

ANALI HRVATSKOG POLITOLOŠKOG DRUŠTVA  
2014

godište XI  
Zagreb, 2015.

**ANALI HRVATSKOG POLITOLOŠKOG DRUŠTVA /  
ANNALS OF THE CROATIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION**

**IZDAVAČ / PUBLISHER**

HRVATSKO POLITOLOŠKO DRUŠTVO / CROATIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION  
FAKULTET POLITIČKIH ZNANOSTI, SVEUČILIŠTE U ZAGREBU / FACULTY OF POLITICAL  
SCIENCE, UNIVERSITY OF ZAGREB

**ZA IZDAVAČA / OFFICIAL REPRESENTATIVE**

DAVORKA BUDIMIR  
LIDIJA KOS-STANIŠIĆ

**UREDNIŠTVO / EDITORIAL BOARD**

MILJENKO ANTIĆ, Zagreb  
NEBOJŠA BLANUŠA, Zagreb  
DAVORKA BUDIMIR, Zagreb  
VIKTORIJA CAR, Zagreb  
BRANKO CARATAN, Zagreb  
TIHOMIR CIPEK, Zagreb  
KONRAD CLEWING, München  
IGOR LUKŠIĆ, Ljubljana  
PERO MALDINI, Dubrovnik  
IVAN PADJEN, Zagreb  
ZDRAVKO PETAK, Zagreb  
ANA PETEK, Zagreb  
SABRINA P. RAMET, Trondheim/Washington  
SLAVEN RAVLIĆ, Zagreb  
HOLM SUNDHAUSEN, Berlin  
BERTO ŠALAJ, Zagreb  
NENAD ZAKOŠEK, Zagreb  
TIHOMIR ŽILJAK, Zagreb

**GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK / EDITOR-IN-CHIEF**

ENES KULENOVIĆ

**IZVRŠNA UREDNICA / EXECUTIVE EDITOR**

ANA PETEK

**LEKTORICA / LANGUAGE REVISOR**

ŠEHIZA TOPČAGIĆ

**LEKTORI ZA ENGLLESKI JEZIK / ENGLISH REVISORS**

CODY BROWN  
BOGLARKA KISS KULENOVIĆ

**LIKOVNO-GRAFIČKO OBLIKOVANJE / LAYOUT**

SAŠA VAČEVSKI

**GRAFIČKA PRIPREMA / TYPESETTING**

D.S.M.-GRAFIKA

**NAKLADA / PRINT RUN**

200 kom

**TISAK / PRINTING HOUSE**

Offset NP GTO tisak d.o.o., Zagreb

ČASOPIS OBJAVLJEN UZ SUFINANCIRANJE MINISTARSTVA ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA  
OBJAVLJENI PRILOZI REFERIRAJU SE U / INDEXED IN  
CSA Worldwide Political Science Abstracts (San Diego, SAD)  
International Political Science Abstracts /Documentation Politique Internationale (Paris, Francuska)

Cijena primjerka je 50 kuna / Price: 7 €.

Za članove Hrvatskog politološkog društva časopis je besplatan.

Rukopisi se šalju na adresu: Hrvatsko politološko društvo (*Anali Hrvatskog politološkog društva*),

Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb, ili se dostavljaju u elektroničkom obliku na e-mail: [anali@fpzg.hr](mailto:anali@fpzg.hr).

# Sadržaj

## POLITICAL THEORY

- Huw Williams, Considerations on the Scottish Referendum  
and a Discourse on the British Conundrum:  
Mill, Price and the Question of Nationalism 7
- Dušan Pavlović, Moral Foundations of Contemporary Liberalism 27

## PUBLIC POLICY

- Hal K. Colebatch, Participation and Professionalism  
in Policy Work: Questions for Politics in Transition 45
- Pekka Kettunen, The Finish Municipal Reform 55

## POLITIKA I UMJETNOST

- Goran Gretić, Revolucionarna umjetnost – nacionalizam  
– antisemitizam: slučaj Wagner 73
- Ivan Padjen, Politika kao kultura: doprinos politologije  
demokratskom sazrijevanju 95

## STUDIJA

- Tihomir Cipek, Sudionička demokracija:  
Trebaju li demokraciji aktivni građani? 113

## RECENZIJE I PRIKAZI

- Kristijan Kotarski: Thomas Piketty, *Kapital u 21. stoljeću* 129
- Berto Šalaj: Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order  
i Political Order and Political Decay* 137
- Krešimir Petković: Ivana Radačić, *Seksulano nasilje:  
mitovi, stereotipi i pravni sustav* 145
- Goran Čular: Mirjana Kasapović, *Kombinirani izborni sustavi  
u Europi 1945-2014.: parne komparacije Njemačke i Italije,  
Bugarske i Hrvatske* 153
- Željko Poljak: Philippe Zittoun, *The Political Process of Policymaking* 159

## NEKROLOG

- Holm Sundhaussen (1942.-2015.) 165



# *Political Theory*



# CONSIDERATIONS ON THE SCOTTISH REFERENDUM AND A DISCOURSE ON THE BRITISH CONUNDRUM: MILL, PRICE AND THE QUESTION OF NATIONALISM

**Huw Williams**

*School of English, Communication  
& Philosophy  
Cardiff University*

Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: rujan 2014.

**Abstract** The recent referendum on Scottish independence was characterised by a failing on behalf of the *Better Together* campaign to articulate a positive vision and conception of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. In particular, any persuasive notion of Britishness was notable by its absence. This paper attempts to shed light on the question of nationalism, in the British context in particular, by turning to the history of political thought, and the philosophical reflections of two British liberals, Richard Price and John Stuart Mill. Their ideas are set out with reference to the civic/ethnic distinction and two main claims are presented. The first is that despite Price's emphasis on a civic patriotism and Mill's embracing of many elements of ethnic nationalism, both their accounts ultimately cohere around the centrality of a "national history". Empirical doubts about the sustainability of the civic/ethnic divide are here reflected in philosophical discussions of nationalism. The second claim is that Price and Mill's account draw attention to the historical difficulty of constructing a persuasive British nationality whilst simultaneously suggesting the only obvious prospect for its successful reconfiguration, namely the articulation of a genuinely British national history.

**Keywords** Scottish Referendum, British Nationalism, Richard Price, J. S. Mill, civic, ethnic

## **Introduction**

In reflecting on the events of the recent Scottish referendum, one of the

most interesting aspects of the preceding debate was the problem faced by those campaigning for the Union, in trying to articulate a national, British identity to

inspire the electorate and foster a sense of togetherness so central to their message. This question of British identity has become far more difficult in recent years since the establishment of devolved government in Northern Ireland, Scotland and Wales, as these nations – and latterly the English – have cultivated a greater sense of political difference (Jones et al., 2012). Today data indicate that only roughly one in five British citizens identify themselves as British first, whilst almost three in five identify themselves as English, Northern Irish, Scottish, or Welsh first – and a not insignificant minority reject the British identity altogether (Easton, 2014). It is arguable that the inability of the major parties to adjust their ideas about Britain has cost them dear. The Labour Party is perhaps most guilty of this in clinging to the remnants of a collective working class identity, which they have tried to reframe for a post-industrial society, under the banner of “One Nation” (Smith and Reeves, 2014).

It is an open question whether the *BetterTogether* campaign would have been advised to attempt a recalibration of a united British identity highlighting shared culture and values, or instead dispense with this narrative and attempt a more dispersed idea bringing four nations together under a notion of thin civic Britishness. For the most part it appeared that the leading forces were oblivious to this conundrum, or preferred to ignore it (Stanley, 2014). This is a shame in more than one sense, and from the perspective of political theory and the history of political thought there is certainly no shortage of discussion and debate that can inform such questions.

In this paper I will look to two of the most brilliant liberal thinkers that the Union has produced. The first needs no

introduction. John Stuart Mill is perhaps most renowned for his famous tract, *On Liberty* (Mill, 1989) in which he extols the virtues of free speech and other basic freedoms. It is worth recalling two particular, perhaps obvious points, with regard to our subsequent discussion. First is that his liberalism is, of course, grounded upon a far reaching utilitarianism that separates him from more thoroughgoing libertarians. His emphasis on maximizing the general happiness leads him to extol the virtues of higher pleasures and some more perfectionist – some might venture authoritarian – elements emerge in his thought.<sup>1</sup> The second point of note is that Mill was of Scottish heritage, son of Angus-born James Mill, and represented the Anglo-Scottish tradition that had been at the vanguard of the new union since its inception in 1707. This will be of no small interest and significance in discussing his general ideas about nationality, and in particular the constitution of British nationality.

The second character represents an equally impressive mind, striking in the breadth of his interests – yet heretofore far more obscure in terms of the recognition he receives today. In fact, it is unlikely that the average student of political philosophy will know the name. I refer to one Richard Price, a philosopher, theologian, political thinker and statistician who is perhaps most famous, or infamous, for his role in sparking the Revolutionary Controversy.<sup>2</sup> For Richard Price is the Dr Price that Edmund Burke (2014) responds to in his *Reflections on the French Revolution*. The ire with which Burke sets about his adversary is perhaps

<sup>1</sup> See, for example, Joseph Hamburger, 1999.

<sup>2</sup> On the controversy, see for example, Butler, 1984.



one reason for his lost legacy, Price being the representative of an increasingly influential group of dissenters and radicals that Burke so loathed and wished to put in their place (Dreyer, 1978: 465).

Price was in fact a product of the puritan tradition, which had taken root in his native Wales following the Civil War and with the personal support of the Lord Governor Oliver Cromwell. However, he soon became influenced by the more radical, Arminian and Arian teachings of some of the early figures in the burgeoning Welsh non-conformist tradition – a radicalism that would come to typify his later political thought (Thomas, 1977: 8). With the death of his parents and dispersal of his nuclear family he followed his uncle to London where he completed his training and took a post as a family chaplain. Here he embarked on his theological writings and work on moral philosophy that would bring him to fame, his *Review* (Price, 2011) published in 1758 responding directly to the empiricism of Francis Hutcheson and David Hume. In the eyes of many his moral rationalism foreshadowed Kant, and even the ethics of 20<sup>th</sup> century philosopher G. E. Moore (Gealy, 1991: 143).

Although disinclined towards public debate and fame, Price – by now the minister at the famous Newington Green Chapel where he inspired the likes of Mary Wollstonecraft<sup>3</sup> – found himself unable to resist what he considered to be God’s calling and his personal duty to intervene in public affairs (Thomas, 1971). He soon wrote influential tracts on demography and finance, influencing policy on the national debt and establishing fundamental principles of calculation for

the insurance industry. His two most famous interventions in the world of politics came in relation to the American War of Independence and the French Revolution, both of which he supported wholeheartedly. His pamphlet *Observations* (1991) provided moral justification and unstinting support for the colonists and sold over 100,000 copies. He was a close friend of Benjamin Franklin and associate of other leading Americans, and his works were celebrated on the other side of the Atlantic, where he turned down an invitation to assist in the financial administration of the states, and received his honorary doctorate alongside George Washington from Yale in 1781. Arguably he remains better known outside the UK.<sup>4</sup>

Shortly before his death came his most famous act, as he preached a sermon (that would later be published) entitled *A Discourse on the Love of our Country*. In this address he interpreted the French Revolution as a continuation of the same millenarian process started by the Glorious Revolution of 1688 – taking mankind a step closer to a universal, cosmopolitan order that would be divested of national chauvinism and would spread enlightenment and freedom. Contained within this sermon is also an account of patriotism that can be considered a historical exemplar of what modern day political theorists refer to as civic nationalism, and it is this account that will be assessed in the following pages. Mill’s own account of nationality in the context of his thought on representative government will be considered

<sup>3</sup> See Allardyce, 2008 for a history of this remarkable institution and environs.

<sup>4</sup> While D. O. Thomas is the one British author to have written prolifically on Richard Price in recent decades, academic interest seems to lie largely elsewhere. See for example, Carl Cone, 2014; Jack Fruchtman, 1983; Martha K. Zebrowski, 1994; Rémy Duthille, 2012.

as a foil, in particular because of the elements that pertain more obviously to what is described today as ethnic nationalism.

An overarching motivation for this work is precisely to engage in a historical approach towards the question of British nationalism that provides intriguing insights into the contemporary debate (or lack thereof). The paper will have a dual purpose inasmuch as this largely theoretical discussion will also infer what implications there are for understanding those troublesome concepts of civic and ethnic nationalism – a distinction which has more recently been fundamentally questioned in practical terms by the likes of Taras Kuzio (2002). Here it will be claimed that an analysis of their two differing accounts demonstrates that despite very different aims and values – which prefigure the civic and ethnic concepts to a great degree – there is one key element that unifies their ideas. Whilst Price and Mill draw on very different principles and concepts in articulating their concepts of patriotism and nationality respectively, they ultimately overlap in their reliance on a historical narrative for unifying the nation. Whilst Kuzio suggests a false dichotomy in an empirical sense, the suggestion here is that theoretical conceptions – that may first appear to exemplify the distinction – ultimately point to the suggestion that separating forms of nationalism along such strict lines may be misguided. Civic notions of nationalism require a history to create a more substantial sense of belonging, whilst perspectives that emphasise the importance of ethnic factors (and other unifying elements of substantive identity) will have to embed them within an overarching narrative.

One final preliminary comment is offered as an attempt to negotiate the

slippage that occurs between different concepts in the following discussion and the fact that Price and Mill approach these concepts from differing starting points. When Price refers to the basis of the love of our country, I interpret this to mean that he is looking at the foundations for our identification with the nation state, and what exactly it is, or should be, which makes us take pride in it. In other words, and I hope I am not guilty of a slight of hand here, whilst using the term patriotism he is specifically tackling the question of the grounds for nationalism – where nationalism is interpreted as the feeling of being proud and loyal to one's country. Mill takes on the question of nationality, not through asking the same direct question of what *should* constitute our nationalism, but rather by taking a more sociological approach and identifying what constitutes a functional sense of nationalism that underpins representative government. As Georgios Varouxakis (2008) suggests, it is not so much the case that Mill advocated nationalism, rather that he recognised the importance of nationality for people, and set about deducing what conditions would best allow it to be a handmaiden for representative government.

Despite the differences in approach and their divergent aims, Price and Mill's discussion certainly speak to more recent discussions of civic and ethnic nationalism, which concentrate on the nature of the relationship between the individual and their nation-state, and how it underpins their allegiance to the state. In this sense it appears very close to the idea of patriotism, even if in these more cerebral days we do not necessarily think it necessary to *love* one's country. Certainly this notion of nationalism is closer to patriotism in the sense that neither Price or Mill wish to express the aggres-

sive idea of nationalism that is often associated with the word, suggesting sentiments of superiority and aggression. Rather, in contemporary parlance I venture that Price is putting forward his ideal of civic nationalism, whilst Mill analyzes nationalism, with the resulting argument that elements of ethnicity are ultimately important in accounting for the ability of nationality to underpin the state.

### **Price and the Love of Our Country**

We begin with some of the opening words of Richard Price's *Discourse on the Love of Our Country*. According to his initial statement, its purpose is,

to explain the duty we owe to our country, and the nature, foundation, and proper expressions of that love to it which we ought to cultivate (Price, 1989: 1-2)

In other words Price wishes to explain to us not only the duties we have to the nation, but more importantly – in terms of our theme – what the grounds and correct expression of our nationalism should be. To put the point in the form of a question: why should we and how should we express our feelings of nationalism?

He continues by noting that there are incorrect assumptions about the true foundations of this relationship, and he offers us a clear and uncomplicated expression of what we would today recognise as civic nationalism:

by our country is meant, in this case, not the soil or the spot of earth on which we happen to have been born, not the forests and fields, but that community of which we are members, or that body of companions and friends and kindred who are as-

sociated with us under the same constitution of government, protected by the same laws, and bound together by the same civil polity (Price, 1989: 2-3)

Price's warning therefore is not to fall into the trap of thinking that the nation is anything other than its citizens and their political institutions. He puts to one side any ideas about land – or for that matter, other significant characteristics often associated with nationality, such as race or language – as the foundation for the nation. From the outset he disregards ideas and concepts that have been fundamental to countless others – such as his compatriot J. R. Jones (1966), who articulates in the Herderian tradition an interpenetration between land, language and state. In Price's view, it is the state and only the state – its laws, its constitution, its government – that is required as the foundation for sustaining a people and their patriotism within their civic society.

Perhaps the first response to Price is to ask what is to ignite our enthusiasm and passion for our Country? Are the rather distant or abstract concepts such as the state, or rights, sufficient to ensure our loyalty? To ask these questions, however, would be to misunderstand what Price wishes to ask of us. He is trying to rationalise and regulate our powerful, passionate feelings in this context, and he goes on to note two other assumptions that we need to reconsider: that patriotism has become synonymous with seeing exceptional value in our own country, and that patriotism is about ambition and rivalry with others (and here we return to the apparent distinction between patriotism and nationalism alluded to earlier). Pride and ambition, in his view, are two of the factors that have led to the most horrific conse-

quences in terms of conflict, war and all the immoral events one associates with international politics. Patriotism must, therefore, be purified according to Price, and connected only with respect to our political institutions.

Supervenient on this interpretation of patriotism is a cosmopolitan, Christian ideal, reflected in Price's encouragement to consider ourselves in the first place as global citizens.<sup>5</sup> Given the simple and straightforward manner in which he expresses this principle, it is easily forgotten or overlooked that the perspective he offers is truly radical. He says, "the noblest principle in our nature is the regard to general justice and that good-will which embraces all the world" (Price, 1989: 10) and insists that we limit our own benefit through consideration of this wider good. In basic terms Price urges the nations of the world and their citizens to invert the perspective of a Hobbesian anarchic system of eternal competition – and to uphold instead the ideal that places the interests of the international community first. It is important to keep in mind these far-reaching elements belonging to Price's cosmopolitanism with his talk of global citizenship, articulated as they were before the publication of Immanuel Kant's famous text, *Toward Perpetual Peace*, and suggesting an international system even more radically cosmopolitan than the Prussian philosopher's vision.

