

**Ђорђе Стојановић**

*Институт за политичке студије, Београд*

**Живојин Ђурић**

*Институт за политичке студије, Београд*

**Љубиша Деспотовић**

*Факултет за културу и медије, Мегатренд Универзитет, Београд*

## **КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР ЗА АНАЛИЗУ ДРЖАВНОГ КАПАЦИТЕТА\***

### **Сажетак**

Овај рад критички анализира различите концептуалне приступе у теоријском третману модерне државе. Излажући недостатке веберијанског приступа држави, фокус се помера са државе као креатора правила и ексклузивне употребе насиља за поштовање одлука које доноси на многобројне форме интеракције више засебних система карактеристичних за свако људско друштво. У том смислу држава има и ограничену аутономност која није фиксирана. Уважавајући поделу на деспотску и инфраструктурну моћ државе, рад такође анализира и однос државног капацитета и демократије, однос између државног, политичког и административног капацитета, утицај процеса глобализације на државне капацитете и сувереност, те, коначно, истражује важност вертикалног и хоризонталног легитимитета за класификовање на слабе и јаке држава. Рад се закључује са наглашавањем међусобно оснажујуће релације између нивоа државног капацитета и нивоа демократије, са афирмацијом улоге државе и у ери глобализације и са позиционирањем односа држава-друштво као есенцијалног за разумевање државног деловања.

---

\* Овај текст је настао као део рада у оквиру пројеката бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Кључне речи: држава, државни капацитет, политички капацитет, административни капацитет, политичке институције, демократија, глобализација.

Држава је такоређи одувек била тема („*agitata res*“) која је више или мање уживала статус „незаобилазне“ у социолошким и политиколошким истраживачким агендама. Са јачањем више-димензионалног процеса глобализације расле су и расправе о новом положају (националне) државе у распону од тврдњи које су, уважавајући конституисање мрежа наднационалних институција и аналогног измештања чворишта моћи, пледирале за њено „обесмишљавање“ и/или „распадање“, до, релативно блажих поставки, које су, уважавајућу чињеницу да се државна власт сужава или дели са другим изворима власти, пледирале за сигнификантну промену њене улоге и функција. Држава, наравно, није „поражена“ ни и у епохи глобализације: успела је да задржи изузетно важну позицију. Наравно, та позиција је зависна од степена довршености институција: слабе државе немају тај „луксуз“ да апсорбују позитивне ефекте глобализације на државу (понајпре као могућност широко постављених друштвено-заштитничких интервенција и перманентног професионалног усавршавања) него су примарно усредсређене на конституисање (то јест подизање) адекватних институција. При томе, целокупна представа о потребним активностима је базирана на једном унисоном (наметнутом) схватању државног капацитета карактеристичном за јаке државе, што пројектоване захтеве за метаморфозом слабих држава у јаке чини, готово увек, „помало“ нереалним и „утопистичким“. То је повезано и са „дилемом државне снаге“<sup>(1)</sup> - слабе државе, без обзира на то што су по правилу оптерећене ауторитативном влашћу, немају потпуну контролу над локалним центрима моћи, бирократија им је или опоруна, или политички профилисана, или оптерећена корупцијом, друштво декомпоновано дуж различитих (религиозних, етничких, културних и др.) граница, а институције недовољно снажне да изнесу. Императив је изградња јединства унутар друштва, конструкција националног идентитета, и пропорција између обезбеђених услуга и нивоа (друштвеног) издвајања (екстраховања). Међутим, да би се то постигло прибегава се деловању које повећава друштвене тензије и редукује лојалност.

Оно што раздваја ранију аналитичку заинтересованост за државу од постојеће аналитичке констелације је премештање усред-

1) Holsti, K. J. *The state, war, and the state of war*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, стр. 116-117.

сређености са управе као агрегације различитих индивидуалних функција или пропитивања ограничене „механике“ неких институција унутар држава ка административном апарату, где административно обухвата екстраховање ресурса, контролу и принуду, те одржавање политичког, легалног и нормативног поретка у друштву. Ово мање или више подразумева отклон према друштвено-детерминистичким претпоставкама плурализма, структурно-функционалистичког девелопментализма и различитих варијанти нео-марксизма, што никако не значи њихово потпуно и безусловно одбацивање, потреба за истраживањем односа државе према социоекономском и социокултурном контексту остаје битан фактор у пропитивању државног капацитета.<sup>2)</sup> Међутим, на делу је још оштрија варијанта, концептуално супротстављање митолошкој перцепцији непропитујућег државног јединства и државне свемогућности, будућност истраживачких опсервација државе ће се вртити око идеје да се аутономија државе и државног капацитет третирају кроз призму ангажовања државе и других релевантних друштвених снага (друштвених група) у смислу узајамног мењања и ограничавања државе.<sup>3)</sup> Уважавајући горе речено, овај рад ће, са једне стране, покушати установити однос између различитих моћи које карактеришу државу и покушати одредити како различите праксе државних и недржавних (друштвених) актера утичу на формулисање онога што се може одредити као државно подручје проишло на компететивности са друштвеним (под)системима, те, са друге стране, регистровати компатибилно феноменолошко раздвајање државног капацитета, од политичког и административног капацитета, зависност његовог карактера од интеракције државе и друштва, односа према демократији и глобализацији, те на крају мета-аналитички дефинисати „континуум“ на чијим се једном крају налази слаба држава а на другом јака држава.

2) Види Evans, P., B., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (ed.) *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

3) Види Migdal, J. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1988.; Migdal, J. S., Kohli, A., Shue, V. (ed.) *State power and social forces: domination and transformation in the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.; Migdal, J. S. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

## МОДЕРНО СХВАТАЊЕ ДРЖАВЕ

Пре свега, треба нагласити да се идеалтипски „глорификована“ држава, она која има доминатну аналитичку позицију, што је сугерисано и у самом уводу, може разматрати из три угла: (1) она се може третирати као актер са властитим интересима, који не одражавају нужно и интересе друштва (овај приступ као јаку државу истиче ону која је аутономношћу у односу на друштво добила и капацитет да се понаша у смеру испуњења својих интереса); (2) државно деловање се може позиционирати и као односно према друштву и анализирати унутар специфичног друштвено-економског и друштвено културног контекста; и (3) државна аутономија и њени капацитети се могу схватити као финални резултат надметања између државе и друштвених снага.<sup>4)</sup> При томе, државна снага се одређује као комбинација државне аутономије и државног капацитета, где се аутономија, као што је у уводу већ назначено, реферира на државну способност да, независно или насупрот широком спектру различитих друштвеним интересима, формулише властите интересе (држава може бити независна у неким а зависна у другим доменима), док се капацитет одређује као државна способност социјалне имплементације дистинктних стратегија за реализацију економских, политичких и друштвених циљева. Додајмо овоме да се успех државе као решења за проблем политичког поретка може објаснити из три различита али међусобно повезана угла: (1) преко више или мање ненамераваног процеса, квинтесенцијалног заштитног рекета са легитимизацијом,<sup>5)</sup> оријентисаног на учвршћивање останка на власти државних елита, које нуде безбедност у замену за екстраховање ресурса; (2) преко процеса друштвеног уговарања (либерална традиција) који денотира одрицање од неограничене слободе зарад живота у цивилном поретку као гаранту безбедности и простору са одређеном, незаобилазном политичком легитимношћу; (3) преко третмана државе као ефикасног механизма обезбеђења имовинских права и осигуравања тржишта за развој капитализма (политичко економска традиција), са припадајућом борбом за редистрибуцију и благостање.<sup>6)</sup>

4) Barkey, K., Parikh, S., „Comparative Perspectives on The State“, *Annual Review of Sociology*, 17, 1991, стр. 525.

5) Tilly, C., „War-Making and State-Making as Organized Crime“, у Evans, P., Rueschemeyer D., T. Skocpol (ed.) *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985. стр. 169.

6) Milliken, J. и Krause, K., „State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies“, *Development and Change*, 33(5), 2002, стр. 755-756.

