
Od nacionalne države do transnacionalnoga režima politike – državna upravljačka sposobnost u globalizacijskome razdoblju

EDGAR GRANDE*

Sažetak

Autor polazi od teze da globalizacija institucionalizira nove oblike vladanja, ali da to ne umanjuje značenje nacionalne države nego ga upravo povećava. Pokazuje se da globalizacija sili napredna industrijska društva da pronađu novu ravnotežu između zahtjeva za gospodarskom učinkovitošću i očekivanja u pogledu socijalne sigurnosti. S druge strane, nacionalne su države izbjegle udar globalizacije zahvaljujući prvo, *institucijskoj prilagodbenoj pričuvi* modernih demokracija, drugo, razvoju i primjeni *novih političkih upravljačkih instrumenata* i, treće, *inteligentnom korištenju međunarodnih kooperacijskih prisila* za nacionalne političke inovacije. Sve ovo, međutim, ne znači da je nacionalna država u eri globalizacije prošla neokrnuta. Pojavila se nova arhitektura političke vladavine koju autor naziva *transnacionalnim režimima politike* u koji spadaju, pored nacionalnih država, međunarodne organizacije, kao npr. WTO, regionalne integracije (EU, NAFTA), ali i različite vrste nacionalnih i transnacionalnih interesnih grupa i pokreta.

Autor zaključuje kako se ne smije precijeniti učinkovitost novih oblika vladanja te da je osnovni problem današnjice širenje područja u kojima nema funkcionalnih tržišta, uspješnih nacionalnih država niti globalnih oblika vladanja.

Ključne riječi: globalizacija, nacionalna država, transnacionalni režimi politike, upravljačka sposobnost države

Uvod

U aktualnoj raspravi o razrješenju i kraju nacionalne države globalizacija privrede i društva ima svoju ulogu, premda ne središnju (Albrow, 1988.; van Crefeld, 1999.; Habermas, 1998.; Höffe, 1999.; Ohmae, 1996.; Reinhard, 1999.; Rosecrance, 2001.). Nacionalnu državu općenito smatraju velikim gubitnikom globalizacije. Za to je manje odgovorna pohlepa poduzeća i vlasnika dionica, nego, ponajprije, sučeljavanje dvaju načela, za koje se misli da su međusobno nespojivi: načelo teritorijalnoga *ograničenja*, na kojemu je utemeljena moderna nacionalna država, s jedne strane, i načelo socijalnoga

* *Edgar Grande*, redoviti profesor političke znanosti na Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Technische Hochschule München.

ukidanja granica, prema čijoj se logici odvijaju sadašnji globalizacijski procesi, s druge strane. Posljedica je toga sučeljavanja, pretpostavljaju to mnogi, ili nepovratan gubitak sposobnosti djelovanja države ili razrješenje nacionalne države u novim oblicima nad-nacionalnoga i međunarodnoga vladanja – ili čak oboje.

Ovdje bih obje pretpostavke kritički propitao i zastupao *tezu* da globalizacija u oblasti vladanja vodi u *paradoksalan položaj*. Prvo ću pokazati da su globalizacijski procesi proteklih desetljeća opravdano institucionalizirali niz novih oblika vladanja. Ali ću, istodobno, i ustvrditi da se nastankom tih transnacionalnih režima politike ne smanjuje značenje nacionalne države, nego se, naprotiv, povećava. Transnacionalni režimi politike – takav je *zaključak* moga predavanja – ne nadomještaju nacionalnu državu, njihova funkcionalnost ovisi, štoviše, presudno o kooperacijskoj sposobnosti i sposobnosti djelovanja nacionalnih država.

Ovo ću argumentiranje razviti u četiri koraka. U prvome ću kratko objasniti koje probleme globalizacija donosi, načelno, za sposobnost djelovanja nacionalnih država; nakon toga bih želio pokazati da je sposobnost djelovanja nacionalnih država još bitna i u razdoblju globalizacije. U trećem ću koraku istražiti stvaranje novih oblika vladanja mimo nacionalne države, dakle ono što bih nazvao transnacionalnim režimima politike. Na koncu ću govoriti o granicama učinkovitosti tih transnacionalnih režima politike.¹

Globalizacija i državno upravljanje

Globalizacija je višedimenzijski proces s ekonomskim, ekološkim, političkim, kulturnim, ali i vojnim aspektima (Beck, 1997.; Zürn, 1998.; Scholte, 2000.). Značajka je globalizacije u mnogo puta opisanome *širenju*, *intenziviranju* i prekograničnoj *integraciji* društvenih aktivnosti, bile to gospodarske transakcije, ekološke ugroze ili terorističke prijetnje. Može se, doduše, raspravljati o tome koje dosege i koju dubinu ima taj razvoj, ali vjerojatno je u međuvremenu dostatno dokumentirano i, prema tome, uvelike neprijeporno da je globalizacija empirijska *činjenica* (Zürn, 1998.; Held i dr. 1999.). Također bi trebalo biti neprijeporno da je, stoga, znatan dio onoga političkog instrumentarija, koji je nakon Drugoga svjetskog rata razvijen radi upravljanja “modernim kapitalizmom”, u međuvremenu izgubio svoju djelotvornost.

Zašto? Kako globalizacija utječe na sposobnost djelovanja države? Ako slijedimo prevladavajuću argumentaciju u aktualnoj globalizacijskoj raspravi, tada je globalizacija rezultat dvaju (djelomice uzajamno ovisnih) razvoja. Prvo, globalizacija je posljedica negativnih vanjskih učinaka nacionalnoga djelovanja, primjerice u oblasti onečišćenja okoliša; drugo, ona je rezultat veće prekogranične pokretljivosti i fleksibilnosti, posebice poduzeća i kapitala – ali i potrošnih uzoraka, socijalnih migracijskih pokreta i kriminalnih aktivnosti. Nacionalne su granice izgubile dio svoga značenja i za društvene pro-

¹ Ova se analiza oslanja na prve rezultate empirijskoga istraživačkog projekta, promicanoga u okviru posebnoga istraživačkog područja 536 “Refleksivno moderniziranje” Njemačke istraživačke zajednice (DFG), koji se bavi utjecajima ekonomske globalizacije na nacionalnu državu i njezinu sposobnost djelovanja u više zapadnoeuropskih zemalja. Zahvaljujem suradnicima na projektu – Nicolaiu Doseu, Volkeru Fürstu, Heiko Prange i Dieteru Wolfu – na raznolikim poticajima i informacijama.

bleme i za društvene aktere; politika, gospodarstvo i društvo su “ostali bez granica”. Ti su procesi, nedvojbeno, olakšani i ubrzani tehničkim inovacijama (npr. internetom). Ali nisu bili niti jesu rezultat tehničkih i ekonomskih prisila stvari, nego su omogućeni, uvelike, političkim odlukama (ili neodlučivanjem).

