekata, b) jedan su od temeljnih faktora u ocjeni kvalitete institucija u procesima njihove (re)akreditacije, c) važan su element u međunarodnom rangiranju sveučilišta. U slučaju male zemlje kao što je Hrvatska, nacionalna publicistika objavljena na hrvatskome i paralelno (bilingvalno) na jednom od svjetskih jezika, ključna je za održanje i jačanje nacionalnog identiteta. Od 2001. do (planirano) 2017. izdaci za financiranje znanstvenih časopisa smanjuju se od oko 22 milijuna na nešto više od 6 milijuna kuna, odnosno za 71%. Financiranje znanstvenih skupova bitnih za nacionalnu i za međunarodnu komunikaciju hrvatskih znanstvenika

smanjuju se od 8 na 1,7 milijuna kuna, odnosno za 78%. Znanstvene udruge koje „bujaju“ u razvijenom svijetu kao jedan od oblika komunikacije unutar i između pojedinih znanosti i kao oblik komunikacije znanosti i prakse, od minimalnih oko 1 milijun u 2001. „završavaju“ svoje financiranje u 2017. i ostaju bez ikakvih sredstava. Znanstvene knjige kao „naličje“ časopisa odnosno bitna forma analize i prezentacije znanstvenih istraživanja osobito u pojedinim znanstvenim područjima bitnima za hrvatski nacionalni identitet smanjuju svoje financiranje od preko 20 milijuna kuna na oko 3 milijuna kuna (smanjenje od 86%). Nabavka inozemne literature i pristup inozemnim bazama podataka kao neizostavan „prozor“ u svijet i uvjet „držanja koraka“ s novim svjetskim znanstvenim dostignućima smanjuje se od oko 35 milijuna na nešto više od 9 milijuna kuna ili za 73% (Tablica 7).

Tablica 7. Financiranje minimalne znanstvene infrastrukture

FINANCIRANJE ZNANSTVENE INFRASTRUKTURE IZ DRŽAVNOG PRORAČUNA RH 2001–2017.					
GODINA	**ČASOPISI**	**SKUPOVI**	**UDRUGE**	**KNJIGE**	**STRANI ČASOPISI – KUPNJA**
2001.	21.850.000	8.050.000	1.150.000	20.700.000	34.500.000
2002.	24.000.000	8.000.000	1.200.000	20.000.000	38.000.000
2003.	18.800.000	8.280.000	1.242.000	20.000.000	35.000.000
2004.	15.000.000	6.300.000	2.750.000	14.999.397	14.924.512
2005.	15.000.000	5.000.000	2.750.000	20.000.000	31.000.000
2006.	17.080.000	6.050.000	2.750.000	22.080.000	31.160.000
2007.	15.160.000	8.050.000	2.750.000	20.000.000	28.660.000
2008.	15.160.000	7.100.000	2.750.000	20.000.000	25.660.000
2009.	15.160.000	7.100.000	2.750.000	20.000.000	24.660.000
2010.	4.933.460	2.033.600	826.500	6.595.000	4.642.871
2011.	7.426.118	2.029.011	606.651	8.152.489	16.761.730
2012.	10.145.617	4.050.000	1.284.077	11.800.000	23.614.527
2013.	8.998.500	3.500.950	1.099.285	10.000.000	15.049.000
2014.	8.891.080	2.806.618	1.089.000	9.900.000	22.835.340
2015.	13.503.316	1.800.000	Nije bilo ništa	12.318.559	10.000.000
2016.	6.489.726	1.726.333	0	3.069.037	9.590.740
2017.	6.310.875	1.678.757	0	2.984.457	9.326.429
2001–2017.	-71%	-79%	-100%	-86%	-73%

Kod financiranja nekih oblika znanstvene infrastrukture moguće je ustvrditi kako je dio izdataka moguće podmiriti iz sredstava EU. To se osobito odnosi na nabavku/pristup inozemnim časopisima, online publikacijama i citatnim bazama. To je dijelom moguće ostvariti knjigama iz inozemnih donacija i EU financiranjem pristupa online publikacijama i bazama te tzv. „green" i „gold" otvorenim pristupom rezultatima znanstvenih istraživanja. U svakom slučaju korištenje i pristup elektroničkoj (digitaliziranoj) znanstvenoj građi predstavlja novu i rastuću stavku izdataka za znanstvenu infrastrukturu, jer je korištenje dostupne elektroničke građe samo na Riječkome sveučilištu u samo godinu dana poraslo za 400% (Tomljanović, 2016).

Osobito je važno napomenuti kako ovdje u smislu publiciranja nedostaje bitan „novi" infrastrukturni element. Njega bismo pojednostavljeno mogli nazvati – financiranje otvorenog pristupa, a odnosi se na publiciranje hrvatskih autora u inozemnim publikacijama citiranima u relevantnim međunarodnim bazama i s visokim čimbenikom odjeka. Naime, objavljivanje rada u visoko citiranom časopisu je tek početak. Da bi konkretan rad/autor bio citiran, njemu znanstvena javnost mora moći slobodno pristupiti. Dakle da bi rad bio citiran, do njega se mora doći, odnosno mora ga se moći pročitati. A da bi to bilo moguće, on mora biti u režimu „slobodnog pristupa" (*open access*). Otvoreni pristup zn**a**nstvenim informacijama, odnosno stimuliranje indeksiranja publikacija u „Direktoriju časopisa u otvorenom pristupu" – DOAJ (Directory of Open Access Journals) je politika koju zagovaraju sve ključne institucije hrvatskoga znanstveno obrazovanog sustava (Perkov, 2016b). Međutim, „otvoreni pristup" besplatan za potencijalnog čitatelja, u pravilu nije besplatan za autora. Ukoliko želi da javnost ima slobodan pristup njegovu radu, što je i jedini put potencijalnom citiranju odnosno citiranosti rada, autor u pravilu mora nakladniku nadoknaditi troškove „otvorenog pristupa". Pod uvjetom pozitivne (i dugotrajne) recenzije autor nakladniku mora podmiriti troškove recenzije, lekture, korekture i objave u „otvorenom pristupu", koji se u pojedinim znanstvenim područjima/poljima kreću oko 3 i više tisuća eura. Hipotetski, to bi moglo značiti da kada bi svaki od desetak tisuća aktivnih hrvatskih znanstvenika objavio jedan rad

godišnje u relevantnim inozemnim časopisima, troškovi bi mogli biti veći od 200 milijuna kuna.

Literatura

Družić, I. (2016). Povećanje sredstava za financiranje znanosti i visokog obrazovanja pitanje je hrvatske budućnosti. *Universitas,* br. 78, str. 18.

Judaš, M. (2016). Problemi s programskim ugovorima i godišnje praćenje produktivnosti. *Universitas,* br. 79, str. 6.

Kučić, I. Š. (2015). Riječko sveučilište: Dolazak superračunala „Bure" nestrpljivo čekaju i privrednici. *Novi list,* 6. srpnja 2015.

MNZT (2010). *Centar mikro i nano znanosti i tehnologije*. Sveučilište u Rijeci, e-mail: ured@unri.hr

MZOŠ (2006). *Znanstvena i tehnologijska politika Republike Hrvatske*. Zagreb.

Ožanić, N. (2016). Kampus će proizvoditi vlastitu struju. *Novi list,* 1. srpnja 2016.

Perić, J. (2016). Visoko obrazovanje može biti besplatno i dostupno svima (intervju). *Novi list,* 16. prosinca 2016.

Perkov, I. (2016a). Financiranje znanosti i upravljačka kultura u sustavu: pogled iznutra. *Universitas,* br. 82, str. 21.

Perkov, I. (2016b). O promicanju znanstvenog rada i promicanju otvorenog pristupa. *Universitas,* br. 75, str. 22-23.

Rektorski zbor RH (2016a). Nacionalno financiranje znanstveno-istraživačkog rada (pismo Rektorskog zbora ministru Predragu Šustaru). *Universitas,* br. 76.

Rektorski zbor RH (2016b). Sredstva za materijalne troškove istraživanja hitno udvostručiti. *Universitas,* br. 77.

Rektorski zbor RH (2016c). Proračun za visoko školstvo treba u 2017. porasti za 430 milijuna kuna. *Universitas,* br. 85.

Sabor RH (2014a). Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije. *Narodne novine* 124/14, Cilj 6: „Rast ulaganja u istraživanje i razvoj unapređenjem sustava javnog financiranja te poticanjem ulaganja poslovnog i društvenog sektora u istraživanju i razvoju, Mjera 6.1. Dio „Znanost i tehnologija".

Sabor RH (2014b). Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije. *Narodne novine* 124/14, Cilj 6: „Rast ulaganja u istraživanje i razvoj unapređenjem sustava javnog financiranja te poticanjem ulaganja poslovnog i društvenog sektora u istraživanju i razvoju, Mjera 6.4, Dio „Znanost i tehnologija".

Sveučilište u Rijeci (2010). Centar za napredno računanje i modeliranje. http// www.cnrm.unri.hr

Tomljanović, S. (2016). Bez knjige nema napretka (intervju s ravnateljicom Sveučilišne knjižnice Rijeka). *Novi list,* 11. studenoga 2016.

UNIRI (2016). Razvoj istraživačke infrastrukture na kampusu Sveučilišta u Rijeci. Sveučilište u Rijeci, e-mail: strukturni@uniri.hr

Vlasta Ilišin i
Anja Gvozdanović

STRUKTURA I DINAMIKA VRIJEDNOSTI MLADIH U HRVATSKOJ

Uvod

Vrijednosti se u društvenim istraživanjima ispituju na individualnoj razini, kako bi se dobili podaci i spoznaje o određenom društvu i društvenim grupama koje u njemu žive. U ovom su radu u fokusu analitičkog interesa vrijednosti mladih u hrvatskom društvu u posljednja dva do tri desetljeća.

Znanstvena literatura nudi brojna određenja vrijednosti, a ovdje se polazi od dviju klasičnih definicija. Prva je ona C. Kluckhohna (1962:395), koja glasi da su vrijednosti „eksplicitno ili implicitno shvaćanje, svojstveno pojedincu i karakteristično za grupu, nečeg poželjnog što utječe na selekciju prikladnih načina, sredstava i ciljeva akcije", a druga M. Rokeacha (1973:5), u kojoj se kaže kako je vrijednost „trajno vjerovanje da je specifičan način ponašanja ili egzistencije osobno ili društveno poželjniji od suprotnog ili obratnog načina ponašanja ili egzistencije". Te definicije, kao i brojne druge koje su analizirali K. Lindh i V. Kerhonen (2010), sadrže nekoliko zajedničkih elemenata na osnovi kojih se sažeto može reći da su vrijednosti uvjerenja koja se tiču poželjnih statusa i modela ponašanja koja upravljaju selekcijom ili evaluacijom ponašanja, ljudi i događaja te da su određene relativnom važnošću drugih vrijednosti koje formiraju sustav vrijednosnih prioriteta.

Na osnovi naznačenoga, valja apostrofirati dimenzije značajne za analizu vrijednosti. Prvo, to je poželjnost koja upućuje na aspirativnu komponentu (ciljeve kojima se teži), ali i na važnost koja se pridaje već ostvarenim ciljevima. Drugi je moment hijerarhijska organiziranost vrijednosti, što proizlazi iz različite važnosti koja se pridaje pojedinim vrijednostima. Pritom naglasak nije na razlikovanju vrijednosti nižeg i višeg reda, nego na stupnjevima poželjnosti koji se pripisuju promatranim vrijednostima. Treća je značajna dimenzija stabilnost vrijednosti kao relativno trajne komponente ljudske svijesti, a što osigurava nužan kontinuitet u razvoju pojedinca i društva, kao i održavanje stabilnosti ponašanja u različitim situacijama. No vrijednosti nisu nepromjenjive i mogu se razlikovati i u vremenu i u prostoru. Drugim riječima, tijekom vremena u kojem dolazi do promjena društvenih okolnosti može doći i do promjena važnosti pojedinih vrijednosti u sustavu vrijednosti, kao što u različitim društvima mogu egzistirati različiti sustavi vrijednosti. Četvrto, očekuje se da vrijednosti djeluju na ponašanje pojedinaca i grupa, jer uz kognitivnu i afektivnu, sadrže i bihevioralnu komponentu. Dakako, to ne znači da se iz sustava vrijednosti potpuno pouzdano može predvidjeti ponašanje u određenim situacijama, niti se iz ponašanja može pouzdano zaključivati o vrijednostima pojedinaca i grupa.

Iz navedenoga je očito da se ovdje po strani ostavlja utjecaj individualnih značajki (osobina ličnosti) na formiranje vrijednosti i da se pozornost usmjerava na društvene faktore, odnosno na sociopovijesne uvjetovanosti i promjene koje se događaju na društvenom planu. U tom kontekstu odgovarajući interpretativni okvir postavlja teorija modernizacije, koja počiva na tezi da ekonomski razvoj rezultira dalekosežnim promjenama na socijalnom i kulturnom planu. Kada je riječ o vrijednostima, utjecajni teoretičari modernizacije (Inglehart, 1977, 1997, 1999; Giddens, Beck, Lash, 1994; Inglehart, Baker, 2000; Beck, Beck-Gernsheim, 2002) govore o tome kako je socioekonomski razvoj tzv. zapadnih društava posljednjih nekoliko desetljeća potaknuo slabljenje tradicionalnih vrijednosti (obitelj, religija) i snaženje, prvo materijalističkih (socijalni standard i sigurnost), a potom i postmaterijalističkih vrijednosti (na primjer, samoaktualizacija i individualizacija). Osim toga, postmaterijalističke vrijednosti sadrže dvije glavne socio-

kulturne dimenzije koje opisuju prirodu odnosa prema autoritetima (Inglehart, 1999). Prva dimenzija opisuje zaokret od religijskih odnosno tradicionalnih prema sekularnim odnosno racionalnim vrijednostima, a druga obuhvaća zaokret od vrijednosti preživljavanja ili egzistencijalnih vrijednosti prema samoizražavajućem ili emancipacijskom setu vrijednosti. Inglehart govori da ekonomski razvoj, pristup višim razinama obrazovanja i odsutnost opće nesigurnosti (koje, primjerice, donose ratna zbivanja) određuju povećan osjećaj sigurnosti, što promovira postmaterijalističke vrijednosti koje su po svojoj prirodi emancipacijske ponajprije s obzirom na autoritete. Postmaterijalističke vrijednosti tako obuhvaćaju individualnu autonomiju, smanjenje socijalnoga konformizma i povećanu kritičnost prema hijerarhijskim institucijama – i crkvenim i političkim. Nesigurnost ili osjećaj prijetnje s druge strane potiče „autoritarni refleks", koji nameće interese bilo nacionalnog ili vjerskog kolektiva iznad pojedinca. Taj refleks stvara potrebu za jakim vođom, dok s druge strane postmaterijalističke vrijednosti donose nove standarde u evaluaciji političkog života i konfrontiraju vođe s aktivnim, artikuliranim građanima (Inglehart, 1999:250). Drugim riječima, postmaterijalističke vrijednosti su one „više" vrijednosti koje se nalaze na vrhu piramide odnosno hijerarhije potreba u Maslovljevoj teoriji (Sekulić, 2014).

Takva globalna slika sugerirala bi linearno kretanje u društvenom razvoju i tome primjeren smjer promjena vrijednosti da u model nisu ugrađene i pretpostavke o mogućnosti promjena socijalnih okolnosti (primjerice, regresija blagostanja prema materijalnoj oskudici ili sigurnosnoj ugroženosti) i, posljedično, revitalizaciji vrijednosti koje se smatralo oslabljenim ili napuštenim. Naime, ako se društvene okolnosti promijene, tj. životna se sigurnost smanji, onda dolazi do obrata u vrijednosnim prioritetima, do pomaka prema „natrag" od postmaterijalizma prema „materijalističkim" vrijednostima. Jednako tako, u društvima u kojima nema pomaka prema povećanju standarda i sigurnosti, nema niti pomaka u smjeru postmaterijalističkih vrijednosti (Inglehart, 1999; Sekulić, 2014). Treba imati na umu kako unutar tako naznačenih socioekonomskih i povijesno-kulturnih okvira u formiranju vrijednosti sudjeluje još niz faktora koji doprinose više ili manje

izraženom vrijednosnom pluralizmu, kao i varijacijama vrijednosti kroz vrijeme ili po društvenim skupinama. U tom kontekstu treba podsjetiti kako se u istraživanjima najčešće ispituje utjecaj dobi, spola, obrazovanja, socioekonomskog statusa, socijalnog porijekla te političkih preferencija i religioznosti (Rokeach, 1973; Čulig i dr., 1982; Ilišin, 1988, 2002a, 2007, 2011; Radin, 1988, 2002, 2007; Ashford, Timms, 1992; Eisenstadt, 1992; Bromwick, Swallow, 2001; Schwartz, Rubel, 2005; Ferić, 2009; Sekulić, 2014).

Vrijednosti mladih intrigantan su predmet istraživanja jer omogućuju stjecanje uvida u (dis)kontinuitet novih generacija, a time i suvremenih društava. Riječ je o tome da su mladi, kod kojih proces socijalizacije još nije dovršen, više izloženi različitim utjecajima iz društvene okoline nego starija populacija, pa se i eventualne promjene kod njih ranije registriraju. Otuda se „proučavanjem mladih istodobno dobiva uvid u postojeće procese i odnose u danom društvu, ali otkrivaju i trendovi koji anticipiraju vjerojatna buduća kretanja" (Ilišin, Radin, 2002:15). S time su u skladu i očekivanja suvremenog društva u pogledu mlade generacije – od nje se, s jedne strane, očekuje da bude nastavljač i čuvar postojećeg, a s druge strane nosilac novoga i drukčijega, što je nužno za adekvatnu prilagodbu svakog današnjeg društva sve dinamičnijim globalnim promjenama. Štoviše, upravo su mladi prepoznati kao glavni nositelji postmaterijalističkih, emancipacijskih vrijednosti, osobito u odnosu na političke strukture (Inglehart, 1999). Odgovoriti takvim zahtjevima nije lako, pa su mladi često prokazivani ili kao nedovoljno prilagođeni, ili kao razočaravajući konformisti, ili kao nositelji obnove retrogradnih društvenih vrijednosti.

Sazrijevanje i ulazak u svijet rada i odraslih uvijek je tegoban proces, a danas je sve dugotrajniji i suočen s rizicima kojih su nekadašnje generacije mladih bile uglavnom pošteđene. Tako su brojne studije o suvremenoj mladeži (Furlong, Cartmel, 1997; Roche, Tucker, 1997; Wyn, White, 1997; Miles, 2000; France, 2007; Kehily, 2007) u velikoj mjeri zaokupljene pitanjem stjecanja identiteta u današnjem pluralnom, globaliziranom i nesigurnom svijetu. Upravo su vrijednosti jedan od ključnih elemenata u procesu izgradnje identiteta, jer one „govore nešto o velikim pitanjima: tko smo; odakle dolazimo; kamo idemo;

kako možemo definirati svoj identitet; što želimo postati; što mislimo o drugima ili različitosti?“ (Lindh, Korhonen, 2010:138). Takva pitanja posebno muče mlade koji prolaze kroz intenzivan proces socijalizacije, iako se identitet razvija i mijenja tijekom cijeloga života. Kao što istraživači mladih sugeriraju, u promjenjivom svijetu, gdje su kolektivne i zajedničke vrijednosti fragmentirane, formiranje identiteta i integriteta na individualnoj razini je zahtjevan proces. Opadanje utjecaja tradicije i socijalnih institucija zbiva se usporedo sa snaženjem trenda individualizacije, a rastuća vjera u vlastite sposobnosti i osobni autoritet povećava i individualnu odgovornost za donošenje odluka o tome što je dobro, a što loše. Ili, kao što U. Beck (1992) primjećuje, iako pojedinci ne mogu umaći strukturalnim silama u društvu, oni mogu odlučiti koje će od tih sila uvažavati, a koje ignorirati. Ukratko, „u dinamičnom i globaliziranom svijetu ključne su sposobnosti za razumijevanje i svladavanje različitih socijalnih i kulturnih realnosti te za konstruiranje vlastitog identiteta i vrijednosno utemeljenog pogleda na svijet, osobito za mlade ljude“ (Lindh, Korhonen, 2010:137).

Sve ranije spomenute teškoće pri izgradnji vlastita identiteta i integriteta s kojima se susreću mladi u razvijenim dijelovima svijeta – u što je uključeno i formiranje sustava vrijednosti – pogađaju i mlade u tranzicijskim zemljama, pa tako i u Hrvatskoj. Međutim, mladi u tranzicijskim zemljama suočavaju se i s globalno prisutnim rizicima koji se, zbog specifičnih problema tih društava, dodatno produbljuju i proširuju (Wallace, Kovatcheva, 1998; Wyn, Dwyer, 1999; Ule i dr., 2000; Kovatcheva, 2001; Tomić-Koludrović, Leburić, 2001; Ilišin, Radin, 2002, 2007; Roberts, 2003; Walter, 2006). Naime, njihovo odrastanje u jedinstvenom sociopovijesnom razdoblju obilježeno je dvostrukom tranzicijom: s jedne strane mladi prolaze kroz univerzalno prijelazno razdoblje iz mladosti u odraslost, a s druge strane taj se proces odvija u društvu koje se također transformira. Tako se socijalizacija mladih u tranzicijskim društvima odvija u uvjetima u kojima su društvene institucije i norme koje su usmjeravale prelazak u svijet odraslih nestale ili se i same temeljito preobražavaju. Pritom se pokazuje kako je dio nekadašnjih društvenih vrijednosti uglavnom napušten ili devalviran,

uslijed čega međugeneracijska transmisija postaje upitna, dok se nove vrijednosti razmjerno usporeno instaliraju i interioriziraju. Tako su mladi u znatnoj mjeri prepušteni inidividualnoj potrazi za identitetom, integritetom i vlastitim životnim ciljevima.

U Hrvatskoj se ta potraga zbiva u društvu u kojem je u tranzicijskom razdoblju umjesto detradicionalizacije (Beck, 1992) na djelu bio proces retradicionalizacije (Županov, 1995). Retradicionalizacija je predstavljala odmak od socijalističke ideologije i prakse, pri čemu je došlo do ponovne uspostave tradicionalističkih vrijednosti (Županov, 2002) koje su podrazumijevale povećanu religioznost, a time i „duhovnu obnovu", te nacionalizam, poglavito nacionalni ekskluzivizam koji počiva na ideji da pripadnici različitih etničkih skupina ne mogu živjeti zajedno (Sekulić, 2014). Stoga se može reći kako su novonastali prevladavajući sociokulturni uvjeti, posebice krajem devedesetih godina dvadesetog stoljeća, postali svojevrstan uteg u ostvarivanju liberalno-demokratskih načela nužnih za izgradnju demokratskog društva. Otuda su promjene u postsocijalističkom hrvatskom društvu rezultirale revitalizacijom tradicionalnih i jačanjem materijalističkih vrijednosti te usporenim rastom prihvaćanja postmaterijalističkih vrijednosti (Županov, 1995, 2002; Cifrić, 1996; Karajić, 2000; Labus, 2000; Sekulić, 2014). Tako istraživanja upućuju na zaključak da je na djelu svojevrsna pluralizacija vrijednosti, što se prepoznaje u dominaciji mješovitih tipova vrijednosnih orijentacija (Cifrić, 1996; Karajić, 2000; Sekulić, 2014), a iz čega se može zaključiti da proces retradicionalizacije nije zaustavio ali jest usporio daljnju modernizaciju hrvatskog društva. Naznačena kretanja predstavljaju kontekst unutar kojeg se u ovom radu propituju i vrijednosti mlade populacije u Hrvatskoj.

Fokusiranje na mlade u ispitivanju eventualnih promjena vrijednosti u suvremenome hrvatskom društvu proizlazi iz načelnih pretpostavki da mladi nisu samo najfleksibilniji segment populacije, nego i najmanje opterećen socijalističkim naslijeđem budući da se njihova socijalizacija odvija u novom društvenom i političkom poretku. Pritom se uvažava i spoznaja da mladi nisu homogena društvena skupina jer su međusobno raslojeni sukladno raslojenosti društva čiji su integralni dio.

Metodološke napomene

Glavni predmet ove analize su struktura i dinamika vrijednosti mladih u Hrvatskoj u posljednja tri desetljeća. U analizi se polazi od tri temeljne hipoteze: 1) vrijednosti mladih hijerarhijski su organizirane i povezuju se u prepoznatljive vrijednosne orijentacije; 2) tijekom promatranog vremena mijenjao se stupanj poželjnosti i hijerarhija ispitivanih vrijednosti; 3) u zastupanju promatranih vrijednosti mladi se međusobno razlikuju s obzirom na različita socijalna obilježja. U skladu s tim postavljeni su i ciljevi istraživanja, a to je ustanoviti i analizirati hijerarhiju i strukturu vrijednosti suvremene generacije mladih u Hrvatskoj, opseg i smjer promjena promatranih vrijednosti tijekom kasnoga socijalističkog i tranzicijskog razdoblja te međusobno diferenciranje mladih u pogledu prihvaćanja promatranih vrijednosti.

U radu se koriste podaci iz pet empirijskih istraživanja provedenih na reprezentativnim uzorcima mladih iz cijele Hrvatske[1]:

– 1986. godine 1250 ispitanika u dobi od 15. do 27. godine života
– 1999. godine 1700 ispitanika u dobi od 15. do 29. godine života
– 2004. godine 2000 ispitanika u dobi od 15. do 29. godine života (uz kontrolni uzorak od 1000 ispitanika starijih od 30 godina)
– 2012. godine 1500 ispitanika u dobi od 14. do 27. godine života[2]
– 2013. godine 2000 ispitanika u dobi od 15. do 29. godine života.

Komparacijom distribucije odgovora u različitim vremenskim točkama ustanovljene su promjene u hijerarhiji vrijednosti mladih. Faktorskom analizom setova vrijednosti iz istraživanja provedenih 2012. i 2013. godine ustanovljeno je njihovo strukturiranje, a primjenom analize varijance i t-testa međusobno diferenciranje mladih u pogledu prihvaćanja konstruiranih vrijednosnih orijentacija. Za analizu

[1] Riječ je o istraživačkim projektima Instituta za društvena istraživanja u Zagrebu: *Položaj, svijest i ponašanje mlade generacije Hrvatske* (1986), *Vrijednosni sustav mladih i društvene promjene u Hrvatskoj* (1999), *Mladi i europski integracijski procesi* (2004) i *Perceptions and attitudes of young people in Croatia towards a changing reality* (2012, u suradnji sa Zakladom Friedrich Ebert) te o istraživanju Ministarstva socijalne politike i mladih *Potrebe, problemi i potencijali mladih u Hrvatskoj* (2013).

[2] Za potrebe ove analize usporedba vrijednosti iz istraživanja u 2004. i 2012. godini uzima u obzir ispitanike između 15 do 27 godina života.

tog diferenciranja korišteno je sedam sociodemografskih i socijalnih obilježja mladih: spol, dobna kohorta, socioprofesionalni status, stupanj obrazovanja ispitanika i oca, rezidencijalni status i regionalna pripadnost. U obzir su uzete samo one razlike koje su statistički značajne na razini .0001 i manje.

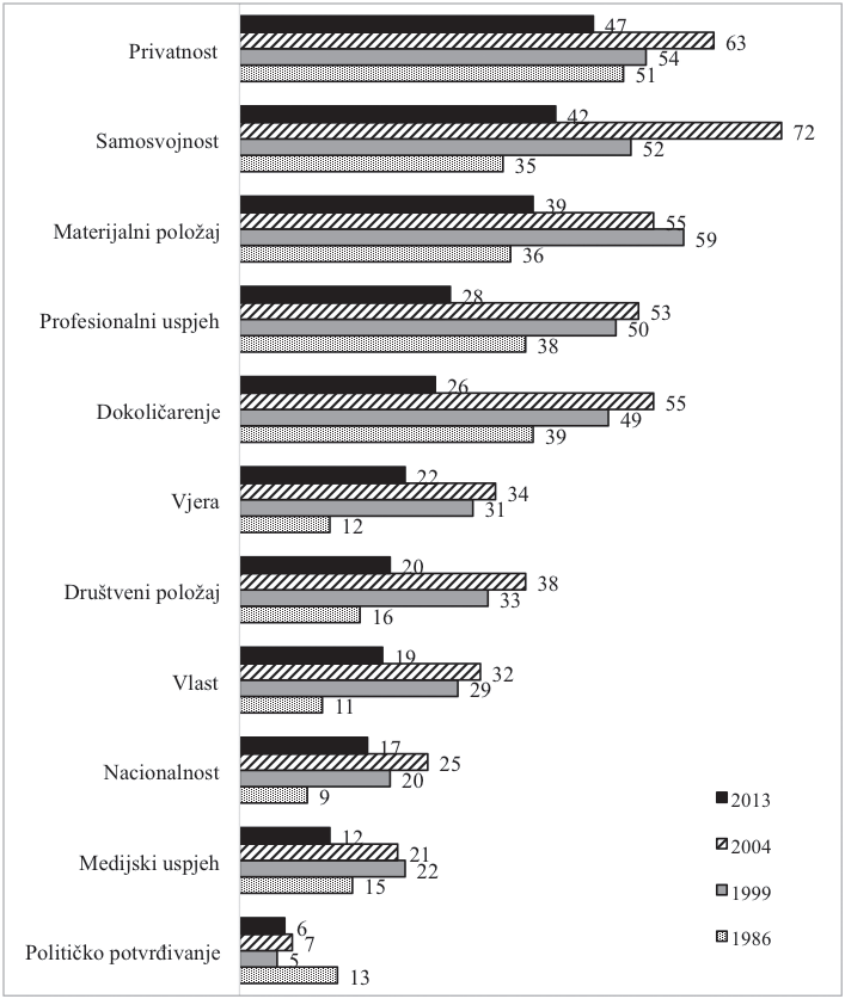
Individualne i društvene vrijednosti

Za analizu individualnih i društvenih vrijednosti koristimo dva seta varijabli: jedan sadrži određene okolnosti i situacije u osobnom i društvenom životu za koje ispitanici određuju stupanj poželjnosti, a drugi deklarirane interese, tj. samoprocjenu stupnja osobnog zanimanja za određene pojave.

Poželjni životni ciljevi su imenovani kao sljedećih 11 individualnih i društvenih vrijednosti: *materijalni položaj* („Dobar materijalni položaj, više novca, stan“); *profesionalni uspjeh* („Postati poznat u svom zanimanju po rezultatima svoga rada“); *društveni položaj* („Ugledan društveni položaj“); *vlast* („Doći na rukovodeći položaj“); *političko potvrđivanje* („Potvrditi se u radu političkih stranaka i institucija“); *medijski uspjeh* („Postati poznat u sportu, glazbi i zabavi“); *nacionalnost* („Iskazivati svoju nacionalnu pripadnost i biti vjeran nacionalnoj tradiciji“); *vjera* („Živjeti u skladu s učenjem svoje vjere“); *privatnost* („Živjeti mirno u krugu obitelji i prijatelja“); *dokoličarenje* („Razonoditi se i zabavljati po volji“) i *samosvojnost* („Biti svoj gospodar i baviti se samo onim što se želi“).

Stupanj prihvaćanja svakog cilja ispitanici su označavali na četverostupanjskoj ljestvici: od „vrlo poželjno“ (4) do „potpuno nepoželjno“ (1). U Grafikonu 1 prikazani su postoci odgovora na najvišem stupnju poželjnosti u četiri vremenske točke, a podaci su hijerarhizirani prema onima prikupljenim u istraživanju iz 2013. godine.

Grafikon 1: Komparativni prikaz vrijednosti mladih 1986–2013. (%)



Komparativni podaci pokazuju da je tijekom proteklih 30-ak godina hijerarhija individualnih i društvenih vrijednosti mladih bila uglavnom stabilna – na vrhu ljestvice trajno su vrijednosti koje pripadaju sferi privatnosti, a na začelju one koje su povezane sa sferom javnosti[3]. No

[3] Korisno je znati da je 2004. godine slična hijerarhija ovdje analiziranih vrijednosti ustanovljena i kod starijih ispitanika, pri čemu su među njima bile znatno više prihvaćene vrijednosti privatnosti i vjere – štoviše, stariji su primjetno više nego mladi zastupali općenito tradicionalne vrijednosti (Radin, 2007:150).

zamjetno je da najnovija generacija mladih ispitivane vrijednosti zastupa manjim intenzitetom, pri čemu nijedna nije većinski prihvaćena kao „potpuno poželjna". Po tome su najsličniji mladima iz 1980-ih kada je samo privatnost uživala većinsku potporu, a istodobno se primjetno više razlikuju od mladih iz prethodnih istraživanja u tranzicijskom razdoblju kada su sve ispitivane vrijednosti bile više prihvaćene. Ti najnoviji trendovi svojevrsne suzdržanosti u intenzitetu opredjeljivanja vjerojatno su uvjetovani nepovoljnim, odnosno recesijskim i kriznim društvenim okolnostima. Drugim riječima, poželjnost ispitanih vrijednosti unekoliko se relativizira, jer većina mladih nije dostatno sigurna kako će uspjeti izgraditi život u kojem će moći realizirati svoje životne ciljeve, kao što vjerojatno opada i broj onih koji su uspjeli ostvariti neke značajne ciljeve.

Zanimljivo je dodatno usporediti rezultate ispitivanja iz 1986. i 2013. godine, pri čemu je uočljivo opadanje zastupanja vrijednosti dokoličarenja, profesionalnog uspjeha i političkog potvrđivanja uz porast prihvaćanja vrijednosti vjere[4], nacionalnosti, vlasti i samosvojnosti. Istodobno, na važnosti su izgubile vrijednosti usmjerene na profesionalnu i političku afirmaciju kao i na prepuštanje zabavi, iz čega je moguće pretpostaviti da su neki ranije poželjni načini individualne samorealizacije postali manje privlačni ili pristupačni. Ukupno gledajući, može se zaključiti da je tijekom promatrana tri desetljeća došlo do blagih promjena u vrijednosnoj hijerarhiji mladih, i to prije

[4] Pokazatelji o rastu prihvaćanja vrijednosti vjere i interesa za vjeru među mladima u Hrvatskoj od socijalističkog do tranzicijskog razdoblja, kao i o oscilacijama vrednovanja vjere tijekom postsocijalističkog razdoblja, komplementarni su podacima o religijskoj samoidentifikaciji mladih. Konkretno, usporedbom nalaza za 1986, 1999. i 2013. godinu ustanovljeno je da se udio religioznih ispitanika kretao od 29% preko 77% do 60%, broj neodlučnih od 23% preko 20% do 19%, a broj nereligioznih od 48% preko 13% do 22%. Kraće rečeno, od socijalističkog razdoblja do danas broj religiozne mladeži se udvostručio, a broj nereligiozne dvostruko smanjio, dok je udio neodlučnih mladih ostajao uglavnom na istoj razini (oko petine ispitanika). Može se, dakle, zaključiti da je trend koji pokazuje kako je nakon enormnog rasta broja mladih koji se identificiraju kao religiozni došlo do primjetnog opadanja njihova broja, sukladan trendu opadanja broja onih koji prihvaćaju vjeru kao vrijednost. No naznačene promjene nisu jednoznačne, jer iako je oslabilo prihvaćanje i drugih promatranih vrijednosti, vjera je istodobno napredovala na hijerarhijskoj ljestvici vrijednosti.

svega u korist, s jedne strane, individualizma, što je karakteristika postmaterijalističkih tendencija, a s druge strane materijalističkih i posebice tradicionalističkih vrijednosti, što je u suglasju s promjenama društveno-političkog poretka te procesom retradicionalizacije u suvremenome hrvatskom društvu.

Faktorskom analizom promatranih vrijednosti mladih izlučena su tri faktora (ukupne varijance 56,1%), gotovo identična onima dobivenim u ranijim istraživanjima mladih. Te se latentne dimenzije mogu promatrati kao svojevrsne vrijednosne orijentacije mladih (Tablica 1).

Tablica 1: Faktorska struktura vrijednosti mladih 2013.

Vrijednosti	**Faktor 1**	**Faktor 2**	**Faktor 3**
Političko potvrđivanje	**.734**		
Vlast	**.658**	.389	
Medijski uspjeh	**.599**		
Profesionalni uspjeh	**.560**	.391	
Društveni položaj	**.544**	.495	
Samosvojnost		**.738**	
Materijalni položaj		**.714**	
Dokoličarenje		**.683**	
Vjera			**.811**
Privatnost			**.788**
Nacionalnost	.530		**.561**
% zajedničke varijance	*21,4*	*19,6*	*15,1*

Faktor 1: *društveni uspjeh*; faktor 2: *individualna autonomija*; faktor 3: *tradicionalizam*

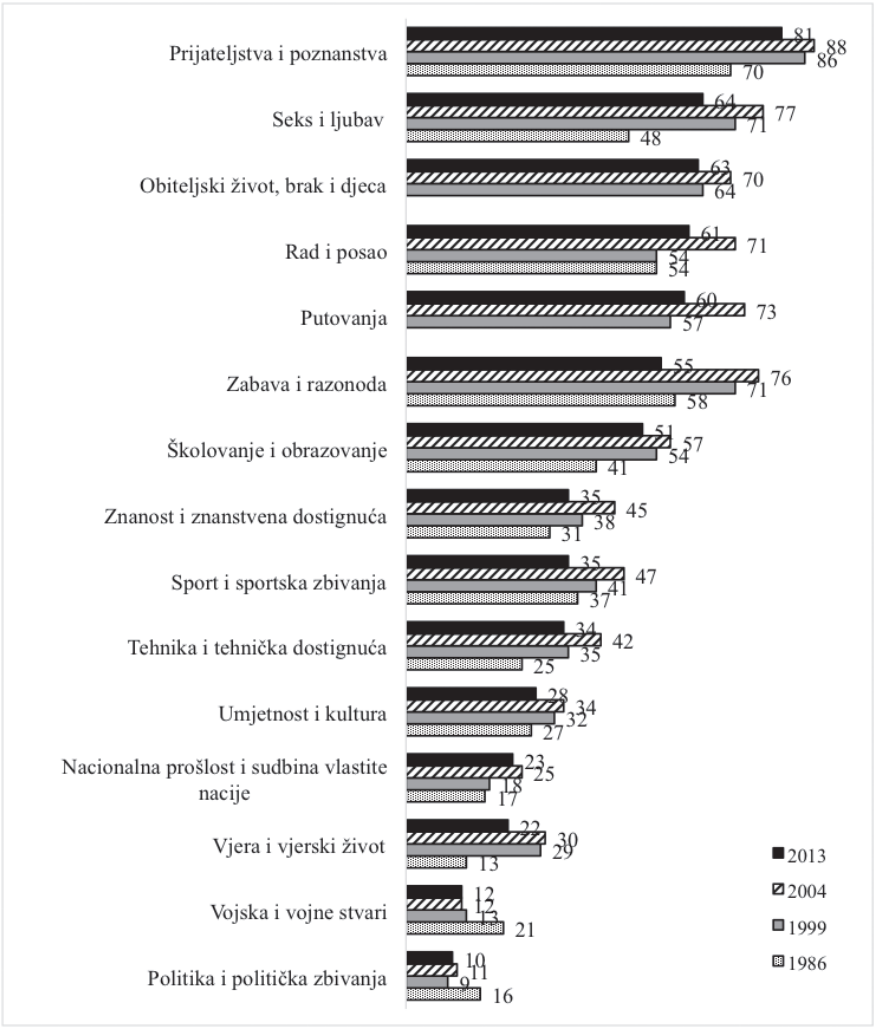
Društveni uspjeh je faktor koji obuhvaća različite vrijednosti – u većoj mjeri materijalističke, a manjoj postmaterijalističke – čiji je „zajednički nazivnik" potreba za stjecanjem moći i javnom afirmacijom, odnosno smoaktualizacijom. U tom se faktoru osobito prepoznaju muškarci (t-omjer=7,84) i učenici (F-omjer=23,07), a najmanje nezaposleni i zaposleni. Uz to, prihvaćanje ovih vrijednosti opada s porastom dobi (F-omjer=46,13) i stupnjem obrazovanja mladih (F-omjer=26,45). To dijelom znači da što su mladi socijalno zreliji i profesionalno kompe-

tentniji, više odustaju od ambicija da steknu javno priznanje i utjecaj. Iz toga slijedi mogući zaključak kako mladi, suočeni s nizom teškoća u procesu integriranja u svijet odraslih i društvo općenito, svoje životne ciljeve preusmjeravaju na životna područja u kojima ih je lakše ostvariti. S druge strane, moguće je pretpostaviti da s ostvarenjem određenih ambicija – a što se zbiva zahvaljujući višim razinama obrazovanja i ulaskom u zrelije mladenačke godine – vrijednosti društvenog uspjeha postaju manje značajne.

Individualna autonomija kao vrijednosni obrazac ponajprije govori o potrebi mladih da budu što nezavisniji u izboru onoga čime će se baviti u životu, uz dobro osigurane materijalne uvjete života i mogućnosti uživanja u zabavi i razonodi. Pritom se može reći da se također radi o amalgamu postmaterijalističkih i materijalističkih vrijednosti. Obilježja mladih koja su povezana s (ne)prihvaćanjem ove latentne dimenzije uglavnom su suprotna onima koja su povezana s orijentacijom na društveni uspjeh. Konkretno, neovisnost natprosječno ističu studenti (F-omjer=6,02) nasuprot učenicima, pri čemu prihvaćanje tog faktora raste s dobi (F-omjer=10,83) i stupnjem obrazovanja ispitanika (F-omjer=10,16) i njihovih očeva (F-omjer=8,99). Ovdje je uočljivo da vrednovanje neovisnosti, odnosno individualne autonomije raste paralelno s porastom socijalnih kompetencija mladih, što znači kako su te vrijednosti značajnije mladima koji imaju bolje uvjete za njihovo ostvarivanje.

Tradicionalizam je vrlo prepoznatljiva latentna dimenzija u kojoj su religija, obitelj i nacija međusobno povezana identitetska uporišta. Taj faktor natprosječno zastupaju mlade žene (t-omjer=5,45), nezaposleni (F-omjer=11,81), stanovnici Dalmacije i istočne Hrvatske (F-omjer=14,00) te ispitanici sa završenom osnovnom ili trogodišnjom stručnom školom (F-omjer=24,59). Istodobno, najmanje skloni tradicionalističkim vrijednostima su studenti iz Zagreba te Istre i Primorja, visokoobrazovani, kao i oni čiji je otac završio fakultet. Ovdje je vidljiva polarizacija mladih po linijama osobnih socijalnih kompetencija i porijekla, tako da tradicionalizam veću potporu uživa među mladima nižeg obrazovanja i socijalnog porijekla te onima koji odrastaju u regijama snažnije obilježenima tradicionalnim vrijednostima i odnosima.

Grafikon 2: Komparativni prikaz interesa mladih 1986–2013. (%)



Individualne i društvene vrijednosti ispitivane su i posredstvom interesa koje D. Pantić (1980:29) definira kao „jedan oblik (uglavnom terminalnih) vrednosti za koje je karakteristična zaokupljenost svesti omiljenim sadržajima i/ili bavljenje izabranim aktivnostima“. Interesi su mjereni na trostupanjskoj ljestvici (1=nikakav, 2=osrednji, 3=velik), a u analizi se koristi distribucija odgovora samo na najvišem stupnju.

Podaci za četiri vremenske točke prikazani su u Grafikonu 2, a ljestvica je ponovo konstruirana na osnovi podataka prikupljenih 2013. godine.

Hijerarhija iskazanih interesa tijekom promatranih desetljeća je oscilirala, pri čemu su rijetke drastične promjene. I u ovom se slučaju pokazuje da su trajno na vrhu ljestvice interesi koji se tiču privatnog života, a na začelju oni koji su povezani s javnim životom[5]. Također je vidljivo da je u posljednjem istraživanju u usporedbi s dva ranija iz tranzicijskog razdoblja registrirano smanjenje interesa za gotovo sve ispitivane pojave. U tom je kontekstu osobito intrigantno opadanje zainteresiranosti za zabavu i razonodu koja je u svim prethodnim istraživanjima permanentno bila među prva tri interesa, a u najnovijem je na sedmome mjestu. Znači li to kako se suvremena generacija mladih tako i toliko dobro zabavlja da to više ne smatra značajnim, ili da zbog kriznih okolnosti osjeća da nema mogućnosti za željenu zabavu i razonodu, ostaje otvoreno pitanje.

Za razliku od prethodno analiziranih vrijednosti kao ciljeva kojima mladi teže, promjene koje su se dogodile u iskazanim interesima od 1986. do 2013. pokazuju da je današnja generacija mladih, i pored slabljenja istih interesa tijekom tranzicijskog razdoblja, znatno više zainteresirana za svijet oko sebe negoli su to bili mladi u kasnom socijalizmu. Tako se izrazito povećao interes mladih za seks i ljubav, prijateljstva i poznanstva te školu i obrazovanje, a potom za tehnička postignuća, vjeru, posao i nacionalna pitanja, dok se smanjio interes samo za vojsku, politiku i zabavu. Gledajući te promjene integralno, može se reći da je u demokratskom sustavu ionako slab interes mladih za javni život dodatno oslabio, dok je unutar sfere privatnosti ponajviše porasla zainteresiranost za najintimnija područja svakodnevnoga života. Moglo bi se tek spekulirati da je veliki porast zainteresiranosti mladih za seks i ljubav te prijateljstva i poznanstva u posljednjih 15-ak godina

[5] Razlike između mladih i starijih 2004. godine u pogledu deklariranih interesa pokazale su se izraženije nego u prethodnom setu vrijednosti, što je utjecalo i na formiranje unekoliko različitih hijerarhija interesa. Očito je da su interesi znatno više uvjetovani generacijskim specifičnostima pa su tako mladi bili puno manje nego stariji zainteresirani za obiteljski život, vjeru, naciju i politiku, a znatno više za prijateljstva, seks i ljubav, zabavu i putovanja (Ilišin, 2007:193). Važno je napomenuti da su se i u ovom slučaju stariji pokazali većim tradicionalistima od mladih.

indikator njihove potrebe da prevladaju učestalo spominjanu otuđenost u modernim vremenima.

Faktorska analiza interesa mladih proizvela je četiri latentne dimenzije (ukupne varijance 51,8%). Dobivene interesne orijentacije prikazane su u Tablici 2.

Tablica 2: Faktorska struktura interesa mladih 2013.

Interesi	**Faktor 1**	**Faktor 2**	**Faktor 3**	**Faktor 4**
Znanost i znanstvena dostignuća	**.779**			
Umjetnost i kultura	**.760**			
Školovanje i obrazovanje	**.564**		.352	
Tehnika i tehnička dostignuća	**.532**			.436
Politika i politička zbivanja	**.441**			
Prijateljstva i poznanstva		**.711**		
Zabava i razonoda		**.709**		
Seks i ljubav		**.674**		
Putovanja	.309	**.601**		
Vjera i vjerski život			**.748**	
Obiteljski život, brak i djeca			**.678**	
Rad i posao			**.573**	
Nacionalna prošlost i sudbina vlastite nacije			.416	.405
Vojska i vojne stvari				**.753**
Sport i sportska zbivanja				**.673**
% zajedničke varijance	*15,1*	*14,2*	*11,7*	*10,8*

Faktor 1: *spoznajna orijentacija*; faktor 2: *socijabilna orijentacija*; faktor 3: *tradicionalistička orijentacija*; faktor 4: *kompeticijska orijentacija*

Spoznajna orijentacija jasno upućuje na potrebu mladih za prikupljanjem informacija i stjecanjem znanja iz različitih područja života. Otuda je očekivano da prihvaćanje tih interesa raste usporedo s porastom stupnja obrazovanja ispitanika (F-omjer=33,09) i njihovih očeva (F-omjer=29,44) te urbaniziranošću mjesta stanovanja (F-omjer=7,95).

Taj faktor natprosječno zastupaju još studenti, za razliku od učenika i nezaposlenih (F-omjer=21,18), kao i žitelji Istre i Primorja te Zagreba, nasuprot mladima iz Dalmacije i istočne Hrvatske (F-omjer=9,02). Iz navedenih trendova uočljivo je da razvoj spoznajne orijentacije u primjetnoj mjeri ovisi o socijalnim kompetencijama mladih i razvijenosti sredine u kojoj žive.

U prihvaćanju *socijabilne orijentacije*, koja sadrži interese koji su među anketiranom populacijom najrašireniji i koji svjedoče o „tipičnoj" potrebi mladih za druženjima i opuštanjem, ispitanici su nešto homogeniji. No i te interese natprosječno ističu mladi iz Zagreba te Istre i Primorja – za razliku od onih iz središnje Hrvatske (F-omjer=4,76) – te najmlađi (F-omjer=7,96) i najniže obrazovani ispitanici (F-omjer=8,49). Riječ je, zapravo, o onim skupinama mladih koji su još u srednjoj školi i adolescentskoj dobi, koju karakterizira snažna orijentacija na vršnjake i zajedničku zabavu.

Tradicionalistička orijentacija je faktor koji je vrlo prepoznatljiv po trolistu obitelj-vjera-nacija, uz dodatak interesa za posao (kojeg se u ovom kontekstu može shvatiti ponajprije kao izvor egzistencije obitelji). U ovom su slučaju mladi znatno diferencirani: kao zastupnici tradicionalizma ističu se žene (t-omjer=8,66), stanovnici Dalmacije (F-omjer=9,58) i ruralnih naselja (F-omjer=7,05), nezaposleni (F-omjer=7,36) i djeca niže obrazovanih očeva (F-omjer=24,25). Manje skloni tradicionalizmu su studenti iz Istre i Primorja, Zagreba i središnje Hrvatske, kao i iz najurbanijih sredina. Prikazani nalazi potvrđuju kako je prihvaćanje tradicionalističkih vrijednosti uvelike uvjetovano različitim sociokulturnim uvjetima socijalizacije, pri čemu se mladi nižega socijalnog porijekla pokazuju kao najviše zainteresirani za tradicionalne vrijednosti.

Konfiguraciju *kompeticijske orijentacije* čine interesi za vojsku i sport, zbog čega se očekuje da tu orijentaciju natprosječno zastupaju muškarci (F-omjer=23,01). Njima se pridružuju nezaposleni (F-omjer=11,14), ispitanici sa završenom osnovnom školom (F-omjer=14,30) i oni koji žive u središnjoj i istočnoj Hrvatskoj (F-omjer=8,36). Na drugoj su strani studenti, ispitanici s akademskim obrazovanjem i stanovnici Istre i Primorja. Ukratko, veće zastupanje

kompeticijske interesne orijentacije ponovo je više prisutno među mladima nižih socijalnih kompetencija i statusa.

Političke vrijednosti

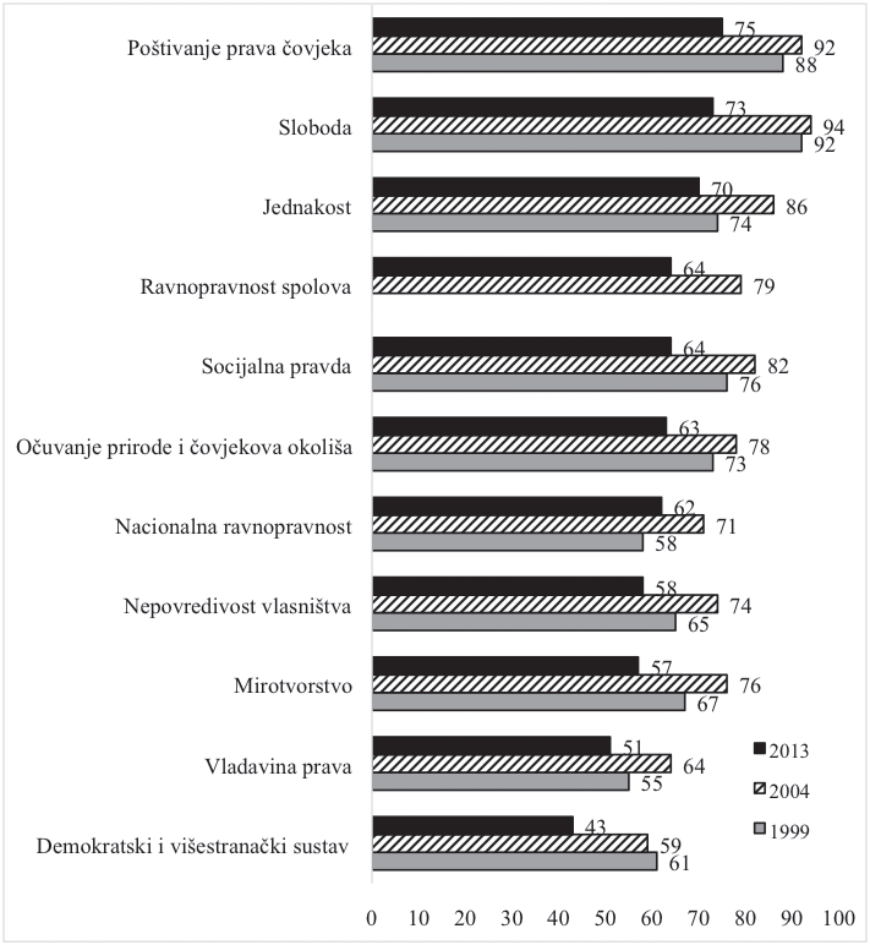
Političke vrijednosti su u ovoj analizi reprezentirane ustavnim vrijednostima i prioritetima hrvatske politike. Odabrani su ovi setovi vrijednosti jer daju uvid u prihvaćenost temeljnih liberalno-demokratskih vrijednosti uz percepciju važnosti konkretnih političkih ciljeva koje bi trebali realizirati glavni nositelji izvršne vlasti u Hrvatskoj.

Prvo analiziramo prihvaćanje 10, odnosno 11 načela koja su u članku 3. Ustava RH navedena kao najviše vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske. Riječ je o temeljnim vrijednostima liberalno-demokratskog poretka, pri čemu ispitanicima nije rečeno kako se radi o Ustavom propisanim vrijednostima, nego su oni na četverostupanjskoj skali (od „vrlo važno" do „potpuno nevažno") procjenjivali „vrijednosti društvenog i političkog poretka". U Grafikonu 3 prikazani su podaci na stupnju „vrlo važno" iz tri istraživanja realizirana u tranzicijskom razdoblju, a hijerarhija je prikazana prema podacima istraživanja iz 2013. godine.