За Макса Вебера (Max Weber), мислиоца чије промишљање државе има статус класичног резоновања са изузетно великим утицајем, политика означава „тежњу ка учествовању у моћи или ка утицају на расподелу моћи било између држава или између група људи у држави у којој живе“, а савремена држава, која контролише сва средства политичког уређивања, представља принудну асоцијацију која организује власт (има облик установе), она је „компулзорна политичка организација“ чије „административно особље успешно подржава претензије на монопол легитимне употребе физичке силе у спровођењу свога [државног] поретка“. <sup>7)</sup> По њему, дакле, „држава представља однос владавине људи над људима ослоњен на средство легитимне (а то значи: као легитимно посматране) примене силе“, формално обележје модерне државе је постојање „административног и легалног поретка подложног променама преко закона, чему су усмерене и организоване активности административног особља, које је такође контролисано прописима“, још прецизније, „држава је она људска заједница која (успешно) претендује на то да унутар одређене територије за себе резервише монопол легитимне примене физичке силе“. <sup>8)</sup> Вебер региструје како су државе циљно (може се рећи и функционално) оријентисане асоцијације, али због тога што се не могу обухватити баш сви циљеви (сврхе или функције), он се опредељује за дефиницију преко њиховог заједничког именитеља: средства схваћеног као употреба силе. При томе, као базичне функције модерне државе се подразумевају: (1) обезбеђење унутрашње и спољне безбедности, то јест јавног поретка; (2) обезбеђење одређеног нивоа легитимне репрезентације; те (3) обезбеђење богатства и благостања, економске функционалности. <sup>9)</sup>

Кристофер Пирсон (Christopher Pierson) издваја следеће механизме државе: (1) монопол контроле средстава за насиље или физичку принуду (при томе, физичка сила није једини, па чак ни најчешћи, начин управљања државом, заправо - држава има позицију јединог извора права на употребу физичке принуде); (2) територи-

7) Вебер, М. „Политика као позив“, у Глигоров, В. *Критика колективизма: либерална мисао о социјализму*, Филип Вишњић, Београд, 1988, стр. 56, 60.; Gerth, H. H., Wright Mills, C. (ed.) *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1946, стр. 78, 82.; и Weber, M. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, University of California Press, Berkeley, 1978, стр. 54.

8) Вебер, М. „Политика као позив“, оп. cit., стр. 56.; и Weber, M., *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, оп. cit., стр. 56.

9) Види Milliken, J., Krause, K. „State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies“, *Development and Change*, 33(5), 2002, стр. 753-762; и Schwarz, R., „Post-Conflict Peacebuilding: The Challenges of Security, Welfare and Representation“, *Security Dialogue*, 36(4), 2005, стр. 433-436.

јалност (овде је важно напоменути да државе не постоје у изолацији, да државе нису дате „једном за свагда“, те да се, са територијом чије су границе постајале све јасније, јавила тенденција изједначавања државе са нацијом); (3) суверенитет (постоји тенденција да се суверенитет релоцира из подручја државе или владе, на народ, да се расподели, а не да се хобсијански веже за једну институцију или човека, да се ограничи проширењем демократских институција или уставним самоограничењима, те да су технолошке иновације учиниле доступним модусе контроле који нису постојали у традиционалној државној формацији); (4) конституционалност (идеја да се уставни политички поредак не базира на владавини људи, већ на владавини права); (5) имперсонална моћ (идеализовани принцип легалности или законитости као карактеристични облик државних активности политичара и грађанских службеника који привремено заузимају одређене јавне позиције); (6) јавна бирократија (поред преовлађујућег мишљења о бирократији као изузетно неефикасном средству управљања, чији је најважнији „циљ“ обезбеђивање што веће материјалне користи од пореског система који грађани не могу да заобиђу, она је феномен који је јако далеко од свога нестанка); (7) власт/легитимност (имплицирају да ако, под нормалним условима, државни потези неће бити потпуно прихваћени, неће бити ни активно опструирани); (8) држављанство (грађански статус означава мешавину различитих партиципативних права и пратећих обавеза или дужности); (9) опорезивање (постојање потребе да се режим опорезивања третира легитимно, да је формално конструисан као „народни избор“ - нема „ваљаног“ опорезивања без „ваљаног“ представљања).<sup>10)</sup>

Мајкл Ман (Michael Mann) уважава<sup>11)</sup> марксистичко-вебе-ријанску поставку Теде Скокпол (Theda Skocpol) по којој држава обавља два основна сета задатака: (1) одржавање поретка и (2) надметање са актуелним или потенцијалним државама (из угла организације државе први моменат је повезан са структуром друштвених класа, а други са спољним системом или уређењем међу државама).<sup>12)</sup> Екстрахујући ресурсе из друштва преко извршне власти, више или мање координиране административне и принудне (државне) организације манифестују моћ државе као такву, моћ која може бити употребљена аутономно, у складу са аутентичним

10) Pierson, C. *The Modern State*, 2<sup>nd</sup> edn., Routledge, London, 2004 [1996], стр. 6-26.

11) Mann, M. „The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”, у Hall, J. A. (ed.), *States in History*, Basil Blackwell, Oxford, 1986, стр. 111.

12) Skocpol, T. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979, стр. 29, 30.

државним привилегијама, како на штету субординираних класа(е) тако и на штету доминирајућих класа(е), али никада противно државним интересима у контролисању популације, скупљању пореза и одржавању војних способности. Разматрајући Веберову поставку државе, он констатује да се државе могу дефинисати преко своје „морфолошке“ димензије, онога како изгледају, преко институција, и преко своје „физиолошке“ димензије, онога шта чине, преко функција.<sup>13)</sup> И мада модерни приступ представља амалгам ове две аналитичке инстанце, он је већим делом институционалне, веберијанске провенијенције, која обухвата четири елемента: (1) издвојени сет институција и службеничког апарата, (2) који има централну позицију, у смислу да политичке релације полазе из центра и покривају (3) одређену територију, са (4) монополом на доношење ауторитативно обавезујућих правила, подржаних монополом на средства физичке принуде.<sup>14)</sup> Овакав концептуални размештај ставља нагласак више на емпиријске (de facto) него на јуридикчке (de jure) атрибуте државности. Било како било, проблем са веберијанском перспективом у концептуалном разлагању државе се манифестује чињеницом да монопол камуфлира конјункцију где је власт спорна и фрагментирана, те концептуалним моментом да и појам „легитимна“ скреће пажњу са могућности различитих форми власти или незадовољства са преовлађујућим формама власти.

Поред овога, Џоел Мигдал (Joel S. Migdal) региструје да се у Веберовој дефиницији ради о идеалном типу државе који се не може пермутовати са нормалним типом, то јест да постоји изузетно пуно варијација између држава: (1) у механизмима које вође и чиновници контролишу зарад прикупљања ресурса и реализације неједнаке дистрибуције економских и других могућности; (2) у количини ресурса које могу ангажовати преко опорезивања, помоћи, такси и других државних испољавања овога ранга; (3) у ефикасности обезбеђивања правог, наменског располагања са ресурсима; (4) у унутрашњој кохерентности коју показују по питању одлучивања и поступања према ономе што ће да им користи; и (5) у средствима која користе у селективној дистрибуцији награда.<sup>15)</sup> Приступ држави преко њене идеалтипске позиције чини да појмови какви су корупција, слабост или релативни капацитет имплицирају да је начин како ствари заиста функционишу егзоген нормативном моделу

13) Mann, M. „The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results“, op. cit., стр. 112.

14) Loc. cit.

15) Migdal, J. S. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, op. cit., стр. 15.



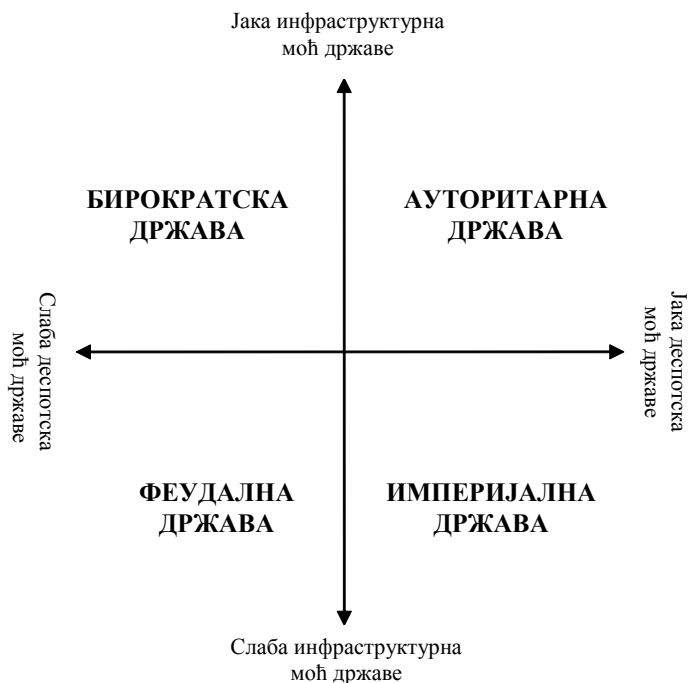
државе и њеном односу према друштву (ради се о одступању од идеала), претпоставка да само држава ствара правила и да само преко насилних средстава доводи до покорвања људи тим правилима умањује и тривијализује широки спектар преговора, интеракција и отпора између више система правила присутних у сваком људском друштву. Све у свему, уколико се Веберова идеално третирана држава изједначи са нормалном или реалном државом, она исто онолико забашурује колико и разоткрива.

