

## UVOD

Prof.dr.sc. Aleksandar Štulhofer, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

O čemu govorimo kada raspravljamo o *otvorenom* društvu? Ostavimo li po strani njegovu filozofijsku i politologijsku teorijsku povijest, koncepciju otvorenog društva najjednostavnije je objasniti kroz ideju društvene otvorenosti, odnosno zatvorenosti. Zamislimo društvo X. Zamislimo ga kao cjelinu koja sadrži državni aparat (urede, službenike i pravila), institucije poput pravnog sustava (sudovi, zakoni...), zatim obrazovne, kulturne i gospodarske institucije. Zamislimo, naravno, i građane tog imaginarnog društva, od kojih neki rade u spomenutim institucijama, a gotovo svi ih koriste, izravno ili neizravno. Za društvo X možemo reći da je otvorenije od društva Y ako zadovoljava dva ključna uvjeta. Prvi je da je u društvu X manje prisutna diskriminacija građana od strane institucija (od zapošljavanja do pristupa servisima koje te institucije nude). Drugi uvjet jest da njegovi građani, u usporedbi s građanima društva Y, imaju bolji nadzor nad spomenutim institucijama. Što je manje diskriminacije i više neovisne kontrole nad institucijama, društvo je otvorenije. I ne samo to. Djelotvoran nadzor rada društvenih institucija omogućava brže i preciznije prepoznavanje „točaka zatvorenosti”, tih mjestimičnih prepreka otvorenosti, a time i njihovo otklanjanje.

Naravno, otvorena društva obilježavaju i druge specifičnosti, poput, primjerice, razvijenog civilnog sektora ili racionalna argumentacija bogatog javnog života. Razlog zbog kojeg su temeljne dimenzije otvorenog društva ovdje svedene na izostanak diskriminacije i neovisni nadzor nad društvenim institucijama nije samo želja za jezgrovitošću. Promotrimo li detaljnije ostala obilježja, uočiti ćemo da su, na ovaj ili onaj način, plod napretka upravo u tim dvjema težišnim dimenzijama.

Otvorenije društvo jest pravednije i dugoročno uspješnije od manje otvorenog ili zatvorenog društva. Njegovi članovi ne moraju nužno biti sretniji ili zdraviji od onih u zatvorenim društvima, ali svakako imaju veću mogućnost zaštite zdravlja te veću slobodu potrage za onime što svakom od njih smatra važnim za sretan život. Otvoreno je društvo, jednostavno rečeno, bolje za život.

Projekt *Indeks otvorenosti društva* (u daljnjem tekstu – IOD) pokrenut je 2003. godine u Institutu Otvoreno društvo – Hrvatska. Za inicijalnu je ideju zaslužna Slavica Singer, osoba najduže vezana uz Institut. U razradi IOD sudjelovalo je više članova tadašnjeg upravnog odbora Instituta, a metodološki su ga uobličila trojica mlađih istraživača koji potpisuju poglavlje o metodologiji. Od samoga početka, IOD je imao podjednako snažne lokalne i globalne ambicije. S jedne strane, nastao je kao plod želje da se sustavno prati preobražaj Hrvatske – mjereći njezino otvaranje – kako bi se pomoglo u lociranju i identifikaciji razvojnih prepreka, to jest onoga što u kontekstu priče o društvenoj otvorenosti možemo nazvati *generatorima zatvaranja*. S druge strane, imajući u vidu činjenicu da niti jedno društvo nije niti potpuno otvoreno, niti potpuno zatvoreno, smislenost mjerenja nužno ovisi o mogućnosti usporedbe, o kontekstualizaciji. Otvara li se Hrvatska brže ili sporije od sličnih društava? Obilježavaju li je prepreke uobičajene za postkomunistička tranzicijska društva u regiji? Lokalno, drugim riječima, postaje jasno tek u široj perspektivi. U tom smislu, IOD je od samoga početka zamišljen kao komparativni zadatak, projekt koji će uz nacionalnu imati i regionalnu, a vremenom, nadamo se, i globalnu primjenu.<sup>1</sup>