Za nacionalne države s njihovim sigurnosnim sustavima države dobiti globalizacijom nastaju dvije različite vrste problema efektivnosti i učinkovitosti: prvo, *kongruencijski problemi*, i, drugo, *problemi sustavnoga, odnosno lokacijskoga natjecanja* (konkurencijski problemi) (usp. Zürn, 1998.; Grande, 1999.). Kongruencijski problemi nastaju uvijek kad se doseg društvenih problema ne poklapa s područjem djelovanja državne politike, kao što se to pretpostavlja u konceptu nacionalne države (Grimm, 1987.: 81). Taj problem nije nastao tek s globalizacijom (Scharpf, 1973.), ona ga je, međutim, znatno zaoštrila. Zbog kongruencijskih problema politika više ne može postići željena društvena stanja (npr. punu zaposlenost) jer njezini instrumenti nisu više prikladni da to postignu. To osobito vrijedi za područje gospodarstva. U međuvremenu je očividno da je, zbog globalizacije ekonomije, znatan dio raspoloživoga instrumentarija gospodarske politike izgubio svoju djelotvornost. U području makroekonomskoga upravljanja u međuvremenu je internacionalizacijom tržišta novca i kapitala, dalekosežno “blokirano” keynesijansko upravljanje gospodarstvom (Scharp, 1987.). Usto su zbog globalizacije enormno narasli politički i nacionalnoekonomski troškovi samoizoliranja nacionalnih tržišta ili podržavanja kriznih “ključnih industrija”, oboje dugo vremena omiljeni instrumenti reguliranja nacionalnih ekonomija, tako da su liberalizacija tržišta i privatizacija poduzeća čak i u infrastrukturnome području, u međuvremenu, jedva još sporni. Ukratko: Gospodarskopolitički instrumentarij “modernoga kapitalizma”, kako ga je Andrew Shonfield opisao sredinom šezdesetih godina (Shonfield, 1965.), zbog globalizacije ekonomije potpuno je zastario i postao krajnje neupotrebljivim.

Problemi sistemskoga i lokacijskoga natjecanja imaju drukčiju logiku. Oni nastaju zato što su, zbog sve jače globalne integracije poduzeća i tržišta, ne samo nacionalne ekonomije, nego i nacionalne politike izložene jačem natjecanju. Nacionalne države moraju se, primjerice, zbog povećane mobilnosti faktora proizvodnje sve više natjecati za ostanak i pritjecanje kapitala. I ta konkurencija može negativno utjecati na sposobnost djelovanja nacionalnih država, ali u ovome slučaju ne zato što su njihovi upravljački instrumenti postali nedjelotvornima, nego zato što bi njihovu primjenu mogla “kazniti” poduzeća. Zato su postojeće tržišne regulacije izložene opasnosti “deregulacijske utrke” među državama; a istodobno poduzeća mogu nove zahvate u tržišta lakše odbiti upućujući na nepostojanje adekvatnih regulacija drugdje.

Ukupno se problemima efektivnosti i učinkovitosti znatno ograničava prostor djelovanja nacionalnih vlada. Time je nacionalna država nedvojbeno izgubila dio svoga repertoara djelovanja i svojih kapaciteta. Ne može se, dakako, jasno odrediti koliki je taj gubitak. U razvijenim industrijskim društvima globalizacija privrede, kulture i društva dobiva svoju posebnu političku razornost stoga što je tamo, nakon Drugoga svjetskog rata, s demokratskom državom dobiti nastala takva institucija prema kojoj su upravljena i još se upravljaju opsežna društvena sigurnosna očekivanja. Globalizacijom se u tim zemljama stvara *dilema upravljanja*: na jednoj strani državni upravljački repertoar gubi svoju djelotvornost, na drugoj su očekivanja od države – barem u Europi – i dalje visoka. Neokonzervativne “revolucije” 1980-ih godina to su mogle tek neznatno pro-

mijeniti. Zato se razvijena industrijska društva nalaze pred načelnim političkim izazovom da nađu novu ravnotežu između dvaju zahtjeva koji se sve teže međusobno mogu uskladiti: zahtjev za gospodarskom učinkovitošću, s jedne strane, i očekivanjima u pogledu socijalne sigurnosti i pravednosti, s druge strane (Giddens, 1999.).²

Pričuve za djelovanje nacionalne države u globalizacijskome razdoblju

Kakvu ulogu ima nacionalna država u takvim uvjetima? Je li ona time, ukupno uzevši, izgubila svoje mogućnosti da postigne hitne i svima zajedničke političke ciljeve kao što su puna zaposlenost, socijalna sigurnost, unutarnji i vanjski mir te zaštita prirodna okoliša? Postojeća empirijska istraživanja pokazuju da ne bismo trebali podcijeniti državu, pritom mislim na nacionalnu državu. Globalizacija nipošto ne znači “kraj politike”. Država i nadalje posjeduje povijesno jedinstvene kapacitete djelovanja i pomoću njih može i ubuduće postići mnogo više nego samo “biti u volji nomadskim masama kapitala” (Koch, 1997.: 770). Posve je očito da u svim zemljama nisu niti na jednak način nastupile negativne posljedice globalizacije kojih su se mnogi bojali. Dosad među državama nije bilo utrke u snižavanju poreza, deregulaciji privrede ili smanjivanju ekoloških upravljačkih kapaciteta, kao što to godinama prognoziraju kritičari globalizacije.