Надаље, рецимо да горе споменути Мајкл Ман разликује деспотску и инфраструктурну моћ државе, где се деспотска моћ одређује преко могућности државне елите (доносиоца одлука) да у одређеном обиму предузима активности по сопственом нахођењу: без преговарања (или консултовања) са цивилним друштвом (недржавним актерима), па чак и против његових интенција, то је, заправо, моћ над цивилним друштвом, док инфраструктурна моћ манифестује капацитет државе да продре у цивилно друштво и да логистички имплементира политичке одлуке, то јест да посматра, контролише и координира спровођење властитих одлука, то је, дакле, моћ да се утиче на цивилно друштво и да се централизује координација његових активности преко властите (државне) инфраструктуре.<sup>16)</sup> Разматрајући различите односе између деспотске и инфраструктурне моћи државе, по њему, актуелну државу обележава спој слабе деспотске моћи и јаке инфраструктурне моћи. Идеалтипски се могу разликовати четири комбинације овога односа (види дијаграм 1.): (1) слаба деспотска моћи и слаба инфраструктурна моћ карактеришу феудалну државу (средњевековне европске државе су се ослањале на инфраструктуру слободно и уговорно контролисану од стране независних племића, клера или градова); (2) јака деспотска моћи и јака инфраструктурна моћ карактеришу ауторитарну државу (инфраструктурна моћ је изједначена са деспотском, таква констелација подразумева повишени ниво институционализације у равни деспотизма); (3) јака деспотска моћи и слаба инфраструктурна моћ карактеришу империјалну или патримонијалну државу (овде постоје управљачки заступници, али је уплив у цивилно друштво ограничен и завистан од помоћи других група са моћи); (4) слаба деспотска моћи и јака инфраструктурна моћ карактеришу бирократску државу (где бирократија неме априорно негативне конотације, већ атрибут високих организационих капацитета без могућности пласмана властитих циљева, где је бирократске држава контролисана од стране цивилног друштва, али

16) Mann, M. „The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results“, op. cit., стр. 113, 114.



онда када су интерактивне одлуке донесене, тада су применљиве и преко државне инфраструктуре).<sup>17)</sup> Треба, такође, нагласити да је у савременој држави, по Ману, инфраструктурна моћ изузетно велика, она може да утиче на свакодневни живот више него било кад у историји : (1) држава може опорезовати наше приходе и богатство без наше или било које друге сагласности; (2) она може да чува и по потреби активира изузетно велику количину података о свима нама; (3) она може спровести своју вољу изузетно брзо кроз цео свој домен; (4) њен утицај на целокупну економију је јако велики; (5) она, чак, директно утиче на наш опстанак (запослени у државној администрацији, пензионери, социјална помоћ, дечији додатак итд.).<sup>18)</sup> Као четири најважније функције (или задатка) државе он идентификује: (1) одржавање унутрашњег поретка; (2) војну одбрану или напада; (3) одржавање комуникационе структуре; и (4) економску редистрибуцију.



**Дијаграм 1. Могући односи деспотске и  
инфраструктурне моћи државе по Мајклу Ману**

17) Ibidem, стр. 115, 116.

18) Ibidem, стр. 114.

За Џоела Мигдала, држава манифестује поље моћи које је обележено претњом насиљем и употребом насиља, те обликовано преко два елемента (види дијаграм 2.): (1) представом кохерентне, контролишуће организације на некој територији, која представља све људе омеђене том територијом; и (2) актуелним праксама њених многобројних делова.<sup>19)</sup> Представа, која се не може изједначити са дискурсом, подразумева перцепцију државе од споља и изнутра као главног и одговарајућег креатора правила унутар прокламоване територије, она, без обзира на потенцијалну нескладност или неусаглашеност својих делова, претпоставља ентитет који је довољно аутономан, унифициран и централизован и који има две врсте граница: (1) територијалне границе између држава; и (2) друштвене границе између државе (јавних актера и агенција) и оних над којим се влада, недржавних (приватних) актера и друштвених снага. Практике државних актера и агенција могу служити оснаживању, признавању или одржавању, али и укупном слабљењу представе о држави, оне могу форсирати или неутралисати перцепцију како територијалне границе (овде важну улогу могу имати и спољне праксе актера попут УН) тако и јавно-приватне границе (линије сепарације државе и других друштвених формација). Ово се односи и на демаркациону линију између државе као творца правила и друштва као њиховог примаоца. Различити делови државе, као и групе ван државног апарата, се међусобно удружују зарад остваривања властитих циљева, те праксе, савези, коалиције или мреже промовишу правила која су често различита од званичног државног законског и регулативног корпуса.<sup>20)</sup> Оваква концептуална поставка чини да се компетенције државе налазе у сталном процесу дефинисања и редефинисања, процесу који како јача тако и руши мит о „петрификованој“ државној функционалности. У том контексту, а на најопштијем нивоу, као државне агенције и актере можемо да означимо органе управе у ужем смислу са додатком јавних служби, то јест као организације које су финансиране из буџета и као јавне корпорације којима влада управља или поставља циљеве (ово подразумева државну бирократију и владавину права утемељене на правно-рационалним институцијама и организационим принципима), док у јавној сфери можемо регистровати: (1) цивилно друштво - организације, групе и удружења заштићена законом, које функционишу аутономно и на принципу добровољности; (2) политичко друштво - покрива политику елите, то јест руководс-

19) Migdal, J. S. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, op. cit., стр. 16.

20) Ibidem, стр. 20.

тво и конкуренцију за политичку власт и положаје; (3) економско друштво - широки спектар пословних организација које настоје да реализују економску добит у капиталистичком систему.<sup>21)</sup>



**Дијаграм 2. Елементи дефиниције државе  
Џеала Мигдала као манифестације поља моћи**

Државу модерног доба карактерише, дакле, тежња ка доминацији над мноштвом других организација са којима коегзистира, ка директном доношењу обавезујућих правила за управљање са људским понашањем или ка посредном контролисању преко овлашћивања неке организације за дизајнирање тих правила у одређеној области (под правилима се подразумевају закони, регулативна акта и одлуке, које су државни службеници спремни да спроведу и преко средстава принуде са којима располажу).<sup>22)</sup> Висок ниво социјалне контроле (појам кореспондира са Мановом инфраструктурном моћи) од стране државе представља начин путем кога држава регулише друштвено понашање и екстрахује ресурсе за реализа-

21) Хауард, М. *Слабост цивилног друштва у посткомунистичкој Европи*, Грађанске иницијативе, Београд, 2008, стр. 50-51.

22) Migdal, J. S. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, op. cit., стр. 63.

цију властитих циљева (нпр. боља мобилизација материјалних ресурса преко прикупљања пореза и реорганизације производње). Државни персонал може аутономно да одређује властита правила за друштво, да образује службе које ће успоставити та правила и да монополизује средства принуде зарад реализације државних правила, а повећање социјалне контроле се може пратити преко три врсте индикатора: (1) покоравања - на базичном нивоу јачина државе се манифестује степеном повиновања популације њеним захтевима; (2) партиципације - јачина државе такође зависи од организовања популације за специјализоване задатке преко институционалне компоненте државне организације; и (3) легитимизације - представља прихватање симболичког поретка повезаног са идејом државе као властитог система значења специфичне популације.<sup>23)</sup>

Социјална структура утиче на политику како на највишем нивоу тако и на имплементацију државне политике на далеко нижим нивоима, тамо где социјална структура није обележена моћницима или тамо где су они ослабљени, државне вође имају веће шансе за пласман одређених државних правила и стварање канала за широку и одрживу политичку подршку. У том контексту, државе „трећег света“ су, поред значајног присуства у такорећи целом друштву и евидентних развојних економских промена, остале слабе (то јест неспособне да у потпуности испуне четири задатка: пенетрацију у друштво, регулисање друштвених односа, екстраховање ресурса и додељивање ресурса на унапред утврђен начин) зато што су дифузни делови друштва задржали своју снагу, локални ниво је сачувао способност да буде препрека испољавања државном нивоу.<sup>24)</sup> Локалне елите желе да сачувају своју зону контроле, док држава жели да прошири зону свога утицаја. Све у свему, за разлику од слабих држава које то чине далеко мање ефикасно, јаке државе, по Мигдалу, нагласимо то још једном, реализују већу друштвену контролу и могу убедити или принудити друге социјалне агрегате да прихвате „званичну“ варијанту закона.