Kritičan čitatelj/čitateljica će primijetiti kako već postoji niz sličnih međunarodnih indeksa, koji mjere stupanj demokratizacije, razvoj civilnog društva, ljudski razvoj, percepciju korupcije, kompetitivnost itd. Prednost, a time i smisao, ovog novog instrumenta, po našem sudu počiva na njegovoj sveobuhvatnosti i detaljnosti mjerenja koja ne omogućuje samo procjenu razine društvene otvorenosti/zatvorenosti, već i identifikaciju *generatora zatvaranja*. Za razliku od postojećih indeksa, IOD objedinjuje sve

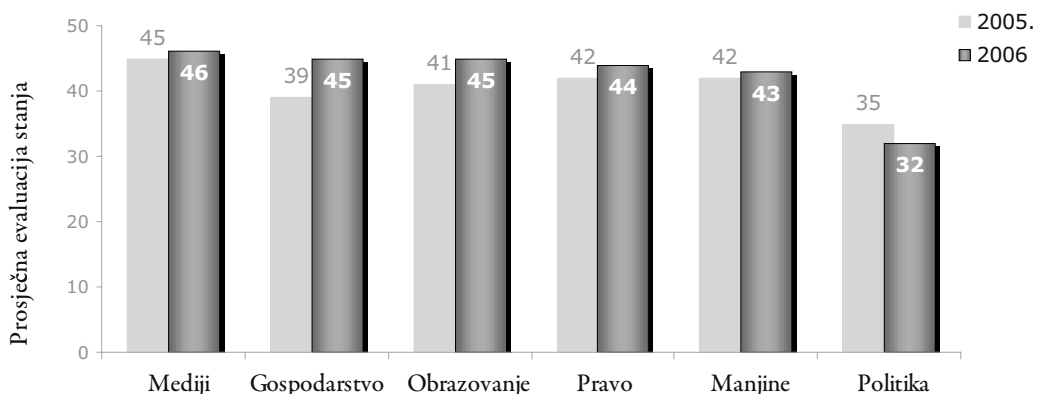
<sup>1</sup> Projekt se ove godine provodi i na Kosovu, a priprema se izvođenje u Rusiji i Bosni i Hercegovini. Također, organizacije su civilnog društva iz Slovenije, Armenije, Kazahstana, Indonezije i nekih drugih zemalja ASEAN-a već izrazile želju za uključivanjem u mjerenje društvene otvorenosti.

temeljne društvene dimenzije: gospodarstvo, pravni sustav, obrazovanje, temeljne političke procese, medije te položaj manjina, pri čemu ekspertna procjena ukupne društvene otvorenosti počiva na njihovoj detaljnoj evaluaciji, uzimajući u obzir relativnu važnost svake od odabranih dimenzija za proces daljnjeg otvaranja. Druga važna razlika jest praktični potencijal IOD. Upućujući na specifične prepreke, to jest segmente društvenog života koje obilježava zatvorenost, IOD usmjeruje, i time snaži, zagovaranje. U odnosu na većinu ostalih međunarodnih indikatora, rezultati IOD ujedno su i plan akcije.

U ovoj knjizi predstavljena je ekspertna ocjena otvorenosti Hrvatske u razdoblju 2005. – 2006.<sup>2</sup> Nalazi se temelje na dva odvojena istraživanja provedena identičnom metodologijom. Sažeto iskazano, dobiveni rezultati – detaljno prikazani u poglavljima koja slijede – ukazuju na malen, ali pozitivan pomak. Tijekom razdoblja 2005. – 2006.<sup>3</sup>, društvena je otvorenost u Hrvatskoj porasla. Od mogućih 100 indeksnih bodova, koji označavaju potpuno otvoreno društvo, anketirani su eksperti trenutnu razinu otvorenosti hrvatskog društva ocijenili s 42,1. S obzirom da je rezultat za 2005. godinu iznosio 40,8 bodova, zabilježeni bi napredak u društvenoj otvorenosti bio gotovo zanemariv da ne odražava činjenicu da *porast otvorenosti obilježava pet od šest mjenjenih dimenzija*. Premda je u apsolutnom smislu razina otvorenosti u Hrvatskoj i dalje skromna, pozitivna promjena ohrabruje.