Naprotiv, nacionalna država još uvijek posjeduje velike prostore djelovanja u bitnim, ekonomskom globalizacijom jako zahvaćenim područjima politike kao što su ekonomska, socijalna i ekološka politika (Jänicke, 1996.; Weiss, 1998.; Scharpf, 2000.; Scharpf/Schmidt, 2000.). A ona i te kako može koristiti te kapacitete djelovanja za postizanje središnjih ciljeva demokratske države dobrobiti. Primjerne su za to neke manje europske zemlje, posebice Nizozemska, Danska i Švicarska. Te zemlje, koje bi zbog otvorenosti svojih privreda prema svjetskome tržištu morale zapravo biti osobito jako pogođene posljedicama globalizacije, ne samo što su očito uspjele smanjiti broj nezaposlenih posljednjih dvadeset godina (odnosno imati nisku nezaposlenost), nego imaju i pionirsku ulogu u ekološkoj politici – a sve im je to uspjelo bez bitnoga ugrožavanja socijalne sigurnosti i bez preopterećivanja javnih proračuna.

Rezultati naših vlastitih studija³ o zemljama razjašnjavaju da su se sve te države sučeljavale, doduše, s očekivanim problemima državnoga upravljanja, ali da dosad ni u jednome polju politike što smo ih istraživali nije došlo do – teorijski često prognozirana – “*race to the botton*” državnoga reguliranja i financiranja. Jedva se mogu doka-

² To uključuje činjenicu da bi dio ovdje opisanih globalizacijskih problema morao postojati samo u manjim razmjerima u zemljama sa slabije razvijenim sigurnosnim sustavima države dobrobiti ili nižim društvenim sigurnosnim očekivanjima. U takvoj bi konstelaciji valjalo ispitati u kojoj su mjeri pretpostavke navedene u globalizacijskoj literaturi za visokorazvijene demokracije države dobrobiti prikladne i za istočnoeuropska transformacijska društva.

³ Predmet su našega usporednog istraživanja tri područja politike (porezna politika, ekološka politika, istraživačka i tehnolojska politika) u četirima zapadnoeuropskim zemljama (Njemačkoj, Nizozemskoj, Švedskoj, Švicarskoj).

zati izravni negativni utjecaji ekonomske globalizacije na državnu politiku, premda su se sadržaji politike posljednjih dvadeset godina većinom znatno izmijenili. Mislim da za to postoje tri razloga: prvo, *institucijske prilagodbene pričuve* modernih demokracija, drugo, razvoj i primjena *novih političkih upravljačkih instrumenata* i, treće, *inteligentno korištenje međunarodnih kooperacijskih prisila* za nacionalne političke inovacije.

Usporedna analiza ponajprije pokazuje da uspješne male europske države raspolažu znatnim i u globalizacijskoj raspravi dosad uvelike previđanim ili podcjenjivanim *institucijskim prilagodbenim pričuvama*. U tome slučaju postojeće političke i društvene institucije omogućuju takvu preradbu vanjskih prisila *unutar* neke zemlje da se smanjuju problemi sistemskoga i lokacijskoga natjecanja *među* zemljama. Već je prije niz godina Katzenstein obradio konstelaciju međunarodnih ekonomskih prisila i nacionalnih institucija u svojim radovima o ekonomskoj i industrijskoj politici malih europskih država (Katzenstein, 1984., 1985.), a najnovija Scharpfova analiza (2000.) o radno-tržišnoj i socijalnoj politici uvjerljivo je pokazala da se značenje nacionalnih institucija nije smanjilo zbog ekonomske globalizacije, nego je, naprotiv, poraslo. Naša vlastita istraživanja o zemljama pokazala su da, pritom, ne samo usklađenost između institucijske opreme neke zemlje i političkih strategija nacionalnih vlada ima bitnu ulogu, nego, također, elastičnost i prilagodbena sposobnost postojećih političkih i društvenih institucija.

To se dobro može ilustrirati na *primjeru porezne politike* (Wolf, 2002.). Bilo je, dođuse, zemalja koje su – posve uspješno – pokušavale niskim poreznim stopama iskoristiti za sebe veću transnacionalnu pokretljivost poduzeća. U zapadnoj Europi najbolji je primjer za to, nedvojbeno, Irska. Međutim, upadljivo je da takvi slučajevi nisu u Europi izazvali među zemljama utrku u snižavanju poreza od koje se, stalno iznova, strahovalo. Zašto su drugi mogli izbjeći te prilagodbene prisile? Kao što pokazuje međunarodna usporedba, za to postoji više mogućnosti: između ostalih, interna diferencijacija i korporativističko koncertiranje.

Prvu mogućnost, *internu diferencijaciju*, možemo promatrati u Švicarskoj. Zbog saveznoga sustava s njegovim velikim poreznopolitičkim kompetencijama za kantone razlike su u poreznome opterećenju *unutar* Švicarske bitno veće nego među zemljama OECD-a. Time su poduzeća imala u zemlji pri izboru lokacija veće mogućnosti izbora nego što bi to mogle ponuditi inozemne lokacije, barem, u zemljama OECD-a. Najbolji bi primjer za drugu mogućnost, *korporativističko koncertiranje*, bila Nizozemska. Nizozemska je proteklih dvadeset godina provela opsežnu i posve inovacijsku reformu poreznoga sustava, prema kojoj je porezno opterećenje sniženo, porezni sustav pojednostavljen, a ekološki aspekti u poreznoj politici ojačani. Takva je politika omogućena korporativističkim uključivanjem sindikata i poslodavaca na središnjoj razini, kojim su smanjeni poticaji na “*exit*” poduzeća.