Да би што боље елаборирало модерно схватање државе, потребно је изнети и неке релативно нове (пост-модерне) теоретске приступе феномену државе, али без упуштање у дубљу расправу са истим концептуалним предлошцима. Тако је ислустративно да Тимоти Мичел (Timothy Mitchell) државу и питање њених граница дефинише преко пет претпоставки: (1) свеједно да ли се третира

23) Ibidem, стр. 52.

24) Migdal, J. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1988, стр. 4, 15, 39, 137.

као агент, инструмент, организација или структура, државу не треба узимати као самостални ентитет, одвојен и супротстављен другом ентитету који се може означити као друштво (или економија); (2) разликовање између државе и друштва (или државе и економије) не треба узимати као дефинишућу особину модерног политичког поретка, држава не може бити одбачена као нека апстракција или идеолошки конструкт, превазиђена у корист неке више реалне, материјалне стварности; (3) државу не треба дефинисати ни преко субјективистичког погледа који је суштински позиционира као феномен доношења одлука или неке политике; (4) државу треба разматрати као ефект детаљног процеса просторне организације, временског аранжмана, функционалне спецификације, те контроле, који креирају изглед или појаву света подељеног на државу и друштво (или државу и економију), суштина модерне политике није, дакле, њено формулисање на једној страни те поделе, него продуковање и репродуковање линије разграничења; и (5) ови процеси стварају ефекат да држава није ентитет који је одвојен од друштва (или економије), већ да је дистанцирана димензија структуре, оквира, кодификације, планирања и интенционалности.<sup>25)</sup> Главна Мичелова намера је да се држави приђе не као објекту, локацији или агенту већ као скупу моћних али тешко ухваћљивих метода уређивања и представљања друштвене праксе, који стварају ефект агента или структуре, то јест државе, као нечега што се налази ван „категорије“ друштвеног. Већина теорија државе овакву поставку критикује на два начина: први начин се односи на погрешну замену нечега стварног (и опредмећеног у смислу самосталног ентитета) са ефектом, док се други односи на третирање ефекта као нечега илузорног и, саобразно томе, предлаже враћање фокусираности на реалне политичке снаге.<sup>26)</sup>

## **ПОЛИТИЧКИ, ДРЖАВНИ И АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТ И ГЛОБАЛИЗАЦИЈА**

Чарлс Тили (Charles Tilly) државни капацитет схвата као меру до које интервенција државних агента (органа) у постојећим недржавним ресурсима, активностима и међуљудским везама мења

25) Mitchell, T. „The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics“, *The American Political Science Review*, 85(1), 1991, стр. 95. и Mitchell, T. „Society, Economy, and the State Effect“, у Sharma, A., Gupta, A. (ed.) *The Anthropology of the State: A Reader*. Blackwell Publishing, Oxford, 2006, стр. 184-185.

26) Види Bendix, J. et al. „Going Beyond the State?“, *The American Political Science Review*, 86(4), 1992, стр. 1007-1021.

актуелну расподелу тих ресурса, активности и међуљудских веза, као и однос међу тим расподелама (тако, на пример, дистрибуција богатства диригована од стране државе на само да подразумева редистрибуцију богатства међу популацијом већ и трансформацију односа између географске дистрибуције богатства и саме популације).<sup>27)</sup> Деловање државних органа у режимима са високим капацитетом као резултат има значајан утицај на ресурсе, активности и међуљудске везе, док у режимима са ниским капацитетима, без обзира на напрезање државних органа, реперкусије су знатно уже. Уколико, дакле, државни капацитет (са варирањем од минималних 0 до максималних 1) ставимо у однос према демократији (са идентичним варирањем од минималних 0 до максималних 1) можемо говорити о четири широко постављене врсте режима са аналогним врстама превалентне политике (види дијаграм 3.): (1) недемократским са високим капацитетима - мало јавног ангажмана осим у случају када је потакнут од државе, екстензивно укључивање државне безбедности у сферу јавних политика и промена режима било као резултат борбе на врху или масовне побуне одоздо; (2) недемократским са ниским капацитетима - полуотцепљене вође, са цивилним и војним ингеренцијама, супротстављене централној власти, етнички блокови и религиозна мобилизација, честа насилна борба са грађанским ратовима и више политичких актера са криминалном употребом смртоносне силе; (3) демократским са високим капацитетима - чести друштвени покрети, активности интересних група и мобилизација преко политичких партија, третман формалних консултација, са компететивним изборима, као најважнијег момента политичких активности, дисперзивно постављено државно надгледање јавних политика комбиновано са ниским степеном политичког насиља; и (4) демократским са ниским капацитетима - чести друштвени покрети, активности интересних група и мобилизација преко политичких партија, са додатком третмана формалних консултација, са компететивним изборима, као најважнијег момента политичких активности, али са мање ефикасним државним надгледањем, већим ангажманом полу-легалних и илегалних актера у сфери јавних политика и значајно већим нивоом смртосног насиља у јавној политици.<sup>28)</sup> Видљиво је да у оваквој поставци државни капацитет и демократија не морају бити на истом нивоу, али да се међусобно оснажују. Да би држава постала више демократична она мора укључити друштвене мреже, смањити неједнакости у друштву и ограничити моћ не-државних актера.

27) Tilly, C. *Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, стр. 16.

28) *Ibidem*, стр. 20.

Због важности државног капацитета у реализацији ових задатака из угла управљања, држава не може достићи висок степен демократичности без, високог нивоа државног капацитета (симултано високи државни капацитети могу учинити стабилнијим ауторитарне политичке режиме).



### Дијаграм 3. Тилијева типологија режима са припадајућом политиком

По Мартину Пејнтеру (Martin Painter) и Јону Пјеру (Jon Pierre), политички капацитет представља способност да се прикупе и организују нужни ресурси зарад формулисања рационалних колективних избора и постављања стратегијских смерова у вези са алокацијом оскудних ресурса потребних за јавне циљеве, административни капацитети се односе на способност ефикасног организовања људским и физичким ресурсима потребним за испоруку или пренос потеза или одлука управе, док државни капацитет манифестује меру државне способности да мобилизује друштвену и економску подршку и сагласност за јавно оријентисане циљеве



(усредсређеност на однос државе, збирно са административном и политичком улогом, и самог друштва, то јест на постигнућа самих исхода, поред продукције политичких и административних резултата).<sup>29)</sup> Наизглед, најадекватније представљање односа између управљачких капацитета је низ концентричних кругова, где спољни положај државних активности сугерише њену ширину, то јест идеју да ефективна политика и ефикасна администрација представљају њене („уже“) елементе. Међутим, државни капацитет није прости збир политичког и административног капацитета, он представља одвојени аспект управљања, као што је и сваки од капацитета до одређеног нивоа упућен на онај други (ради се о аналитички дистанцираним, али међусобно зависним, концептима).<sup>30)</sup>

За Чарлса Полидана (Charles Polidano), могу се констатовати три елемента државног капацитета: (1) деспотска моћ - способност да се доносе одлуке без утицаја посебних интереса; (2) политички или координативни капацитет - способност да се доносе одлуке на основу сазнатљивих процена широког спектра информација и преко процеса који спаја различите агенције управе карактеристичне за диференциране области; и (3) инфраструктурна моћ или имплементациона власт - државна способност да обезбеди поштовање властитих одлука и покоравање законима.<sup>31)</sup> Међутим, када се ради о капацитету јавног сектора, фокус се помера са државе као целине на капацитет сталне административне (бирокупатске) машинерије управе, што условљава да се деспотска моћ, која се више односи на политичку област управе, не третира као фрагмент капацитета јавног сектора. Наравно, ово никако не значи да политика нема никаквог утицаја на капацитет јавног сектора, али оно што је интересантно је да стална административна машинерија управе може да допринесе квалитету и интегритету, чак и на вишим нивоима, креирања политике, адекватно институционализована бирократија може значајно допринети квалитету и кохерентности доношења одлука преко политичких савета и структурирања процеса доношења одлука.<sup>32)</sup>

Да би политички домен био управљив и координација била могућа, мора постојати широко распрострањено и лако доступно

29) Painter, M., Pierre, J. „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, у Painter, M., Pierre, J. (ed.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 2.