S ustavnim vrijednostima dogodilo se slično što i s individualnim i društvenim vrijednostima u tranzicijskom razdoblju: njihovo je prihvaćanje u posljednjem ispitivanju oslabilo – i u usporedbi s 1999, i naročito s 2004. godinom – premda gotovo sve ustavne vrijednosti i nadalje ostaju vrlo visoko prihvaćene[6]. Iako su rangovi ostali uglavnom isti, u 2013. godini upada u oči izrazito opadanje prihvaćanja slobode, mirotvorstva, ravnopravnosti spolova te demokratskog i višestranačkog sustava. Ustanovljeno opće smanjenje prihvaćanja ustavnih, odnosno liberalno-demokratskih vrijednosti, izrazito je znakovito jer ukazuje na polagano gubljenje demokratskog potencijala mladih. U tom je kontekstu osobito indikativan trend trajnog opadanja prihvaćanja de-

[6] Simptomatično je da su 2004. godine sve ustavne vrijednosti mladi prihvaćali manje od starijih i to osobito demokratski i višestranački sustav, vladavinu prava, nepovredivost vlasništva i socijalnu pravdu, što je rezultiralo nekim razlikama u hijerarhiji ustavnih vrijednosti mladih i starijih (Ilišin, 2005:77). Na osnovi toga konstatirano je da su stariji zbog svog iskustva življenja u totalitarnom političkom sustavu bili spremni više cijeniti vrijednosti novoga demokratskog poretka.

Grafikon 3: Komparativni prikaz prihvaćanja ustavnih vrijednosti 1999–2013. (%)



mokratskog i višestranačkog sustava kao ustavne vrijednosti: štoviše, to je jedina vrijednost čije prihvaćanje nije poraslo u 2004. godini i jedina koja u posljednjem istraživanju uživa ispodpolovičnu podršku. Te tendencije jasno upućuju na kontinuirano – unatoč smjenama različitih političkih opcija u obnašanju vlasti – kompromitiranje funkcioniranja demokratskog i višestranačkog sustava u očima mladih, a što ih bar načelno čini prijemljivijima za devijacije političkog sustava u smjeru autoritarnih rješenja.

Faktorska analiza je proizvela dva faktora (ukupne varijance 66,1%) prikazana u Tablici 3.

Tablica 3: Faktorska struktura ustavnih vrijednosti 2013.

Ustavne vrijednosti	**Faktor 1**	**Faktor 2**
Jednakost	**.857**	
Sloboda	**.798**	
Poštivanje prava čovjeka	**.770**	.335
Nacionalna ravnopravnost	**.721**	.311
Socijalna pravda	**.702**	.432
Mirotvorstvo	**.659**	.398
Demokratski i višestranački sustav		**.847**
Vladavina prava		**.818**
Očuvanje prirode i čovjekova okoliša	.451	**.581**
Nepovredivost vlasništva	.469	**.532**
Ravnopravnost spolova	.461	**.510**
% zajedničke varijance	*39,7*	*26,4*

Faktor 1: *temeljne liberalno-demokratske vrijednosti*; faktor 2: *vrijednosti demokratskog poretka*

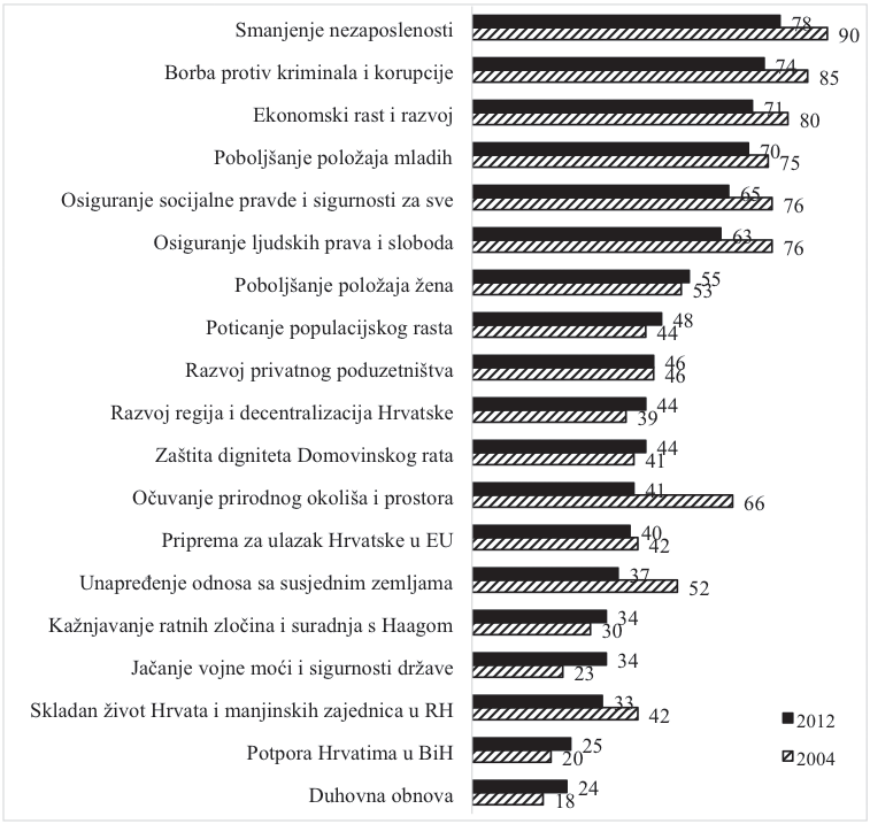
Temeljne liberalno-demokratske vrijednosti su faktor u kojem su najbolje saturirane „klasične" liberalno-demokratske vrijednosti. Rezultati analize su ukazali na znatno međusobno suglasje ispitanika jer te vrijednosti u većoj mjeri prihvaćaju jedino žene (t-omjer=-8,18) i visokoobrazovani ispitanici (F-omjer=6,54), za razliku od onih sa završenom trogodišnjom stručnom školom. Potonja diferencijacija nedvojbeno upućuje na važnost (akademskog) obrazovanja za podizanje senzibiliziranosti i razumijevanja temeljnih vrijednosti liberalne demokracije.

Nešto više nesuglasja ustanovljeno je kod *vrijednosti demokratskog poretka* koje natprosječno ističu studenti (F-omjer=8,02) i ispitanici s akademskim obrazovanjem (F-omjer=19,48). Pri tome prihvaćanje tih ustavnih vrijednosti raste s dobi ispitanika (F-omjer=18,22) i stupnjem obrazovanja njihovih očeva (F-omjer=6,54), dok su na drugom polu najmlađi ispitanici, učenici i mladi nižeg obrazovanja s identično

obrazovanim očevima. Za razliku od prethodnog faktora, u ovom se slučaju prepoznaje utjecaj kombiniranih obilježja mladih – konkretnije, socijalnog sazrijevanja, edukacije i obrazovnog kapitala obitelji – za bolje identificiranje i razumijevanje vrijednosti neophodnih za valjano funkcioniranje demokratskog poretka.

Politički prioriteti ili ciljevi kao instrumentalne političke vrijednosti moguće je istodobno promatrati i kao indikator percepcije aktualnih problema hrvatskog društva. Ujedno se može pretpostaviti da se radi o vrijednostima koje uvelike korespondiraju i s konkretnim političkim opredjeljenjima ispitanika, što može biti predmet nekih drugih analiza.

Grafikon 4: Komparativni prikaz političkih prioriteta 2004–2012. (%)



U ovom su slučaju ispitanici na četverostupanjskoj ljestvici – s intervalima od „nimalo“ do „puno“ – trebali odgovoriti u kojoj se mjeri aktualna vlada treba usmjeriti na ostvarenje svakog od ponuđenih ciljeva. U Grafikonu 4 prikazani su podaci na najvišem stupnju za dvije vremenske točke, a ljestvica je načinjena na osnovi podataka prikupljenih 2012. godine[7].

Usporedba distribucije odgovora pokazuje da je među mladima tijekom osam godina za veći broj prioriteta prihvaćanje više opalo nego poraslo[8]. To se prije svega odnosi na slabljenje potpore cilju očuvanja prirodnog okoliša i prostora, a potom prioritetima kao što su unapređenje odnosa sa susjednim zemljama, osiguranje socijalne pravde i ljudskih prava, smanjenje nezaposlenosti, borba protiv kriminala i korupcije te ekonomski rast i razvoj. Svakako je zanimljivo pitanje zašto se smanjilo isticanje onih političkih ciljeva koji su upravo početkom drugog desetljeća ovog stoljeća bili u žiži interesa javnosti i političkih aktera. Moguće je tek pretpostaviti da su zbog silne medijske eksploatacije i političke retorike u kojoj su gotovo svi isticali potrebu realizacije istih ciljeva, mladi počeli te prioritete doživljavati kao floskule. S druge strane, moguće je da je neuspjeh vladajućih garnitura da zaustave višegodišnju krizu sa svim pratećim negativnim posljedicama izazvao kod mladih defetističko raspoloženje, u kojem

[7] Percepcija političkih prioriteta ispitivala se i 1999. godine, ali tada pitanje nije bilo konstruirano kao intervalno, nego kao pitanje s višestrukim odgovorima, a sadržavalo je i manji broj ponuđenih ciljeva (primjerice ekonomski razvoj i borba protiv kriminala i korupcije tada nisu bili uključeni u instrument). Indikativno je da je te godine samo jedan politički cilj – smanjenje nezaposlenosti – istaknula većina ispitanika, pri čemu su na vrhu ljestvice prioriteta također bili osiguranje socijalne pravde i ljudska prava, a na dnu duhovna obnova i razvoj regionalnih posebnosti (Ilišin, 2002b:175).

[8] Kada je riječ o ispitivanju političkih prioriteta 2004. godine, ponovo se pokazalo da mladi sve političke ciljeve ističu manje nego stariji ispitanici, a osobito duhovnu obnovu, zaštitu digniteta Domovinskog rata, razvoj privatnog poduzetništva, borbu protiv kriminala i korupcije te ekonomski rast i razvoj (Ilišin, 2005:97). To je rezultiralo stanovitim razlikama u donjem dijelu ljestvice političkih ciljeva mladih i starijih, no nedvojbeno je da su obje skupine ispitanika podjednako percipirale probleme koji najviše pritišću hrvatsko društvo. Također je moguće spekulirati da općenito slabije prihvaćanje svih političkih vrijednosti među mladima u usporedbi sa starijima bar djelomice odražava njihovu trajno slabiju zainteresiranost za politiku.

se mnogi ciljevi doživljavaju nedostižnima. U prilog tome govori i to da je u onim slučajevima u kojima je zabilježen rast isticanja važnosti određenih ciljeva pomak vrlo skroman, od čega odstupa jedino malo veći porast isticanja potrebe za jačanjem vojne moći i sigurnosti države. No kada prikazane podatke promatramo integralno, može se konstatirati da većina mladih ponajprije ističe socio-ekonomske ciljeve, što je zacijelo povezano s egzistencijalnim problemima i njih i njihovih obitelji. Tim materijalističkim vrijednostima pridružuju se i postmaterijalističke, odnosno politički ciljevi čije je ostvarivanje povezano s funkcioniranjem pravne države i izgradnjom uređenog društva te ekološki odgovornim ponašanjem. Istodobno, trajno su na začelju duhovna obnova i potpora Hrvatima u Bosni i Hercegovini, premda u blagoj uzlaznoj putanji, a što koincidira s prethodno ustanovljenim osnaživanjem tradicionalizma među mladima danas.

Ispitivani politički prioriteti podvrgnuti su faktorskoj analizi koja je proizvela tri faktora (ukupne varijance 57,0%), čija je konfiguracija prikazana u Tablici 4.

Faktor *osiguranje socioekonomskog razvoja i pravde* sadrži kombinaciju socijalno-ekonomskih i emancipacijskih elemenata, odnosno objedinjuje materijalističke vrijednosti u smislu usmjeravanja politike na stvaranje okolnosti potrebnih za osiguranje egzistencije i postmaterijalističke vrijednosti okrenute potrebi zaštite ljudskih prava i okoliša. Premda ova latentna dimenzija gotovo listom uključuje najprihvaćenije političke prioritete, mladi su u pogledu njihova zastupanja prilično nehomogeni. Te ciljeve natprosječno ističu studenti i zaposleni, za razliku od učenika i nezaposlenih (F-omjer=23,91), kao i žitelji Zagreba i sjeverne Hrvatske nasuprot stanovnicima središnje Hrvatske (F-omjer=19,48). Potpora tim političkim ciljevima također raste linearno s dobi ispitanika (F-omjer=26,29), urbaniziranošću mjesta stanovanja (F-omjer=6,52) te stupnjem obrazovanja ispitanika (F-omjer=25,92) i njihovih očeva (F-omjer=14,76). Skup obilježja onih koji osobito ističu potrebu ostvarivanja socioekonomskog razvoja i pravde ponovo upućuje na socijalno kompetentnije podskupine mladih, odnosno one koji odrastaju u povoljnijim uvjetima i razvijaju veće aspiracije.

Tablica 4: Faktorska struktura političkih prioriteta 2012.

Politički ciljevi	**Faktor 1**	**Faktor 2**	**Faktor 3**
Smanjenje nezaposlenosti	**.767**		
Osiguranje socijalne pravde i sigurnosti za sve	**.755**		.334
Borba protiv kriminala i korupcije	**.753**		
Poboljšanje položaja mladih	**.741**		
Ekonomski rast i razvoj	**.724**		
Osiguranje ljudskih prava i sloboda	**.705**		.349
Poboljšanje položaja žena	**.618**	.343	
Očuvanje prirodnog okoliša i prostora	**.436**	.383	
Potpora Hrvatima u Bosni i Hercegovini		**.799**	
Duhovna obnova		**.694**	
Jačanje vojne moći i sigurnosti države		**.647**	
Poticanje populacijskog rasta	.388	**.595**	
Kažnjavanje ratnih zločina i suradnja s Haagom		**.567**	.317
Unapređenje odnosa sa susjednim zemljama		**.541**	.399
Zaštita digniteta Domovinskog rata	.337	**.516**	.317
Priprema za ulazak Hrvatske u Europsku uniju			**.775**
Razvoj regija i decentralizacija Hrvatske	.332		**.675**
Razvoj privatnog poduzetništva	.374		**.628**
Skladan život Hrvata i manjinskih zajednica u Hrvatskoj		.517	**.578**
% zajedničke varijance	*24,0*	*18,8*	*14,2*

Faktor 1: *osiguranje socioekonomskog razvoja i pravde*; faktor 2: *jačanje nacije i države*; faktor 3: *poticanje integracije, decentralizacije i poduzetništva*.

Jačanje nacije i države kao faktor inkorporira političke ciljeve koji podrazumijevaju konzervativan odnos prema naciji i državi, s primjetnom okrenutošću tradiciji. Zanimljivo je da taj korpus priori-

teta – premda osrednje do izrazito manjinski prihvaćenih u ispitanoj populaciji mladih – nema posebno izdvojenih zagovornika. Drugačije rečeno, sve promatrane podskupine mladih u podjednako ograničenoj mjeri podupiru ciljeve usmjerene na snaženje nacije i države.

Treći faktor – *poticanje integracije, decentralizacije i poduzetništva* – dijelom je rezidualne naravi, no osnovni ton mu daju ciljevi usmjereni na integracijske procese, kako europske tako i unutar zemlje, te regionalnu decentralizaciju i razvoj poduzetništva. Za te prioritete mladi plediraju to više što je stupanj njihova obrazovanja (F-omjer=29,33) i obrazovanja njihovih očeva (F-omjer=6,32) viši. Na osnovi toga može se reći da akademski obrazovana mladež porijeklom iz obitelji višega društvenog statusa u većoj mjeri nego druge podskupine mladih prepoznaje moguće dobrobiti za razvoj hrvatskog društva koji bi se zasnivao na integraciji i suradnji na europskoj i lokalnim razinama, većoj regionalnoj autonomiji i poticanju poduzetništva.

Zaključni osvrt

Shvaćene kao ciljevi kojima se teži i/ili poželjna vjerovanja i obrasci ponašanja, vrijednosti su povezane s potrebama pojedinaca i konkretnim društveno-političkim kontekstom. Polazeći od takve njihove kontekstualizacije u ovom je radu pozornost posvećena strukturi i dinamici individualnih, društvenih i političkih vrijednosti mladih u Hrvatskoj. U tu svrhu propitana je hijerarhija i obrasci međusobnog povezivanja vrijednosti te promjene koje su se u pogledu njihova prihvaćanja zbivale tijekom vremena. Analiza dinamike prihvaćanja ispitivanih vrijednosti mladih zasniva se na longitudinalno prikupljenim podacima iz pet istraživanja provedenih u posljednja dva do tri desetljeća.

U analizi individualnih i društvenih vrijednosti ishodišna vremenska točka je 1986. a završna 2013. godina, što je s jedne strane omogućilo usporedbu istraživačkih rezultata iz socijalističkog i postsocijalističkog razdoblja, a s druge detektiranje promjena koje su se događale tijekom tranzicijskog razdoblja u kojem se realizirala većina korištenih istraživanja. Pokazalo se da je među mladima dominantna usmjerenost na vrijednosti iz domene privatnosti i individualne afirmacije, dok su

vrijednosti iz sfere javnosti i društvenog angažmana redovito na začelju. Takva hijerarhija vrijednosti relativno je stabilna unatoč transformaciji društvenog i političkog poretka. U tranzicijskom razdoblju je, u usporedbi sa socijalističkim, raslo prihvaćanje svih vrijednosti (osim politike), no u drugoj dekadi 21. stoljeća dolazi do znatnog pada tog prihvaćanja. Tako je današnja generacija mladih po rezultatima istraživanja najviše slična mladima iz socijalističkog razdoblja, pri čemu i jedne i druge karakterizira odsutnost većinskoga snažnog prihvaćanja bilo koje – uz iznimku minimalno većinskog prihvaćanja privatnosti u socijalističkom razdoblju – od promatranih vrijednosti. Kako je u prvih 15-ak godina postsocijalističke Hrvatske prihvaćanje ispitivanih vrijednosti raslo, aktualni pad vjerojatno odražava splašnjavanje entuzijazma mladih u pogledu mogućnosti realizacije njihovih životnih ciljeva. U prilog takvu zaključku govori i činjenica da istovjetno opadanje nije zahvatilo interese mladih koji su pokazali znatno veću otpornost na utjecaj nepovoljnih društvenih okolnosti.

Mladi se međusobno znatno razlikuju u pogledu zastupanja individualnih i društvenih vrijednosti. Glavne linije diferenciranja su obrazovna postignuća, socioprofesionalni status i regionalna pripadnost mladih, nešto manje utjecaja ostvaruju spolna pripadnost i obrazovanost oca, a najmanje zrelost i tip mjesta stanovanja. To znači da na formiranje sustava analiziranih vrijednosti mladih ponajviše utječu njihove kompetencije stečene obrazovanjem, konkretne situacijske okolnosti i iskustva te uvjeti socijalizacije. Grubo sažimajući, može se reći kako je socijalno kompetentnija mladež (obrazovanija, višega socijalnog porijekla i statusa) više orijentirana na vrijednosti individualne afirmacije i samorealizacije, a mladi nižeg obrazovanja, socijalnog porijekla i statusa u znatno većoj mjeri podržavanju tradicionalnih vrijednosti. Iako unutar ustanovljenih generalnih kretanja mladi nisu potpuno suglasni, postojeća diferenciranja ne rezultiraju uspostavljanjem bitno različitih hijerarhija individualnih i društvenih vrijednosti promatranih podskupina mladih.

Ispitivanje političkih vrijednosti odvijalo se tijekom postsocijalističkog razdoblja, od 1999. do 2012. ili 2013. godine, pa je i analiza bila usmjerena isključivo na mijene tijekom tranzicijskog razdoblja. Iako

su ustavne vrijednosti bile trajno vrlo visoko prihvaćene – osobito poštivanje ljudskih prava, sloboda i jednakost – i njihovo je prihvaćanje u najnovije vrijeme primjetno oslabilo, pri čemu je naročito smanjena potpora demokratskom i višestranačkom sustavu. Takav trend zabilježen je i kod nekih političkih ciljeva kao što su očuvanje prirodnog okoliša i prostora te unapređenje odnosa sa susjednim zemljama. Na vrhu političkih prioriteta ustabilili su se smanjenje nezaposlenosti, borba protiv kriminala i korupcije te ekonomski rast i razvoj, dok se na dnu ljestvice prioriteta zadržavaju duhovna obnova i potpora Hrvatima u Bosni i Hercegovini. To pokazuje da hrvatsku mladež ponajviše zaokupljaju socioekonomski problemi, ali je ujedno zanimljivo kako je življenje u uvjetima gospodarske krize pridonijelo smanjenju isticanja tome odgovarajućih prioriteta. Ta tendencija, istovjetna ustanovljenoj u pogledu (ne)prihvaćanja individualnih i društvenih vrijednosti, ukazuje i na političku demoralizaciju i deziluzioniranost mladih u razdoblju demokratske konsolidacije i društvene krize.

U pogledu prihvaćanja ispitanih političkih vrijednosti, mladi su homogeniji nego kada je riječ o individualnim i društvenim vrijednostima. U ovom slučaju najviše diferenciranja proizvodi stupanj obrazovanja ispitanika i njihovih očeva, donekle njihov socioprofesionalni status i dob, a minimalno ostala promatrana obilježja. Drugim riječima, obrazovna postignuća važna su i za razumijevanje područja politike, potvrđujući se tako kao najvažnije socijalno obilježje u diferenciranju bilo koje ispitivane populacije, kako u pogledu njezina društvenog statusa i obrazaca ponašanja, tako i vrijednosti i stavova.

Zaključno treba ponoviti osnovne spoznaje proizašle iz prethodnih analiza. Najupečatljivije je to da je hijerarhija individualnih, društvenih i političkih vrijednosti, unatoč promjeni društveno-političkog konteksta i konkretnih događaja, ostajala razmjerno stabilna. Iz toga slijedi pretpostavka da dublje strukturne promjene vrijednosnih sustava ovise o širim, civilizacijskim promjenama koje se zbivaju postupno i zahvaćaju sve aspekte organizacije društvenog života, od tehnologije do kulturnih obrazaca. Druga važna spoznaja je da su se unutar temeljne stabilnosti u hijerarhijskom strukturiranju vrijednosti događali pomaci u njihovu pojedinačnom prihvaćanju. Tako je u tran-

zicijskom razdoblju – u usporedbi sa socijalističkim – uočljiv porast tradicionalne orijentacije mladih, a istodobno je u najnovije vrijeme registrirano smanjivanje prihvaćanja većine individualnih, društvenih i političkih vrijednosti. Ti trendovi ukazuju na utjecaj promijenjenih društveno-političkih okvira kao i konkretnih zbivanja u društvu na formiranje vrijednosnog sustava mladih. Preciznije, transformacija društveno-političkog poretka iz socijalističkog u liberalno-demokratski u hrvatskim okolnostima rezultirala je osnaživanjem tradicionalizma, dok je višegodišnja gospodarska i društvena kriza pridonijela slabljenju prihvaćanja većine promatranih vrijednosti. Otuda i slijedi zaključak da je taj trend indikator opadanja entuzijazma i aspiracija mladih u socioekonomski nepovoljnim i društveno nestabilnim okolnostima, što rezultira pojavom ne samo vrijednosnog pluralizma nego i svojevrsnoga vrijednosnog relativizma.

Literatura

Ashford, S. i Timms, D. (1992). *What Europe Thinks: A Study of Western European Values*. Aldershot: Dartmonth.

Beck, U. (1992). *Risk Society. Towards the New Modernity*. London: Sage.

Beck, U. i Beck-Gerusheim, E. (2002). *Individualization*. London: Sage.

Brommick, R. i Swallow, B. L. (2001). Parties, Lads, Friends, Love and Newcastle United: a study of young people values. *Educational Studies,* 27, 2, 143-158.

Cifrić, I. (1996). Tranzicija i transformacija – između norme i prakse. *Socijalna ekologija,* 5, 2, 135-153.

Čulig, B., Fanuko, N. i Jerbić, V. (1982). *Vrijednosti i vrijednosne orijentacije mladih*. Zagreb: Centar društvenih djelatnosti SSOH.

Eisenstadt, S. N. (1992). Youth in Europe between Modern an PostModern Society-U: Tomasi, L. (ur.). *Young People and Religions in Europe*. Trento: Reverdito Edizioni, 31-41.

Ferić, I. (2009). *Vrijednosti i vrijednosni sustavi: prihologijski pristup*. Zagreb: Alinea.

France, A. (2007). *Understanding Youth in Late Modernity*. Berkshire: Open University Press.

Furlong, A. i Cartmel, F. (1997). *Young People and Social Change*. Buckingham: Open University Press.

Giddens, A., Beck, U. i Lash, S. (ur., 1994). *Reflexive Modernization*. Cambridge: Polity Press.

Holland, J. i Thomson, R. (1999). *Youth values: identity, diversity and social change*. London: South Bank University.

Ilišin, V. (1988). Interesi i slobodno vrijeme. U: Radin, F. (ur.). *Fragmenti omladine*. Zagreb: Centar društvenih djelatnosti SSOH–Institut za društvena istraživanja, 119-131.

Ilišin, V. (2002a). Interesi i slobodno vrijeme mladih. U: Ilišin, V. i Radin, F. (ur.). *Mladi uoči trećeg milenija*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja–Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, 269-302.

Ilišin, V. (2002b). Mladi i politika. U: Ilišin, V. i Radin, F. (ur.). *Mladi uoči trećeg milenija*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja–Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, 155-202.

Ilišin, V. (2005). Političke vrijednosti, stavovi i participacija mladih: kontinuitet i promjene. U: Ilišin, V. (ur.). *Mladi Hrvatske i europska integracija*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja, 65-139.

Ilišin, V. (2007). Slobodno vrijeme i interesi mladih. U: Ilišin, V. i Radin, F. (ur.). *Mladi: problem ili resurs*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja, 179-101.

Ilišin, V. (2011). Vrijednosti mladih u Hrvatskoj. *Politička misao,* 48, 3, 82-122.

Ilišin, V. i Radin, F. (ur., 2002). *Mladi uoči trećeg milenija*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja.

Ilišin, V. i Radin, F. (ur., 2007). *Mladi: problem ili resurs*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja.

Inglehart, R. (1977). *Silent revolution. Changing values and political styles among Western publics*. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, R. (1999). Postmodernization Erodes Respect for Authority but Increases Support for Democracy. U: Norris, P. (ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 236-256.

Inglehart, R. i Baker, W. E. (2000). Modernization, cultural change and persistence of tradicional values. *American Sociological Review,* 65, 19-51.

Karajić, N. (2000). *Politička modernizacija. Prilozi sociologiji hrvatskog društva*. Zagreb: Hrvatsko sociološko društvo–Filozofski fakultet.

Kehily, M. (ed.) (2007). *Understanding youth: perspectives, identities and practices*. London: Sage.

Kluckhohn, C. (1962). Values and Value Orientation in the Theory of Action. U: Parsons, T. i Shills, E. (eds.). *Toward a General Theory of Action*. New York: Harper and Rowe, 391-436.

Kovatcheva, S. (2001). Flexibilisation of youth transition in Central and Eastern Europe. *Young*, 9, 1, 41-60.

Labus, M. (2000). Vrijednosne orijentacije u hrvatskom društvu. *Sociologija sela,* 38, 1-2, 169-204.

Lindh, K. i Korhonen, V. (2010). Youth values and value changes from cultural and transnational perspectives. U: Korhonen, V. (ur.). *Cross-cultural Lifelong Learning*. Tampere: Tampere University Press, 135-166.

Miles, S. (2000). *Youth Lifestyles in a Changing World*. Buckingham: Open University Press.

Pantić, D. (1980). *Priroda interesovanja*. Beograd: Istraživačko-izdavački centar SSOS.

Radin, F. (1988). Hijerarhije i strukture društvenih vrijednosti. U: Radin, F. (ur.). *Fragmenti omladine*. Zagreb: Centar društvenih djelatnosti SSOH–Institut za društvena istraživanja, 99-118.

Radin, F. (2002). Vrijednosne hijerarhije i strukture. U: Ilišin, V. i Radin, F. (ur.). *Mladi uoči trećeg milenija*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja–Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, 47-78.

Radin, F. (2007). Vrijednosti mladih Hrvata. U: Ilišin, V. i Radin, F. (ur.). *Mladi: problem ili resurs*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja, 137-156.

Roberts, K. (2003). Change and continuity in youth transitions in Eastern Europe: Lessons for Western sociology. *The Sociological Review,* 51, 4, 484-499.

Roche, J. i Tucker, S. (eds.) (1997). *Youth in Society: contemporary Theory, Policy and Practice*. London: Sage Publications.

Rokeach, M. (1973). *The Nature of human values*. New York: Free Press.

Schwartz, S. H. i Rubel, T. (2005). Sex differences in value priorities: Cross-cultural and multimethl studiies. *Journal of Personality and Social Psychology,* 89, 6, 1010-1028.

Sekulić, D. (2014). *Identitet i vrijednosti: sociološka studija o hrvatskom društvu*. Zagreb: Politička kultura.

Thomson, R. i Holland, J. (2002). Young People, Social Change and the Negotiation of Moral Authority. *Children Society,* 16, 103-115.

Tomić-Koludrović, I. i Leburić, A. (2001). *Skeptična generacija*. Zagreb: AGM.

Ule, M., Rener, T., Mencin Čeplak, M. i Tivadar, B. (2000). *Socialna ranljivost mladih*. Ljubljana–Šentilj: Urad Republike Slovenije za mladino–Založba Aristej.

Ustav Republike Hrvatske (2001). *Narodne novine,* 41.

Wallace, C. i Kovatcheva, S. (1998). *Youth in Society. The construction and deconstruction of youth in East and West Europe*. Chippenham: Rowe.

Walter, A. (2006). Regimes of Youth Transitions. Choise, flexibility and security in young people's experiences across different European contexts. *Young,* 14, 2, 119-141.

Wyn, J. i Dwyer, P. (1999). New directions in research on youth in transition. *Journal of Youth Studies*, 2, 1, 5-21.

Wyn, J. i White, R. (1997). *Rethinking Youth*. London: Sage.

Županov, J. (1995). *Poslije potopa*. Zagreb: Globus.

Županov, J. (2002). *Od „komunističkog pakla" do „divljeg kapitalizma"*. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.

Marko Kovačić

UKLJUČIVANJE MLADIH U DONOŠENJE ODLUKA U HRVATSKOJ I EU: UBLEHA KOJA (I DALJE) TRAŽI REALIZACIJU

Premda EU programi usmjereni na osnaživanje mladih, kao vitalnog i perspektivnog segmenta europskog društva, postoje od 1988. godine, uključivanje mladih u donošenje odluka na razini EU-a i država članica prvi je put jasno definirano ugovorima iz Maastrichta početkom 1990-ih godina. Usvajanjem Ugovora iz Maastrichta, kako kaže Coles (2005), postalo je razvidno da politika za mlade u Europskoj uniji postoji u okvirima socijalne politike te da EU razumije politike za mlade kao „agendu za promjene u 21. stoljeću" (100). Od tada do danas EU slijedi tu maksimu, što dokazuje brojnim *policy* dokumentima koji stimuliraju važnost kreiranja javnih politika u području mladih aktivnim angažmanom upravo onih na koje se te politike odnose – samih mladih. Dokumenti poput EU Youth Goals (2018), European Youth Strategy in the field of youth (2010), A New Impetus for European Youth – White Paper (2001) pa čak i dijelovi Lisabonskog ugovora koji je mnogo više od dokumenta iz područja politike za mlade, nedvosmisleno pozivaju donositelje odluka da u te procese uključe mlade kako bi politike za mlade bile responzivnije, adekvatnije, efektivnije, pravednije te naposljetku kvalitetnije[1].

[1] Uz to, bitno je ne zaboraviti važan doprinos Vijeća Europe, institucije koja od 1972. godine u okviru svojih prioriteta ima i mlade, što pokazuje svojim dokumentima poput Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life (1992), Refreshing the youth agenda of the Council of Europe (2008), Resolution

Pritom Europska unija, ponajprije kroz program Erasmus, a danas Erasmus plus, osigurava financiranje, kao i platformu za poticanje institucija na EU i nacionalnoj razini da ostvare navedene intencije, ali i još važnije – osnaže mlade za aktivan angažman u procesima donošenja (političkih) odluka. Republika Hrvatska u segmentu uključivanja mladih u procese donošenja odluka slijedi Europsku uniju, osiguravajući određene mehanizme inkorporiranja glasa mladih u donošenje javnih politika. Od prve nacionalne strategije za mlade koja je u Hrvatskoj donesena 2003. godine pa i u sljedeće tri, područje aktivnog sudjelovanja mladih u društvu bilo je jedan od strateških hrvatskih prioriteta u okviru politike za mlade.

Cilj ovoga teksta je ponuditi kodificirani pregled mehanizama usmjerenih na uključivanje mladih u procese donošenja odluka te analizirati promjene koje su se dogodile u tom području od ulaska Hrvatske u EU 2013. godine. Iako je zbog strukture i naravi predmetne analize nemoguće ulaziti u detaljne analize razloga (ne)uključivanja mladih u donošenje odluka na nacionalnoj i europskoj razini, tekst će svakako ponuditi neke od mogućih razloga kao i preporuke za unapređenje tog sustava. Drugim riječima, zadatak ove analize je dati pregled mehanizama aktivnog sudjelovanja mladih na nacionalnoj razini te analizirati ulogu EU-a u njihovoj implementaciji.

Participacija mladih kao srž politika za mlade

Kada se govori o politici za mlade, riječ je o kodificiranom setu alata i struktura kojim država stvara poticajno okruženje za kvalitetan razvoj mladih, njihovu inkluziju u društvo te ispunjavanje potencijala koje mladi posjeduju (Kovačić, 2015). Politika za mlade sadržajno je pluralna, heterogena u kontekstu ciljne skupine, međusektorski orijentirana te, kao i sve druge socijalne politike, usmjerena na relociranje postojećih resursa. Upravo u središte politike za mlade V. Ilišin stavlja političku participaciju mladih, čime taj fenomen dobiva još

CM/Res (2008), 23 on the youth policy of the Council of Europe (2008), The future of the Council of Europe youth policy: AGENDA 2020 (2008), Recommendation CM/Rec (2017), 4 of the Committee of Ministers to member States on youth work (2017).

veću znanstvenu relevantnost (2003: 4). Dijeleći participaciju na formalnu (ili institucionalnu) i neformalnu (izvaninstitucionalnu), brojni autori (Grasso, 2016) procjenjuju situaciju vezanu za mlade općenito ovisno o stupnju i tipu njihove participacije. S druge strane, valja biti oprezan i nemati iluzije da su mladi jedina varijabla o kojima ovisi participacija, odnosno treba razumjeti da je uloga suvremene države upravo da potakne participaciju te osigura odgovarajuće mehanizme da se glas mladih čuje pri donošenju odluka relevantnih za njih kao članove zajednice. Pritom je važno biti realan i gledati to poticajno okruženje kroz prizmu dualnosti postojanja konkretnih mehanizama i njihove stvarne implementacije. Jedan od alata koji tu realnost vrlo slikovito prikazuju je i strukturirani dijalog s mladima.

Strukturirani dijalog s mladima je konzultacijski proces kojeg EU provodi od 2009. godine, s ciljem utjecanja mladih na donošenje odluka koji se tiču njih samih. Riječ je o 18-mjesečnom participativnom ciklusu, kojih je dosad održano šest[2], gdje se sukladno metodi otvorene koordinacije izmjenjuju faze konzultacije na nacionalnoj i europskoj razini. Teme se određuju na način da „tri države članice koje unutar 18-mjesečnog ciklusa predsjedaju Unijom, u suradnji s Europskom komisijom i Europskim forumom mladih odabiru jedan tematski prioritet koji će biti u fokusu cjelokupnog ciklusa i oko kojeg će se odvijati konzultacije te donositi zajedničke preporuke“ (Eupita, 2018). Hrvatska u procesu sudjeluje od ulaska u Europsku uniju 2013. godine, a proces koordinira Nacionalna radna skupina za strukturirani dijalog koja djeluje pri ministarstvu nadležnom za mlade, u kojoj sudjeluju predstavnici/e navedenog ministarstva, nacionalne agencije za provedbu Erasmus + programa, krovne udruge mladih i drugih udruga mladih i za mlade te predmetni stručnjaci. Iako su mladi iz Hrvatske procesom strukturiranog dijaloga dobili mogućnost povećanog sudjelovanja u procesima

[2] Tema prvog ciklusa od početka 2010. do druge polovine 2011. bila je zapošljavanje mladih, drugi ciklus bio je posvećen sudjelovanju mladih u demokratskom životu Europe, treći ciklus, koji je počeo 2013. godine, odnosio se na socijalnu inkluziju, slijedila je tema osnaživanja mladih za političko sudjelovanje, peti ciklus tematizirao je životne vještine mladih, a posljednji ciklus, koji je počeo 1. srpnja 2017, posvećen je izradi nove Europske strategije za mlade.

kreiranja nacionalnih i EU prioriteta u području mladih, čitav proces, kako pokazuju izvještaji o provedbi (Kovačić, 2013; 2018), nije imao većih utjecaja na promjenu politika. Drugim riječima, strukturirani dijalog na nacionalnoj razini nije pridonio svom osnovnom cilju, a to je sukreiranje politika za mlade. Međutim, njegova metodologija primjenjuje se i na lokalnoj razini, gdje se brojne udruge koriste tim principom za utjecanje na kreiranje lokalnih politika za mlade, uz financijsku potporu ključne aktivnosti 3 Erasmus + programa.

Osim strukturiranog dijaloga, Hrvatska je od EU preuzela još jedan mehanizam politike za mlade koji se odnosi na smanjivanje nezaposlenosti. Naime, krajem 2012. godine Vijeće EU je donijelo Paket mjera za zapošljavanje mladih kojim se udario temelj za preporuku Vijeća o uspostavi garancije za mlade 2013. godine. Cilj tog mehanizma je brža aktivacija mladih na tržištu rada kroz ponudu za posao ili ponudu naukovanja, odnosno vježbeništva i pripravništva ili nastavak obrazovanja. Ulaskom Hrvatske u EU, u okviru paketa Mladi i kreativni doneseno je 11 mjera aktivne politike zapošljavanja usmjerenih na mlade, a njezinu implementaciju od 2013. godine pratio je i unapređivao Savjet ministra rada i mirovinskoga sustava za izradu plana implementacije garancije za mlade do 2014. godine, kada je osnovana Međuresorna radna skupina za praćenje implementacije Preporuke Vijeća Europske unije – Garancija za mlade. U prvom tijelu sudjelovali su predstavnici udruga mladih te premda je set mjera bio usmjeren na mlade, on nije u potpunosti ostvario očekivanja u okviru Garancije za mlade, kako je pokazala vanjska evaluacija (2015). Drugim riječima, ulaskom u Europsku uniju 2013. godine Hrvatska je profitirala mogućnošću povlačenja sredstava iz EU fondova, čime su mladi dobili veću šansu za aktivaciju na tržištu rada, no implementacija (pa čak i dizajn) nacionalne inačice Garancije za mlade, nije ostvario željene rezultate. Unatoč tome, uključivanje mladih u procese kreiranja javnih politika svakako je pozitivan iskorak koji se prvenstveno dogodio zbog Europske unije.

Europska unija zaslužna je za još jedan segment politika za mlade, a riječ je o nacionalnom programu za mlade. Iako je prva nacionalna strategija za mlade donesena već 2003. godine, te se sastojala od

osam područja (dok se druga, ona iz 2009, sastojala od sedam), tek je nacionalni program za mlade iz 2013. godine počeo gotovo pa slijepo slijediti Europsku strategiju za mlade. Doslovno preneseni prioriteti (uz iznimku volonterstva) te po prvi put korištenje EU dokumenata pri opravdanju svih prioriteta pokazuju koji je utjecaj EU imala na kreiranje politika za mlade. Uz to, participativni proces kreiranja nacionalnog programa za mlade, koji je otvorio mogućnost sudjelovanja udrugama mladih i za mlade, mladih, ali i svih ostalih zainteresiranih dionika, demonstrirao je sličnosti s procesom kreiranja Europske strategije za mlade. To pokazuje da je nacionalna politika za mlade pod velikim utjecajem one europske, iako je ona nominalno, zbog metode otvorene koordinacije, neobvezujuća za države članice. Neovisno o tome, mladi su svakako profitirali ulaskom u EU, budući da se opseg njihova utjecaja, bar nominalno proširio.

Osim triju navedenih primjera, utjecaj EU na nacionalnu politiku za mlade moguće je vidjeti i u procesima donošenja novog Zakona o Savjetima mladih iz 2014. godine, no sudjelovanje (udruga) mladih u tom procesu bilo je ograničeno na sudjelovanje u stručnoj radnoj skupini.[3]

Iz svega navedenog moguće je izvući nekoliko zaključaka o utjecaju ulaska Hrvatske u Europsku uniju na donošenje odluka relevantnih za mlade. Prvo, razvidno je da je EU pozitivno utjecala na širenje prostora participacije mladih pri kreiranju *policy* dokumenata. Iako su procesi kreiranja politika za mlade od samih početaka bili relativno inkluzivni, upravo je EU potaknula daljnje širenje participativnosti i otvorenosti procesa, čime su mladi dobili mogućnost utjecanja na kreiranje politika za mlade. S druge strane, negativna strana je što Hrvatska nije prepoznala mogućnost većeg iskoraka pri kreiranju politika za mlade, već je nastavila politiku historijskog institucionalizma uz minimalne inovacije. Drugim riječima, procesi i smjernice pri kreiranju javnih politika u startu su postavljene da inovativne

[3] Isto tako, zanimljiva je i crtica oko Savjeta za mlade Vlade RH, koji nije nastao zbog Europske unije, već je transponiranje mehanizma suodlučivanja (co-management) Vijeća Europe koji mladima daje stvarnu moć pri superviziji i usmjeravanju politika za mlade.

pokušaje minimaliziraju te da se dokumentima legitimiraju i legaliziraju već postojeće prakse. Upravo je to jedan je od razloga zašto mladi ne prepoznaju EU kao inherentno svoju političku tvorevinu. Naime, istraživanje zainteresiranosti za EU teme među mladima (Ilišin, Kovačić, 2018) pokazuju suzdržanost prema EU temama. Prema njihovu mišljenju, rezultati gotovo petogodišnjeg članstva Hrvatske u EU nisu spektakularni. U području ekonomskog razvoja, 30% ih identificira pozitivne efekte, 40% ne primjećuje nikakve promjene, 13% ističe negativne efekte, a 17% ne može procijeniti. Istodobno, u pogledu razvoja političkog sustava 24% ispitanih navodi pozitivne posljedice, 39% ne zamjećuje promjene, 16% ističe negativne efekte, a 21% ne zna. Unatoč tome, kada se mladima ponude konkretne koristi od ulaska u EU, situacija je nešto drukčija, odnosno većina ispitanika smatra kako su se dogodile pozitivne promjene na sociokulturnom i političkom planu, dok su takve promjene u socioekonomskom području opazili u primjetno manjoj mjeri. Konkretno, mladi ističu bolje mogućnosti putovanja i upoznavanja kultura drugih naroda te kvalitetnije obrazovanje, bržu demokratizaciju. Također, mladi podržavaju i ostanak Hrvatske u EU, budući da rezultati pokazuju da je ta potpora vrlo respektabilna: 67% ispitanih smatra da Hrvatska ne treba izaći iz EU-a, 10% misli da treba, a 23% nema izgrađen stav.

Zaključno, ulaskom Hrvatske u EU Hrvatska je u sektoru mladih dobila brojne mogućnosti, no o odlučnosti Hrvatske, ali i mladih, ovisi koliko će iste biti realizirane. Premda je današnja ocjena u tom području prolazna, još je mnogo truda i predanosti potrebno da se ostvare potencijali koji nam se nude.

Literatutra

Coles, B. (2005). *Youth and Social Policy: Youth citizenship and young careers*. Routledge.

Evaluacija inicijative za zapošljavanje mladih u sklopu operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014-2020. URL - http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/12/Konačno-evaluacijsko-izvješće-IZM_30_12_2015.pdf (posjećeno 6. listopada 2018.)

Grasso, M. T. (2016). *Generations, political participation and social change in Western Europe*. Routledge.

Ilišin, V. (2003). Politička participacija mladih i politika prema mladima: Hrvatska u europskom kontekstu. *Politička misao*, 40(3), 37-57.

Ilišin, V., Kovačić, M. (2018). "Politika i Europska unija" u Gvozdanović, A. et al: *Youth study Croatia 2018-2019*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.

Kovačić, M. (2013). *Izvještaj o provedbi 3. ciklusa strukturiranog dijaloga*. Zagreb: Mreža mladih Hrvatske.

Kovačić, M. (2018). *Izvještaj o provedbi i učincima 4. ciklusa strukturiranog dijaloga*. Zagreb: Mreža mladih Hrvatske.

Kovačić, M. (2015). "Politika za mlade u Hrvatskoj: anatomija jedne javne politike" u Ilišin, V., Potočnik, D. Gvozdanović, A. *Demokratski potencijali mladih*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja u Zagrebu i Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo

Eupita (2018). Što je strukturirani dijalog. URL http://eupita.eu/eu-pita/sto-je-strukturirani-dijalog/ (posjećeno 6. listopada 2018.)

Ankica Marinović i *Ivan Markešić*

VJERSKE ZAJEDNICE U HRVATSKOJ PRED EUROPSKIM IZAZOVIMA

Uvod

Zapadnoeuropska religijska povijest nije jednoznačna; ispunjena je mnogim kontroverzama, vjerskim ratovima, istrebljivanjima, sumnjičenjima i progonima na osnovi vjerske, rasne i nacionalne mržnje. Kada je riječ o kršćanskim crkvama, Europa je bila i ostala područje »najvećih crkvenih nesreća« (P. Berger). U njoj se u 11. stoljeću (1054. godine) dogodio unutarcrkveni raskol: na jednoj strani ostala je zapadnoeuropska katolička kršćanska crkva, a na drugoj istočna ortodoksna kršćanska crkva. Potom je u Europi u 16. stoljeću uslijedio novi crkveni raskol, i to ponovno unutar Katoličke crkve: na jednoj strani ostaje i dalje postojati Katolička crkva sa sjedištem u Rimu, dok se, s druge strane, formira više protestantskih crkava, nastalih na valu Lutherovih zahtjeva za crkvenim (i društvenim) reformama. Raskoli unutar Katoličke crkve ne prestaju ni tada. Zbog dogmi o Papinoj nepogrešivosti i primatu, usvojenih na Prvome vatikanskom saboru 1870. godine, nastaju kao posebne starokatoličke crkve, ponajprije u Njemačkoj, Austriji i Švicarskoj, a sljedećih godina i u drugim državama. U Hrvatskoj je tako 1922. utemeljena Hrvatska katolička crkva koja je 1923. promijenila ime u Hrvatska starokatolička crkva i pod tim imenom postoji i djeluje i danas. Teške progone ta crkva doživjela je u vrijeme starojugoslavenskog i endehazijskog režima.

O europskim (unutar)crkvenim tragedijama vjerno svjedoče križarski ratovi, crkveni sudovi (inkvizicija), nemoral (srednjovjekovnih) papa,

biskupa i svećenika. U najnovije vrijeme ovu crkvenu instituciju prate pedofilski, ali i drugi skandali.

1. Religijska slika moderne Europe

Današnju religijsku (crkvenu) sliku zapadnoeuropskih država karakterizira nekoliko vrlo važnih činjenica koje u bitnome pokazuju svu društvenu i religijsku složenost u kojima se te države nalaze (usp. Markešić, 2005.: 97–112). U bitnome tu fluidnu sliku čine sljedeći procesi:

1. 1. Nezaustavljiva erozija crkvenosti i rast osobne religioznosti. Sve veći broj vjernika (kršćana) napušta tradicionalne kršćanske crkve (Katoličku, Evangeličku i crkve protestantske baštine) (Frisch, 1992.: 27). Nezadovoljni duhovnošću koju im pruža njihova Katolička crkva kao i životom njezinih službenika, ali i svojim osobnim položajem u njoj (puki promatrači bez mogućnosti bilo kakvoga izravnog utjecaja na zbivanja u Crkvi), ti kršćani svoje »duhovno utočište« traže i nalaze u novim religijskim pokretima i kultovima, u novim karizmatsko-pentekostalnim pokretima. Europa time ulazi u postsekularnu fazu koju karakterizira sve manja institucionalna vezanost vjernika, a sve više osobna religioznost (Casanova, 2004.a: 1).

1.2. Rapidno ekonomsko propadanje europskih crkava. Zbog »gubitka« velikog broja vjernika koji su svojim prilozima (od dragovoljnog pristajanja na »crkveni porez« do dragovoljnih priloga) bili najvažniji jamac financijske sigurnosti europskih kršćanskih crkava, mnoge crkvene zajednice ostale su bez redovitih primanja (Robers, 1996.). Neke su bile primorane crkvene objekte (crkve) čak i prodavati ili u najboljem slučaju iznajmljivati. Može se reći da je europske kršćanske crkve zahvatila duboka novčana kriza, zbog čega u pitanje dolazi mogućnost uzdržavanja svećenika, svećeničkih kandidata, ali i crkvenih objekata o kojima se nema tko više brinuti.

1.3. Sve snažnija unutarcrkvena pluralizacija i individualizacija. U postojećim tradicionalnim europskim crkvama na djelu su snažni procesi unutarnje pluralizacije mišljenja i stavova, što je dosad bilo gotovo nezamislivo, uz istodobno jačanje tzv. *patchwork*-religioznosti (Gabriel, 2006.:

3). Mnogi kršćani mogu sada bez ustručavanja diskutirati s crkvenim velikodostojnicima, iznositi vlastita stajališta o njima, ali i o najvažnijim vjerskim pitanjima i dogmama, dovoditi ih u pitanje bez bojazni da će za to snositi bilo kakvu odgovornost. Zapravo, moderni teolozi nastoje današnje kršćane potaknuti na promišljanje vlastite vjere.

1.4. »Zabrinjavajući« porast broja muslimanskih vjernika. Sliku dosadašnje »kršćanske« Europe u bitnome »zamagljuju« brojčano sve veće muslimanske zajednice, što se može primijetiti u Njemačkoj, Italiji, Francuskoj, Velikoj Britaniji i dr., čime Europa, prema mišljenju mnogih analitičara, postaje nova muslimanska useljenička destinacija (Markešić, 2012.). Zbog različitoga načina prakticiranja islama, muslimanske zajednice u zapadnoeuropskim državama ostale su razjedinjene i nisu uspjele izabrati zajedničko vodstvo. Parcijaliziranost tih zajednica omogućuje mnogim državama Europske unije da vode vlastitu vjersku politiku, bez bojazni od reakcije neke velike krovne muslimanske organizacije koja bi zastupala interese svih europskih muslimana. Još uvijek nema kohezijske snage koja bi »iznjedrila« jedno europsko muslimansko vodstvo (Schirrmacher, 2008.). Ukratko, kad je riječ o islamskim vjernicima i njihovoj organiziranosti, može se reći sljedeće:

a) nema jedinstvene islamske organizacije,
b) postoji tzv. difuzni islam (prema podnebljima, državi iseljenja) i
c) islamske zajednice nemaju službeni pravni status (npr. u Njemačkoj).

1.5. Unutaržidovska raslojavanja. Unutar europskoga židovstva teku također procesi snažnih raslojavanja. Crta razdvajanja ide između ortodoksnih i liberalnih, odnosno liberalno-umjerenih židova, između onih koji se vraćaju tradiciji i onih koji kao židovi prihvaćaju sve vrijednosti suvremenoga svijeta (Baer i Schnettler, 2012.).

1.6. No ono što posebno urešuje religijsku sliku ujedinjene Europe jest mnoštvo novonastalih nekršćanskih, neislamskih i nežidovskih religijskih zajednica koje zapravo pokazuju da Europljani više ne žive u sekularnome i sekulariziranome svijetu, nego u postsekularnim i religioznošću ispunjenim društvima (Pollack, 2003.: 10). Sve te zajednice, smatra Pollack, nastaju ponajviše od članova već povijesno i

društveno etabliranih kršćanskih zajednica, jer sve veći broj ljudi traži ne samo nove oblike življenja, nego i nove oblike vjerovanja s kojima će moći odgovoriti na izazove suvremenoga svijeta. Može se s pravom reći da je u posljednjih nekoliko desetljeća došlo do širenja vjerskih, pseudovjerskih i etičkih »koktela« pojedinaca i skupina, te znatnog porasta indiferentnosti, skepticizma, areligioznosti, ali i do pojave »pravog ateizma«. U tome smislu može se govoriti o »uzdrmanosti« teze o nestanku Svetoga zbog sekularizacije, pri čemu u Europi još uvijek nema dogovora o zajedničkim etičkim i kulturnim temeljima europskoga društva, koje sve više postaje društvo bez vrijednosnoga konsenzusa (Joas, 2007.).

2. Islam – novi europski izazov

Iako se islam i Europa jako dobro poznaju – kako u dobrim tako i u lošim međusobnim odnosima – ipak porast broja muslimanskih vjernika u nekim zapadnoeuropskim državama (islam je treća europska religija po broju vjernika), dakle porast broja onih koji ne prihvaćaju zapadnoeuropske kršćanske vrijednosti nego umjesto njih nastoje nametnuti svoje, dovodi do novih nesuglasica i sporenja, ali i do traženja prihvatljivih *modusa vivendi*. Ne treba stoga čuditi da se danas mnogo govori o muslimanskim doseljenicima u Europu, o njihovu (ne)snalaženju u za njih zacijelo sasvim drukčijem društvu, koje oni nastoje mijenjati i učiniti ga takvim da se u njemu mogu osjećati »kao kod svoje kuće«. U tom smislu govori se o problemima oko integracije doseljenih muslimana u društvo, kao i o njihovome »socijalnome pozicioniranju« (Troeger, 2004.).

No ono što otežava život doseljenih muslimana u zapadnoeuropskim državama zacijelo je njihova nespremnost za bilo kakvom promjenom vlastitoga »islamskog« identiteta te stalna europska sumnja u »islamski fundamentalizam« koja se pothranjuje na svim društvenim razinama. Zbog takvoga stanja, zapadnonjemačka kancelarka Angela Merkel, kao i francuski predsjednik Nicolas Sarkozy, doveli su u sumnju »projekt multikulturalizma« smatrajući da je, u obliku kakav se trenutačno promovira u Europi, zapravo »propao« (APA/AFP, 2011.).

U razrađivanju te konstatacije moglo bi se kazati da se islam u Europi pojavljuje kao (veliki) problem, na što upućuju i žučne rasprave u Njemačkoj o nošenju rupca u školama. S druge strane, u Francuskoj i Belgiji uvedena je zabrana nošenja burke na javnim mjestima. Tu religijsku netrpeljivost zorno pokazuju karikature proroka Muhameda koje su se pojavile u jednome danskome listu i koje su izazvale velike prosvjede u islamskim državama (i to s neželjenim posljedicama – neki su kršćani ubijeni, a mnoge crkvene građevine su oštećene). Najupečatljiviji dokaz međureligijske nesnošljivosti pokazao je Norvežanin Anders Behring Breivik, koji je 22. srpnja 2011. na norveškom otoku Utoya ubio 68 osoba, uglavnom mladih, čime je prema vlastitome iskazu želio svojim sunarodnjacima dati »upozorenje i poziv« na otpor imigrantima, ponajprije iz islamskih i drugih država.