Drugi je razlog, zbog kojega su izostale negativne posljedice globalizacije u nekim zapadnoeuropskim zemljama, razvijanje i korištenje *novih političkih upravljačkih instrumenata*. Nacionalne države na gubitke eficientnosti i efektivnosti svoga postojećeg instrumentarija nisu reagirale odustajanjem od upravljanja, nego razvijanjem novih, djelotvornijih upravljačkih instrumenata. Sva se ta sredstva odlikuju time što (a) nisu hijerarhijska niti direktivna; što (b) klasični upravljački mediji novac i pravo gube na značenju i (c) što adresati upravljanja imaju znatan prostor za odlučivanje pri formuliranju i realiziranju državnih zadanosti. U biti je, pritom, riječ o oblicima “procedural-

noga upravljanja”, na čije je prednosti Offe (1975.) upozorio već prije niz godina. Na taj se način mogu znatno sniziti troškovi realiziranja normi za adresate upravljanja i nadziranje poštovanja pravila od strane države. Razvoj takvih novih upravljačkih instrumenata nije neposredna posljedica globalizacije. On počinje već 70-ih godina 20. stoljeća i isprva je bio reakcija na deficite hijerarhijskoga upravljanja u demokracijama države dobiti. Globalizacija je, međutim, nedvojbeno pospješila i ubrzala razvoj takvih novih, “mekanih” upravljačkih instrumenata. Takvim novim upravljačkim instrumentima ne samo što je poboljšana djelotvornost državne regulacije, nego su, istodobno, i smanjeni njezini troškovi za poduzeća. Tako su znatno smanjene privlačnosti za poduzeća da premještanjem proizvodnih kapaciteta izbjegnu troškove državne regulacije.

Ekološka politika je dobar primjer za to. U tom su se području upravljački problemi uobičajenoga instrumentarija rano pokazali i izazvali intenzivnu “raspravu o instrumentima” (Mayntz, 1980.; König/Dose, 1993.). Rezultat te rasprave bio je razvoj upravljačkih instrumenata, koji su se jasno razlikovali od uobičajenih “*command and control*” uzoraka državnoga upravljanja. To su najrazličitije vrste sporazuma i pregovaračkih rješenja, koja, djelomice, odgovaraju primjeni postojećega prava i koje su, djelomice, stupile na mjesto prava (Mol i dr., 2000.). Broj takvih “ekoloških sporazuma” jako je porastao u Zapadnoj Europi od sredine 1980-ih; 1996. godine bilo je više od 300 takvih sporazuma u zemljama EU-a (Töller, 2002.). Oko dvije trećine tih sporazuma sklopljeno je u Njemačkoj i Nizozemskoj, pri čemu se nizozemska verzija ekološkoga sporazuma, takozvani “*covenanten*”, u međunarodnoj usporedbi smatra osobito djelotvornom (Tjong, 2002.). Ti su ekološki sporazumi znatno pridonijeli nizozemskim uspjesima u ekološkoj politici 90-ih godina. U upravljačko-teorijskoj perspektivi pritom je osobito zanimljivo da su takvi sporazumi u Nizozemskoj, većinom, prepleteni s poretkovno-pravnim instrumentima, dakle ne nadomještaju potpuno državu.

Treća se mogućnost poboljšanja efektivnosti i efijencije državnoga upravljanja sastoji u inteligentnome korištenju *međunarodnih* kooperacijskih prisila za *nacionalne inovacije* politike. Nužnost međunarodne suradnje ne ograničava samo autonomni prostor djelovanja država, ona ga može, eventualno, istodobno i proširiti. To pretpostavlja, u biti, da nacionalne vlade uspijevaju međunarodnu suradnju preobraziti od igre nultoga zbroja u igru pozitivnoga zbroja. I za to je opet nizozemska ekološka politika osobito dobar primjer (Lieverink, 1997.). Nizozemska je od 80-ih godina 20. stoljeća svoju predvodničku ulogu u ekološkoj politici svjesno i ciljano povezala s kooperacijskim pristupom u EU i međunarodnim organizacijama. Na taj je način Nizozemskoj pošlo za rukom, prvo, izvesti znatan dio svojih ekološko-političkih koncepata i instrumenata i tako smanjiti nacionalne prilagodbene prisile prema međunarodnim normama. Istodobno su tako dogovorene međunarodne norme olakšale, također, prihvatljivost nacionalnih normi i njihov daljnji razvoj. Taj se politički pristup temelji na uskoj suradnji između nacionalne ekološke politike i vanjske politike u tome polju politiku (Lieverink, 1997.: 238 i d.).

Te mogućnosti smanjivanja efijencijskih i efektivitetskih problema državne politike, nastalih globalizacijom, nemaju sve zemlje na isti način niti su ih sve zemlje koristile u istome opsegu. Ali one jasno pokazuju da nacionalne države i u zapadnoeuropskim demokracijama države blagostanja još raspolažu djelotvornim instrumentima da ograniče “transnacionalnu moć izvlačenja” (Beck, 1998.: 25).

Transnacionalni režimi politike: novi oblici vladanja mimo nacionalne države

Unatoč ovim primjerima uspješnih politika u globalizacijskim uvjetima ne bi valjalo ni precjenjivati nacionalnu državu. Nedvojbeno je da ova ne može više sama riješiti političke upravljačke probleme izazvane globalizacijom. Ni osiguranje javne dobrobiti, ni zaštitu zdravlja i okoliša kao ni obranu od terorističkih prijetnji u razdoblju globalizacije ne mogu zajamčiti pojedine države koliko god one bile velike. Globalizacijom je doista nastala regulacijska i upravljačka praznina koja se unutar nacionalnih država više ne može popuniti.