30) Painter, M., Pierre, J. „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, op. cit., стр. 3.

31) Polidano, C. „Measuring Public Sector Capacity“, *World Development*, 28(5), 2000, стр. 809.

32) Ibidem, 809-810.

познавање процедура, те централне политичке агенције као бирократски израз извршне власти, које манифестују простор за јединствено политичко делање у управи и обезбеђују политичку контролу и конзистентност.<sup>33)</sup> Ерго, у контексту капацитета јавног сектора, јавних тела која су у власништву или контролисана од стране централне управе,<sup>34)</sup> могу се регистровати три димензије: (1) политички капацитет - способност да се структурира процес доношења одлука, да се координира кроз управу и да се у њега укључе стручне анализе; (2) имплементациона власт - способност да се спроводе одлуке и оснажују правила (како унутар јавног сектора тако и на нивоу шире друштвене заједнице), да се обезбеди испорука услуга, то јест да запослени „раде свој посао“ и да не постоји незаконито пражњење фондова; и (3) оперативна ефикасности - способности да се услуге испоруче ефикасно (по одређеној цени) и са разумним степеном квалитета.<sup>35)</sup>

Као главне друштвено-политичке и економске факторе<sup>36)</sup> који утичу на јавни сектор Полидано идентификује (види дијаграм 4.): (1) етничко-регионално груписање или фрагментација - утиче на имплементациону власт државе и може утицати на политички капацитет, потреба за репрезентацијом различитих група унутар управљачке структуре често резултује форсирањем посебних на уштрб генералних политички интереса; (2) цивилно друштво - ако цивилно друштво најшире одредимо као моћ друштва да ограничи своје политичке вође, онда оно свакако може да има позитиван утицај на имплементациону власт и оперативну ефикасност, ово важи само за добровољне, асоцијативне групе са заједничким интересом, на цивилно друштво које подразумева демократску одговорност, а не на аскриптивне групе које форсирају партикуларистички политички стил заснован на надметању за ресурсе; (3) политичка нестабилност - води ка политизацији јавног сектора, који постаје политички или материјални извор за интензификацију подршке одређеног вође или вођства (тренд потцењивања институција и ангажовања људи од поверења за њихову контролу); (4) економска криза - може утицати на капацитет јавног

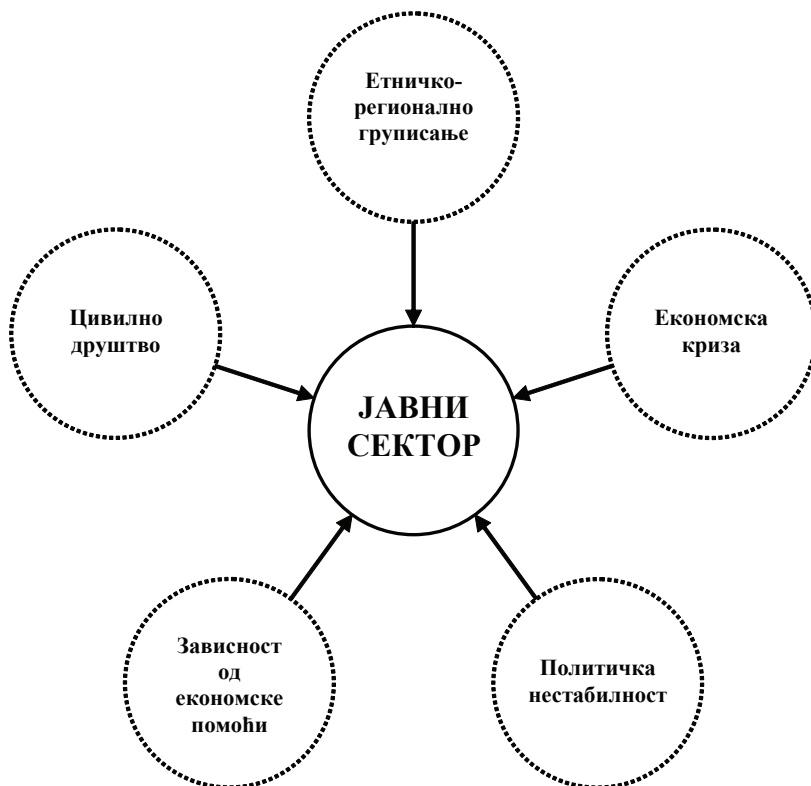
33) Davis, G. „Executive coordination mechanisms“, у Weller, P., Bakvis, H., Rhodes, R. A. W. (ed.) *The hollow crown: countervailing trends in core executives*, Macmillan, New York, 1991, стр. 141.

34) Polidano, C. „Measuring Public Sector Capacity“, *World Development*, 28(5), 2000, стр. 808.

35) Ibidem, стр. 810.

36) Полидано (Ibidem, стр. 807.) издваја политичке одабире у својој анализи капацитета јавног сектора, уз напомену, да то не значи да је администрација независна или да би требало да буде независна од истих, те да у пракси постоје државе које имају већу дистанцу од поља администрације него неке друге државе.

сектора преко значајног смањења издвајања за јавни сектор или преко смањења прихода јавних чиновника, који су онда принуђени на проналажење алтернативних опција за обезбеђење средстава за живот; и (5) зависност од економске помоћи - поред несумњиво позитивних ефеката, доводи и до дестабилизације буџетског циклуса уколико одређени пројекти буду активирани у финансијској години која није окончана (манифестује се слабљењем контроле расхода), до дуплирања пројеката или сукобљавања у вези реализације истих ако постоји више донација у истој области, те, због потенцијалног ангажмана донаторског новца, до девијација у политичким процесима на линији предузимања иницијатива које нису повезане са стварним потребама него са претходно утврђеном наменом донаторског новца, то јест формулисањем приоритета у зависности од износа помоћи без обзира на њену сврху.<sup>37)</sup>



**Дијаграм 4. Фактори окружења који утичу на јавни сектор**

37) Ibidem, стр. 810-812.

За модерно схватање државног капацитета важно је нешто рећи о процесу глобализације.<sup>38)</sup> Стандардни поглед на глобализацију је одређује као јасно уочљива чињеницу да свет постаје све више повезан преко економске отворености и транснационалних актера (или мрежа) које прате тај процес, то јест да све већа моћ глобалних, политичких и економских, интерактивних мрежа има своје извориште у смањењу моћи националних, политичких и економских мрежа.<sup>39)</sup> Ерго, један од најважнијих момената глобализације представља питање суверенитета државе у распону од тоталног губитка истог, преко смањивања државних капацитета за креирање политика и привидног повлачења из сфере економског управљања, до идеје трансформације или реконституисања државе. У том контексту, идеалтипски можемо говорити о неколико различитих врста суверенитета: (1) домаћи суверенитет - односи се на организацију јавне власти унутар државе и на ниво ефективне контроле спроведене од стране оних који држе власт; (2) међузависни суверенитет - односи се на способност државних органа да контролишу кретање преко властитих граница; (3) међународни легални суверенитет - односи се на узајамно признање држава и других ентитета; и (4) Вестфалски (спољни) суверенитет - односи се на искључење спољних актера из уобличавања домаће власти.<sup>40)</sup> То сугерише да различити типови суверенитета не морају нужно ићи у комплету (на пример - за чланице Европске уније се може рећи да су изгубиле свој међузависни и Вестфалски суверенитет, али су успеле да задрже домаћи и међународни легални суверенитет).

За процес глобализацију се може, дакле, рећи да техничке и економске промене представљају нуклеус културних и политичких промена.<sup>41)</sup> Она мења модерну државу на начин ствара нови оквир за институционалну регулисање и координацију економског управљања. За Канишка Јајасурија (Kanishka Jayasuriya), сложена глобална политичка економија има два битна ефекта на државну структуру: (1) она ствара велику несигурност у глобалној економији, што захтева да се држава понаша на начин који промовише

38) Види Стојановић, Ђ. „Различити теоретски приступи концепту глобалног цивилног друштва“, *Српска политичка мисао*, 28(2), 2010, стр. 53-82.