The interests of each country are to be constrained by these broader interests, and the interests of the nation as described by Price further undermine any notion of competitive patriotism – interests he describes as follows: "truth, virtue and liberty" (Price, 1989: 11). Truth

relates to information and the general enlightenment of humanity, and that which allows people to live good, Godly lives. Virtue therefore follows directly from knowledge of the truth, whilst freedom completes the trinity of objects of our patriotic zeal. With sentiments that foreshadow elements of Mill's message on liberty, Price argues that without freedom there is no way the truth can manifest itself, and for virtue to flourish. Furthermore, our duty to our country requires that we obey the law and magistrates – without this obedience there will be no foundation for our freedom or security. In this context, our respect and submission to the sovereign is not an expression of submission to the person of the monarch, but a recognition that he is the foremost servant of Society, and the embodiment of the values and institutions of the country.

What we have, therefore, in the case of Price's concept of patriotism is a perspective on the foundations of nationalism that looks beyond any unique and "indigenous" features of the country in question – such as the language or land. As stated previously, there is no place for a special pride or delight in the landscape of the country or its unique traditions, culture and language, nor for incorporating these elements as the glue that binds the population to each other. What Price does is to effectively empty the nation of any distinguishing features with regard to its foundations, and offers instead an institutional concept that can essentially be the same for each country. We should not feel love for our country because of its special features, rather because of its virtues that should be the ideal for all nations: institutions that protect individual freedoms and give a voice to the majority, and which pro-

<sup>5</sup> On the theme of Cosmopolitanism in Enlightenment thought, see Schlereth, 1977.

mote enlightened, peaceful, and virtuous nations.

J. C. D. Clarke (2000) is in no doubt as to the radicalism of Price's ideas about patriotism and identity, especially with respect to the prevailing notions of nationalism within the United Kingdom at the time. He regards Price's arguments as an articulation of a new trend to try and extricate national identity from history. We will return to this point later in arguing that history in fact plays an important part for Price, but Clarke's argument is certainly plausible to the extent that there is a rejection of the traditional grounds for patriotism, whilst the greatest emphasis is placed upon the *future* and the opportunity for emancipating humanity:

The wide acceptance of assumptions about the ancient origins and long continuities of Englishness made it all the more sensational when a small number of men, especially in and after 1789, began systematically to reject them. For the enthusiastic admirers of the French Revolution, the past was something from which historical or philosophical enquiry should emancipate mankind; National identity, the identity of a particular state, was an illegitimate imposition on its people. Once this strait-jacket were removed, human nature would reassert its natural beneficence, led and guided by the *bien pensants* everywhere. In England, this universalising 'religion of humanity' was given classic expression by Richard Price (Clark, 2000: 233).

Clark goes on to note that

survival and final victory in the wars against Revolutionary and Napoleonic France meant that England never had Price's version of its national identity

dictated to it by its government. Englishmen were not compelled to disavow identity or continuity by the demands of any ahistorical or anti-historical ideology (Clark, 2000: 233).

His remarks are revealing in two respects. Firstly they suggest that Price's concept, clearly more civic in modern terms, failed to take root – at least at this stage in the history of the United Kingdom of Great Britain (as it was then, prior to the formal addition of Ireland).

Secondly the use of the names England and Englishmen implies another not insignificant aspect to the discussion: although England (which included Wales, which had been annexed in 1536) had joined Scotland to form the United Kingdom of Great Britain in 1707, it was common practice then – and remains common practice now in some quarters – to conflate England and Britain and Englishmen and Britons. This is suggestive of the fact that although the "country" which Price in 1789 is discussing was an amalgamation of three distinct peoples and two separate kingdoms, it was in fact the "ancient origins and long continuities" of the one predominant nation that was to become central to the national identity of that country (such developments hint at some of the underlying tensions in trying to forge a British identity that have dogged the referendum debate – a point we will return to in the concluding section).

Such considerations might also be construed as relevant in attempting to account for why Price, as a Welshman, was so forthcoming in his "sensational" rejection of this English narrative. Before coursing this particular hare, however, it is worth trying to bare out the point made by Clark with regard to the cosmopolitan nature of Price's thought

in accounting for why Price offers us a concept that is so civically “pure”. It would seem that his ideal of international politics and his hopes for a peaceful, federal cosmopolitan regime offer the most obvious reason for his ethically pure and restrained concept of nationalism. If this is the end point of his political philosophy then the need to hold a concept of nationalism that is essentially impartial makes obvious sense. From this perspective the state is a vehicle for the realization of equal rights for individuals within a global framework, and in this respect the distinguishing elements of nations are a secondary consideration at best.

This aspect of Price’s thought draws particular attention to the religious, Christian underpinnings of his worldview. Price’s work is interpreted by some as a typical example of millenarianism (Fruchtman 1983), with a philosophy of history that interprets the passage of time towards the new millennium as a path that leads inevitably towards the imitation of the divine order on earth. There is no denying a strong utopian bent to his thought, which was to be surpassed in secular form by the early socialists such as Fourier, Owen and Saint-Simon.<sup>6</sup> One can read Price’s interpretation of his country’s recent travails, stretching back to the Glorious Revolution in 1688, through this understanding of history.

This interpretation is not only important because it exemplifies Price’s religious millenarianism and his utopian

cosmopolitanism more generally, but also because it provides an additional element to his thinking on nationalism that defines its pure, civic nature to a large degree. It also demonstrates, *contra* Clark, that he is not entirely ahistorical in his thinking. He regarded the revolution as an event which established three basic principles that he believed should characterize British society: the right to freedom of conscience, the right to resist the abuse of government, and the right of the people to form a government of their own.

Indeed, his main complaint is the fact that his country is not being true to these principles and is testing her citizens’ love, and in these arguments are highlighted perhaps the most obvious motivation for Price’s sermon and his conception of nationalism. As a non-conformist who continued to suffer discrimination under what were known as the Test laws, he was convinced that the priority and precedent for any state is to ensure equal rights with regard to worship, work and politics. Here he is clearly expressing the position of his fellow dissenters. It is easy to understand from the perspective of those who had suffered because of their religious convictions why institutions, rights and civic elements in general would appeal as the basis for nationalism and provide more than enough to engender a love for their country.

In addition to the obvious appeal of such a civic perspective for a dissenter, there may also be a case, albeit more speculative, for considering the concept Price offers of (British) nationalism in terms of his Welshness. There is no explicit basis for thinking that Price was in any sense a Welsh patriot, or someone who considered Wales to be a “country” in the same sense as Britain, or that he held his homeland and its virtues in par-

<sup>6</sup> Curiously, with regard to his compatriot Robert Owen, we see a similar rejection of the pessimistic Calvinist theology within which they were raised, and an evangelical enthusiasm for the possibility of creating heaven on earth. On Owen, see Powell, 2012.



ticular regard (in a manner, say, that would be at odds with his own warnings against patriotic chauvinism). There are some suggestions from Roland Thomas (1924: 152) that he maintained a strong connection with his childhood home and took pride in his Welsh identity, but it would appear fruitless to try and link any traces of Welsh *patriotism* with his broader political philosophy. However, as a Welshman Price would no doubt have been aware of Wales's cultural distinctiveness (Welsh remained the language of the majority until late into the 19<sup>th</sup> century) and the feeling among many of his compatriots – especially those indulging in a burgeoning Welsh romanticism – who regarded Wales as an entirely distinct cultural and national entity.

As one who hailed from the Celtic fringe, therefore, it is plausible that that he was attuned to the limitations of an attempt to construct British identity based around ethnic characteristics and identities tied in particular to English myth and history. We will see with regard to Mill the types of ideas that arise in relation to this way of thinking. We can maintain, at the very least, that the model of nationalism offered by Price provides a form of Britishness that promotes religious tolerance and individual liberty above everything else – and as a result, he suggests that these elements are adequate as a basis for British patriotism, without requiring any distinctive elements of identity, race or language given such importance by Mill.

## Mill

To appreciate the form of a more ethnic British nationalism tied to an anglophone culture, one need look no further than John Stuart Mill's core ideas. When taking a first look at Mill's work *Consid-*

*erations on Representative Government* (1991), the first tendency would be to read him as another philosopher who celebrates the civic element of nationalism by giving special attention to institutions. However, the section on nationalism in this text is at the opposing end of the spectrum to Price, illuminating how his ideas on the functioning of civic government are grounded upon what might be described as making a virtue out of strong "ethnic" foundations.

Before noting some specific elements, it is worth addressing the fact that in the first instance there is no desire to protect or restore any kind of national community in Mill's vision, rather it is the instrumental value of national identity in underpinning the state that is important. In this respect it amounts to the inverse of Price's attitude, who according to my understanding sees the foundations of nationalism in what the state offers to the individual; that is, the objectives of the civic nation should be sufficient in terms of ensuring loyalty and support amongst the population. For Mill, however, it seems that in fundamental terms he thinks that other grounds are required, broader than these ideals, to ensure the stability needed to maintain the state and its institutions. These grounds are the sense of nationhood and nationality that go beyond the simple relationship that exists between citizens and their sharing in the same civic institutions. In trying to contrast the two in straightforward terms, it can be stated that nationality is the foundation of the state according to Mill, whilst the state provides the basis for the nation according to Price (it should be noted, of course, that there is clear agreement between the two in the sense that both are supporters of greater democracy). It is worth quoting Mill at length, in

his reflections on nationality. He famously begins:

A portion of mankind may be said to constitute a Nationality if they are united among themselves by common sympathies which do not exist between them and any others – which make them co-operate with each other more willingly than with other people, desire to be under the same government, and desire that it should be government by themselves or a portion of themselves exclusively. This feeling of nationality may have been generated by various causes. Sometimes it is the effect of identity of race and descent. Community of language, and community of religion, greatly contribute to it. Geographical limits are one of its causes. But the strongest of all is identity of political antecedents; the possession of a national history, and consequent community of recollections; collective pride and humiliation, pleasure and regret, connected with the same incidents in the past. None of these circumstances, however, are either indispensable, or necessarily sufficient by themselves... Yet in general the national feeling is proportionally weakened by the failure of any of the causes which contribute to it (Mill, 1991: 308).

It is clear from this quote the extent to which Mill places a precedent on nationality rather than the state – nationality precedes the state, as it were, and requires this fellow feeling in order to justify and preserve it. Three other elements in this quote require attention, and the first of these is what is stated in the last sentence, namely that a lack in any of these elements is likely to weaken the sense of nationality. This is worth considering in the context of Britain, with a

view to the second point of interest – namely the numerous factors Mill identifies as constituting nationality: one cannot consider race, ethnicity, language or religion as clear constituents of British nationality. Indeed, geographical limits are the most obvious and uncontroversial among them. The third noteworthy element is identified as the this most important constituent of all – national history, a factor to which we shall return.

Mill himself was of course aware of some of the problems of nationality, especially in countries that included more than one group of people with a desire to describe themselves as a nation. But he strongly believed that uniformity in terms of identity was needed in order to maximize the opportunity for state institutions to succeed. He says:

Free institutions are next to impossible in a country made up of different nationalities. Among a people without fellow-feeling, especially if they read and speak different languages, the united public opinion, necessary to the working of representative government, cannot exist. The influences which form opinions and decide political acts are different in the different sections of the country. An altogether different set of leaders have the confidence of one part of the country and of another... it is in general a necessary condition of free institutions that the boundaries of governments should coincide in the main with those of nationalities (Mill, 1991: 310).

In the context of those countries where there existed more than one nationality, he viewed it as necessary to act to undermine differences and work towards a unified sense of nationhood. His views on this problem are telling, par-



ticularly in relation to Britishness. He continues, infamously:

Experience proves that it is possible for one nationality to merge and be absorbed in another: and when it was originally an inferior and more backward portion of the human race the absorption is greatly to its advantage. Nobody can suppose that it is not more beneficial to a Breton, or a Basque of French Navarre, to be brought into the current of the ideas and feelings of a highly civilised and cultivated people – to be a member of the French nationality, admitted on equal terms to all the privileges of French citizenship, sharing the advantages of French protection, and the dignity and prestige of French power – than to sulk on his own rocks, the half-savage relic of past times, revolving in his own little mental orbit, without participation or interest in the general movement of the world. The same remark applies to the Welshman or the Scottish Highlander as members of the British nation (Mill, 1991: 314).

These comments are interesting for many reasons, but it is worth trying to provide some context from the perspective of Mill's broader philosophy in order to appreciate them more fully. We know that the aim of the social order and the political order according to utilitarianism is the maximization of general happiness. From this perspective utilitarians such as Mill will view the democratic system as an effective means of ensuring that political leaders act in accordance with this broad principle, working towards the welfare of society as a whole, rather than just their own interests. In addition it is important to recall that Mill's concept of happiness advocates the maximization of the higher pleas-

ures, and so there is an element of perfectionism relating to his philosophy. He attempts to overcome the problem thrown up by the utilitarianism of Bentham, which makes no distinction between lower and higher pleasures, thus leading to the implication that the happiness of pigs is sufficient for humans.<sup>7</sup> This element of perfectionism advocated by Mill is evident in *On Liberty*. Here he generally subscribes to the idea of freedom, and freedom of the individual, because of its benefit in terms of promoting discussion and ideational conflict, that in his view leads to the development of a society, happiness of a more complex kind, and ultimately life of better quality.

In this respect, the value of freedom is ultimately instrumental, and this instrumentality is evident in Mill's discussion of nationality. In this context the problem of creating a national sense of identity sees the principle of freedom demoted to a clear second with regard to the first principle of utilitarianism. To put the point in a fairly crude way, it seems that for Mill the life of the Breton, Scottish Highlander or the Welshman is too piggy to worry about the abuse of their freedom. There is not enough utility in their lifestyle that they should persist in undermining the British or French sense of nationalism, by undermining the governing regime and reducing general welfare. In addition, these marginal peoples will benefit themselves as they are saved from their ignorance. Mill's logic is exemplary – given the initial judgement on the value of the life of the peripheral peoples.

---

<sup>7</sup> For a defence of Mill against the accusation of promoting a 'philosophy of swine', see Gray, 1989.

It is worth reflecting for a moment, in terms of Britishness, on where the Scots are in the general picture offered by Mill. It is clear that he considers Britishness to be a nationality that should seek to assimilate the Scottish Gaels and Welsh – they are what we might describe as the Celtic “other” for Mill. However, the British nation he expounds is one that makes space for the linguistically Anglicized Scots alongside the English. Perhaps this is not surprising given his own background as well as the fact that these two “peoples” constituted the core of the Union. In this respect, it is true to say that both groups shared in a potentially overarching, supervenient British nationality. There may be an additional clue to his support for this concept of Britishness in his comments on the advantages of mixed nationality:

Whatever really tends to the admixture of nationalities, and the blending of their attributes and peculiarities in a common union, is a benefit to the human race. Not by extinguishing types, of which, in these cases, sufficient examples are sure to remain, but by softening their extreme forms, and filling up the intervals between them. The united people, like a crossed breed of animals (but in a still greater degree, because the influences in operation are moral as well as physical), inherits the special aptitudes and excellences of all its progenitors, protected by the admixture from being exaggerated into the neighbouring vices (Mill, 1991: 315).

We can interpret these words of Mill to mean that in the British context the English and Anglo-Scots have mixed to the advantage of both, whilst considering the isolation of the Celtic peoples from this hybrid to be a particular prob-

lem for them that they have to overcome. A sympathetic reading of Mill might suggest that he may have seen a contribution from the Celtic fringe, although it is unclear from the forgoing remarks what exactly this might be. In sum, what we find with Mill is a concept of nationality that identifies it as a key foundation stone for the political order, where the greater the unity in terms of that identity, the better its chances for success. This unity can be forged in many ways, and Mill gives particular attention to aspects of ethnicity, and where there are elements of disharmony in these respects steps can justifiably be taken in order to ensure greater hegemony, which removes disadvantages and obstacles and incorporates elements of strength.

### **The Centrality of a National History**

We therefore are presented with two very different understandings of the foundation for our nation by these two philosophers. Price believes the institutions and freedoms it guarantees is that which unites people and is the focus of their national passion – an aspect which can roughly be compared to the contemporary concept of civic nationalism. On the other hand, Mill asserts that the sense of nationhood designated by the term ‘common sympathies’ is a prerequisite for any successful state, and here the emphasis on identity reflects the kind of attitude embraced by purported modern day ethnic nationalism. Yet it would fail to do justice to either account to conclude with such a crude comparison and distinction.

One important element to note is that although Mill’s concept refers to aspects readily embraced by ethnic nationalism associated with the German tradition, it constitutes a somewhat different

approach. Namely, it should be recognised that the numerous features he alludes to constitute a discrete, if connected concept, which might be broadly captured by the term “identitarian” nationalism. This reflects the fact that he places great emphasis on the importance of fellow feeling and citizens identifying with each other, and that this is based on elements that include *but are not restricted to* ethnic markers. That said, given the obvious importance attributed to language and ethnicity in his treatment of the Celtic peoples, this concept might be said to reside in practice alongside ethnic concepts of nationalism – allowing for the fact it is somewhat more capacious than a concept restricted strictly to ethnicity and language.

Bearing in mind these contrasts with Price’s approach, I would like to further suggest a perhaps less obvious point that the analysis of the two foregoing philosophical theories demonstrate: namely that extricating civic and ethnic concepts of nationalism from each other can be as complicated in theory as it is in practice. To appreciate this point it is necessary to return to this concept of a common sympathies Mill refers to. As noted above, those elements that can be described as ethnic – race, ethnicity, and language – are just some of the sources of these sympathies. Also referred to are religion and geography. However, the most important source of sympathy according to Mill is the political and cultural precedents embraced in a “national history”. I will analyze this element in the context of the contemporary UK in a moment, but first it must be noted how this element of nationality, in looking once more, can be seen to be implicit in Price’s sermon.

It seems that one of the main objectives in his address was to persuade the

congregation that the United Kingdom, since the Glorious Revolution in 1688, had been involved in a process of political reform which illustrated the providential work of God. The ultimate goal was the realization of an entirely just state that ensured the freedoms of its citizens, whilst working towards a global federation embodying a permanent Christian peace. He says,

You love your country and desire its happiness, and, without doubt, you have the greatest reason for loving it. It has been long a very distinguished and favoured country. Often has God appeared for it and delivered it. Let us study to shew ourselves worthy of the favour shewn us (Price, 1989: 43-4).