Kao što će čitateljica/čitatelj sigurno primijetiti, razlike u vrijednostima IOD u tako kratkom razdoblju mogu biti posljedica situacijskih utjecaja (primjerice, krupne društvene afere koja je prethodila anketiranju) ili metodoloških osobitosti (poput razlike u sastavu ekspertnih uzoraka), prije nego stvarnih društvenih promjena. U tom smislu, važnost i istinska vrijednost indeksa iskazuje se tek *kontinuiranim* praćenjem društvene dinamike otvaranja, usmjeravanjem zagovaranja kako bi se utjecalo na tu istu dinamiku i uspoređivanjem sa situacijom u drugim zemljama.

Vratimo se ovogodišnjim nalazima. Kao i godinu dana ranije, mediji su i 2006. godine ocijenjeni najpovoljnije. Važnost nalaza poglavito je u činjenici da otvorenost medija ima utjecaj na otvorenost ostalih dimenzija, jer su otvoreni mediji u stanju kritički analizirati zbilju i time, mobilizirajući javnost, vršiti pritisak na donositelje odluka. Dakako, za takvo djelovanje nije dovoljna samo otvorenost medija već i kvaliteta novinarstva bez koje otvorenost ostaje neiskorištena prilika ili, još gore, mehanizam širenja cinizma i apatije. Kada je riječ o kvaliteti medija u Hrvatskoj, valja uzeti u obzir deficitarnost analitičkog novinarstva, koja je dobrim dijelom uzrokovana iznimno kratkom uredničkom pozornosti. Spremnost da se važna tema prati i sustavno obrađuje, protivno dominantnom *principu skandaloznosti* koji svaku vijest čini „starom” nakon samo nekoliko dana, razmjerno je rijetka pojava u domaćim medijima.



**Slika 1.** Otvorenost ključnih društvenih dimenzija, 2005. – 2006. (procjena eksperata)

<sup>2</sup> Za preliminarne nalaze o stupnju društvene otvorenosti Hrvatske 2005. godine usp. Goldstein, S. (2005.) *Otvorenost društva – Hrvatska 2005*. Zagreb: Institut Otvoreno društvo.

<sup>3</sup> S obzirom da su eksperti imali zadatak ocijeniti stanje „u protekloj godini”, procjene se društvene otvorenosti, striktno gledajući, odnose na razdoblje od 2004. do 2005. godine.

U odnosu na 2005. godinu, kada su bili na drugom mjestu, pravni sustav i položaj manjina su 2006. godine zauzeli četvrto i peto mjesto na rang listi otvorenosti. Nalaz je samo naizgled nepovoljan. Činjenica je, naime, da su obje dimenzije u drugom mjerjenju ocijenjene otvorenijima, što znači da je njihov zabilježeni pad izazvan snažnijim otvaranjem nekih drugih dimenzija, a ne njihovim zatvaranjem. To je slučaj s obrazovanjem i, osobito, gospodarskom dimenzijom. Prva od njih je s četvrtog dospjela na drugo mjesto, pri čemu se čini da je njezinom otvaranju barem djelomično pridonijelo pokretanje reformi na različitim razinama školstva (HNOS i Bolonjska deklaracija). Gospodarstvo je pak dimenzija koja je u godinu dana praćenja zabilježila najsnažnije otvaranje (širenje prostora ekonomskih sloboda), što je, imajući u vidu njezinu ulogu u dugoročnoj stabilnosti i održivosti društvene otvorenosti, sigurno jedan od najvažnijih nalaza ove studije. Nedavno službeno najavljena redukcija i racionalizacija legislative u području gospodarstva trebala bi omogućiti nastavak zabilježenog procesa otvaranja koji je za godinu dana tu dimenziju s petog uspeo na drugo mjesto.