39) Weiss, L. „Introduction: bringing domestic institutions back in“, у Weiss, L. (ed.) *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back I.*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, стр. 5.

40) Krasner, S. D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, 1999, стр. 9.

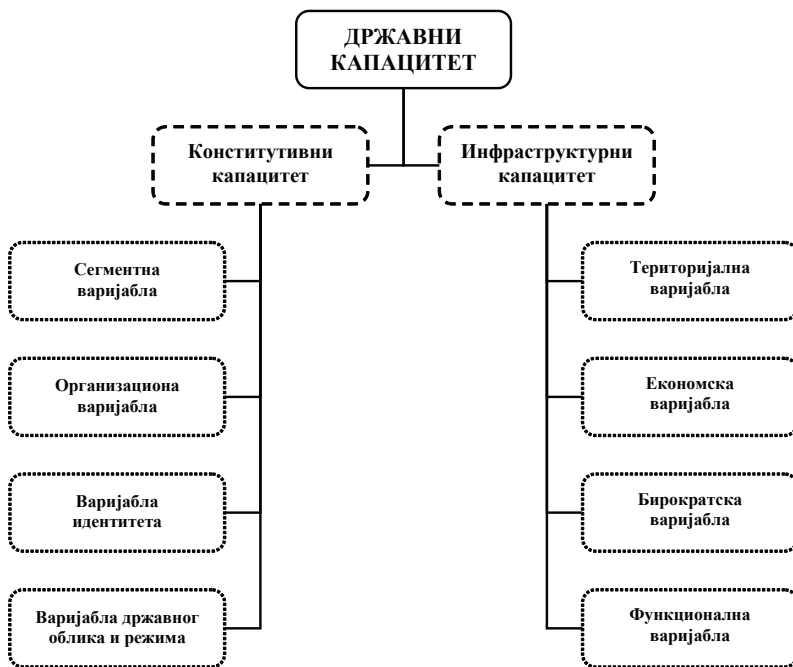
41) Shaw, M. *Theory of the Global State: Globality as Unfinished Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, стр. 8.

стабилност на нивоу домаће економије; и (2) долази до ограничења капацитета државе да координира политичко преговарање и компензује интересне групе. Ово сугерише да глобализација резултује са политичким институцијама које не постоје на нивоу економске размене, доминантни облик креирања политике је више позициониран као ствар нужности него што се може третирали као ствар преференција, док је политички капацитет манифестован као мешавина домаћих и међународних ресурса, те репродукован преко повећања сарадње између државе и економских актера. Ефекат глобализације је, дакле, и да неке политичке изборе стимулише док друге дестимулише, па се нека политичка решења показују као далеко захтевнија по питању уобличавања и примене. Више или мање је јасно да глобализација може имати и ограничавајуће и омогућавајуће ефекте, а да код држава које се налазе у процесу изградње или реконструкције изградња институција треба да претходи економском отварању.<sup>42)</sup> Треба још напоменути да се као важно питање намеће до које мере глобално устројени капитализам, неолибералне провенијенције, заиста води ка значајном редуковању демократских потенцијала државе, јер носећи проблеми који су повезани са глобализацијом су мање усмерени ка питањима опстанка државе, а више ка очувању демократије.

In summa, као што је већ речено, појам капацитета, који је интересантан за аналитички контекст овога рада, се најчешће разуме као способност неке организације да буде одрживо ефикасна у остваривању властитих циљева. За државни капацитет (види дијаграм 5.) се може рећи да се састоји од конститутивне и инфраструктуралне компоненте. Када се говори о конститутивном капацитету, који представља способност модерне државе да мобилизује појединце, групе, и друштвене институције, те да их укључи у управљачки процес, мисли се на следеће варијабле: (1) сегментну варијаблу - односи се на степен до којег је друштво подељено с обзиром на етничке, религијске, лингвистичке или друштвено-економске параметаре и на степен до кога сви делови учествују у организацији државе и примени њених посебних политика; (2) организациону варијаблу - односи се на степен до кога друштвене институције сарађују са државом; (3) варијаблу идентитета - односи се на степен до кога се појединци примарно идентификују преко држављанства, то јест националности; (4) варијаблу државног облика и режима - односи се на вертикалну организацију власти и на начин уређења јавне партиципације и доношења одлука од стране

42) Weiss, L. „Introduction: bringing domestic institutions back in“, op. cit., стр. 27.

политичких институција (устава, односа легислативе и егzekутиве, те партијског и изборног система), док инфраструктурни капацитет, способност државе да прошири институционалну мрежу, да контролише териоторију и да организује друштвене односе, обухвата: (1) териоторијалну варијаблу - односи се на степен до кога држава ефикасно контролише властиту териоторију; (2) економску варијаблу - односи се на способност државе екстрактује и учини корисним ресурсе унутар одређене териоторије; (3) бирократску варијаблу - односи се на степен до кога држава административно пенетрира у своју териоторију; и (4) функционалну варијаблу - подразумева способност државе да обезбеди јавне услуге, попут здравственог система, образовног система, транспорта или заштите околине.<sup>43)</sup>



**Дијаграм 5. Варијабле конситутивне и инфра-структурне компоненте државног капцитета**

43) Cracuin, C. „State Capacity“, у Kurian, G. T. (ed.) *The Encyclopedia of Political Science*, CQ Press [Sage], Washington, 2011, стр. 1600-1601.

## СЛАБЕ И ЈАКЕ ДРЖАВЕ

Прихватајући поставку Барија Бузана (Barry Buzan) да је држава заснована на три нужна и међусобно повезана елемента: (1) физичким карактеристикама (територији, становништву, природним ресурсима и материјалном богатству), (2) идеји државе (историјском наслеђу, традицијско-културним осећањима и идеологијама) и (3) институцијама (режимом и управљачким склопом), Калеви Холсти (Kalevi Holsti), када говори о јаким државама, потенцира важност вертикалне димензије легитимности (повезаност друштва, политичких институција и режима, захтеви за естраховањем ресурса морају бити испраћени адекватним услугама и партиципацијом) и хоризонталне димензије легитимности (критеријуми за припадање односној политичкој заједници, нико не сме бити искључен из исте) са следећим стандардима: (1) имплицитним (метафоричким) друштвеним уговором (држава има право да екстрахује ресурсе, али мора и да обезбеди сервисе и дозволи партиципацију у одлучивању о њиховој алокацији); (2) консензусом између свих сектора друштва у вези основних правила политичке игре, обично изражених уставом; (3) једнаком могућности учествовања у доношењу одлука и алокацији ресурса или фондова (ниједној група не сме бити оспорена могућност да стигне до политичке моћи и конзумирања њених бенефиције); (4) јасним раздвајањем приватне добити од јавних услуга (држава никака не сме бити стављена у функцију личне користи); (5) ефективним суверенитетом (држава и њене институције морају осигурати безбедност, законе и поредак); (6) идеолошким консензусом и прагматичном политиком (јаке државе су доминантно обележене такорећи потпуним удаљавањем од фундаменталног пола политике ка њеном инструменталном полу); (6) цивилном контролом војске (уколико војска постане „држава у држави“ нужно доводи у питање начело суверености); и (7) међународно признатим територијалним границама и државном легитимности (јаке државе имају фиксиран и сталан међународни персоналитет).<sup>44)</sup>

Када се ради о слабир државама, Холсти региструје неколико важних структуралних момента: (1) постојање ниског нивоа или одсуства вертикалне легитимности манифестованог парадоксом јаке деспотске а слабе инфраструктурне моћи државе (види дијаграм 1.), евидентни су добро развијени инструменти државног надгледања али поштовање владиних уредби је ниска, власт је локализована и постоји отклон према држави као легитимном

44) Holsti, K. J. *The state, war, and the state of war*, op.cit., стр. 83, 91-99.



извору власти, усмеравања и услуга (ауторитаризам слабих држава се не може изједначити са капацитетом ефективне управе); (2) присуство персонализовања државе, немогућност јасног раздвајања између државе и владоаца опредељеног патримонијалном основном политике, превалентношћу патрон-клијент повезаности уместо легално-рационалних односа, држава није употребљива за практичне сврхе већ представља простор за манипулацију (када се владоци понашају као да су они држава, они је заправо радикално слабе); и (3) одсуство хоризонталне легитимности, непостојање једне заједнице са припадницима који су потписали (метафорички) друштвени уговор између себе, фигурирање више (етничких, религиозних, класних, кастинских, језичких или територијалних) заједница и категорија које обликују природу политике и структуру власти.<sup>45)</sup> Уколико, дакле, држава показује недостатак вертикалне и хоризонталне легитимности, то јест ако је њена структура власти примарно патримонијалне природе, она ће дефинитивно бити слаба, није спорно да ће, са дефинисаним границама, заставом, управљачким службама, амбасадама и војском, споља и личити на државу, али ће заправо представљати „празну љуштуру“ без адекватног или било каквог садржаја.