In this respect, an element of chauvinism is present even in Price’s ideal, with occasional reference to the Turk or the Spaniards as nations who are in error. There is no denying the impression that Price was trying to create exactly what Mill is referring to in relation to a national history: “collective pride and humiliation, pleasure and regret, connected with the same incidents in the past” (Mill, 1991: 308). The Union had a very short history at the time, less than a hundred years, to be precise, but the Glorious Revolution (towards the end of a hundred year period in which the separate Kingdoms of England and Scotland shared the same Monarch) marked the beginning, according to the millenarianism professed by Price, on a divine pathway. Clearly Price’s narrative is free of any of the other constituents that are linked with Mill’s account of nationality, but it suggests that Price himself was aware of the need for some kind of myth or shared memories to inspire and maintain a sense of nationhood – and add something more substantive to the

sharing of freedoms and the general tendency he notes of favoring those around us.

Indeed, it is worth noting that the concept of “common sympathies” and a national history is a cornerstone that continues to be popular in today’s accounts of nationality, and it is illustrated in the work of the most famous of analytical political philosophers, namely John Rawls. In general Rawls’ work is associated with the attempt to interpret the fundamental principles of justice that apply to the liberal state, and in this respect his is a largely ‘civic’ project about how to achieve the most just and complete state institutions. This priority in his work is illustrated in *The Law of Peoples* (Rawls, 1999: 23) by the fact that he identifies the first basic feature that belongs to a “liberal people” as a legitimate constitutional government. However, even though much of his earlier work in *Political Liberalism* (2005) attempts to demonstrate how such a constitutional arrangement can be sustained in a diverse and heterogenous society, like his predecessors it is made clear in *LP* that he is aware of the need for some kind of unity of identity to bolster the civic element of constitutional government. To this end he sets out the Millian concept of “common sympathies” as the next basic feature of liberal peoples, before quoting lines from the above excerpts (not those, unsurprisingly, that refer to assimilation) (Rawls 1999: 23 ft.17).

I note this in most part because it reflects the fact that a notable contemporary political philosopher sees that it is necessary to acknowledge both the “civic” and “ethnic” (or “identitarian”) elements in the theoretical concept of a people he presents – drawing our attention to the appeal of mixing these ele-

ments at a philosophical level. In addition to this, I note Rawls’ use of the concept because he also borrows the idea in a direct and unreconstructed manner – seemingly overlooking what should be the troubling fact (at least from Rawls’ liberal perspective) that Mill’s chapter as a whole argues that a national history can be entirely valid in its attempt to eliminate or absorb some minority cultures within the majority. Much though there is of inspiration in the work of Rawls, this is an example of how the liberal mindset can neglect some moral questions of great importance when focused on the bigger picture. In conclusion, it is to the centrality of this national history that I turn with respect to recent events in the United Kingdom.

### A British National History

It is my hope that this brief historical discussion of nationalism with regard to two British thinkers has drawn attention to some noteworthy considerations, both in the context of theoretical discussions relating to the division between civic and ethnic nationalism, and in relation to the recent, startling events during the Scottish Referendum. As noted, it is increasingly the case that civic and ethnic nationalism are seen to overlap in practice, and it has been my argument that with respect to the two accounts provided by Price and Mill that this is just as readily the case in theory.

In Price’s sermon we have an ideal of civic nationalism that claims our passion and pride for our nation-state should derive from the freedoms it provides for us, whilst rejecting chauvinistic conceptions of ethnicity and identity. However, in putting forward a national history we see that even this thin account of civic

nationalism rests to some degree on the forging of a narrative that allows citizens to identify with each other not just through their institutions, but also through their collective history – one which in some senses does resort to an element of chauvinistic pride.

Mill, on the other hand, provides an interesting account firstly in the sense that it is more sociological in approach, articulating what it is about nationalism that constitutes its utility in underpinning representative government. In moral terms, Mill begins with the conclusion that representative government is a utilitarian good that works towards maximizing the general happiness, and from there seeks (somewhat begrudgingly, perhaps) to find what a sense of nationalism requires to ensure this good is maintained in the long run. The subsequent account he presents is also interesting because of its breadth. Nationalism is constituted by a range of elements, some of which are clearly ethnic in nature. However, it is my suggestion that even though we may associate his concept fairly closely with modern day ethnic accounts, it remains the case that we should acknowledge its capacious nature and recognise that many of the sources of common identity he mentions go beyond ethnic markers – namely religion, geography and the concept of a national history.

Mill's "identitarian" nationalism, in the context of this discussion, is particularly noteworthy for its chauvinistic view of minority cultures such as that of the Celts, and that despite the emphasis on ethnicity it is in fact the historical narrative that takes precedent over all else. To this end we see how his and Price's very different approaches and accounts overlap in their emphasis on "national history". Such histories are common place in

states where ethnic and identitarian notions of nationalism are prevalent, as they often intertwine with accounts of racial and linguistic difference. It is perhaps more interesting that an analysis of Price's account draws our attention to the fact that states that are grounded on, or have moved away from more ethnic accounts towards a civic notion of nationalism, can themselves be inclined towards the creation of national histories similar to the one which Price creates for the Union. The United States of America is the obvious example of a nation-state that has had to increasingly eschew ethnic markers in its concept of nationalism, yet over the centuries has ensured that a prevalent national history has underpinned its nationalism, and ensured the element of identitarianism that is so crucial in binding a people together.<sup>8</sup>

Such reflections lead us ultimately to reflect on recent events in the United Kingdom. As suggested in the introduction, an important ingredient that was largely missing in the *Better Together* campaign was an attempt to articulate a common British nationalism. I suggested that this is an altogether more difficult prospect in the post-devolution era, but the two accounts presented here perhaps give us an even better sense of why it has never been particularly easy (with perhaps the exception of the post World War II years), why it has unravelled so quickly, and how it might have been articulated successfully.

Clark suggests that Price represented an abortive attempt to ground British (or English, as he calls it) identity in a narrative that rejected a historical English perspective. The suggestion that it failed is largely corroborated by the de-

---

<sup>8</sup> On the national question in the case of the USA, see Kaufmann, 2000.

velopment of a British nationalism in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> century that revolved around a concept of Greater England, or perhaps one might describe it as England+. In terms of the mainstays of the Union, this was not an altogether problematic situation because, as implied in Mill's account, the predominant Scottish identity was one that had been tied to the English language ever since the reign of the Stuarts (who gave up their native Germanic tongue, *Scots*) and the union of the English and Scottish kingdoms under their crown in 1603 (one hundred years before the two would be formerly united as one state). The gentry, many literary figures, government officials, and latterly leading names of the Scottish Enlightenment such as David Hume were to follow this trend, which no doubt contributed to a broader tendency for many Scots to feel at home in the Union.<sup>9</sup> Again, as Mill's account suggests, this linguistic homogeneity could serve as justification for marginalising and absorbing the peripheral Celtic identities within this Anglophone national identity.

Yet in spite of the predominance of a Greater English identity tied to linguistic dominance (amongst other arguably more important factors) Scottish and Welsh identities persisted over time, albeit in different ways. A significant majority of the Anglophone Scottish and Welsh increasingly took pride in their dual "civic" identities (although this process would happen much later in Wales) (Morgan, 1980) and other elements eschewing Anglicization and remaining wedded to identitarian national identities with various degrees of resistance. The fact that Home Rule for Scotland and Wales was still in discussion in the years prior to

the First World War indicate the simultaneous existence of the reality of England+, and the prospect of a Federal, or even separated United Kingdom. The fact that the War effort had to resort to establishing separate forces in Scotland and Wales in order to bolster recruitment speaks to the persistence of these identities – and in some senses the weakness of "British" nationalism (Ellis, 2014). Where Ireland, and later Northern Ireland fit into the picture is an even more complex discussion that has been eschewed here – for no justifiable reason other than the limits of this paper.

Northern Ireland does, however, provide us with a segue into contemporary discussions in the United Kingdom, for its absence in the referendum debate is one telling example of the broader lack of any attempt by the *Better Together* campaign to present the electorate with a telling "national history" (references to the cultural and religious links between Scotland and Northern Ireland in the mainstream British coverage were certainly been notable in their absence). As the foregoing suggests, any attempt to inspire pride in, and support for the Union grounded in a sense of ethnic, or identitarian nationalism would be problematic not just because of the recent burgeoning of national identities in the UK, or the increasing multiculturalism since the 1950s – but also because the longer historical view suggests that this would largely involve reverting to a concept of Greater English, rather than British nationalism, that has never taken root properly amongst the majority of the Scots, or the UK as a whole. The mongrel breed Mill refers to never really emerged to the extent that he might have hoped. What seems to have persisted is a nascent Scottish nationalism within a broader symbolic British identity that

<sup>9</sup> For an informed study of the history of the Scots language, see Jones (1997).



once coalesced around Empire, and which more recently has found a hook on certain elements of banal nationalism evidenced by the call for “Team GB” during the 2012 London Olympics, and a civic element courtesy of the post World War II institutions – reflected most esoterically by the tribute of dancing nurses to the National Health Service, during the opening ceremony of those Olympics.

It is exactly this unstable, insubstantial yet enduring British identity that has not been articulated, or re-imagined in any convincing way since the post-war patriotic zeal and the building of the British welfare state. Price’s predominantly civic account demonstrates that

even a nationalism of this kind – which has little in the way of the identitarian elements Mill refers to – can still be articulated in way that goes beyond references to the symbolism of the National Health Service and the BBC, or the banality of Olympic Team GB. There are hundreds of years of common endeavour that could have provided ample material for a various versions of our ‘national history’ – from numerous points on the political spectrum – to try and reawaken and engage our common sympathies. The centrality of this notion in both Mill and Price’s theories speaks to its startling absence in the practical politics of the so-called ‘United’ Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

## LITERATURE

- Allardyce, A. (2008) *The Village that Changed the World: A History of Newington Green London N16*. Newington Green Action Club.
- Burke, E. (2014) *Revolutionary Writings: Reflections on the Revolution in France and the First Letter on a Regicide Peace (Cambridge Texts in the History of Political Thought)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Butler, M. (1984) *Burke, Paine, Godwin and the Revolutionary Controversy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cone, C. (2014) *Torchbearer of Freedom: The Influence of Richard Price on 18<sup>th</sup> Century Thought*. The University Press of Kentucky.
- Dreyer, F. (1978) The Genesis of Burke's Reflections. *The Journal of Modern History* Vol. 50, No. 3: 462-479.
- Duthille, R. (2012) Richard Price on Patriotism and Universal Benevolence. *Enlightenment and Dissent*, 28: 24-41.
- Easton, M. (2014) *How British is Britain?* BBC News Website <http://www.bbc.co.uk/news/uk-24302914> retrieved 31. 08. 14.
- Ellis, J. (2014) National Armies in the Field: National Identity and Recruitment in Ireland and Wales, 1914-16. Conference Paper: *Ireland, Wales and the First World War* September 10-12, 2014 at Cardiff University.
- Fruchtman, J. (1983) *The Apocalyptic Politics of Richard Price and Joseph Priestley: A Study in Late Eighteenth Century English Republican Millennialism*. American Philosophical Society.
- Gealy, W. (1991) Richard Price, F. R. S. (1723-1791). *Y Traethodydd* CXLVI, 620: 135-145.
- Gray, J. (1989) *Mill On Liberty: A Defence*. London: Routledge.
- Hamburger, J. (1999) *John Stuart Mill on Liberty and Control*. New Jersey: Princeton University Press.

- Jones, C. (1997) *The Edinburgh History of the Scots Language*. Edinburgh: University of Edinburgh Press.
- Jones, J. R. (1966) *Prydeindod*. Llandybie: Llyfrau'r Dryw.
- Jones, R. W. et al (2012) *The Dog that Finally Barked: England as an emerging political community*. Institute for Public Policy Research.
- Kaufmann, E. (2000) Ethnic or civic nation? Theorizing the American case. *Canadian Review of Studies in Nationalism*, vol. XXVII, nos.1-2: 133-55.
- Kuzio, T. (2002) The myth of the civic state: a critical survey of Hans Kohn's framework for understanding nationalism. *Ethnic and Racial Studies* Vol. 25 No. 1: 20-39.
- Mill, J. S. (1989) *On Liberty and other writings (Cambridge Texts in History of British Thought)*. Cambridge: Cambridge University Texts.
- Mill, J. S. (1991) *Considerations on Representative Government (Great Books in Philosophy)*. Buffalo: Prometheus Books.
- Morgan, K. (1980) *Rebirth of a Nation: Wales 1880-1980*. Oxford: Clarendon Press.
- Price, R. (1989) A Discourse on the Love of Our Country (*facsimile*), in: *Cariad at ein Gwlad*. Aberystwyth: The National Library of Wales.
- Price, R. (1991) Observations on the Nature of Civil Liberty: The Principles of Government, and the Justice and Policy of the War with America, in: *Price: Political Writings (Cambridge Texts in the History of Political Thought)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Price, R. (2011) *A Review of the Principal Questions and Difficulties in Morals*. Ulan Press.
- Geoffrey P. (2012) The Greatest Discovery Ever Made By Man, in: Chris Williams and Noel Thompson (eds.), *Robert Owen and his Legacy*. Cardiff: University of Wales Press.
- Rawls, J. (1999), *The Law of Peoples with "The Ideal of Public Reason Revisited"*. Cambridge, Mass., London: Harvard University Press.
- Rawls, J. (2005) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Schlereth, T. (1977) *The Cosmopolitan Ideal in Enlightenment Thought*. Notre Dame and London: University of Notre Dame Press.
- Smith, O. & Reeves, R. (2014) *One Nation: Power, Hope, Community*. Lawrence & Wishart Ltd.
- Stanley, T. (2014) *Scottish nationalism has prospered because British identity has withered* The Telegraph website <http://blogs.telegraph.co.uk/news/timstanley/100286488/scottish-nationalism-has-prospered-because-british-identity-has-withered/> retrieved 27. 09. 2014.
- Thomas, D. O. (1971) 'Richard Price, 1723-91' *Transactions of the Honourable Society of Cymmrodorion*.
- Thomas, D. O. (1977) *The Honest Mind: The Thought and Work of Richard Price*. Oxford: Oxford University Press.
- Thomas, R. (1924) *Richard Price: Philosopher and Apostle of Liberty*. London: Humphrey Milford.
- Varouxakis, G. (2008) Cosmopolitan Patriotism in J. S. Mill's Political Thought and Activism. *Revue d'études de Benthamiennes* 4 | Spécial John Stuart Mill.
- Zebrowski, M. K. (1994) Richard Price: British Platonist of the Eighteenth Century. *Journal of the History of Ideas* Vol. 55, No. 1: 17-35.



## Razmatranja škotskog referenduma i rasprava o britanskoj zagonetki: Mill, Price i pitanje nacionalizma

SAŽETAK Nedavni referendum za škotsku nezavisnost pokazao je određeni neuspjeh kampanje *Bolje zajedno* da formulira pozitivnu viziju i koncepciju Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske. Ono što je nedostajalo je bila jasna ideja britanskog. Ovaj članak pokušava rasvijetliti fenomen nacionalizma, s naglaskom na britanski kontekst, oslanjajući se na povijest političke misli i filozofska promišljanja dvaju britanskih liberala, Richarda Pricea i Johna Stuarta Milla. Njihove ideje razmatraju se u odnosu na razlikovanje između građanskog i etničkog. Autor brani dvije tvrdnje. Prva je da neovisno o Pricevom naglasku na građanski patriotizam i Millovo zagovaranje mnogih elemenata etničkog nacionalizma, oba pristupa stavljaju u fokus ideju 'nacionalne povijesti'. Empirijske sumnje oko održivosti građanske/etničke podijele ovdje se propituju kroz filozofsku diskusiju o nacionalizmu. Druga tvrdnja je da Price i Mill upozoravaju na povijesno poteškoće u konstruiranju uvjerljivog koncepta britanske nacionalnosti, istovremeno sugerirajući jedinu očitu mogućnost njegovog uspješnog redefiniranja kroz artikulaciju britanske nacionalne povijesti.

KLJUČNE RIJEČI Škotski referendum, britanski nacionalizam, Richard Price, J. S. Mill, građansko, etničko



# MORAL FOUNDATIONS OF CONTEMPORARY LIBERALISM\*

**Dušan Pavlović**

*Faculty of Political Science  
University of Belgrade*

Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: svibanj 2014.

**Abstract** This essay is an inquiry into the fundamentals of contemporary liberalism. I defend the following claim: the premises of contemporary liberal theory cannot avoid referring to the ideal of equality of individuals in some way. Equality is a principle to organize the fundamental level of the theory from which to derive the principles for organizing liberal institutions. To support these claims, I distinguish justificatory from perfectionist liberalism, and then look into some of the most relevant theories of contemporary political philosophy that provide the ethical basis for contemporary liberalism.

**Key Words** Contemporary liberalism, perfectionism, impartiality, neutrality, equality

## Introduction

Liberal theory advocates institutions such as civic equality, freedom of speech and worship, division of power, non-discrimination, and equal opportunity. Such institutions can be arrived at from different standpoints and conceptions of the good. However, in this paper I argue that one of the chief goals of contemporary liberal thought is to construct a theory based on some sort of equality of

individuals so that liberal institutions can be justified even to those who have no respect for liberal values. I do this by revisiting the ground floor level<sup>1</sup> of the theory of John Rawls, Thomas Scanlon, and Jürgen Habermas. Their theories contain a conceptualization of equality that is expressed by concepts such as strains of commitment, reasonable rejection, and the discourse principle, re-

---

\* This paper was presented at the Third Central and Eastern European Forum of Young Legal, Social and Political Theorists held in Belgrade, March 25-26, 2011.

---

<sup>1</sup> The term 'ground floor level' refers to the fundamental level of the theory, a level from which we have to derive principles and institutions. For instance, in Rawls's theory this level is designed as the original position. I will elaborate on the concept itself in section 4.

spectively (sections 5-7). I claim that such a theoretical groundwork offers a plausible basis for liberal theory to justify liberal institutions without referring to a comprehensive moral doctrine.

Before I look more closely into their theories, I should like to differentiate between two versions of contemporary liberalism: justificatory and perfectionist liberalism. My claim is that if liberalism wants to be able to win the allegiance of those who denigrate liberal institutions, it has to distance itself from the perfectionist approach. To perfectionists, like Joseph Raz, autonomy is the value that the government has to give priority in pursuing public policy. But I want to argue that liberals should resist his claim that 'the value of personal autonomy is the fact of life' (Raz, 1986: 394). I believe that the perfectionist approach has had a negative impact on the idea that liberal institutions present an acceptable ground for non-liberal conceptions of the good life.