Kao što nije zabilježena promjena na vrhu rang liste otvorenosti, stanje nije promijenjeno niti na njezinom dnu. U obje godine mjerenja, politička je dimenzija ocijenjena kao najmanje otvorena. To je ujedno jedina dimenzija na kojoj je u razdoblju 2005. – 2006. zabilježen porast zatvorenosti. Nalaz upozorava na manjkavosti u stručnosti, profesionalnosti i etičnosti političkih djelatnika i institucija, čije su posljedice višestruke, a anegdotalno se iskazuju u svakidašnjem prijeziru i nepovjerenju kojima javnost komentira političku elitu. S obzirom na činjenicu da je angažman politike u borbi protiv korupcije dobio najmanju ocjenu od svih kriterija prema kojima je politička dimenzija mjerena, ishod bi nedavno predstavljenog i u Saboru prihvaćenog vladinog *Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006.-2008.* mogao odigrati, dugoročno gledano, ključnu ulogu u percepciji politike u Hrvatskoj.

Ako je ohrabrujući pogled na takvu evaluaciju političke sfere uopće moguć, onda ga treba tražiti u činjenici da se smanjivanje otvorenosti političkih procesa nije prelilo na ostale dimenzije, poglavito ne ondje gdje bismo to ponajprije očekivali (gospodarstvo). Ta nepovezanost sugerira kako je politika ili u značajnoj mjeri odustala od patronata nad ostalim dimenzijama društvenog života ili pak da se isti sve uspješnije osporava.<sup>4</sup>

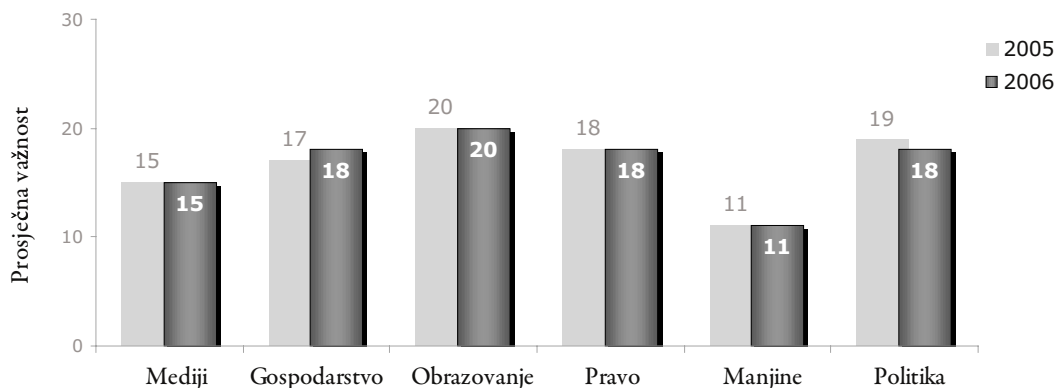
Promotrimo li rangiranje važnosti pojedinih dimenzija za ukupnu otvorenost hrvatskog društva, zamijetit ćemo veliku podudarnost. Važnost triju dimenzija (politike, manjinskih prava i gospodarstva) procijenjena je identično u oba mjerenja, a važnost ostalih triju dimenzija razlikuje po jedan postotni bod. Izostanak značajnih razlika u procjeni važnosti upućuje kako rast otvorenosti u razdoblju 2004.-2005. nije posljedica pukog prerasporeda važnosti, već doista počiva na percepciji promjena u stupnju otvorenosti pojedinih dimenzija.

Očekivano, funkcioniranje pravne države je u obje godine procijenjeno najvažnijom dimenzijom za proces društvenog otvaranja, oko čega, čini se, ne postoji samo slaganje među ekspertima već i suglasje javnosti, predstavnika međunarodnih organizacija te Predsjednika i Vlade Republike Hrvatske. Najmanje važnom dimenzijom, u oba mjerenja, ocijenjeno je gospodarstvo. Je li tu riječ o predodžbi da su temeljni principi ekonomske otvorenosti, poput neovisnosti tržišta i poduzetničkih sloboda, u nas već ostvareni ili nečemu drugome raspravlja se u poglavlju posvećenom gospodarskoj dimenziji društvene otvorenosti.