Важно за ову проблематику је и Холстијево детектовање разлике између омиљености одређене владе и легитимности државе, то јест констатовања диференције између режима и државе.<sup>46)</sup> Наиме, за западна друштва је карактеристично да тежња ка збацивању, промени непопуларне владе, не мора нужно бити повезана са резолутним нападом на државу, њене носеће идеје или државне институције и *vice versa*: изборна победа не значи нужно и захтев за суштинским променама уставног поретка, то јест нека влада може бити и релативно популарна а да држава изгуби способност за целину испољавања власти и лојалност свих грађана. Ово имплицира да одређени владар може тенденциозно, а зарад личних циљева, повластица или користи, да анулира дуалитет између режима и државе, да државу претвори у сопствено власништво, те са његовим силаском са власти и сама држава се налази на ивици пропасти. На тој линији, Холсти као важне факторе који утичу на интензитет легитимитета државе наводи: (1) осигуравање личне безбедности; (2) баланс између државне екстракције и услуга (порези и цене не смеју да угрожавају преживљавање грађана, алокација мора бити постављена на принципима правичности); (3) постојање друштвеног консензуса у вези са политичким правилима игре (делимично

45) Ibidem, стр. 63. 104-108.

46) Ibidem, стр. 84-85.

поштовање уставних захтева је често камуфлажа за прикривање стварних односа, нека демократска правила могу имати негативне ефекте у државама где постоје различите заједнице изведене на основу различитих културних, економских и политичких критеријума); (4) анулирање политике искључења других из партиципације и приступа ресурсима (неке државе карактеришу елите које формулишу политички поредак око изабраних група и поништавања свих оних који не деле њихов поглед на свет преко поковавања, расељавања, принудне асимилације, одузимањем права гласа или, чак, масовних убистава); (5) смањивање опсега већемости и ултимативности у односу на идеју и природу државе, природу политичке заједнице, односа између различитих заједница унутар државе и сврхе управљања (постојање значајног броја вођа, покрета група и појединаца који не признајући идеје и институције државе у којој живе одузимају легитимитет њеним владоцима и не повећавају осећај заједништва са другим грађанима); и (6) елиминисање масовне корупције.<sup>47)</sup> Као главна замерка Холистијеве поставке се може навести запостављање баланса између унутрашњих и спољних фактора који дефинишу слабост државе, на штету ових потоњих.

По Чарлсу Тилију, могу се разликовати јаке, средње јаке (рецимо условно: функционалне) и слабе државе, при чему процес јачања државе иницира процес њеног подређивања јавним политикама и повећања народне контроле јавних политика, што резултује са тим да се јавне политике одликују и смањењем неједнакости и интеграцијом мрежи поверења.<sup>48)</sup> Код јаких држава, државни капацитет је увећан пре него што дође до демократизације, држава, дакле, постаје демократска али већ располаже са средствима за оснаживање одлука које су последица широке, једнаке, заштићене и узајамно ограничавајуће интеракције грађана, код средње јаких држава се може констатовати процес изградње државних институција, па супримирање аутономних центара моћи, успостављање контроле државе преко јавних политика и проширење народног утицаја над јавним политикама траје дуже него код јаких држава, док је код слабих држава процес демократизације ометен немогућношћу да се анулира аутономија центара моћи и присуство неједнакости у јавним политикама, те да се поклопе мреже поверења

47) *Ibidem*, стр. 108-116.

48) Tilly, C. *Democracy*, op. cit., стр. 162.

и јавне политике, што резултује периферном позицијом државе у честим и насилним конфликтима који их карактеришу.<sup>49)</sup>

На крају, може се рећи да државни капацитет за управљање друштвом зависи како од конфигурације државе тако и од конфигурације друштва (постоје три сета варијабли: (1) структура државе, (2) однос друштва и државе и (3) структура друштва, јака држава апострофира постојање меритократске бирократске елите, руководиоца који нису ограничени честим изборима, јаке легислатуре или независног судства и присуство ефективних локалних агенција.<sup>50)</sup> Међутим, аутономне и изоловане државне институције нису довољне када је у питању јако друштво, потребна је блиска повезаност са друштвеним и економским институцијама. Тако Линда Вајс (Linda Weiss) објашњавајући зашто су неке државе успешније у економском прилагођавању уводи појам трансформационог капацитета (повезаности између управе и економског сектора). Она полази од тога да државе нису унитарне и монолитне структуре већ организациони комплекси, па да стратегије прилагођавања или мењања треба реализовати преко повезивања бирократских агенција (државних) и секторијалних актера, кроз процес преговарања који означава као управљану међузависност.<sup>51)</sup> Представници индустрије и државни актери задржавају аутономију, али после преговора заједнички раде на шире постављеним циљевима (мониторисаним од стране државе). Преко овог повезивања са носећим економским групацијама, држава може екстраховати и разменити виталне информације са произвођачима, подстаћи партиципацију приватног сектора у кључним политичким областима и подићи на виши ниво индустријског учешћа у развојним националним стратегијама.<sup>52)</sup>

\*  
\*   \*

In summa, с обзиром на чињеницу да се капацитет, аутономија или државна снага најчешће разумевају у односу на друштво, улога друштва и карактер односа између државе и друштва представља важан аналитички тренд: државно-центрични („статистички“) приступи разматрају релевантност друштва, друштвено-центрич-

49) Ibidem, стр. 161-165.

50) Види Hall, P. A. *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, New York, 1986. и Haggard, S. *Pathways from the Periphery*, Cornell University Press, Ithaca, 1990.

51) Weiss, L. *The Myth of the Powerless State*, Polity Press, Cambridge, 1998, стр. 15-16, 38.

52) Ibidem, стр. 39.

ни приступи разматрају релевантност државе. Поред тога, културалистичка, структуралистичка, рационалистичка и перспектива историјског институционализма приступају држави као засебном истраживачком ентитету, као недвосмислено самосталној структури. Фундаментална идеја је да се дихотомија држава-друштво, замени поставком државе у друштву: држава никако није способна да метаморфозом друштва разреши парадокс истовремене одвојености од друштва и позиције (интегралног) друштвеног сегмента. Услед тога, испољавање државе оријентисано ка друштву и отпор друштва оријентисан ка државним захватима, схваћеним као њихова узајамна трансформација, доводи до немогућности формулесања јасне дистинкције између њихових сфера, граница између њих остаје нејасна и замућена. Притом, анализа националних идеологија се може сматрати погодним за питања која се тичу консолидације моћи и изражавања идентитета, али није најпогоднија за објашњење способности и ограничења савремених држава.

Када се ради о државном капацитету, пре свега, напоменимо да капацитет манифестује способност извођења одређене функције и продукцију жељених исхода. Ерго, стављено у односу на државу, капацитет је способност владе да испуни различити улоге и, консеквентно, досегне прокламоване економске, политичке или друштвене циљеве, док аутономија оличава могућност уобличавања државних интереса без консултовања или уважавања корпуса друштвених интереса. Ови циљеви, дакле, варирају и нису у потпуности компатибилни са народним захтевима, већ изражавају микс независних државних интереса и народног притиска. Без обзира што представљају државне атрибуте, аутономија и капацитет не манифестују само ексклузивну функцију државне организације и ресурса, већ су детерминисани и спецификумом сета државних односа са друштвом. Стално узајамно деловање ова три фактора (ресурса, организације и државно-друштвених односа) резултује обликовањем или преобликовањем квалитета аутономије и капацитета. Индиректно, ово свакако имплицира и да се способна држава не ослања само на принудну моћ већ и на моћ испуњавања општих интереса, са неизбежним повећањем легитимности. Напоменимо такође, без обзира на то што се државе са јаком деспотском моћи често идентификују као јаке државе, њихов степен аутономије и износ капацитета није уједначен, док се повећање инфраструктурне моћи свакако позитивно рефлектује на реализацију властитих циљева, те треба водити рачуна о томе да држава не може достићи висок степен демократичности без високог нивоа државног капацитета.