Perfectionists often like to say that their version of liberalism is more hospitable to liberal institutions than its neutralist counterpart. This is a trivial suggestion, but nevertheless has significant repercussions for liberalism in general. If liberals settle on the perfectionist version, liberal institutions will be accepted only by those who already accept liberalism as a moral doctrine. Over the last few years, several studies have addressed the issue of perfectionism in contemporary liberalism (Stephen and Klosko, 2003; Quong, 2011; Lister, 2013) Most of them defended the non-perfectionist kind of liberalism from the viewpoint of public justification. In this paper I want to expand on these insights by identifying how the concept of equality fits into the non-perfectionist version of liberal-

ism. I claim that some kind of equality matters for liberalism.

But what kind of equality does liberalism require? I want to argue that the kind of equality liberalism needs is a form of a general principle for arranging a choice situation from which to select the principles of a just society. What I offer here is not an egalitarian theory. If we take the ideal of equality as a component of egalitarian theory, equality should be understood in the following manner: 'All Fs who do not have G should have G if some Fs have it' (Raz, 1986: 225). Thus, having equality as a chief component of a theory must demonstrate that 'it is in itself bad that some people are worse off than others' (Parfit, 1997: 204).

In this essay, equality is understood neither as an intrinsic principle, nor as an ideal, but rather as an arranging principle for the situation in which people hypothetically discuss what kind of institutions they would like to live under. The idea was expressed by Ronald Dworkin in his essay "Why Liberals Should Care About Equality": '[Government] must impose no sacrifices or constraint on any citizen in virtue of an argument that the citizen could not accept without abandoning his sense of equal worth' (Dworkin, 1985: 205). The key idea was clear: government which cares about equality must abstain from enforcing private morals on others. Of course, Dworkin, whose theory was not constructivist, talked about a direct link between the government and equality. But I want to show that this idea can be found more broadly formulated in theories that, as it were, have two levels – a level of premises and a level of institutions.

This essay is an inquiry into the moral foundations of contemporary liberal-

ism. However, I at no point want to suggest that Scanlon's and Habermas's theories are the theories that advocate liberal institutions. Likewise, neither Scanlon, nor Habermas are liberal, nor are they thinkers who deal with justice. But I argue that *moral* concepts that can be found at the fundamental levels of their theories (reasonable rejection, discourse principle) can be used as foundations on which to build liberal institutions. Their theories reflect the ideal of equality by imposing reasonable constraints concerning what kind of argument can be put forward in arguing for political principles. These constraints eliminate the advantage that could lead to adopting partial principles of justice, and lay groundwork for a liberal theory of justice. Such groundwork is, in my view, essential for justificatory liberalism which I espouse on in this paper (section 2).

What is the contribution of this paper? I am not formulating a new version of liberalism. I identify the main theoretical representatives of anti-perfectionist liberalism by showing that, despite their theoretical and conceptual differences as well as mutual debates, there is a unifying theme in all of them. Likewise, I am not debating the possibility of the kind of liberalism under consideration here. I am only showing what other thinkers (some of whom are theoretical non-liberals) believed was a reasonable ground from which liberal institutions could be justified to others.

### **Justificatory Liberalism**

There are two types of liberalism. The first type is often referred to as 'neutral' liberalism, but I prefer the term political liberalism. This line of thinking in contemporary political philosophy begins with Rawls, and as I show here, can

be found in the work of Scanlon, Barry, and Habermas (although, Scanlon's and Habermas's theories are not liberal themselves). The underlying idea of this variant of liberalism is that it does not directly advocate the dominant position of liberal institutions in public life, but instead wants to give reasons for the acceptance of liberal institutions. The idea is predicated on the fact of pluralism, under which it is not possible to formulate self-evident principles of justice that can be endorsed by every member of society.

This view is in stark contrast with the perfectionist view that starts from the autonomy of the person. It claims that only conceptions of the good that are autonomy-friendly should receive the support of government policy (Raz 1986). In other words, government will give priority only to those conceptions which, as it were, have the right pedigree (Barry, 1995: 131), which are arrived at in an autonomous way, and which permit individuals to revise their conceptions of the good life (Kymlicka, 1989; 1995). The repercussion of such a view is that a whole array of conceptions of the good that cannot be squared with the autonomy of the person, which is a distinctively liberal ideal, will be put at a disadvantage by government action from the very start.

I want to show that, in contrast to the autonomy of the person, the principle of equality is a plausible ground from which to begin in order to select the principles for a just society. This leads to the following problem: can we, in a theory of liberal institutions that are not underwritten by non-liberal conceptions of the good, begin from something that is distinctly liberal such as the concept of autonomy? I claim that we cannot. Rather, we need to begin from some broader

moral notions that can be argued to be acceptable to those who reject liberal institutions. I claim this is the principle of equality. At the fundamental level, it is essential to begin from equality because this is the value that has the capacity to lead towards the principles for organizing public institutions that can be endorsed by everyone. Ground-floor equality is, in different forms, present in the theories of John Rawls, Thomas Scanlon, and Jürgen Habermas, which I discuss in sections 5-7.

### Conceptions of the Good

What should be treated equally at the ground floor level? I suggest that liberalism sees people as equals with respect to their conceptions of the good. John Rawls was the first to bring in the concept of a life plan in to political philosophy (Rawls, 1971: 407-16). I define the conception of the good (or life plan, to use an alternative expression) as a set of personal values that a person thinks are worth pursuing. They can be derived from a broader theory or ideology (such as liberalism, communism, various types of nationalism, or some religious doctrine) but it can also be an idiosyncratic viewpoint. Conceptions of the good are always based on a comprehensive moral, political or religious doctrine (Rawls, 1993: 13).

Perfectionist liberals, such as Raz, believe that conceptions of the good are valid only if they are arrived at in an autonomous manner (Raw, 1986: 365-399). Similarly, in *A Theory of Justice*, Rawls insisted that valid life plans are only those plans which are rational, namely – ‘consisted with the principles of rational choice when these are applied to all the relevant features of his situation’ (Rawls, 1971: 408).

Now, if we construct institutions that will reflect only these two requirements (autonomy of the person and rational choice), conceptions of the good that are essentially non-liberal will be disadvantaged. Believing that any conception of the good is valid as long as it is autonomously pursued or is a product of rational choice cannot result in legitimacy of liberal institutions.

Why is such a treatment of the conceptions of the good unacceptable to justificatory liberalism? Because it automatically leads to a specific political action. Once you establish that only autonomy-friendly conceptions of the good are valid, you will be obliged to protect and encourage them via the state’s authority. Raz explains: ‘For it is the goal of all political action to enable individuals to pursue valid conceptions of the good and to discourage empty or evil ones’ (Raz, 1986: 133). To be sure, the aim of liberalism is to discourage evil political doctrines whose aim is to harm others. This aim has to be justified by referring to a broader moral concept that can command broader allegiance.

We could, therefore, allow for a more relaxed definition of a conception of the good that does not fall back on Aristotelian perfectionism but rather acknowledges that ‘poetry *is* as good as a pushpin.’ This acknowledgement can be couched in a form of what Janos Kis calls the humanist presumption, which says that ‘if (groups of) individuals are seriously attached to a conception of the good, then, unless there are very weighty reasons to the contrary, it has to be presumed that their conception represents a meaningful human interest’ (Kis, 1997: 33).

Those conceptions of the good that can be invited into the ground floor level of the theory will be fleshed out in sec-

tion 4. For now, it suffices to say that the ground floor level of the theory permits conceptions of the good that are not autonomously pursued, are rational, or prone to constant revision. (For example, someone who always firmly believes that a pushpin is as good as poetry will be treated equally as one who used to think that a pushpin was good as poetry but then changed her mind.) But we surely must agree that, whatever the plan, individuals must be given a chance to pursue their life plans and be reasonably confident that their plans can be carried through. Life plans may vary, but it is important for liberalism that all life plans are equal in that they all have a *prima facie* equal claim to their fulfillment. Thus, anybody can be said to want institutions as well as necessary resources for her plan's implementation.

### **Impartiality and Neutrality**

What concerns me here is equality at the fundamental (ground floor) level of the theory. The major distinction that distinguishes 'fundamental level' liberals from perfectionist liberals is that the latter have no fundamental level. This is understandable if one has in mind what is to be justified. Perfectionist liberals claim that governments have to pursue public policies that can be squared with the concept of autonomy. Conceptions of the good life that do not have the right pedigree (autonomy) will be disadvantaged in public life.

We can talk about two types of justification: if we justify a policy, then the fundamental level is not needed. Public policies are justified directly if they promote a liberal way of life grounded in autonomy. However, if we want to justify institutions, we need to begin from the ground floor up, as it were. Raz is right

to point out that neutral liberals are known for believing 'that there is a deep-felt conviction that it is not within the right of any person to use the machinery of the state in order to force his conception of the good life on other adult persons' (Raz, 1986: 111). This is precisely why a two-level approach is needed. We need to justify principles that will establish a fair institutional framework within which it is possible to pursue whatever policies. What kind of policies will be adopted and pursued has nothing to do with the fundamental level. But when they are pursued, others, who do not endorse such policies, must be convinced that this pursuit is not unjust.

Let me sketch the basic argument at the ground floor level. It consists of three steps. Suppose we have a group of people who came together to decide under what kind of society they want to live. They still have no idea what the basic principles for such a society are, but they do know what their conceptions of the good are. Each individual is interested in defending their conceptions of the good life. Moreover, no principle is acceptable to anyone as long as it is not demonstrated to be acceptable to everyone. Finally, each individual is aware that they cannot impose their conceptions of the good on other people. To put it a different way, it is impermissible for me to propose principles regulating public institutions that would put your conception of the good at a disadvantage and favor mine.

But how do we accomplish this? Can we give a valid reason to anyone who believes that their conception of the good should serve as a basis for political institutions to abstain from imposing their moral doctrine on others? I believe that we can if we start from Rawls's idea of original position, Scanlon's test of reasonable rejection, and Habermas's ideal

speech situation. Indeed, I think that these three moral concepts have had the most influence on contemporary liberalism. At this point it suffices to say that the principle of equality leads us to another basic concept that needs to be clarified – namely, that of impartiality.

I said in section 1 that I do not accept the term ‘neutral’ liberalism, for I think it creates more trouble than it solves. At this point, I am obliged to expand on what the term ‘deontological’ or ‘justificatory’ means. Let me do this by distinguishing between the notions of ‘impartiality’ and ‘neutrality.’

Some authors employ these two notions interchangeably (Barry, 1995: 194-5; Nagel, 1991: 99-100), or sometimes use similar notions (like toleration) to express the same idea (Nagel, 1991: 166). Impartiality appears at the fundamental level of the theory, whereas the notion of neutrality comes into view at the public policy level. ‘Neutrality is a distinctly political principle’ (Kis, 2012: 1); impartiality is theoretical. Accordingly, one can talk about the impartiality of an original position on the one hand, and neutrality of the state or the government, on the other hand. Impartiality provides us with reasons as to why the parties should set aside their own conceptions of the good life when entering an original position. Neutrality should provide people with sufficient reason not to protest when public policy gives a head start to any particular conception of the good.

Impartiality entails that the fundamental level of the theory in which parties are situated as equal must be derived from no particular conception of the good. Opting for the supreme status of one conception of the good often means putting others at a disadvantaged position. Once it is recognized that the supreme status of any conception of the

good has the capability of precluding other conceptions from furtherance – which deprives rational persons of the incentive to enter the original position – the case for impartiality at the ground floor level is justified. But whereas impartiality does not deal with conceptions of the good, neutrality deals with all of them. This is because neutrality takes all conceptions of the good as valid as opposed to impartiality that takes all of them, as it were, as invalid. Neutrality explains why people should regard government public policy as unproblematic even if it advances some particular conceptions of the good. All neutrality demands is that public institutions reflect equal concern for all of those conceptions of the good that exist in a society and work on promotion of these conceptions in general. This is easy to understand given the fact that many policy decisions imply a Pareto improvement. But it does not mean that government is allowed to take only this sort of decision. To be sure, governments sometimes do take decisions that favor some conceptions of the good at the expense of others. Yet, they cannot avoid taking decisions on which public policy to pursue only because it will promote a conception of the good. This is simply not possible (Barry, 1995: 144-5).

When I say that deontological liberalism is impartial, I mean that I wish the parties at the ground floor level to be situated as equals, having no bargaining advantages over each other. Such a situation assumes that no one is able to use any advantage stemming from social, ethnic, or natural endowment facts in order to impose the principles that benefit only some individuals or social, ethnic or religious groups. The information that conveys this knowledge must be suppressed. But the suppression of in-



formation necessarily implies some sort of veil of ignorance, which in Rawls's case created as many problems as it solved. Therefore, instead of using the controversial device of the Rawlsian veil of ignorance, I say that the information, which could create advantages for some in an original position, may be known to the parties but may not be referred to when arguing for principles of justice. The idea is expressed by Andrew Arato: 'what we would then ask is not necessarily whether the actors were actually ignorant about their interests [...], but only whether they are willing to suspend, or rather to cancel out on the wishes and the arguments of their interlocutors the consequences of their actual knowledge' (Arato, 2000: 249). It is essential that the parties at the ground floor level are aware of their conceptions of the good in order to be able to defend them. They are allowed to refer to them *only* in order to reject what is unjust. Can this be the solution to the problem? In other words, why would someone who rejects liberal values be willing to abstain from referring to the information creating advantages for themselves? The simple answer is that the requirement not to refer to this kind of information contains no liberal tinge. Obviously, the essence of the conceptions of the good for each individual is of paramount importance. Equality is only an instrument to achieve it.

Impartiality would thus mean the following: you can keep and try to implement your conception of the good, but you must abstain from trying to impose your conception of the good as a basis for designing political institutions. Let me give an example that clarifies this. Suppose you are a member of a cult that calls for the restoration of the ten commandments of god. In addition to believing that if the apocalypse were to

occur in the year 3000, you as a member were required to abstain from having sex, using soap, and were allowed only one meal on Fridays and Sundays. To be treated equally and be represented at the ground floor level of the theory, you may stick to your cult and stand a good chance to continue its practices under liberal political institutions. However, if you believe that the only way for your conception of the good to thrive is that everyone else (who do not belong to your cult) must believe in doomsday, abstain from having sex and using soap, while eating a meal only twice a week, you would impose an unreasonable burden on others (section 6), and would upset the principle of equality of the 'original position'.

As a follower of the cult, you would, therefore, have good reasons to accept the requirements of the 'liberal original position'. However, everyone else would have good reasons to reject your conception of the good as a basis for designing political institutions that put everyone who does not follow your cult at a disadvantage.

The difference between impartiality (ground floor level) and neutrality (public policy level) should be now clear: impartiality privileges no moral doctrine (conception of the good); in contrast, neutrality can sometimes (but not always) result in a policy that privileges a certain conception of the good. Yet, if institutional procedures under which such a policy has been produced are fair, no one has a reason to protest. Liberal institutions are such kind of institutions.

### **Rawls and the Strains of Commitment**

The major thesis of this essay consists in showing that any sort of justificatory liberalism cannot avoid referring to

the principle of equality. Hence, in this and the next two sections I take up the three prominent political thinkers – Rawls, Scanlon, and Habermas – and look into how they conceptualize equality and if they violate the requirements of impartiality set out in section 4.

The case of Rawls has usually been bound to rational choice and then to the idea of political liberalism. The former reflected a utilitarian influence; the latter perfectionism in his theory. Both aspects of Rawls's theory have been abandoned. One thing that has never been abandoned but on which, it seems to me, Rawls never insisted persistently enough is the concept of the strains of commitment. As I will show later, this concept is the most direct predecessor of Scanlon's idea of reasonable rejection, which today is probably the most efficient formulation of how ground floor equality should be arranged.

Interestingly enough, the early works of Rawls contained the idea of how to construct principles of justice without referring to self-interest, rational choice, and the veil of ignorance. In his 1955 essay "Justice as Fairness," Rawls states that the starting point for the principles of justice is a moral one. The assumption that people are in a fundamental sense equal naturally leads towards the proposition that 'there must always be a justification for departing from the initial position of equal liberty [...], and the burden of proof is placed on him who would depart from it' (Rawls, 1955: 166). Rawls, to be sure, introduces self-interest as a driving motivational force, but the strains of commitment are supposed to remind the parties that any selected principles are binding for the future. Since everyone 'understands that everyone should make in advance a firm commitment, which others also may be rea-

sonably expected to make, no one is to be given the opportunity to tailor the canons of a legitimate complaint to fit his own special condition' (*ibid.*: 171-2). Rawls indeed does not explicitly state anywhere that moral motivation overrides self-interest, but to put forward the kind of argument that takes into account the possible disadvantaged position of others is possible only if a moral motivation with which no conception of the good is privileged in the original position is presupposed. In a word, the procedure of the original position wherein people act on their conceptions of the good is a position that contains constraints that are 'analogous to those of having a morality, whereby rational and mutually self-interested persons are brought to act reasonably' (*ibid.*: 172).

The idea is fully elaborated in *A Theory of Justice*. The aim of the strains of commitment is the following. Once the deal among the parties to the original position is made, there is no going back. The agreements are made once and for all. Being fully aware of the possibility that there might be principles that impose an unreasonable burden, which is avoidable under an alternative set of principles, Rawls says that the parties 'cannot enter into agreements that might have consequences they cannot accept. They will avoid those that they can adhere to only with great difficulty. Since the original agreement is final and made in perpetuity, there is no second chance' (Rawls, 1971: 176). If it turns out that the agreement is bad for someone, those who finish on the losing side cannot step out of the agreement and call for a new round of negotiations. We have to pay special attention to what we agree to, for we all have some particular interest we want to preserve.

Accepting the principles that will put some conception of the good in jeopardy is tantamount to gambling. Thus, in what came as the final recomposition of his theory of justice, Rawls writes that:

given the conception of the person in justice as fairness, we say that the parties assume that, as persons with the two moral powers and a determinate complete conception of the good, citizens have, among other interests, certain religious, philosophical, and moral interests, and that the fulfillment of these interests must, if possible, be guaranteed. There are some things we cannot give up; they are not negotiable (Rawls, 2001: 104).

Rational choice and utilitarian principles cannot be the outcome of the original position if the parties take the strains of commitment seriously. And the later Rawls is explicit that 'the parties are seen as making an agreement; it is not simply that they each separately make the same choice' (*ibid.*: 102). Strictly speaking, the strains of commitment induce parties to take the agreement, their conception of the good, and the principles of justice seriously. Only in this way will parties treat each other with equal respect. This is why parties opt for the institutional scheme that will be beneficial for them even if they finish up in the worst off position. The difference principle is a principle that guarantees such an opportunity.