Govoreći u tome kontekstu, Hans Joas upozorava na sve veću politizaciju islama (Joas, 2007.), ali i na različite političke diskurse. S jedne strane, žučne rasprave vode se oko Ustava Europske unije i pitanja sadržaja njegove preambule, ali i drugih temeljnih odrednica kojima bi se uredilo buduće europsko društvo, dok se na drugoj strani vode rasprave o pristupu Turske Europskoj uniji. U prvome slučaju, vode se rasprave o potrebi spominjanja pojma Bog (i kršćanstva) u europskom ustavu i tim pitanjem se bave svi. Stoga, kada je riječ o Ustavu EU-a, još uvijek ostaje neriješeno je li tu uistinu riječ samo o spominjanju kršćanstva koje se nalazi u europskim korijenima, ili je riječ o normativnom utvrđivanju zajedničkog europskog identiteta, ili se traži neka prikladna formula. U tom smislu Joas za Ustav Europske unije predlaže poljski model (Joas, 2007.). Naime u Ustavu Poljske stoji: »Mi – poljski narod – građani Republike, kako oni koji vjeruju u Boga kao izvor istine, pravednosti, dobra i ljepote, tako i oni koji ne dijele tu vjeru, nego te vrijednosti crpe iz drugih izvora, dakle mi svi, jednaki u pravima i obvezama prema općemu dobru, prema Poljskoj, donosimo ovaj ustav …« (Ustav Republike Poljske, 1997.).

S druge strane, u slučaju ulaska Turske u Europsku uniju povisio bi se broj muslimana u Europi, čime bi Europa izgubila svoj kršćanski identitet. Kritičari takvoga pristupa naglašavaju da bi se u takvome

slučaju pokazalo da Europska unija nije pravna i ekonomska zajednica jednakopravnih država različitih svjetonazora, nego da je Europska unija religijska zajednica.

3. Situacija u europskim kršćanskim crkvama

Najnovija kretanja u europskim društvima pokazuju da su se netočnim pokazale sljedeće teze: 1) da će religija prosvjetiteljstvom i modernizacijom europskih društava izgubiti svoje značenje, odnosno 2) da će »sekularizacijska paradigma« dovesti do iščeznuća religije. Umjesto toga, dogodilo se nešto sasvim drugo. Došlo je do iznenadnog povratka SVETOG, što je bio sasvim jasan znak da religiozno zapravo nikada i nije bilo nestalo (Casanova, 2004.b).

Međutim, iako je došlo do povratka Svetog, zbog čega se i govori da živimo u postsekularnome društvu, ipak su na djelu snažni procesi slobodnoga individualnog napuštanja crkava. Riječ je o radno sposobnim generacijama, čijim se napuštanjem crkava smanjuje i financijska moć i crkve ulaze u financijsku krizu. Na djelu je, smatra Grace Davie, »vjerovanje bez pripadanja« (Davie, 2005.: 95). I ne samo to. Napuštanjem crkava djeca prestaju odrastati u kršćanskoj tradiciji. S druge strane crkvu posjećuju starije generacije. Moglo bi se reći da crkvena situacija zrcali demografsku sliku države (posijedjela Europa).

Uz to javljaju se alternativni pružatelji smisla, nositelji novih religijskih pokreta koji djeluju »izvan kontrole« službenih crkava, kao i crkveno i teološki »nadgledani« eklezijalni pokreti, koji ukazuju na postojanje snažnih unutarcrkvenih pluralizacijskih procesa (Gabriel, 2006.: 3–4), ali i procesa marginalizacije cijelih skupina (Brück, 2007.). Iako u mnogim slučajevima pripadnici crkava u svojemu vjerovanju odstupaju od crkvenog nauka i u iskazivanju svojega vjerovanja nemaju iste vjerske sadržaje, njih se ipak ne ekskomunicira niti oni sami napuštaju članstvo u crkvi. I to iz jednostavnoga razloga: želi se sačuvati osjećaj zajedničkog pripadanja jednome MI-identitetu, a što Danièle Hervieu-Léger naziva »pripadanje bez vjerovanja« (Hervieu-Léger, 2003.).

Bez obzira na sekularnu javnost, kao posljedica tih pluralizacijskih procesa stvaraju se slobodne religijske grupacije (pokreti), okvirnoga

naziva »*new age*-pokreti« (Knoblauch, 2004.: 225–234). Kod tih pokreta uočljiva je slaba institucionalna (po)vezanost, što se čini vrlo privlačnim za mlade koji ne žele institucionalnu stegu. Osim toga, te organizacije nemaju novčanih problema i povezane su sa sličnim pokretima u SAD-u. Takva situacija omogućuje širenje vjerskih, pseudovjerskih i etičkih »koktela« pojedinaca i skupina. Primjetan je znatan porast indiferentnosti, skepticizma, areligioznosti i pravog ateizma.

Novu religizaciju društva prate i druge pojave. Tako fundamentalizam (Knoblauch, 2004.: 217–225) dobiva posebno mjesto u religijskim strukturama. Mnoge od njih žele se vratiti korijenima i u temeljnim dokumentima i iskazima svojih utemeljitelja tražiti izvorišta svojega današnjeg javnog djelovanja. Takvim pristupom odjednom se u pitanje stavlja odnos religije prema demokraciji, ravnopravnosti spolova, braku, odgoju djece i dr.

Međutim, unatoč detradicionalizaciji (Beck, 1995.), gubitku značenja normativnih predaja te slabljenju sociokulturnih veza, najnovija istraživanja u zapadnoeuropskim državama pokazuju da građani imaju velika očekivanja od crkava. Unatoč svim oblicima sekularizacijskih procesa, velike religijske tradicije nisu iščezle. One su i dalje izvor orijentacije i služe kao simbolički rezervoar za odgovore na pitanja npr. o biomedicinskim istraživanjima o početku života, o starenju, bolesti, smrti. Sve to upućuje na zaključak da su crkve (bez monopola na religiju) važni akteri »civilnog društva«. Svojom karitativnom i diakonijskom službom pokušavaju rješavati probleme koje same nisu stvorile (Luhmann, 1977.: 58).

3.1. Što traže europske vjerske zajednice?

Podržavajući koncept europskog ujedinjenja, vjerske zajednice žele imati aktivnu i konstruktivnu ulogu u europskim društvima i Europskoj uniji. U tom smislu i predlažu da se iz Ustava EU-a treba zrcaliti činjenica da je Europa susretište različitih religijskih, etičkih i filozofskih tradicija i da Ustav ne bi smio ignorirati gornje činjenice, jer europski građani, odrasli u krilu zapadnoeuropske kršćanske civilizacije, međusobno dijele iste vrijednosti (Maull i Kirt, 2003.). U tom smislu potrebno je dalje izgrađivati i čuvati europski identitet,

koji u bitnome karakteriziraju dijalog, pluralizam te mnoštvo različitih religija, kultura i svjetonazora.

3.2. Što Europska unija traži od svojih članica?

U Europskoj uniji vrijedi pravilo da se nadležnost za odnose prema crkvama i religijskim zajednicama nalazi u nacionalnim zakonodavstvima, pa tako i u hrvatskome zakonodavstvu. Deklaracija br. 11. Amsterdamskog ugovora[1] to posve jasno iskazuje: »Europska unija poštuje i ne prejudicira status crkava i religijskih udruženja ili zajednica unutar nacionalnog prava država članica«, odnosno »Europska unija jednako poštuje status filozofskih i nekonfesionalnih organizacija«.

4. Religijska situacija u Republici Hrvatskoj

4.1. Neke od povijesnih i sociokulturnih specifičnosti religijske situacije u Hrvatskoj[2]

Danas u svijetu gotovo da i ne postoje religiozno homogene države, ali postoje države u kojima je jedna religija prevladavajuća. Takva je i Hrvatska, kao i većina država istočne i srednje Europe. Stoga valja uvažiti pretpostavku M. Tomke (1995.) o postojanju donekle slične religijske situacije u njima. Veći dio populacije tih država pripada jednoj ili nekoliko velikih crkava – dakle vrlo mali postotak obuhvaća

[1] Deklaracija br. 11. Amsterdamskog ugovora, Povelja o temeljnim pravima Europske unije (čl. 10.) i Lisabonski ugovor (čl. 17.) govore o odnosu Europske unije i crkava, religijskih zajednica i udruženja različitih nereligioznih uvjerenja. Ugovori o stvaranju Europske zajednice i poslije Europske unije, izostavljali su spominjanje odnosa prema religijskim zajednicama i tek je s neformalnim, a potom sve više službenim inicijativama između Europske komisije i predstavnika vodećih religijskih zajednica došlo do dijaloga, pri čemu se uvijek govorilo o odnosu između Europske unije i crkava i nekonfesionalnih organizacija. Naglašavano je da se dijalog vodi na načelima neutralnosti i poštujući laičnost političke sfere, radi osiguravanja jednakog tretmana svih građana. Amsterdamski ugovor, http://www.vlada.hr/hr/dodatno/upute_i_vodici/pojmovnik/amsterdamski_ugovor, pristupljeno 04. 12. 2011.

[2] Sadržaj je prezentiran na okruglom stolu »Sociologija religije i tolerancija« na Filozofskom fakultetu u Novom Sadu 2005. i objavljen je u sklopu teksta »Pravni položaj vjerskih zajednica u Hrvatskoj: stvarnost i perspektive« u časopisu *Religija i tolerancija*, 2006., 6:21-24.

manjinske religije[3]. U ostalim izrazito katoličkim postkomunističkim državama istočne i srednje, ali i zapadne Europe situacija je slična[4]. Tradicionalna sociokulturna (i politička) dominacija jedne crkve bila je toliko snažna da se nikad nisu javljale religije koje bi ugrozile hegemoniju dominantne crkve. Što ne znači da se u tim državama, unutar tog manjinskog postotka, ne odvija raznolik i intenzivan religiozni i duhovni život.

Katolička crkva u većini tih država imala je dugi kontinuitet povezanosti s feudalnim tipom države, koji joj je zbog njezine hijerarhijske organiziranosti i odgovarao. Sve što se događalo s Katoličkom crkvom u kontekstu građanskih revolucionarnih društveno-političkih promjena u 19. stoljeću na globalnoj europskoj razini Katoličku crkvu je mimoišlo, ali ju je zahvatilo dvostruko snažnije sredinom 20. stoljeća. Duh građanskog društva (koje je na ove prostore, u odnosu na europske države prilično zakasnilo) i ideologije koje su iz njega proizašle »za crkveni način mišljenja i izražavanja bio (je) toliko nov da ga nije uspijevala shvatiti ni uz pomoć Rječnika stranih riječi«. (Marasović, 1997.).

Specifični geopolitički položaj Hrvatske utjecao je na karakter religioznosti ljudi koji žive na ovom području. Četiri velike religijske kulture susretale su se ovdje kroz povijest: katolicizam, pravoslavlje, protestantizam i islam. Svaka od njih ostavila je svoj osobiti biljeg. To je naročito utjecalo na specifičan tip katoličanstva koji se razvijao na tom području (Jukić, 1993.). Radi se o crkveno orijentiranom, tradicionalnom, kolektivističkom tipu religioznosti.

Hrvatska pripada skupini država istočne i srednje Europe koje su 45 godina svoje povijesti provele pod komunističkom vlašću. U svim komunističkim državama religija i crkva su desetljećima sustavno potiskivane. Tek pojavom sekularizacije, koja je na ove prostore ponešto zakasnila i koja je bila dominantno uvjetovana ekonomskim i političkim

[3] Primjer Mađarske – samo 0,4% stanovnika pripada sektama ili manjim denominacijama (Tomka, 1995.), primjer Hrvatske – manje od 1% stanovnika pripada manjinskim religijama.

[4] Stark navodi podatak da Italija i Španjolska, izrazito katoličke države, imaju vrlo niske postotke necrkvenih oblika religioznosti (Stark, 1993.).

promjenama, prodor građanskih sadržaja i svega onog što modernost nosi sa sobom, migracije stanovništva u gradove, jačanje utjecaja masovnih medija, jačanje potrošačkog mentaliteta i individualizma, zakoni tržišne ekonomije, postupno slabe elemente kolektivizma u društvu i unutar Crkve, pa tako dolazi i do opadanja religioznosti (Jukić, 1993.), ali i ateističke ideologiziranosti.

Vrcan je smatrao da je bitna osobina pretkoncilske, pa i koncilske Katoličke crkve u Hrvatskoj bila opterećenost konzekvencijama jedne sinteze tradicionalnog duha *ecclesiae militans* i *ecclesiae triumphans,* te duha svojstvenog crkvi kao tvrđavi pod opsadom, ponajprije od »nekrsta«, zatim od »raskolnika« i na kraju od marksističkih »bezbožnika« (Vrcan, 1985.). On smatra da je u tom smislu i nakon Koncila ona ostala dobrim dijelom pretkoncilska, u vidu jednog »dinamičkog i osuvremenjenog konzervativizma« (sporije kretanje politike otvaranja prema socijalizmu kod domaćeg episkopata nego u centru katoličanstva, zatvorenost za teološki pluralizam koji je bujao nakon Koncila i dr.). Gruenfelder misli slično i nakon 1990-ih, tvrdeći da dok katolici zapadne Europe i tzv. Trećeg svijeta svojom zadaćom smatraju kršćansko prevladavanje mračne prošlosti i posljedica totalitarizma i zalažu se za individualna ljudska prava, za zaštitu stvaranja i prakticiraju međunarodnu solidarnost, u središtu društvenog angažmana Katoličke crkve u Hrvatskoj još uvijek stoji »nacionalno pitanje« (Gruenfelder, 2002.).

Ipak, iako su sve komunističke države odnos prema vjeri i crkvi temeljile uglavnom na istim teorijskim postavkama, sve ih nisu u praksi provodile na jednak način. U odnosu na sve države istočnog bloka i Albaniju u kojoj je komunističko vodstvo Ustavom ukinulo religiju i crkve, Marasović ističe da je Jugoslaviju odlikovala liberalnija politika prema religiji i crkvi (od 1960-ih godina nadalje).[5] Pišući još 1972. o crkvi u socijalističkom društvu, Bajsić ističe razliku u njezinu položaju i statusu između jugoslavenskog i ostalih socijalizama (Bajsić, 1972.). U kontinuitetu s tom tezom može se reći i da je Katolička crkva u

[5] Marasović kaže: »Crkva u Jugoslaviji, unatoč svim teoretskim zasjedama i praktičnim šikaniranjima, u odnosu prema državi ipak je bila uvelike slobodna (imenovanje biskupa, postavljanje župnika, slobodno djelovanje crkvenih škola, redovničkih zajednica, postupna sloboda vjerskog tiska, dozvoljen studij na inozemnim sveučilištima, dozvoljeno organiziranje velikih vjerskih skupova itd.)« (Marasović, 1997.).

Jugoslaviji bila manje i Crkvom šutnje (*Ecclesiam suam*, 1966.) nego crkve u ostalim socijalističkim državama. Misli se dominantno na razdoblje od Koncila nadalje (Bajsić, 1972.; Skledar, 1984.; Franić, 1972.; Šagi-Bunić, 1972.; Vereš, 1973.). Posljednja desetljeća socijalizma karakterizira kontinuirana borba između vladajuće ideologije i elemenata u društvu koji teže novom tipu socijalnog sistema – religija i Crkva su među najznačajnijim socijalnim činiteljima u borbi za samoodređenje i socijalnu autonomiju – važan su izvor kontrakulture u komunističkoj eri; značajan čuvar i prijenosnik nacionalne kulture i bazičnih vrijednosti; izrazita je naglašenost kulturnopovijesnog značenja religije (Tomka, 1995.).

Premda su u bivšoj Jugoslaviji sve vjerske zajednice ustavnim i zakonskim odredbama bile više ili manje jednako tretirane (i u praksi), njihova stvarna uloga bila je različita. Katolička crkva kao velika organizirana vjerska zajednica s velikim utjecajem u svijetu, katoličanstvo kao veza i znak pripadnosti Hrvatske europskom Zapadu, te sociokulturna i povijesna uloga katoličanstva na tim prostorima činili su da je i najveći utjecaj od svih vjerskih zajednica imala Katolička crkva. Odnos države prema Katoličkoj crkvi davao je ton općem odnosu države prema religiji i vjerskim zajednicama (Roter, 1976.; Zrinščak, 1993.; Ćimić, 1999.).

4.2. Religijska situacija u Hrvatskoj od 1990-ih godina do danas

Religijske promjene koje su se događale u Hrvatskoj od 1990-ih godina do danas treba promatrati u kontekstu društvenih i religijskih promjena u Europi, procesa modernizacije, globalizacije i postmodernih kretanja (Robertson, 1992.; Casanova, 1994.; Beyer, 1999.). U suvremenom trenutku u Europi se paralelno mogu prepoznati procesi opadanja značenja tradicionalnih oblika religije u društvenom i privatnom životu pojedinaca (Berger, 1999.; Davie, 2000.; Hervieu-Léger, 2000.) i istodobno jačanje značenja novih oblika religioznosti s novim oblicima organiziranja i bez prepoznatljivih oblika organiziranja (Barker, 1995.; Bainbridge, 1997.), te postojanje različitih oblika ateizma.

Socioreligijska istraživanja pokazala su da se, za razliku od utvrđenog trenda općeg pada crkvene religioznosti na Zapadu, u Hrvatskoj

(i u većini tranzicijskih država) odvija proces jačanja tradicionalne crkvene religioznosti kolektivističkog tipa, posebno katoličanstva koje se povezuje s nacionalnom identifikacijom te proces jačanja vezanosti ljudi za religiju i crkvu (Marinović Jerolimov, 2000., 2005.; Zrinščak, Črpić, Kušar, 2000.; Vrcan, 2001.; Aračić, Črpić, Nikodem, 2003.; Črpić, Zrinščak, 2005.). Došlo je i do ukupnog porasta značenja i utjecaja religije u pojedinim područjima društvenoga života. Prisutne su i promjene karakteristične za većinu tranzicijskih država istočne i srednje Europe: promjena pravnog položaja vjerskih zajednica, promjena odnosa države i vjerskih zajednica, povezanost religije i politike (Zrinščak, 1998.; Vrcan, 2000.).

Unatoč tome što Katoličkoj crkvi deklarativno pripada najveći broj građana, u Hrvatskoj ipak postoji raznolik i dinamičan alternativni (manjinski) religijski život. U porastu su novi oblici religioznosti, pojavile su se brojne nove vjerske zajednice i pokreti koji su potekli iz različitih tradicija, po tipu religioznosti i tipu organizacije bitno različiti od tradicionalnih zajednica (Marinović Bobinac, 1995., 1999.; Črpić, Jukić, 1998.), koji postaju prepoznatljivi akteri u društvenom i religijskom životu, te različiti oblici postmoderne religioznosti i duhovnosti. Od početka 1990-ih radikalno se promijenio položaj Crkve i religije u Hrvatskoj. Crkva se nakon dugoga povijesnog razdoblja šutnje vratila u javnost.

Uz Katoličku crkvu, 43 vjerske zajednice čine društveno prepo-znatljiv i zakonom reguliran dio hrvatske religijske stvarnosti. Postoji još bar toliko, manje ili više vidljivih religijskih i duhovnih zajednica koje na sebi svojstven način nastoje transcendirati svakodnevno i prolazno. Neke od njih možda će jednom i postati predmet interesa države i zakonodavstva, a neke samozatajnije i možda slabije organizacijski strukturirane to vjerojatno ni ne žele. Treba spomenuti da religijskoj raznolikosti u Hrvatskoj, uz postojeće zajednice, pridonose i pojedinci koji, ne pronalazeći se u manje ili više predvidljivoj, ali sigurnoj toplini religijske ili duhovne grupe, u traženju Boga slijede svoj, samotniji put.

Od 1990-ih nadalje znatno je porasla konfesionalna samoidentifikacija stanovništva. Prema popisu stanovništva iz 2001. godine, u Hrvatskoj je bilo 87,1% katolika, 2,0% pravoslavaca, 2,1% muslimana, 0,8% vjernika

različitih protestantskih (evangelici, reformirani kršćani, pentekostalci, baptisti i dr.) i ostalih kršćanskih (Jehovini svjedoci, adventisti, starokatolici, mormoni i dr.) denominacija, 7,6% nereligioznih, neopredijeljenih i agnostika i 0,5% nepoznate konfesionalne identifikacije.

I socioreligijska istraživanja zadnjih godina pokazuju da se u Hrvatskoj znatno povećao broj konfesionalno izjašnjenih katolika, pa se tako 1998. u istraživanju »Vjera i moral u Hrvatskoj«[6] katolicima izjasnilo 89,7% ispitanika, a u istraživanju »Religijske promjene i vrijednosti u Hrvatskoj«[7], provedenom u zagrebačkoj regiji, čak 92,2% ispitanika. Rezultati istraživanja religijskih promjena u Hrvatskoj koje je 2004. proveo Institut za društvena istraživanja u Zagrebu pokazuju visok postotak konfesionalno izjašnjenih od 89,8%.

Slični su rezultati u oba istraživanja i kad se radi o religijskoj samoidentifikaciji: više od 80% ispitanika smatra se religioznima, a čak oko 50% smatra se uvjerenim vjernicima, koji prihvaćaju sve što njihova vjera uči[8]. Posljednje istraživanje (2004.) pokazuje nešto niže postotke: 78% ispitanika smatra se religioznima, a 40% ih se smatra uvjerenim vjernicima.

Nesumnjivo je da je riječ o tradicionalnoj (što su pokazali i rezultati iz 1970-ih i 1980-ih godina), crkveno orijentiranoj, kolektivističkoj religioznosti, usko vezanoj za obitelj i naciju, s visokim stupnjem konfesionalne identifikacije, posredovanoj kroz obiteljsku socijalizaciju, s prepoznatljivim elementima: slijedom sakramenata od krštenja do posljednjeg pomazanja, pohađanja vjeronauka, obiteljskog vjerskog odgoja i bar prigodnog odlaženja u crkvu. Dakle, prevladavajuća tradicionalna religioznost većinom se živi u naslijeđenim i ustaljenim oblicima (katolicizam, vjernost i pobožnost), kojima je religioznost više simbol povijesne provenijencije, znak društvene i kulturne pripadnosti (Marinović Bobinac, 2005.).

---

[6] Istraživanje »Vjera i moral u Hrvatskoj« 1998. godine proveo je Katolički radio s Katoličkim bogoslovnim fakultetom u Zagrebu, na uzorku od 1245 ispitanika. Rezultati istraživanja objavljeni su 1998. godine u *Bogoslovskoj smotri,* 68/4.

[7] Istraživanje »Religijske promjene i vrijednosti u Hrvatskoj« proveo je Institut za društvena istraživanja u Zagrebu, na uzorku od 705 ispitanika u zagrebačkoj regiji. Rezultati istraživanja objavljeni su 2000. godine u *Sociologiji sela* (supplement), 38/1-2.

[8] Korištena je skala religijske samoidentifikacije od šest stupnjeva: 1. uvjereni vjernik koji prihvaća sve što njegova vjera uči, 2. religiozan koji vjeruje, ali ne prihvaća sve što njegova vjera uči, 3. neodlučan, koji nije siguran vjeruje li ili ne, 4. ravnodušan prema religiji, 5. nereligiozan, ali nema ništa protiv religije i 6. nereligiozan – protivnik religije.

Religijsku sliku u Hrvatskoj karakterizira i sve značajnije i sve-obuhvatnije unutarcrkveno intenziviranje religijskoga života. Javljaju se mnoge molitvene zajednice, udruge, molitvene i karizmatične skupine i pokreti. Takvo nešto bilo je i za očekivati. Nakon pada komunističkoga sistema, koji je bio stvorio kakav-takav sustav vrijednosti, došlo je vrijeme koje nitko nije, pa čak ni u Crkvi, očekivao: vrijeme slobode i slobodnog odlučivanja. Hrvatsko se društvo našlo u »zrakopraznom« prostoru: starih vrijednosti više nije bilo (jer se nisu imale na čemu zasnivati), a nove nisu bile stvorene niti su bile pripremane (jer su se svi bili navikli na »socijalističko« državno i društveno uređenje, kao i na socijalističko uređenje odnosa Crkve i države, pa ih stoga nitko i nije nudio). Bilo je stoga, a ima i danas, mnogo lutanja i nesnalaženja. Stječe se dojam da se Crkva u Hrvata bolje snalazila u ulozi »crkve u katakombama«, negoli danas u slobodi. Naime u životu Crkve, u okviru već spomenutih socijalističkih katakombi, moglo se uvijek drugoga okriviti za vlastito nedjelovanje. Danas religijske zajednice u Hrvatskoj nailaze na kritiku i otpor ponajviše među vlastitim članovima.

4.3. Uređivanje odnosa između hrvatske države i vjerskih zajednica[9]

U novoj hrvatskoj državi promijenio se i pravni položaj vjerskih zajednica. U hrvatskom Ustavu postulirani su opći principi koji upućuju na bit odnosa između države i vjerskih zajednica: njihovu odvojenost, potpunu neutralnost države u pitanju religije, slobodu djelovanja vjerskih zajednica, jednakopravnost zajednica, dobrovoljnost organiziranja fizičkih osoba u zajednicu i javnost djelovanja. Ćimić smatra da bi se optimalno povoljan odnos između države i crkve, odnosno vjerskih zajednica, postigao tek tada kada bi se one prestale odnositi jedna spram druge, kad bi im pošlo za rukom da se toliko razgraniče kako bi se njihova djelatnost mimoilazila (Ćimić, 1999.). U opisu takvog odnosa

[9] Sadržaj je dijelom izložen na okruglom stolu »Sociologija religije i tolerancija« na Filozofskom fakultetu u Novom Sadu 2005. i dio je objavljen u sklopu teksta »Pravni položaj vjerskih zajednica u Hrvatskoj: stvarnost i perspektive« u časopisu *Religija i tolerancija*, 2006,. 6:21-24.

Ćimić se koristi sintagmom »bliska distanca«, koja podrazumijeva da se država i crkva nikada ne isprepletu niti poistovjete, ali niti da se, kako on kaže, beznadno udalje, ili suprotstave. Tvrdnja da se »odvajanjem države od crkve u pravnim propisima tek začinje proces njihova odvajanja unutar društva« (Ćimić, 1999.) susreće se sa zanimljivom situacijom u hrvatskoj stvarnosti.

Pravni položaj najveće od vjerskih zajednica u Hrvatskoj, Katoličke crkve, reguliran je s četiri međudržavna ugovora sklopljena u drugoj polovici 1990-ih godina između Republike Hrvatske i Svete Stolice. Tek šest godina kasnije donesen je Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica koji je trebao prethoditi sklapanju ugovora, a pojavio se šest godina nakon sklapanja prvog takvog ugovora i umnogome je bio uvjetovan sadržajem spomenutih ugovora s Katoličkom crkvom. Sklopljena su četiri ugovora: Ugovor o dušobrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske (1996.), Ugovor o pravnim pitanjima (1996.), Ugovor o suradnji na području odgoja i kulture (1996.) i Ugovor o gospodarskim pitanjima (1998). Tim je ugovorima Katolička crkva dobila poseban, privilegiran položaj u odnosu na sve druge vjerske zajednice, pa i one koje su kasnije potpisale slične ugovore s državom.

Premda namjera ovog izlaganja nije elaboriranje pojedinih odredaba četiriju ugovora, kratko ćemo se osvrnuti na neke od njih koje su predmet prigovora različitih društvenih aktera, jer da relativiziraju temeljni ustavni postulat o odvojenosti države i vjerskih zajednica, te ustavna prava i slobode građana Hrvatske koji nisu katolici, kako pripadnika drugih vjerskih zajednica, tako i religioznih građana koji ne pripadaju ni jednoj vjerskoj zajednici te onih koji nisu religiozni. Misli se na odredbu iz Ugovora o suradnji na području odgoja i kulture, koji je sklopljen s naglaskom na tome da su obje strane pri sklapanju imale u vidu »nezamjenjivu povijesnu i sadašnju ulogu Katoličke crkve u Hrvatskoj u kulturnom i moralnom odgoju naroda, i njezinu ulogu na području kulture i obrazovanja«… te da »većina građana Hrvatske pripada Katoličkoj crkvi«. Odredba glasi: »odgojno-obrazovni sustav u javnim predškolskim ustanovama i školama, uključujući i visoka učilišta, uzimat (će) u obzir vrijednosti kršćanske etike«. Odredba

izdvaja vrijednosti kršćanske etike pa se može prigovoriti da se u odgojno-obrazovnom procesu u neravnopravan položaj u odnosu na vjernike kršćanskih crkava stavljaju članovi vjerskih zajednica koje nisu kršćanske, koje su manjinske kršćanske, a neki aspekti etike se razlikuju od katoličke etike, zatim religiozne i duhovno zauzete pojedince koji ne pripadaju ni jednoj vjerskoj organizaciji i nereligiozne subjekte koji možda slijede neke druge svjetonazore s nekim drugim nereligijskim etičkim vrijednostima.

Problematizira se i uvođenje konfesionalnog vjeronauka u javne škole i predškolske ustanove. Zatim financiranje Katoličke crkve i niza vjerskih zajednica iz državnog proračuna koje je postalo obveza svih poreznih obveznika, čak i onih koji pripadaju vjerskim zajednicama koje ne žele takvo financiranje, onih koji ne pripadaju niti jednoj religiji, onih koji pripadaju postojećim religijama ali smatraju da se ne bi trebale financirati novcem poreznih obveznika, te onih koji se smatraju nereligioznima.

Osim toga, kako kaže Vrcan, društveno polje religijskog i polje djelovanja vjerskih zajednica ima niz privilegija u usporedbi s poljem djelovanja nekih drugih udruga koje pripadaju sferi civilnog društva i koje mogu slijediti neke svjetonazorske ili moralne ciljeve. On navodi primjer Njemačke, čiji se zakon odnosi kako na vjerske zajednice, tako i na svjetovne svjetonazorske zajednice koje se pozivaju na neku filozofijsku koncepciju univerzuma i života, priznajući im ona prava koja inače pripadaju vjerskim zajednicama (Vrcan, 2002.). Isti autor navodi i problematičnost prava na dušobrižništvo koje se ne izvodi iz prava i slobode građana kao vjernika u bolnicama, zatvorima, vojsci itd., nego kao autonomno pravo vjerskih zajednica, što stvara mogućnost da se izbriše razlika između dušobrižništva i misionarstva, pa se određeni, inače zatvoreni društveni prostori pretvaraju u prostore legalnog misionarenja (Vrcan, 2002.).

Iako je sklapanju ugovora Republike Hrvatske s vjerskim zajednicama, pa time naravno i s Katoličkom crkvom, trebalo prethoditi donošenje Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica, to se ipak nije dogodilo. Ugovori Republike Hrvatske sa Svetom Stolicom sklopljeni su 1996., a Zakon je donesen tek 2002., šest godina kasnije, što

ostavlja sumnju da je Zakon prilagođivan već sklopljenim ugovorima. Naime umjesto da Zakon bude podloga sklapanju ugovora, ugovori su postali ograničavajući čimbenik.

Pretpostavljalo se da će Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica koji je donesen 2002. godine biti riješen i pravni položaj ostalih registriranih i dotada neregistriranih vjerskih zajednica, koje su šest godina bile neravnopravne u odnosu na Katoličku crkvu. Ali to se nije dogodilo. Zakon je proizveo nove diskriminacije. Jer je brzo razbio iluziju da su registrirane zajednice, čak i kad se izuzme Katolička crkva, međusobno uglavnom u ravnopravnom položaju, odnosno da će sve one koje to žele, prije ili kasnije moći potpisati ugovore s državom.

Pravni položaj dijela manjih vjerskih zajednica, koje su šest godina bile u neravnopravnom položaju u odnosu na Katoličku crkvu, Zakonom je uglavnom riješen. Donekle su izjednačene u pravima s Katoličkom crkvom, a dio njih (ne sve postojeće u trenutku stupanja Zakona na snagu) je dobio i mogućnost da ponaosob sklopi ugovor s državom o nekim pitanjima od zajedničkog interesa, te tako riješi pravo na financiranje iz državnog proračuna, pravo na dušobrižništvo u bolnicama, zatvorima, vojsci, pravo na vjeronauk te pravo na crkveni brak. Takve je ugovore hrvatska vlada sklopila sa 14 vjerskih zajednica u razdoblju 2002–03. i s još dvije u razdoblju 2008–10.

Ugovori su sklopljeni sa Srpskom pravoslavnom crkvom u RH (20. 12. 2002.), s Islamskom zajednicom (20. 12. 2002.), s Evangeličkom crkvom u RH i Reformiranom kršćanskom crkvom u RH (jedan ugovor, 4. 07. 2003.), s Evanđeoskom pentekostnom crkvom u RH (s pridruženim članovima Crkvom Božjom u RH i Savezom pentekostnih crkava u RH) (4. 07. 2003.), Adventističkom crkvom u RH (s pridruženim članom Reformiranim pokretom adventista sedmog dana) (4. 07. 2003.) i Savezom baptističkih crkava (s pridruženim članom Vijećem Kristovih crkava) (4. 07. 2003.), s Bugarskom pravoslavnom crkvom, Makedonskom pravoslavnom crkvom i Hrvatskom starokatoličkom crkvom (jedan ugovor, 29. 10. 2003.). Sklopljeni su ugovori i s dvjema židovskim zajednicama: sa Židovskom vjerskom zajednicom Bet Israel u RH (24. 10. 2008.) i s Koordinacijom židovskih općina u RH (7. 11. 2010.). Jehovini svjedoci nisu željeli sklopiti takav ugovor,

premda žele riješiti neka pitanja s državom, kao što su sklapanje brakova i dušobrižništvo u bolnicama.

Godine 2004. Vlada RH donijela je *Zaključak,* kojim navodi nove, neispunjive kriterije za ostale registrirane zajednice koje žele sklopiti ugovor s državom: kontinuitet i pravnu sljednost djelovanja zajednice od 6. travnja 1941. godine, ili najmanje 6000 članova prema zadnjem popisu stanovništva i pripadnost zajednice europskomu kulturnom krugu. Riječ je o kriterijima koje ne zadovoljava ni većina zajednica koje su već prethodno sklopile ugovore s državom, niti ijedna od preostalih registriranih zajednica koje takav ugovor nisu sklopile. Tim dokumentom je dodatno istaknuta nejednakost registriranih zajednica. *Zaključak* je korak unazad u odnosu na sam Zakon, jer uvodi diskriminirajuće kriterije i među već registrirane zajednice.

Dakle, reguliranje pravnog položaja vjerskih zajednica u novoj državi dovelo je do još veće zbrke u njihovu pravnom položaju. Iznjedrilo je različite kriterije za barem pet kategorija vjerskih zajednica: a) za Katoličku crkvu, b) za registrirane zajednice koje su pozvane na sklapanje ugovora od zajedničkog interesa, c) registrirane zajednice kojima država onemogućava sklapanje takvoga ugovora, d) neregistrirane vjerske zajednice koje su postojale prije donošenja Zakona koje se žele upisati u registar, a ne mogu i e) vjerske zajednice koje su osnovane nakon stupanja na snagu Zakona ili će tek biti osnovane.

Katolička crkva je u hrvatskoj državi ugovorima dobila velika prava. Automatski su i neke od ostalih vjerskih zajednica koje su potpisale ugovor dobile više prava nego su očekivale i nego im je država namjeravala dati. Ali svoje diskrecijsko pravo na izbor zajednica s kojima želi i s kojima ne želi sklopiti ugovor država je u spomenutom *Zaključku* argumentirala neshvatljivo traljavo i tu pogrešku su iskoristile tri »pobunjene« registrirane zajednice: Crkva cjelovitog evanđelja, Savez crkava Riječ života i Protestantska reformirana kršćanska crkva u RH, koje su onemogućene u pokušaju sklapanja ugovora s državom i koje su sudskim putem zatražile svoja prava te tužile državu za diskriminaciju. Nakon neuspjeha na Upravnom i Ustavnom sudu RH, zajednice su se obratile Europskom sudu za ljudska prava koji je presudio u njihovu

korist. Sljedeći potez je na državi. Moguće je da će još neke vjerske zajednice krenuti njihovim putem.

Zaključak

Razvoj događanja u Europi 1990-ih godina pokazao je da religija ima značajnu društvenu ulogu u mnogim europskim državama i da utječe na politiku. Casanova smatra da Europska unija treba biti ne samo postkršćanska, nego i postsekularna, kako bi garantirala jednak pristup svih europskih građana javnoj sferi, apostrofirajući pitanje integracije imigranata u europsko društvo, pitanje ulaska Turske u EU i pitanje sekularnog europskog poretka i njegove socijalne etike u istočnoeuropskim društvima koja su duboko obilježena religijskom pripadnošću (Casanova, 2006.). Stoga se Europa danas suočava s važnim pitanjem: kako da se stvori i održava istinski tolerantno i pluralističko društvo, u Europi kao cjelini i u njezinim državama? (Davie, 2005.).

Hrvatska koja je na pragu ulaska u Europsku uniju, u svom odnosu prema vjerskim zajednicama morat će zrcaliti pravila postojećeg zakonodavstva Unije.

Kao i u svijetu, i u Hrvatskoj se religijsko tržište proširilo, a broj vjerskih zajednica se povećao. Među njima ima i zajednica čiji vjerski identitet i nije toliko transparentan, što je u nekim europskim državama dovelo do tendencije obnavljanja prava države i njezinih tijela da ograničavaju vjerske slobode građana i arbitriraju u religijskoj autentičnosti pojedinih skupina koje se smatraju religijskima. U nizu demokratskih država Europe ono što je još jučer bilo proglašavano demokratski nelegitimnim, što je bilo predmet osude i zgražanja kada se događalo na europskom istoku – misli se na sustavnu policijsku kontrolu nad vjerskim zajednicama, danas postoji (brojni takvi »slučajevi« javljaju se u Francuskoj gdje su 173 zajednice proglašene društveno opasnima, u Belgiji također; paradigmatičan je status Scijentološke crkve u mnogim europskim državama) (Vrcan, 2002.; Davie, 2005.).

U Hrvatskoj takvih slučajeva zasada nema, ali Zakon je već odredio formulacije koje mogu biti temelj za eventualni restriktivni pristup prema već postojećim ili budućim zajednicama. Zakon uvodi različitost

kriterija za registrirane zajednice, i one koje to nisu i one koje će se tek pojaviti. Građani Hrvatske sve se više susreću s pluraliziranom religijskom situacijom, s religijskim tržištem na kojem raznolika ponuda direktno dovodi u napast članstvo i u nepriliku vodstvo dominantnih religija. Na iskustvu straha od poplave novih religijskih pokreta (što je kod nas još daleko od poplave) Zakon nekim sadašnjim, a i svim budućim vjerskim i duhovnim zajednicama nameće kriterij za registraciju koji neće biti tako lako zadovoljiti: onaj brojčani. Naime za upis u evidenciju vjerskih zajednica pri Državnom uredu za upravu zajednica (već postojeća i ona koja će se tek pojaviti) mora zadovoljiti dva uvjeta: da postoji pet godina kao pravna osoba i da ima petsto vjernika. Radilo se tu o neupućenosti zakonodavca u specifičnosti suvremene religijske situacije i prirodu novih religijskih grupa koje su u pravilu znatno ispod toga broja ili pak o namjerno restriktivnoj formulaciji, s namjerom ograničavanja širenja novodobnih religijskih grupa; činjenica je da se u određenje vjerske zajednice uvodi izvanreligijski kriterij. Međutim ni tu država nije pokazala dosljednost. Nakon donošenja Zakona registrirane su dvije zajednice koje ne ispunjavaju spomenute uvjete (Bet Israel i Crnogorska pravoslavna crkva).

Osnovni kriterij po kojem je neka zajednica religijska je izvan državnih kompetencija, a bit mu je: ono što je zajednica u sebi. Dakle, svaka zajednica koju povezuje zajedničko učenje o transcendenciji, ukoliko ispunjava formalne uvjete koje propisuje Zakon, trebala bi se moći registrirati kao vjerska zajednica: ako ispunjava organizacijsko--pravne uvjete kao i svaka druga pravna osoba, ako ispunjava ostale formalne uvjete, ako joj učenje nije u proturječju s Ustavom. Ma koliko se činila stranom, neobičnom i sumnjivom, sve je to potpuno nebitno za ustavna prava njezinih sljedbenika i prije svega za njihovo pravo na vjersku slobodu. Zakon ne bi smio odražavati strah od »religijskog zloduha novog doba« koji postoji u društvu i u tradicionalnim vjerskim zajednicama, niti na temelju iskustava nekih drugih država reducirati vjerske slobode građana. Tolerancija religijskih razlika trebala bi značiti toleranciju svih religijskih razlika, a ne samo onih koje mi slučajno odobravamo, dakle svake osobe, bilo koje vjere, koja religiju doživljava ozbiljno (Leaman, 1989., prema Davie). Sto-

ga kriterije vjerskih sloboda treba visoko postaviti, pa neka ih, ako treba, stvarnost opovrgne.

Literatura

Amsterdamski ugovor, u: http://www.vlada.hr/hr/dodatno/upute_i_vodici/pojmovnik/amsterdamski_ugovor (pristupljeno 04. 12. 2011.).

APA/AFP: »Nach Merkel – Auch Sarkozy erklärt Multikulturalismus für gescheitert«, u: http://derstandard.at/1297216081044/Nach-Merkel-Auch-Sarkozy-erklaert-Multikulturalismus-fuer-gescheitert (pristupljeno 14. 12. 2011.).

Aračić, P., Črpić, G., Nikodem, K. (2003.), *Postkomunistički horizonti*. Đakovo: Teologija u Đakovu.

Baer, A. i Schnettler, B. (2012.), »Soziologie des Judentums (II). Religiöse Pluralisierung und Formen von Religiosität im europäischen Judentum des XXI. Jahrhunderts«, u: http://www.soz.uni-bayreuth.de/_pdfs/Call-Ad-Hoc-SoziologieDesJudentumsII.pdf (pristup ostvaren 05. 05. 2012.)

Bainbridge, W. S. (1997.), *The Sociology of Religious Movements*. New York i London: Routledge.

Bajsić, V. (1972.), *Na rubovima crkve i civilizacije*. Zagreb: Kršćanska sadašnjost.

Baloban, J. (2008.), »Crkveni pokreti u životu Crkve u Hrvatskoj«. *Bogoslovska smotra*, 78 (2): 347–364.

Barker, E. (1995.), »The Scientific Study of Religion? You Must Be Joking!«. *Journal for the Scientific Study of Religion*, 34: 287–310.

Beck, U. (1995.), *Eigenes Leben. Ausflüge in die unbekannte Gesellschaft, in der wir leben*. München: C. H. Beck.

Berger, P. (1999.), *The Desecularization of the World: Resurgent Religion and World Politics*. Wm. B. Eerdmans Publishing.

Beyer, P. (1994.), *Religion and Globalization*. London: Sage.

Brück, M. von (2007.), »Religionen in der Gegenwart«, u: http://www.goethe.de/ges/phi/dos/her/mod/de2185904.htm (pristupljeno 01. 01. 2011.).

Casanova, J. (1994.), *Public Religions in the Modern World*. Chicago i London: University of Chicago Press.

Casanova, J. (2004.a), »Der Ort der Religion im säkularen Europa«, *Eurozine,* 29. 07. 2004., str. 1, u: http://www.eurozine.com/articles/2004-07-29-casanova-de.html (pristupljeno 04. 12. 2011.)

Casanova, J. (2004.b), »Religion und Öffentlichkeit. Ein Ost-/Westvergleich«, u: Gabriel, K. i Reuter, H.-R., *Religion und Gesellschaft. Texte zur Religionssoziologie*. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, str. 269–294.

Casanova, J. (2006.), »Religion, European Secular Identities, and European Integration«, u: Byrnes, T. A. i Katzenstein, P. J. (ur.), *Religion in an Expanding Europe*. New York: Cambridge University Press, str. 65–92.

Črpić, G. i Jukić, J. (1998.), »Alternativna religioznost«. *Bogoslovska smotra,* 68(4): 589–617.

Črpić, G. i Kušar, S. (1998.), »Neki aspekti religioznosti u Hrvatskoj«. *Bogoslovska smotra,* 68(4): 513–564.

Ćimić, E. (1999.), Politička i moralna moć: na primjeru odnosa države i vjerskih zajednica«. *Radovi Filozofskog fakulteta u Zadru,* 38 (15): 149–171.

Davie, G. (2005.), *Religija u suvremenoj Europi*. Zagreb: Golden marketing i Tehnička knjiga, str. 95.

Ecclesiam suam (1966.), Zagreb: Kršćanska sadašnjost.

Evidencija vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj, u: http://www.uprava.hr/default.aspx?id=671 (pristup ostvaren 10. 12. 2011.).

Franić, F. (1972.), *Putevi dijaloga*. Split: Crkva u svijetu.

Frisch, H. J. (1992.), *Leitfaden Gemeindepastoral*. Düsseldorf: Patmos.

Gabriel, K. (2006.), »Rückkehr der Religionen oder fortschreitende Säkularisierung«, u: http://downloads.akademie-rs.de/interreligioeser-dialog/061117_gabriel_religionen.pdf (pristupljeno 02. 12. 2011.).

Gruenfelder, A. (2001.), »'Profil' crkve u Hrvatskoj«, u: Weber, B. i Dvornik, S. (ur.), *Hrvatska, godinu dana nakon promjene – prva bilanca*. Zagreb: Heinrich Boll Stiftung.

Hervieu-Léger, D. (2003.), »Religion und sozialer Zusammenhalt in Europa«, u: *Transit,* 26.

Joas, H. (2007.), »Zukunft der Religionsgemeinschaften in Europa«, u: http://www.ev-akademie-rheinland.de/Downloads/eair_Joas_Zukunft-Religionsgem_EvKirchentag-jun07-1.pdf (pristupljeno 10. 12. 2011.).

Jukić, J. (1993.), »Teorije ideologizacije i sekularizacije«, u: Grubišić, I. (ur.), *Religija i sloboda*. Split: IPDI.

Knoblauch, H. (2004.), *Sociologija religije*. Zagreb: Demetra.

Luhmann, N. (1977.), *Funktion der Religion*. Frankfurt: Suhrkamp.

Marasović, Š. (1997.), »Crkva i država u komunističkim društvima«, u: Grubišić, I. (ur.), *Crkva i država u društvima u tranziciji*. Split: Hrvatska akademska udruga.

Mardešić, Ž. (2007.), *Rascjep u svetome*. Zagreb: Kršćanska sadašnjost.

Marinović Bobinac, A. (1995.), »Necrkvena religioznost u Hrvatskoj«. *Društvena istraživanja«,* 4/6: 853–865.

Marinović Bobinac, A. (1999.), »Urbanost pentekostalnih zajednica: socijalno-demografska obilježja zagrebačkih pentekostalaca«. *Sociologija sela,* 37(4): 407–425.

Marinović Bobinac, A. (2005.), »Dimenzija religioznog iskustva u Hrvatskoj: 'šapat anđela' iz sociologijske perspektive«. *Sociologija sela*, 43/168 (2): 279–481.

Marinović Jerolimov, D. (1999.), »Religijske promjene u Hrvatskoj od 1989. do 1996.«, u: Grubišić, I. i Zrinščak, S. (ur.), *Religija i integracija* (zbornik). Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, str. 187–204.

Marinović Jerolimov, D. (2000.), »Religijske promjene u tranzicijskim uvjetima u Hrvatskoj: promjene u dimenzijama religijske identifikacije i prakse«. *Sociologija sela* (supplement), 38 (1/2): 43–80.

Marinović Jerolimov, D. (2005.), »Društvene i religijske promjene u Hrvatskoj: teorijsko-hipotetski okvir istraživanja«. *Sociologija sela*, 168(2): 289–302.

Markešić, I. (2005.), »Religijska situacija u postmodernom vremenu«. *Društvena istraživanja*, sv. 14, br. 1–2 (75–76), str. 97–112.

Markešić, I. (2012.), »Islamizirana Europa ili europeizirani islam? Pogled iz socio-religijske perspektive«, u: http://www.islamska-zajednica.hr/pisani_materijali/sympozij/Ivan%20Markesic.pdf (pristupljeno 10. 05. 2012.).

Maull, H. W. i Kirt, R. (2003.), *Eine Verfassung für Europa*. Münster: Lit Verlag.

Pollack, D. (2003.), *Säkularisierung – ein moderner Mythos. Studien zum religiösen Wandel in Deutschland*. Tübingen: Mohr.

Robers, N. (1996.), »Glaube ohne Kirche«, u: http://www.focus.de/politik/deutschland/religion-glaube-ohne-kirche_aid_157966.html (pristupljeno 08. 12. 2011.).

Robertson, R. (1992.), *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage.

Roter, Z. (1976.) *Katolička cerkev in država v Jugoslaviji 1945–1973*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Schirrmacher, Ch. (2008.), »Islam in Europa als Herausforderung für Staat, Gesellschaft und Kirche. Die heutige Situation – Geschichte und Hintergründe«, u: www.islaminstitut.de (pristupljeno 07. 12. 2011.).

Skledar, N. (1984.), *Dijalog marksista i kršćana*. Beograd: NIRO Mladost.

Stark, R. (1993.), »Europe s Receptivity to New Religious Movements«. *Journal for the Scientific Study of Religion,* 32 (4): 389–397.

Šagi-Bunić, T. (1981.), *Vrijeme suodgovornosti I*. Zagreb: Kršćanska sadašnjost.

Tomka, M. (1995.), »The Changing Social Role of Religion in Eastern and Central Europe: Religious Revival and its Contradictions«. *Social Compass,* 42(1): 17–26.

Troeger, E. (2004.), »Dossier: Der Griff des Islam nach Europa« (predavanje na crkvenoj konvenciji u Freudenstadtu, 14. 10. 2004.), u: http://www.verfolgte-christen.org/fileadmin/user_upload/pdf/Der_Griff_des_Islam_nach_Europa.pdf (pristupljeno 07. 12. 2011.).

Ugovor o suradnji na području odgoja i kulture (1997.), u: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997_02_2_10.html (pristupljeno 14. 12. 2011.).

Ustav Republike Poljske iz 1997. / Verfassung der Republik Polen aus 1997., u: http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/niemiecki/kon1.htm (pristupljeno 12. 12. 2011.).

Vereš, T. (1989.), *Pružene ruke*. Zagreb: FTI DI.

Vrcan, S. (1985.), »Koncil i Katolička crkva u iskušenjima suvremenog doba«. *Pogledi* 15 (3): 19–30.

Vrcan, S. (2001.), *Vjera u vrtlozima tranzicije*. Split: Dalmatinska akcija.

Vrcan, S. (2002.), »Bog i državna batina«. *Feral Tribune*, 02. 02. 2002.

Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica od 08. 07. 2002., u: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/309118.html

Zrinščak, S. (1993.), »Sociologija religije i sustavni ateizam«, u: Bahtijarević Š. (ur.), *Prilozi izučavanju nereligioznosti i ateizma*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja.

Zrinščak, S. (1998.), »Crkva i država: europski kontekst i postkomunističko iskustvo«. *Revija za sociologiju,* 29(1–2): 15–26.

Zrinščak, S., Črpić, G. i Kušar, S. (2000.), »Vjerovanje i religioznost«. *Bogoslovska smotra,* LXX(2): 233–255.

Marko Pećarević i *Željka Rajković*

ZAŠTITA PRIRODE U HRVATSKOJ 1991–2016.

Uvod

Ustav Republike Hrvatske navodi da su, između ostalog, očuvanje prirode i čovjekova okoliša „... najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava". Isto tako očuvana priroda jedan je od temeljnih postavki Strategije održivog razvitka Republike Hrvatske, te se sa sigurnošću može reći da očuvanje okoliša i prirode treba biti sastavni dio bilo kojeg promišljanja o budućnosti Hrvatske. Unatoč tomu, zaštita prirode se još uvijek često navodi kao prepreka razvoju.

Od 1990. do danas načinjeni su značajni koraci prema sustavnom planiranju i provođenju zaštite prirode, čemu je direktno i indirektno pomogao proces pristupanja Europskoj uniji. Direktno, preuzimanjem obveze usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a; indirektno, osnivanjem novih javnih ustanova te posljedičnim povećanjem kapaciteta u sustavu zaštite prirode. U posljednjih 20 godina oformilo se i mnoštvo organizacija civilnog društva koje se bave održivim razvojem i zaštitom prirode. Iako potkapacitirane, upravo su te organizacije vrlo često katalizator promjena, pogotovo na lokalnoj razini.

U ovom poglavlju promotrit ćemo ključne događaje i dostignuća na polju zaštite prirode u Hrvatskoj od 1990. do 2016. te analizirati trenutačno stanje. Isto tako sagledati će se neki od izazova pred kojima se zaštita prirode u Hrvatskoj trenutno nalazi.

S aspekta biološke raznolikosti, Hrvatska je jedna od najbogatijih zemalja Europe, zahvaljujući specifičnom geografskom položaju na razmeđi nekoliko biogeografskih regija te karakterističnim ekološkim, klimatskim i geomorfološkim uvjetima. Velika raznolikost kopnenih, morskih i podzemnih staništa rezultirala je bogatstvom vrsta i podvrsta sa znatnim brojem endema.[1] U današnjem sve više urbaniziranom svijetu, privilegija je živjeti u zemlji gdje je priroda očuvana. Činjenica da je još uvijek većina teritorija, pa tako i prirode, u državnom vlasništvu, čini tu prirodu lako dostupnom svim građanima.

Sustav zaštite prirode u Hrvatskoj

Kako bismo objasnili što se u HR događalo u zaštiti prirode u posljednjih 25 godina, potrebno se prvo osvrnuti na razdoblje prije 1991. godine. Prve inicijative za zaštitu nekog područja vežu se uz Plitvička jezera, i to već davne 1914. godine. Prva formalno zaštićena područja u Hrvatskoj bila su Plitvička jezera, Bijele stijene i Štirovača, koji su zaštićeni 1928. i 1929. godine. Odmah nakon Drugoga svjetskog rata, paralelno s razvojem zaštite prirode u svijetu, u Hrvatskoj se osniva Zemaljski zavod za zaštitu prirodnih rijetkosti, a 1949. su proglašena prva dva moderna nacionalna parka u Hrvatskoj – Plitvička jezera i Paklenica.[2] U Hrvatskoj danas postoji 8 nacionalnih parkova, 11 parkova prirode i 2 regionalna parka. Najveći dio zaštićene površine su parkovi prirode (4,56% ukupnoga državnog teritorija).