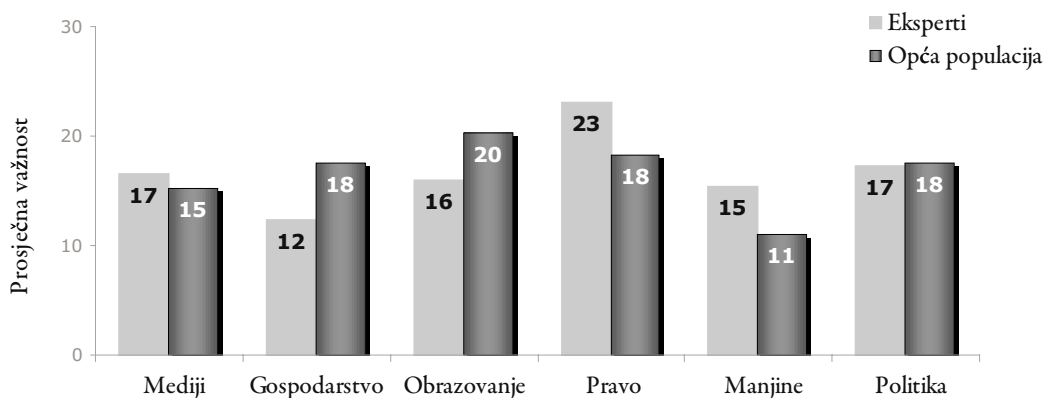
I 2005. i 2006. godine u okviru je projekta provedeno i istraživanje javnog mnijenja kako bi se utvrdilo koliko građani poznaju i razumiju pojam otvorenog društva, koliko su mu skloni, te kako ocjenjuju važnost pojedinih društvenih dimenzija za proces društvenog otvaranja Hrvatske. Istraživanja javnog mnijenja imala su zadatak ukazati na mogući jaz između ekspertnog viđenja stvarnosti i percepcije javnosti. Kada je riječ o definiranju otvorenog društva, nalazi su ohrabrujući. U odnosu na 2005. godinu, novo je istraživanje ukazalo na značaj porast broja građana (55% u odnosu na ranijih 47%) koji otvoreno druš-

<sup>4</sup> Kao što pokazuje detaljna analiza područja politike (usp. poglavlje o transparentnosti političkih procesa), to se, čini se, ne odnosi na poduzeća u društvenom vlasništvu, osobito na lokalnim razinama.

tvo kao ono „u kojem se otvoreno raspravlja o svemu i u kojem svi građani, bez obzira na identitet i pripadnost, imaju jednake životne mogućnosti.” Uočeni porast, valja spomenuti, nije imao utjecaja na izbor dimenzije koja je najvažnija za proces društvenog otvaranja u Hrvatskoj. U oba mjerenja, građani su istaknuli težišnu važnost obrazovanja, ne dokazujući time samo razumijevanje društvenih procesa već i prihvaćanje vrijednosti koje se danas opravdano smatraju temeljem održive budućnosti (Slika 2).<sup>5</sup>



Slika 2. Važnost pojedinih dimenzija za otvorenost hrvatskog društva, 2005. – 2006., prema mišljenju javnosti



Slika 3. Važnost pojedinih dimenzija za otvorenost hrvatskog društva (2006.) – usporedba ocjena eksperata i javnog mnijenja

Kao što pokazuje Slika 3., stručnjaci i javnost se razilaze u procjeni važnosti pojedinih dimenzija za ukupnu društvenu otvorenost Hrvatske. Usporedimo li dimenzije koje su procijenjene kao najvažnije, pravni sustav za eksperte i obrazovanje za javnost, dojam je kako su stručnjaci poglavito usredotočeni na trenutne prepreke daljnjem otvaranju (slabosti pravne države), a javnost na dugoročne garancije otvorenosti (obrazovanost i civiliziranost).<sup>6</sup> Činjenica da javnost izrazito nisko vrednuje važnost zaštite manjina bila bi zabrinjavajuća – kao mogući iskaz uobičajene neosjetljivosti većine – kada slična procjena eksperata ne bi sugerirala kako je na planu zaštite manjina već dosta toga učinjeno.