In discussing the strains of commitment in this section, I wanted to show that one part of Rawls's early theory of justice was part of justificatory liberalism – namely, that the veil of ignorance is not essential to the choice of the principles in the original position. This contractual basis of deontological liberalism is possible only if we presume that in an original position people must be treated

as equals, and that everyone knows that everyone is treated so. Equality here satisfies the requirements of impartiality in that no party is in the position to impose their conceptions of good life on the lives of others.

### Scanlon and Reasonable Rejection

Scanlon's test of reasonable rejection emerged as an attempt to overcome the difficulties pertaining to Rawls's veil of ignorance and its utilitarian nature. The major failure of the early Rawls was that his theory never succeeded in constructing a social contract that no party could reasonably complain about or reject. By some accounts (Scanlon, 1982: 126-8; Barry, 1989: 335; 1995: 61-7), the wrong premise at the base of Rawls's theory was that of motivation. Rawls's individuals at the original position are self-interested people who, at best, will select the average utility principle (Harsanyi, 1975), the principle that Rawls declaratively wanted to avoid. One of the principal concerns in *A Theory of Justice* was to prove that it is possible to derive liberal principles of justice from utilitarian premises. But if the parties are self-interested, they must act in the way Harsanyi says they do. The snag is this: if you want to derive liberal principles, you have to begin from more general liberal assumptions; if you want to derive utilitarian principles, you can begin from general utilitarian assumptions. It is not possible to derive liberal principles by starting from utilitarian assumptions. And this is what Rawls tried to do in *A Theory of Justice*.

Scanlon proposed a different type of motivation. Instead of being self-interested, individuals in Scanlon's original position are equipped with a moral motivation, meaning that they care for others as much as for themselves. To put it

another way, the parties in the Scanlonian 'original position' are morally motivated in that they do not want to propose principles of justice unless they are plausible to everybody. Note that Scanlon here truly departs from the impersonal point of view: we care for others not because we may eventually end up in their place, but 'to find principles that they, as well as us, cannot reasonably reject' (Scanlon, 1998: 191). Therefore, the reasonable rejection assumes that an act is wrong if no one can reasonably reject it (Scanlon, 1982: 111; 1998: 153).

The concept that does the job in Scanlon's case is the concept of reasonableness. Reasonableness is essentially other-regarding, meaning it is not my but your interest that has to be met first. A principle cannot be adopted if anyone can voice a grounded criticism. Thus, Scanlon writes:

When we say, in the course of an attempt to reach some collective decision, that a person is being unreasonable, what we often mean is that he or she is refusing to take other people's interest into account. What we are claiming is that there is reason to take these interest into account *given* the supposed aim of reaching agreement or finding a course of action that everyone will be happy with (Scanlon, 1998: 33).

Scanlon's reasonable rejection could be regarded as an elaboration of Rawls's fundamental intuitions on justice expressed by the veil of ignorance (section 5). If you begin, as Scanlon does, from the idea that everyone is *prima facie* equally entitled to lay claim on the selection of the principles of justice, you will simply see that your thinking about right and wrong is structured by a different kind of motivation. 'This gives us direct reason to be concerned with other peo-

ple's point of view: not because we might, for all we know, actually *be* them, [...] but in order to find principles that they, as well as we, have reason to accept' (*ibid.*: 191). Reasonableness thus can be seen as taking into account the interest of all.

With this, Scanlon tries to overcome the problems of Rawls's theory with respect to impartiality. Rawls wanted to achieve impartiality with the veil of ignorance, while Scanlon achieves it with the idea of reasonableness. Scanlon says that 'a claim about what it is reasonable for a person to do presupposes a certain body of information and a certain range of reasons which are taken to be relevant, and goes on to make a claim about what those reasons, properly understood, in fact support' (*ibid.*: 192). The idea of reasonableness performs the function of obscuring morally irrelevant information, to employ Rawls's vocabulary. As argued in section 4, it is not necessary that we have no access to the morally irrelevant information. What is required is that we do not have the access to information in a required sense, meaning that we may use it in order to reject what is unreasonable, but must be precluded to draw on it in order to put forward the principles that benefit only us. Reasonableness blocks the kinds of arguments that are not permissible at the ground floor level. In this sense, the reasonable differs from the rational.

All this solely points to the contractual nature in Scanlon's theory. We still do not know when something may be rejected. This is explained by another ingredient of reasonableness – namely, the notion of burden. In the 1982 article (in which he introduced the idea), Scanlon wrote that 'reasonable' should necessarily be joined with the notion of burden. The idea of burden is reflective of

Rawls's idea of separateness of the individual, and its opposition to the utilitarian idea of the aggregation of burden. A utilitarian is interested in a higher than average utility. This means that a utilitarian would be prepared to, as it were, lump all individuals together if this provides higher than average benefits. But this could mean tolerating lower welfare for some if it brings higher welfare to others. A utilitarian would thus be prepared to tolerate an unreasonable burden for some and the absence thereof for others.

In other words, in the Scanlonian 'original position' people are not only motivated by self-interest but also by the respect for others. Suppose, says Scanlon, that somebody holds out a principle that puts me in a very disadvantaged position. Such a position could involve essential bans to pursuing the way of life I regard as valuable. Is it for me reasonable to reject them? If I manage to prove that there is at least one alternative set of principles under which I would be better-off, then my rejection is reasonable. It would be unreasonable, however, to reject the offered principles and go for a set of principles that impose even more severe burden on others, and puts them in an even more disadvantaged position (Scanlon, 1982: 111). If you see that an alternative institutional arrangement brings benefit for me, but that this can be done only if this imposes the burden to you, it is reasonable for you to reject this arrangement.

### **Habermas and the Discourse Principle**

Habermas's debate with Rawls from 1995 could perhaps lead to the conclusion that Habermas himself does not endorse every step of the deontological groundwork I am trying to lay out here.

Habermas namely raised an important remark as to why we should accept liberal principles. Rawls's idea that we all have to do it for different reasons is, in Habermas's view, inadequate. All those affected must, from the beginning, share a common point of view. Thus, in "Reconciliation through the Public Use of Reason" he writes: 'For only when self-understanding of each individual reflects a transcendental consciousness, that is, a universally valid view of the world, would what from my point of view is equally good for all actually be in the interest of each individual' (Habermas, 1998: 57). What Habermas essentially says is that the principles of justice must be adopted for the right reason, not for different reasons, as Rawls suggests by his idea of overlapping consensus (Rawls, 1987).

I claim that the differences between Habermas and Rawls are not that insurmountable (much less than Habermas is prepared to admit when he says that the debate between him and Rawls is a family quarrel), and that Habermas's theory is able to supply the moral foundations for deontological liberalism.

Just like all deontological liberals, Habermas shares the view that the modern world is a disenchanted world settled by divergent conceptions of the good life. This world lacks coordination which is supposed to be achieved by the communicative action of individuals. What Habermas protests against is the detachment of philosophy from real life. 'Practical philosophy has taken basic questions from everyday life in an unmediated way, treating these questions without the objectivating filter of social science. The renunciation of practical reasons signals a break with this naïve normativism' (Habermas, 1996: 9). Criticizing Rawls for laying out an abstract

theory that does not provide actors with sufficient motivation for action, even when there are arguments to the contrary (*ibid.*: 56-63), Habermas's aim is to construct a theory that will be based on the union of theory and practice, at the same time expressing claims to universal truth.

Habermas's own version of liberalism is essentially based on strong epistemological grounds. This epistemological foundations are, in Habermas's view, enabled by the replacement of practical reason with communicative reason. He writes that

[c]ommunicative reason differs from practical reason in that it is no longer ascribed to individual actor or a macro subject at the level of the state or the whole society. Rather what makes communicative reason possible is the linguistic medium through which interactions are woven together and forms of life are structured (Habermas, *ibid.*: 3-4).

Communicative reason operates in every community, but it is to be noted that it can produce true statements only if they are justified to others by abiding by the rules of communicative actions. Yet, what has to be valid 'for us' cannot only have 'us' as a reference point. 'The reference to some *particular* interpretation community settled in its own particular form of life does not suffice.' In order for validity claims to become real, they have to become transcendent in nature and 'independent of the vagaries of me and you' (*ibid.*: 14-5). Habermas says that validity claims are often in conflict in reality because they are too abstract. But this does not mean that their validity must be deprived of its theoretical abstractedness and become exclusively real. Only those validity claims are valid, as it were, that are Janus-faced – namely,

that, as claims, overshoot every context but are, at the same time, raised here and now. Without communicative reason 'participants could not even intend to reach an understanding with one another about something in the world if they did not *presuppose*, on the basis of common (or translatable) language, that they conferred identical meanings on expression they employed' (*ibid.*: 19). Any raised validity claim can be valid only if it is justified within a certain social context. The tension between facts and norms arises precisely when 'the validity of true scientific statements enters into the facticity of the lifeworld' (*ibid.*: 18).

I proceed with Habermas's major worry which is identical to those of every deontological liberal: how to justify political principles so that even those who initially do not admit of them have good reason to adopt them. We, in other words, have to include others in arguing for political principles. To this purpose, he offers what he calls discourse principle (D) to the effect that 'just those action norms are valid to which all possibly affected persons could agree as participants in rational discourses' (Habermas, 1996: 107; 1998: 42). The (D) is accompanied by another basic principle called the principle of universalization (U), which goes as follows: 'A norm is valid when the foreseeable consequences and side effects of its general observance for the interests and value-orientation of each individual could be jointly accepted by all concerned without coercion' (Habermas, 1998: 42). This is, I claim, another variety of Rawls's concept of the strains of commitment, or Scanlon's test of reasonable rejection.

One of the features of deontological liberalism is that liberal principles are derived from a construction. One of the basic tenets in the construction is that



whatever comes out of a construction counts as just (Barry, 1989: 264-271). When Habermas says that, according to the discourse principle, 'only those norms can claim validity that could meet with the agreement of all those concerned in their capacity as participants in a practical discourse,' he is actually saying that whatever comes out will be acceptable (i.e. just). But the major feature of (D) and (U) is that they both abide by what was mentioned as the fundamental liberal idea: that people are in some fundamental sense equal. The first indicator for this is the idea that everyone has a veto to the principles that will regulate the basic structure of society. (D) is just another way of saying that no principle is agreed by anyone as long as it is not demonstrated to be acceptable to everyone.

Second, Habermas does not immediately discuss what kind of political principles he has in mind, but it is obvious that all those who can be said to have a legitimate concern about these principles must have a final say over them. Thus, if (D) is employed to operate in an original position, it seems clear that it could bring about the just result only if it respects the initial equality among the parties, or if it gives equal respect for everyone's conception of the good. (D) is neutral among various conceptions of the good and satisfies the requirement of impartiality. What (D) substantially provides for, then, is not an *a priori* limitations of 'the kinds of issues and contributions and the sorts of reasons that "count" in each case.' Its appeal lies in the fact that it gives everyone equal consideration, thereby treating equally 'all those who are possibly involved' (Habermas, 1996: 107-108)

Equality is the cornerstone of the Habermasian 'original position.' It is em-

bedded in communicative reason that in broad terms sets the constraints to the moral argument with which it can defend the principles of justice. Rawls says that no principle is legitimate if it is derived from morally contingent facts. Scanlon says that a principle is wrong if it can be reasonably rejected. And Habermas says that the principle can be accepted only if all those affected by it could agree in a rational discourse. Note that what does the job in Habermas's case is not the very idea that everyone has a chance to turn the principles down. The idea is rather to work out the conditions under which the proposed principles can be rejected. In Rawls's case these conditions are exemplified by the strains of commitment; in Scanlon's, by the concept of reasonableness; in Habermas's view, they are set by communicative reason. Communicative reason is a concept of which every participant in a rational discourse is aware. Discourse rules mandate that the interest of each is taken into consideration in an equal manner. Everyone has the right to express themselves and defend their conceptions of the good in front of others.

## Conclusion

The major claim of this essay is that the principles – which will be accepted at the ground floor within which the strains of commitment, reasonable rejection, or the discourse principle have a dominant status – are the principles that reflect the idea of equality. In all three discussed cases, we notice essentially the same claim: namely, that there are certain constraints on putting forward arguments, or that burden cannot be imposed on other people that would limit their ability to defend their conception of the good when discussing principles for a just society. Equality here implies

that people have some definite life plans and that they want to pursue these life plans in real life. Only these principles that will allow them to pursue them are acceptable. But if such principles are to be found by respecting the moral constraints formulated by Rawls, Scanlon or

Habermas, then the equality of individuals seems to be the only fundamental ideal by which the parties are situated because only this ideal will ensure that individuals will be able to select the principles enabling them to pursue their life plans without essential obstacles.

## LITERATURE

- Arato, A. (2000) *Civil Society, Constitution, and Legitimacy*. Lanham, Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
- Barry, B. (1989). *Theories of Justice*. London: Harvester-Wheatsheaf.
- Barry, B. (1995a) *Justice as Impartiality*. Oxford: Clarendon Press.
- Dworkin, R. (1985) *A Matter of Principle*. Cambridge: Harvard University Press.
- Harsanyi, J. (1975) Can the Maximin Principle Serve as a Basis for Morality? A Critique of John Rawls's Theory. *The American Political Science Review* 69: 594-606.
- Habermas, J. (1996) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, J. (1998) *The Inclusion of Others*. Cambridge: MIT Press.
- Kis, János (1997) Neutrality of the State: A Defense. (Unpublished Manuscript.)
- Kis, János (2012) *State Neutrality*. Berlin: Social Science research Center Berlin. (<http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2012/iv12-801.pdf> (Accessed on July 1, 2013))
- Kymlicka, W. (1989) *Liberalism, Community, and Culture*. Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, W. (1995) *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press.
- Lister, A. (2013) *Public Reason and Political Community*. Bloomsbury Academic.
- Nagel, T. (1981) Libertarianism Without Foundations, in: Paul, Jeffrey [Ed.] *Reading Nozick: Essays on Anarchy, State and Utopia*. Oxford: Basil Blackwell.
- Nagel, T. (1973) Rawls on Justice, in: Daniels, Norman [Ed.] (1989) *Reading Rawls*. Stanford: Stanford University Press.
- Parekh, B. (2000) *Rethinking Multiculturalism*. Hampshire: Macmillan Press Ltd.
- Parfit, D. (1997) Equality and Priority. *Ratio*, Volume 10, Issue 3: 202-221.
- Raz, J. (1986) *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon Press.
- Rawls, J. (1958) Justice as Fairness. *Philosophical Review* 67: 164-94.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, J. (1987) The Idea of the Overlapping Consensus, in: Rawls, John (1999) *Collected Papers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, J. (1993) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.



- Rawls, J. (1999a) *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, J. (2001) *A Theory of Justice: A Restatement*. Belknap Press.
- Scanlon, T. (1982) Contractualism and Utilitarianism, in: Sen Amartya, Williams Bernard [Eds.] *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scanlon, T. (1998) *What We Owe To Each Other*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Wall, S. and George K. (2003) *Perfectionism and Neutrality: Essays in Liberal Theory*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Quong, J. (2011) *Liberalism Without Perfection*. Oxford: Oxford University Press.

### Moralni temelji suvremenog liberalizma

**Sažetak** Esej propituje temelje suvremenog liberalizma. Autor brani sljedeću tezu. Premise suvremene liberalne teorije ne mogu izbjeći referiranje na ideal jednakosti pojedinaca. Jednakost je načelo na kojem se temelji teorija iz koje se izvode principi potrebni za organiziranje liberalnih institucija. Da bi obranio ovu tezu, autor razlikuje opravdavajući od perfekcionistačkog liberalizma, te razmatra neke od najutjecajnijih teorija suvremene političke filozofije koje nude etičke temelje suvremenom liberalizmu.

**Ključne riječi** Suvremeni liberalizam, perfekcionizam, nepristranost, neutralnost, jednakost



# *Public Policy*



# PARTICIPATION AND PROFESSIONALISM IN POLICY WORK: QUESTIONS FOR POLITIES IN TRANSITION

**Hal K. Colebatch**

*Public Health  
and Policy Studies,  
University of New South Wales*

Prethodno priopćenje  
Primljeno: prosinac 2014.

**Summary** The emergence of ‘policy analysis’ as a skilled occupation in the governmental process raised questions about the significance of this work for democratic control in government, and the relationship between the discourses of elected leadership, expert policy analysis, and public norms and understandings, in the construction of policy. The questions are even more acute in the ‘transitional polities’ of Eastern Europe, where the norms of democratic accountability are less well established, but the rules of the game are ‘under reconstruction’. This paper reviews the way the themes of professionalism and participation relate to policy work in transitional polities, the tensions that policy workers face, and the way that the diverse discourses available are mobilized in the discursive construction of policy and policy work.

**Keywords** policy analysis, democracy, expertise, Eastern Europe, policy discourse

In Western liberal democracies in the second half of the 20<sup>th</sup> century, particular attention was given to policy both by practitioners in and observers of the governmental process. Lasswell’s call for a ‘policy science’ (Lasswell, 1951) was followed by the emergence of a new occupation of ‘policy analyst’, backed by graduate programs, conferences, jour-

nals and professional associations (Radin, 2000), reflecting a claim for the professionalisation of policy development (Cabinet Office, 2000). But at the same time, there was a heightened concern for the direct involvement of citizens in policy development, and the development of forms of ‘public participation’ in policy discussion, and there was

always ambiguity and tension between these two principles of 'professionalism' and 'participation'.

The collapse of the Soviet system in the later years of the century led to a great deal of conscious regime-building as political actors across Eastern Europe tried to work out what a post-Soviet political order would look like. There were strong forces pushing for the adoption of what was claimed to be a Western model (Pal and Buduru, 2008), but this raised questions about how the liberal democratic concept of 'policy' as a driving force in governing might be used in analysis and practice, what sort of practices it might involve, and to what extent these practices might be seen as 'policy work'. In particular, there are questions about how ideas of 'professionalism' and 'participation' might be applied in countries where neither principle had played much part in government in the Soviet era.