Stoga je u međuvremenu došlo do znatne izgradnje i proširenja sposobnosti kolektivnoga rješavanja problema povrh nacionalne države (nadmacionalnom integracijom i međunarodnom suradnjom) i ispod razine nacionalne države (na regionalnoj i lokalnoj razini). To stvaranje institucija nije uvijek izazvano najnovijim globalizacijskim valom. Kao što znamo, osnivanje međunarodnih institucija i organizacija popratna je pojava stvaranja nacionalnih država i potječe još iz 19. stoljeća. Međutim, postoje dobri razlozi za pretpostavku da se činjenična relevantnost vladanja mimo nacionalne države proteklih dvadeset godina znatno povećala i da se, istodobno, institucijski oblici toga vladanja mijenjaju:

- nije se samo *kvantitativno* znakovito povećao broj državnih organizacija na međunarodnoj razini, nego, istodobno, i broj nedržavnih međunarodnih organizacija;
- *kvalitativno* se pojačala regulacijska i realizacijska kompetencija međunarodnih organizacija i nadmacionalnih institucija te njihovih građana. Navažniji bi primjer za to bile norme ljudskih prava UN-a, odredbe slobodne trgovine WTO-a i opsežne ugovorne odredbe EU-a.

Ukratko: Vladanje u duhu autoritativnoga postavljanja i realiziranja kolektivnih normi u međuvremenu je sve intenzivnije mimo nacionalne države te je u tu svrhu etablirano mnoštvo veoma različitih novih organizacija i institucija. Rezultat su toga razvoja složene nove arhitekture političke vladavine, čija se oblikovna načela u osnovi razlikuju od nacionalne države. Zato bih te nove oblike vladanja mimo nacionalne države nazvao "*transnacionalnim režimima politike*". U pojedinostima ti vladavinski oblici imaju najmanje *tri značajke*.

- Prvo, svoj *transnacionalni* doseg: oni integriraju – na ovaj ili onaj način – različite teritorijalne razine političkoga djelovanja iznad i ispod nacionalne države te različite tipove javnih i privatnih aktera. Sastavnice transnacionalnih režima politike mogu biti, osim nacionalnih država, najrazličitije međunarodne organizacije (MMF, WTO, OECD), nadmacionalni oblici regionalne integracije (EU, NAFTA, APEC), međunarodni režimi, ali i najrazličitije vrste nacionalnih i transnacionalnih interesnih grupa i socijalnih pokreta. Shodno tome je teritorijalni doseg takvih režima politike veoma varijabilan;⁴

⁴ To je razumijevanje pojma "transnacionalno" svjesno obuhvaćeno široko i premašuje njegovu uobičajenu uporabu u istraživanju o međunarodnim odnosima (Mayntz, 2000.).

- Drugo, svoju *policy-orijentaciju*: transnacionalnim režimima dominira jaka funkcionalna problemska orijentacija, bilo to unutar pojedinih polja politike, bilo to povrh njih. Adekvatno tome transnacionalni se režimi politike ne razgraničavaju teritorijalnim granicama, nego – kako god geografski određenim – *funkcionalnim problem-skim relacijama*.
- Treće, svoj *karakter režima*: područje transnacionalnih odnosa obilježeno je, unatoč svoj institucijskoj složenosti, upravo svojom “nesistemnošću” (Mayntz, 2000.).⁵ Ono se, stoga, može najbolje pojmiti kao “režim”. Time se, u opsežnijem smislu, misle ansamblu – formalnih i neformalnih – institucija, organizacija, aktera, odnosa, normi i pravila kao sudionika u zajedničkome donošenju i realiziranju kolektivno obvezatnih odluka.

Pojam “režima” koji se ovdje upotrebljava nije samo širi od pojma organizacije ili institucije, nego i od pojma države ili “političkoga sustava”.

Aktualan primjer: transnacionalna regulacija genetički manipuliranih živežnih namirnica

Način funkcioniranja i značenje transnacionalnih režima politike može se dobro objasniti na aktualnome primjeru reguliranja genetički manipuliranih živežnih namirnica (*genetically modified food*) (Strauss, 2002.). Takve namirnice bile su proteklih godina predmetom žestokih javnih i političkih kontroverzija. Kritičari ih podcjenjivački nazivaju *Frankenfood* i, načelno, odbijaju zbog nepoznatih i neuračunljivih zdravstvenih rizika. Moguće rješenje problema vidi se u dalekosežnim regulacijama proizvodnje i dopuštanja takvih živežnih namirnica. Za našu je konstelaciju presudno da to pojedine države ne mogu djelotvorno učiniti u uvjetima otvorenih privreda i svjetske trgovine. Čak i kad bi neka država mogla djelotvorno nadzirati, odnosno sprječavati prodaju genetički manipuliranih živežnih namirnica, to bi, nužno, izazvalo međunarodne trgovačke sukobe. Upravo je ta konfliktna konstelacija proteklih godina doista i nastala u tome području. Nacionalne isključivosti članica EU-a izazvale su ovdje ne samo znatne smetnje u Zajedničkome tržištu, nego i snažne sukobe između EU-a i SAD-a (Skogstad, 2002.).

Rješenje toga problema, ako se o tome već može govoriti, nađeno je u okviru jednog transnacionalnoga režima politike čija je jezgra međunarodna ustanova, vjerojatno uvelike nepoznata široj javnosti, *Codex Alimentarius* (Merkle, 1994.). Riječ je o zajedničkoj podorganizaciji Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) i Organizacije za prehranu i poljoprivredu (FAO) UN-a, koja se već četrdeset godina bavi problemima sigurnosti živežnih namirnica i koja je u tome sklopu stvorila gotovo 5.000 svjetskih standarda. Cilj je Kodeksa osigurati diljem svijeta jednake – a to znači: jednako visoke

⁵ O “sistemnosti” novih transnacionalnih oblika vladanja u literaturi se raspravlja kontroverzno. Zahtjevniji koncepti *Global Governance* odlikuju se time što, barem, teže za visokom mjerom integracije među raznim razinama djelovanja, institucijama i akterima, mada dopuštaju da nužna integracijska razina, zasad, još nije dosegnuta (Messner, 1998.). Kritičari globalizacije kao Hardt i Negri (2000.) vide, naprotiv, upravo u sistemnosti globalizacije njezinu osobitost u usporedbi s prijašnjim oblicima internacionalizacije.