**Djordje Stojanovic, Zivojin Djuric, Ljubisa Despotovic**

**CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR THE  
ANALYSIS OF STATE CAPACITY**

**Summary**

This paper critically analyzes the various conceptual approaches to the modern state. By exposing the conceptual shortcomings of Weber's approach to the state, the focus shifts from the state as a creator of rules and its exclusive use of violence for the sake of obedience to state decisions on the many forms of interaction of multiple separate systems that are typical for every human society. In this sense, the state has limited autonomy, which is not fixed. Respecting the division of the despotic and infrastructural power of the state, the work also analyzes the relationship between state capacity and democracy, the relationship between the state, political and administrative capacity, the impact of globalization on state capacity and sovereignty, and, finally, analyzing importance of vertical and horizontal legitimacy for the classification on weak and strong states. The paper concludes with emphasis on mutually empowering relationship between the level of state capacity and democracy, with the affirmation of the role of state in the era of globalization and the positioning of the state-society relations as essential to understanding the state action.

Keywords: state capacity, policy capacity, administrative capacity, political institutions, democracy, globalization.

**ЛИТЕРАТУРА**

- Barkey, K., Parikh, S. „Comparative Perspectives on The State”, *Annual Review of Sociology*, 17, 1991, стр. 523-549.
- Bendix, J., Ollman, B., Sparrow, B. H., Mitchell, T. „Going Beyond the State?“, *The American Political Science Review*, 86(4), 1992, стр. 1007-1021.
- Brinkerhoff, D. W., Goldsmith, A. A. „Good governance, clientelism, and patrimonialism: new perspectives on old problem”, *International Public Management Journal*, 7(2), 2004, стр. 163-185.
- Cheung, A. B. L. „State Capacity in Hong Kong, Singapore and Taiwan: Coping with Legitimation, Integration and Performance”, у Painter, M., Pierre, J. (ed.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 225-255.
- Christensen, T., Lægread, P., Roness, P. G., Røvik, K. A. *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*, Routledge, London, 2007.
- Cracuin, C. „State Capacity”, у Kurian, G. T. (ed.) *The Encyclopedia of Political Science*. CQ Press [Sage], Washington, 2011, стр. 1600-1602.

- Davis, G. „Executive coordination mechanisms”, у Weller, P., Bakvis, H., Rhodes, R. A. W. (ed.) *The hollow crown: countervailing trends in core executives*. Macmillan, New York, 1991, стр. 126-147.
- Evans, P., B., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (ed.) *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- Foucault, M. „Governmentality”, у Sharma, A., Gupta, A. (ed.) *The Anthropology of the State: A Reader*, Blackwell Publishing, Oxford, 2006, стр. 131-144.
- Haggard, S. *Pathways from the Periphery*, Cornell University Press, Ithaca, 1990.
- Hall, P. A. *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, New York, 1986.
- Hironaka, A. *Neverending wars : the international community, weak states, and the perpetuation of civil war*, Harvard University Press, Cambridge, 2005.
- Holsti, K. J. *The state, war, and the state of war*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Gerth, H. H., Wright Mills, C. (ed.) *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1946.
- Jackson, R. H., Rosberg, C. G. „Why Africa’s Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood”, *World Politics*, 35(1), 1982, стр. 1-24.
- Jayasuriya, K. „Capacity Beyond the Boundary: New Regulatory State, Fragmentation and Relational Capacity”, у Painter, M., Pierre, J. (ed.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 19-38.
- Kornai, J., Rose-Ackerman, S. (ed.) *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, Palgrave Macmillan, New York, 2004.
- Krasner, S. D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, 1999.
- Kurian, G. T. (ed.) *The Encyclopedia of Political Science*, CQ Press [Sage], Washington, 2011.
- Mann, M. „The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”, у Hall, J. A. (ed.), *States in History*, Basil Blackwell, Oxford, 1986, стр. 109-136.
- Milliken, J., Krause, K. „State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies”, *Development and Change*, 33(5), 2002, стр. 753-774.
- Mitchell, T. „The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics”, *The American Political Science Review*, 85(1), 1991, стр. 77-96.
- Mitchell, T. „Society, Economy, and the State Effect”, у Sharma, A., Gupta, A. (ed.) *The Anthropology of the State: A Reader*, Blackwell Publishing, Oxford, 2006, стр. 169-187.
- Migdal, J. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1988.
- Migdal, J. S., Kohli, A., Shue, V. (ed.) *State power and social forces: domination and transformation in the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- Migdal, J. S. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Painter, M., Pierre, J. „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes”, у Painter, M., Pierre, J. (ed.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 1-19.

- Pierre, J., Peters, B. G. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.
- Pierson, C. *The Modern State*, 2<sup>nd</sup> edn. Routledge, London, [1996] 2004.
- Polidano, C. „Measuring Public Sector Capacity”, *World Development*, 28(5), 2000, стр. 805-822.
- Reed, M. „Beyond the Iron Cage? Bureaucracy and Democracy in the Knowledge Economy and Society”, у Gay, P. du (ed.) *The Values of Bureaucracy*, Oxford University Press, Oxford, 2005, стр. 115-141.
- Schwarz, R. „Post-Conflict Peacebuilding: The Challenges of Security, Welfare and Representation”, *Security Dialogue*, 36(4), 2005, стр. 429-446.
- Shaw, M. *Theory of the Global State: Globality as Unfinished Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Skocpol, T. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979
- Стојановић, Ђ. „Различити теоретски приступи концепту глобалног цивилног друштва”, *Српска политичка мисао*, 28(2), 2010, стр. 53-82.
- Стојановић, Ђ. „Неокопоративни концепт „ваучерске-демократије”, *Српска политичка мисао*, 29(3), 2010, стр. 11-40.
- Суботић, Д. „Јавно управљање и модернизација јавног сектора Србије”, *Политичка ревија*, 24(2), 2010, стр. 65-103.
- Tilly, C. *Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Вебер, М. „Политика као позив”, у Глигоров, В. *Критика колективизма: либерална мисао о социјализму*, Филип Вишњић, Београд; 1988, стр. 55-99.
- Weber, M. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, University of California Press, Berkeley, 1978.
- Weiss, L. *The Myth of the Powerless State*, Polity Press, Cambridge, 1998.
- Weiss, L. (ed.) *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

## Resume

In accordance with the fact that capacity, autonomy and state strength are usually understood in relation to society, consideration of the role of society and the character of relations between state and society is an important analytical trend: state-centric (“statist”) approaches recognize the relevance of society, socio-centric approaches recognize the relevance of the state. Despite this, culturalist, structuralist, rationalist and historical institutionalism perspective approach to the state as a separate research entity, as clearly independent structure. The fundamental idea is that the dichotomy of state-society, be replaced with locating the state in society: state is not able to resolve the paradox of simultaneous separation of society and the position of social segments with the metamorphosis of society. As a result, the impact of government activities on society and the impact of social resistance to state action, understood as a mutual transformation, leads to an inability to formulate a clear distinction between their spheres, the boundary bet-



ween them remains unclear and blurred. In that sense, analysis of national ideologies can be considered suitable for questions concerning the consolidation of power and expression of identity, but not best suited to explain the capabilities and limitations of modern states.

In the case of state capacity, above all, note that the capacity reflected ability to perform certain functions and produce desired outcomes. Ergo, placed in relation to the state, the capacity of the government is ability to fulfill different roles and, consequently, reaches the proclaimed economic, political or social objectives, while autonomy embodies the possibility of shaping state interests without consulting or taking into account the corpus of social interests. These objectives, therefore, vary and are not fully compatible with popular demands, but express the mix of independent state interests and popular pressure. No matter what are the attributes of the state, autonomy and capacity not only manifested an exclusive function of state organization and resources, state autonomy and capacity are determined by a set of state relations with society. Constant interplay of these three factors (resources, the organization and state-society relations) results in shaping or reshaping the quality of state autonomy and capacity. Indirectly, this certainly implies that the capable state is not able to rely only on coercive power, but also on the power to fulfill the general interest, with the inevitable increase in legitimacy. We should mention also, regardless of the fact that countries with strong despotic power is often identified as a strong state, their degree of autonomy and the amount of capacity is not uniform, while increasing of infrastructural power certainly have a positive impact on the realization of their goals, and should take into account that state can not achieve a high degree of democracy without the high level of state capacity.

---

\* Овај рад је примљен 26. априла 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 20. јуна 2011. године.