### **Policy, participation and professionalism in liberal Western discourse**

Reconciling aspirations for democratic control with the practices of the modern bureaucratic state has always been problematic. The formal resolution has been through the formulation of representative government combined with bureaucratic subordination: 'the people' either elect office-bearers directly, or elect representatives from whom political office-bearers are chosen, and their choice is made on the basis of the alternative programs set forward by the contenders ('policies'); the electoral outcome is therefore held to reflect the preferences of the people. The state bureaucracy is made entirely subject to these office-bearers, and is therefore to be un-

derstood as the 'arm' of the elected leaders, using its professional skills to implement the leaders' policies. In this way, the activity of government can be represented as a chain of command which combines participation and professionalism: the people participate through voting in terms of their preferences, their votes determine who leads, the leaders give directives for the accomplishment of these electorally-determined preferences, and the bureaucracy implements these directives with professional skill.

But this was a formal resolution of the tension, and the experience of government tended to be different. In particular, there seemed to be a Newtonian tension at work: to every principle of government, there is an equal and opposite pathology. The principle that leaders are chosen by popular election was matched by the pathology that the actions of leaders are determined by the determination of retain office by winning the next election, and include the strategic manipulation of support by partisan allocation of the resources of government. The principle that governments should set up specialist agencies to implement their programs was matched by 'technocratic inertia': agencies were committed to their own specialised concerns, and translated the preferences of government into actions which matched their own agendas, and above all, ensured their survival.

In this context, Lasswell's call for a policy science was an attempt to combat the power of both inertia and partisan allocation in government. He called for the application of social science to the problems of government to create a 'policy science' which would be interdisciplinary, applied and explicitly normative. This would increase the ability of citizens to interrogate government about

its activities and to express their own preferences, and in this way, it would strengthen democratic control. But the 'policy analysis' which emerged in response, largely in the US – and it is argued (e. g. Torgerson, 1985) that this was not what Lasswell advocated – tended to be narrowly technocratic and exclusionary, seeking to resolve debate through quantitative calculation rather than to expand it, and to 'advise the prince' rather than enhance popular involvement. In any case, there has been a continuing institutionalisation of specialised policy work, notably in North America where there has been a growth in graduate programs to prepare people for employment as 'policy analysts', professional associations to support them, and journals and conferences for the development of a specialist discourse of 'policy analysis'.

While the creators and advocates of this new specialised discourse saw it as a new and 'professional' approach to policy, it had to contend with much longer-established and equally professional discourses among 'subject specialists': discourses on health policy dominated by medical professionals, on water supply dominated by engineers, etc. One of the arguments for establishing 'policy units' in the specialised agencies of government was for them to be a counterbalance to 'technocratic inertia': e. g. when faced with an urban water shortage, water supply engineers might be very good at designing and building another dam, but less good at considering whether this was a better option than e.g. changing the pattern of demand, or making better use of the water already available. So an *expertise of choice* (as we can think of the emerging 'policy analysis') has to contend with an established *expertise of subject*. Moreover, those appointed as 'policy analysts' often found that while they

were trained in the systematic comparison of options to 'advise the prince', they found themselves spending much of their time negotiating with other policy analysts, with their analytic skills being used as 'duelling swords' in the search for a mutually-acceptable outcome (Radwin, 2000). They found that much of policy task was to get an outcome: to 'make things happen'. What they needed (and were claiming) was an *expertise of process*. All three forms of expertise can be seen in the emerging professional policy work in the liberal democracies.

But while this 'professionalisation' of policy practice has been going on, there has also been a growing demand in the liberal democracies for a more participatory style of governing, and 'professionalism' in policy work seemed to be the antithesis of participation. Some argued that policy analysis should explicitly aim to compensate for unequal access to the corridors of power, and seek out the views of marginalised and excluded interests in order to serve as their voice. A mainstream (and more cautious approach) was to see 'consultation' as an acceptable way to reconcile the two values: policy workers could organise occasions in which the public might express their views on official proposals, in a carefully-controlled way (Bishop and Davis, 2002; Gramberger, 2001). The growing desire to see the facilitation of public participation as part of professional policy work can be seen in the UK Cabinet Office's *Professional policy-making for the 21<sup>st</sup> century* (Cabinet Office, 2000).

At the same time, in many of the liberal democratic states, the hand of government has been reaching more and more into the life-world of the citizen, meaning that the involvement of the citizen was becoming not an optional extra, but an integral part of the policy dy-

namic. Policy concerns about, for instance, energy use, child obesity or gender relations embodied a challenge to accepted understandings and lifestyles, and for policy action to be meaningful and significant, it would have to engage with the life-world of the citizen, and professionals working in these areas focused on how to facilitate the active involvement of citizens in their projects. This 'reaching down' sometimes (but not always) encountered a 'reaching up': in many circumstances, citizens were themselves becoming more expert, particularly in areas where people were grappling with new problems, like HIV-AIDS, or the task called for detailed knowledge and credibility which distant bureaucrats did not have, and these mobilised citizens were aware of their expertise, asserting 'just because we're amateurs doesn't mean we're not professional'.

In liberal democratic polities, then, professionalism and participation have a tense and ambiguous relationship with one another. On the one hand, the professionals claim a mastery of relevant expertise and the ability of determine the optimal course of action, currently manifested in the demand for 'evidence-based policy'. There are also strong incentives for professionals to want to maintain their control over programs. Boxelaar *et al.* (2006) offer an interesting analysis of a program in which the officials concerned saw the task as mobilising farmers to collectively construct and enforce a regime of improved harvest practice – that is, as a very strong form of participation – but the agency management wanted it to be seen as the 'delivery of services' by the agency to its 'customers'. But the rhetorical tide is running strongly in favour of participation, and participatory activity is increasingly institutionalised in government,

and is often recognised by professionals as functional as well as normatively desirable, and the assertion of professional dominance of expert judgement is challenged by the recognition of 'competing rationalities, as Lin (2003) puts it, identifying the contest between scientific, cultural and political rationalities in the field of health care. The relationship between professionalism and participation is contestable – and contested.

### **Policy as part of the agenda of change in polities in transition**

For some years now, I have had some involvement in both academic and practitioner discourse in Croatia. In these continuing discussions, I have been struck by the differences between the questions that Croatian users of this text have about policy and the questions that readers in liberal democracies like Australia have. The section that follows reflects on these observations and the significance they have for our understanding of policy as a way of 'making sense' of the process of governing.

Of course, there is more than one way to use 'policy' as part of the road map of governing in liberal democracies. In particular, we can see a distinction between a 'sacred' account and a 'profane' account (Colebatch, 2009). The sacred account presents policy as an exercise in authoritative instrumentalism, in which actors called 'governments' identify problems and choose means to solve them, with policy work (particularly 'policy analysis') servicing this process of choice; the 'profane' account sees government as an arena populated by a range of organisational forms with distinct and competing agendas, with policy work being largely concerned with the management of interaction, and



policy analysis being part of the discourse of negotiation – the ‘duelling swords’ (Radin, 2000) that policy workers use. Policy practitioners tend to be aware of both discourses, but recognise the moral primacy of the sacred discourse, and see ‘profane’ observations as being deviant, contextually specific (‘it’s a bit different here’) or humorous.

The transitional polities of Eastern Europe were also accustomed to a divergence between sacred and profane accounts of governing, but under the *ancien regime*, this had been between accounts of socialist transformation under the guidance of the Communist Party, and practical accounts of ‘getting by’ in a world where personal links could be much more important than formal provisions (see, e.g. Kenedi, 1982). But ‘policy’ was not a major element in the former sacred account, and its appearance in the discourse of the post-communist polities reflects the salience of liberal democratic models, and in particular, the expectations of external forces – aid donors, education programs, and the ‘global panopticon’ being assembled by bodies like the OECD and the World Bank (Pal and Buduru, 2008). This became even more pronounced in the transitional polities seeking entry to the EU, as the process of candidature called for more explicit statements about practices of government – ‘policy’. The electoral process – seen in the liberal democratic model as a key point for mobilising ‘policy’ to shape the direction of government – was less significant.

Where ‘policy’ did seem to be more important was as part of the mobilisation of ‘civil society’ in the interrogation of the work of governing. Just as Lasswell saw ‘policy science’ as a way of contesting bureaucratic inertia, there seems to be a strong interest in Croatia in using

the concept of ‘policy’ as a way of contesting present practice, calling for statements about guiding principles and objectives. The discourse of policy is being mobilised as a way of interrogating the work of governing. Whereas in the liberal democratic account, policy is seen as the concern of government – indeed, as the output of government – to a significant degree, the concern with policy in Croatia is as likely to come from outside government as from inside it, from ‘civil society’ organizations, bodies which are public but not part of government. And these bodies are likely to have a high level of expertise, and to meet the state bureaucracy as skilled players, and not simply as members of the public who can bring only ‘ordinary knowledge’ to the table. And it may well be that these challengers bring in a discourse which is rather different to the discourse of bureaucratic provision that the state officials are accustomed to, but one which is in use in outside forums like the aid donors and the EU.

This makes for an interesting contrast with the experience of participation and policy in the liberal democratic tradition. There, participation was seen as the antithesis of expertise. Professionals were expert, and the demand for public participation was initially couched in terms of democratic values: the public are entitled to be heard. It soon came to be argued that the knowledge of the public (‘lay knowledge’ or ‘ordinary knowledge’) was as worthy of consideration as the expert knowledge of the professionals (see, e. g. Throgmorton, 1991), and over time, it too came to be institutionalised. In Australia, one woman’s newspaper article about her own experiences led to the formation of a Breast Cancer Survivors Group, which was soon incorporated into the working practices of the

health department, funded to produce manuals of good practice for the guidance of both clinicians and patients, and ultimately linked up with other groups of activists to form a national body called Cancer Voices with its own staff (Colebatch, 2009: 107). The 'amateur' perspective, expertly delivered, had become a form of expertise in itself, but the amateurs might feel the strain of having to play by the professionals' rules (see, e.g. Van der Arend and Behagel, 2011). And in many areas, especially where existing policy settings were being challenged (e. g. climate change), there was as much expertise outside the bureaucracy as inside it. In the Croatian case, though, the demand for participation came less as an assertion of the democratic rights of ordinary citizens, and more from a process of exploration in the development of a new political order, as the state bureaucrats found themselves having to share the policy space not only with parties and political leaders but also with a motivated and informed array of public organizations (and to a large degree, outside organisations with specific expectations, like the EU, the OECD and aid donors).

### **Professionalism and participation in the discourse of policy work**

Professionalism and participation are, then, competing rhetorical themes in the discourse of policy work, and there is much ambiguity in the way that they are applied to constitute and to explain practice. In liberal democratic discourse, they were originally seen as being at the opposite ends of the policy process: political participation leads to electoral outcome leads to directives to professional experts. But this was matched by a 'profane' narrative in which pro-

professionals were happy to have the participation of organised interests in managing diverse areas of social practice – collaborations which were later identified as 'policy communities'. With social and attitudinal change placing more stress on the individual, the 'sacred' account expanded to favour direct participation in policy as well as indirect participation through the ballot box, and this gave rise to a number of routinised practices of participation, ranging from public meetings through exercises in consultation to citizen juries. This was paralleled by the 'outing', as it were, of the profane narrative, with the involvement of the interested parties in policy development coming to be seen not as a surreptitious subversion of democratic control, but as 'stakeholder participation', an interpretive turn which culminated in claims that 'government' by authoritative direction was giving way to 'governance' by negotiation among self-organising networks (Rhodes, 1997). While the accuracy of this claim was disputed by researchers who found that the networks were not self-organising and government was not diminishing in significance (e. g. Bache, 2000; Johanson and Borell, 1999), this did little to diminish the appeal of the term, or the assumption that in some way, government has become more participative.

At the same time, there has been no slackening of the institutionalisation of expertise in government. The identification of new fields of concern, such as climate change or childhood obesity, is accompanied by the recognition of new experts, and the commissioning of new studies. Even fields as close to the life-world as the care of young children are becoming increasingly professionalised, with only trained and certificated workers being permitted to deliver care. One

Australian policy document raised the possibility of bringing into this regime of control grandparents, who, it felt, were often used as a 'substitute' carers (not as substitutes for parents, but as substitutes for professional carers) and lacked the appropriate training and support. And there has been a widely-voiced demand for 'evidence-based policy', following the lead given by 'evidence-based medicine', with the random controlled trial, the ultimate exemplar of professionally-controlled knowledge, seen as the 'gold standard' of policy knowledge. So the demands for greater participation in the policy process are being paralleled by equally-strong demands for greater reliance on professional expertise.

## Discussion

This raises a number of questions about the mobilisation of the concept of policy in the process of political change, particularly (but not only) in the transitional polities of Eastern Europe. There are, for a start, questions about the nature of governing practice. To what extent is 'policy' used in practice, and what is it used to mean? What is conveyed by the term? We can identify a number of parallel strands in policy discourse – one about authoritative decision-making, another about the structuring of collaboration, and another about the identification of problems and the search for appropriate responses to them (Colebatch, 2009). All of these are in use, in variable combinations. What 'policy work' might involve depends on the way that the task is seen.

This leads to the question of the extent to which policy activity is identified as specialist work, and what sort of work it is. It is easy to assume that policy is a

form of specialist practice within the governmental bureaucracy, but it commonly involves reaching out to non-government organisational forms and drawing them in to a pattern of concerted action. A health agency concern to reduce avoidable injury draws in sporting administrators, widening their horizons and making them participants (perhaps unwitting) in health policy (Poulos *et al.*, 2012). And there is always the question of the involvement of the people whose behaviour is to be affected – the objects of the policy concern. Is there organising going on among these people, and if so, are the activists doing it being drawn into the official sphere?

This, of course, raises questions about the relationship between official and non-official perspectives in policy practice. We saw that participation in the policy process tends to make policy activists more professional, as their expert knowledge increases, as does their understanding of the workings of government, and in many cases, their policy activity becomes paid employment. This is always a source of tension for activists, and friction between activists and their supporters, who fear that their increasingly-expert leaders have 'sold out'. At the same time, we can see professional work becoming more oriented to participation – e. g. professionals in education policy trying to mobilise parents and the local community in support of their policy goals, who may well employ experts in 'community consultation'. Activist leaders may also adopt more professional modes of relating to their followers – e. g. the e-mail newsletter rather than the mass meeting – and this itself may lead to tension with their most active supporters. Some Australian trade unions have taken to employing professional recruitment agencies to recruit new mem-

bers; the decline in union membership seems to have stopped, but there has been a great deal of unease that the traditional commitment of activists is not enough to sustain participation.

This is linked to questions about structural change and practice in the world of policy, both among participants and among professionals. As policy activity becomes a form of specialist work, there is likely to be change in civil society organizations, with increasingly professional management recruiting specialised expert employees to strengthen the organization and in particular, to meet the expectations of the governmental bodies to which these organizations relate – a process termed ‘institutional isomorphism’ (DiMaggio and Powell, 1991) and likely to lead to anxiety about whether it is more important to be ‘red’ or ‘expert’. Here, we can see the links between Scott’s three ‘pillars’ of institutions: the cognitive (what we know), the normative (what we value) and the regulative (how we are organised) (Scott, 2001). Of course, institutional isomorphism cuts both ways, and bureaucratic organizations try to make their peace with activists. For instance, a water authority constantly in conflict with environmental activists may set up an environmental protection branch and recruit environmental experts to staff it, and in terms of understandings and working practices, they are likely to be closer to the environmental activists they have to deal with than they are to the construction engineers in the mainstream of the agency. This raises questions about ‘insiders’ and ‘outsiders’ (and which is which), and how relationships among the different voices are constructed and maintained. There are both tactical and strategic questions for the activists (and also for the professionals), and there are

likely to be continuing tensions about whether it is better to be inside the tent or outside it, and if inside, whether it is better to have an agency dedicated to that policy concern, or to try to establish a position in the mainstream of policy discourse. Cha (2006) found that the establishment of a Ministry of Gender Equality by the reform government in Korea was used by unreformed bureaucrats in mainstream agencies to pay no further attention to the government’s policy on gender: that was the concern of another ministry.

Questions of structure and practice are even more problematic for professionals trying to recruit the participation of the unorganised – e.g. those working on policy development in relation to child obesity or alcohol use. There are no obvious channels to mobilise, and to the extent that the target populations are activated, it is in ways that the professionals find it difficult to relate to.

This brings us to confront the question of the social construction of professionalism and participation, and in particular, the applicability of liberal democratic forms of practice in transitional polities. The literature about participation in policy is grounded in the liberal individualism of Western concepts of democracy, and reflects shared assumptions about norms of government: working together for change might make a difference, and it worth doing anyway. How applicable is it in the ‘weak state/weak society settings of Eastern Europe’ (Grdesic and Koska, 2009; see also Kenedi, 1982; Ledeneva, 2006). What are the social contexts which favour participation? Are there significant differences in this respect between the countries of Eastern Europe?

There are similar questions to be asked about professionalism in policy

practice. The perception of policy as a specialised field of practice is still relatively new, even in Western Europe; the confident prescriptions of the UK Cabinet Office, for instance (e. g. 2000) are part of an attempt to bring into existence the standard practice which the manual describes. And the idea of professional policy practice has to contend with existing perceptions of professional practice in engineering, health, welfare, etc. Here, we can see the cognitive, normative and regulative pillars of institutionalisation at work: having an organisational location ('Policy Branch') offers a location where the discourse of professional policy practice 'makes sense', and

the norm of applying it to shape outcomes seems applicable. But these niches in government are not naturally-occurring: they appear because some actors (perhaps even outsiders like aid donors or EU gatekeepers) pushed for them to be created, and we need to ask how they are staffed, what activities they engage in, and how they are perceived by the other participants. In other words, we need to ask how 'participation', 'professionalism' and 'policy work' are constructed, and how they impact on the process of governing – both in the transitional polities of Central and Eastern Europe, and in the liberal democracies from which they terms sprang.