– sigurnosne standarde za neki proizvod. U okviru toga Kodeksa posljednje je dvije godine jedna misija (= *task force*) izradila opsežan dogovor koji se smatra opsežnom osnovom za reguliranje sukoba oko genetički manipuliranih živežnih namirnica.⁶

Osim njegove striktno problemske relacije mogu se prepoznati posebnosti transnacionalnoga režima politike i po sastavu te misije koja je imala, ukupno, 226 članova. Njoj nisu pripadali samo uobičajeni izaslanici država članica Kodeksa, nego i desetine predstavnika nevladinih organizacija i poduzeća. Bili su zastupljeni svi zagovornici oprečnih pozicija, proizvođačka poduzeća kao Monsanto, kritičke nevladine organizacije kao *Greenpeace International*; genetičkoj manipulaciji sklona Vlada SAD-a i prema toj manipulaciji skeptična Francuska vlada. S obzirom na takav sastav, bilo je čudo već to što je uopće postignut neki dogovor; više je nego zanimljivo to što je taj dogovor postignut u relativno kratkome vremenu i što sadržajno, i te kako, zadovoljava.⁷

Ne bih želio precijeniti ovaj primjer, pogotovu što dogovorom u misiji problem još nije posve riješen. Još ga treba formalno prihvatiti 165 članova Kodeksa, a, dakako, nije još osigurana njegova realizacija od strane država članica. Ipak primjer veoma dobro pokazuje kako se, u međuvremenu, vlada mimo nacionalne države, bilo to u okviru postojećih međunarodnih organizacija kao u slučaju *Codex Alimentarius*, bilo to u obliku novostvorenih institucija kao mnoštva međunarodnih režima u oblasti ekološke politike (Zürn, 1998.).

Kao rezultat toga razvoja očitava se sustav složenoga vladanja, koji se u dvostrukome pogledu razlikuje od nacionalnodržavnoga oblika kolektivnoga rješavanja problema. Prvo, *nacionalna* razina gubi svoj monopolni položaj pri kolektivnome rješavanju problema. Nacionalnu državu zamjenjuje arhitektura državnosti u kojoj su institucijski izdiferencirane i integrirane različite razine vladanja. U toj novoj arhitekturi nacionalna država ima, i nadalje, bitnu i nezaobilaznu ulogu, ali ona nije više suverena u uobičajenom smislu. Pritom nije više riječ o međunarodnim organizacijama u uobičajenom smislu, ali ni o prethodnome obliku federativno ustrojene “svjetske države” (Höffe, 1999.). Tome valja dodati, drugo, da s novim oblicima složenoga vladanja *državni* oblik gubi svoj monopolni položaj pri kolektivnome rješavanju problema. Kolektivno obvezujuće odluke ne donosi više jedino sama država ili suverene države među sobom, nego uz sudjelovanje društvenih aktera, ponekad čak privatnih subjekata “mimo države” (Cuttler i dr., 1999.; O’Brien i dr., 2000.). Ukratko: Nacionalna se država preobražava u “transnacionalnu kooperacijsku državu” (Beck, 2002.).

Transnacionalni režimi politike i nezaobilaznost nacionalne države

Ali nacionalna država ne će nestati s ovim preuređenjem političke vladavine. Pri novim transnacionalnim arhitekturama vladanja nije riječ o “razdržavljenju” politike, nego

⁶ *Codex Alimentarius Commission*, kako glasi službeni naziv, osnovano je 1963. godine. Članovima mogu postati sve države članice i pridruženi članovi FAO-a ili WHO-a. Ono ima svoje tajništvo, vlastiti proračun, statute i pravila postupanja koja je samo izradilo (Merkle, 1994.: 17-20).

⁷ To vrijedi i u usporedbi s uobičajenim procesima odlučivanja u *Codex Alimentarius Commission*, koje unatoč većinskome načelu smatraju “imobilnim” (Merkle, 1994.: 21).

o transformaciji političke vladavine, u kojoj nacionalne države imaju, i nadalje, veliku i nezaobilaznu ulogu: “*Nation states have become enmeshed in and functionally part of a larger pattern of global transformations and global flows*” (Held i dr., 1999.: 49). Država kao nacionalna država iz više je razloga nezaobilazna u tim novim oblicima složena vladanja:

- *prvo*, ona posjeduje sa svojim poreznim monopolom, i nadalje, povlašten pristup finansijskim resursima;
- *drugo*, još uvijek raspoláže jedinstvenim institucijskim aparatom za primjenu kolektivno obveznih odluka;
- i, *treće*, njezine institucije imaju, i nadalje, daleko veću legitimacijsku snagu vezanja kao međunarodne organizacije i mrežišta politike. Posljedica je toga da uspjeh vladanja *mimo* nacionalne države ovisi, poglavito, o *samim* nacionalnim državama. Njihova *kooperacijska spremnost* i *kooperacijska sposobnost* jedna je od presudnih – ako ne i presudna – pretpostavka učinkovitosti transnacionalnih režima politike. A oboje, i kooperacijska spremnost država i njihova kooperacijska sposobnost, ne mogu se, bez oklijevanja, pretpostaviti.

Načelno možemo u tome sklopu razlikovati četiri tipa država:

- *prvo*, tip “kooperacijske države”. Riječ je o državama koje su i spremne i sposobne za suradnju. To je tip države na kojemu se temelji nadnacionalna integracija u Europi;
- *drugo*, tip “*egoistične države*”. U tome bi slučaju države bile, doduše, načelno sposobne za suradnju, ali one za to, iz najrazličitijih razloga, nisu spremne. Toj kategoriji pripadaju dominantne države koje žele iskoristiti svoju ekonomsku i vojnu snagu za unilateralno postizanje svojih ciljeva; ali tome pripadaju i “lupeške države” (*rogue states*) koje svjesno ne poštuju međunarodne norme kako bi postizale vlastite (državne) ciljeve; tu su, na koncu male države koje postojeće regulacije oportunistički iskorištavaju za sebe (porezne oaze itd.);
- *treće*, tip “slabe države”. To su države koje su, doduše, spremne za suradnju, ali kojima nedostaju unutarnje (institucijske, personalne i finansijske) pretpostavke za realiziranje međunarodnih sporazuma. Tu je većinom riječ o afričkim i azijskim nerazvijenim državama ili državama u raspadu (*declining states*);
- *četvrto*, na posljetku, tip “*razbojničke države*”. Te države nisu ni sposobne ni spremne za suradnju. Riječ je o posebnoj varijanti “lupeške države”. Ovdje se država, zbog svojih unutarnjih slabosti, zloupotrebljava kao operacijska baza za međunarodne kriminalne ili terorističke organizacije.