[1] Biološka raznolikost Hrvatske (2009). Državni zavod za zaštitu prirode, Ministarstvo kulture Republike Hrvatske.

[2] Martinić I. (2010). *Upravljanje zaštićenim područjima prirode: planiranje, razvoj i održivost*. Sveučilište u Zagrebu: Šumarski fakultet.

Tablica 1. Godine proglašenja i površina nacionalnih parkova, parkova prirode i regionalnih parkova u Hrvatskoj

Park	Godina proglašenja	Površina (ha)
Nacionalni park		
Plitvička jezera	1949.	26.600
Paklenica	1949.	10.200
Risnjak	1953.	6.400
Mljet	1960.	5.375
Kornati	1980.	21.700
Brijuni	1983.	3.397
Krka	1985.	10.900
Sjeverni Velebit	1999.	10.900
Park prirode		
Kopački rit	1967.	17.700
Biokovo	1981.	19.550
Medvednica	1981.	17.938
Velebit	1981.	200.000
Telašćica	1988.	7.001
Lonjsko polje	1990.	50.650
Papuk	1999.	33.600
Učka	1999.	14.600
Vransko jezero	1999.	5.700
Žumberak–Samoborsko gorje	1999.	33.300
Lastovsko otočje	2006.	19.583
Regionalni park		
Mura-Drava-Dunav	2011.	87.680
Moslavačka gora	2011.	15.111

Danas u Hrvatskoj postoji 407 zaštićenih područja koja obuhvaćaju 8,56% ukupne površine Hrvatske, odnosno 12,24% kopnenog teritorija i 1,94% teritorijalnog mora. To je još uvijek manje od 17% kopna i 10% mora, koje se Hrvatska, zajedno s ostalim državama svijeta, obvezala staviti pod zaštitu u okviru Konvencije o biološkoj raznolikosti.

Zahvaljujući svojoj iznimnoj vrijednosti i očuvanosti, neka područja Republike Hrvatske su prepoznata i kao međunarodno vrijedna. Plitvička jezera su jedino hrvatsko područje koje se nalazi na UNESCO-voj Listi svjetske baštine zbog svoje prirodne baštine. Planina Velebit i

Mura-Drava-Dunav dio su međunarodne mreže rezervata biosfere (UNESCO-ov znanstveni program Čovjek i biosfera – MaB). Pet područja nalazi se na Popisu međunarodno vrijednih močvara Konvencije o močvarama od međunarodne važnosti, naročito kao staništa ptica močvarica (Ramsarska konvencija) – Kopački rit, Lonjsko polje, Delta Neretve, Crna Mlaka i Vransko jezero. Također, Papuk je član Europske mreže Geoparkova. Još tri hrvatska područja nalaze se na Pristupnoj (tentativnoj) listi za UNESCO-ovu Listu svjetske baštine – šire područje Kornata (Nacionalni park Kornati i Park prirode Telašćica), planina Velebit i Lonjsko polje.[3]

Tablica 2. Popis i godine proglašenja međunarodno designiranih zaštićenih područja u Hrvatskoj

Međunarodna zaštita	**Naziv područja**	**Godina proglašenja**	**Nacionalna zaštita**
UNESCO – Lista svjetske baštine	Plitvička jezera	1979.	Nacionalni park Plitvička jezera
MAB – Rezervat biosfere	Planina Velebit	1977.	Nacionalni park Paklenica Nacionalni park Sjeverni Velebit Park prirode Velebit
MAB – Rezervat biosfere	Mura-Drava-Dunav	2012.	Regionalni park
Popis međunarodno vrijednih močvara Ramsarske konvencije	Crna Mlaka	1993.	Posebni ornitološki rezervat Crna Mlaka
	Kopački rit	1993.	Park prirode Kopački rit
	Lonjsko polje i Mokro polje, uključujući Krapje đol	1993.	Park prirode Lonjsko polje Posebni ornitološki rezervat Krapje đol
	Delta Neretve	1993.	-
	Vransko jezero	1999.	Park prirode Vransko jezero
Europska mreža Geoparkova	Papuk	2007.	Park prirode Papuk

[3] Web stranica Državnog zavoda za zaštitu prirode: http://www.dzzp.hr/zasticena-podrucja/zasticena-podrucja-u-hrvatskoj/medunarodno-zasticena-podrucja-u-republici-hrvatskoj-256.html

Svjetska prekretnica u zaštiti prirode i okoliša bila je Konferencija Ujedinjenih Naroda o okolišu i razvitku[4], održana 1992. u Rio de Janeiru (Brazil). U okviru te konferencije 157 država potpisalo je Konvenciju o biološkoj raznolikosti (CBD), temeljni sporazum za zaštitu prirode koji uspostavlja očuvanje biološke raznolikosti kao temeljno međunarodno načelo u zaštiti prirode i zajedničku obvezu čovječanstva. Između ostaloga, Konvencija nalaže da, kako bi stranke bile u mogućnosti implementirati ciljeve Konvencije, sve države stranaka trebaju izraditi strategije, planove ili programe za očuvanje i održivo korištenje biološke raznolikosti.

Slijedom toga, 1999. godine načinjena je Nacionalna strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti (NBSAP), gdje je po prvi put načinjen cjeloviti pregled biološke i krajobrazne raznolikosti Hrvatske[5]. Taj dokument je prvi korak prema sustavnom pristupu zaštiti prirode u Hrvatskoj, baziranom na znanstveno utemeljenim podacima. Za razliku od prethodnog shvaćanja zaštite prirode, koje je tu aktivnost koncentriralo primarno na zaštićene dijelove prirode, NBSAP određuje da se zaštita prirode odvija na cjelokupnom teritoriju Republike Hrvatske. Time zaštita prirode postaje integralna djelatnost kakvu poznajemo i danas, a koja se jednakim dijelom temelji na zaštiti vrsta i staništa, kao i na održivom korištenju prirodnih resursa[6].

Na polju zaštićenih područja, povijesno je naglasak bio na njihovu proglašenju, dok se planiranom upravljanju nije davalo veliko značenje. Nakon proglašenja nezavisnosti i nakon završetka Domovinskog rata, zaštita prirode počinje i formalno dobivati veće značenje. Prateći svjetske trendove, u Hrvatskoj se tako u posljednjih 15 godina upravljanje zaštićenim područjima sve više stavlja u prvi plan. Prvi sustavni pokušaj planiranja upravljanja bio je u okviru Karst Ecosystem Conservation (KEC) projekta, kada su po prvi put napravljeni planovi upravljanja za neko zaštićeno područje u Hrvatskoj. Do danas su svi

[4] Pregled stanja biološke i krajobrazne raznolikosti Hrvatske sa strategijom i akcijskim planovima zaštite, Zagreb, prosinac 1999. Državna uprava za zaštitu prirode i okoliša.

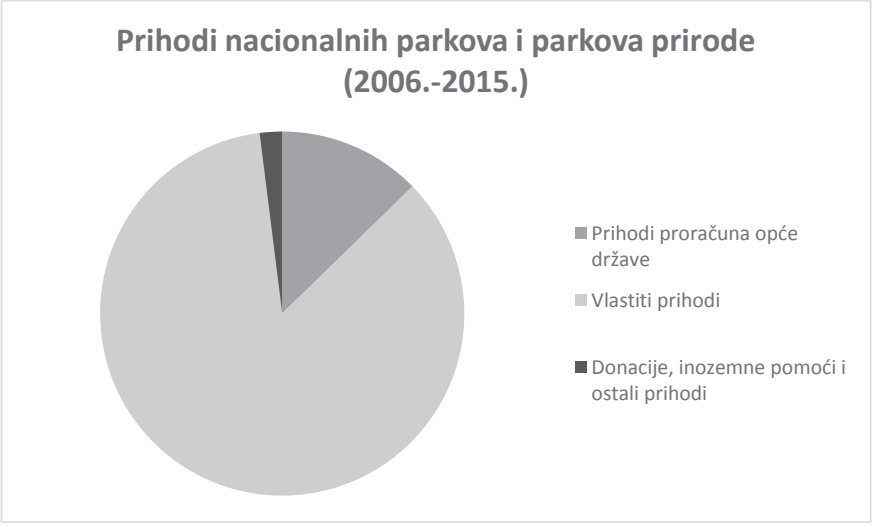
[5] Pregled stanja biološke i krajobrazne raznolikosti Hrvatske sa strategijom i akcijskim planovima zaštite, Zagreb, prosinac 1999. Državna uprava za zaštitu prirode i okoliša.

[6] Ibid.

nacionalni parkovi i parkovi prirode donijeli svoje prve planove upravljanja, a novi izazov sada predstavljaju planovi upravljanja za područja ekološke mreže Natura 2000.

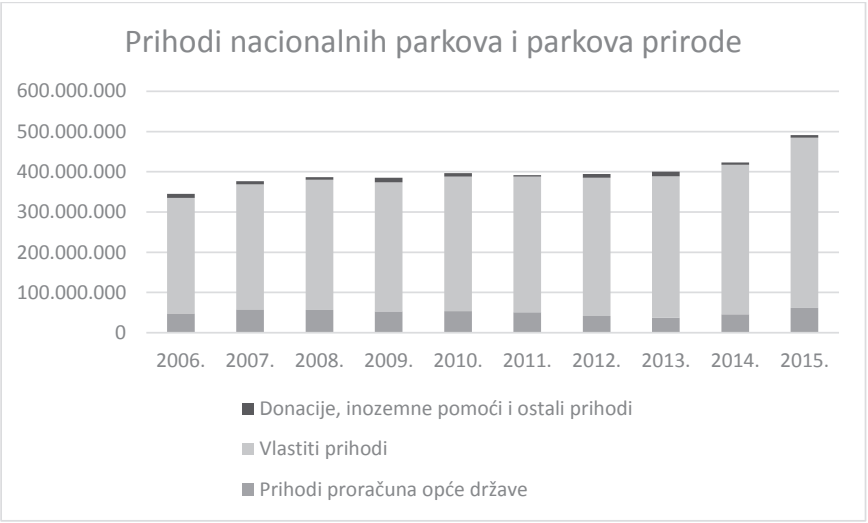
Analiza godišnjih financijskih izvješća javnih ustanova nacionalnih parkova i parkova prirode pokazuje da je u posljednjih 10 godina (2006–2015) u nacionalnim parkovima i parkovima prirode ukupan prihod bio gotovo 4 milijarde kuna. Vidljivo je da uvjerljivo najviše prihoda parkova dolazi iz vlastitih prihoda, odnosno od naplate ulaznica i usluga – čak 5–7 puta više od prihoda iz državnog proračuna. Ovo je bitno zbog toga što se u javnosti zaštićena područja često prikazuju kao teret, a ne kao generator prihoda.

Slika 1. Ukupni prihodi nacionalnih parkova i parkova prirode (2006–2015)



Naravno, ovo su podaci na razini sustava gdje postoje određena zaštićena područja koja ostvaruju više i koja ostvaruju manje vlastitih prihoda. Na količinu ostvarenih vlastitih prihoda utječu mnoge varijable, kao što su: prometna povezanost, razvijenost i stanje posjetiteljske infrastrukture, postojanje turističkih kapaciteta u okolnom području, vještina javne ustanove u prezentiranju prirodnih vrijednosti na njihovu području, ali i brojne druge.

Slika 2. Prihodi nacionalnih parkova i parkova prirode (2006–2015)



Kroz godine je vidljiv trend povećanja vlastitih prihoda, čemu zasigurno pridonosi i kontinuirani rast broja posjetitelja, posebno u dva najposjećenija parka – nacionalnim parkovima Plitvička jezera i Krka. U zadnjem desetljeću svjedočimo sve većem orijentiranju zaštićenih područja prema turizmu, što je više ili manje podupirala i tadašnja politika. Dok se pružanje mogućnosti za odvijanje turističkih i rekreacijskih aktivnosti nedvojbeno ubraja u bitne funkcije zaštićenih područja, potrebno je voditi računa da se time ne dovedu u opasnost prirodne vrijednosti zbog kojih je zaštićeno područje i proglašeno. Iako se pojedine lokacije nalaze pod velikim pritiskom (npr. slapovi u nacionalnim parkovima Plitvička jezera i Krka), u Hrvatskoj na razini sustava razina posjećivanja zaštićenih područja ne predstavlja problem.

Zakonodavni i institucionalni okvir

Zaštita prirode u Hrvatskoj regulirana je međunarodnim ugovorima, Direktivama Europske komisije te Zakonima, propisima i uredbama. Temeljni propisi koji uređuju zaštitu prirode u Hrvatskoj su Zakon o zaštiti prirode te Strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske. Uz njih, zaštitu prirode reguliraju i

drugi nacionalni propisi (npr. Zakon o genetski modificiranim organizmima, Zakon o prekograničnom prometu i trgovini divljim vrstama, Pravilnik o ocjeni prihvatljivosti za ekološku mrežu i brojni drugi).

Zakonski okvir se mijenjao u relativno pravilnim intervalima tijekom posljednjih 70 godina.[7] Povijesno gledano, Zakon o zaštiti prirode iz 1960. je svojevrsna prekretnica zato što na temelju njega služba zaštite prirode prvi put djeluje samostalno (do tada je bila dio Konzervatorskog zavoda). Značajni koraci su se također učinili zakonima iz 1976. i 1994, koji su ozakonili značajniju ulogu javnih ustanova nacionalnih parkova i parkova prirode i time povećali učinkovitost zaštite u parkovima. To postojanje javnih ustanova, osnovna funkcija kojih je zaštita prirode, okosnica je zaštite prirode u Hrvatskoj i jedan od razloga što Hrvatska i danas ima jedan od najboljih sustava zaštite prirode u regiji. Zakon iz 2003. prvi put uvodi termin biološka raznolikost, te širi zaštitu sa zaštićenih područja na cjelokupnu bioraznolikost i krajobraznu raznolikost. Tako npr. zakon iz 1994. ima 61 članak, dok zakon iz 2003. godine ima 296 članaka.[8]

Tablica 3. Zakonsko uređenje zaštite prirode u Hrvatskoj – kronološki prikaz

1945.	Zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti Demokratske Federativne Jugoslavije, Službeni list DFJ 54/45
1946.	Opći zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti,* Službeni list FNRJ 81/46 i 4/51
1949.	Zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti, NN 84/49
1960.	Zakon o zaštiti prirode, NN 19/60
1965.	Zakon o zaštiti prirode, NN 34/65
1976.	Zakon o zaštiti prirode, NN 54/76. Zakon je izmijenjen i dopunjen četiri puta: NN 25/77, 41/83, 31/86 i 47/86
1994.	Zakon o zaštiti prirode, NN 30/94. Zakon je izmijenjen i dopunjen dva puta: NN 72/94 i 107/03
2003.	Zakon o zaštiti prirode, NN 162/03
2005.	Zakon o zaštiti prirode, NN 70/05. Zakon je izmijenjen i dopunjen dva puta: NN 139/08 i 57/11
2013.	Zakon o zaštiti prirode, NN 80/13

[7] Medvedović, D. (2015). Razvoj upravnopravne zaštite okoliša u Hrvatskoj, str. 3-85, u: Barbić, J. (ur.). *Upravnopravna zaštita okoliša – Gdje smo bili, a gdje smo sada?* Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (poseban otisak).

[8] http://www.zastita-prirode.hr/Zasticena-priroda/Zastita-prirode-u-Republici-Hrvatskoj/Povijest-zastite-prirode-u-Republici-Hrvatskoj

Uz nacionalne propise, Republika Hrvatska je potpisala i ratificirala sve relevantne svjetske i regionalne konvencije i sporazume koji se odnose na zaštitu prirode i koji su na taj način postali dio unutarnjega pravnog sustava RH.

Tablica 4. Popis međunarodnih ugovora i godina stupanja na snagu u RH

Sporazum	**Godina stupanja na snagu u RH**
Konvencija o vlažnim područjima (Ramsarska konvencija)	1991.
Konvencija o biološkoj raznolikosti (CBD)	1996.
Protokol o biološkoj sigurnosti (Kartagenski protokol) uz Konvenciju o biološkoj raznolikosti	2002.
Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divljih životinja i biljaka (CITES)	2000.
Konvencija o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija)	2000.
Konvencija o zaštiti migratornih vrsta divljih životinja (CMS)	2000.
Sporazum o zaštiti kitova (Cetacea) u Crnom moru, Sredozemnom moru i susjednom Atlantskom području (ACCOBAMS)	2000.
Sporazum o zaštiti europskih populacija šišmiša (EUROBATS)	2000.
Sporazum o zaštiti afričko-euroazijskih migratornih ptica močvarica (AEWA)	2000.
Konvencija o europskim krajobrazima	2000.
Protokol o posebno zaštićenim područjima Sredozemnog mora i biološkoj raznolikosti (SPA Protokol)	2002.
Međunarodna konvencija za regulaciju kitolova i Protokol (IWC)	2007.

U zemljama EU zaštita prirode i zaštita okoliša u pravilu se nalaze u istom ministarstvu, s time da su s njima i različiti drugi sektori – najčešće vodno gospodarstvo i šumarstvo, a ponekad prostorno planiranje, energetika, infrastruktura, poljoprivreda ili ruralni razvoj. S obzirom da se sektori prostornog planiranja, zaštite okoliša i zaštite prirode bave istim resursom – prostorom, pripadanjem jedinstvenom tijelu državne uprave ostvarila bi se bolja koordinacija, imali bi bolji položaj i prepoznatljivost među drugim sektorima. Nažalost, ta činje-

nica još uvijek nije prepoznata u hrvatskim zakonodavnim tijelima, što je vidljivo iz činjenice da je posljednjih 25 godina služba zaštite prirode bila sastavni dio čak sedam različitih tijela državne uprave.

Tablica 5. Nadležnost nad službom zaštite prirode od 1990. do 2016.

Razdoblje	**Nadležna institucija**
1990 – 1994.	Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva
1995 – 1997.	Državna uprava za zaštitu kulturne i prirodne baštine
1997 – 1997.	Ministarstvo kulture
1997 – 2000.	Državna uprava za zaštitu prirode i okoliša
2000 – 2004.	Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja
2004 – 2011.	Ministarstvo kulture
2011 – 2016.	Ministarstvo zaštite okoliša i prirode
2016 – trenutno	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike

Za zaštitu prirode u Hrvatskoj odgovorno je 19 javnih ustanova nacionalnih parkova i parkova prirode, 21 županijska javna ustanova i 5 lokalnih javnih ustanova. Njihova je misija direktno upravljanje zaštićenim područjima, kao i područjem ekološke mreže Natura 2000. Svaki nacionalni park i park prirode ima svoju javnu ustanovu, dok ostalim zaštićenim područjima (npr. spomenici prirode, posebni rezervati) upravljaju županijske (ili lokalne) javne ustanove.

Jedna od ključnih institucija za zaštitu prirode u Hrvatskoj je i Državni zavod za zaštitu prirode (DZZP). Osnovan je odlukom Vlade 2003. godine kao središnja stručna ustanova za zaštitu prirode, kao rezultat preporuka dobivenih od Europske komisije vezano uz odvajanje stručnih i upravnih poslova. Godine 2015. DZZP je spojen s Agencijom za okoliš u instituciju pod nazivom Hrvatska agencija za okoliš i prirodu (HAOP).

Konačno, u sustavu zaštite prirode također djeluje i Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost. Fond je osnovan radi osiguranja dodatnih sredstava za financiranje projekata, programa i sličnih aktivnosti u području očuvanja, održivoga korištenja, zaštite i unapređivanja okoliša.[9]

[9] http://www.fzoeu.hr/hr/o_fondu/

Fond ta sredstva osigurava prikupljanjem izvanproračunskih prihoda po načelu „onečišćivač plaća" (npr. naknada onečišćivača okoliša, naknade korisnika okoliša, naknada na opterećivanje okoliša otpadom, posebne naknade za okoliš za vozila na motorni pogon i dr.).

Razvoj civilnoga sektora zaštite prirode

Organizacije civilnoga društva (OCD) svoj su ugled i snagu u Hrvatskoj stekle u razdoblju neposredno prije, za vrijeme i nakon Domovinskoga rata, kada se prvenstveno razvija djelovanje humanitarnih i mirovnih organizacija.[10] Pojava na sceni i sustavno jačanje organizacija civilnoga društva jedna je od ključnih promjena u sektoru zaštite prirode i okoliša u odnosu na razdoblje prije 1991.

Većina organizacija civilnoga društva koji se bave zaštitom prirode i okoliša djeluje na volonterskim osnovama i na lokalnoj razini. Uglavnom se bave edukacijom djece, informiranjem i jačanjem svijesti javnosti, akcijama uređenja okoliša te konkretnim problemima nekog određenog područja vezano uz okoliš, prirodnu i kulturnu baštinu. Uz OCD lokalnog djelovanja, postoji i tridesetak organizacija koje se bave i zagovaranjem i utjecanjem na politike zaštite prirode na nacionalnoj razini, te stručnim djelatnostima kao što su istraživanja bioraznolikosti. Od tih organizacija tek ih desetak obavlja i promovira sve moderne pristupe zaštiti prirode – zagovaranje, upravljanje, edukaciju, informiranje, istraživanje i monitoring.[11] Nevladine okolišne organizacije Republike Hrvatske okupljene su u mrežu koja se zove Zeleni forum. Zeleni forum djeluje od 1998. i okuplja 45 OCD-a, uključujući sve veće OCD-e s područja zaštite okoliša i prirode. Ciljevi Zelenog foruma su utjecaj na kreiranje i provedbu politika zaštite okoliša i očuvanja prirode RH te stvaranje trajne platforme za suradnju i okoliš udruga građana i

[10] Barić, S., Dobrić, D.: *Europeizacija civilnog društva u RH: Shvaćanje socijalnog kapitala ozbiljno?*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2012, vol. 33, br. 2., str. 905

[11] Izvješće o sudjelovanju javnosti u odlučivanju i nevladinom sektoru u zaštiti prirode za razdoblje 2008–2012. za potrebe revizije Nacionalne strategije i akcijskog plana zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti.

ostalih aktivnih aktera okoliša civilnoga društva.[12] U Hrvatskoj djeluje još desetak istraživačkih i strukovnih OCD-a koji nisu dio ove mreže, a najčešće se bave istraživanjem i monitoringom pojedinih skupina organizama ili staništa.[13]

Najaktivnije udruge iz područja zaštite prirode u Hrvatskoj su Sunce (Split), Zelena Akcija (Zagreb), BIOM (Zagreb), WWF Adria (Zagreb), Zeleni Osijek (Osijek) i Zelena Istra (Pula). Te udruge provode brojne projekte kojima također pridonose unapređenju sustava zaštite prirode u Hrvatskoj. Financiraju se iz nacionalnih, EU i međunarodnih izvora te su članovi brojnih međunarodnih mreža i udruženja iz područja zaštite prirode.

Hrvatski OCD-i su dobro umreženi i s međunarodnim organizacijama s kojima razmjenjuju informacije i iskustva, a često provode i zajedničke projekte te imaju razvijene dugogodišnje partnerske odnose. Najvećim se dijelom financiraju kroz projekte, zatim pružanjem usluga, te neznatno članarinama, sponzorstvima i donacijama.[14] To predstavlja svojevrsni problem zato što su projektna sredstva uglavnom strogo namjenska, te u nedostatku vlastitih prihoda, aktivnosti tih organizacija često odražavaju prioritete donora a ne lokalne ili nacionalne potrebe.

S razvojem demokracije i vladavine prava i civilno društvo se sve više prepoznaje kao treći sektor koji je indikator zdrave ekonomije i zdravog društva. U idealnom slučaju, OCD-i bi svojim radom bili komplementarni institucijama, tj. obavljali bi poslove i preuzimali uloge koje institucije ne mogu ili ne znaju. OCD-i također mogu pomoći zakonodavnim tijelima na način da na strukturirani način daju mišljenje javnosti na različite politike iz svog područja djelovanja.

Informiranje i sudjelovanje javnosti je u Hrvatskoj dobro regulirano, ali još uvijek postoji određeno nepovjerenje između javnopravnih tijela i zainteresirane javnosti. Tijela javne vlasti dužna su osigurati pristup informacijama o okolišu, a povrh toga svatko je ovlašten podnijeti zahtjev za

[12] http://www.zeleni-forum.org/

[13] Izvješće o sudjelovanju javnosti u odlučivanju i nevladinom sektoru u zaštiti prirode za razdoblje 2008–2012. za potrebe revizije Nacionalne strategije i akcijskog plana zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti.

[14] Ibid.

pristup informacijama o pitanjima okoliša. No kako bi njihovo uključivanje bilo učinkovito, javnost i zainteresirana javnost moraju, rano tijekom postupka odlučivanja u pitanjima okoliša na prikladan način, pravodobno i djelotvorno biti obaviještene o pravu sudjelovanja u tim postupcima, te da imaju pravo iznijeti svoje mišljenje, prijedloge i primjedbe.

Zahvaljujući Aarhuškoj konvenciji, danas je uspostavljen napredniji standard proaktivne objave informacija i dokumenata tijela javne vlasti u svrhu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Vidljiv je trend porasta broja savjetovanja iz godine u godinu, jednako kao i broja njihovih komentara. Međutim, komentari zainteresirane javnosti rijetko se prihvaćaju, a još se manje tu javnost uključuje u procese donošenja zakonodavstva.

U vezi s pravosuđem, oni koji mogu dokazati vjerojatni pravni interes da im je zbog određenog zahvata u prirodi narušeno pravo, imaju pravo osporavati upravni akt tijeka javne vlasti. To rade izjavom žalbe Ministarstvu, odnosno podnošenjem tužbe nadležnom sudu. Također, svaka fizička i pravna osoba je ovlaštena inspekciji zaštite okoliša podnijeti prijavu u slučaju povreda zakona kojima se štiti okoliš i podzakonskih propisa, odnosno u slučaju radnje koja je štetna za okoliš. Bez obzira na te mogućnosti, sudska praksa u Hrvatskoj po pitanju prava okoliša znatno zaostaje za sudskom praksom u razvijenijim članicama Europske unije. Tako da Hrvatskoj tek predstoji borba za unapređenje sudske prakse iz prava okoliša.

Važno je napomenuti da OCD-i u Republici Hrvatskoj imaju kapacitete za razvoj i upravljanje složenim projektima, što potvrđuje podatak da su do danas iskoristili gotovo 100 posto raspoloživih sredstava fondova Europske unije namijenjenih sektoru civilnoga društva.[15]

Privatni sektor

Uvođenjem instituta procjene utjecaja na prirodu i okoliš, u Hrvatskoj se javlja i tržište za obavljanje stručnih poslova u zaštiti prirode, što je rezultiralo da se u posljednja dva desetljeća pojavio veći broj

[15] Izvješće o sudjelovanju javnosti u odlučivanju i nevladinom sektoru u zaštiti prirode za razdoblje 2008–2012. za potrebe revizije Nacionalne strategije i akcijskog plana zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti.

organizacija koje pružaju takve usluge. Ministarstvo nadležno za poslove zaštite okoliša i prirode izdaje suglasnost pravnim osobama koje su time ovlaštene za stručne poslove zaštite okoliša. Stručni poslovi zaštite okoliša obuhvaćaju, među ostalim, i poslove vezane za zaštitu prirode, poput strateških studija, studija utjecaja na okoliš, programa i izvješća o stanju okoliša, elaborata o ekološkoj mreži, praćenja stanja okoliša i dr. Iako ne bez izazova, to je omogućilo dodatnu profesionalizaciju sektora zaštite prirode te povećanje ukupnog broja pojedinaca koji rade poslove zaštite prirode.

Gledano na razini države, postojanje jednog zdravog matriksa organizacija koje rade poslove zaštite prirode (udruge, znanstvene organizacije, institucije, tijela državne uprave, firme) omogućena je bolja horizontalna i vertikalna mobilnost pojedinca. Gledajući šire, Hrvatski regionalni kontekst (prepoznati lider na polju zaštite prirode) otvara mogućnosti za prenošenje znanja i iskustva prema drugim državama. Zbog sličnog jezika i povijesnoga konteksta, iskustva Hrvatske su mnogo lakše primjenjiva i prihvaćena u susjednim državama od onih iz ostatka Europe i svijeta.

Trenutačni zakonodavni okvir ne potiče subjekte koji se bave poslovima zaštite prirode, a posluju na tržištu, na kvalitetno obavljanje tog posla. Naime, izrada spomenutih stručnih studija i elaborata, a posebno procjena utjecaja na okoliš, podložna je utjecajima investitora. Studije utjecaja na okoliš izrađuju ovlaštenici (pravne osobe koje su ovlaštene za obavljanje tih poslova), a troškove izrade studije snosi investitor, koji ujedno i odabire ovlaštenika. Imajući u vidu da investitoru nikad nije u interesu da studija pokaže značajan utjecaj na okoliš, jasno je kako sustav u kojemu investitor odabire i plaća ovlaštenika za izradu studije, potonjeg ne potiče na objektivnost u procjeni utjecaja. Na temelju studije, utjecaj zahvata na okoliš, njegovo vrednovanje i prihvatljivost ocjenjuje povjerenstvo čiji sastav, stručnost i način rada javnost također nerijetko propitkuje. Ubuduće će biti potrebno unaprijediti način rada povjerenstava kako bi ono bilo manje podložno političkim i drugim utjecajima, te uvesti sustav vrednovanja i institut oduzimanja ovlaštenja onim ovlaštenicima koji studije ne izrađuju u skladu s pravilima struke.

Hrvatska u kontekstu EU

Proces pristupanja Europskoj uniji bio je jedan od glavnih katalizatora pozitivnih promjena na mnogim poljima, pa tako i u sektoru zaštite prirode. Jedno od poglavlja pregovora za članstvo bilo je i poglavlje 27. – Okoliš, unutar kojega je i zaštita prirode.

Cilj pristupanja Europskoj uniji pridonio je brojnim aktivnostima koje su se provodile u Hrvatskoj od 2000. nadalje u području zaštite prirode, kao npr. usklađivanje zakonodavstva s propisima EU, razvoj nacionalne klasifikacije staništa (NKS) te izrada prve karte staništa, sustavna inventarizacija sastavnica bioraznolikosti Hrvatske, ažuriranje Crvenog popisa ugroženih vrsta Hrvatske, objava brojnih Crvenih knjiga za pojedine skupine biljaka i životinja u Hrvatskoj, razvoj informacijskog sustava zaštite prirode, proglašenje nacionalne ekološke mreže (koja je bila temelj za proglašenje ekološke mreže Natura 2000) i dr.[16] Sve su to bitni elementi moderne zaštite prirode, gdje se traži sustavan pristup, koji se temelji na rezultatima istraživanja i na činjenicama.

Obveza i želja Hrvatske da odradi navedene poslove otvorila je novo tržište, u kojemu su i akademska zajednica (fakulteti, muzeji i instituti) i OCD-i sudjelovali u prikupljanju i obradi podataka, te posljedičnom podizanju razine svijesti o novim metodama i trendovima u zaštiti prirode. Jednako tako se pojavila i potreba za dodatnim stručnim osobama u institucijama zaštite prirode.

Pristupanjem Europskoj uniji Hrvatska je postala dijelom ekološke mreže Natura 2000, te je time učinjen najveći korak na polju zaštite prirode u povijesti Hrvatske. Natura 2000 je mreža gotovo 20.000 zaštićenih područja i lokaliteta na području Europske unije.

U Zakon o zaštiti prirode ugrađene su i obveze prema EU direktivama; u prvom redu su to Direktiva o pticama i Direktiva o staništima. Sukladno obvezama iz tih direktiva, Hrvatska je određeni dio svojega teritorija uključila u EU ekološku mrežu Natura 2000. Ekološka mreža Republike Hrvatske obuhvaća 36,73% kopnenog teritorija i 15,42% obalnog mora, a sastoji se od 743 Područja očuvanja značajnih za

[16] Martinić I. (2010). *Upravljanje zaštićenim područjima prirode – Planiranje, razvoj i održivost*. Sveučilište u Zagrebu: Šumarski fakultet.

vrste i stanišne tipove (POVS) te 38 Područja očuvanja značajnih za ptice (POP). Na razini Europske unije, Natura 2000 pokriva oko 18% kopnenog i 6% morskog teritorija i najveća je koordinirana mreža zaštićenih područja u svijetu.[17] S obzirom na visok stupanj očuvanosti i vrijednosti prirode Hrvatske, u ekološku mrežu je izdvojen relativno velik postotak državnog teritorija te je Hrvatska druga država članica EU nakon Slovenije po površini koju obuhvaća ekološka mreža. Kao i u ostatku EU, uspostava Natura 2000 ekološke mreže na moru je jedan od izazova kojemu se Hrvatska treba posvetiti u budućnosti.

Ekološka mreža Natura 2000 predstavlja uporište za očuvanje 74 tipova staništa i 403 biljne i životinjske vrste. To se očuvanje provodi dvama mehanizmima – provođenjem postupka ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu svih planova, programa i zahvata koji mogu imati značajan utjecaj na područja ekološke mreže (OPEM) i upravljanjem područjima zaštićenima kao dio ekološke mreže. Provođenje OPEM-a je jedan od najznačajnijih mehanizama zaštite prirode uopće, te je uspostava istog nedvojbeno jedan od najvećih pomaka koje je Hrvatska učinila u zaštiti prirode. Još uvijek ima puno prostora za poboljšanje, kako bi proces OPEM-a bio transparentniji a studije kvalitetnije.

Uvođenjem postupka OPEM-a značajno su ojačani alati kojima se osigurava očuvanje prirode na cijelom teritoriju RH, a ne samo u zaštićenim područjima, te je također ojačana horizontalna integracija zaštite prirode sa sektorima povezanima s korištenjem prirodnih dobara. OPEM obvezuje i druge sektore da uzmu u obzir i zaštitu prirode prilikom planiranja i provođenja aktivnosti iz svoje nadležnosti.

Prvi koraci su učinjeni, ali u budućnosti će biti nužno osigurati još bolju integraciju zaštite prirode i područja koja su povezana sa zaštitom prirode (npr. energetika, prostorno planiranje, šumarstvo, poljoprivreda, vodno gospodarstvo, ribarstvo, turizam i dr.).

[17] http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm

Međunarodni izvori financiranja

Godine 2000-te vidjele su značajan porast u broju međunarodno financiranih projekata zaštite prirode. Projekti su se financirali iz bilateralnih izvora, iz pretpristupnih fondova EU, iz međunarodnih organizacija (Svjetska banka, GEF), a neki i od privatnih donatora (npr. Fondacija MAVA).

Provođenje takvih projekata je Hrvatskoj zaštiti prirode donosilo trojaku korist. Prvo, i to je tipično za projekte gdje je partner neka od nacionalnih institucija, jest rješavanje problematike za koju država nema kapaciteta (financijskog ili stručnog). Drugo, tipično za projekte koje provode OCD-i, jest rješavanje problematike koju nisu prepoznale državne institucije (npr. sustavno ilegalno ubijanje ptica). Treće, i to se odnosi na oba tipa organizacija, jest praćenje i uvođenje međunarodnih trendova zaštite prirode u hrvatski sustav (npr. planiranje upravljanja, uključivanje javnosti).

Dok su mnogi od tih projekata načinili značajne pomake u kvaliteti zaštite prirode u Hrvatskoj, nažalost ima ih mnogo koji nisu ostvarili željeni učinak, uglavnom iz dva razloga. Jedan je nedostatak kapaciteta unutar sustava zaštite prirode u Hrvatskoj, a drugi je neusklađenost projektne tematike s potrebama i prioritetima sustava u Hrvatskoj.

Kako su se Hrvatska i šira regija ekonomski razvijale i „linija zanimljivosti" pomicala istočno, tako je i Hrvatska izgubila privlačnost za međunarodne donatore. Za razliku od nekih zemalja Srednje i Istočne Europe (Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Rumunjska i Bugarska), Hrvatska nije izgradila sustav koji bi omogućio dostupnost novca u budućnosti (*trust fund* ili neki sličan mehanizam).

S druge strane, fondovi EU nude brojne mogućnosti za financiranje zaštite prirode u Hrvatskoj. Područja koja se mogu financirati kroz EU fondove definirana su u programskim dokumentima, tzv. Operativnim programima. Najznačajniji operativni programi za zaštitu prirode su Operativni programi Konkurentnost i kohezija 2014–2020. i Učinkoviti ljudski potencijali 2014–2020. Europski fondovi su zamišljeni kao financijski instrumenti koji podupiru provedbu pojedine politike Europske unije u zemljama članicama i te se politike financiraju kroz

Europske strukturne i investicijske fondove (ESI fondove). Uz njih su Hrvatskoj na raspolaganju i Programi Unije, koji promiču suradnju između država članica u različitim područjima povezanima sa zajedničkim politikama EU. Natura 2000 predstavlja podlogu za održivi razvoj i korištenje brojnih fondova EU, na čemu Hrvatska još treba značajno poraditi jer je postotak povlačenja sredstava iz fondova EU u Hrvatskoj relativno nizak. Od ukupno 10.676 milijardi eura, koliko je Hrvatskoj na raspolaganju od 2014. do 2020. iz europskih fondova, u tri i pol godine od pristupanja Europskoj uniji povučeno je samo 19 posto, odnosno nešto manje od dvije milijarde eura.[18] Ovdje se radi o sveukupnim sredstvima, ne samo onima namijenjenima zaštiti prirode.

Ipak, potrebno je napomenuti da kroz Operativni program Konkurentnost i Kohezija Hrvatska planira povući značajna sredstva, i to za posjetiteljsku infrastrukturu u zaštićenim područjima i područjima ekološke mreže, za poboljšanje znanja o stanju bioraznolikosti, te za uspostavu okvira za upravljanje ekološkom mrežom Natura 2000.

Vidljivo je da postojanje ekološke mreže Natura 2000 otvara mogućnosti za povlačenje sredstava iz EU fondova kojima inače RH ne bi imala pristup. To je još važnije kada znamo da je politika EU da se Natura 2000 ne financira iz samo jednoga fonda, već da se u određenoj mjeri integrira u sve politike i instrumente financiranja. Ostaje za vidjeti koliko će Hrvatska u tome biti uspješna.

Dostignuća u zaštiti prirode u RH (1991–2016)

Od 1991. do danas proglašeno je čak šest parkova prirode te dva regionalna i jedan nacionalni park. Osim njih, proglašen je i niz manjih zaštićenih područja (rezervata, spomenika prirode i drugih). Značajno je da se svaka od tih zaštita temelji na stručnoj podlozi koju je načinio Državni Zavod za zaštitu prirode, putem koje se predmetno područje vrednuje s aspekta zaštite prirode.

Zakon o zaštiti prirode iz 2003. smatra se važnim iskorakom za zaštitu prirode, jer se fokus zaštite prirode proširio sa zaštićenih područja i vrsta

[18] http://www.poslovni.hr/eu-fondovi/hrvatska-od-2013-iz-fondova-eu-povukla-19-novca-322712

na cjelokupnu prirodu. Bolji zakonodavni okvir također daje i bolji okvir za transparentniji rad i veće sudjelovanje javnosti. Kad se pogleda 25 godina unatrag, sa sigurnošću se može reći da je sudjelovanje javnosti u donošenju propisa značajno unapređeno zahvaljujući Aarhuškoj konvenciji.

Osnivanje Državnog zavoda za zaštitu prirode (DZZP) imalo je ključnu ulogu u jačanju stručnosti u sektoru zaštite prirode. Ono je omogućilo rad na razvoju standarda u zaštiti prirode, posebno u upravljanju zaštićenim područjima, ali i interpretaciji, komunikaciji i dr. Također se ostvario značajan pomak u jačanju ljudskih kapaciteta, što je iznimno važan preduvjet za uspjeh i veću profesionalizaciju.

Važan korak bilo je i osnivanje javnih ustanova za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima na županijskoj i lokalnoj razini, čime je Hrvatska uspostavila institucionalni okvir za upravljanje svim zaštićenim područjima.

Jedan od najvećih koraka naprijed u zadnjih 25 godina je i uspostava ekološke mreže Natura 2000, a povezano s time i uvođenje postupka ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu (OPEM), kojim se procjenjuje utjecaj svih planova, programa i zahvata koji mogu imati značajan utjecaj na ta područja.

Uspostava informacijskog sustava zaštite prirode (ISZP), koja uključuje i bioportal (http://www.iszp.hr/), omogućila je dostupnost prostornih podataka o bioraznolikosti i stručnoj i širokoj javnosti.

Vidljiva je puno veća spremnost i otvorenost za suradnju među organizacijama i stručnjacima unutar sektora zaštite prirode (ali i između različitih sektora), uključujući i bolju suradnju s civilnim društvom. Jedna od najvećih vrijednosti je razvijena neformalna mreža stručnjaka u zaštiti prirode koji postoje i u javnom i u privatnom, te u sektoru civilnoga društva.

Sve više financijskih sredstava ulazi u zaštitu prirode. Ne samo naplatom ulaznica, već i iz Fonda za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, a posebno iz fondova EU.

U regionalnom kontekstu, na polju zaštite prirode Hrvatska prednjači pred drugim zemljama, gdje se sustav uglavnom nije bitno poboljšao u odnosu na stanje od prije 1991. godine. Pozitivan pomak koji se u Hrvatskoj dogodio primarno je rezultat procesa pristupanja EU, gdje su se pojavile mogućnosti koje je Hrvatska iskoristila za uspostavljanje

sustavnih poboljšanja. Sa mnogim državama regije dijelimo ekološki kontekst. Učinkovita zaštita prirode, pogotovo migratornih vrsta i vrsta s velikim arealom, ali i prekograničnih sustava, može se provoditi samo u suradnji sa susjednim državama.

Svi ti pomaci pridonijeli su i tome da je sektor zaštite prirode organiziraniji i prepoznatljiviji nego što je bio prije 25 godina, i da se taj trend i dalje nastavlja.

Godine 2015. provedeno je istraživanje javnog mnijenja o zaštiti prirode. Gotovo ¾ građana (72%) slaže se da je najveća vrijednost Hrvatske očuvana priroda. Većina građana (59%) smatra da zaštita prirode pomaže razvoju, da ga ograničava smatra 17%, a da nema utjecaja na razvoj smatra 19%. Konačno, više od ¾ građana (čak 81%) smatra kako je glavna uloga zaštićenih područja očuvanje prirode.[19]

GLAVNA DOSTIGNUĆA ZAŠTITE PRIRODE OD 1991. DO 2016.

- Proglašenja 4 parka prirode i 1 nacionalnog parka
- Zakon o zaštiti prirode iz 2003. koji prepoznaje zaštitu cjelokupne bioraznolikosti
- Osnivanje Državnog zavoda za zaštitu prirode 2003. kojim se dodatno ojačala stručnost u zaštiti prirode
- Osnivanje županijskih i lokalnih javnih ustanova za upravljanje zaštićenim područjima i područjima ekološke mreže
- Sustavno izgrađivanje stručnih kapaciteta na svim razinama
- Planski pristup u upravljanju zaštićenim područjima i područjima ekološke mreže
- Uspostavljena ekološka mreža Natura 2000 i postupak ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu
- Započet međusektorski dijalog i sve bolja integracija zaštite prirode u sektore povezane sa zaštitom prirode
- Uspostava informacijskog sustava zaštite prirode
- Prepoznatljivost sektora zaštite prirode od strane drugih sektora i javnosti

[19] Ipsos Public Affairs (2015). Istraživanje javnog mnijenja o zaštiti prirode, nacionalnim parkovima i parkovima prirode.

Izazovi za budućnost

Priroda i prirodne vrijednosti u Hrvatskoj našli su se pred mnogim izazovima. Prateći svjetske trendove, i kod nas je sveukupno stanje prirodnih vrijednosti na nižoj razini od one iz 1990. godine.

S jedne strane, propadanje industrije dovelo je do smanjenja zagađenja, a s druge strane ruralna depopulacija do toga da su napušteni mnogi oblici gospodarenja okolišem koji su u tadašnjem obliku bili povoljni za bioraznolikost. Depopulacija dovodi i do gubitka identiteta koji ljudi imaju sa svojim vjekovnim okolišem, te je neminovno da na njega počinju stavljati isključivo ekonomsku vrijednost. Prema Državnom Zavodu za zaštitu prirode,[20] najveća prijetnja bioraznolikosti Hrvatske su degradacija i uništavanje prirodnih ekosustava (npr. izgradnja brana i modificiranje vodenih tokova), a slijedi prekomjerno korištenje bioloških resursa i onečišćenje (otpadne tekućine iz poljoprivrede, šumarstva i komunalne otpadne vode).

Čitav sektor zaštite prirode bavi se rješavanjem tih prijetnji i to aktivnim mjerama upravljanja, provedbom mjera očuvanja, postupcima ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu i dr. Za rješavanje prijetnji bioraznolikosti potrebno je povećano razumijevanje vrijednosti bioraznolikosti od strane onih koji se bave korištenjem bioloških resursa, kao i onih koji donose propise koji te djelatnosti reguliraju.

Možda i najveći izazov u sektoru zaštite prirode u Hrvatskoj je danas provedba onoga što definira zakonodavni okvir i onoga što se planira kroz različite strateške dokumente. Također je potrebno izraditi kvalitetne podzakonske akte koji će omogućiti stvarnu zaštitu na terenu provedbom mjera zaštite i očuvanja, kao i praćenjem učinkovitosti tih mjera.

Jačanje nadzora, i neposrednog i inspekcijskog, je ključna karika u očuvanju prirode. To moraju pratiti i kazne koje su primjerene učinjenim prekršajima i kaznenim djelima. Sudska praksa iz zaštite prirode je u Hrvatskoj još uvijek u svojim začecima i bit će potrebni veliki napori da se unaprijedi učinkovitost sudstva u rješavanju ilegalnih aktivnosti usmjerenih protiv prirode i okoliša.

[20] Državni zavod za zaštitu prirode (2014). Analiza stanja prirode u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2008–2012.

Nastavak razvijanja međusektorske suradnje, sudjelovanja javnosti i povećanja transparentnosti rada državnih i javnih institucija, samo su neki od važnih segmenata koji bi trebali osigurati demokratizaciju društva i bolju vladavinu prava.

Zbog ograničenja koje je država uspostavila u vezi sa zapošljavanjem u javnom i državnom sektoru, već duže vrijeme je vidljiv i nedostatak kadrova u pojedinim dijelovima sustava zaštite prirode. Jačanje kapaciteta sektora zaštite prirode je osnovni preduvjet za ostvarivanje uspjeha. Pod jačanjem kapaciteta misli se na financijske, ali isto tako i ljudske kapacitete.

Upravljačka tijela (javne ustanove) kao dio javnog sektora su podložne istim problemima kao i druge ustanove istog statusa. Na prvome mjestu tu su nemogućnost provođenja meritokracije, tj. sustava koji nagrađuje uspjeh ali i kažnjava nerad. Također vrlo bitno za proces profesionalizacije jest smanjenje utjecaja politike na upravljanje ustanovama nadležnima za zaštitu prirode, ali jednako tako i bolje pozicioniranje zaštite prirode na ljestvici prioriteta državne politike.

Hrvatska je tek krenula s integracijom prilagodljivog upravljanja u upravljanje zaštićenim područjima. Naime, iako se s gotovo svim zaštićenim područjima aktivno upravlja, još uvijek se ne obraća dovoljno pozornosti na stanje očuvanosti vrsta, staništa i ekosustava (koji su i razlog postojanja zaštićenih područja) te da li su i u kojoj mjeri aktivnosti zaštite prirode učinkovite.

Na moru će najveći izazovi u doglednoj budućnosti biti uspostava mreže zona bez ribolova i provedba mjera očuvanja ekološke mreže Natura 2000. Zone bez ribolova, uz rijetke iznimke, nikako da zažive u Hrvatskoj, iako su i ribari svjedoci značajnog smanjenja ribolovnih resursa u posljednjih 20 godina. Kao i u ostalim dijelovima Hrvatske, tako će i na moru provedba mjera očuvanja kroz integraciju s drugim sektorima srednjoročno biti jedan od većih izazova u zaštiti prirode.

Na razini Hrvatske, pa i u sektoru zaštite prirode, postoji nedostatak kapaciteta za povlačenje sredstava iz fondova EU. Potrebno je sustavno raditi na jačanju istih, kako bi se povećalo povlačenje sredstava i usmjerilo ih se prema projektima koji će osigurati održivi razvitak.

Zaključak

Priroda može opstati bez čovjeka, dok čovjek (kao i društvo kakvo danas poznajemo) bez nje ne može. Potrebno je još puno rada i truda kako bi prirodi i formalno (u obliku zakona i praksi) bila priznata važnost koju ionako ima u našem životu i društvu. Hrvatski sustav zaštite prirode predstavlja odličan okvir za učinkovito provođenje zaštite prirode. Istodobno je on i dio sveukupnoga hrvatskog društva te je podložan i svim izazovima pred kojima ono trenutačno stoji. Na nama je odgovornost da to društvo funkcionira na otvoren i demokratski način, za dobrobit svih.

Hrvatska je s aspekta biološke raznolikosti jedna od najbogatijih zemalja Europe. Na nama kao društvu je da odlučimo hoćemo li tu privilegiju koristiti na način koji će i budućim naraštajima dopustiti uživanje u njoj.

Na kraju, podsjećamo da Ustav Republike Hrvatske navodi da su, između ostalih, očuvanje prirode i čovjekova okoliša „... najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava".

Zahvala

Zahvaljujemo se Irini Zupan, Loris Elez, Zrinki Jakl, Ramoni Topić i Borisu Ergu na pomoći koju su nam pružili pri izradi ovoga teksta. Napominjemo da, iako su nam pomogli, oni ne dijele nužno mišljenja autora ovoga teksta. Posebno se zahvaljujemo Valentini Futač na analizi i prikazu financijskih podataka.

Antonija Petričušić

ČETVRT STOLJEĆA HRVATSKE MANJINSKE POLITIKE: RAZVOJ, STANJE I PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE

Uvod

Premda se hrvatsko manjinsko zakonodavstvo, po opsegu prava koje jamči pripadnicama i pripadnicima nacionalnih manjina, smatra jednim od najsadržajnijih europskih zakonodavnih modela uključivanja manjina u društvenu i političku zajednicu, ne treba smetnuti s uma činjenicu da je ono pretežito rezultat egzogenog djelovanja – uvjetovanja međunarodne zajednice i međunarodnih organizacija (najprije radi priznanja samostalnosti Republike Hrvatske, a kasnije stjecanja članstva u Vijeću Europe i napretka u procesu pregovora za članstvo s Europskoj uniji), a ne stvar unutrašnjega političkoga kompromisa i intrinzične želje da se urede međuetnički odnosi između većine i mnogobrojnih, Ustavom priznatih nacionalnih manjina. Podsjetimo, u izvorišnim odredbama Ustava Republike Hrvatske stoji da je Republika Hrvatska „nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama Organizacije Ujedinjenih Naroda i zemalja slobodnoga svijeta“. Ustav propisuje da „svatko u Republici Hrvatskoj

ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama" (članak 15. stavak 1.) te jamči ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina (članak 15.). Osim ljudskih prava i sloboda koje su priznate ustavnim odredbama, Republika Hrvatska pripadnicima nacionalnih manjina priznaje i štiti i sva ostala prava predviđena u međunarodnim dokumentima koji propisuju zaštitu prava nacionalnih manjina, a koji su navedeni u članku 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Stoga pravno obvezujući izvori prava manjina poput Međunarodne konvencije Ujedinjenih naroda o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencije Vijeća Europe za zaštitu prava čovjeka i temeljnih sloboda, te protokoli uz tu Konvenciju, Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina Vijeća Europe, te Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima Vijeća Europe također predstavljaju obvezu hrvatskim vlastima da u domaće zakonodavstvo prenesu sadržaj normi međunarodnoga prava. I činjenica normativnog utemeljenja manjinske politike na izvorima međunarodnog prava potvrđuje tezu, koju ću pokušati dokazati ovim člankom, da je hrvatska manjinska politika najvećim dijelom posljedica egzogenih zahtjeva, a ne stvarne volje domaćeg zakonodavca da uredi institucije i prakse koje osiguravaju opstojnost i prava manjinskih zajednica. Naime, osnovni cilj manjinske politike trebao bi biti promoviranje integracije svih etničkih grupa i postizanje kohezije u multietničkom društvu. U ovom članku objašnjavam zašto hrvatska manjinska politika, premda se dosljedno razvijala i unapređivala tijekom proteklih dva i pol desetljeća, a posebice u razdoblju pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, proizvodi tek djelomične integrativne učinke te predložiti koje bi njezine elemente trebalo reformirati tako da rezultira značajnijim uključivanjem manjina i potporom većine za istu.

Manjinska politika iznjedrena pod vanjskim pritiskom: ostvarivanje prava manjina u procesu pristupanja Hrvatske Vijeću Europe i Europskoj uniji

Pojam političke socijalizacije, odavno propitivan u smislu određenosti i jasnoće (Greenstein, 1970), označava ponajprije proces kojim pojedinci usvajaju političke stavove i vrijednosti, ali u širem smislu označava i proces učenja političke zajednice o normama međunarodnoga prava i prihvaćanje istih. Politička socijalizacija ne događa se na razini društva, već na razini pojedinaca, budući da samo pojedinci mogu internalizirati pravila, a ako i kada to čine, slijede ta pravila jer ih prihvaćaju kao legitimna ili prikladna (Schimmelfennig, Engert i Knobel, 2006:4). Stoga je za ovaj širi proces političke socijalizacije prikladnije koristiti termin 'internacionalna socijalizacija'. Schimmelfennig, Engert i Knobel (2006:2) primjerice definiraju internacionalnu socijalizaciju kao proces u kojem su države potaknute usvojiti konstitutivna pravila međunarodne zajednice. Osim internacionalne socijalizacije, i koncept 'internalizacije' često se koristi za označavanje svih oblika pokoravanja međunarodnopravnim pravilima od strane država ili vlada (Finnemore i Sikkink, 1998).