## LITERATURE

- Bache, I. (2000) Government within governance: network steering in Yorkshire and the Humber. *Public Administration* 78 (3): 575-592.
- Bishop, P, Davis, G. (2002) Mapping Public Participation in Policy Choices. *Australian Journal of Public Administration* 61 (1): 14-29.
- Boxelaar, L., Paine, M. Beilin, R. (2006) Community engagement and public administration: of silos, overlays and technologies of government. *Australian Journal of Public Administration* 65 (1): 113-126.
- Cabinet Office (2000) *Professional policy-making for the 21<sup>st</sup> century*. London: Cabinet Office.
- Cha, I. (2006) Gender, budgetary processes and policy in Korea, in H. K. Colebatch, ed., *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham MD. Lexington: 163-181.
- Colebatch, H. K. (2009) *Policy*. Buckingham: Open University Press.
- DiMaggio, P., Powell, W. W. (1991) The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality, in W. W. Powell, P. diMaggio, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago. University of Chicago Press: 41-82.
- Gramberger, M. R. (2001) *Citizens as partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: OECD.
- Grdesic, M., Koska, V. (2009) *Governance in the weak society/weak state settings of eastern Europe*, paper delivered to the World Congress of IPSA, Santiago, Chile.
- Johansen, R., Borel K. (1999) Central Steering and Local Networks. Old-Age Care in Sweden. *Public Administration* 77 (3): 585-598.

- Kenedi, J. (1982) *Do It Yourself: Hungary's Hidden Economy*. London: Pluto Press.
- Lasswell, H. D. (1951) The policy orientation, in: D. Lerner and H. D. Lasswell, eds., *The Policy Sciences*. Stanford. Stanford University Press: 3-15.
- Ledeneva, A. V. (2006) *How Russia really works: the informal practices that shaped post-Soviet politics and business*. New York: Cornell University Press.
- Lin, V. (2003) Competing rationalities? Evidence-based health policy, in V. Lin and B. Gibson, ur., *Evidence-based health policy: problems and possibilities*. Oxford. Oxford University Press: 3-17.
- Pal, L. A., Buduru, B. (2008) *The Global Panopticon of Governance: The Measuring, Monitoring, and Disciplining of States*. Paper presented at the Annual Meetings of the Canadian Political Science Association, Vancouver BC, June 4-6, 2008.
- Poulos, R. G., Donaldson, A., McLeod, B. (2012) Developing injury prevention policy through a multi-agency partnership approach: a case study of a state-wide sports safety policy in New South Wales, Australia, *International Journal of Injury Control and Safety Promotion* 19 (2): 115-122.
- Radin, Beryl A. (2000) *Beyond Machiavelli. Policy Analysis Comes Of Age*. Washington: Georgetown University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance*. Maidenhead: Open University Press.
- Scott, R. W. (2001) *Institution and Organization*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Throgmorton, J. A. (1991) The rhetorics of policy analysis, *Policy Sciences*, 24 (2): 153-179.
- Torgerson, D. (1985) Contextual orientation in policy analysis: the contribution of Harold D. Lasswell, *Policy Sciences* 18 (3): 241-261.
- Van der Arend, S., Behagel, J. (2011) What participants do. A practice based approach to public participation in two policy fields. *Critical Policy Studies* 5 (2): 169-186.

## **Participacija i profesionalizam u radu na javnim politikama: pitanja za zemlje u tranziciji**

SAŽETAK Pojava analize javnih politika kao kvalificiranog zanimanja u procesu vladanja otvorila je pitanja o važnosti te vrste posla za demokratsku kontrolu vlasti, te o odnosu između diskursa izabranih vođa, profesionalnih analitičara politika i javnih normi i razumijevanja u konstrukciji javnih politika. Ta su pitanja još istaknutija u 'tranzicijskim političkim sustavima' Istočne Europe, gdje su norme demokratske odgovornosti manje uspostavljene, a pravila igre su u izgradnji. Ovaj rad razmatra u kojem su odnosu teme profesionalizma i participacije s radom na javnim politikama u zemljama u tranziciji, zatim napetosti s kojima se suočavaju oni koji rade na javnim politikama, te na koji se način različiti dostupni diskursi mobiliziraju u diskurzivnoj konstrukciji javnih politika i rada na javnim politikama.

KLJUČNE RIJEČI analiza javnih politika, demokracija, ekspertiza, Istočna Europa, diskurs javnih politika



# THE FINNISH MUNICIPAL REFORM

**Pekka Kettunen**

*Abo Akademi University,  
Turku, Finland*

Pregledni rad  
Primljeno: studeni 2014.

**Summary** The article aims at evaluating the municipal amalgamation process as a way of reforming local government, by two criteria – efficiency in service provision and level of democracy. Those issues are applied onto a Finnish case study, as amalgamation is more common in Northern Europe. The author gives a review of amalgamation studies in the world and of the extensive evaluation reports of amalgamation reform in Finland. The paper examines amalgamation policy from two perspectives – from the instrumental or goal-oriented view and from the process aspect. The findings on the relatively high number of instances of amalgamation in Finland are the following: the main process-driving factors were political parties that mostly supported the reform and the underlying urge to construct larger entities which made municipalities take part in the process. The level of efficiency in the new, amalgamated municipalities is not necessarily higher, as efficient service provision can be found both in small and large municipalities. Efficiency is more determined by the dynamics of a municipal economy while the size of a municipality alone does not make a difference. As amalgamations change the nature of local political life they affect democracy both positively and negatively.

**Keywords** municipal amalgamation, municipality size, efficiency, level of democracy

## Introduction

Municipal amalgamations belong to the toolbox of national governments both globally and in Europe. Municipal amalgamations are a means to make stronger municipalities, achieve economies of scale and rationalise the territorial structure. Whether amalgamation is a good way to reach these targets is open for discussion. Besides the instrumental view it is important to look at the process as well. Hence, the following questions are important to ask: what do typical amalgamation reform processes look

like? What similarities and differences are there between countries? What do amalgamation reforms say about democracy? The following article discusses amalgamations in general, and through a case study of Finland in particular.

Finnish municipalities have broad duties and are in charge of the wellbeing of their citizens and provide a number of services (Pesonen and Riihinen, 2002). Finnish municipalities traditionally differed in size. However, they had similar obligations in principle. The number of small municipalities (less than 5000 in-



habitants) was high and the small municipalities had two ways to cope with their size. First, they cooperated with other municipalities. Typically schools, health centres and hospitals were maintained in concert. Secondly, small municipalities simply did not offer as broad a selection of services as the large municipalities (Kettunen, 1999). This strategy was also supported by the expectations of the citizens: they did not expect to find similar services in small and in large municipalities.

During the past decades a number of amalgamations took place, which mostly concerned small municipalities. These were voluntary and only in exceptional cases did the government make a decision to amalgamate without the consent of all the municipalities involved. In recent years, however, the situation changed. In 2006, the national government launched a municipal reform campaign (Government Proposal, 155/2006) and proposed to parliament to increase the size of municipalities. The argument used in the debate and in the bill strongly emphasised the scale issue: small municipalities were said to suffer from a number of deficiencies. They were seen as economically vulnerable, and when small size and remoteness were combined, their ability to take care of the wellbeing of the inhabitants was argued to be limited. Since the passing of the government bill, the pace of amalgamation accelerated and the number of municipalities decreased by one-fourth in less than ten years (Kettunen, 2008). Finnish municipal reform aims to create stronger municipalities. Strength, as such, can refer to a number of capabilities including efficiency in service provision. Democracy is also one of the goals of the reform. Hence, there is a good reason to ask whether large municipali-

ties are indeed more efficient and more democratic than small ones.

This paper proceeds in the following manner: The second section presents some theoretical perspectives into amalgamation research. Thereafter, I will investigate Finnish municipalities and the background of amalgamations. Finnish municipalities are in charge of a wide scope of tasks and have a high degree of autonomy. Then will follow an in-depth analysis of the recent reform, which aims to diminish the number of municipalities. Next, I will investigate how successful the reform was. Prior to that there will follow a look at the reform process. Thereafter questions such as “Do amalgamations result in cost savings?” or “Are larger municipalities more or less democratic?” will be asked. In each case, both sides of the issue will be considered. Finally, I will discuss the reform from the viewpoint of relevance, that is, if larger municipalities are a solution to the problems diagnosed or the solutions lie somewhere else.

### **How to analyse municipal amalgamations**

Municipal amalgamation is a process which both the national governments and local governments can initiate. The two options are usually referred to as voluntary and compulsory amalgamations. In both cases the reasons to amalgamate have to do with scale (more effective in providing services), cost savings (by cutting overlapping levels of administration) and achieving a higher level of service quality (through increased resources) (Dahl and Tufte, 1973). There is a clear distinction in terms of geography: amalgamations are more common in the north of Europe and used less in the south of Europe. In the

North, municipalities tend to have more tasks and, hence, in case of top-down amalgamations the state has more interest in creating a territorial structure where municipalities have sufficient capabilities (Kuhlmann and Wollmann, 2014). Furthermore, they (ibid., 169-171) argue that in Northern European countries parliaments have constitutional and political power to enforce the territorial structure of local governments envisaged through binding legislation. This parliamentary decision-making power harks back to the institutional history and the political culture of the multi-level system of these countries. In these countries the local government was assigned a crucial role in the local realization of the national welfare and intervention state. In contrast, the continuity and persistence of the territorial structure of local governments in Southern European countries can be largely accounted for by the path-dependent constitutional, political and political-cultural assumption that territorial changes by way of amalgamating existing municipalities can be achieved only with the consent of the affected local governmental units and their population.

Whether amalgamations result in improved democracy or increased efficiency has been the main focus of municipal amalgamation studies (Blom-Hansen *et al.*, 2012; Byrnes and Dollery, 2002; Christoffersen and Larsen, 2007; Drechsler, 2013). Amalgamation reforms are most often analysed using an instrumental or goal-oriented approach, asking if amalgamation is a good way to reach such goals as scale benefits or better service quality. Overall, the results are mixed. Aulich *et al.* (2011) state that it is clear that there is insufficient robust research to provide a sound basis for the assertion that economies of scale will

generally accompany amalgamation. Dutch scholars conclude that “we find no evidence that amalgamations enable municipalities to better exploit economies of scale. Based on our results, we cannot recommend amalgamating municipalities as an instrument to curb local government spending” (Allers and Geertsema, 2012: 1).

The political decision-making processes leading or not leading to amalgamations have been in focus much less often. This question concerns, in particular, the reforms initiated by national governments. When looking at the process, the key questions concern the actors, their motivations and the strategies they apply. We assume that the political parties are key actors in municipal amalgamations, however, empirical data concerning their behaviour is lacking in the literature. Additionally, actors such as bureaucrats, the business elite and interest groups can play a role too. Municipal reforms can be analysed as political processes. The issue is similar to the successful implementation of any reform. The potential explanation of the implementation process deals with a host of factors. First, constitutions can simply allow the national government to modify the territorial structure. Secondly, in most of the national systems there are several political parties and their divergent interests. Governments are political institutions and decisions usually concern the interests of more than one party. Political parties are also represented at both the national and regional/local level of government. Thirdly, there are a number of additional key-actors – such as bureaucrats, interest groups and experts – that may directly or indirectly affect the process. It is important to ask what kind of interplay between these actors explains whether an amalgamation reform gets implemented or not.

Amalgamation processes are seldom straight-forward. They usually create tension between the national and local level and divide the political parties. Political parties can, for example, estimate how specific reforms affect their supporters and, thus, the election results in the future. Various interest groups, including representatives of the local inhabitants, may try to influence the outcome of the process. Local inhabitants may resist an amalgamation but in some cases amalgamation is welcomed as it increases the size and visibility of a municipality. The above mentioned actors are probably the key factors in determining whether an amalgamation takes place or not.

### **The basic characteristics of municipalities in Finland**

Finnish municipalities have, like their Scandinavian counterparts, strong autonomy. This has been true especially since 1993-1995 when the municipalities were granted even more autonomy. According to the Constitution of 1999 (Section 121) "Finland is divided into municipalities, the administration of which shall be based on self-government by their inhabitants." The same section also guarantees the right of municipalities to levy taxes, but all further jurisdictions concerning administration and the tasks of municipalities are stipulated at the level of ordinary legislation and not in the constitution (Pesonen and Riihinen, 2002: 191). Municipalities are autonomous, and they both decide policies of their own choosing and carry out the duties which national legislation prescribes for them. The Municipal Administration Act of 1995 does not list any more specific municipal tasks, it only states very generally that "the muni-

pality strives to advance the wellbeing of its inhabitants and sustainable development within its area." Further state legislation makes local governments responsible for schools, hospitals, health centres and social welfare, and gives them responsibility for technical infrastructure and local planning (Pesonen and Riihinen, 2002: 192).

Municipal tasks are indeed comprehensive. According to the division of labour, the state is in charge of national safety, taxation, pensions and labour policy. There are some shared tasks within the police force but municipalities more or less take care of the welfare of their citizens. The Finnish politico-administrative system is twofold, that is, there are only two levels of government: the national and the local. There are regional actors too but these belong either to the state administration or are a part of the municipal organisation (Kettunen, 2014). This differs from other Scandinavian countries where regions (*landsting* in Sweden, *fylke* in Norway) form separate levels of government and they are independent actors chosen in elections (Kettunen, 2008).

Municipalities provide a wide range of services for their inhabitants. Usually the services or tasks are divided into obligatory and voluntary tasks. Obligatory tasks are determined by legislation and municipalities are responsible for providing these services, for example, primary care, specialist care, dental care, childcare, welfare for the aged and the disabled and a wide range of other social services ([www.kunnat.net](http://www.kunnat.net)). Although local governments vary in size, they all are responsible for arranging certain compulsory services for their inhabitants. Often the legal obligation is expressed in vague, goal-oriented language, leaving the municipality the freedom to find

their own specific way to meet the obligation (Kettunen, 1999: 334). In some rare cases the inhabitants have a subjective right to demand certain services, such as childcare, afterschool care programmes and assistance for disabled persons.

Additionally to the obligatory and most costly operations and services, municipalities provide a wide range of voluntary activities. Here the cultural activities of municipalities deserve special mention. Municipalities maintain libraries and museums, several have permanent symphony orchestras on their payroll and many support permanent theatres. Almost all municipalities provide sports facilities and other opportunities for recreation. Municipal services such as business premises and leasing services, water supply and sewage services and energy supply actually yield some revenue above their operating costs (Pesonen and Riihinen, 2002: 195).

The local income tax paid by residents, the real estate tax and a share of the corporate tax account for almost half of all municipal revenues. Each local authority decides independently on its income tax rate. The average local tax rate is 19.17 per cent of taxable income (in 2010). Fees and charges account for about a quarter of municipal revenues. Most of the customer charges are collected for services such as water supply, waste disposal, power supply and public transport. Just under one-tenth of social welfare and health expenditure is covered through customer and patient charges, while basic education is free.

The central government grants local authorities financial assistance in exchange for a wide range of statutory services. The central government transfer system evens out financial inequalities between local authorities and en-

ures equal access to services throughout the country. Central government transfers account for less than one-fifth of all municipal revenues. In line with developments in other Nordic countries, there has been a shift towards block grants in Finland also. Some claim that the differences between the level and quality of services in municipalities increased and that block grants appear to have failed to guide the municipalities to take account of national targets or local spill-over effects (Oulasvirta, 2003: 346).

The municipalities have various ways of providing services. The principal modes of providing services at the level of the local government are either in-house or purchased from another local government, joint municipal authority, association or from private companies (Kettunen, 1999: 335). One challenge of municipal services is to achieve functional cooperation between services provided by the municipality and those bought on the private market or from the third sector. The private service providers' market share is expected to increase, especially in services provided for the elderly and children and families, such as day-care (child protection, foster care and professional treatment foster homes are private) (Niiranen, 2003: 328).

Many responsibilities of a local government exceed the capacity of single municipalities (Pesonen and Riihinen, 2002: 192) and local authorities can provide services to residents in different ways. As local authorities cannot manage everything on their own, it often makes the most sense to provide services jointly with other local authorities, communities and enterprises. Inter-municipal cooperation is a common and traditional way of dealing with tasks which require a broad basis. Local authorities often set up a joint municipal authority

**Table 1.** The number of municipalities and the average number of inhabitants (years 1945-2011)

Year	Nr of municipalities	Average nr of inhabitants
1945	558	6772
1965	546	8370
1975	477	9896
1989	460	10814
2001	448	11596
2010	342	15716
2014	317	17035

Source: Statistics Finland and Population Register Centre ([www.kunnat.net](http://www.kunnat.net))

to establish cooperation on a more permanent basis. Joint authorities typically provide education, social and health-care services. Several local authorities can cooperate to establish a joint health centre or vocational schools. Joint authorities include regional councils, which define regional policy, and hospital districts, which are responsible for specialised medical care.

To sum up, municipalities have broad obligations especially in the areas of education, social and health services. At the same time, municipalities are encouraged to find the best ways to provide services independently and to be flexible. This is also supported by the model of financing which relies mainly on tax income and does not earmark state subsidies for particular purposes. The decisions concerning the ways in which the legal service obligations are met are made by local politicians, municipal staff and their representatives. These decisions are also affected by realities. If there are no private producers in the area, a rural municipality may only have a theoretical option of an alternative way of providing a service (Kettunen, 1999: 339).

The way the state guides municipalities changed. In the 1980s the guidance was strict but since the mid-1990s the opposite has been true. In other words, besides legislation, which is seldom binding in detail, the state authorities primarily distribute information and in that way aim to guide the municipalities. Since the late 1990s and the first decade of 2000, there have also been a number of government programs implemented in the areas of social and health policy. Thus it can be argued that the guidance is closer now when compared to the 1990s (Kettunen, 2012).

### **Amalgamation policy**

Starting from its national independence in 1917, the size of municipalities was always an issue on the political agenda throughout Finland's history. Despite political efforts to set a minimum size for local governments, only very few changes took place. A more radical wave of amalgamations, however, took place in the early 1970s as a reaction to a government committee's proposal to cut the number of local governments. As Table 1 reveals, similar radical

changes have happened recently as well. In the last ten years about one-fourth of municipalities amalgamated with others. Table 1 shows the changes in the number of municipalities.

In the last five years, half of the small municipalities which had less than 5000 inhabitants amalgamated with others. The Finnish municipal structure is characterised by small municipalities. This has long been considered a problem and several committees have proposed cuts in the number of municipalities (Kettunen, 2008). The amalgamations realised so far occurred on a case-by-case basis and the decisions whether to amalgamate or not were made by the municipalities themselves, not by the national government.

However, in 2005 the national government came out with a new, much more radical proposal than before. The principal goal of the reform was to strengthen the municipal economy and improve the capacity of municipalities to provide services (Government Proposal, 155/2006). Additionally, the aspect of equality was also included: larger municipalities mean improved services for all inhabitants by diminishing the boundaries between affluent and poor municipalities. It was also maintained that municipal expenses would rise in the future due to the expanding elderly population and surging health costs. The key to solving these problems was seen in reducing the number of small and hence weak municipalities. As voluntary amalgamations had only marginally affected the number of municipalities before 2005, the reform programme was launched to hasten the process (Kettunen, 2008: 70-71; Government proposal, 155/2006).