Primjeri iz najnovije prošlosti bili bi Kolumbija i Afganistan. Ovo nipošto nisu samo hipotetične mogućnosti. Pogled na sadašnje stanje pokazuje da je tip kooperacijske države, očevidno, u manjini. Najnoviji razvoji politike SAD-a pokazuju da se, čak, ni sve zapadne demokracije ne mogu, nedvojbeno, svrstati u ovaj tip. Napustimo li područje “svijeta OECD-a”, tada on postaje iznimkom. Višekratno je upozoravano na to da pojam globalizacije dovodi u zabludu jer je njezin doseg ograničen, u biti, na manje područje zemalja OECD-a, dakle na razvijene industrijske zemlje i mali broj onih koje im se razvojno približavaju. To ne vrijedi samo za ekonomsku globalizaciju, nego i za po-

litičku globalizaciju. Noviji razvoj državnosti izvan svijeta OECD-a pokazuje da tamo mnogostruko ne postoje uvjeti za djelotvorno sudjelovanje u transnacionalnim režimima politike (van Crefeld, 1999.).

To upravo vrijedi za nacionalnu državu. U sve većim dijelovima Afrike i Azije možemo opažati raspad državnosti, dakle razrješenje državnoga monopola sile u unutarnjosti, a stvaranje novih ili obnavljanje starih oblika plemenske vladavine (von Trotha, 2000.; Schlichte/Wilke, 2000.). To snažno utječe na doseg i učinkovitost novih oblika globalnoga vladanja. Ako nacionalna država kao akter sposoban za djelovanje ispada u nekim regijama svijeta, to mora, nužno, ograničiti doseg globalnoga vladanja i njegovu učinkovitost (Grande, 2001.). Ta se praznina ne može popuniti, također, drugim oblicima stvaranja društvenoga poretka, akterima civilnoga društva (posebice nevladinim organizacijama) ili tržištima. U slučaju tržišta poznato je da ona ne mogu uspjevati bez sankcijskom silom osiguranoga državnog sustava pravila, koji jamči vlasničko pravo i snižava transakcijske troškove. Slično vrijedi za aktere civilnoga društva. I njima su često potrebne državna organizacijska pomoć i kapaciteti djelovanja nacionalne države za postizanje vlastitih ciljeva.

Zato ne bismo trebali precijeniti značenje i učinkovitost novih oblika vladanja mimo nacionalne države. Ako su moje dosadašnje pretpostavke točne, tada prava opasnost za nacionalnu državu u razdoblju globalizacije ne bi postojala u tome što ona ustupa dio svoje suverenosti novim oblicima globalnoga vladanja niti u tome što gubi u sposobnosti za djelovanje prema gospodarstvu. Pravi je problem zapravo širenje svuda po svijetu *novih zona nemogućnosti vladanja*. Time mislim na područja u kojima nema funkcionalnih tržišta ni uspješnih nacionalnih država pa niti djelotvornih oblika globalnoga vladanja, a u kojima prevladavaju lokalne (i)racionalnosti, partikularni interesi, neformalni oblici vladavine i nekontrolirani oblici sile.

S njemačkoga preveo

Tomsilav Martinović

Literatura

Albrow, Martin, 1998.: *Abschied vom Nationalstaat*, Suhrkamp, Frankfurt/M.

Beck, Ulrich, 1997.: *Was ist Globalisierung?* Suhrkamp, Frankfurt/M.

Beck, Ulrich, 1998.: *Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich? – Eine Einleitung*, u: Beck, Ulrich, *Politik der Globalisierung*, Suhrkamp, Frankfurt/M.: 7-66

Beck, Ulrich, 2002.: *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie*, Suhrkamp, Frankfurt/M.

van Crefeld, Martin, 1999.: *Aufstieg und Untergang des Staates*, Gerling Akademie Verlag, München

Cutler, Claire/ Haufler, Virginia/ Porter, Tony (ur.), 1999.: *Private Authority and International Affairs*, State University of New York Press, New York

- Giddens, Anthony, 1998.: *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*, Suhrkamp, Frankfurt/M.
- Grande, Edgar, 1999.: Dominiert der globale Markt die Politik? Globalisierung und die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten, *Der Bürger im Staat*, (49) 4: 205-211
- Grande, Edgar, 2001.: Die neue Unregierbarkeit. Globalisierung und die Grenzen des Regierens jenseits des Nationalstaats, u: Fricke, Werner (ur.), *Jahrbuch Arbeit und Technik*, 2001./2002., J.H.W. Dietz, Bonn: 95-110
- Grimm, Dieter, 1987.: Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition, u: Grimm, Dieter, *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt/ M.: 53-83
- Habermas, Jürgen, 1998.: *Die postnationale Konstellation*, Suhrkamp, Frankfurt/M.
- Hardt, Michael/ Negri, Antonio, 2000.: *Empire*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Held, David/ McGrew, Anthony/ Goldblatt, David/ Perraton, Jonathan, 1999.: *Global Transformations. Politics, Economics, and Culture*, Polity Press, Cambridge
- Höffe, Otfried, 1999.: *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, C.H. Beck, München
- Jänicke, Martin, 1996.: *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung – Bilanz – Erfolgsbedingungen*, Edition Sigma, Berlin
- Katzenstein, Peter, 1984.: *Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry*, Cornell University Press, Ithaka
- Katzenstein, Peter, 1985.: *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press, Ithaka
- Koch, Claus, 1997.: Im Diesseits des Kapitalismus, u: Bohrer, Karl Heinz/ Scheel, Kurt (ur.), *Kapitalismus als Schicksal? Zur Politik der Entgrenzung* (Sonderheft Merkur) Klett-Cotta, Stuttgart: 763-777
- König, Klaus/ Dose, Nicolai (ur.), 1993.: *Instrumente und Formen staatlichen Handelns*, C. Heymanns, Köln
- Liefferink, Duncan, 1997.: The Netherlands: a net exporter of environmental policy concepts, u: Andersen, Mikael Skou/ Liefferink, Duncan (ur.), *European environmental policy: the pioneers*, Manchester University Press, Manchester: 210-250
- Mayntz, Renate (ur.), 1980.: *Implementation politischer Programme*, Athenäum, Königstein/ Taunus
- Mayntz, Renate, 2000.: *Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt. MPfG Discussion Paper 00/3*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
- Merkle, Rüdiger, 1994.: *Der Codex Alimentarius der FAO und WHO. Die Entwicklung von Codex Standards und deren Auswirkungen auf das Europäische Gemeinschaftsrecht und die nationalen Lebensmittelrechte*, Verlag P.C.O. Bayreuth, Bayreuth
- Messner, Dirk, 1998.: Architektur der Weltordnung. Strategien zur Lösung globaler Probleme, u: *Internationale Politik*, (53) 11: 17-24
- Mol, Arthur/ Lauber, Volkmar/ Liefferink, Duncan (ur.), 2000.: *The Voluntary Approach to Environmental Policy. Joint Environmental Policy-making in Europe*, Oxford University Press, Oxford