Znanstvena literatura koja proučava procese kojima međunarodne norme utječu na unutarnju politiku neke države razlikuje tri različita teoretska pravca koja objašnjavaju kako internacionalna socijalizacija dovodi do promjena na razini domaćega pravnog, političkog i institucionalnog sustava. Racionalistički pristup internacionalnoj socijalizaciji sugerira da njezina učinkovitost ovisi o balansu između međunarodnih i domaćih troškova i koristi usklađivanja tijekom duljega vremenskog razdoblja. March i Olsen (1998) tvrde tako da se države mogu pridržavati logike posljedica (*logic of consequences*), prioritizirajući instrumentalno ponašanje nad normiranim ponašanjem, ili se pak države mogu pridržavati logike prikladnosti (*logic of appropriateness*), izabirući normativno ponašanje nad instrumentalnim ponašanjem. Logika posljedica sugerira da će se država „pridržavati ako povećanje ugleda zbog usklađivanja nadilazi povećanja ne-ugleda ako tu obvezu krši" (March i Olsen, 1998:951). Sociološki institucionalizam, s druge

strane, pristup je koji sugerira da internacionalna socijalizacija dovodi do domaće promjene kroz proces socijalizacije i kolektivnog učenja, što dovodi do internalizacije normi i razvoja novih identiteta. Börzel i Risse (2003:60) objasnili su, primjerice, u skladu s poimanjem sociološkog institucionalizma, europeizaciju kao „proces socijalizacije i učenja koji je doveo do internalizacije novih normi i razvoja novih identiteta". Društveno-konstruktivistički pristup pak percipira internacionalnu socijalizaciju kao izvanjski inducirano pokoravanje normi koje zahtijeva prihvaćanje poželjnih ponašanja, što na kraju dovodi do internalizacije novih vrijednosti i normi (Risse, Ropp i Sikkink, 1999). U skladu s ovim pristupom Checkel (2005) je primjerice sugerirao da je usidrenje međunarodne norme u domaćem pravnom sustavu uvjetovano njenom kompatibilnošću s kulturnim obilježjima domaćeg stanovništva. Stoga se zahtjevi koje sadrže međunarodne norme, kad postanu usklađeni s domaćim normama, odražavaju u diskursu, pravnom sustavu (ustavima, pravosudnim kodeksima, zakonima) i birokratskim institucijama (kroz organizacijsku etiku i upravne postupke). Checkel (2005:804) dakle tvrdi da „socijalizacija podrazumijeva da agent prelazi od logike posljedica na logiku prikladnosti".

Cortell i Davis (2000) identificirali su četiri kanala kojima se međunarodne norme prenose u nacionalnu arenu: asimilacijom uvjerenja i vrijednosti državnih aktera, domaćim zakonodavnim procesima usvajanja normi, apsorpcijom sadržaja međunarodnih normi u raspravama o unutarnjoj politici te integracijom međunarodnih normi u domaće zakone. Baveći se specifično tematikom ljudskih prava, Brian Greenhill (2010) sugerira da postoje dva načina kojim se države mogu pokoravati normama međunarodnih ugovora o ljudskim pravima: prvi je da im međunarodne organizacije postave uvjet da prilagode svoje zakonodavstvo, institucije i prakse u pogledu ostvarivanja ljudskih prava kao uvjet pristupanja međunarodnoj organizaciji; ili pak „suptilnom" socijalizacijom i interakcijom s drugim državama članicama tih međunarodnih organizacija (primjerice nadgledanjem primjene odredbi međunarodnih konvencija o pojedinim ljudskim pravima kroz periodične izvještaje, ili podvrgavanjem judikaturi međunarodnih sudskih i kvazi sudskih institcija koje jamče ostvari-

vanje odredbi međunarodnih izvora ljudskih prava na čije se poštivanje država obvezala).

Međunarodne organizacije poput NATO-a, Vijeća Europe i Europske unije djeluju poput internacionalnih agenata socijalizacije u Europi. Ciljevi takve političke socijalizacije su prenošenje usvajanja kolektivnih identiteta tih međunarodnih organizacija kao i konstitutivnih vrijednosti i normi zapadne međunarodne zajednice u pravne i političke sustave zemalja koje teže članstvu u njima (Elbasani, 2013). Vizi, Tóth i Dobos (2017:5) primjerice tvrde da su „međunarodne organizacije odigrale važnu ulogu u evoluciji nacionalnoga [manjinskoga] zakonodavstva. Nakon intervencije međunarodne zajednice u nasilne među-etničke sukobe, posebice u slučajevima država sljedbenica Jugoslavije, pitanje manjina postalo je ključno pitanje u post-konfliktnim rješenjima". Tako su i Vijeće Europe i Europska unija postavili zahtjev hrvatskim vlastima da uspostavi manjinsku politiku ili ju pak konsolidira kao uvjet pristupanja tim međunarodnim organizacijama (Tatalović i Jakešević, 2007; Tatalović, 2014; Dicosola. 2017:81). Dugo je vremena u znanstvenoj literaturi vladao gotovo unisoni konsenzus oko stava da je pretpristupna socijalizacija putem politike uvjetovanja koju je Europska unija nametnula zemljama Srednje i Istočne Europe dovela do prihvaćanja liberalnih vrijednosti i demokratskih normi (Grabbe. 2005; Schimmelfennig, 2005; Vachudova, 2005; Sasse, 2008; Epstein i Sedelmeier, 2008; Schimmelfennig i Sedelmeier, 2008). Schimmelfennig i Sedelmeier (2008:662) tvrdili su primjerice da je „dominantna logika na kojoj se temelji politika uvjetovanja EU strategija pregovaranja nuđenjem nagrade (*strategy of reinforcement by reward*)", pri čemu EU osigurava vanjske poticaje vladi da ispuni uvjete koji su joj postavljeni u procesu pregovaranja. Nakon provedene internacionalne socijalizacije novih zemalja članica EU, Schimmelfennig (2005:828) je zaključio da su rezultati socijalizacije njima „vrlo divergentni". Srednjoeuropske baltičke zemlje su u pravilu brzo i glatko usvajale temeljne liberalne norme državne organizacije i ponašanja, ali su društva nekih od zemalja članica pod teretom ekonomske krize i kao posljedica razočaranja građana članstvom u Uniji od kojeg nisu osjetili nikakve koristi te nedovoljne predanosti političkih elita u ostvarivanju manjinskih poli-

tika počele iskazivati netrpeljivost, diskriminaciju, čak i nasilje prema pojedinim manjinskim grupama. Ovakva praksa upućuje na zaključak da proces internacionalne socijalizacije ne rezultira promjenom stavova i vrijednosti stanovništva prema nacionalnim manjinama niti stvara nužno klimu tolerancije u novim državama članicama.

Na osnovi izvanjski induciranih uvjeta koji su oblikovali politiku ostvarivanja prava nacionalnih manjina moguće je razlikovati četiri razdoblja manjinske politike u posljednjih dvadeset i pet godina hrvatske državotvornosti i samostalnosti. Hrvatska se manjinska politika nije počela oblikovati tek u samostalnoj i suverenoj Hrvatskoj, već se, slično kao i manjinske politike zemalja regije, temelji na zasadama kulturne autonomije koju su uživale narodnosti u nekadašnjoj Jugoslaviji (Bieber, 2012:528). Tako primjerice i danas baštinimo model obrazovanja na jezicima i pismima nacionalnih manjina koji je tada etabliran, a kasnije preuzet u suverenoj Hrvatskoj. Kako navode Tatalović i Lacović (2011:379), „naslijeđeni model zaštite manjina iz SFRJ […] se odnosio na Mađare, Talijane, Čehe, Slovake, Rusine i Ukrajince [i taj model] nije u procesu osamostaljenja Republike Hrvatske doveden u pitanje. Veliki izazov koji je predstojao novoj vlasti bio je kako osigurati prava 'novih manjina' koje nastaju raspadom Jugoslavije, a obuhvaćale su građane koji su pripadali kategoriji naroda SFRJ". Stoga prvo razdoblje manjinske politike čini proces usvajanja i važenja Ustavnoga zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, koji je donesen u prosincu 1991. godine. Osim što je njegovo usvajanje bilo preduvjet za međunarodno priznanje Hrvatske, tim su se zakonom pokušala riješiti secesionistička nastojanja dijela srpske zajednice, nudeći rješenja u obliku osnivanja autonomnih kotareva u kojima bi Srbi imali značajnu samoupravu pri donošenju odluka na lokalnoj razini u krajevima u kojima su činili većinu. Drugim riječima, hrvatska manjinska politika zasniva se ponajprije na potrebi da se zadovolje zahtjevi najveće manjinske zajednice, Srba, koji su u bivšoj državi uživali konstitutivni status, i na temelju gubitka istoga opravdavali svoju oružanu pobunu u prvoj polovini 1990-ih.

Nakon oslobodilačke akcije Oluja, u rujnu 1995, Sabor je ukinuo niz odredaba tadašnjega Ustavnoga zakona, time umanjujući prvenstveno

prava pripadnika srpske nacionalne manjine u sudjelovanju u procesima donošenja odluka na lokalnoj razini, ali i njihovu političku participaciju na nacionalnoj razini. Primjerice, broj zastupničkih mjesta u Saboru zajamčenih predstavnicima srpske manjine smanjen je s tri na jedno. Tatalović i Lacović (2011:381) navode da je „posljedice rata, složeno i teško gospodarsko i socijalno stanje u prvih deset godina samostalne Hrvatske [bilo] obilježeno […] značajnim raskorakom između normativnog i stvarnog stanja kada je riječ o pravima nacionalnih manjina".

Drugo razdoblje započinje promjenom vlasti početkom 2000. godine, što rezultira usvajanjem novoga manjinskoga zakonodavstva, ali i promjenom stava prema ostvarivanju prava nacionalnih manjina i nužnosti suradnje s manjinskim političkim elitama. Najprije se donose amandmani na Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima nacionalnih i etničkih zajednica ili manjina, kao i zakoni o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina te o obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, a potom se, na temelju obveza preuzetih članstvom u Vijeću Europe i pri potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom unijom, usvaja novi sveobuhvatni i znatno revidiran ustavni zakon. Naime, 2001. godine, potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom unijom, međunarodnoga ugovora koji je Europska unija ponudila državama obuhvaćenima tzv. Procesom stabilizacije i pridruživanja – zemljama jugoistoka Europe, hrvatske su se vlasti obvezale donijeti novo zakonodavstvo o pravima nacionalnih manjina. Nakon donošenja Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u prosincu 2002. godine počinje razvoj inkluzivističke i integracijske manjinske politike, što koincidira sa značajnom konsolidacijom hrvatske demokracije tijekom Račanove vlade, a nastavlja se i Sanaderovom proeuropskom i promanjinskom politikom.

I otvaranje pregovora o članstvu 2005. godine zahtijevalo je ispunjavanje niza političkih kriterija, među kojima je i ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Treće razdoblje stoga čini osnaživanje integrativnih učinaka manjinske politike do kojega dolazi radi primjene politike uvjetovanja Europske unije, kada manjinska politika (od političkih elita) biva promovirana kao iskaz maturacije hrvatske demokracije (Dicosola, 2017:97). Europska komisija je u procesu pregovaranja i

praćenja napretka zamjerala djelomičnu provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, posebice podzastupljenost manjina u državnoj upravi, pravosuđu i policiji i nefunkcionalnost institucije vijeća nacionalnih manjina. Težeći dugoročnom rješavanju posljedica ratnog sukoba i prevladavajućega etnonacionalizma, Europska je komisija u hrvatskom procesu pregovaranja inicirala još nekoliko srodnih uvjeta koji su dio političkih kriterija za članstvo: procesuiranje ratnih zločina i suradnja s Haaškim sudom, ostvarivanje povratka izbjeglica i regionalna suradnja s državama regije zapadnoga Balkana. Svi ti uvjeti trebali su ne samo adresirati međuetničke podjele iz postkonfliktnog razdoblja, već i omogućiti dugoročnost manjinske politike te njezinu održivost nakon hrvatskog pristupanja Europskoj uniji. Pod utjecajem politike uvjetovanja u procesu pregovaranja Vlada donosi dva Akcijska plana za provedbu Ustavnog zakona: 2008. i 2011. godine; Nacionalna strategija za uključivanje Roma (za razdoblje od 2013. do 2020. godine) te Akcijski plan za provedbu Nacionalne strategije za uključivanje Roma (za razdoblje od 2013. do 2015. godine). Godišnja izvješća Komisije o napretku kontinuirano su procjenjivala dostignuća hrvatskih vlasti i institucija u pogledu ostvarivanja manjinskih prava. Komisija je u tom procesu nastavila praksu iz ranijih procesa proširenja i bavila se uglavnom ostvarenjem prava pripadnika brojčano značajnih manjinskih zajednica te Romima. Tako se u izvješćima o napretku Hrvatske uglavnom iz godine u godinu analiziralo ostvarenje prava Srba, posebice povratnika među njima, i socijalno marginaliziranih Roma. Takvim pristupom Komisija je ostalim nacionalnim manjinama onemogućila da procesom pristupanja zagovaraju ostvarenje specifičnih prava svojih zajednica. Neosporno je ipak da je „pritisak" u procesu pregovora rezultirao blagim rastom udjela pripadnika nacionalnih manjina u tijelu državnih službenika/ca, no taj je broj opao vrlo brzo po pristupanju Hrvatske Uniji (Petričušić i Mikić, 2013). Također, kontinuirano inzistiranje Komisije na predanosti procesa povratka izbjeglica osiguralo je dugotrajnu političku volju za ostvarivanje prava izbjeglih Srba (Mesić i Bagić, 2008; 2011a). Hrvatske su vlasti, pritom, bile pohvaljivane za suradnju s manjinama na najvišim razinama zakonodavne i izvršne vlasti te za izdašno financiranje manjinskih udruga.

I nakon potpisivanja Pretpristupnog ugovora, međunarodnog ugovora između Hrvatske i država članica EU-a koji predstavlja pravnu pretpostavku za ostvarivanje članstva Hrvatske u Europskoj uniji, nastavio se tzv. monitoring ili praćenje Europske komisije svih obveza koje je Hrvatska preuzela u pristupnim pregovorima. Europska je komisija u tom razdoblju dostavila tri Sveobuhvatna izvješća o praćenju i podnijela ih Vijeću i Europskom parlamentu. Komisija je i u izvješćima o nadgledanju analizirala stanje manjinskih prava i ukazala na područja koja smatra još uvijek problematičnim, a to su nepostignuto razmjerno zapošljavanje manjina u javnoj upravi, kontinuirana isključenost Roma koji žive u osobito teškim životnim uvjetima, a u područjima obrazovanja, socijalne zaštite, zdravstva, zapošljavanja i izdavanja osobnih dokumenata Romima bez državljanstva zahtijevala je gorljivije sudjelovanje državnih institucija. Vlastima je osim toga u izvješću o nadgledanju poručeno da trebaju nastaviti njegovati duh tolerancije prema manjinama, posebice hrvatskim Srbima te poduzimati mjere za zaštitu onih koji još uvijek mogu biti izloženi prijetnjama ili diskriminaciji, neprijateljstvu ili nasilju.

Neke od obveza koje je pristupanje u članstvo EU Hrvatskoj nametnulo u pogledu ostvarivanja prava manjina trebalo je ostvariti prije ili do datuma pristupanja. No politici uvjetovanja unatoč, ni jedno od pitanja koje je Komisija kontinuirano navodila kao neadekvatno adresirano (pitanje povratka izbjeglica srpske nacionalnosti; poboljšanje u opsegu zapošljavanja nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i upravnim tijelima lokalnih zajednica, u policiji i pravosuđu; uspostava djelotvornog sustava statističkog praćenja; te nefunkcionalnost institucije vijeća nacionalnih manjina) nije uspješno adresirano u procesu pregovora ili do potpisivanja Pretpristupnog ugovora. Činjenica je da je obveza hrvatskih vlasti da kontinuirano unapređuju institucionalni i zakonodavni okvir u području zaštite ljudskih prava i prava nacionalnih manjina ostala obveza i nakon trenutka pristupanja, budući da tu odredbu sadrži Ugovor o pristupanju.

Četvrto razdoblje počinje čak i prije pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, već po potpisivanju Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji potkraj 2011. godine. Naime, nakon objave rezultata

popisa stanovništva potkraj 2012, koji su stvorili osnovu za uvođenje ćiriličnih natpisa na institucijama javne uprave u gradu Vukovaru, eruptiraju zahtjevi za ograničavanjem i uskratom manjinskih prava, posebice prava na ravnopravnu uporabu manjinskog jezika i pisma. Počelo je nizom prosvjeda protiv uvođenja ćiriličnih natpisa u Vukovaru 2012. godine, a kulminiralo zahtjevom građanske inicijative „Stožer za obranu hrvatskog Vukovara" u prosincu 2013. za raspisivanjem referenduma o povećanju praga za ostvarivanje ravnopravne službene uporabe jezika i pisma manjina na području jedinice lokalne samouprave, državne uprave i pravosuđa. Nadalje, sve je češće bilo moguće pratiti pojavu nacionalističke i protumanjinske retorike u javnom i političkom govoru i medijima, a posebice zabrinjavajuće je što su poruke nesnošljivosti ili zahtjeve za ograničavanjem manjinskih prava upućivale javne osobe u okviru političkog diskursa, često i lideri političkih stranaka. Početak četvrtog razdoblja koincidira s prestankom provođenja pretpristupne politike uvjetovanja Europske unije i ukazuju na slabost toga političkog kriterija. Naime, budući da Unija nema usuglašenu manjinsku politiku, a zaštita prava manjina tek je načelo na kojem je Unija ustrojena, moć i utjecaj politike uvjetovanja prestali su i prije nego je Hrvatska postala punopravnom članicom početkom srpnja 2013. godine.

Činjenica je da Republika Hrvatska pristupanjem Uniji kao zemlja članica nije više podložna utjecaju politike uvjetovanja. To ipak ne znači da hrvatske vlasti smiju na koji način ugroziti ili degradirati manjinsku politiku. Iako manjinska politika ne pripada u nadležnost Unije, i svaka ju država članica provodi onako kako sama odluči i želi, Hrvatska ostaje potpisnicom Okvirne konvencije Vijeća Europe, te je dužna kroz svoje zakonodavstvo i putem institucija provoditi odredbe te Konvencije. Konvencija sadržava niz prava koja je država dužna osigurati nacionalnim manjinama koje prebivaju na njezinu teritoriju i čije je postojanje uvažila, a čija primjena jamči istovremenu integraciju pripadnika nacionalnih manjina, ali i očuvanje kulturnih specifičnosti manjinskih etničkih skupina.

Uzroci neintegrativnog učinka normativno dobre manjinske politike

Puko priznanje postojanja manjinske kulture, identiteta i političkog interesa, kao i osmišljavanje kanala za primjerice političko sudjelovanje manjina u javnom životu nedovoljni su za ostvarivanje stvarne i pune jednakosti građana i državljana neke političke zajednice. Tek oživotvorenje integracije i kohezije u multietničkom društvu jamči jednakost i nediskriminaciju svih članova i članica političke zajednice. Premda je integracija osnovni cilj svake manjinske politike, pravno obvezujući međunarodni izvori prava nacionalnih manjina ne samo da ne definiraju što integracija jest, nego ni ne proklamiraju taj cilj. Tek je prije pet godina, usvajanjem Ljubljanskih smjernica o integraciji raznolikih društava, integracija definirana kao „dinamičan proces suradnje različitih društvenih dionika koji svim članovima etnički, jezično, religijski ili kulturno-raznolikih društva omogućava učinkovito sudjelovanje u gospodarskom, političkom, društvenom i kulturnom životu" (Petričušić, 2012a:1). Kao podršku procesu integracije države trebaju usvojiti politike kojima je cilj stvoriti društvo u kojem se raznolikost poštuje i svatko, uključujući članove etničkih, jezičnih, kulturnih ili vjerskih skupina, ima jednak pristup javnim dobrima i uslugama, te jednake mogućnosti djelotvornog sudjelovanja na ravnopravnoj osnovi u socijalnom, gospodarskom i kulturnom životu i javnim poslovima države. I Siniša Tatalović i Tomislav Lacović (2011:388-389) drže da je „stupanj integriranosti nacionalnih manjina u društvo jedini pravi pokazatelj uspješnosti politike prema nacionalnim manjinama". Oni nadalje upozoravaju da cilj manjinske politike „ne smije biti stvaranje neke posebne kaste privilegiranih građana, neke vrste manjinskoga geta, nego puna integracija nacionalnih manjina u javni, kulturni, gospodarski i politički život, ali uz očuvanje njihova kulturnog i nacionalnog identiteta" (Tatalović i Lacović, 2011:389).

Unatoč postojanju nekoliko integracijskih kanala koje hrvatska manjinska politika predviđa (političku participaciju manjina putem izbora u Sabor i u lokalna i regionalna predstavnička i izvršna tijela te kroz rad vijeća nacionalnih manjina; zaštitom kulturne autonomije

financiranjem manjinskih udruga koje provode kulturnoumjetničke i izdavačke djelatnosti, te jamstvom korištenja manjinskih jezika i pisama u obrazovnom procesu i u komuniciranju pripadnika i pripadnica manjina s tijelima javne uprave i pravosuđa), postojeća manjinska politika ne pridonosi integraciji pripadnika manjina u društvo. Socijalna distanca prema određenim manjinskim zajednicama konstantno je značajna (Previšić, 1996; Previšić, Hrvatić i Posavec, 2004; Banovac i Boneta, 2006; Blažević Simić, 2011; Mesić i Bagić, 2011), a aktualna manjinska politika ne pridonosi ni unapređivanju kvalitete života pripadnika i pripadnica nacionalnih manjina na područjima posebne državne skrbi ili uopće na ekonomski deprivilegiranim područjima, iako je upravo na tim područjima koncentriran značajan dio manjinske populacije (Mesić i Bagić, 2008, 2011a; Mikić, 2012).

Prepoznajem šest područja u kojima se iskazuje disfunkcionalnost hrvatske manjinske politike, a koje je potrebno adresirati želimo li ostvariti učinkovito sudjelovanju svih hrvatskih građanki i građana u ekonomskom, političkom, društvenom i kulturnom životu, te razvijati uzajamni osjećaj pripadnosti i predanosti političkoj zajednici i većine i nacionalnih manjina. Prvo je pitanje manjinskoga klijentelizma koji institucije političkog predstavništva manjina proizvode na raznim razinama vlasti. Ono je najuočljivije postalo zbog koalicijskog potencijala osam zastupnika u Saboru koje pripadnici nacionalnih manjina biraju u posebnoj izbornoj jedinici. On je manjinskim strankama i zastupnicima u nekim ranijim vladama osigurao niz dužnosničkih mjesta i privilegija. U isto vrijeme, manjinski se zastupnici uglavnom u Saboru ne iskazuju kao zagovaratelji svojega biračkog tijela, a niti kao predlagači zakonskih prijedloga i sudionici saborskih rasprava. U provedbu integracijskih politika treba stoga uključiti ne samo političke elite nacionalnih manjina, već sve razine vlasti. Dok se osnovni pravni okvir uspostavlja na središnjoj razini, upravo su lokalne i regionalne vlasti ključni akteri u kontekstualizaciji i provedbi učinkovitih integracijskih politika. Naime, uloga lokalnih i regionalnih vlasti je od vitalnog značaja za učinkovitu integraciju, baš zbog toga što one upravljaju ključnim područjima koja omogućavaju integraciju: obrazovanje, urbanističko planiranje, kulturu, zdravstvo i socijalnu skrb.

Drugo, problematičan je, a od nekih interesnih skupina i osporavan, model financiranja manjinskih udruga iz proračunskih sredstava za tzv. kulturnu autonomiju. U tom segmentu manjinske politike kvantiteta (tj. zadovoljenje što većeg broja potencijalnih korisnika) prevaguje nad kvalitetom projekata i programa koje manjinske udruge predlažu za financiranje. Budući da su ova sredstva dostupna isključivo manjinskim udrugama, došlo je do bujanja manjinske civilne scene i svojevrsnog etnobiznisa. Osim što je dugo trebalo da sustav kontrole trošenja proračunskog novca uspostavi, upitno je i koliko je pravedno isključivanje ostalih udruga civilnog društva iz ostvarivanja manjinskih projekata i nemogućnost njihova doprinosa društvenoj klimi multikulturalnosti.

Treće problematično područje je smisao i legitimnost institucije vijeća nacionalnih manjina, koja je inaugurirana Ustavnim zakonom, a pripadnici manjina je, unatoč izostanku takvih nadležnosti, nazivaju „manjinskom samoupravom". Ta institucija pretvorila se u jeftine sinekure lokalnih manjinskih političara, a njezin doprinos poboljšanju života nacionalnih manjina, pa i suživota u lokalnim zajednicama, često je neznatan. Vijeća se biraju na neposrednim izborima, ali su četiri uzastopna izbora ukazala na iznimno mali interes za tu novu instituciju. Svrhovitost je vijeća upitna i zbog toga što im nadležnost kolidira s ulogom predstavnika nacionalnih manjina u lokalnim i regionalnim predstavničkim tijelima (Tatalović, Jakešević i Lacović, 2010; Petričušić, 2012b).

Četvrto područje koje proizvodi neželjene posljedice je pitanje održivosti sadašnjega manjinskog modela. Gotovo se isti ljudi kreću manjinskom scenom već dvadeset godina, a manjinske elite su u pravilu stare. Mlade pripadnike i pripadnice manjinskih zajednica očuvanje njihovih identitetskih posebnosti uopće ne zanima, ili za njih nema mjesta u postojećim strukturama. Osim toga, u područjima povratka, rijetki su pripadnici srednjih generacija ili mladi koji bi jednom mogli naslijediti sadašnje predstavnike lokalnih manjinskih elita (Mesić i Bagić, 2008; 2011a).

Peto područje u kojemu manjinska politika propušta osigurati integraciju manjina je neodgovarajuća zastupljenost manjinskih tema u hrvatskim medijima i u obrazovnim sadržajima. Upravo obrazovne

institucije i javni mediji imaju najvažniju ulogu u smanjenju predrasuda i socijalne distance prema nacionalnim manjinama te pridonose stvaranju klime tolerantnosti i razumijevanja te potpore sveukupnoga građanstva za integraciju manjina. No unatoč dugotrajnom ukazivanju na nedovoljnu manjinsku zastupljenost u medijima u mišljenjima Savjetodavnog odbora ili drugim mehanizmima nadgledanja primjene međunarodnih prava manjina, zamjetna je pretežita ravnodušnost medija prema manjinskoj tematici, osim ako nije senzacionalistička i ako nije stereotipizirajuća (Malović, 2012, Petričušić, 2010; 2014,Kanižaj, 2006). No Župarić-Iljić (2012:150) primjećuje etnocentričnosti i većine i manjina u medijskom prezentiranju tema jer „kao što se nacionalni (mainstream) mediji ne bave dovoljno kulturnim i manjinskim pravima, tako su i manjinski mediji vrlo često dosta zatvoreni kad se radi o tretiranju tih pitanja izvan granica vlastite grupe". Integraciju je dakle potrebno provoditi kroz mnogobrojne inicijative u raznim područjima, uključujući obrazovanje, medije ili promicanjem korištenja jezika manjina (Petričušić, 2013).

Šesto područje neintegrativnog učinka manjinske politike jest konstantan propust vlasti da među građanstvom legitimira hrvatsku manjinsku politiku kao legitimnu, potrebnu i pravednu. Primjerice, prijepori iz 2012. godine nakon rezultata popisa stanovništva oko uvođenja dvojezičnosti u gradovima i mjestima koji su bili izloženi ratnim sukobima govori da se manjinska prava u očima većine doživljavaju kao nezaslužene privilegije. Milan Mesić (2003:173) je primijetio da se obraćanje vođa manjinske zajednice nadzornim tijelima međunarodne zajednice za ostvarivanje i zaštitu manjinskih interesa „u javnosti doživljava samo kao još jedan znak njihove nelojalnosti (hrvatskoj) državi". Nazvavši ga 'paradoksom manjinskih prava' Milan Mesić (2003:173) osim toga konstatira da i nerazvijena i nedovoljno demokratska politička kultura manjina u Hrvatskoj pridonosi tek djelomičnoj društvenoj integraciji manjina. Mesić tvrdi da „manjinske organizacije, i vođe koje artikuliraju manjinske agende rukovode uglavnom etnonacionalnim aspiracijama, prije nego pravim duhom građanskih i ljudskih prava" te na taj način propuštaju stvoriti bazu potpore među liberalnim političkim strankama i udrugama civilnoga društva te

potporu liberalne javnosti. Savjetodavni odbor (2015) upozorio je u svom posljednjem izvješću o ostvarivanju prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj da „porast nacionalizma i političke radikalizacije negativno utječe na uživanje prava manjina, osobito na onim područjima koja su snažno pogođena sukobom". Nadalje, Savjetodavni odbor primijetio je da „incidenti govora mržnje rastu i postaju prihvatljiviji u medijima i dijelovima političkog diskursa. Javne rasprave vezane uz nacionalne manjine dominiraju protumanjinskom retorikom i predrasudama, što dovodi do toga da se mnogi pojedinci suzdržavaju od ostvarenja svojih prava zbog straha od negativnih posljedica. Potrebna je snažna vladina posvećenost prioritetnom pažnjom manjinskim pravima kao sastavnim dijelom međunarodnih i nacionalnih obveza Hrvatske u ostvarenju ljudskih prava kako bi se suočila s oživljavanjem nacionalističkih stavova i aktivno promovirala otvorenost i poštivanje različitosti u društvu". (Savjetodavni odbor, 2015.) Stoga je za ostvarenje stvarne integriranosti članova manjinskih zajednica, kao i za održivost manjinske politike, najvažnije osnaživati međuetničku toleranciju i u nizu javnih politika koje su srodne i komplementarne manjinskoj: medijskoj, kulturnoj, obrazovnoj, ekonomskoj i razvojnoj.

Zaključak

Prilikom pristupanja u članstvo međunarodne organizacije, iste često djeluju kao agenti internacionalne socijalizacije u 'zapadnoeuropske' vrijednosti liberalne demokracije. Ta se teza pokazala isprva potvrđenom u slučaju zemalja Srednje Europe i baltičkih zemalja jer su te države, postavši državama članicama Vijeća Europe sredinom 1990-ih, usvojile korpus međunarodnog prava ljudskih prava sadržanih u instrumentima te međunarodne organizacije, a potom i politikom uvjetovanja pri pristupanju Europskoj uniji unapređivale svoje zakonodavstvo i institucije da osiguraju stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i prava manjina i prihvaćanje političkih ciljeva EU. Iako je politika uvjetovanja trebala osigurati upravo stabilnost institucija koje će skrbiti o primjeni zakonodavnih propisa koji jamče prava nacionalnih ili drugih

društvenih manjina, pokazalo se da neke od tzv. novih država članica pod pritiskom ekonomske krize i spoznajom građanstva da članstvo u EU ne donosi nužno svim građanima ekonomski rast i bolji životni standard diskriminiraju neke manjinske skupine (posebice Rome) ili čak derogiraju svoje manjinske politike nakon što bi prestalo političko uvjetovanje po pristupanju EU. U nekim državama članicama čak je, unatoč članstvu u 'klubu zapadnih demokracija' došlo do značajnog demokratskog zaostajanja, a njihove političke vođe čak zagovaraju uvođenje iliberalne demokracije te odustajanje od političkog liberalizma, te ograničavaju ustavne odredbe koje jamče vladavinu prava, ograničavaju slobodu govora onemogućavajući kritičke medije i podrivaju otvoreno društvo. Dokaz je to slabosti 'europskog demokratskog modela' i potvrda da je konsolidaciju demokratskih vrijednosti i stavova teško postići u relativno kratkom vremenskom razdoblju, u kojem su država i njeno društvo izloženi internacionalnoj socijalizaciji. Te vrijednosti ne moraju čak zaživjeti među političkim elitama, koje su u pravilu snažnije uronjene u proces pristupanja i značajnije izložene ciljevima agenata internacionalne socijalizacije.

Tijekom pregovora za pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji, koji su trajali od 2005. do 2011. godine, hrvatski pravni sustav usklađivao se s pravnim sustavom Europske unije. O pitanju zaštite i ostvarivanja prava nacionalnih manjina, budući je isto propisano tek na razini načela na kojem je Unija osnovana i djelomice normirano direktivama o zabrani diskriminiranja, pregovaralo se ponajprije na temelju političkih kriterija za članstvo. U procesu pregovaranja za članstvo u Uniji hrvatske su političke elite iz svih stranačkih opcija iskazivale visok stupanj kooperativnosti u pogledu poštivanja i ostvarivanja prava nacionalnih manjina. Ipak, element nelegitimnosti manjinske politike u očima većinskog stanovništva upućuje na neadekvatnost usvajanja uvjerenja i vrijednosti o nužnosti zaštite i ostvarivanja prava nacionalnih manjina isključivo od strane državnih aktera (administrativnih i političkih elita koje su bile obuhvaćene procesom pregovaranja za članstvo).

Kao rezultat pregovora za pristupanje doneseno je više akcijskih planova i strategija za provođenje manjinskoga zakonodavstva (npr. Akcijski planovi za provedbu Ustavnog zakona doneseni su 2008. i

2011. godine; Nacionalna strategija za uključivanje Roma za razdoblje od 2013. do 2020. godine). No što su pregovori bili bliže kraju, pitanja manjinskih prava bivala su sve manje zastupljena u pregovaračkim dokumentima unatoč činjenici da pojedini segmenti manjinske politike koje je Europska komisija adresirala kao neodgovarajuće rješenje nisu bili unaprijeđeni. To upućuje na zaključak da je mogućnost uvjetovanja reformi u pogledu ostvarivanja manjinskih prava najjača u razdoblju pregovora i do potpisivanja Ugovora o pristupanju. Potpisivanjem Pretpristupnog ugovora, međunarodnog ugovora između Hrvatske i država članica EU-a koji je pravna pretpostavka za ostvarivanje članstva Hrvatske u Europskoj uniji, hrvatske su se vlasti obvezale na poštivanje niza obveza. Među posebnim obvezama koje je Hrvatska preuzela tijekom pristupnih pregovora (navedene u članku 36. stavku 1. drugom podstavku Akta o pristupanju) su i obveza da nastavi jačati zaštitu manjina, uključujući i kroz učinkovitu provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina; obveza da nastavi rješavati preostala pitanja na području povratka izbjeglica; da nastavi poboljšavati zaštitu ljudskih prava te, konačno, obveza da nastavi u potpunosti surađivati s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju.

Literatura

Banovac, B.; Boneta, Ž. (2006). Etnička distanca i socijalna (dez)integracija lokalnih zajednica. *Revija za sociologiju,* 37(1-2), 21-46.

Bieber, F. (2012). Reconceptualizing the Study of Power-Sharing. *Südosteuropa,* 60 (4), 528-537.

Blažević Simić, A. (2011). Socijalna distanca hrvatskih srednjoškolaca prema etničkim i vjerskim skupinama. *Pedagogijska istraživanja,* 8(1), 153-168.

Börzel, T.; Risse, T. (2003). Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in: Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds.). *The Politics of Europeanization* Oxford: Oxford University Press, 57-82.

Cgeckel, J. T. (2005). International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization,* 59(4), 801-826.

Cortell, A. P.; Davis, J. W. (2000). Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda. *International Studies Review,* 2(1), 65-87.

Dicosola, M. (2017). The rights of national minorities in Croatia: Beyond European conditionality?, u: Vizi, B; Tóth, N.; Dobos, E. (ur.). *Beyond International Conditionality. Local Variations of Minority Representationin Central and South-Eastern Europe*. Baden Baden: Nomors, 79-100.

Elbasani, A. (2013). *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual?*. Routledge.

Epstein, R. A.; Sedelmeier, U. (2008). Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement. *Journal of European Public Policy,* 15(6), 795-805.

Finnemore, M.; Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization,* 52 (4), 887-917.

Grabbe, H. (2005). *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionalityin Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Greenhill, B. (2010). The Company You Keep: International Socialization and the Diffusion of Human Rights Norms. *International Studies Quarterly,* 54(1), 127-145.

Greenstein, F. I. (1970). A Note on the Ambiguity of„Political Socialization": Definitions, Criticisms, and Strategies of Inquiry. *The Journal of Politics,* 32(4), 969-978.

Kanižaj, I. (2006). *Manjine – između javnosti i stvarnosti*. Zagreb: Sveučilišna knjižara.

Kelley, J. G. (2004). Ethnic Politics in Europe. *The Power of Norms and Incentives*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Malović, S. (2012). Uloga medija u razvoju kulture tolerancije. *Multietničnost i razvoj,* 6, 5-6.

Mesić, M. (2003). Europski standardi manjinske zaštite i položaj manjina u Hrvatskoj. *Revija za sociologiju,* 34(3-4), 161-178.

Mesić, M.; Bagić, D. (2007). *Održivost manjinskog povratka u Hrvatskoj* (Zagreb: Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice).

Mesić, M.; Bagić, D. (2008). Društveno-ekonomski uvjeti održivosti povratka – primjer srpskih povratnika u Hrvatsku. *Revija za socijalnu politiku,* 15(1), 23-38.

Mesić, M.; Bagić, D. (2011a). *Manjinski povratak u Hrvatsku – studija otvorenog procesa* (Zagreb: Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice).

Mesić, M.; Bagić, D. (2011b). Stavovi hrvatskih građana prema kulturnim različitostima. *Migracijske i etničke teme,* 27(1),7-38.

Mikić, Lj. (2012). Utjecaj procesa povratka na socijalne i gospodarske odnose, u: Obradović, S. (ur.). *Multietničnost, povratak, razvoj.* Split: Institut Saveza za tranzicijska istraživanja i nacionalnu edukaciju, 53-68.

Petričušić, A. (2010). Manjine i mediji u Hrvatskoj: Dostići mainstream i izbjeći marginalizaciju, u: Hodžić, E.; Jusić, T. (ur.). *Na marginama: manjine i mediji u jugoistočnoj Europi*. Sarajevo: Medija centar, 45-75.

Petričušić, A. (2012a). Ljubljanske smjernice OESS-a o integraciji raznolikih društava – novi trend međunarodnih manjinskih standarda: Promicanje integracije i kohezije u multietničkim društvima. *Multietničnost i razvoj,* 6, 1-4.

Petričušić, A. (2012b). Vijeća nacionalnih manjina – institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti. *Revus– Revija za evropsko ustavnost,* 17, 91-104.

Petričušić, A. (2013). Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina: Izvori domaćeg i međunarodnog prava. *Zagrebačka pravna revija,* 2(1), 11-39.

Petričušić, A. (2014). Izgradnja duha razumijevanja, uvažavanja i tolerancije kao pravni i politički zahtjev. *Zagrebačka pravna revija,* 3(2), 121-147.

Petričušić, A.; Mikić, Lj. (2013). Kvaka 22 iz Poglavlja 23: Propust politike uvjetovanja u pogledu osiguranja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti. *Hrvatska i komparativna javna uprava,* 13(4), 1215-1248.

Previšić, V. (1996). Sociodemografske karakteristike srednjoškolaca i socijalna distanca prema nacionalnim i religijskim skupinama. *Društvena istraživanja,* 5(25-26), 859-874.

Previšić, V.; Hrvatić, N.; Posavec, K. (2004). Socijalna distanca prema nacionalnim ili etničkim i religijskim skupinama. *Pedagogijska istraživanja,* 1(1), 105-119.

Risse, T.; Ropp, S.; Sikkink, K. (eds.). (1999). *The Power of Human Rights: International Normsand Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sasse, G. (2008). The politics of EU conditionality: the norm of minority protection during and beyond EU accession. *Journal of European Public Policy,* 15(6), 842-860.

Schimmelfennig, F. (2005). Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliancein Central and Eastern Europe. *International Organization,* 59(4) 827-860.

Schimmelfennig, F.; Sedelmeier, U. (2005). Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe, u:Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (eds.). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1-28.

Schimmelfennig, F.; Sedelmeier, U. (2008). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy,* 15(6), 661-679.

Tatalović, S. (2014). Konstitucionalni okvir i zaštita nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, u: Podunavac, M.; Đorđević, B. (ur.). *Ustavi u vremenu krize: Postjugoslovenska perspektiva*. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka i Udruženje za političke nauke Srbije, 357-373.

Tatalović, S.; Jakešević, R. (2007). Euroatlantske integracije i zaštita manjinskih identiteta – hrvatsko iskustvo, u: Mitrović, Ljubiša; Zaharijevski, Dragana; Gavrilović, Danijela (ur.). *Identiteti i kultura mira u procesima globalizacije i regionalizacije Balkana*. Niš: Filozofski fakultet–Centar za sociološka istraživanja, 59-69.

Tatalović, S.; Jakešević, R.; Lacović, T. (2010). Funkcioniranje vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. *Međunarodne studije,* 10(3-4), 40-56.

Tatalović, S.; Lacović, T. (2011). Dvadeset godina zaštite nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. *Migracijske i etničke teme,* 27(3), 375-391.

Ustav Republike Hrvatske. Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10 – promjena i 85/10 – pročišćeni tekst.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina. *Narodne novine* 155/02, 47/10, 80/10 i 93/11.

Vachudova, M. A. (2005). *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press.

Vizi, B; Tóth, N.; Dobos, E. (ur.) (2017). *Beyond International Conditionality. Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe*. Baden Baden: Nomors.

Župarić-Iljić, D. (2012). Predstavljenost nacionalnih manjina i prisutnost njihovih medija u hrvatskome medijskom prostoru. *Politička misao,* 48(4), 133-153.

DODATAK:
POVIJESNA ULOGA MIKE TRIPALA

Ivo Banac

ŽIVOT I DJELO MIKE TRIPALA

Neosjetljivost za individualnu perspektivu u pokretu kojemu je Miko Tripalo pripadao do prosinca 1971., kao i sustavno falsificiranje njegove političke uloge poslije 1971., otežavaju ne samo analitičko vrednovanje njegove neprijeporne središnje uloge u hrvatskim zbivanjima šezdesetih i ranih sedamdesetih godina dvadesetoga stoljeća, nego često i utvrđivanje najosnovnijih činjenica. Tripalo je, naime, svoju političku mladost proveo više kao provoditelj nego kao kreator politike, da bi zablistao na političkom vrhu Zagreba i Hrvatske u relativno kratkom razdoblju od 1962. do 1971. Potom je skoro dvadeset godina živio životom "neličnosti" o kojoj se u javnom životu moglo govoriti samo negativno. No, i poslije uzmicanja diktature 1990. sa službene je strane učinjeno veoma malo da bi se o Tripalu uopće govorilo, a ponajmanje vjerodostojno. Falsificiranje povijesti nastavljeno je ne samo prešućivanjem nego i putem novih ideologizacija. Stoga je Miko Tripalo, uza sav svoj politički angažman, dobrim dijelom ostao nepoznat široj javnosti.

Često se spominje da je Miko potomak izuzetno bogate i ugledne sinjske obitelji Tripalo. No, činjenica da se on "odrekao svoje klase", kako piše u obrazloženju iz 1950. godine za dodjeljivanje Partizanske spomenice ne treba doslovno shvatiti. Tripalovi su, kao mnoge dalmatinske građanke obitelji, predstavljali onaj hrvatski narodnjački segment koji je pozdravio stvaranje Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Bratić Mikina oca, Mirko Tripalo, izabran je u Ustavotvornu skupštinu 1920. godine na listi Demokratske stranke, one iste političke grupacije koja je najenergičnije zastupala integralno jugoslavenstvo. Danas, gledano iz perspektive 1996, opredjeljenja iz 1920-ih često nisu transparentna.

Ne uzimlje se u obzir da su, početkom stoljeća za hrvatsku društvenu elitu Dalmacije Habsburzi bili sve osim nostalgije, a talijanska politika najrealnija opasnost i prijetnja.

S tog motrišta, usprkos gorkih iskustava s beogradskom politikom, teško je odvagnuti koliko bi Hrvatska, ponajprije sa stajališta teritorijalnog jedinstva, izgubila u nekom drugom međunarodnom državnom sklopu. Poznato je što je izgubila pod Beogradom, ali nije niti može biti poznato što je dugoročno mogla izgubiti podijeljena između Italije i Velike Srbije. Zato je i problematika ustaštva kod nas mistificirana. Nedostaje nam jasnoća rasuđivanja iz 1941. kad se NDH javljala kao privjesak Italije i Njemačke sa svim posljedicama koje su neminovno uslijedile u ovakvom neravnopravnom odnosu. Ne vidi se da je Pavelićeva marionetska diktatura u prvom redu morala ukloniti ili ušutkati hrvatske protivnike ustaške politike, da bi onda provodila selektivni teror protiv srpskog stanovništva, a sve u ime tek prividne državnosti. Ujedno je dominantni sloj hrvatskih političara, okupljen oko dr. Mačeka i dobrano uzdrmanog HSS-a, bio daleko od primisli ili mogućnosti da se s ustašama nosi izravnim prevratničkim pokušajima. Tako su mogli razmišljati samo profesionalni revolucionari okupljeni oko kadrovske partije usmjerene od jedne velike sile.

Upravo stoga što su komunisti predstavljali jedinu radikalnu negaciju osovinskom sustavu, što im je savezništvo sa zapadnim silama predstavljalo oslonac, ali ne i dugoročnu obavezu, oni su uspjeli prikupiti sve one koji nisu vjerovali u evoluciju ustaštva ili odgađanje borbe protiv okupatora. Oni su ujedno promicali pravedniju jugoslavensku državu, bez velikosrpske prevlasti i društvenih jazova. Na toj je liniji, zacijelo posve nesvjestan implikacija sudioništva u pokretu kojemu će posvetiti najveći dio svoga stvaralačkog života Miko Tripalo otišao u partizane ožujka 1942., u svojoj šesnaestoj godini. Sljedeće je godine primljen u KPJ. Izuzetno bistar, ali također mladenački prijemčiv za nova iskustva i načine razmišljanja, on će intelektualno sazrijevati u izuzetnim okolnostima nepoštednog rata i partizanskog trijumfalizma. To znači da će iz borbe izaći obilježen jedinim komunizmom onoga vremena – komunizmom partijske države, diktature, klasne isključivosti i moskvocentrična slavjanofilstva. Njegov uspon na ljestvici

partijske hijerarhije, prvo u SKOJ-u pa onda u KPJ, bit će mjera njegove akulturacije u ovaj posve zatvoreni svijet sa svim svojim razrađenim običajnim pravilima.

Ipak, zatvoreni svijet jugoslavenske partiokracije nije bio imun na promjene. Borbena gorljivost i elan izuzetno mlade generacije komunističke političke klase provjeravani su ne samo suočavanjem s novim nepravdama, posljedicama blokovske izolacije i idejnih krajnosti, nego i novim saznanjima o Sovjetskom Savezu i zapadnom svijetu. Zreliji pristup novonastalim odnosima sve više nagriza konformizam mladog rukovodstva i ukazuje na još nerazrješive dileme. Jer, totalitarni pohod KPJ nije ostavio *ni* najmanje prostora ikakvoj alternativnoj političkoj opciji, niti je položaj Jugoslavije u novopodijeljenom svijetu omogućavao slobodno kruženje vanjskih idejnih utjecaja. U tim se okolnostima Miko Tripalo zalaže za otvoreniji KPJ. Poslije partijskog rada u Istri 1946. godine dolazi u Zagreb, gdje u "Omladinskom borcu" (14. veljače 1947) osuđuje sektaštvo u radu omladinske organizacije. Zamjera isključivost prema religioznoj omladini i brani prava talijanske manjine u Istri.

Sukob sa Staljinom 1948. veliko je iskušenje za KPJ. Teško je rekonstruirati sve posljedice otpora Titova rukovodstva protiv pritiska donedavno neupitnog moskovskog centra. No, unatoč brojnim slučajevima otpadništva i krajnjim protumjerama UDB-e, Tripalo nije pokoleban. Tijekom 1949. i 1950. polazi Višu partijsku školu «Đuro Đaković» u Beogradu, a potom se vraća političkom radu u omladinskoj organizacije Hrvatske. Poslije prijelaza u Beograd 1953. Tripalo raste u saveznoj omladinskoj hijerarhiji, da bi u svibnju 1957. postao predsjednikom CK Narodne omladine Jugoslavije. Generacijska slika ovoga omladinskog funkcionara zaokružena je istog mjeseca, na stadionu JNA, ritualnom predajom Štafete mladosti slavljeniku Titu.

Koncem 1950-ih Tripalu su povjerene nove funkcije. On ulazi u Saveznu narodnu skupštinu i CK SKJ. No najvažniji pomak u njegovu partijskom životu predstavlja povratak u Zagreb u jesen 1962., gdje, "na insistiranje Tita i Rankovića, a uz suglasnost Bakarića",[1] postaje sekre-

[1] Miko Tripalo, *Hrvatsko proljeće*, Zagreb 1990, str. 36.

tar zagrebačkoga Gradskog komiteta SKH, a uskoro i član Izvršnog komiteta CK SKH. U novoj sredini, a na čelu najvažnije i najbrojnije partijske organizacije u Hrvatskoj, Tripalo već pouzdano osjeća tešku ruku partijskog balasta – utjecaj starih nesposobnih kadrova, koji su svoje položaje branili "budnošću" i prozivkom. Neimenovani "oni" koji su uvijek nametali svoje poslušnike, u Tripalu su instinktivno prepoznali opasnost za sebe i za svoj ustajali način rada. "Ovog su balavca" dočekali kao novinu u policijskoj Hrvatskoj, gdje su se i najmanja studentska gibanja rješavala pendrekom, a svaka se identifikacija s Crkvom ili nacionalnom tradicijom proglašavala nacionalizmom. Tripalo je u njima prepoznao svoje trajne antagoniste – one koji su u svakom otvaranju prema nekom višeglasju vidjeli rušenje sistema.

Nevolja je u tomu što se sistem mogao "reformirati" samo dokidanjem privilegiranog položaja partije i njene svevlasti u svim državnim i civilnim ustanovama. U tomu je tragedija reformnih komunista na Istoku. Njihova zalaganja širila su prostore slobode, ali samo do one strmoglave ivice gdje je partija gubila tlo pod nogama. S jedne su ih strane sputavali dogmatici u vlastitoj stranci, a s druge su ih anti-komunisti optuživali zbog, po njima, providne mimikrije. Tako je bilo i u Tripalovu slučaju. Premda je Tripalov dolazak na čelo zagrebačke partijske organizacije nesumnjivo početak novog političkog života u Hrvatskoj (Vlado Gotovac), on je sam bio svjestan svoje prednosti u danim okolnostima: "Postojanje jednostranačkog monopola učinilo je prirodnim da reformatorski i demokratski poticaji dođu iz redova i unutar jedine dopuštene političke stranke. To nije ni krivnja ni zasluga liberalne grupe političara koja je bila inicijator pokreta."[2]

Tripalo je pokret koji je pokrenuo uvijek nazivao "reformnim", tj. znao je njegov domet. Ipak, početni koraci "maspoka'', da predstavimo buduću titoističku kraticu, bili su daleko od masovnosti, pa i od posebnosti koje bismo mogli prepoznati pokretaškom. Komunistički pokret onoga vremena bio je pod dojmom kineskog dogmatskog izazova sovjetskom rukovodstvu. Jugoslavenski komunisti, donedavno

[2] Miko Tripalo, "Hrvatska 1971. – u povodu dvadesete obljetnice", *Republika*, 1991, br. 11-12, str. 19.

meta na koju se iz Pekinga gađalo teškim teoretskim oruđima da bi se pogodilo Moskvu, uživljavali su se u svoju ulogu "revizionističkih" ledolomaca. No kolikogod su rasprave o rasterećivanju privrede, decentralizaciji dohotka i prednostima intenzivnog privređivanja odskakivale od sovjetske dogme (o kineskoj da ne govorimo), one još nisu utjecale na "preispitivanje i reviziju cjelokupnog sistema", jer je Jugoslavija, ustvrdio je Tripalo 1991., i dalje "ostala u okvirima sovjetskog modela socijalizma".[3]

Uspon reformnog pokretan SKJ pratio je sukob s onim vodećim dogmatskim komunistima koji su sve više gubili Titovu potporu. Afera Ranković iz 1966. ključna je postaja unutarpartijskog sučeljavanja u kojoj je Miko Tripalo odigrao ključnu ulogu. Bio je članom posebne partijske komisije koja je pod vodstvom Krste Crvenkovskog ispitala zloupotrebe u tajnoj policiji, te pripremila izvještaj za IV. brijunski plenum CKSKJ. Tripalu je bilo jasno kako elektronsko prisluškivanje Tita i drugih rukovodilaca sa strane Rankovićeve UDB-e nije bît "slučaja"; niti se ozbiljno moglo govoriti o pokušaju državnog udara. Zapisao je: "Teško bi bilo tvrditi da je Ranković spremao zavjeru protiv Tita, mnogo je bliže istini da se spremao da jednoga dana, kad Tito umre, bez teškoća preuzme njegovo mjesto."[4] No, činjenica da je jedna komunistička kadrovska partija došla do saznanja kako su policijski pokušaji za sveobuhvatnom kontrolom partije, pa i društva, "čisti anahronizam" (Tripalo), govori da je reformno krilo SKJ prevagnulo koncem 1960-ih. Ipak, uvjetovanost te prednosti vidljiva je iz Tripalova vatrogasnog postupka poslije partijske hajke na inicijatore i potpisnike "Deklaracije o nazivu i položaju hrvatskog književnog jezika" (ožujak 1967.) i njegove podrške Titu, unatoč protivljenju dijela saveznog rukovodstva (Koča Popović, Mijalko Todorović i dr.), u prilog proarapske zajedničke akcije sa Sovjetima tijekom lipanjskog rata na Bliskom istoku 1967. godine.

Konac šestog desetljeća bilježi zacijelo posljednji pokušaj reformiranja komunizma. Službene reformne struje poput Tripalove borile

[3] Miko Tripalo, "Hrvatska 1971. – u povodu dvadesete obljetnice" (11), *Republika*, 1992, br. 1-2, str. 20.

[4] M. Tripalo, *Hrvatsko proljeće*, str. 74.

su se na dvije fronte. S ljevice je nadiralo studentsko gibanje rođeno na Zapadu iz nezadovoljstva s tadašnjim društvenim prilikama, blokovskom politikom, vijetnamskim ratom, ali i pod dojmom lažne romantike fidelizma i kineske kulturne revolucije. Nova ljevica rušila je sve hijerarhijske strukture i propovijedala onu vrstu egalitarizma što u konačnici uvijek vodi revolucionarnoj diktaturi. S desnice je prijetila čvrsta ruka partiokracije, koja je izvor svih nevolja vidjela u popuštanju i sistemskim promjenama. Padom Hruščova 1964. Moskva je jasno zacrtala krug dopustivog, a Brežnjevljevo je rukovodstvo 1968. interveniralo u Čehoslovačkoj protiv reformnog pokušaja veoma sličnog jugoslavenskom reformnom pokretu. Može se reći, ne računajući komunističke stranke poput nevladajuće talijanske, da je reformni kurs ovisio o događajima u Jugoslaviji.