<sup>5</sup> Grafikon prikazuje relativnu važnost svake pojedine dimenzije, to jest njezin udio u ukupnoj važnosti društvene otvorenosti (100%).

<sup>6</sup> Ostaje, dakako, mogućnost da je „dugoročna” orijentacija javnog mnijenja posljedica nevjerice u mogućnost uspješnog uklanjanja trenutnih prepreka (pravni sustav i politika).

Poglavlja koja slijede detaljno prikazuju i tumače nalaze istraživanja, pri čemu je svako poglavlje posvećeno jednoj od šest ključnih društvenih dimenzija. Interpretacije koje autorice i autori poglavlja nude očiglavu na detaljnom uvidu u elemente procjene, to jest specifične kriterije temeljem kojih su eksperti ocjenjivali stupanj otvorenosti svake pojedine dimenzije. Svako od tih šest poglavlja uključuje preporuke, putokaze zagovaranju, usmjerene otklanjanju prepreka otvorenosti, u čijem je oblikovanju prepoznatljiva (i) perspektiva hrvatskog priključenja EU.

Nakon kvantitativno utemeljenih analiza, knjiga se nastavlja s dvjema studijama slučaja. Prvo od njih obrađuje odnos prema seksualnim manjinama, koji je ocijenjen prostorom društvene prakse koju obilježava više negativnih nego pozitivnih promjena. Sljedeće poglavlje bavi se procesuiranjem ratnih zločina u Hrvatskoj, što je prema mišljenju anketiranih eksperata bio najistaknutiji primjer otvaranja hrvatskog društva tijekom 2005. godine. U oba slučaja, riječ je o detaljnim kvalitativnim analizama aktivnosti državnih i nedržavnih institucija, zakonodavnog konteksta, uloge medija i eksperata te reakcija javnosti.

Posljednje poglavlje, svojevrsni metodološki dodatak, opisuje konceptualizaciju i logiku mjerenja. Objašnjavajući konceptualni okvir, strukturu uzorka, proceduru prikupljanja podataka i način izračunavanja IOD, taj zaključni dio knjige omogućuje čitatelju kritičku procjenu dosega i valjanosti izloženih zaključaka.

Kome je namijenjena ova knjiga? Odgovor je sadržan na početku ovoga uvodnog teksta. Nazovemo li zamišljeno društvo X Hrvatskom danas, rezultati i ponuđena interpretacija vrijednosti IOD čine se iznimno važnima za sve one koji sudjeluju u donošenju društvenih odluka, bez obzira na razinu na kojoj to čine i stupanj formalnosti. Evaluacijski karakter studije trebao bi podjednako zanimati i istraživače društvenih fenomena, uključujući i novinare, te aktiviste u organizacijama civilnog društva koji djeluju u područjima koje IOD analizira. Naposljetku, premda ne i manje važno, knjiga se obraća svim građanima koji imaju potrebu djelovati javno – vršeći pritisak na nedjelotvorna ili na neki drugi način nezadovoljavajuće poslujuća državna i ne-državna tijela. Političarima i aktivistima, IOD govori gdje su imali uspjeha a gdje nisu, upućujući na deficitarna područja. Novinarima i društvenim istraživačima ukazuje na „crne točke” i *generatore zatvaranja* koji zaslužuju osobitu analitičku pozornost. Svima ostalima, rezultati prikazani u ovoj knjizi poručuju gdje će njihov angažman biti najpotrebniji, potvrđujući, nadamo se, njihovo svakidašnje iskustvo.

Hoće li IOD uspjeti postati novi hrvatski izvozni proizvod tek ćemo vidjeti, no njegova je dosadašnja primjena, vjerujemo, donijela nove i važne uvide o smjeru i doseg transicijskih procesa u Hrvatskoj. Dijagnosticirajući stanje stvari, osvjetljavajući prednosti i nedostatke do sada učinjenog, studija koja je pred vama promovira cjelovit, kritičan, inovativan i angažiran pogled na zemlju u kojoj živimo.