- O'Brien, Robert/ Goetz, Anne Marie/ Scholte, Jan Aart/ Williams, Marc, 2000.: *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge University Press, Cambridge
- Offe, Claus, 1975.: *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*, Suhrkamp, Frankfurt/M.
- Ohmae, Kenichi, 1996.: *Der neue Weltmarkt. Das Ende des Nationalstaats und der Aufstieg regionaler Wirtschaftszonen*, Hoffmann & Campe, Hamburg
- Reinhard, Wolfgang, 1999.: *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, C.H. Beck, München
- Rosecrance, Richard, 2001.: *Das globale Dorf. New Economy und das Ende des Nationalstaats*, Patmos, Düsseldorf
- Scharpf, Fritz W.; 1973.: Komplexität als Schranke der politischen Planung, u: Scharpf, Fritz W., *Planung als politischer Prozeß: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Suhrkamp, Frankfurt/M.: 73-113
- Scharpf, Fritz W., 1987.: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Deutschland. Das "Modell Deutschland" im Vergleich*, Campus, Frankfurt/M.
- Scharpf, Fritz W., 2000.: The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options, *Journal of European Public Policy*, (7) 2: 190-228
- Scharpf, Fritz W./ Schmidt, Vivian A. (ur.), 2000.: *Welfare and Work in the Open Economy*, 2 Volumes, Oxford University Press, Oxford
- Schlichte, Klaus/ Wilke, Boris, 2000.: Der Staat und einige seiner Zeitgenossen. Zur Zukunft des Regierens in der "Dritten Welt", u: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (7) 2: 359-384
- Scholte, Jan Aart, 2000., *Globalization. A Critical Introduction*, St. Martin's Press, New York
- Shonfield, Andrew, 1965.: *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Privat Power*, Oxford University Press, Oxford
- Skogstad, Grace, 2002.: *Legitimacy, Democracy and Multi-Level Regulatory Governance: The Case of Agricultural Biotechnology*. Paper prepared for the workshop on "The Reconstitution of Political Authority in the 21st Century", Centre for International Studies, University of Toronto, 15.-16. ožujka 2002.
- Strauss, Stephen, 2002.: Truce called in "frankenfood" fight, u: *The Globe and Mail*, 26. ožujka 2002.: 15-16
- Tjong, Henri, 2002.: *Institutional Dynamics in Environmental Corporatism. The Impact of Market and Technological Change on the Dutch Polder Model*. Preprint No. 2002./1, Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn
- Töller, Annette Elisabeth, 2002.: *Politische Steuerung durch Umweltabkommen*. Beitrag für die Tagung "Politische Steuerung und neue Staatlichkeit" der DVPW-Sektion "Staatslehre und politische Verwaltung", München, 13.-15. 6. 2002.
- von Trotha, Trutz, 2000.: Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit, *Leviathan* (29) 1: 253-279

Weiss, Linda, 1998.: *The Myth of the Powerless State. Governing the economy in a Global Era*, Polity Press, Cambridge

Wolf, Dieter, 2002.: *Blockierte territoriale Reaktion und nationalspezifische funktionale Reaktion zur Begrenzung der Exit-Option des Kapitals*, neobjavljen rukopis, TU, München

Zürn, Michael, 1998.: *Regieren jenseits des Nationalstaats*, Suhrkamp, Frankfurt/M.

Edgar Grande

*FROM THE NATIONAL STATE TO THE TRANSNATIONAL REGIME
OF POLITICS – THE STATE’S GOVERNING ABILITY IN THE ERA OF
GLOBALIZATION*

Summary

The author’s starting assumption is that globalization institutionalizes new forms of governance, but that this does not diminish the significance of the national state; on the contrary. Globalization forces the advanced industrial societies to find a new balance between the calls for economic efficacy and the expectations regarding social security. On the other hand, national states have avoided the impact of globalization primarily owing to the, first, *institutional acclimatizing reserve* of modern democracies, second, the development and the application of the *new political governing instruments* and, third, the *intelligent usage of international cooperational pressures* in favour of national political innovations. However, all this does not mean that the national state has gone through globalization unscathed. A new architecture of political governance has emerged, called by the author the *transnational regimes of politics*. They include, besides the national states, the international organizations such as WTO, the regional integrations (EU, NAFTA), as well as a variety of national and transnational interest groups and movements. The author concludes that the efficacy of the new forms of governance must not be overrated. Also, the basic problem today is the expansion of the areas lacking functional markets, successful national states or global forms of governance.

Key words: globalization, national state, transnational regimes of politics, the state’s managing ability



Mailing address: Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Technische Hochschule München, Lothstr. 17, D 80335 München.

E-mail: Edgar.Grande@pol.wiso.tu-muenchen.de