Sovjetska okupacija Čehoslovačke trenutno je usporila podjele u vrhu SKJ. Koncem 1968. i početkom 1969. održani su republički i savezni partijski kongresi, pri put ovim redoslijedom. Tripalo i Vladimir Bakarić predviđeni su za novoustrojeni Izvršni biro Predsjedništva SKJ, predsjednicom CK SKH postala je Savka Dabčević-Kučar, a Dragutin Haramija predsjednikom hrvatske Vlade. Ova se reformna ekipa veoma brzo suočila s optužbama kako ništa ne poduzima protiv plime hrvatskog nacionalizma. Naime, novo hrvatsko rukovodstvo nije sputavala novine poput "Hrvatskog književnog lista", a u njima je bilo dovoljno heterodoksnog materijala koji bi se po ondašnjem komunističkom ukusu doista mogao smatrati "nacionalističkim". Na taj su način zalaganja novoga hrvatskog rukovodstva za uspostavljanjem čistih računa među republikama, te reformni kurs općenito, diskreditirani kao izraz uskih i sebičnih interesa. U optužbama je prednjačio Miloš Žanko, hrvatski funkcionar u Saveznoj skupštini, poznatiji po restriktivnoj politici koju je nekoć provodio u kulturi. No iza njega je stajao čvrstorukaški blok iz federalnih i republičkih struktura.

Zasluga je novoga hrvatskog rukovodstva na čelu sa Savkom Dabčević-Kučar i Mikom Tripalom, ali i Vladimira Bakarića, pa i Tita, što je Žanko osuđen na X. sjednici CK SKH u siječnju 1970. Sa Žankom je osuđen i "unitarizam", šifra za niveliranje južnoslavenskih naroda u novi "jugoslavenski" nadnarod, a zapravo poluga za neograničeno

upravljanje Jugoslavijom iz beogradskog centra. To samo po sebi nije bila novina, jer su unitarizam i centralizam imali svoje mjesto među manjim demonima partijskog kozmosa. Novo je bilo to što su proglašeni jednakoopasnim nacionalizmu. Za hrvatske mase, naučene na izljeve službenog bijesa na svaku "nacionalističku pojavu", uključujući i najnedužnije simbole nacionalnog identiteta, a isto tako na veličanje svakog posla oko "bratstva i jedinstva", ovo je doista bilo novo. Prvi put poslije rata hrvatsko je partijska rukovodstvo jasno reklo da nije anacionalna. Tako je počelo izuzetno dinamično dvogodište, koje danas, po praškom uzoru, pomalo nespretno nazivamo "Hrvatskim proljećem".

Ovdje nema mjesta novim raščlambama o 1971. niti o Tripalovoj ulozi u "maspoku". Nužno je reći sljedeće: Tripalo je prednjačio u otvaranju čitavog niza tema, od naravi suvremenog federalizma do nacionalizacije reeksportera, od Hrvatske kao nacionalne države do republičke državnosti Srba u Hrvatskoj. Njegova je formula o nacionalnoj državnosti, a to je, u Hrvatskoj, "izraz prava hrvatskog naroda na svoju državu. Jer, hrvatski narod nema nigdje drugdje na svijetu mogućnosti da stvori svoju nacionalnu državu osim ovdje".[5] On je bio gromobran jednog sve masovnijeg gibanja, na koje su, mimo običaja i dotadašnjih komunističkih konvencija, letjele strijele beogradske kao i konzervativne štampe.

Unatoč ovim poznatim činjenicama ostaje pitanje zašto je reformni pokret u SKH poprimio upravo nacionalni oblik? Tripalo je sam odgovorio na to pitanje u svojim esejima o dvadesetoj obljetnici Hrvatskog proljeća. Za njega je bilo bjelodano da u višenacionalnim komunističkim zemljama "demokratizacija" političkog sustava ovisi "i o uređivanju međunacionalnih odnosa".[6] Budući da je u kolektivističkim političkim kulturama lakše legitimirati kolektivna prava, nacionalno je pitanje bilo upravo bogomdana poluga za pokretanje masa u smjeru reforme, a protiv partijskih čvrstorukaša. To Tripalo i potvrđuje: "Masovni narodni pokret, nikao u Hrvatskoj, bio je jedini put, jedini način na koji su mišljenja, želje i interesi naroda mogli

[5] Miko Tripalo, *S poprišta*, Zagreb 1971, str. 286.

[6] Miko Tripalo, "Hrvatska 1971." (III), *Republika*, 1992, br. 5-6, str. 11.

prodrijeti u zatvoreni krug jednostranačkog sustava."[7] Dakle, ni govora o nacionalizmu ili nekom instrumentaliziranju nacionalnog identiteta na putu – ili u postepenoj tranziciji – prema građanskoj demokraciji, što je 1971. i općenito bilo posve nemoguće i protiv intencija reformnog vodstva. Masovni pokret, koji je Tripalo tako naglašavao, predstavljao je pokušaj stvaranja potpore u narodu – nešto što su 'avangardne" stranke već davno isključile iz svoje prakse.

Tripalo je pripadao onoj generaciji hrvatskih komunista koji su ponovno otkrili smisao hrvatske državnosti. On je čak uviđao, te Titu izravno rekao, da će se poslije Tita Jugoslavija raspasti "ako se na vrijeme ne provedu radikalne promjene i u karakteru federacije i u međunacionalnim odnosima te u daljnjoj demokratizaciji političkog sistema i bržeg razvoja samoupravljanja",[8] ali njegovo ideološko usmjerenje nije bilo nacionalističko. On je svoje hrvatstvo, na koncu, živio posve prirodno, bez opterećenja ideologije.

No, ako reformni komunisti nisu bili ni nacionalisti ni građanski liberali oni su otvorili vrata javnom djelovanju raznih političkih struja, uključujući nacionalističke i građanske. Tripalo tomu jasno svjedoči: ''Hrvatsko političko vodstvo nije se borilo sredstvima političke likvidacije i političkim sudskim procesima protiv onih koji su mislili drugačije. To je bilo vrijeme procvata slobode tiska i pojave niza novih listova s vrlo različitim orijentacijama. "Hrvatski tjednik", "Encyclopedia moderna", "Hrvatsko sveučilište", "Hrvatski gospodarski glasnik", časopisi Matice hrvatske i Društva književnika.[9] Na Sveučilištu u Zagrebu organizira se studentski pokret koji će radikalizirati zahtjeve za "čistim računima" u gospodarstvu i općenito slabiti konvencije partijske države.

Upravo stoga što hrvatski reformni komunisti nisu sprečavali bujanje vanpartijske opozicije oni su neminovno došli u sukob s "realistima" Bakarićeva kova, čvrstorukašima u saveznom aparatu i drugim republikama, a ponajviše s armijskim vrhom, koji je vršio pritisak na sve dvojbenijeg Tita. U Hrvatskoj je krenuo sve bučniji niz incidenata

[7] M. Tripalo, "Hrvatska 1971." (I), str. 21.
[8] M. Tripalo, *Hrvatsko proljeće*, str. 148.
[9] M. Tripalo, "Hrvatska 1971." (I), str. 21.

u kojemu su strahovi manjinskih Srba vješto instrumentalizirani protiv hrvatskih "lidera". U jesen 1971. reformni komunisti prešli su u defenzivu prema sve organiziranijoj Bakarićevoj frakciji. Privid destabilizacije Jugoslavije koristile su velesile da bi podgrijale Titov istančani smisao za opasnost. Studentski štrajk koncem studenoga 1971. došao je na koncu procesa rastakanja reformne jezgre. Kad je Tito 1/2. prosinca na sastanku u Karađorđevu odlučio razvlastiti reformnu grupu, on je već pokrenuo planove za vojnu intervenciju, ako i to bude potrebno. Hrvatsko se reformno vodstvo našlo u izolaciji, s dijelom članova Izvršnog komiteta CK SKH već spremnim na obračun s "nacionalističkom" frakcijom.

Tripalo je kasnije zapisao: "Mi smo, naravno, uz određene rizike i teškoće, mogli javno istupiti i pozvati narod na otpor Titovoj akciji. Ali smo znali da je armija u pripremnom stanju, te da su tenkovske jedinice iz bliže okolice bile spremne intervenirati u Zagrebu s namjerom da skrše svaki otpor. Neposredno prije našeg dolaska u Karađorđevo Tito je imao sastanak s generalima, ugledali smo Ljubičića kako se želio sakriti od nas u jednu pokrajnju sobu. Oficirima je po kućama u Zagrebu i drugim gradovima dijeljena "bojeva" municija, KOS je davao upute svojim pripadnicima – rezervnim oficirima. U Zagreb je dovedena milicija iz srpskih dijelova Hrvatske i Bosne i Hercegovine – sve je bilo spremno da se puca u narod i u omladinu. Mi nismo htjeli na sebe preuzeti takvu odgovornost. Uostalom i ovako se milicija osam dana na Trgu Republike u Zagrebu surovo obračunavala s učenicima i studentima, koji su demonstrirali protiv našeg uklanjanja i tražili referendum."[10]

"Normalizacija" Hrvatske poslije Karađorđeva po mnogo čemu podsjeća na ranija čehoslovačka iskustva. Pokrenut je čitav niz političkih procesa protiv studentskih vođa i istaknutih djelatnika Matice hrvatske. U atmosferi političke hajke bilo je nadobudnih aparatčika koji su tražili uhićenje Tripala i drugih članova svrgnutog rukovodstva. Tito i Bakarić odlučili su se na izolaciju svojih bivših drugova. Tih godina (1972-1973) iz SKH je izbačeno 50.000 članova. Bilo je pet puta više

[10] M. Tripalo, "Hrvatska 1971." (III), str. 9.

političkih osuđenika (2.000) nego u prethodnih deset godina. Počeo je novi val iseljavanja, kulturne depresije i šutnje. Predsjednik Saveza omladine Hrvatske Ivica Vrkić dobro je predvidio posljedice pada reformne grupe: ''Ako se ovoga puta ne ostvare koncepcije za koje se zalaže cijela Hrvatska i njeno rukovodstvo, onda će se hrvatski narod totalno razočarati u komunističku i jugoslavensku ideju."[11]

Karađorđevo se doista može smatrati mjestom gdje je počelo odumiranje Jugoslavije. Novi hrvatski naraštaji, još uvijek neopterećeni prošlošću, ali zato posve politizirani tijekom 1971., postali u uvjereni da se ni Jugoslavija ni komunizam ne mogu reformirati. SKH će doduše životariti još gotovo dva desetljeća, ali partija je prvo izgubila sve kreativne snage, a potom i gotovo sve pretenzije, dok ju je opasnost unutrašnje reforme opterećivala do kraja. U razdoblju "hrvatske šutnje» nije se čuo ni Tripalov glas. Dao je ostavke na sve funkcije u prosincu 1971. Nije prisustvovao XXIII. sjednici CK SKH (12-13. prosinca 1971.), gdje su njegove ostavke uzete na znanje, ali gdje nije pročitan njihov sadržaj. U svibnju 1972. isključen je iz partije. Bolovao je, dostojanstveno podnosio službeni ostracizam i polako se mijenjao. Komunist demokratske orijentacije postao je demokrat.

Teško je pratiti proces Tripalove političke evolucije. Malo je tragova tih sedamnaest godina u političkoj divljini. Učio je i čitao. Bilješke o djelu Karla Poppera svjedoče o novim interesima i dilemama. No, teško se oteti dojmu da se ona Havelova poruka Dubčeku od 9. kolovoza 1969. odnosi i na Tripala. Kao ni Dubček, Tripalo se nikada nije odrekao svog projekta, ali je mnogo izgubio izborom šutnje. I to upravo u trenutku kad su Hrvati tražili znakove otpora. Poslije pada komunizma i pobjede Tuđmanova HDZ-a na prvim višestranačkim izborima 1990., napisao je sa sjetom: "Narod je dao političku moć onima koji su bili najglasniji u erupciji rušenja komunizma."[12]

Prosinca 1989., u jeku sistemske kataklizme u Istočnoj Evropi, točno osamnaest godina poslije Karađorđeva, SKH se odlučio za višestranačje. Preko noći su rehabilitirane "neličnosti" iz 1971. Restrikcije

[11] *Isto*, str. 191.
[12] M. Tripalo, "Hrvatska 1971." (I), str. 17.

su netragom nestale. Tripalo se vratio u politički život. No, reformna jezgra iz 1971. nudila je oprez u vremenu neobuzdana samopouzdanja. Angažman u Koaliciji narodnog sporazuma, ali bez kandidiranja za Sabor svršio je loše. Ujesen 1990. Savka Dabčević-Kučar, skupa s Tripalom i drugim članovima reformskog rukovodstva iz 1971. (Dragutin Haramija, Srećko Bijelić, Ivica Vrkić i dr.), pokreće novu Hrvatsku narodnu stranku (HNS). Vrijeme je rastakanja jugoslavenske države, novih pritisaka na Hrvatsku, rata i hrvatske nezavisnosti. Na izborima u kolovozu 1992. Tripalo je ušao u Sabor na listi HNS-a. Unatoč tomu, on se 1993. sve više angažira u nevladinim organizacijama. Zastupa stvar ljudskih prava (ulazi u predsjedništvo Hrvatskog helsinškog odbora za ljudska prava) i liberalne demokracije (postaje predsjednikom Upravnog odbora Sorosova Instituta Otvoreno društvo – Hrvatska). Kritika Tuđmanove politike, od početka izuzetno stroga prema kompromisnoj politici spram Miloševićeva režima, vodi ga sve više u sukob s desnicom, prije svega unutar vlastite stranke. Ljeta 1994. pokreće inicijativu za okupljanje ljevice, a u listopadu iste godine staje na čelo Akcije socijaldemokrata Hrvatske (ASH).

Unatoč očekivanjima da će Tripalova akcija pridonijeti ujedinjenju ljevice to se nije dogodilo. Ostale su glavne stranačke tendencije postkomunizma, s tom razlikom što je ASH preko Tripalove karizme, saborskih govora i redovne kolumne u riječkom "Novom listu" imao ponajviše utjecaja na intelektualnoj ljevici. Premda je Tripalova riječ predstavljala autentični izraz demokratske ljevice u čitavu nizu pitanja od privatizacije, zaštite ljudskih prava, manjinskih odnosa i socijalne politike, do vanjskih odnošaja (posebno prema Bosni i Hercegovini), te načina replike ustaškim apologetima, to još nije bilo dovoljno da bi proširilo bazu ASH u ratnim i prijelaznim vremenima. Ujesen 1995. nijedan kandidat ASH, pa ni Tripalo, nije izabran u Zastupnički dom Sabora. Premda Tripalo nije bio obeshrabren takvim tijekom događaja, on je sve više osjećao skučenost svoga političkog prostora. Težio je novim oporbenim savezima. No, prije nego što će išta poduzeti, iznenada je preminuo 11. prosinca 1995.

Ukoliko se za jedan politički život može reći da je bio sretan, to je zacijelo – i paradoksalno – slučaj s Mikom Tripalom. Rodio se u

najnepovoljnijim vremenima uoči diktature. Okupaciju i rat doživio je kao gimnazijalac. Pristupio je jednom sudbonosnom pokretu u kome je proveo svoje najbolje godine. Tom pokretu je u jednom kratkom trenutku dao ljudsko lice, ali mu nije mogao dati one vrijednosti koje bi ga učinile povijesno neprijepornim. Postao je bitan u hrvatskoj povijesti zbog svoje borbe protiv lažnih apsoluta, protiv vladavine autokracije, a za pravnu državu. Ovo je okosnica hrvatske pravdaške baštine. I putokaz za budućnost.

KRONOLOGIJA TRIPALOVA ŽIVOTA I RADA

1926.

16. studenog u uglednoj sinjskoj veleposjedničkoj obitelji Anke (rođene Celegin, 1903.-1995.) i Branka Tripala (1902.-1972.), rodio se prvi sin Ante.

Tripalovi preci, podrijetlom iz Brišnika kraj Duvna, doselili su se 1687. u Cetinsku krajinu; Grgo Tripalović s plemenom (4 brata sa 5 sinova), prema ispravi mletačkog providura Marka Barbarige, naselio se 1687. u Košute kod Sinja. Najstariji Grgin sin Mate Tripalo 1703. nastanio se u Sinju. Mikin pradjed Stipe Tripalo (1811.-1881.) ugledan je veleposjednik, a njegov brat Ante bio je, zajedno s Mihom Klaićem, izabran 1870. u Dalmatinski sabor kao predstavnik Narodne stranke, kada su Hrvati prvi put porazili Talijane-autonomaše. Veleposjednici su i Tripalov djed Ante i otac Branko. Tripalova je obitelj, kao i mnoge dalmatinske građanske obitelji, bila jugoslavenski orijentirana, u Jugoslaviji je vidjela branu talijanskim posezanjima za Dalmacijom i jamstvo obrane hrvatskih interesa.

1929.

31. siječnja obitelji Tripalo rodio se drugi sin Aleksandar Sašo (danas inž. metalurgije, poslovni čovjek).

U najranijem djetinjstvu Antin krsni kum Davorin Sesardić dao mu je nadimak Miko.

1933.

1. rujna pošao je u Državnu mušku osnovnu školu u Sinju; sva je četiri razreda završio s odličnim uspjehom. U svjedodžbi o završe-

nom prvom razredu školske godine 1933./34. nalazimo ove predmete i ocjene: Vladanje 5, Nauka o vjeri i moralu 5, Srpsko-hrvatski jezik 5, Početna stvarna nastava 5, Zemljopis 5, Narodna povijest 5, Račun s geometrijskim oblicima 5, Poznavanje priprode 5, Crtanje 5, Lijepo pisanje 5, Ručni rad 5, Pjevanje 5, Gimnastika i dječje igre 5.

1937.

Upisuje se u prvi razred Franjevačke klasične gimnazije u Sinju; u prvom razredu gimnazije je uz druge predmete učio jezike: latinski, njemački i francuski, a u obitelji i talijanski.

U slobodno vrijeme najviše igra nogomet, ali voli i odbojku i tenis (majka Anka bila je vrsna tenisačica).

1938.

S odličnim uspjehom završava prvi razred gimnazije. U svjedodžbi nalazimo sve petice: Veronauka 5, Srpskohrvatskislovenački 5, Francuski jezik 5, Nemački jezik 5, Latinski jezik 5, Istorija 5, Zemljopis 5, Prirodopis 5, Fizika 5, Hemija s mineralogijom 5, Matematika 5, Nacrtna geometrija 5, Higijena 5, Osnovi filozofije 5, Umetnost 5, Crtanje 5, Pisanje 5, Pevanje 5, Gimnastika 5, Ručni rad 5, Vladanje 5.

1940.

S odličnim uspjehom završava i drugi i treći razred. U svjedodžbi o završenom trećem razredu nalazimo dvije posebnosti, u zaglavlju svjedodžbe Kraljevini Jugoslaviji dodano je Banovina Hrvatska i nazivi predmeta su pohrvaćeni, a među ocjenama je i jedna četvorka: Nauk vjere 5, Hrvatski ili srpski jezik 5, Francuski jezik 5, Njemački jezik 5, Latinski jezik 5, Grčki jezik 4, Povijest 5, Zemljopis 5, Matematika 5, Prirodopis 5, Fizika 5, Gimnastika 5, Vladanje 5.

1941.

S odličnim je uspjehom završio i četvrti razred Franjevačke klasične gimnazije, ali mu je nakon uspostave NDH onemogućeno dalje školovanje u toj gimnaziji. Položio je diferencijalni ispit iz crtanja i njemačkog te se upisao u peti razred realne gimnazije.

U četvrtom razredu gimnazije postaje član SKOJ-a; komunistima ga je privukao gimnazijski kolega i sekretar aktiva SKOJ-a Josip Bakotić (poginuo u partizanima 1943.), koji mu daje prvu političku poduku. Prema vlastitome kazivanju, tomu ga je najviše usmjerilo čitanje "socijalne literature", posebno Maksima Gorkog (izdvaja *Mati*) i Jacka Londona. Član je Srednjoškolskog komiteta SKOJ-a, vodi ilegalne akcije: raznosi letke, sudjeluje u prikupljanju oružja, te u organizaciji štrajka u gimnaziji, obavlja kurirske poslove, sudjeluje u javnim antifašističkim manifestacijama; na temelju toga priznato mu je sudjelovanje u NOB-u od 6. IV. 1941. (Na početku memoarske knjige *Hrvatsko proljeće* o tome će napisati: "Htio bih ovdje upozoriti na dileme pred kojima se svaki Hrvat, demokrat i rodoljub, našao u trenutku prenošenja ratnog vihora na tlo Jugoslavije... kuda krenuti i kako se opredijeliti. Jugoslavija se raspala, a na području Hrvatske i Bosne i Hercegovine, stvorena je, uz pomoć Hitlera i Mussolinija ustaška tvorevina Nezavisna Država Hrvatska. Dijelovi Dalmacije pripojeni su Italiji, a Međimurje Mađarskoj. Opredjeljujući se za borbu protiv fašizma i vjerujući u pobjedu antifašističke koalicije, a imajući u vidu prodaju dijelova hrvatskog teritorija tuđinima, kao i ustaške zločine nad srpskim stanovništvom, Hrvati - antifašisti i rodoljubi mogli su se opredijeliti jedino za zajedničku borbu protiv okupatora i njihovih slugu. A tu borbu su vodili i organizirali komunisti. Pritom je, naravno, bitnu ulogu igralo pitanje kakav će položaj imati Hrvatska, odnosno kako će izgledati Jugoslavija poslije pobjede antihitlerovske koalicije. Bilo je jasno da hrvatski narod, zajedno s drugim narodima Jugoslavije, mora voditi borbu i za svoje vlastito oslobođenje. Tako je stvorena federalna država Hrvatska u okviru federativne Jugoslavije.")

1942.

18. ožujka, u drugom polugodištu petoga razreda gimnazije, odlazi u partizane, zbog čega je 15. IV. 1942. odlukom nastavničkog zbora sinjske realne gimnazije isključen iz svih škola NDH. U partizane dolazi dobro naoružan (iz sobe zapovjednika talijanskih snaga generala Piazzonija, koji je stanovao u rekviriranom dijelu kuće Tripalovih, pokupio je tri pištolja, dalekozor, nekoliko bomba i specijalnih vojnih

karata); najprije je bio u Kamešničkoj partizanskoj četi (O tome je u njegovoj knjizi *Hrvatsko proljeće* zabilježena priča, koja govori o našem mentalitetu. Za vrijeme proboja iz talijansko-ustaškog obruča u ožujku 1942. Tripalo je pao i nije mogao dalje, a politički komesar čete, njegov gimnazijski drug Ivan Romac, na leđima ga je pronio kroz talijanske zasjede. Nakon 1971. Romac mu je pričao da je, s Tripalovim usponom na hijerarhijskoj ljestvici, bilo sve više onih koji su tvrdili da su ga oni nosili, ali su poslije 1971. tu "zaslugu" prepustili samo njemu, Romcu.). Nakon Kamešničke čete bio je u Cetinskoj partizanskoj četi, zatim u I. Dalmatinskom udarnom bataljonu. Gotovo cijelu 1942. proveo je u Bosni, najprije u bataljunu "Starac Vujadin", formiranom u Livanjskom polju, zatim s tim bataljunom odlazi u IV. krajišku udarnu brigadu. Do 30. travnja 1943. običan je borac, dva put je ranjavan. U partizanima je nosio nadimak Mladen.

1943.

U rano proljeće dolazi iz Bosne na područje Knina. 12. svibnja postaje član KPJ. U svibnju je postavljen za sekretara Okružnog komiteta SKOJ-a za Knin i člana Okružnog komiteta KPH. Od travnja do kolovoza sjedište komiteta je u Plavnom, u rujnu u Mokrom Polju, u listopadu u Erveniku; ali on je najviše u pokretu po slobodnom i okupiranom području, u stalnoj životnoj opasnosti od talijanskih, četničkih i ustaških jedinica, koje operiraju na tom prostoru.

1944.

Kreće se po golemom teritoriju Kninskog okruga, čas je u mlinici Ante Džape na Krki, zatim u Promini, odlazi i u Visovac. Kad su u kninskoj operaciji (krajem studenog i početkom prosinca) partizani zauzeli četnički štab popa Đujića, u njemu je nađena četnička potjernica s Tripalovom slikom i tekstom "Traži se živ ili mrtav". Od prosinca djeluje u skojevskom i partijskom okružnom komitetu u oslobođenom Kninu; sekretar je Okružnog komiteta SKOJ-a, zatim do polovice svibnja 1945. organizacioni sekretar Okružnog komiteta KPH za Knin.

1945.

22. veljače oženio se Smiljom Polovinom (1924.-1981.), skojevskim i partijskim rukovodiocem.

25. ožujka u Beogradu govori u ime omladine Hrvatske na Svjetskoj omladinskoj nedjelji; prvi put sreće Tita.

16. svibnja postaje sekretarom Oblasnog komiteta SKOJ-a za Dalmaciju i članom Oblasnog komiteta KPH za Dalmaciju.

17. lipnja sudjeluje na I. kongresu Ujedinjenog saveza antifašističke omladine Hrvatske, govori na Kongresu u ime omladine Dalmacije, izabran je u Glavni odbor USAOH-a ("Miko Tripalo, đak, Hrvat iz Sinja, sekretar Oblasnog odbora USAOH-a za Dalmaciju").

Završio je peti razred u II. splitskoj gimnaziji, ali ne s odličnim, kao sve razrede prije i poslije toga, već s dobrim uspjehom. U svjedodžbi o završenom razredu, koja u zaglavlju uz Demokratska Federativna Jugoslavija ima Federalna Država Hrvatska, nalazimo ove ocjene: Hrvatski ili srpski jezik 3, Ruski jezik 3, Povijest 3, Zemljopis 4, Prirodopis 3, Matematika 2, Higijena 4, Crtanje 3, Vladanje 5.

Po odluci CK KPH odlazi u Istru, u Labin.

1946.

Sekretar je Oblasnog komiteta SKOJ-a i član Oblasnog komiteta KPH za Istru; organizira omladinu u akciji podrške priključenju Istre Hrvatskoj i Jugoslaviji.

22. veljače u zagrebačkom *Omladinskom borcu* objavljuje članak „Ovdje je Titova Jugoslavija" u kojem u ime omladine Istre traži priključenje Julijske Krajine FNRJ.

11-15. svibnja sudjeluje na III. kongresu Narodne omladine Jugoslavije u Zagrebu, gdje ga u delegaciji omladine Julijske krajine prima Tito.

31. svibnja u Splitu mu se rodio sin Branko (danas sveučilišni profesor).

Do kraja godine je u Istri, zatim dolazi u Zagreb.

1947.

14. veljače u *Omladinskom borcu* objavljuje prvi veći rad, članak „Odlučno se boriti protiv sektaštva“, u kojem tvrdi da je osnovni zadatak omladinskog rukovodstva „boriti se za svakog omladinca i omladinku, skupiti sve ono što voli našu zemlju bez obzira na nacionalnu, vjersku i socijalnu pripadnost“. Upozorava na brojne primjere pogrešne, sektaške politike omladinskih rukovodstava: „primjer sekretarijata Kotarskog odbora NOH-e Novska, koji stoji na stanovištu da se u aktive mogu primati samo oni omladinci koji su učestvovali u NOB-i, dok vrata Narodne omladine zatvaraju pred omladinom koja nije učestvovala u borbi... Ili primjer drugova iz omladinskog rukovodstva na Cresu, koji tvrde da se neke omladinke ne mogu primiti u organizaciju, jer su religiozne. Ili primjer sekretarijata Kotarskog odbora NOH Vodnjan, koji se još uvijek nije zamislio nad činjenicom da od 969 talijanskih omladinaca na tom kotaru ima obuhvaćenih samo 208. I ne samo to, već se omladinski rukovodioci zadovoljavaju takvim stanjem i objašnjavaju ga ´teorijom´ o neprijateljskoj omladini, o fašističkom utjecaju itd.“

25-28. lipnja sudjeluje na II. kongresu Narodne omladine Hrvatske; izabran je u najuže omladinsko vodstvo, Predsjedništvo i Sekretarijat Zemaljskog vijeća, a odmah zatim preuzima dužnost tajnika Zemaljskog vijeća NOH-a, drugog čovjeka omladinske organizacije.

Te godine postaje i organizacioni sekretar Pokrajinskog komiteta SKOJ-a za Hrvatsku.

1948.

10-12. listopada delegat je na IV. kongresu SKOJ-a.

16-18. prosinca sudjeluje na zajedničkom kongresu SKOJ-a i Narodne omladine u Beogradu, na kojem je provedeno ujedinjenje tih dviju organizacija. Izabran je za člana Centralnog komiteta NOJ-a.

Polazi u dvogodišnju Višu političku školu „Đuro Đaković“ u Beogradu.

1949.

19. svibnja promaknut je u čin rezervnog kapetana, poslije toga nije unapređivan.

Početkom rujna, na vrhuncu sukoba s Informbiroom, u govoru na mitingu u Karlovcu povodom onemogućavanja delegacije Narodne omladine da prisustvuje II. kongresu Svjetske federacije demokratske omladine u Budimpešti, sarkastično komentira sovjetsko shvaćanje zajedničkih interesa: „Oni po prilici kažu ovako: Što ćete vi Jugoslaveni graditi tvornice za izradu odijela i štofova, bolje bi bilo da vi nama prodate vašu jugoslavensku vunu, a mi Rusi imamo dosta tekstilnih tvornica, pa ćemo od vaše jugoslavenske vune praviti dobra ruska odijela i prodavati vam ih za skupe pare." To je, poručuje on, logika pljačke i izrabljivanja. „Nemojte misliti da je pljačka od strane socijalističkih zemalja slađa. Pljačka i izrabljivanje ostaju pljačka i izrabljivanje, pa ma sa čije strane dolazili."

1950.

Dobio je Partizansku spomenicu 1941. U obrazloženju od 12. svibnja navodi se: „Tripalo je sin vrlo bogate porodice u Sinju i kao takav odrekao se svoje klase i prišao iskreno N.O.P.".

13. srpnja završava dvogodišnju Višu političku školu „Đuro Đaković" u Beogradu i vraća se u Zagreb.

4. listopada počinje suradnju u listu *Omladinski borac*.

13. listopada ponovno ulazi u najuže omladinsko vodstvo, Biro CK Narodne omladine Hrvatske.

Izabran je za predsjednika Teniskog saveza Hrvatske, a zatim 29. prosinca i za prvog potpredsjednika Teniskog saveza Jugoslavije.

1951.

24. srpnja izabran je za prvog čovjeka hrvatske omladine, sekretara Centralnog komiteta Narodne omladine Hrvatske.

Završava s odličnim uspjehom osmi razred III. gimnazije (mješovite) u Zagrebu. U svjedodžbi Ante Tripala nalazimo ove ocjene: Hrvatski ili srpski jezik 5, Ruski jezik 5, Francuski jezik 5, Latinski jezik 5,

Povijest 5, Ustav FNRJ 5, Zemljopis 5, Prirodopis 5, Matematika 5, Fizika 5, Kemija 4, Filozofija 5.

U rujnu se kao izvanredni student upisuje na Pravni fakultet u Zagrebu, gdje završava četiri semestra; diplomirao na Pravnom fakultetu u Beogradu.

5. prosinca u emisiji Radio Beograda "Sećanja na velike dane" iznio je svoja sjećanja na skojevce sinjske gimnazije; sredinom mjeseca objavljena su u novinama.

1952.

Izabran je u Predsjedništvo CK Narodne omladine Jugoslavije.

2.-7. studenog delegat je na VI. kongresu SKJ u Zagrebu; kao sekretar CK Narodne omladine Hrvatske pozdravio je Kongres u ime Narodne omladine Jugoslavije.

25. studenog u Sinju otkrio je spomen-ploču đacima sinjske gimnazije poginulim u antifašističkom ratu.

1953.

U ožujku, nakon V. kongresa Narodne omladine Jugoslavije, kada je umjesto funkcije sekretara uvedena funkcija predsjednika, postaje predsjednik CK Narodne omladine Hrvatske.

29. ožujka na petoj godišnjoj skupštini izabran je za predsjednika Saveza za tjelesni odgoj "Partizan".

Tajnik je Komisije za štampu i propagandu u Nogometnom savezu Jugoslavije.

U ljeto prelazi u Beograd; izabran je za predsjednika Centralnog odbora Saveza studenata Jugoslavije.

U izdanju "Mladosti" u Zagrebu mu je objavljena brošura *Na tradicijama SKOJ-a*.

1954.

8-16. siječnja na čelu je delegacije jugoslavenskih studenata na Međunarodnoj studentskoj konferenciji u Istanbulu.

Izabran je za drugog potpredsjednika Nogometnog saveza Jugoslavije.

26. listopada postaje sekretar Centralnog komiteta Narodne omladine Jugoslavije.

1955.

U listopadu vodi delegaciju Narodne omladine u Varšavu.

U izdanju "Omladine" u Beogradu mu je objavljena brošura *Narodna omladina danas*.

1956.

Izabran je za prvog potpredsjednika Nogometnog saveza Jugoslavije (NSJ) i predsjednika Komisije za pripreme nogometne reprezentacije za svjetsko prvenstvo u Stockholmu 1958. godine.

1. svibnja prisustvuje proslavi Međunarodnog praznika rada u Moskvi.

1957.

10. svibnja izabran je za predsjednika CK Narodne omladine Jugoslavije.

25. svibnja, na novouspostavljeni Dan mladosti, predaje prvu štafetu mladosti predsjedniku Republike J. Brozu - Titu za njegov 65. rođendan.

Postao je predsjednik Saveza sportova Jugoslavije.

U izdanju "Mladosti" u Beogradu su mu objavljene brošure *Zašto sam član Narodne omladine* i *Omladinske organizacije u prelaznom periodu*.

1958.

Nakon svjetskog prvenstva u Stockholmu i pet godina u vrhu Nogometnog saveza Jugoslavije, napušta nogometnu organizaciju, ali ne napušta vezu sa sportom, više se posvećuje savezu sportova (kasnije savezu za fizičku kulturu).

27. siječnja na VI. kongresu Narodne omladine Jugoslavije u Beogradu podnio je referat "Uloga i zadaci NOJ-a u sistemu društvenog samoupravljanja", u kojem navodi materijalne pokazatelje o sudjelovanju mladih u izgradnji industrijskih i infrastrukturnih objekata;

Kongres donosi odluku da omladina dobrovoljnim radom izgradi 79,5 km autoceste LjubljanaZagreb.

U ožujku izabran je za narodnog zastupnika u Savezno vijeće Savezne narodne skupštine za izborni kotar Pula.

22- 26. travnja sudjeluje na VII. kongresu SKJ u Ljubljani, izabran je za člana Centralnog komiteta.

1959.

6. siječnja rodila mu se kći Branka (danas bankovna činovnica).

11. listopada na svečanoj sjednici CK Narodne omladine Jugoslavije podnosi referat o 40. godišnjem borbenom putu SKOJ-a; na sjednici je odlučeno da se u Zagrebu podigne spomenik sedmorici sekretara SKOJ-a.

U izdanju „Kulture“ u Beogradu mu je objavljena brošura *Komunistička partija Jugoslavije i omladina*.

1960.

26. srpnja vodi delegaciju NOJ-a na Prvom kongresu latinskoameričke omladine u Havani na Kubi.

21. kolovoza vođa je puta i šef jugoslavenske olimpijske delegacije na XVII. olimpijskim igrama u Rimu, na kojima je nogometna reprezentacija Jugoslavije osvojila zlatnu medalju.

1961.

8. veljače na Konferenciji Jugoslavenskog olimpijskog komiteta (JOK) izabran je za člana Sekretarijata JOK-a, koju dužnost obnaša do 1965.

27. travnja na Osnivačkoj konferenciji Jugoslavenskog saveza organizacija za fizičku kulturu (JSOFK) izabran je za predsjednika (Savez sportova Jugoslavije, kojem je dotada bio predsjednik, uključen je u novu organizaciju).

1962.

U travnju posjećuje Egipat, gost je omladinske organizacije; prima ga i predsjednik države Naser.

12-16. rujna član Počasnog komiteta VII. prvenstva Evrope u atletici.

12. listopada napušta položaj predsjednika CK Narodne omladine Jugoslavije, na kojem je bio pet godina, vraća se u Zagreb (U knjizi *Hrvatsko proljeće* za to će razdoblje svoga života reći: „bili su to posljednji dani moga jugoslavenskog političkog romantizma".).

13. studenog izabran je za sekretara Gradskog komiteta SKH Zagreba, a potom i za člana Izvršnog komiteta CK SKH. U Zagrebu surađuje, kako je kasnije sam zapisao, „s mnogim odličnim ljudima", od kojih je isticao Većeslava Holjevca, „velikog i obljubljenog gradonačelnika Zagreba" i njegova nasljednika Peru Pirkera „demokratskog i marljivog političara, ali prije svega dobra i plemenita čovjeka".

Nakon preuzimanja dužnosti obilazi velika zagrebačka poduzeća, otvoreno razgovara s radnicima, stručnjacima i direktorima o problemima njihovih poduzeća i grada; vodi razgovore i savjetuje se s istaknutim zagrebačkim ekonomistima, kulturnim i prosvjetnim radnicima, dostupan je novinarima. (Osam godina kasnije Vlado Gotovac će u predavanju na Bogoslovskoj tribini u Zagrebu 18. III. 1971. podsjetiti na to vrijeme: „Nas čeka golemi posao, prije svega čitav niz revizija, prava obnova. Jer mi smo bili na nultoj točki, mi smo živjeli filijalnu sudbinu. I jednom, kad se budu ispitivali prvi pothvati našeg povratka na scenu, našeg preuzimanja uloge u sudbini naše zajednice, pokazat će se da je u tom poslu uloga Mike Tripala bila presudna. S njegovim dolaskom za sekretara Gradskog komiteta SK Zagreba, Hrvatska počinje svoj novi politički život. A Tripalo nije ostao pri početku, on je i danas odvažan nosilac naših nacionalnih zadaća.")

Potkraj godine na čelu partijske komisije dolazi u Leksikografski zavod da ispita kako se dogodilo da u biografiji Aleksandra Rankovića objavljenoj u 6. svesku Enciklopedije LZ ima više netočnosti, od kojih je Rankovića najviše uvrijedila tvrdnja da je „poslije rata završio gimnaziju i pravni fakultet". Razgovora s Krležom i njegovim suradnicima, kao i s izravno upletenima u pisanje biografije. Ne stječe dojam da je riječ o nekoj smišljenoj podvali, nego da je stvar rađena, kako to formulira Krleža, štreberski i traljavo. (Ta je epizoda ubrzo okončana pismima između Rankovića i Krleže te tiskanjem ispravaka).

1963.

23-26. siječnja sudjeluje na VII. kongresu Narodne omladine Jugoslavije, na kojem je Tito napao „apstraktnu umjetnost"; u Zagrebu se suprotstavio uporabi Titova govora protiv slobode umjetničkog stvaranja; bio je protiv diskriminacije bilo kojeg umjetničkog pravca ili škole, zauzimao se za njihovu ravnopravnost u pogledu državne financijske potpore.

1. veljače na V. sjednici CK SKH tvrdi da je „decentralizacija u praksi još uvijek bojažljiva i kolebljiva", potkrepljujući to podacima iz završnih računa za Zagreb.

1. ožujka na Konferenciji Saveza komunista Zagreba ponovno je izabran za sekretara Gradskog komiteta, a gradsko rukovodstvo je i njegovim zalaganjem posve izmijenjeno (od 45 članova komiteta samo ih je 18 bilo u ranijem sastavu).

1. travnja na Konferenciji SKH poduzeća „Janko Gredelj" (u kojem je tada direktor Srećko Bijelić) govori o potrebi mijenjanja privrednog sistema kako bi se proizvođačima i njihovim radnim kolektivima omogućilo veće raspolaganje dohotkom.

6. srpnja na proširenoj sjednici Gradskog sindikalnog vijeća zalaže se za „radikalnu promjenu u raspodjeli osobnih dohodaka". Glavni problem postojećeg sustava je u tome što smo „odredili granicu osobnih dohodaka i sve što je bilo iznad te granice proglašavali nekom antisocijalističkom pojavom... svaka privredna organizacija može nabrojati ljude bez kojih ona živjeti ne može, a to je baš onaj dio radnog kolektiva - stručnjaci, kvalificirani i visokokvalificirani radnici koji su našim mjerama bili pogođeni".

U razgovoru s uredništvom *Zagrebačke panorame,* objavljenom u broju 5 za rujan-listopad, istupa protiv politike izjednačavanja plaća: „Izvjesnim pretjeranim sputavanjem raspona izazvali smo nezainteresiranost i opadanje inicijative kod jednog broja kvalificiranih i visokokvalificiranih radnika, kod jednog broja tehničara, inženjera ili drugih rukovodećih ljudi. To moramo bitno promijeniti jer su se na žalost kod nas infiltrirala shvaćanja uravnilovke, shvaćanja o socijalizmu kao društvu građana s istim prihodima... Prihod treba da ovisi

o doprinosu koji radni čovjek daje u radu jedne organizacije, jedne ustanove, jedne tvornice."

1. rujna jedan je od domaćina Hruščovu prigodom njegova boravka u Zagrebu.

24. rujna zaključujući proširenu sjednicu Gradskog komiteta Zagreba posvećenu zagrebačkoj privredi najavljuje da će se zbog nepovoljne kvalifikacijske strukture „vrlo brzo postaviti" problem reizbornosti rukovodećih ljudi u zagrebačkoj privredi: „Na primjer od anketiranih 75 velikih privrednih organizacija 45 šefova kadrovskog sektora imaju samo osmoljetku ili kvalifikaciju kvalificiranog radnika. I kod direktora je također slična situacija. Od 132 privredne organizacije, koje su anketirane, čak 27 gotovo 25 ili 20 posto direktora ima samo osmoljetku. Mislim da nam je potpuno jasno... da s takvim ljudima ne možemo naprijed." Svojom zaključnom riječi izaziva pravu uzbunu, padaju optužbe za antiboračke i antiradničke stavove, no to ga nije pokolebalo: izborio se da na čelo više poduzeća dođu vrsni stručnjaci.

1964.

16. ožujka na VI. plenumu CK SKJ ulazi u politički okršaj s konzervativcima, napada politiku etatizma i centralizma koju zagovara dio savezne vlade na čelu s Petrom Stambolićem, vodstvo Srbije i nerazvijenih republika: „za beogradskog, mariborskog, skopskog, zeničkog, zagrebačkog ili nikšićkog radnika svejedno je da li se dio viška rada koji on stvara pogrešno upotrebljava u Slunju, Prokuplju ili nekom drugom mjestu"; izlaz vidi u „politici decentralizacije sredstava" kojom će „oni koji stvaraju biti stimulirani da stvaraju više i bolje", pa „će i nerazvijeni krajevi moći računati na veća sredstva ... ako se maksimalno stimuliraju oni koji najviše i najbolje proizvode".

7. listopada u razgovoru s urednicima *Vjesnika u srijedu* objašnjava kako se „demokratski cilj ne može ostvariti bez demokratskih metoda"; problem je što se nismo „naučili diskutirati, osobito ne s argumentima", pa zato: „Naučimo se da nekad pretrpimo poraz."

24. listopada predsjednik je Odbora za proslavu 250. jubilarne Sinjske alke.

9. prosinca u diskusiji na VIII. kongresu SKJ upozorava da „neki faktori žele da zadrže sadašnji sistem centralizirane akumulacije“, otvoreno osporava uvođenje obveznog zajma federaciji, kojim se nastavlja stara tendencija povećanja investicija i dalje centralizacije sredstava, što sve stvara „klice nezadovoljstva, pa čak i nepovjerenje da će se nešto zbilja učiniti“. Ponovno je izabran za člana CK SKJ, te ulazi u Organizaciono-politički sekretarijat, tijelo koje je od 1958. faktično upravljalo Partijom.

23. prosinca objašnjavajući na zagrebačkoj studentskoj tribini „5 minuta poslije 8“ rezultate VIII. kongresa izražava mišljenje da je „jedna od osnovnih tekovina kongresa sankcioniranje slobodne diskusije. Različita mišljenja ne mogu se preovladati disciplinskim mjerama“.

1965.

7. siječnja na predavanju na Fakultetu političkih nauka u Zagrebu prvi put polemizira sa stavovima u časopisu *Praxis,* posebno o ulozi inteligencije u društvu, robnoj prizvodnji i tržištu u socijalizmu.

10. lipnja u referatu na XIX. konferenciji SKH Zagreba pokreće pitanje deviznog režima te predlaže „da poslije odvajanja odgovarajućih deviza za otplaćivanje obaveza zemlje prema inozemstvu i drugih društvenih potreba, ostalim deviznim sredstvima samostalno raspolažu radne organizacije koje ih stvaraju, time što bi kretanje deviza putem bankarskog mehanizma omogućavalo njihovu prodaju i onim radnim organizacijama koje ne izvoze ili koje više uvoze nego izvoze“, a „da bi se očuvala ravnoteža u ovim sredstvima, opravdan je prijedlog prebacivanja poslovanja s tim dijelom deviznih sredstava na komunalne banke“. Na konferenciji je izabran za političkog sekretara GK SKH Zagreba, a njegovim su zalaganjem u sastav novog Gradskog komiteta ušli vrsni stručnjaci, gospodarstvenici i kulturni radnici.

8. kolovoza prisustvuje jubilarnoj 250. Sinjskoj alki i otkriva spomenik Alkaru, koji je izradio kipar Stipe Sikirica.

28. listopada putuje u SSSR u prvoj delegaciji SKJ koja posjećuje SSSR nakon prekida odnosa između KPJ i KPSS 1948., posjet traje do 12. studenog.

16. studenog na savjetovanju privrednika Zagreba o metaloprerađivačkoj industriji pojašnjava svoje shvaćanje privredne reforme naglašavajući da s jedne strane, „privredni sistem treba da gradimo tako da stalno povećavamo ona sredstva o čijoj raspodjeli odlučuje neposredni proizvođač. S druge strane, u izgradnji privrednog sistema ne treba zaboraviti da smo mi višenacionalna zemlja ... Mi smo za koncentraciju najminimalnijih i najnužnijih fondova na nivou federacije, a ostalo što je neophodno treba koncentrirati u okviru republike."

1966.

11. ožujka u diskusiji na trećoj sjednici CK SKJ u Beogradu ponovno inzistira na problemu deviznog režima, tvrdi da je „situacija čak pogoršana", donesena je odluka da radne organizacije mogu otvarati devizne račune „ali se s druge strane stvaraju sve moguće tehničke i druge prepreke kako se ti računi ne bi otvarali"; bitan element zainteresiranosti proizvođača da što više izvoze i da u zemlju unose veću količinu deviza je „samostalno raspolaganje sa značajnim dijelom stečenih deviznih sredstava, uz njihovo cirkuliranje kroz banke, i ne samo kroz one dvije u Beogradu, nego i druge ovlaštene banke".

16. lipnja postavljen je za člana posebne partijske komisije koja je pod predsjedanjem Krste Crvenkovskog ispitivala odgovornost potpredsjednika Republike i sekretara CK SKJ A. Rankovića za zloupotrebe Službe državne sigurnosti; na temelju izvještaja te komisije pripremljen je IV. plenum CK SKJ 1. srpnja na Brijunima na kojem je Ranković isključen iz političkog života.

7. rujna u intervjuu *Vjesniku u srijedu* poseban položaj službe sigurnosti i djelovanje Rankovićeve grupe objašnjava nedovoljnom demokracijom u Savezu komunista: „Centralni komitet snosi odgovornost zato što nije uočio dvije stvari: da ne može biti ni jednog organa u društvu na koji društvo nema utjecaja i da se ni u koga ne može imati toliko povjerenja da mu se dade u ruke vlast, koju može vršiti bez ikakve kritike. To je rezultat nedovoljno razvijene demokracije u Savezu komunista... Iako se kritika posljednjih godina jako razvila, ipak je činjenica da ljudi koji gledaju problemima u oči i koji otvoreno iznose

činjenice - ako možda nisu progonjeni (iako su neki bili i progonjeni od ove grupe), a ono nisu bili dobro ´gledani´."

26. listopada na VI. plenumu CK SKH izabran je za sekretara Izvršnog komiteta CK SKH.

11. prosinca u predavanju na Tribini Narodnog sveučilišta Zagreba, komentirajući smisao obračuna s Rankovićem, tvrdi da nakon svega „postaje očito da se mnoge kompetencije federacije moraju smanjiti u korist neposrednih organa samoupravljanja, komuna i republika, i da federacija treba da više „federira" baš u tom smislu da sve manje u reguliranju upotrebljava norme koje će biti obavezne za cijelu zemlju", te da „sama politička organizacija federacije i njezinih najviših organa i rukovodstava društvenih organizacija mora sve više biti strukturirana na bazi republičkih delegacija, a ne na bazi majorizacije onih nacija koje u Jugoslaviji imaju većinu".

1967.

Nakon što je 17. ožujka zagrebački kulturni tjednik *Telegram* objavio „Deklaraciju o nazivu i položaju hrvatskog književnog jezika", započeli su prokazivački unitaristički napadi, a Tripalo nastoji smiriti atmosferu političke histerije koju su stvarali M. Žanko i njegovi pristaše. Unitaristi su na sjednici Glavnog odbora SSRNH 22. ožujka oštro napali potpisnike Deklaracije, ali i hrvatsko političko vodstvo. U takvoj situaciji 3. travnja Tripalo je pozvan Titu gdje je zatekao Krležu kojeg je Tito uvjeravao da javno povuče svoj potpis ispod Deklaracije. Podržao je Krležu u njegovu otporu povlačenju potpisa ("Ako povučem potpis, svi će kazati – pogledaj onog starog majmuna, sada se pravi da nije znao što je potpisao."), smatrajući da je dovoljno da, što je Krleža sam predlagao, podnese ostavku na članstvo u CK SKH. Zajedno s Bakarićem usmjeravao je političku akciju prema zaustavljanju unitarističke kampanje. (Dvadeset i pet godina kasnije u časopisu *Republika*,1992., broj 7-8, napisat će: „U ono vrijeme sam smatrao da nam objavljivanje Deklaracije donosi nepotrebne teškoće i napetosti u jednom sukobu koji je bio od dalekosežnijeg značenja i od čijeg je ishoda ovisilo i pitanje hrvatske kulturne politike, pa i jezika u tom okviru. Danas uviđam da u onakvom sustavu neke stvari i nije bilo moguće postaviti na drugačiji

način nego na prepad... Zbog toga je Deklaracija, bez obzira na sve sukobe, nepravde i nesporazume, odigrala krupnu ulogu u sveukupnoj emancipaciji i očuvanju samobitnosti hrvatskog naroda.“)

U studenom objavljuje u časopisu *Naše teme* članak „Hrvatski narod u jugoslavenskoj socijalističkoj zajednici“ u kojem pobija tezu da je „demokratizacija društvenog života izazvala teškoće i proturječnosti kojih inače ne bi bilo. A u stvari ona je omogućila da se postojeći problemi i protivrječnosti na jasniji način pojave na površini društva čime se stvaraju povoljniji preduvjeti za njihovo uspješnije demokratsko savladavanje.“ Kritički govori o pojavama nacionalizma, hegemonističko-unitarističkim tendencijama, jugoslavenstvu kao novoj supernaciji i dr. Korijene nacionalizma nalazi u starom centralističkom i administrativnom sistemu: „lako se primjećuje da su nacionalističko-separatističke, kao i velikodržavno-hegemonističke tendencije u Jugoslaviji povezane s očuvanjem birokratskih privilegija u raspolaganju viškom rada.“

1968.

25. siječnja u razgovoru s članovima redakcije *Komunista* polazi od stava da je „ravnopravnost nacija uvjet postojanja Jugoslavije“, te izriče tezu da „nacije u Jugoslaviji na osnovi međusobnog dogovora odvajaju dio viška rada za ostvarivanje zajedničkih poslova u federaciji“; naglašava važnost ravnopravnog nacionalnog ključa u federaciji, jer „svaka nacija u Jugoslaviji je toliko sposobna da može iz svojih redova predložiti odgovarajućeg kandidata za svaku ključnu funkciju“.

U članku „Još jedanput o reorganizaciji Saveza komunista“, objavljenom u siječanjskom broju časopisa *Naše teme,* naglašava da će ostvarivanje partijske politike „sve više ovisiti o argumentiranosti i ispravnosti partijskog stava“ što „pretpostavlja da će komunisti ponekad možda ostati i u manjini, da njihovi stavovi neće biti usvojeni, te da će proći izvjesno vrijeme da bi bili usvojeni, naravno ukoliko su ispravni“.

29. svibnja u referatu na Savjetovanju u CK SKH (poznato „svibanjsko savjetovanje“) zalaže se za reformu federacije u kojoj bi odnose federacije i republika „trebalo regulirati tako da se na bazi međurepubličkog dogovora odredi koji se zajednički poslovi prenose na savezne

organe, dok bi se svi ostali rješavali u republikama ili putem njihovog direktnog kontakta“.

Početkom lipnja, nakon izbijanja studentskih demonstracija u Beogradu, sudjeluje u diskusijama i osporava teze organizatora demonstracija. U emisiji zagrebačke televizije „Dijalozi“ upozorava studente i hrvatsku javnost: „Kod nas se, na primjer, dosta govori o tome da radnici i studenti treba da izađu na ulicu. Samo ja postavljam pitanje što to znači, kome u stvari, bez obzira na motive, to može pomoći. Po mom dubokom uvjerenju - samo najkonzervativnijim i najbirokratskijim snagama.“

9. lipnja sudjeluje na sastanku Predsjedništva i Izvršnog komiteta CK SKJ o studentskim demonstracijama, objašnjava stavove hrvatskog rukovodstva i svoje osobne: „Osnovni razlog zbog čega smo došli u političku i ekonomsku krizu jest politička i ekonomska stagnacija i nesposobnost rukovodstva da to rješava... To je za mene osnovni problem ovog rukovodstva... ako sam ja problem ovoga rukovodstva, vi ste ga ovoga trenutka riješili, ali, čini mi se da su problem ipak oni koji u ovom forumu uzaludno sjede već 20 godina... Pokušao sam u spomenutim „Dijalozima“ na TV, što može biti disciplinski prekršaj, da umirim te ljude. Jer to što su oni govorili na TV, to piše u novinama i to misle. Jedino u takvom dijalogu se možemo boriti za partijsku liniju. Ne kažem da je sve što mi govorimo ispravno, ali onda diskutirajmo o sadržaju. Ovaj forum stalno diskutira o metodu, tj. da li se smije ili ne smije javno istupati... Kad smo došli do vanbudžetske bilance federacije, rekli smo da to nije suštinsko pitanje. Ja vas pitam o kojem smo pitanju raspravljali - ni o jednom.”

2. rujna sudjeluje na sastanku Predsjedništva i Izvršnog komiteta CK SKJ o stanju obrane Jugoslavije povodom sovjetske intervencije u Čehoslovačkoj. Pridružuje se onima koji upozoravaju na loše stanje što se tiče mogućnosti obrane od eventualnog ruskog napada, jer teritorijalna obrana ne funkcionira, “mi apsolutno nismo spremni za općenarodni obrambeni rat”, a regularne vojne jedinice su uglavnom razmještene prema zapadu.

7. prosinca na VI. kongresu SKH ponovno je izabran za sekretara Izvršnog komiteta CK SKH.

1969.

18. siječnja u izlaganju povodom 20-godišnjice Povijesnog društva Hrvatske objašnjava raskid s birokratsko-centralističkom koncepcijom i noviji razvoj u kojem "radni čovjek a ne više partija postaje osnovni nosilac politike i njenog formiranja. Ali, za to je trebalo dovesti u pitanje mnogo toga što je do tada bilo vladajuće, što je izgledalo neprikosnoveno i u što se ranije nije smjelo sumnjati. Zbog toga je i došlo do - kako bi filozofi rekli - radikalne kritike svega postojećeg, kada je stvaran jedan širi antibirokratski blok, ali takav u kojem su se pored komunista nalazili i drugi."

8-14. veljače prisustvuje XII. kongresu Talijanske komunističke stranke u Bologni.

U veljači u razgovoru s urednikom časopisa *Encyclopaedia moderna,* objavljen u broju 8, objašnjava politiku SKH pred IX. kongres SKJ i otpore toj politici. O demokratizaciji politike: "Mi smo bili za sistem neposrednih izbora, dakle direktnog biranja poslanika, ali je taj naš stav naišao na neke kritike... Zašto sam za neposredne izbore? Zato što mi se čini da oni u sadašnjem trenutku više odgovaraju želji velike većine građana, i to ne samo u Hrvatskoj. Jer, ipak prevladava mišljenje da neposrednim izborima volja birača snažnije dolazi do izražaja. Smatram da postoje svi uvjeti da to bude tako i ne znam zašto bismo takve izbore izbjegavali." O hrvatskoj ekonomskoj emigraciji: "Mislim da smo svi svjesni težine toga problema i da nam svakako nije drago što je to tako... Činilo se ipak da je bolje omogućiti ljudima da se zaposle izvan domovine nego da ovdje budu bez posla... Činjenica je da se velik broj ljudi nakon tri-četiri godine boravka u inozemstvu vraća s određenim sredstvima, pa se zapošljava, ili razvija privatnu inicijativu. A da i ne govorim o tome da se radnici koji su radili u razvijenijim zemljama vraćaju s izvjesnim radnim iskustvom i stručnim znanjem koje mogu primijeniti i kod nas." O privatnom sektoru: "Kod nas, u općoj nerazvijenosti i siromaštvu, čim neko malo strši po svojim prihodima, izaziva javnu sablazan i jal... Ali ako mi damo malo više inicijative i mogućnosti za razvoj i privatnog sektora, taj će sektor obogatiti i društvene fondove." O deviznom režimu: "A mi predlažemo drugačiji devizni režim, režim koji bi više stimulirao

onoga tko stvara devize, koji bi mu omogućio da njima više raspolaže, a onemogućio toliku administrativnu koncentraciju deviza... devizni bi se režim morao temeljiti na samoupravljačkim načelima: da svatko raspolaže onim što je zaradio poslije podmirenja određene obaveze prema zajednici." O Jugoslaviji: "moramo biti svjesni činjenice da se Jugoslaviju ne može jačati samo u Beogradu. Jugoslavija se može jačati jedino ako svi narodi i narodnosti budu pridonijeli njenom učvršćivanju. To je moguće jedino u uvjetima pune ravnopravnosti i punog demokratskog samoupravnog sistema."

15. ožujka na IX. kongresu SKJ ulazi u najviši partijski vrh, postaje član Izvršnog biroa Predsjedništva SKJ.

29. travnja govori na svečanoj akademiji u Zagrebu povodom 50-godišnjice komunističkog pokreta u Hrvatskoj i osnivanja KPJ.

Na svečanoj sjednici Nogometnog saveza Jugoslavije u Zagrebu povodom 50-godišnjice nogometne organizacije dobiva specijalnu Zlatnu plaketu za zasluge u razvoju nogometa.

U izdanju Naprijeda u Zagrebu mu je objavljena knjiga *Bez kompromisa u ostvarivanju samoupravnog socijalizma*, izbor političkih rasprava iz razdoblja 1964.-68., koju je priredio Mirko Mađor.

1970.

Nakon što M. Žanko objavljuje drugu seriju članaka u *Borbi* (17.-23. XI. 1969.) pod naslovom "U toj nacionalističkoj ludosti ima sistema", Tripalo na poznatoj X. sjednici CK SKH (15-17. I.), političkom sukobu s unitarističkom strujom u Savezu komunista Hrvatske, pokazuje da se u "slučaju Žanko" ne radi o kritici nacionalizma, ni o tome da li ga ima ili nema, ne radi se ni o pravu na kritiku rukovodstva, jer je to pravo neupitno, "ovo je sukob sa koncepcijama, koje su unitarističke i birokratsko konzervativne, te čiji nosioci upotrebljavaju, nekad u otvorenoj nekad u skrivenoj formi frakcionaške metode da bi ih ostvarili".

16. veljače u uvodnom izlaganju na seminaru "Socijalizam i nacionalno pitanje" u Zagrebu objašnjava suštinu X. sjednice i njezinu usmjerenost na kritiku unitarizma: "Unitarizam je ideologija našeg jugoslavenskog etatizma i ideološka platforma birokratsko-konzervativnih snaga, kojima se u zemlji priključuju i druge opozicione

tendencije... Osuda unitarističke inspiracije, platforme i akcije osuda je jedne političke diverzije širih razmjera koja nastoji sakriti glavna područja udara na etatistički sistem... Ideološkim filipikama, koje se bave napuhavanjem velikih balona nacionalističke opasnosti, i čak prevlasti, željelo se zastrašiti naše narode i narodnosti i prikazati kao da se CK SKH ne samo ne suprotstavlja hrvatskom nacionalizmu, nego ga čak i podržava. Tako se jedna ružna i prljava rabota bavila sistematskim širenjem i poticanjem masovnog straha - podsjećanjem na užasne dane okupacije i kolaboracije - histerije i masovne psihoze ugroženosti Srba u Hrvatskoj prije svega, a i Jugoslaviji kao cjelini. Kad bi to bila istina, eto pogodne prilike i potrebe da se to oštro i odmah spriječi energičnom akcijom, hitnim smjenjivanjem CK SKH, kao navodno kolebljivog, lišenog jasne političke orijentacije i odlučne političke volje, i naravno, postavljanjem drugog CK koji bi onda morao da ima ´zdrave snage´."

16-18. ožujka na sjednici Izvršnog biroa Predsjedništva SKJ na Brijunima brani zajedno sa Savkom Dabčević i Vladimirom Bakarićem antiunitaristički program X. sjednice CK SKH, koju je posebno Edvard Kardelj žestoko osporavao.

19. ožujka u uvodnom izlaganju na simpoziju "Klasno i nacionalno u socijalizmu", održanom u Krapinskim Toplicama, razvija svoje teze o deetatizaciji, pravu nacije na samoopredjeljenje, dogovornom karakteru federacije, donošenju važnih odluka jednoglasnošću svih republika, sužavanju uloge federacije na mali broj precizno određenih nadležnosti i sastavljanju njenih organa na principu pariteta. Naglašava da stvarna ravnopravnost razumijeva ne samo političku ravnopravnost, već znači i "pravo nacije da raspolaže viškom rada", koji u socijalizmu znači "raspolaganje viškom rada od strane radničke klase svake pojedine nacije... Nacionalnog ugnjetavanja ima utoliko manje ukoliko ima više demokracije. Ali očito da politička ravnopravnost ne rješava sve, jer ona mora biti dopunjena i ekonomskom ravnopravnošću." U Jugoslaviji, kao i u svakoj višenacionalnoj zajednici, "unitarizam je izraz tendencija ka hegemonizmu, privilegijama na račun drugih i monopolu".

11. svibnja dolazi na Kosovo; delegat je Izvršnog biroa Predsjedništva SKJ na Pokrajinskoj konferenciji SK Kosova (11-12. V.). Govorio je

na Konferenciji i dao intervju listu *Rilindja*. Posjećuje Gostivar, Suvu Reku, Prizren i druga mjesta, svuda srdačno dočekivan. Za vrijeme toga boravka dogodio se i jedan incident; na ručku priređenom poslije Konferencije jedan albanski rukovodilac, vjerojatno pijan, došao je s čašom u ruci do stola za kojim su sjedili Tripalo, predsjednik CK SK Srbije Marko Nikezić i najviši rukovodioci Pokrajine te se obratio izravno Tripalu riječima: „Miko Tripalo, hoću da dignem ovu čašu u tvoje zdravlje, jer mi Albanci te toliko volimo koliko te Srbi mrze."

7. srpnja na II. konferenciji SKH oštro napada poziciju beogradskih financijskih centara, banaka i tzv. reeksportera, moćnih beogradskih vanjskotrgovinskih poduzeća (Genex, Inex), koji su koncentrirali ogroman državni kapital i drže u zavisnosti ostalu privredu: „Ako bi privreda i ubuduće morala raditi tuđim sredstvima, kao što sada radi, ako bi se ostavila ovakva pozicija banaka, reeksportera i sličnih organizacija, ako bi se ostvarila koncepcija o dobiti i akcijama, pa prema tome i određena prava upravljanja u drugim radnim organizacijama, prije ili kasnije bismo bili prisiljeni da... postavimo pitanje možda neke druge vrste nacionalizacije tih sredstava". Izaziva žestoke reakcije, a padaju i optužbe da sve to iznosi iz nacionalističkih pobuda i interesa.

21. kolovoza na savjetovanju rezervnih vojnih starješina Hrvatske u Zagrebu otvoreno osporava zagovaranje jugoslavenstva kao nove, i to još najnaprednije nacije, povezujući takva nastojanja s unitarizmom, koji za njega uvijek znači hegemonizam i neravnopravnost.

18. rujna podnosi referat i obrazlaže zaključke na XI. sjednici Predsjedništva SKJ u Zagrebu u kojima se polazi od stava da su republike i pokrajine osnovni nosioci kadrovske politike u federaciji, te se traži primjena principa pariteta na funkcijama u federaciji koje su od bitnog značaja za ravnopravnost naroda i republika, a ravnomjerniju zastupljenost republika i pokrajina na ostalim funkcijama "jer je sada ogromna većina u saveznoj upravi iz jedne republike".

U razgovoru s redakcijom *VUS*-a, objavljenom 14. listopada, objašnjava da se buka oko njegovih riječi na II. konferenciji hrvatskih komunista digla "ne zato što se netko boji nacionalizacije", već zato što "neki žele da ostane sve po starome". A ništa do sada nije učinjeno na promjeni stanja "zbog toga što je taj ´financijski kapital´ imao snage da

pruži otpor i što na njegovoj osnovi izrastaju i neke druge uskogrudne političke kombinacije". Iz ekonomske moći javlja se politička moć. "Neke reeksportne organizacije već su pokušale da osnuju televizijsku stanicu, čak je bila osnovana i radio-stanica, pokrenuli su listove, žele da utječu na postavljanje nekih funkcionera itd." (Mislio je pritom na poznati slučaj kad je Genex pokušao utjecati na izbor predsjednika općine Dubrovnik.) Ekonomska pozicija reeksportera i banaka stvara neravnopravnost na tržištu. "Na žalost, sada je već unaprijed, državnim intervencijama i privilegijama (ako se ništa ne bi promijenilo) točno određeno s kakvim će se tko adutima i snagama na tržištu odmjeravati, pa je time u neku ruku predodređen i ishod borbe na tržištu. Na jednu smo stranu stavili krupni, gramzljivi kapital, a na drugu prezaduženu privredu, u prosjačkom odnosu prema tom kapitalu. Jasno je da će u tim uvjetima tržište djelovati na daljnje pogoršanje tih odnosa, na još veću koncentraciju na jednoj strani, na još veću grupnu eksploataciju proizvodnih organizacija."

U intervjuima i govorima iz toga vremena naglašava povezanost ekonomske i političke reforme. (Objašnjavat će da je hrvatsko političko vodstvo naglašavalo važnost i ekonomske reforme, među ostalim, i stoga što je smatralo da političke reforme, ozakonjene kasnije ustavnim amandmanima, lako mogu doći u pitanje ako se ne likvidira postojeći parazitski ekonomski sustav koji sadrži opasnost hegemonije najveće nacije, u kojoj je bio koncentriran najveći dio financijskog kapitala. Zato su zahtijevali radikalnu ekonomsku reformu, uspostavljanje čistih računa među republikama, novi devizni sustav i dr.)

7. studenog u govoru političkom aktivu Banije i Siska, reagirajući na kampanju o ugroženosti Srba u Hrvatskoj koja se vodila iz Beograda, odbacuje kao neprihvatljivo stajalište "koje bi ozakonilo pravo zaštite nacionalnih interesa i brige za pripadnike manjina u drugoj republici od strane komunista u ´matičnoj´ republici ... Zabrinutost izvana za ta prava neprihvatljiva je posebno ako se stvara na osnovi naduvanih i preuveličanih nacionalističkih ekscesa". Upozorava i na pojavu emisarenja sa strane: "izvjesna uznemiravanja u nacionalno mješovite krajeve Hrvatske unose i neki pojedinci rođeni u tim krajevima a koji sada žive izvan njih".

17. prosinca dobiva plaketu Instituta "Ruđer Bošković" u znak priznanja za ostvarenu suradnju.

U prosincu izbija tzv. afera Jelić, pokušaj jugoslavenske službe sigurnosti da diskreditira hrvatsko političko rukovodstvo tvrdeći da su se neki vodeći ljudi rukovodstva povezali s "ustaškom grupacijom" oko Branka Jelića i sovjetskim službenim organima s ciljem stvaranja nezavisne komunističke Hrvatske, integrirane u socijalistički blok i sa sovjetskim tipom socijalizma. Da stvar bude uvjerljivija Jelić i neki drugi politički emigranti u svojim su javnim istupima govorili o svojoj povezanosti s rukovodstvom SRH i službenim krugovima SSSR-a. Na inzistiranje hrvatskog vodstva, formirana je Državno-partijska komisija da ispita sve činjenice.

28. prosinca na sjednici vijeća Savezne skupštine prihvaćen je prijedlog J. Broza od 14. prosinca da se pokrene postupak za promjene saveznog ustava; formirana je Koordinaciona komisija Ustavne komisije Savezne skupštine sa zadatkom da uskladi političke stavove republika i pripremi prijedlog ustavnih promjena; Tripalo je predstavnik Hrvatske u toj komisiji.

U izdanju Centra za aktualni politički studij u Zagrebu mu je objavljena brošura *Aktualna pitanja razvoja sistema samoupravljanja*.

1971.

10. siječnja putuje u Rim na razgovore s vodstvom Talijanske komunističke stranke, sastaje se i s predstavnicima drugih talijanskih stranaka: 11. siječnja razgovara s sekretarom Demokršćanske stranke Forlanijem, 12. siječnja sa sekretarom Ujedinjene socijalističke stranke te s članovima Direkcije Socijalističke stranke, 13. siječnja sa sekretarom Republikanske stranke La Malfom, a 14. siječnja sa sekretarom Socijalističke stranke proleterskog jedinstva.

U siječnju i veljači sudjeluje u radu Koordinacione ustavne komisije, koja pod predsjedavanjem E. Kardelja intenzivno radi na konceptu ustavnih promjena, te uspijeva već 11. veljače završiti prijedlog nacrta ustavnih amandmana.

15. veljače javlja se na raspisani natječaj za mjesto nastavnika Ustavnog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu.

24. veljače u izlaganju na seminaru u Dubrovniku objašnjavajući ustavne amandmane, posebno amandman XX kojim se republike definiraju kao države, kaže: "Ova se republika ne zove slučajno Hrvatska, kao što se Srbija ne zove slučajno Srbija... One se tako zovu po matičnim nacijama koje u njima žive... I kada govorimo o nacionalnoj državnosti, ovdje u Hrvatskoj to je izraz prava hrvatskog naroda na svoju državu. Jer, hrvatski narod nema nigdje drugdje na svijetu mogućnosti da stvori svoju nacionalnu državu osim ovdje, kao što ni srpski narod nema nigdje drugdje tu mogućnost nego u Srbiji. I, prema tome, kada se govori o nacionalnoj državnosti, o hrvatskoj državnosti, onda to smatramo izrazom prava toga naroda na samoopredjeljenje, koje se očituje u pravu na stvaranje svoje nacionalne države... S druge strane, mi govorimo i o republičkoj državnosti. A kada o tome govorimo, smatramo da ne samo hrvatski narod, nego i Srbi u Hrvatskoj, kao i narodnosti u Hrvatskoj imaju također ovdje svoju državu. SR Srbija nije država srpskog naroda u Hrvatskoj, niti je SR Hrvatska država Hrvata u Vojvodini."

Predsjednik je počasnog odbora za proboj tunela kroz Učku, i kada je 1. ožujka počeo upis zajma, upisuje pola milijuna starih dinara. Nešto kasnije istu će svotu upisati i za izgradnju autoceste Zagreb-Split.

U razgovoru s redakcijom časopisa *Dometi,* objavljenom u broju za ožujak, navodi da pravo nacije na samoopredjeljenje nije stvar propagandističkih plakata, već za hrvatski narod ima duboko, realno značenje, prije svega to je pravo na "organizaciju svoje nacionalne države". "Naime, hrvatski narod nigdje na svijetu ne može stvoriti svoju državu nego samo ovdje na svom historijskom tlu. Hrvatska nije neki geografski pojam. To je ime matične nacije u toj državi." To nadalje razumijeva „da je republika, da je nacija izvor i osnovni nosilac suvereniteta. Zatim, da se suverenitet ne može prenositi, jer ako bismo to prihvatili, ubrzo bismo se našli na pozicijama teorije o ograničenom suverenitetu. Pazite, nije slučajno kad kažemo da nacije svoj suverenitet ostvaruju i u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji. To znači da ga one ostvaruju kroz savezne organe, koji, prema tome, nisu supernacionalni organi, nego zajednički organi svih republika i pokrajina. Koje će kompetencije dobiti ti organi odlučuju sporazumno

republike i pokrajine specifičnim ugovorom koji se naziva ustav.“ U tom je razgovoru izrekao svoju često citiranu dosjetku o odnosima u Jugoslaviji izraženoj rezultatom 5:1 protiv Hrvatske: „mi nećemo više dozvoliti da opet dođe onakvo vrijeme kad se operiralo s onim poznatim nogometaškim rezultatom od 5:1.“ (Kasnije će objasniti taktiku oslanjanja hrvatskog vodstva na Tita i njegov autoritet ovom manjinskom pozicijom Hrvatske u Jugoslaviji.)

23. ožujka vodi sjednicu Izvršnog biroa SKJ u Beogradu, na kojoj se raspravljalo o izvještaju Državno-partijske komisije koju je vodio Stane Dolanc o tzv. slučaju Jelić kojim se htjelo kompromitirati hrvatsko vodstvo. Iako je Komisija utvrdila da je riječ o podvali službe sigurnosti i nekih emigrantskih krugova, mnogi žele zataškati stvar i pretvoriti je u “ustašku svinjariju”. U svojoj raspravi Tripalo upozorava na stvorenu atmosferu u zemlji u kojoj se i ova afera pojavila: širenje teza o „nepouzdanosti“ hrvatskog naroda i njegova sadašnjeg rukovodstva, djelovanje službe sigurnosti u inozemstvu radi ostvarivanja unutarnjih političkih ciljeva te upotreba metoda denunciranja, spletki i podmetanja u politici i tisku. Ne prihvaća polovična rješenja i zataškavanje. „Jer slušajte, ta je igra potpuno jasna. Oko Branka Jelića su bili Udbini agenti. B. Jelić im saopćava o nama pojedincima (… tu se spominje pored nas skoro sviju iz Hrvatske, Fadilj Hoxha, Krste Crvenkovski, Lazar Koliševski). On saopćava to što zna da će određenim kanalima doći u Jugoslaviju. Ovdje u Jugoslaviji odgovarajuće službe to koriste, u izvjesnom smislu - slažu dosjee o nama. To je jasno što se tamo slagalo, a zašto, ja ne znam. Ali, imam pravo da sumnjam da jednog dana to može nekome da posluži. O svemu tome se nitko ne obavještava. Ako se jedno rukovodstvo ili pojedinci u njemu osumnjiče da su ustaški agenti, onda se o tome netko u ovoj zemlji mora obavijestiti. „ On zaključuje zahtjevom: „… mi moramo nešto javno reći, a to je da se ova akcija protiv rukovodstva u Hrvatskoj vodi“.

13. travnja u Gospiću upozorava na dvije velike opasnosti za Hrvatsku: „šovinizam, klerikalizam i desna orijentacija bili su uvijek katastrofalni za Hrvate i Hrvatsku, kao što je za Srbe u Hrvatskoj bilo katastrofalno stalno upiranje pogleda na istok - mislim na Srbiju. To se u historiji dokazalo više puta.“ Tri dana kasnije, 16. travnja u

govoru radnicima Tvornice lakih metala „Boris Kidrič“ u Šibeniku izriče misao, koju će više puta ponavljati: „Kako će Hrvatska biti uređena iznutra - to nitko neće odlučivati izvana, to će urediti komunisti i hrvatski narod.“ Povodom tih dvaju govora, u *Prosvjeti,* mjesečniku srpskog kulturnog društva Prosvjeta, Momčilo Kosović u članku „Miki Tripalu: Dva pitanja povodom dviju izjava“ (dvobroj za svibanj-lipanj), nakon što je naveo moguća značenja riječi „katastrofa“, zaključuje da „Miko Tripalo smatra da je za Srbe u Hrvatskoj ´stalno upiranje pogleda na Srbiju´ uvijek po posljedicama imalo značenje ´potresne nesreće, propasti, uništenja, rasula , sloma, strahote, užasa´ i drugih teških nedaća, kao i da se to više puta u istoriji pokazalo“, a upravo je suprotno Tripalovu stavu vezivanje za Srbiju osnovni uvjet opstanka Srba u Hrvatskoj, „uslov da se izbjegne uništenje i propast kroz asimilaciju“. Tripalova druga izjava, nastavlja spomenuti autor, „podsjeća na ona neprihvatljiva stanovišta, koja javno zastupaju izvjesni hrvatski intelektualci, a prema kojima su u Hrvatskoj samo Hrvati ´politički narod´, dok svi drugi (valjda: raja!) to trebaju prihvatiti da bi uopšte bio moguć zajednički život“.

30. travnja u diskusiji na XVII. sjednici Predsjedništva SKJ, održanoj 28-30. travnja na Brijunima, uočava da „mnoge stvari u našoj politici nailaze na veće razumijevanje u narodu nego u Savezu komunista“, jer „Savez komunista očito nije naviknut na rad u jednom masovnom pokretu, kao što je naš danas. Mi smo za vrijeme čeških i poljskih događaja aplaudirali masovnom pokretu, a kada se taj pokret pojavio u nas u obliku onoga što se zove politizacija masa, onda smo mi malo ustuknuli. U Hrvatskoj su s oduševljenjem primljeni ustavni amandmani, i to kako nacionalna tako i klasna komponenta tih promjena, jer za to i povijesno postoje valjani razlozi. Zbog toga molim da se za to ima razumijevanja.“ Vjeruje da se sukobi u Jugoslaviji mogu prevladati demokratskim putem, ali aludirajući na Titovu prijetnju da će on uvesti red u zemlji pomoću vojske i da će u svakoj republici naći grupu ljudi koja će ga poduprijeti u toj akciji, upozorava da se u tome na njega ne treba računati: „Jer nedemokratske metode koje bi bile sutra upotrijebljene u Jugoslaviji značile bi poraz ovoga rukovodstva, a moram reći, ja ne bih želio snositi odgovornost za takovu odluku.“

15. svibnja u diskusiji na XX. sjednici CK SKH, na kojoj je postalo očito odvajanje Bakarića i njegove grupe od većine u hrvatskom vodstvu, odgovara na kritike navodnog nacionalnog prebrojavanja: „Potpuno osuđujem svaki pokušaj da se na određenim područjima neadekvatna nacionalna struktura koristi u antisrpske svrhe... Ali, isto tako ne možemo zatvoriti oči pred činjenicom da u nekim službama, u nekim krajevima, na nekim područjima, ta struktura nije odgovarajuća. Nije odgovarajuća, i mi je ne možemo prihvatiti.“ U toj diskusiji obrazlaže i nastanak masovnog pokreta u Hrvatskoj, te upozorava na složenost pokreta i potrebu da komunisti djeluju unutar njega: „bitno je kakva osnovna orijentacija i kakve su naše sposobnosti da se u taj pokret uključimo s pretenzijom da mu damo socijalističku orijentaciju i da takvu orijentaciju učvrstimo - da kažem i to - i sa spremnošću da se i pod utjecajem toga masovnog pokreta sami korigiramo.“

22. svibnja govori pred 30000 Zadrana, objašnjava ciljeve masovnog narodnog pokreta i njegovu narav: „Politički pokret u Hrvatskoj iznikao je iz naših srca“.

31. svibnja Vijeće nastavnika Pravnog fakulteta u Zagrebu, na prijedlog komisije (V. Mratović, S. Pulišelić i M. Štrobl), izabralo je Antu Miku Tripala za višeg predavača ustavnog prava; tu odluku je 8. lipnja potvrdio Savjet fakulteta.

6. lipnja prisustvuje velikom narodnom zboru u Trebarjevu Desnom povodom 100. obljetnice rođenja Stjepana Radića, kada je po izvještaju *Vjesnika,* iako to nije bilo predviđeno protokolom, „na opće traženje sudionika zbora“ održao kraći pozdravni govor u kojem je „ocijenio značenje djela i ličnosti braće Radić u povijesti hrvatskog naroda“.

U to je vrijeme (oko 8. lipnja) imao duži razgovor s Titom u četiri oka, u kojem mu je Tito rekao da je za njega predvidio funkcije „o kojima i ne sanja“, te ga uvjeravao da mora, kao čovjek koji ima najviše ugleda i utjecaja u Hrvatskoj, istupiti odlučnije protiv nacionalizma; zapravo ga je nagovarao da se okrene protiv politike tadašnjeg rukovodstva SKH. Tripalo ga je upozorio na izvore nezadovoljstva u Hrvatskoj: neravnopravan i nedovoljno autonoman položaj Hrvatske u Jugoslaviji, posebno u vezi sa stalnim preglasavanjem u Saveznoj skupštini oko bitnih ekonomskih interesa, te problemi odnosa Hrvata

i Srba u Hrvatskoj zbog neodgovarajuće nacionalne strukture u nekim važnim službama i ustanovama. Naglasio je da ne može podržati nikakve prijedloge koji bi bili u suprotnosti s humanim idealima zbog kojih se priklonio socijalističkom pokretu, kao ni mjere koje su protiv interesa naroda kojem pripada.

10. lipnja u govoru na narodnom zboru u Velikoj Gorici objašnjava odnos SK i masovnog pokreta: „Ne smatramo da u taj pokret ulazimo neprikosnoveni, nepogrešivi."

U razgovoru s uredništvom novopokrenutog *Hrvatskog gospodarskog glasnika,* objavljen u trećem broju revije 21. lipnja, ustvrđuje da masovni pokret „nije bio stvaran na jednom mjestu, nego se pojavio na različitim točkama, pa se onda slio u bujicu. Njegova elementarna snaga, koja je došla do izražaja posljednjih godinu dana, vjerojatno je uvjetovana time da nije bio toliko institucionaliziran, ali sazrijeva pa mu po mom mišljenju sada treba još sposobniji štab ... i veća koordinacija svih njegovih jedinica."

27. lipnja govori na narodnom zboru u Trogiru: „Zaokružujemo borbu započetu 1941. godine, jer stvaramo nove odnose u našoj višenacionalnoj zajednici u kojoj je svaki narod i njegova radnička klasa osnova i nosilac suvereniteta, a republika je ona politička, nacionalna i samoupravna organizacija u kojoj svaki narod ostvaruje svoja društvena, ekonomska i kulturna prava."

4. srpnja sudjeluje na sastanku Tita s hrvatskim vodstvom u vili „Zagorje", na kojem Tito napada situaciju u Hrvatskoj kao divljanje nacionalizma, dio vodstva ga podržava u toj ocjeni, ali većina, zajedno s Tripalom zastupa sasvim drukčiju ocjenu situacije.

9. srpnja utvrđen je za kandidata, a 15. srpnja tajnim glasanjem u Saboru SRH izabran je kao predstavnik Hrvatske u novouspostavljenom Predsjedništvu SFRJ.

Ohrabreni Titovom kritikom stanja u Hrvatskoj V. Bakarić i njegova frakcija kreću u ofanzivu: 19. srpnja u intervjuu Televiziji Zagreb V. Bakarić govori o sve većem prodoru nacionalizma, potrebi energične borbe s njim, te polemizira s onima koji razvijaju „neku kvazihrvatsku državnost", koja je nemoguća i kontrarevolucionarna; a nakon što su 23. srpnja Marko Veselica i Šime Đodan isključeni iz SK, Bakarić na

proslavi Dana ustanka u Srbu 27. srpnja govori o pokušaju nacionalista da razbiju jedinstvo SK i podržava „akciju zagrebačke organizacije za čišćenje svojih redova od nacionalista".

8. kolovoza prisustvuje Sinjskoj alki i proslavi 30-godišnjice Sinjskog partizanskog odreda.

22. kolovoza u govoru na narodnom zboru u Bogomolju na Hvaru odgovara na sve žešće napade na masovni pokret u Hrvatskoj: „Nekima očito smeta i taj izraz - masovni narodni pokret pa ga proglašavaju nacionalističkim pokretom, ili ga stavljaju u navodne znakove. Na taj način oni pokazuju potpuno nerazumijevanje za ono što se u nas događa, ili pak strah i nesnalaženje, jer se u tom pokretu i svim njegovim dijelovima ne događa sve onako kako se predviđa u zatvorenim i od naroda odvojenim kancelarijama."

25. kolovoza ponovno je u Sinju, u razgovoru s političkim aktivom i privrednicima Sinja naglašava važnost izmjene deviznog i vanjskotrgovinskog režima, decentralizaciju ostvarenih deviza i uvođenje republičke devizne bilance.

7. rujna sudjeluje na dočeku Tita u zagrebačkoj zračnoj luci, kada je prvi put službeno, uz jugoslavensku, vojna glazba odsvirala i hrvatsku himnu „Lijepa naša", te na večeri u „Esplanadi", kada je Tito održao poznati govor u kojem je podržao hrvatsko vodstvo.

16. rujna izabran je u dva utjecajna savjeta Predsjedništva SFRJ, Savjet za poslove narodne obrane i Savjet za poslove državne sigurnosti, kojima je na čelu bio Tito.

17. rujna u izlaganju političkom aktivu visokoškolskih ustanova u Splitu objašnjava odnos masovnoga narodnog pokreta i SK: „Smatram da je politika Saveza komunista Hrvatske stvorila preduvjete za masovni pokret u Hrvatskoj, pa prema tome i za studentski pokret... Veoma je važna široka demokracija u koncipiranju daljih i bližih ciljeva toga pokreta i strujanja ideja i odozdo prema gore i odozgo prema dolje. Ali, isto je tako važno određivanje taktike toga pokreta na jednom mjestu, od onih u koje taj pokret ima povjerenja." Polemizira s Bakarićem: „Neki su ovaj pokret stavljali pod navodne znakove, što nije slučajno. Oni zapravo ne priznaju taj pokret. Tvrdili su da taj pokret zapravo i ne postoji, a ako postoji da je nacionalistički, da je on nosilac kontra-

revolucije u Hrvatskoj. A kad se to konstatira, onda mjere koje prema njemu treba poduzeti, mislim, nisu veliki rebus. One su potpuno jasne... Jer, znate, ako se kaže da smo se mi borili za vlast, a ne za državu, ako se kaže da je naša koncepcija frankovačka, ako se kaže da se hrvatski narod nikada nije u svojoj povijesti borio za državu, onda se kaže tome narodu - pa ti si blesav što se boriš... Ovakvim potezima i ovakvim izjavama... krajnji su ciljevi bili rastrojavanje jednog takvog pokreta, slabljenje njegove akcione sposobnosti i demoralizacija." U tom je izlaganju možda najpregnantnije ocrtao vlastitu političku poziciju i taktiku: „Mi smo se, to je jasno ali želim vam to i reći, stalno kretali na rubu jedne provalije, baš zbog ovog odnosa snaga jer smo stalno bili napadani, čak kao nacionalisti i kao demagozi. Onda kad se govorilo o interesima radničke klase bilo je potrebno vršiti izvjesne manevre, da se čovjek ne bi survao u tu provaliju, zato što nismo željeli da nas se udalji iz pokreta i rukovodstva, shvaćajući da se ova naša bitka može dobiti prvenstveno, i možda jedino, u samom Savezu komunista. Ali, naravno, u takvom kretanju uvijek je moguće da čovjek napravi bar dvije greške, jedna da bude nerealan, pa da zatrčavajući se dozvoli da ga gurnu u tu provaliju, ali isto tako, i druga, da pod firmom realističke politike ustvari padne u oportunizam i kapitulantstvo."

23. rujna, u vrijeme Brežnjevljeva posjeta Beogradu, govori u Orahovici o dilemama oko ustrojstva hrvatske države: „Jedan ekstrem očituje se u tvrdnji da je Hrvatska samo država hrvatskog naroda, a drugi u pokušaju federalizacije Hrvatske. SR Hrvatska je nacionalna država hrvatskog naroda jer je na zastavama naše socijalističke revolucije ispisan zahtjev da svaki narod ima pravo na državnost, ali je ona i domovina i država i Srba u Hrvatskoj i narodnosti koje tu žive."

26. rujna na otvaranju izložbe stočarstva županjske komune u Babinoj Gredi, u vrijeme Brežnjevljeva odlaska iz Beograda, ističe: „ovaj naš demokratski socijalizam nikad nije imao više pristalica nego danas, jer ga nismo gradili policijskim pritiskom, već je u njegovom stvaranju i usavršavanju osnovni faktor narod".

17. listopada na narodnom zboru u Delnicama objašnjava da su se oko Hrvatske u posljednje vrijeme plele mnoge igre i intrige kako šovinističkih tako i unitarističkih i kominformskih elemenata, koji su

željeli promijeniti politički kurs „ohlađivanjem podrške širokih radnih slojeva tom kursu i putem diskreditiranja glavnih nosilaca tog kursa u Hrvatskoj".

24. listopada na zboru u Metkoviću ponovno upozorava na važnost obje komponente hrvatske državnosti, i nacionalne i republičke. Hrvatska je „suverena nacionalna država hrvatskog naroda", ali i „država Srba i ostalih narodnosti" koji u njoj žive.

27. listopada Tito je otputovao u dvanaestodnevni posjet SAD, Kanadi i Velikoj Britaniji; 28. listopada sastaje se s predsjednikom Nixonom u Bijeloj kući (mjesec dana kasnije postati će jasna i svrha i rezultat posjeta: dobivanje „zelenog svjetla" za gušenje Hrvatskog proljeća, navodno radi očuvanja jedinstva i inegriteta Jugoslavije).

3. studenog, kao viši predavač Pravnog fakulteta u Zagrebu, drži nastupno predavanje iz ustavnog prava („O nastanku i ustavno-pravnom razvoju nove Jugoslavije"), koje je sutradan u zagrebačkom *Vjesniku* novinar Mirko Galić ovako opisao: „I vrata Almae matris otvorila su se jednom profesionalnom političaru. Nekada i sam polaznik ovog učilišta, Miko Tripalo vratio mu se kao predavač. S novom radnom knjižicom i na nastavničkoj plaći (3000 dinara), nominalno je i prestao biti profesionalni političar. Vrata u sveučilište znanosti nisu ga, dakako, odvela s političke pozornice."

6. i 7. studenog u Zeltwegu u Austriji pod njegovim je pokroviteljstvom održan autoreli Štajerska - Hrvatska čiji prihod je bio namijenjen izgradnji tunela kroz Učku.

15. studenog u Zagrebu sudjeluje u razgovoru užeg dijela hrvatskog političkog vodstva s Kardeljom, zajedno s drugima (jedino je Bakarić šutio) brani hrvatske interese i pobija Kardeljove katastrofične ocjene situacije u Jugoslaviji.

22. studenog, dok boravi u Zadru, studenti u Zagrebu stupaju u štrajk radi promjene deviznog režima, nakon povratka u Zagreb u govoru u Tekstilnom kombinatu Zagreb 25. studenog traži od studenata da prekinu štrajk jer "posljedice mogu biti opasne. One mogu dovesti u pitanje sadašnju politiku SK Hrvatske i njenog političkog rukovodstva. Kao posljedica toga može biti napuštanje sadašnje politike i vraćanje stvari natrag."

28. studenog na narodnom zboru u Požegi kaže da se studentskom štrajku "neki zlurado vesele, vide nekakvu priliku da se promjeni politički kurs u Hrvatskoj, smijeni sadašnje rukovodstvo, a posebice neki pojedinci u njemu, jer bi onda to značilo i promjenu stanja u Hrvatskoj". Ali politika se "ne može promijeniti mijenjanjem pojedinaca i rukovodstva, već bi trebalo promijeniti narod i radničku klasu, a to je nemoguće".

29. studenog drži svoj posljednji javni govor na velikom narodnom mitingu u Veloj Luci u kojem, uvjeren da zastupa politiku koja ima veliku podršku hrvatskog naroda reagira na sve napade: "Naši protivnici misle da se smjenom nekog rukovodstva ta politika može promijeniti. Međutim, da bi se to postiglo, trebalo bi promijeniti tisuće rukovodilaca u Hrvatskoj, promijeniti politiku u Hrvatskoj, značilo bi promijeniti raspoloženje i mišljenje goleme većine članova SK, radničke klase i naroda. Trebalo bi promijeniti narod i radničku klasu, a to je nemoguće. Mi smo preuzeli sudbinu u svoje ruke i mi ćemo je zadržati u svojim rukama... Mi tu sudbinu i tu borbu nećemo nikada napustiti."

Potkraj studenog u izdanju Centra za aktualni politički studij u Zagrebu mu izlazi knjiga *S poprišta,* izbor govora i članaka iz razdoblja 1968.-71., koju je priredio Nerkez Smailagić; nakon Karađorđeva knjiga će biti povučena iz knjižara. Smailagićev predgovor, u kojem se analiziraju osobenosti Tripala kao hrvatskog političara i narodnog tribuna, završava riječima koje je vrijedno navesti: "Zasluga je Tripala... što je sistematski, ustrajno i nepokolebljivo, provokativno i hrabro, često na samoj oštroj ivici općeg nerazumijevanja i općeg protivljenja, razvijao svoje zamisli, čak fragmente novih ideja, proširivao i dograđivao ranije ili nedorečene stavove i tako, postupno, korak po korak, dobijao sve više pristaša, tvoreći iza sebe ili sa sobom masovni pokret socijalističkog napretka. On je imao jedinstvenu pogodnost: doživio je vrijeme koje mu je omogućilo vidjeti što znači kad ideje postanu materijalna snaga. To ga, sigurno, može ispuniti snagom i pouzdanjem. Ali i obvezom, odgovornošću pred sobom, klasom, pokretom i vlastitim narodom, pred poviješću sud koje je konačan i pravi."

U prosincu, nakon sastanka Tita s hrvatskim političkim vodstvom (30. XI.-1.XII.) i 21. sjednice Predsjedništva SKJ (1.-2. XII.), odno-

sno serije sjednica u Karađorđevu (30. XI.-8. XII.), dao je ostavke na sve funkcije. Procjenjuje da u postojećem nepovoljnom odnosu snaga u Jugoslaviji, gubitkom Titove podrške nestaju i mogućnosti za vođenje dotadašnje politike. Kao demokrat i legalist želi izbjeći fizičke sukobe, uporabu sile i žrtve. Istodobno odbija Titovu ponudu da ostane na položaju, jer ne želi sudjelovati u likvidaciji politike koju je stvarao.

8. prosinca za vrijeme sjednice Izvršnog biroa Predsjedništva SKJ, nakon Titova zahtjeva da Savka Dabčević-Kučar i Pero Pirker dadu ostavke, obavještava Tita da je, u tom slučaju, i on odlučio podnijeti ostavke na sve dužnosti, jer kao jedan od protagonista politike u Hrvatskoj, s njenim padom pada i on, a i ne želi snositi odgovornost za preokrete u toj politici u budućnosti. U tom posljednjem razgovoru s Titom dobio je njegovo svečano obećanje da neće dozvoliti da se itko na njegove dosadašnje suradnike nabacuje blatom.

9. prosinca zbor komunista Željezare Sisak zahtijeva da se s političkih funkcija smijene Miko Tripalo, Savka Dabčević-Kučar, Pero Pirker i Ivan Šibl; istoga dana u *Vjesniku* je objavljeno pismo skupine "dugogodišnjih partijskih radnika Hrvatske predsjedniku Titu" u kojem se podupire njegova politika prema Hrvatskoj; pismo je potpisalo dvadeset i dvoje nekad moćnih ljudi Hrvatske i Jugoslavije, među ostalima Marko Belinić, Zvonko Brkić, Marijan Cvetković, Ivan Gošnjak, Ivan Krajačić i Mika Špiljak.

10. prosinca Općinski komitet SK i politički aktiv Petrinje usvojili su zaključke po kojima "Miko Tripalo i Ivan Šibl više ne mogu obavljati odgovorne funkcije", i to Tripalo zato što "petrinjski komunisti smatraju da je on jedan od osnovnih protagonista nekog novog nazovi masovnog nacionalnog pokreta. U velikom broju svojih istupanja, idejno štetnih, nekontroliranim i nedorečenim mislima, unosio je zabunu u partijske redove i među hrvatski narod, što je dovelo do toga da se preko njega čak počelo sumnjati u partijska tijela kojima je pripadao, mada za to ona ne mogu biti kriva." Istoga dana Općinski komitet Bjelovara traži da se objave imena članova kontrarevolucionarnog "komiteta pedesetorice", za kojeg je Tito u Karađorđevu rekao da rukovodi svim akcijama u Hrvatskoj.

12. i 13. prosinca održana je XXIII. sjednica CK SKH na kojoj je primljena informacija o njegovoj ostavci na članstvo u Izvršnom birou Predsjedništva SKJ (pismo Titu, kao predsjedniku SKJ) i članstvo u Predsjedništvu SFRJ (pismo Jakovu Blaževiću, kao predsjedniku Sabora SRH). Nakon duga razmišljanja ipak se odlučio da ne prisustvuje sjednici, iako je pripremio govor za nju. Taj napisani a nepročitani govor završavao je riječima: "Danas se mnogo govori o tome da će sve ovo dovesti do promjene osnovne političke linije Saveza komunista Hrvatske, a posebno politike X. sjednice. Neću kriti da u tom slučaju ni sam ne bih želio biti član organizacije koja bi odstupala od svojih osnovnih polazišta. Ali, to će se brzo pokazati. To će se vidjeti po demokratičnosti odnosa u SK i u društvu, po odnosima prema dosadašnjim prijedlozima za promjenu Ustava SR Hrvatske, po tome kako će biti riješena sistemska pitanja za koja je radnička klasa najviše zainteresirana, koliko će razumijevanje za ekonomske interese SR Hrvatske biti pokazano u rješavanju deviznog i bankarskog sistema pri donošenju petogodišnjeg plana. Naime, uvjeren sam da u posljednjem govoru pred ovim Centralnim komitetom mogu izraziti uvjerenje da Savez komunista može savladati sve teškoće samo ako mu stanovišta budu potpuno čista, kako u pogledu razvitka samoupravljanja i ostvarivanja vodeće uloge radničke klase, tako i u pogledu principa i politike pune nacionalne ravnopravnosti, a u tom okviru i ravnopravnosti hrvatskog naroda."

Za vrijeme trajanja sjednice CK SKH, nakon objavljivanja ostavki, u Zagrebu demonstriraju studenti, policija brutalno intervenira, mnogi su pretučeni i uhićeni. Umjesto osude, Titova politika dobiva podršku ne samo u Moskvi već i u Washingtonu i u drugim zapadnim metropolama. Vodeći svjetski listovi izražavaju razumijevanje, a neki čak i otvoreno pozdravljaju Titovu akciju u Hrvatskoj: moskovska *Pravda,* newyorški *New York Times,* pariški *Le Monde* i *Le Figaro,* te londonski *Times* i *Observer* gotovo se ne razlikuju u tome. Ali u Velikoj Britaniji ima i drukčijih tonova: ugledni londonski tjednik *The Economist* objavljuje već 18. prosinca članak "An old man in panic" (Stari čovjek u panici) u kojem, pokazujući kako je Titova akcija izvršena bez većih teškoća, izražava sumnju u njezin rezultat: "No, moguće je, da ćemo

ovaj potez na kraju prošlog tjedna prosuditi jednom kao kolosalnu grešku, koju je počinio ostarjeli vladar u trenutku panike i na temelju krivog savjeta. Istina, takvih je potresa bilo već na tisuće pod komunističkim režimima, sve tamo otkad je Lenjin izumio demokratski centralizam; nije to ništa drugo nego poslušno izvršavanje volje onih koji drže uzde vlasti. Ali, ima već nekoliko godina, kako je izgledalo da jugoslavenski komunisti ne pripadaju takvoj stranci, barem je tako izgledalo onim prosvjećenijim hrvatskim vođama, kao Miki Tripalu i drugima, koji su sada dobili udarac nogom." Tito je svojom intervencijom "pridonio teškoćama zajedničkog života u Jugoslaviji, napose Srba i Hrvata", "zamračio nade u reforme u drugim komunističkim zemljama", te je jedino Brežnjev mogao biti zadovoljan. Ugledni manchesterski *The Guardian* objavio je više članaka u prosincu u kojima kritički govori o Titovoj akciji i njezinim posljedicama. Novinar *The Guardiana* Jonathan Steel, koji je u ljeto 1971. posjetio Maticu hrvatsku i *Hrvatski tjednik* i razgovarao s M. Tripalom objavivši o tome reportažu punu pohvala na širinu i slobodoumnost hrvatskih intelektualaca i političara - napisao je 22. prosinca članak pod karakterističnim naslovom "Tito may create more problems than he solves" (Tito može prouzročiti više problema negoli ih riješiti), kritički izvještaj s lica mjesta. I njemački tisak vrlo je kritičan prema valu partijskih čistki i uhićenja i što je važnije, ta ocjena vrijedi i za tzv. konzervativne *(Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung)* i za tzv. liberalne listove *(Der Spiegel)*.

Tripalova supruga Smilja pozvana je u Centru za društvenu aktivnost žena, gdje je radila, da se odrekne muža i osudi njegovu djelatnost, a kad je to odbila, proglašena je hrvatskim nacionalistom, brisana s evidencije članova SK i u ožujku 1972. umirovljena.

1972.

U siječnju politička hajka prerasta u zahtjeve za krivičnim progonom; 13. siječnja na sjednici Republičkog vijeća Sabora zastupnik Drago Smoljanović traži krivičnopravnu odgovornost za njegov neprijateljski rad protiv interesa naroda i radničke klase, a 25. siječnja na sjednici Koordinacionog odbora SUBNOR-a za Dalmaciju istaknut je

zahtjev da se iz SK isključe dr Savka Dabčević Kučar, Miko Tripalo, Pero Pirker, Ivan Šibl, Marko Koprtla i Janko Bobetko i da se istragom utvrdi njihova krivična odgovornost.

26. veljače rodio mu se unuk Igor (danas inženjer elektrotehnike).

8-9. svibnja održana je 28. sjednica CK SKH, na kojoj je isključen iz Saveza komunista zbog frakcionaškog djelovanja na liniji hrvatskog nacionalizma, a iz diskusije Valenta Huzjaka, republičkog sekretara za unutrašnje poslove, mogao se očekivati i njegov krivični progon: „Ovdje se ne radi samo o nebudnosti i nedovoljnoj kritičnosti već o svjesnom podržavanju i sistematskom razbuktavanju nacionalističkih strasti i nacionalističkog divljanja. Činjenice govore o tome da je politička platforma na kojoj se razbuktavao hrvatski nacionalizam i separatizam bio tzv. masovni pokret čiji filozofi i stvaraoci su bili upravo bivši rukovodioci koji su podnijeli ostavke, a u prvom redu Miko Tripalo. Činjenice govore o tome da se na političkom konceptu tog ´masovnog pokreta´ razvijala nacionalistička politizacija studentskog pokreta i sveučilišta i da je Matica hrvatska pretvorena u političku partiju a SK da se razvodnjavao."

Sredinom svibnja na Općinskoj konferenciji SK Petrinje zatražen je krivični postupak protiv njega, a isti su zahtjev postavili i borci zagrebačke općine Gornji grad; u to je vrijeme u listu *Borba* objavljen popis tzv. Komiteta pedesetorice koji je rukovodio „maspokom", na kojem je njegovo ime na prvom mjestu.

U lipnju i srpnju teško je bolestan; od 12. lipnja do 15. srpnja ležao je u Ortopedskoj klinici u Lovranu nakon operacije noge. (Hrvatskom je kružila priča da su mu tu ustvari vadili metke kojima je ranjen u Karađorđevu.)

4. srpnja umire mu otac Branko; Vojna bolnica u Splitu, čiji je inače bio pacijent, nije ga htjela primiti na liječenje, kada su ga umirućeg dovezla kola hitne pomoći. Na očev pogreb dolazi na štakama neposredno nakon operacije.

Krajem srpnja je umirovljen. (Komentirajući jednu misao iz knjige *Medaljoni,* starog srpskog političara Dragoljuba Jovanovića, u *Hrvatskom proljeću* će zapisati: „Završio sam svoju političku karijeru kao član Izvršnog biroa Predsjedništva SKJ i član Predsjedništva SFRJ u

svojoj 45. godini, kada sam umirovljen. Ali nisu ´moja krila spržena´ (...) zbog toga što sam se suviše približio suncu, nego zbog toga što sam, kao i mnogi drugi ´srušeni´, imao smjelosti misliti svojom glavom i kritički razmišljati o onome što se događalo. A to sam onda i javno iskazivao.“)

1. kolovoza umire Pero Pirker; prema sjećanju Andrije Dujića „ganut mnoštvom koje ga je ispratilo na počinak, Tripalo je proročanski naslutio kazavši: Vratit ćemo se prije nego smo se nadali.“

1973.

29. lipnja završio je prvi stupanj engleskog jezika u Centru za učenje stranih jezika u Zagrebu; u jesen je upisao drugi stupanj.

Ljeto provodi na Rabu, u domu prijatelja obitelji Pende.

Vrijeme provodi u druženju s prijateljima, u prijepodnevnim satima navraćaju k njemu Ivan Šibl i Ivan Leko, petkom naveče sastaje se malo društvo na partiji preferansa, večeri i razgovoru, obično su tu: Srećko Bijelić, Janko Bobetko, Savka Dabčević, Dragutin Haramija, Marko Koprtla, Ivan Leko, Stipe Mesić, braća Ivan, Milivoje i Zlatko Rukavina, Jure Sarić, Ivan Šibl, Miko Tripalo, Franjo Tuđman. Izolacija je zatvorila krug, ali ima prijatelja i izvan kruga.

Obrađuje mali „vrt“ na terasi, sadi ruže, a najveći dio vremena posvećuje čitanju; čita Orwellovu *1984,* Camusova *Pobunjenog čovjeka,* Trockijevu *Povijest ruske revolucije,* Hruščovljeve *Memoare,* Tomašićev *Politički razvitak Hrvata,* Bobanov *Sporazum Cvetković-Maček* i dr.

1974.

Prati političke događaje, studira teoriju države, uči i dalje engleski, čita raznovrsnu literaturu, od povijesnih studija (M. Gross, *Povijest pravaške ideologije*) do beletristike.

21. i 22. veljače usvojeni su novi ustavi SFRJ i SRH, u kojima su zadržana neka osnovna konfederalna rješenja iz amandmana 1971. za koja se i on izborio (odluka Badinterove komisije 1991. o razdruživanju bivše Jugoslavije temeljila se upravo na njima).

U veljači Žanko i njegovi pristalice, uz veliku podršku beogradskih medija, pokreću novu kampanju za rehabilitaciju svoje politike; Tripalovo ime u toj je kampanji simbol hrvatskog nacionalizma, separatizma i kontrarevolucije.

Objavljena je knjiga Ivana Perića, *Ideje masovnog pokreta u Hrvatskoj*, prepuna Tripalovih citata s kojima se autor obračunava sa stajališta službenih partijskih dogmi.

Dio ljeta provodi u vikendici Marka Koprtle na Malom Lošinju; kuća nije dovršena pa gosti grade prilazni kameni put.

1975.

25. siječnja, nakon dvije godine učenja, položio je i četvrti stupanj tečaja engleskog jezika u Centru za učenje stranih jezika u Zagrebu, pa se tako, uz francuski i talijanski koje je naučio u djetinjstvu, i ruski koji je naučio kasnije, mogao služiti i engleskim.

U to je vrijeme nabavio prvo englesko izdanje iz 1945. Popperova djela *Open Society and its Enemies* (Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji), klasičnog djela moderne liberalne literature, rezultat čitanja je 46 gusto rukom pisanih stranica. (Taj je Tripalov rad posmrtno objavljen u spomenici *Tripalo,* 1996., a kao samostalno izdanje 2017. pod naslovom *Otvoreno društvo*)

Čita i Deutscherova *Staljina* (Penguinovo izdanje iz 1966.).

1976.

Čitanje i pisanje, pa opet čitanje. Pročitao je Südlandovo (tj. Pilarovo) *Južnoslavensko pitanje i svjetski rat,* Horvatovu *Političku povijest Hrvatske*, Pribićevićevu *Diktaturu kralja Aleksandra,* dvije Bobanove knjige: *Svetozar Pribićević u opoziciji* i *Maček i politika Hrvatske seljačke stranke,* te mnoge druge.

Pozorno prati zbivanja u međunarodnom radničkom pokretu, posebno diskusije i polemike u pripremama za konferenciju komunističkih partija Europe u Berlinu.

1977.

Početkom godine temeljitije proučava pokret eurokomunizma; dalje prati polemike unutar radničkog i komunističkog pokreta; pažljivo čita Berlinguerove i Carillove članke i intervjue o demokratskom putu u socijalizam, važnosti demokratske legitimacije, izvorima staljinizma. Svoja razmišljanja o boljševizmu, diktaturi proletarijata, eurokomunizmu i državi ispisuje na marginama knjiga ili ih daje u obliku kritičkih bilješki i detaljnijih skica.

15. ožujka rodila mu se unuka Ana (danas liječnica).

Početkom listopada javljaju se zdravstvene tegobe, dospijeva u KBC „Rebro“, a zatim na Kliniku za infektivne bolesti, gdje ga zadržavaju na liječenju; teško je bolestan, dijagnoza tuberkulozni meningitis.

1978.

Do sredine siječnja je u bolnici, a potom na dužem oporavku; prijatelji, ali i mnogi obični ljudi brinu o njegovu zdravlju, dobija mnoštvo pozdrava sa željom za ozdravljenje.

Nakon izlaska iz bolnice svaki dan odlazi na fizikalnu terapiju. Skupina zagrebačkih taksista dogovorila se da mu olakša život; svakoga dana jedan od njih je dolazio po njega taksijem i odvozio ga na terapiju, a poslije nje vraćao kući, i sve to besplatno.

1979.

10. veljače umro je Edvard Kardelj, čovjek s kojim je bio neprekidno u političkom sporu. U tri odlučna momenta za hrvatske komuniste i Hrvatsku, Kardelj je imao krajnje negativnu ulogu: sudjelovao je 1938. u rušenju prvog CK KPH, onog Krašova, izravno je pridonio uklanjanju Hebranga 1944., a 1971. najodlučniji je protivnik hrvatskog vodstva, učinio je sve da pripremi njihovo uklanjanje; svaki put Kardeljeva optužba je bila ista: hrvatski nacionalizam. Tripalo je uočavao njegov „konzervativizam i neostaljinistički dogmatizam“ („najveći antistaljinistički staljinist u Jugoslaviji“), njegov makijavelizam, isključivost i neprincipijelnost, ali mu je priznavao da je „kroz dugi niz godina zagovarao demokratske reforme“, a cijenio je i njegove doprinose ustavnim amandmanima iz 1971. i Ustavu iz 1974.

1980.

4. svibnja u ljubljanskoj bolnici umire Josip Broz - Tito, čovjek kojeg je mnogo puta sretao tijekom četvrt stoljeća. Čak se i tvrdilo, i sam je to pomalo osjećao, da je njegov miljenik, pa i predestinirani nasljednik. Za razliku od mnogih drugih ´srušenih´, prema Titu je zadržao stav poštovanja. Premda je bio kritičan prema mnogim njegovim osobinama, smatrao ga je velikom ličnošću hrvatske i jugoslavenske povijesti. (U razgovoru s Enesom Čengićem 1989. izreći će sljedeći sud: „Veličinu Titovu ne mogu mjeriti po tome što je meni rekao ili meni učinio, nego... u historijskim okvirima: što je on napravio za ovu zemlju... Svojedobno sam imao oštru diskusiju s Kočom, Veljkom Mićunovićem i Bogdanom Oreščaninom... ´Znate što´, rekao sam im, ´možemo mi na Tita imati primjedaba, ali da nije bilo njega danas bismo svi zajedno bili ruski sateliti.´ I to je uistinu točno. Sumnjam da bismo se bez njega oduprli ruskom pritisku... Druga je stvar što je on bio sentimentalan prema oktobarskoj revoluciji, možda i prema ruskom narodu.“ Pet godina kasnije, u intervjuu *Globusu,* sud o Titovim nedostacima je određeniji: „Njegova je povijesna uloga golema, posebno u razdoblju antifašističke borbe kojoj je bio na čelu; za to je tada trebalo biti vizionar i odličan organizator, a on je to bio. Ali Tito je do smrti bio i ostao staljinist i nikad se nije odrekao klasne borbe, vodeće uloge Partije i diktature proletarijata.“)

U lipnju izlazi knjiga Milovana Đilasa *Druženje s Titom* u kojoj se nalazi i ocjena značenja Hrvatskog proljeća u demokratizaciji Jugoslavije i Titova odnosa prema tom pokretu: „…javila se krajem 60-ih godina još jedna najzrelija i najneizvesnija mogućnost demokratizacije: nacionalni komunizam u Hrvatskoj (Miko Tripalo, Savka Dabčević-Kučar) i demokratska struja u partijskom vodstvu Srbije (Marko Nikezić, Latinka Perović). Nacionalni komunizam u Hrvatskoj nije imao određene političke filozofije, ali je bio dinamičan i realističan u postavljanju autonomističkih zahtjeva, kako državnopravnih tako i ekonomskih: evolucija Jugoslavije od kulturno-administrativnog federalizma sovjetskog tipa ka državnosti republika rezultat je, u prvom redu, aktivnosti i snalažljivosti nacionalnih komunista Hrvatske, kojima su se pridružile i druge hrvatske nacionalističke struje. Pokret

je vremenom uzeo maha, zahvativši široke slojeve. Sam Tito se dugo nije snalazio - kasnije je rekao da su ga prevarili; vodstvo je igralo i na Titovo slavoljublje, zaklinjalo se u njega, veličalo ga u štampi kod Hrvata, priređivalo mu oduševljene dočeke i čak uživalo njegovu podršku. Ali, Tito je i slavoljubiv politički - onako kako to odgovara i zato što to odgovara njegovu osećanju vlasti i njegovim ciljevima: kad je postalo očigledno da pokret dobija nekontrolisane razmere i da ga preuzimaju nekomunističke i antikomunističke snage, Tito je u decembru 1971. smenio partijsko vodstvo i naredio hapšenje najistaknutijih i najtvrđih hrvatskih nacionalista."

U to je vrijeme Tripalo pročitao četverosveščani roman Dobrice Ćosića *Vreme smrti*.

1981.

Te je godine, nakon izbijanja pobune Albanaca na Kosovu, krenula velika antialbanska kampanja, u kojoj se počelo spominjati i njegovo ime.

20. prosinca, nakon duge i teške bolesti, umire mu supruga Smilja.

1982.

1. svibnja boravi na Malom Lošinju kod prijatelja Marka Koprtle, što se ubrzo proširilo, pa je za to saznao i vlasnik kafića „Puntinjera" Stipo Raguž, koji je, i pored prijateljskog uvjeravanja da to ne čini jer bi mogao imati neprilika, zatvorio kafić prepun gostiju kako bi priredio ručak za Tripala.

29. lipnja objavljen je govor saveznog sekretara za unutrašnje poslove Franje Herljevića na XII. kongresu SKJ u kojem daje pregled djelovanja klasnog neprijatelja: „kontrarevolucija na Kosovu", „nacionalističke, dogmatske, liberalističke, tehnomenadžerske i druge euforije", te zaključuje: „Za svaku od tih pojava vezana su imena pojedinaca u nekim našim bivšim rukovodstvima, razne ´savkice´, Tripala i ´tripalčići´, Latinke i ´latinčići´, Bakali i njegovi sljedbenici i druge liderske perjanice koje su zagovarale i provodile politiku suprotnu programu Saveza komunista Jugoslavije. Nihovi zagovornici i tumači javljali su se u sferi privrede, nauke, filozofije, kulture, umjetnosti i u drugim

oblastima. Zato moramo osigurati više no dosada da pravi ljudi dođu na prava mjesta."

Čita *Federalističke spise* Hamiltona, Madisona i Jaya, klasično djelo američke političke misli.

1983.

16. siječnja u Zagrebu je umro Vladimir Bakarić, političar s kojim je u početku blisko surađivao, a čije je neke osobine cijenio čak i kada su, pošto je Bakarić u jesen 1970. formirao svoju frakciju, postali politički protivnici. Dobro je poznavao i druge Bakarićeve osobine: njegovo kalkulanstvo, prilagođavanje tzv. odnosu snaga, sklonost spletkarenju, te stalni strah od popularnosti mlađih političara i gubitka svoje liderske pozicije. (U *Hrvatskom proljeću* sjećajući se vremena njihove suradnje, daje vrlo plastičan opis te kontroverzne ličnosti: "Uopće se može reći da je s njim bilo ugodno raditi. Sviđalo mi se što se cinično izrugivao nekim glupostima svojih suradnika. Nije bio marljiv, stalno je, navodno, nešto značajno pisao, što doduše nije uglavnom ugledalo svjetlo dana, ili je u teškim situacijama ´stajao loše sa zdravljem´. Bilo je dovoljno doći k njemu jedan put mjesečno, porazgovarati o krupnijim problemima bez ulaženja u konkretne pojedinosti, pa otići s dosta korisnih zapažanja, ocjena i savjeta. Jedino kad bi stvari krenule naopako na njega se nije bilo dobro osloniti.")

23. travnja oženio se dr. Vinkom Tomić (od 1985. urednicom u Leksikografskom zavodu u Zagrebu).

1984.

3. veljače, u zahuktaloj antialbanskoj kampanji u srpskim medijima, dr. Muhamed Kešetović, koji se "specijalizirao" za Tripala, u beogradskom listu *Intervju* objavljuje članak pod naslovom "Kome smeta srpsko uvo" u kojem obrazlažući svoju tvrdnju o stvorenoj osovini Skopje-Priština-Zagreb, lansira sljedeću izmišljotinu: "Podsetio bih da su u vreme početka erupcije nacionalizma na Kosovu 1968. u pokrajini boravili tada svemoćni rukovodioci Hrvatske Miko Tripalo i Savka Dabčević. U razgovoru sa čelnim ljudima Kosova, koliko se sećam, Tripalo je ironično govorio: ´Dobro radite da postanete srp-

ska kolonija, kao što su engleske kolonije u Aziji i Africi´, a Savka je mudro dodala: ´Vi na Kosovu treba da zapošljavate Albance, a Srbi imaju gdje sebi naći posao´."

1985.

18. travnja u beogradskoj *Osmici* (*Novosti 8*) bivši šef UDB-e za Kosovo Gojko Medenica potvrđuje Kešetovićeve tvrdnje.

Čita treće izdanje Bilandžićeve *Historije SFRJ*.

U listopadu počinje seriju razgovora s publicistom J. Šentijom o ključnim momentima svoga političkog djelovanja, posebno o razdoblju Hrvatskog proljeća (objavljeni su 2005. u knjizi: Josip Šentija, *Razgovori s Mikom Tripalom o hrvatskom proljeću*).

U više intervjua i memoarskoj knjizi *Zbivanja i svjedočenja* Dušan Dragosavac otkriva povijest nastanka Bakarićeve frakcije i njezine tajne akcije u rušenju hrvatskog političkog vodstva 1971.

1986.

26. srpnja objavljena je vijest da je na prijedlog SUBNOR-a Hrvatske Plaketa SUBNOR-a Jugoslavije dodijeljena "istaknutom revolucionaru Milošu Žanku" za njegov doprinos "učvršćenju bratstva i jedinstva naših naroda i narodnosti"; uslijedila je bučna velikosrpska i unitaristička kampanja veličanja Žankove uloge u zaustavljanju i slamanju "kontrarevolucionarnog nastupanja nacionalističko-separatističkih snaga u Hrvatskoj predvođenih Mikom Tripalom i Savkom Dabčević-Kučar". U tom je duhu snimljen i televizijski dokumentarac o Žanku.

1987.

U siječnju i veljači vodi nove razgovore s J. Šentijom o Kosovu i Bosni i Hercegovini.

U kolovozu u intervjuu *Danasu* Stane Dolanc obnavlja staru optužbu protiv hrvatskog političkog vodstva iz 1971.; objašnjavajući kako je pripreman obračun s hrvatskim vodstvom u Karađorđevu, ustvrdio je: „Tito je vidio opasnost ´mas-poka´, posebno kad se taj pokret, njegovo rukovodstvo, počeo povezivati s inozemstvom, ustaškom emigracijom".

1988.

11. ožujka prvi put nakon 17 godina izlazi u javnost; dvojica hrvatskih novinara Željko Luburović i Šenol Selimović objavljuju u ljubljanskoj *Mladini* intervju s njim pod naslovom „Ljudi so bili razigrani". U intervjuu tvrdi da masovni pokret „nije bila nikakva organizacija izvan ustavnih i sistemskih okvira. Riječ je jednostavno o pojavi koju je prouzročilo buđenje širokih slojeva stanovništva i njihova želja da sudjeluju u političkom životu, da oblikuju a ne samo izvršavaju politiku. Od tako širokog masovnog pokreta ne možemo očekivati da će sve što se u njemu pojavi, biti kristalno čisto. U pokretu su se pojavile protusocijalističke, nacionalističke i čak frankističke težnje pojedinaca, koji su taj masovni pokret iskoristili za postavljanje vlastitih zahtjeva. Tomu se ne treba čuditi. Besmisleno je što takvu politizaciju masa i vlastiti narod optužujemo za kontrarevolucionarnost i nacionalizam. Mi koji smo sudjelovali u pokretu vjerovali smo u socijalističku orijentaciju najširih narodnih masa, u značaj samoupravnih institucija i u snagu naših argumenata... Osnovne značajke politike rukovodstva SKH u to vrijeme bile su: dosljedno razvijanje samoupravljanja, decentralizacija dohotka i njegova podjela od strane neposrednih proizvođača, garantiranje čistih računa među republikama i razvijanje međunacionalnih odnosa na ravnopravnoj osnovi... Stalno smo bili na rubu provalije, u koju su nas s jedne strane gurali unitaristi, koji su nam spočitavali da se premalo borimo protiv nacionalista, a s druge strane nacionalisti su nam zamjerali da se ne borimo dovoljno za interese hrvatskog naroda." Nakon što je usporedio situaciju u Hrvatskoj 1971. i situaciju u Sloveniji 1988., i izrekao pohvalu slovenskom putu razvoja kroz demokraciju, toleranciju i tržišnu privredu te izrazio podršku slovenskom rukovodstvu (uz opasku da ne zna da li im njegova pohvala šteti ili koristi), osvrnuo se i na vlastitu situaciju: „U ovoj su zemlji u najtežem položaju nekadašnji članovi partije. I to je ostatak staljinizma. To je slično onomu što su nekad osjećali oni koji su u vrijeme inkvizicije posumnjali u dogme Katoličke crkve. Dakako, postoji i druga strana medalje. Ljudi me sreću sa simpatijama. Nisam imao neugodnih susreta. Dok sam bio teško bolestan, da bi mi olakšali bol, slali su mi pozdrave sa željama da čim prije ozdravim. Često mi taksist neće naplatiti vožnju, a pro-

davačica na tržnici pokloni mi kiticu cvijeća. To mi se nije događalo dok sam bio na vlasti."

Nakon intervjua odmah je uslijedila prava lavina osporavanja: sarajevsko *Oslobođenje* u pet dana (18-22. III.) objavljuje pet tekstova, slijedi *Borba, Večernje novosti, Vjesnik* i dr.

7. rujna beogradska *Politika* objavljuje raspravu sa zajedničke sjednice Predsjedništva SR Srbije i Predsjedništva CK SKS, posebno ističući diskusiju poznatog srpskog ekonomista Zorana Pjanića, člana Predsjedništva Srbije, u kojoj se tvrdi da je Tripalo sedamdesetih godina izjavio da Srbiju "treba slomiti, ali je treba slomiti tako što ćemo odlomiti oba krila, obe pokrajine", te da je to što je Tripalo predložio kasnije i urađeno. "To ne znači da su autonomne pokrajine danas kakve jesu delo Mike Tripala, ali podudarnost je prisutna."

1989.

10. svibnja u razgovoru s Enesom Čengićem (objavljen u Čengićevoj knjizi *S Krležom iz dana u dan: Post mortem,* knjiga II, 1990.) opisuje svoje djelovanje u vezi s "Deklaracijom o nazivu i položaju hrvatskog književnog jezika", susrete s M. Krležom krajem 1962. (oko problema s biografijom A. Rankovića u *Enciklopediji LZ*) i u travnju 1967. (kod Tita u Beogradu oko Krležina potpisa na Deklaraciji), te svoje viđenje Krleže, Tita i Bakarića i njihovih međusobnih odnosa.

24. svibnja i 16. lipnja u intervjuu splitskoj omladinskoj *Iskri* objašnjava da "demokratski pokret masa nije bio ni nacionalno ni idejno homogeniziran, nego je više imao obilježje pluralističkog pokreta, kako bi se to sada reklo, u kome su se razne ideje sučeljavale i sukobljavale. Prejednostavno bi bilo reći da se taj pokret sastojao od tri grupacije: one iz partijsko-političkih struktura, Matice hrvatske i studenata, jer je i unutar svake od njih bilo manjih ili većih razlika. Pored toga, takva shema zaboravlja ono što je bitno, tj. sudjelovanje širokog kruga radnika, inteligencije i drugih slojeva stanovništva u političkoj aktivnosti." Reagira i na tzv. hrvatsku šutnju: "Ne mislim da treba galamiti, ali biti ofanzivniji i pravovremeno reagirati umjesto da se samo brani od tuđih napada - to se mora... Jer odgovornost jednog rukovodstva je i u tome da brani interese naroda kojeg zastupa... Ne može se dopustiti

da se vrijeđa hrvatski narod, Hrvatska, Sabor, da se iznose neistine o navodnoj ugroženosti Srba u Hrvatskoj. Isti je problem i s očiglednom metodom ucjenjivanja i nametanja samo vlastitih koncepcija triju reformi u Jugoslaviji."

U ljeto i jesen priprema za izdavača rukopis memoarske knjige *Hrvatsko proljeće*.

1990.

6. siječnja u magazinu *Start* objašnjava da je cilj njegove politike bio „kurs prema decentralizaciji kako kompetencija tako i raspolaganja materijalnim sredstvima", što je bio interes hrvatskog naroda i Hrvatske. Podsjeća na sjednicu Izvršnog biroa Predsjedništva SKJ održanu povodom X. sjednice CK SKH u ožujku 1970. kada je Kardelju i drugima koji su ih kritizirali rekao: „jučer smo u hrvatskom rukovodstvu bili Bakarić i ja, danas je Savka i Pero Pirker, sutra će biti netko treći, ali ako ti ljudi budu izražavali interes hrvatskog naroda, i Hrvatske, oni moraju govoriti, i govorit će isto. A vi se s time možete slagati ili ne slagati, to je vaša stvar, ali vi to morate uvažavati ako hoćete razgovarati s Hrvatskom. Ako vam netko govori suprotno tome, onda znajte da to nije interes ove republike. I takvih također uvijek možete naći."

U nakladi "Globusa" u Zagrebu su mu u kratko vrijeme objavljena dva izdanja memoarske knjige *Hrvatsko proljeće,* s pogovorom Zvonka Lerotića, za koju je novinar Tihomir Dujmović u *Nedjeljnoj Dalmaciji* od 4. ožujka napisao "ova knjiga je pravi bukvar za sve one koji prošlo vrijeme gledaju barem s nostalgijom, a priručnik za sve one kojima u vezi 71. ništa nije bilo jasno. Za 70 000 onih koji su maknuti s funkcija (...) ova knjiga ima vrijednost nove Baščanske ploče." (Treće, dopunjeno izdanje objavljeno je u izdanju Nakladnog zavoda Matice Hrvatske 2001.)

28. veljače, sudjelujući na promociji svoje knjige, ima svoj prvi istup na javnom skupu nakon 19 godina pred prepunom dvoranom Društvenog doma SSRNH Zagreba. Toga je dana izišao prvi broj *Slobodnog tjednika* u kojem je predstavljen kao "čovjek za ovo vrijeme".

13. ožujka u intervjuu *Danasu* o tom svom nastupu je rekao: "teško su mi išle riječi. Odjednom se u čovjeku skoncentrira sve što je

doživljeno u tih dvadeset godina, sjetiš se svih neugoda kroz koje si prolazio... Ohrabrilo me je evidentno suosjećanje auditorija koji me je i šutnjom, a i ponekom suzom, hrabrio, pa sam nakon nekoliko rečenica opet počeo normalno govoriti."

Kao nestranačka ličnost, zajedno sa Savkom Dabčević-Kučar, Ivanom Supekom, Dragutinom Haramijom i Srećkom Bijelićem, ulazi u Koaliciju narodnog sporazuma. Među glavnim je govornicima na prvom predizbornom skupu Koalicije 17. ožujka u Zagrebu. Koaliciju narodnog sporazuma vidi nastavljačem Hrvatskog proljeća iz 1971. u borbi "za Hrvatsku kao demokratsku i suverenu državu, polazeći od trajnog i nepotrošenog prava na samoopredjeljenje", zahtijeva maksimalno poštovanje svih ljudskih prava i sloboda. Kritički govori o "nejasnim tezama" o NDH, jer NDH je bila "fašistička tvorevina". Kritički govori i o nekim novostvorenim strankama koje njeguju autokratske odnose. "Javna glasanja za zatvorene liste, onemogućavanje drugačijih mišljenja, paradiranje tjelohraniteljima i spektakularnim dočecima upozoravaju da bi jedan totalitarizam mogao biti zamijenjen drugim".

8. travnja u intervjuu *Vjesniku* istupa protiv zagovaranja politike diskriminacije i osvetoljubivosti, te nastoji ukloniti strah koji kod dijela stanovništva proizvode neki političari i stranke: "Zalažemo se da nitko ne bude diskreditiran i diskriminiran zbog toga što je ranije pripadao, ili pak sad pripada, nekoj političkoj organizaciji ili idejnoj orijentaciji. Ta bi garancija trebala ukloniti strah koji postoji kod jednog dijela stanovništva."

14. travnja u *Borbi,* u predizbornom razgovoru, objašnjava zašto Koalicija narodnog sporazuma isključuje savez sa SKH-SDP: Savez komunista je "bez obzira na započete reforme i svoje programske deklaracije, još uvijek partija na vlasti. Kad to ne bude i kad bude jedna od partija, onda će sasvim sigurno biti razloga i za razgovore i za pregovore s tom strankom."

14. travnja na zboru KNS-a u Velikoj Gorici kaže da Koalicija nudi "radikalne promjene ekonomskog i političkog sistema, ali demokratskim mirnim putem, bez ekstremizma i revanšizma", a onima koji govore o dvojnom suverenitetu poručuje: "Nacionalni suverenitet hrvatskog naroda je nedjeljiv."

Predstavlja Koaliciju u televizijskom suočavanju s predstavnikom HDZ-a (F. Tuđman), SKH-SDP-a (I. Račan) i SSH-a (Ž. Mažar) neposredno uoči izbora.

Na izborima se ne kandidira što je u dijelu javnosti protumačeno kao najlošiji taktički potez Koalicije; Tripalo ga je u razgovoru za prvosvibanjski broj *Danasa* objašnjavao: "Smatrao sam da cilj moga povratka u politički život nakon 20 godina nije u nekoj političkoj funkciji. Samo sam želio pomoći u dokidanju jednopartijskog i rađanju višestranačkog sistema, primjerenog suvremenom povijesnom trenutku. Iako su inzistirali da se kandidiram, ja to nisam prihvatio. Što će biti kasnije - ne znam. Ipak je moje zdravstveno stanje takvo da veoma teško podnosim te napore. Želio sam samo pomoći novoosnovanim strankama koje su na neki način neravnopravno ušle u izbornu utrku. I zaista, skupovi na kojima smo govorili Savka ili ja bili su veoma dobro posjećeni, pa naša procjena nije bila pogrešna."

13. rujna u *Slobodnoj Dalmaciji* ocrtava politički profil stranke čije osnivanje, zajedno sa Savkom, priprema: „mi želimo biti demokratski centar jer Hrvatska nam ne treba samo kao suverena i slobodna, Hrvatska nam treba i kao demokratska".

U listopadu sudjeluje u osnivanju Hrvatske narodne stranke i postaje član njezina Predsjedništva.

12. listopada na poziv Uprave posjećuje tunel Učku, za čiju se izgradnju 1971. godine zalagao i kao predsjednik Počasnog odbora za proboj tunela kroz Učku.

28.-29. studenoga u Rimu sudjeluje na tribini „Kamo ide Jugoslavija?", koju je organizirala Talijanska socijalistička stranka i Međunarodni institut za političku, ekonomsku i kulturnu suradnju; osim njega na skupu su Dobrica Ćosić iz Beograda, Ciril Zlobec, potpredsjednik Predsjedništva Slovenije, te predstavnici Socijalističke stranke i talijanskog Ministarstva vanjskih poslova. Polemizira s Ćosićevim izlaganjem: „Čini se da svi Srbima rade o glavi. Ako je točno da su svi protiv njih, zašto se onda ne zapitaju nije li u njihovu mišljenju neka greška." U izlaganju pod naslovom „Uzroci jugoslavenske krize i Evropa" upozorava europske faktore: „Nacije u Jugoslaviji nisu bile u mogućnosti stvoriti suverene nacionalne države u ono vrijeme

kad je to bilo rađeno u Europi prije 150 ili 200 godina. Zbog toga je preuređenje Jugoslavije i državnopravni status Hrvatske i Slovenije dominirao predizbornom političkom scenom u tim republikama, pa se i ishod izbora može time razjasniti. Europa može napraviti još jednu grešku ako ne bude shvatila te pojave i ako ih bude olako proglasila anakronim, tipičnim za balkanske prilike."

18. prosinca promovirajući hrvatsko izdanje knjige Davida Helda, *Modeli demokracije,* objašnjava bit suvremenih promjena: „Narod je stupio na političku scenu, češće zna što neće, a manje što hoće, postupao je ponekad - ne kao zbir slobodnih pojedinaca, nego kao masa, kao gomila. I pored žrtava na Trgu nebeskog mira, u Temišvaru, na Kosovu... snaga naroda koji je reagirao na ranije stanje, pokazala je da se moć oružja ne može uspoređivati sa snagom bujice demokratskog pokreta."

1991.

13. siječnja na I. saboru Hrvatske narodne stranke u Zagrebu izjašnjava se protiv hrvatskog i slovenskog prijedloga o jugoslavenskoj konfederaciji: „Gledajući u ovoj dvorani mnoga draga lica koja poznajem još prije 20 godina i prisjećajući se mog razgovora s profesorom Meštrovićem u stanu moga oca u Splitu, htio bih kazati da smo tada govorili kako ne želimo onakvu Jugoslaviju kakva je bila i da ne želimo bilo kakvu Jugoslaviju. Danas, dvadeset godina kasnije, mogu ići korak dalje i reći: mi ne želimo nikakvu Jugoslaviju!" Taj je njegov stav izazvao provalu oduševljenja, postalo je to političko polazište nove stranke, ali i šire javnosti. U istom govoru kritički razmatra hrvatsku politiku, te zahtijeva organiziranje hrvatske vojske za obranu u slučaju agresije: „za mir moraju biti obje strane. Samo jedna strana ne može biti za mir, a ona druga za nasilje. I zato mi kažemo da se moramo pripremati i za tu drugu mogućnost. U tom smislu i treba shvatiti da smo za to da stvorimo svoju hrvatsku vojsku koja će braniti hrvatski suverenitet, zajedno sa svojim narodom... Hrvatska se danas brani i njenim demokratskim ustrojstvom, blagostanjem i boljim životom njenih građana i ravnopravnošću svih njenih građana, bez obzira na nacionalnu, vjersku ili stranačku pripadnost."

19. veljače u *Danasu* razvija misao o obrani i pobija optužbe protiv Hrvatske: „Kad je riječ o organiziranju Hrvatske za vojnu obranu u slučaju agresije i optužbama da je ona naoružavala stranačke i paravojne odrede - ponajprije valja ustvrditi jednostavnu istinu da jedina jednostranačka vojska koja postoji u Jugoslaviji jeste JNA, kako to bjelodano piše u Informaciji Političke uprave Saveznog sekretarijata za narodnu obranu." Kritički upozorava i na pojavu jedne nove vrste profesionalnih Hrvata: „ovdje ne mogu zaobići bučno hrvatstvo kojim se razmeću oni koji su u doba kad su se zbog hrvatskog ´nacionalizma´ gubile i profesija i sloboda - mudro šutjeli, držali fige u džepu, a sad od hrvatstva prave profesiju. To je vrsta ljudi koju ja nazivam procent-Hrvatima."

10. ožujka *Vjesnik* prenosi njegovo razmišljanje iz ljubljanskog časopisa *Tribuna* o osamostaljivanju Hrvatske i rješenju srpskog pitanja: „Potpuno je jasno da Hrvatska ne ispunjava još sve uvjete za svoju suverenost. Problem nije samo Knin nego u još većoj mjeri naša povezanost s Jugoslavijom. Tek bi razdruživanje omogućilo rješenje srpskog pitanja u Hrvatskoj. Odnosi su zamršeni ponajviše zato što su Srbi u Hrvatskoj samo oruđe u rukama onih kojima ne odgovara osamostaljivanje Hrvatske."

23. ožujka u *Vjesniku* ponovno govori o problemu Srba u Hrvatskoj: „Greška je bila ´proizvođenje´ Raškovića u lidera svih Srba u Hrvatskoj, kao i bilo koga drugoga; mislim da je ključno da se u Hrvatskoj pojavi snažna politička struja Srba, koja će poći od priznanja hrvatske države kao svoje domovine i boriti se za realne interese Srba u Hrvatskoj."

23. travnja imao je operaciju na srcu, obavio ju je u Sveučilišnoj klinici u Zürichu profesor Marko Turina; u bolnici je bio od 22. travnja do 1. svibnja, kada se vratio u Zagreb, srdačno dočekan.

24. svibnja u beogradskom *NIN*-u daje pozitivan sud o rezultatima jednogodišnje vladavine HDZ-a: „Doživio sam promjenu u Hrvatskoj kao oslobođenje. Mi smo 1971. malim pomacima pokušavali učiniti nešto za poboljšanje položaja Hrvatske i Hrvata u Jugoslaviji - oni su to preko noći uspjeli. To ne znači da je sve dobro i pravedno napravljeno, ali učinjen je rez." Najviše zamjerki ima prema „brzopletosti i nepromišljenosti politike HDZ-ovih ljudi. Opijeni izbornom pobjedom

mislili su da se sve rješava glasačkom mašinom, nisu vodili računa da je za mnoga pitanja potreban širi konsenzus."

14. lipnja u *Globusu* o istoj temi mnogo je kritičniji: „Ljudi se danas u Hrvatskoj, bez obzira jesu li na vlasti ili u opoziciji, mogu osjećati oslobođenima. Ali, mnoga očekivanja nisu ispunjena. Posebno se to odnosi na gušenje opozicije, na zanemarivanje gospodarskih problema Hrvatske, na nedostatak socijalnih programa."

23. srpnja u *Danasu* upozorava na moguće pogubne posljedice sektaške politike i ponašanja vladajuće stranke: „Vladajuća stranka uglavnom se zatvara u svoje vlastite redove, što može biti kobno za Hrvatsku i njenu obranu. Hrvatskoj je nametnuta politika koja bi se mogla označiti sintagmom: ni rat ni mir ili i rat i mir. Na žalost, sumnjam u razum znatnog dijela onih koji odlučuju u republikama i na razini federacije. Posrijedi je nezrelost mnogih u čijim je rukama naša sudbina."

13. kolovoza u *Danasu* podržava formiranje Vlade demokratskog jedinstva: „HNS podržava Vladu, ali će biti i njen oštar kritičar ako razrada politike bude u suprotnosti sa stajalištima stranke i potpisane deklaracije. HNS je svjesna rizika kojemu se izlaže, ali to čini zbog općih interesa Hrvatske."

27. rujna u *NIN*-u govori o instrumentalizaciji Srba u Hrvatskoj: „Vi morate znati da su Srbi u Hrvatskoj oduvijek bili upotrebljavani protiv Hrvata, ili su ih bar pokušali upotrebljavati, ne sad, već u cijeloj našoj povijesti... Postoji jedan izvor instrumentalizacije Srba, ali je obim uspjeha uvijek zavisio od politike koju je Hrvatska vodila prema Srbima. Ako je ta politika bila pogrešna, tada je uspjeh onih koji su Srbe htjeli instrumentalizirati bio veći. Prema tome, osnovni uzrok sadašnje situacije jeste da se Beograd ne miri sa preuređenjem Jugoslavije, i ja bih rekao da je oružana pobuna Srba samo način na koji Slobodan Milošević diskutira o preuređenju Jugoslavije."

U prosincu drži referat na skupu „Hrvatsko proljeće 1971-1991" u kojem kaže: „Poštujemo Praško proljeće, ali moramo reći da je prvi masovni, demokratski, nenasilni pokret protiv staljinizma bio Hrvatsko proljeće. Razvijao se od 1963. do 1971. Zabranjeno je, ali ideje nikad nisu iskorijenjene i uništene, u tom su pokretu sudjelovali svi slojevi stanovništva."

Povodom dvadesete obljetnice Hrvatskog proljeća, u tri dvobroja časopisa *Republika* (11-12/1991., 1-2 i 5-6/1992.) objavljena je njegova opsežna studija „Hrvatska 1971.“, koja rezimira i dalje razvija njegove analize iz knjige *Hrvatsko proljeće*.

1992.

8. siječnja u intervjuu *Vjesniku* objašnjava da Hrvatsku tek čekaju teški problemi - ponajprije razvitak demokratskog višestranačkog sustava. „Dijelom zbog nasljeđa boljševizma, velika je i opasnost od obnove autokratskog sistema.“

21. ožujka u *Borbi* povodom međunarodnog priznanja Hrvatske kaže: „Slažem se da je međunarodno priznanje i ostvarenje suverenosti i nezavisnosti Hrvatske velika stvar, ali ja nikad nisam sanjao o suverenoj Hrvatskoj, a da je pritom bilo svejedno što je iza toga sadržaja. Ako Hrvatska ne bi bila demokratska, pravna, socijalna i pravedna država za sve svoje građane, onda suverenost i nezavisnost ne znači ništa. Pobjeda u ´ratu´ za moderno, demokratsko i humano društvo - to je ostvarenje mog sna.“

10. travnja objavljuje prvi („Da li smo svi mi ustaše?“) od 147 komentara koliko će ih u tri i pol godine, iz tjedna u tjedan, napisati za riječki *Novi list* u svojoj kolumni „Politika na dlanu“.

11. travnja na tribini HNS-a upozorava na politiku HDZ-a prema medijima: „Nema demokracije u zemlji u kojoj vladajuća stranka ima monopol nad sredstvima informiranja.“

5. svibnja predstavlja knjigu Norberta Bobbija, *Liberalizam i demokracija;* analizirajući procese podržavljenja privrede, socijalnog raslojavanje i političke centralizacije, izdvaja etatizam i divlji kapitalizam latinskoameričkog tipa kao dvije glavne opasnosti što vrebaju hrvatsku državu: „Težnja da Hrvatska postane socijalna država usko je povezana s politikom decentralizacije političke vlasti, kao i sa privatizacijom njenog gospodarstva. To je put da se izbjegnu zamke jedne etatističke i centralističke zajednice, koja bi se prema građanima odnosila kao prema maloljetnicima, ali i zamke stvaranja kapitalizma latinsko-američkog tipa, gdje država diže ruke od svake ozbiljne socijalne politike i zaštite siromašnih i radnih slojeva stanovništva.“

16. svibnja u *Novom listu* objašnjava hrvatski državni interes za očuvanjem suverene BiH: „Hrvatski državni interes bio je i ostao da se Bosna i Hercegovina sačuva u postojećim granicama kao suverena i međunarodno priznata država. Prvo, zbog toga što bi prelazak Srbije, u državnopravnom smislu, preko Drine proširio nesigurnost na najdužem dijelu hrvatske granice... Drugo, mijenjanje granica jedne od bivših jugoslavenskih republika predstavlja presedan za primjenu toga principa i kod drugih. I treće, pristajanje na podjelu Bosne i Hercegovine znači dovesti u pitanje političko savezništvo Hrvata i Muslimana, koji se jedino zajedničkom borbom mogu oduprijeti velikosrpskoj agresiji. Muslimani se osjećaju posebnom nacionalnom skupinom i pri tome nije bitno što o tom njihovom osjećaju misle Srbi i Hrvati.“ Oštro napada politiku podjele BiH, koja je postala dominantnom odrednicom hrvatske politike, te se zauzima za drukčiji model ustrojstva BiH - konstituiranje BiH kao pravne demokratske države s visokim stupnjem decentralizacije, zaštite ljudskih i nacionalnih prava, te slobodnog protoka robe, kapitala i ljudi.

28. lipnja u intervjuu *Slobodnoj Dalmaciji* kritički razmišlja o politici pomirenja kakvu zastupa Predsjednik Republike: „Tuđman misli da je stvar riješena ako da malo fašizma, malo antifašizma, malo lijevoga, malo desnoga, i onda je to pomirenje Hrvata. Nema tu konzekventne politike koja će biti orijentirana na istinsku demokraciju i na istinsko tržište.“

Na parlamentarnim izborima kandidira se na državnoj listi HNS-a.

29. rujna i 5. listopada u *Novom listu* u člancima „Izborna vrludanja HNS-a“ i „Hrvatskoj ne trebaju dva HDZ-a“ analizira politiku i izbornu taktiku HNS-a; užem vodstvu stranke prigovara zanemarivanje gospodarskog i socijalnog programa, neprincipijelno taktizerstvo i popuštanje desnim ekstremnim tendencijama, posebno u odnosu prema antifašizmu i nacionalnim manjinama.

18. listopada u *Slobodnoj Dalmaciji* tvrdi da Hrvatska ide prema ponovnoj uspostavi partijske države i oštrom socijalnom raslojavanju: „Još prije izbora upozoravao sam kako pobjeda HDZ-a povećava opasnost da Hrvatska krene putem autokratske, diktatorske vladavine i totalitarne uloge države, da krene prema partijskoj a ne prema prav-

noj državi te da se na socijalnom planu rasloji u uski sloj profitera i bogataša i krajnje osiromašeni narod. To ne znači da su glasači bili svijesni tih opasnosti i da su to birali, ali je činjenica da Hrvatska ide u tom pravcu."

19. listopada u *Novom listu* u članku „Vrijeme ´Obznane´" odlučno ustaje protiv najavljena sudskog procesa čelnicima Hrvatske stranke prava i prijedloga da se zabrani rad stranke: „Da se razumijemo: u politici HSP-a ima mnogo više točaka s kojima se ne slažem, nego onih s kojima sam suglasan... Ali i za takvu stranku ima mjesta na hrvatskoj političkoj sceni i treba joj i u buduće omogućiti da se iskuša u demokratskoj izbornoj utakmici. Snaga jedne demokracije se iskušava i u mogućnosti postojanja ekstrema, a to sprečava mistifikaciju nečije politike, guranje dijela pučanstva u ilegalu i nepotrebno stvaranje novih ´mučenika´... Simptomatično je da je javni tužitelj zatražio zabranu Srpske demokratske stranke i Hrvatske stranke prava. Dakle, stranke koja je bila instrument velikosrpske politike u podizanju pobune protiv hrvatske države i HSP koja se borila za obranu Hrvatske od agresije... Nažalost, čišćenje zastupničkih redova i zahtjev za zabranom jedne opozicijske stranke neodoljivo podsjeća na donošenje tzv. ´Obznane´ u prvim godinama Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca."

1993.

29. siječnja u *Novom listu* u članku „Privatizacija ili podržavljenje" piše o tendencijama podržavljenja i jednostranačja u Hrvatskoj: „U povijesti naše civilizacije pluralizam i dominacija privatnog vlasništva predstavljali su glavnu prepreku svakom monopolu i koncentraciji ekonomske i političke moći... Nažalost, kod nas u Hrvatskoj, zahvaljujući pohlepi za vlašću i krivom shvaćanju većinske stranke, navodno njenim neograničenim pravima i mogućnostima odlučivanja, ide se sigurno ka jednostranačju i ka podržavljenju. Pri tome se još i donose propisi koji radnike dovode u još teži položaj od onoga u doba prvobitne akumulacije kapitala. Pretvorba vlasništva se ne shvaća prvenstveno kao privatizacija, nego samo kao označavanje titulara vlasništva... najčešće dolazi do podržavljenja, ili cijena kapitala toliko padne da to vodi neviđenoj pljački nacionalne imovine, pri čemu

prednost imaju oni koji posjeduju informacije od banaka i nalaze se blizu državne vlasti."

Potkraj ožujka postaje zastupnik u Zastupničkom domu Sabora.

1. travnja osnovan je Hrvatski Helsinški odbor za ljudska prava, jedan je od utemeljitelja Odbora i zamjenik predsjednika.

9. svibnja u govoru na nekadašnjem Trgu žrtava fašizma u Zagrebu povodom proslave Dana pobjede ističe vrijednosti antifašizma za Hrvatsku: „Antifašizam jača državno biće Hrvatske i omogućuje nacionalno pomirenje."

12. lipnja u intervjuu za *Večernji list* govori o radu Hrvatskog Helsinškog odbora za ljudska prava, kojeg je član, objašnjavajući činjenicu da su u njemu ljudi različitih političkih, ideoloških i konfesionalnih uvjerenja: „Ja mislim da su ljudska prava jedno tako univerzalno pitanje da je bolje da su u njemu ljudi različitih shvaćanja, jer tako iz različitih kutova mogu vidjeti probleme. Ni u jednoj zemlji Helsinški odbor nije osnovan da bi radio protiv vlastite države, nego da bi kao nevladina organizacija radio na zaštiti ljudskih prava i na određeni način i surađivao s vlašću."

23. lipnja u *Novom listu* komentira II. sabor Hrvatske narodne stranke; tvrdi da učinjen „početni korak prema stabilizaciji i izvjesnoj modernizaciji stranke", ali nije bilo snage za „odlučnije kadrovske promjene", jer pogrešnom politikom užeg vodstva HNS se više usmjerio na desni dio biračkog tijela i izgubio „svoju pravu biračku osnovu u građanskom demokratskom centru, među inteligencijom i u tzv. lijevom centru". U prvi plan ističe socijalne probleme: „Bavljenje problemima socijalne politike, brigom za položaj najsiromašnijih slojeva, orijentacija na male i srednje poduzetnike, podupiranje sindikata i položaja radnika, te zasnivanje njihovih prava na participaciju u upravljanju, briga za povoljniji položaj seoskog poljoprivrednog domaćinstva ne znači vući stranku ulijevo, nego vođenje računa o društvenim realnostima."

U srpnju u intervjuu *Arkzinu* ponovno naglašava temeljno raskrižje hrvatske politike: „Izlazeći iz rata, Hrvatska se u svom unutarnjem razvoju našla pred dilemom ne više da li samostalna i suverena, već kakva država. I u tom pogledu prisutne su snažne polarizacije, čak neovisno o pripadnosti političkim strankama, jer podjele su prisutne i

u vladajućoj i u opozicijskim strankama. Jedna opcija je netotalitarna i demokratska, a druga bi stvari rješavala po kratkom postupku."

15. rujna daje intervju britanskom povjesničaru i publicistu Jasperu Ridleyu koji priprema biografiju J. Broza Tita (objavljena je 1994. u Londonu).

11. listopada u *Novom listu,* povodom najave posebne državne politike prema Istri, upozorava: „Istru ne treba pohrvaćivati, jer je ona hrvatska, ne treba je, kao ni druge krajeve Hrvatske, činiti u svemu ovisnom o odlukama i milosti Predsjedničkih dvora."

9. studenog u *Danasu* podržava inicijativu Predsjednika Republike o mirovnim pregovorima, prema kojoj su kritične i oporbene stranke; po njegovu mišljenju treba pregovarati „o svim problemima do trenutka kad bi se postavljalo pitanje hrvatskog suvereniteta i cjelovitosti".

20. studenog ima uvodno izlaganje na I. sesiji okruglog stola „Hrvati i Srbi", koji je u organizaciji Erasmus Gilde održan 20-22. XI. u Zagrebu; njegovo izlaganje i tekst Latinke Perović bili su temelj za raspravu.

26. studenog, na osobni poziv Georgea Sorosa, postaje predsjednik Upravnog odbora Zaklade Otvoreno društvo Hrvatska. U televizijskoj emisiji „Slikom na sliku" i u intervjuima u tisku brani ciljeve i politiku Zaklade i objašnjava namjere njezina utemeljitelja G. Sorosa; napušta dužnost zamjenika predsjednika Hrvatskog Helsinškog odbora za ljudska prava, ostaje član Odbora.

1994.

7. veljače u intervjuu *Vjesniku* objašnjava politiku Zaklade Otvoreno društvo i njezine konkretne rezultate na humanitarnom, znanstveno-istraživačkom, medijskom i drugim područjima. Ističe i posebnost djelovanja Zaklade u Hrvatskoj, gdje ona financira projekte koje pokreće država. „U načelu, Zaklada to ne radi. Ali vlasnika Zaklade uspjeli smo uvjeriti da je Hrvatska u posebnoj situaciji. Soros je pristao da Zaklada sudjeluje u mnogim projektima za koje država nema dovoljno novca."

9. svibnja u Novom listu objavljuje povodom dana pobjede nad fašizmom članak „Antifašistička borba - temelj neovisne i suverene Hrvatske" u kojem upozorava na politiku rehabilitacije ustaškog pokreta i NDH, te dokazuje da je hrvatski antifašistički pokret stvorio

pretpostavke za današnju suverenu hrvatsku državu: „sudjelovanje hrvatskog naroda i većine građana u antifašističkoj borbi svrstalo je Hrvatsku na stranu pobjednika u II. svjetskom ratu, antifašistička borba je omogućila da Hrvatska opstane kao država, pa makar i s ograničenim suverenitetom, te da se onemoguće službeni četnički planovi o etničkom uništavanju hrvatskog naroda. Na koncu, zahvaljujući antifašističkoj borbi Hrvatskoj je pripojena Istra, Zadar i otoci, te Baranja i Međimurje."

31. svibnja rodila mu se unuka Maja.

3-5. lipnja 1994. sudjeluje u Sarajevu na okruglom stolu „Bosna i Hercegovina: država i civilno društvo" u organizaciji Erasmus Gilde iz Zagreba, te na skupu o Washingtonskim sporazumima, koji je organizirao švicarski dnevnik *Le Journal de Quotidiene*.

U lipnju staje na čelo Incijativnog odbora za ujedinjenje socijaldemokrata. Dugotrajnije nezadovoljstvo politikom HNS-a rezultira napuštanjem stranke; stranački razlaz sa Savkom Dabčević, Srećkom Bijelićem i Dragutinom Haramijom, dugogodišnjim bliskim prijateljima i suradnicima, proteći će, posve netipično za naš mentalitet i političku kulturu, relativno mirno, gotovo kao očekivana neminovnost, uz geste žaljenja i razumijevanja.

1. srpnja daje ostavku na članstvo u Hrvatskom Helsinškom odboru za ljudska prava zato što je postao predsjednikom Inicijativnog odbora Akcije socijaldemokrata Hrvatske.

22. listopada kao predsjednik Inicijativnog odbora za ujedinjenje socijaldemokrata, drži izlaganje na osnivačkom kongresu Akcije socijaldemokrata Hrvatske, koje završava rekapitulacijom svoga životnog i političkog uvjerenja: „Dvije sam ideje dosljedno živio. Ideja pravde odvela me 1941. iz udobna, bogata i sigurna života u potpunu neizvjesnost, ali u bitku za jednakost i slobodu. Ideju pravde prepoznao sam i slijedio bez obzira na cijenu. Napustio sam komunizam kad sam shvatio da to nije ideja pravde već totalitarizam. Izašao sam iz sustava zaštićenih u svijet progonjenih. Nikad nisam napustio ideale socijalne pravde, jednakosti i slobode. A to je socijaldemokracija. Ideja hrvatske države ideja je mog života... Mi u hrvatskom proljeću htjeli smo suverenu Hrvatsku, Jugoslaviju kao savez suverenih država. To je

bio smisao Amandmana 1971. i jedine realne opcije u onim prilikama. Totalitarizam se pokazao jačim od demokratskih ideja, bili smo slomljeni. Nakon toga znao sam da je za mene Jugoslavija mrtva kao ideja i sustav. Danas je hrvatska država realnost, ali bitka za Hrvatsku tek počinje, za Hrvatsku kao demokratsku građansku državu. I to je socijaldemokracija. I zato sam danas tu."

11. studenog u intervjuu *Globusu* govori o svom djetinjstvu, obitelji, odlasku u partizane, odnosu prema Titu, o borbi za neovisnu Hrvatsku.

7. prosinca Zastupnički dom Sabora imenovao ga je za člana Odbora za obilježavanje 50. obljetnice pobjede antifašističke koalicije u Europi i svijetu.

12. prosinca na konferenciji za tisak Akcije socijaldemokrata Hrvatske ustvrdio je da Hrvatska, iako formalno demokratska, pluralistička i višestranačka, grca u vodama jednostranačja što je rezultat ponašanja vladajuće stranke. "Radno ovisno stanovništvo i dalje jedva sastavlja kraj s krajem, a savršeno legalna i legitimna metoda štrajka proglašava se rušenjem države."

1995.

U siječnju vodi polemiku s potpredsjednikom vlade Vladimirom Šeksom; 20. siječnja u *Novom listu* objašnjava smisao polemike: "Sukobljavamo se oko toga kakvu Hrvatsku želimo. Želimo Hrvatsku samostalnu, socijalnu i demokratsku. Državu za sve njene građane, a ne samo za ´elitu´ koja uzurpira naša prava i naša dobra, koja uzima Hrvatsku za sebe. Budućnost Hrvatske i njenih građana ne može se izgrađivati na suzbijanju slobode mišljenja i javne riječi, na proganjanju onih čiji je jedini grijeh što misle drugačije, na kriminalu koji cvjeta pred očima javnosti, na politici koja se vodi u ime države, ali u funkciji probitka jedne stranke ili njenih čelnika."

8. veljače na prvoj sjednici Odbora za obilježavanje 50. obljetnice pobjede antifašističke koalicije imenovan je za člana Provedbenog vijeća.

U veljači nastupa na javnim tribinama u Rijeci, Puli i Poreču, zauzimajući se za Hrvatsku kao demokratsku, socijalnu i pravnu državu s razvijenom lokalnom samoupravom, u kojoj neće biti širokog sloja nepravedno siromašnih i malog broja nepravedno bogatih.

20. veljače upućuje pismo predsjedniku Državnog odbora za proslavu 50. obljetnice pobjede nad fašizmom u kojem u sedam točaka zahtijeva "sustavno suzbijanje svega što ugrožava demokratsku i antifašističku utemeljenost naše države".

27. ožujka sastaje se s Hansom Koschnikom, članom vodstva njemačkih socijaldemokrata i europskim upraviteljem Mostara, a 31. ožujka s Pierom Fassinom, tajnikom talijanske Demokratske stranke ljevice.

5. travnja upućuje novo pismo Nedjeljku Mihanoviću, predsjedniku Odbora, u kojem traži ravnopravni tretman hrvatskih antifašista, a 6. travnja u pismu predsjedniku Provedbenog vijeća Odbora za proslavu 50. godišnjice pobjede nad fašizmom, prosvjeduje protiv sadržaja knjige o hrvatskom antifašizmu u izdanju Odbora i traži da jedna delegacija hitno posjeti predsjednika vlade i raspravi s njim probleme sudionika antifašističkog rata.

16. travnja 1995. umire mu majka Anka.

12. lipnja u *Novom listu* upozorava na pretvaranje Hrvatske radio-televizije u stranačku ustanovu: „HDZ se poistovjećuje s državom i njenom imovinom. HRTV nije ni državna ni javna ustanova, nego usko stranačka ustanova HDZ-a, koju ta stranka na najbezobzirniji način iskorištava."

23. lipnja u intervjuu *Slobodnom tjedniku* govori o stranačkim previranjima, zauzima se za stvaranje „jakog bloka ljevice" s jasnim programom koji bi bio „socijaldemokratska alternativa koncepciji vladajuće stranke". Komentira i prelaske opozicijskih zastupnika u HDZ; tvrdi da su mnogi oporbeni prvaci pod pritiskom HDZ-ovog kapitala.

4. rujna u *Novom listu* analizira pojave masovnog političkog primitivizma i netrpeljivosti u Hrvatskoj i nekim drugim postsocijalističkim zemljama. Ukazuje na nemoć mnogih na Zapadu da razumiju procese u tim zemljama, što proizlazi i iz njihovog naivnog uvjerenja da te zemlje mogu relativno lako prijeći u demokratska građanska društva s velikim materijalnim ulaganjima, donošenjem „nekoliko zakona o tranziciji s pretvorbom vlasništva i o uvođenju parlamentarnog višestranačkog sistema... Zanemarivala se osnovna prepreka, a to je

dogmatski totalitarni način mišljenja koji je zahvatio ne samo bivše komuniste ili pripadnike desnih profašističkih struja, već i široke slojeve stanovništva. A za otklanjanje tih posljedica ranijih režima treba daleko više vremena kako u pogledu odgoja i obrazovanja, tako i još više u demokratskoj društvenoj praksi. I baš tu su pale na ispitu nove vladajuće strukture koje su proizašle iz prvih višestranačkih izbora koje su formalno donosile nešto novo, a redovito se u znatnoj mjeri vraćale na ono staro uz nešto izmijenjene simbole i parole." Time objašnjava i napade na Institut Otvoreno društvo u Hrvatskoj, Srbiji i Rusiji: „U svim tim zemljama se nerado prihvaća drukčije mišljenje, različito od onog službenog, želi se obraniti jedna nedemokratska koncepcija očuvanja zatvorenog društva od strane svih tih režima. *Otvoreno društvo* ne trpi tendencije totalitarizma i centralizma koji ugrožava slobodu građanima i djelatnost lokalne samouprave, ne trpi stalno smanjivanje slobode i nezavisnosti medija, ne trpi gaženje ljudskih prava i višestranački sistem koji se u biti svodi na jednostranački uz postojanje još nekoliko stranaka za stvaranje što ljepše kozmetičke slike o jednom društvu."

U listopadu kao nositelj državne liste ASH obilazi hrvatske gradove, drži govore, daje intervjue, piše članke.

16. studenog kao rođendanski dar dobiva od prijatelja knjigu Radoslava Katičića, *Illyricum mythologicum* (to je posljednja knjiga koju je čitao, smrt će ga spriječiti da je do kraja pročita, stao je na 115. stranici).

U studenom 1995. u Rijeci mu je objavljena knjiga *Hrvatska kakvu želim: socijaldemokratska alternativa*, izbor njegovih članaka iz *Novog lista* (1992.-95.), koju je priredio Ivan Šiber.

4. prosinca objavljuje svoj posljednji članak u *Novom listu* pod naslovom „Dayton - Tuđmanov trijumf, ali ne i trijumf Hrvatske" u kojem zaključuje: „I Tuđman i Mihanović i svi drugi bi morali znati da se Hrvatska može voljeti, a da se drugi ne mrze, te da se Hrvatska može i mora braniti a da se ne čine ratni zločini od strane branitelja. Mi želimo Hrvatsku koja se neće morati stidjeti nedjela počinjenih u njeno ime i kojoj nitko neće moći ni trebati čitati lekcije iz demokracije, ljudskih prava i zaštite manjina."

11. prosinca u ranim jutarnjim satima umro je u zagrebačkoj bolnici „Rebro". Sahranjen je 15. prosinca na zagrebačkom groblju „Mirogoj".

Njegovi su posmrtni ostaci 23. svibnja 1997. položeni u grobnicu, izgrađenu na polju 118 prema projektu arhitekta Nenada Fabijanića.

2000.

Predsjednik Stjepan Mesić posmrtno je odlikovao Antu Miku Tripala Veleredom kralja Dmitra Zvonimira s lentom i Danicom za izniman doprinos neovisnosti i cjelovitosti Republike Hrvatske, te za iznimne uspjehe u kulturnom i humanom djelovanju. Odlikovanje je obitelji uručeno 14. 2. 2001. godine.

Slaven Ravlić