According to the 2005 reform programme the municipalities were told to

reorganise their social and health services if necessary so that they could serve a population of 20 000 or more. Municipalities were also obligated to rearrange vocational education too, but in this case the size of the population to be served was set at a minimum of 50 000. Amalgamations were not the only way to rearrange services; municipal cooperation was encouraged as well. This was a compromise compared to the original reform plans of the government (Sandberg, 2010). Amalgamations were favoured by the government, as it can be seen from the fact that state subsidies were paid to the amalgamation partners. Although municipal amalgamations were not compulsory, the implicit value of economies of scale was strengthened by binding state subsidies to a diminishing payment rate, that is, the faster municipalities joined together, the higher the subsidies. The grant was 1.8-fold if the merger became effective at the start of 2008 or 2009 and 1.4-fold if the merger was carried out at the start of 2010 or 2011. The law stated that 2013 would be the final year when compensations could be paid, which encouraged local governments to act quickly (Kettunen, 2008: 73). The state subsidy system clearly played a role as the sums were considerable. Additionally, to make it easier for the municipalities to accept amalgamations, staff working for the municipalities was given a five-year immunity from redundancies.

The newly-enacted law started a process whereby municipalities were required to submit plans to the Ministry of the Interior regarding how they planned to rearrange services by the end of August 2007. This order resulted in a wave of negotiations between municipalities. The state did not guide the process so the negotiations often had twists and



turns. Negotiations did not always end in amalgamation and occasionally had to be restarted with a different group of municipalities. According to the legislation, the municipal inhabitants could be asked their opinion but this was only consultative, not binding. All participating municipalities (councils) had to agree on the details and sign an amalgamation plan. Thereafter began the lengthy process of integrating practices. The differences could be trivial but they also reflected the deeper cultural differences of the municipalities. Finnish amalgamations generally included two to ten municipalities. Regarding joint organisation, the main issue was how the services were going to be reorganised. In the original formulation of the reform law, health services and social services closely related to health were to be provided jointly. Several municipalities, however, found ways to continue as before and have the joint level only formally. Thus in 2011, the law was amended and according to the new formulation all social services had to be structured so as to serve 20 000 or more inhabitants (Virkki *et al.*, 2011).

In February 2012, the government presented a further reform plan (Kuntaudistus, 2012). The aim was to continue the reform and further diminish the number of municipalities. Although the number of municipalities declined, the increasing use of inter-municipal networks was criticized. These were considered to be undemocratic and organisationally unclear (Kuntaudistus, 2012). Undemocratic because the decisions were made by an inter-municipal organ, the members of which were usually nominated by the municipal assembly and not directly elected by the inhabitants. In other words, seen from the viewpoint of the local inhabitants the decision-makers were further away. Joint authori-

ties were also argued to be organisationally unclear because inter-municipal organisations can have very different organisational designs which are not necessarily transparent to local inhabitants (Kettunen and Teles, 2015). By March 2015, at the advent of the parliamentary elections the amalgamation reform seemed to have paused for a moment.

Although the reform clearly had some drawbacks, its level of success needs to be investigated. At the beginning of 2012, which was supposed to be the final year of the reform, the results of the re-structuring were mixed (Kettunen and Sandberg, 2011). On the one hand, there were a record number of amalgamations with the year 2009 witnessing an all-time high. At the beginning of the reform, only a fourth of all municipal health centres met the population criteria (20 000), whereas after the reform this was the minimum population a health centre ought to be able to serve. However, larger cities were often unable to amalgamate with the surrounding municipalities and thus, from the viewpoint of increasing the coordination capacity of municipalities, the changes are insufficient. Additionally, the high number of municipalities preferring cooperation instead of amalgamation was not welcomed by the reformers.

The reform did not involve all Finnish municipalities. Firstly, the bigger ones (having already more than 20 000 inhabitants) were not obliged to take action unless smaller neighbouring municipalities joined them. Secondly, the law allowed remote archipelago municipalities and those having a considerable Swedish speaking minority to remain outside the reform. Finally, a number of municipalities simply refused to join the reform. By early 2015, the number of



municipalities declined to 317 from 448 in 2001.

Next, the analysis will focus on the amalgamated municipalities and the subsequent rise of the average size of a municipality. Afterwards, the paper will deal with the consequences of the municipal reform. A particular emphasis is put on the issues of democracy and efficiency.

## Discussion

When summarising the analysis of the Finnish local government reform, one can put emphasis either on the process or on the results of the reform. In the following the paper will deal with both aspects, beginning with process.

### *Process*

The Finnish amalgamation reform was a largely top-down process. There were no compulsory amalgamations but the campaign was run by the Ministry of Finance and municipalities in general were unhappy with the process. We can clearly delineate the advocates and opponents of the reform. Table 2 presents the groups.

Political parties are an interesting actor group. The Local Government Reform Act was widely supported in the parliament. In the 2011-2015 government six, later four, government parties were strongly in favour of amalgamations. Of the four in opposition, only two – the Centre, and the True Finns – were clearly against forcing the municipalities to merge. National level bureaucrats were clearly for amalgamations. Their main argument was usually services and the problems caused by differences in local government economy, size and viability.

Local governments were divided. The 2006 reform was a sort of green light for a number of municipalities, mainly cities, to achieve their wish to grow. The number of inhabitants in a Finnish municipality seems to signify higher status. For most of the municipalities it was not understandable why, for example, a well-working little health centre should be replaced by a complicated inter-municipal cooperation. The scientific community was divided as well. For some scholars, an optimal size of municipality exists. For others, there is no such thing, the suitable size of a municipality is a contingent issue. Citizens preferred or

**Table 2.** Advocates and opponents of the amalgamation reform

Actors	Advocates	Opponents
<b>Political parties:</b> national level	Government parties	Opposition parties
<b>Political parties:</b> local level	Mostly parties in cities	Mostly parties in urban areas
<b>Bureaucrats:</b> national level	Ministries	Urban vs. rural
<b>Local governments</b>	Most cities	Majority of municipalities
<b>Researchers</b>	Economists, local scientists	Political scientists
<b>Citizens</b>	Urban	Rural

rejected amalgamations based on their location.

The national government persuaded municipalities to amalgamate without using force. Sandberg (2013) compared the Danish and Finnish amalgamation reform and argues that there are some differences between them. In Denmark, the process was managed in a more top-down fashion. The municipalities could choose the partner but not whether to join or not. Additionally, the municipalities were given new tasks, which did not happen in Finland. Sandberg (2010) explains that in Finland the relatively high number of amalgamations can be explained by a number of factors. Firstly, the political parties which traditionally resisted anything suggesting obligatory amalgamations were silent and accepted the reform. Secondly, although inhabitants, especially of small municipalities, generally resist amalgamations, amalgamations also provide benefits for local decision-makers and bureaucrats. Larger municipalities offer more lucrative positions for both of these groups. Thirdly, in many cases small, rural municipalities motivated by economic reasons simply searched for relief in the form of an amalgamation. Finally, Finnish municipalities are constitutionally protected. Hence, a brief explanation of the reform is that local governments had the right of making the final decision. In other words, the high number of amalgamations reflected an underlying urge to construct larger entities and the merging municipalities gladly used the opportunity. If such an urge was missing, the municipalities chose to cooperate with others or rejected the reform altogether.

#### *Instrumental view*

The second analytic question was if the municipal reform achieved its goals. Firstly, there were many goals and it

would have been impossible to achieve all of them. The primary goal of the reform was to create stronger municipalities which are able to provide high-quality services to citizens. Bigger does not necessarily mean stronger. Being a large-scale reform it is not surprising that it was evaluated comprehensively. The main evaluation, entitled Arttu ([www.kunnat.net](http://www.kunnat.net)), has so far produced more than ten volumes of evaluation reports. Another piece of evaluation focused on social services (Virkki *et al.*, 2011). Together these evaluations tried to shed a light on the consequences of the reform. As a programme, the municipal reform poses some challenges to a would-be evaluator. Firstly, the goals of the reform are broad and they are not always followed by measures. Secondly, the reform is characterised by a complicated structure since the goals were set at the state level, while it was implemented at the local level. In other words, the question is if the aim of the program was to push the municipalities toward certain measures or rather to suggest a selection of measures. According to Kettunen and Sandberg (2011) the reform should be interpreted more as a dialogue rather than a centrally enforced reform process.

In the following part of the paper the municipal reform is analysed from three different perspectives: economies of scale, democracy and other consequences. The last perspective includes such consequences as quality of services, visibility of municipality and transaction costs, which all can play a role when evaluating the overall success of a particular reform. The main goal of the reform was to strengthen the municipalities. The motivation of the reform was to guarantee that municipalities can provide the wide range of services they are legally obliged to provide. That is why it was required

that social and health services, a major responsibility of the local governments, should be made available for at least for 20 000 inhabitants. To fulfil this obligation many municipalities joined inter-municipal networks.

Is size, however, the only factor in viability? To what extent is there evidence for the scale argument? If scale is a decisive factor, we should be able to show that the larger a municipality, the better it functions in economic terms. First, it is important to clarify what municipal economics is about. Municipalities produce and provide a large number of services and this, more precisely the staff costs associated with the services, is the main expenditure in the municipal budget. Therefore, we could compare the efficiency of service provision in small and large municipalities and draw conclusions from our findings. This perspective would, however, be misleading as it is more focused on the services than on the municipality as such. In other words, both small and large municipalities can provide services efficiently, if the provision of these services is well organized. Larger municipalities with a large territory often face the challenge of providing services to all inhabitants equally. On the other hand, large municipalities may be more successful in finding an optimal relationship between costs and services (school, health centre, etc.) compared to a small one. To sum up, we could probably find efficient service provision both in small and large municipalities.

The second point to discuss within the topic of economies of scale requires an analysis of the municipal economy. Vakkuri *et al.* (2010) argue that local governments are economic entities. Viewed from the perspective of local economic conditions, large cities in the

centre of the economic zone and the surrounding densely populated, urban municipalities are in the best position. Their population is growing and it is younger than the country's average. Additionally, when compared to the municipality's total population, the share of employed workforce is greater than the average. These municipalities have potentially good prospects for local economy. In contrast, the prospects for local economy in a rural municipality are clearly less favourable (Vakkuri *et al.*, 2010: 16). There are research findings which suggest that both small and very large municipalities can be ineffective. The small ones are inefficient because they have to provide services for a small number of inhabitants. The very large ones can also be inefficient because of a number of issues, such as social problems typically concentrated in cities. In other words, a healthy economy is not directly dependent on size.

Reviewing the economic prosperity of Finnish municipalities we can clearly see that both larger and smaller municipalities can be prosperous. Local authorities with a weak economy (Vakkuri *et al.*, 2010: 16-17) typically have a negative annual income. Other problems include a high tax rate, accumulated budget deficit and an increase in the amount of loans, which often makes it necessary to resort to discretionary government transfers. It seems, however, that mergers between financially weak local authorities do not automatically result in a strong local authority with a balanced economy.

Finally, if large local governments are economically more successful, we should be able to observe this in the existing municipal structure, meaning that size and efficiency go hand in hand. This question was studied by Eero Laesterä

(2010) who researched municipal economies using the concept of risk. Numerous municipalities were characterised by a low tolerance of risk and large dynamic risks. These municipalities appear to be those which are losing population, whose population is ageing and whose future expectations are otherwise low. To conclude, municipal size and efficiency do not go hand in hand; efficiency is determined more by the dynamics of the municipal economy. Small municipalities may benefit from an amalgamation but amalgamating weak municipalities does not create a strong one, instead it gives temporary relief. Kallio *et al.*, (2011) point out that during the first few years municipal mergers give rise to additional expenses, while the benefits are realised gradually after a few years if the new municipality can take advantage of the productive potential associated with the merger. All in all, the studies on municipal economies have by and large concluded that it is not size alone that makes a difference.

Another goal of the reform was to improve democracy. But how can a top-down amalgamation reform improve democracy? The question of democracy and size of the municipality is a broad one. Most often the concept of local democracy refers to the relationship between the inhabitants and the local decision-makers (Burns *et al.*, 1994). In this context, issues such as legitimacy, trust and participation are being discussed. Additionally, the question can be approached from the viewpoint of decision-makers. Are larger municipalities more difficult to manage, and is the power in these municipalities moving towards the bureaucrats and/or upwards to the state? Both of these aspects shall be discussed in the following discussion.

Starting with the question of participation and local inhabitants we can ask whether large municipalities are less democratic than small ones. There is no straightforward answer to the question. Small and large municipalities are somewhat different from each other. In small, rural municipalities it is easier for the inhabitants to contact politicians personally and be involved in the decision-making process. In larger, urban municipalities, however, the relationship between the politicians and the inhabitants is more distant and measures such as demonstrations and writing in newspapers are more common ways of contacting politicians than being in personal contact. The inhabitants in small municipalities generally feel that they have more influence on and trust in local politics than the inhabitants of large municipalities (Pekola-Sjöblom, 2011). At the same time, small, rural municipalities can be less open to various opinions than large ones. Sandberg (2010) points out that in about one hundred Finnish municipalities there is only one political party holding the majority of the seats in the council. Similarly, while there are on average 2-3 political groups present in small municipalities the number is 5-7 in large ones.

Another important topic to consider is the one of local decision-makers. In large municipalities the councillors spend more time on political tasks than in small ones, there are more candidates in local elections and there are more political groups. On the other hand, the councillors in small municipalities are perceived to have more power (Pekola-Sjöblom, 2011). All in all, small, rural and large, urban municipalities differ in their political set-up, and both types have their strengths and weaknesses. In other words, it cannot be easily proven that

amalgamations and the consequential growth of the size of municipalities endangers or worsens democracy. Amalgamations change the nature of local political life and there are risks that the formerly independent municipalities, now suburbs of the new municipality, and their inhabitants feel less powerful after the change. At the same time, new, larger municipalities may offer a different, more open basis for political life, and can thus improve democracy.

The final topic in our discussion on democracy concerns the reform process. The question is whether this sort of centrally directed process that restricts the choices of local governments corresponds to the autonomous position of municipalities. The evaluations of the municipal reform so far have not provided evidence on a change of democracy in the amalgamation process. Instead, they provide tools and criteria to assess the changes. A plausible assumption is that amalgamations affect democracy both positively and negatively. The positive effects have to do with the diversification of the political values in the larger municipalities. The negative effects have to do with the diminishing of the number of councillors and the losses having to do with the disappearing of municipalities as a basis of identity.

Thirdly it is important to ask whether amalgamation was a relevant way of tackling the underlying problem of the vulnerability of municipalities. The above delineation suggests that it was not. The economy of a local government rests on sufficient incomes and reasonable expenditures. This is not a question of size. Reforms usually have both positive and negative side-effects as well (Vedung, 2000). Amalgamations de facto mean that the average size of municipalities increases. This means that the

practices of large municipalities are replacing the practices of small municipalities. The new larger municipalities are not simply agglomerations of the former small municipalities but in many ways qualitatively different. Instead of a small staff and informal relationships the larger municipalities rely more on formal procedures, electronic monitoring systems and more specialised approach to services (Virkki *et al.*, 2011). The practical result of amalgamations is that civil servants of small municipalities are forced to adapt to the culture of large municipalities.

## Conclusions

The municipal reform in its current phase is strongly based on the idea of economies of scale. Larger municipalities are usually held to be more vibrant than small ones and it is presumed that they are able to coordinate services better. These assumptions are only partially true. It is true that a large unit has a better coordination capacity than a small unit. Larger units are also economically less vulnerable than smaller ones. The basic question, I would argue, is the economic strength. This is where amalgamations provide poor results. In order to discuss this more in detail it is important to look at the dynamics of local government costs and revenues.

Municipal revenues are based on taxes, subsidies and fees. Out of these the latter two are relatively fixed. The state subsidies are based on a number of indicators which the municipalities cannot affect. Fees as a source of revenue have limits as well. This leaves taxes which, after all, are the most important source of revenue for the municipalities. Taxes are paid by both inhabitants and enterprises. There are possibilities to

shape these sources by economic policy, housing and by various services which could attract well-to-do people to the municipality. Larger municipalities can be more attractive to enterprises and taxpayers. They are more visible and large municipalities offer more public and private services. On the other hand, there are certain limits as well. Enterprises, in particular, are mainly influenced by domestic and international markets and these cannot be manipulated very much by the municipalities. Municipalities can also do relatively little to decrease costs. Municipal tasks are mainly affected by legislation and compulsory tasks, and the comprehensive welfare services are often seen as something municipalities are not willing to cut. Health care is one of the tasks that significantly increases costs and it is not an easy area to find savings in. If the markets and demographic changes do not enable municipalities to collect a sufficient level of income, the only solution seems to be to introduce some form of regional policy and a state-led policy of guaranteeing equal opportunities in the different parts of the country.

When it comes to democracy the conclusions are uncertain. Democracy was not a central goal of the reform except for the aim of simplifying local structures and diminishing the role of joint authorities. There is, in this case too, an alternative way of looking at the question of democracy. The discussion needs to start at the Local Government

Act of 1995, according to which municipalities are responsible for the wellbeing of their citizens. This does not only mean a responsibility for providing services but also a strategic approach to the wellbeing of the inhabitants. This entails decisions concerning the way social and health services are provided, the goals and emphases of welfare policy and other choices concerning the use of resources. Strategic thinking requires local discretion which the current reform does not emphasise. The current municipal reform has brought insecurity and turbulence to the municipalities with the decisions on how to develop services coming from above.

Following Drechsler's (2013) line of thinking, we can say that coercive municipal amalgamations are not democratic, especially if the constitution speaks of autonomy. In the Finnish case the national government pointed out the weakness of small municipalities. This is, on the one hand, correct, on the other hand, smallness can be counter-balanced by the means of inter-municipal cooperation or by the help of private providers. Finnish amalgamation reform is centred on the question of compulsion. So far with very few exceptions amalgamations have been voluntary. Even with the precise demands for social and health care, amalgamation is not the only option available for the municipalities. If this border-line is surpassed, the rules of the game change totally, which may seriously erode local responsibility.



## LITERATURE

- Allers, M. A., Geertsema, J. B. (2012) Do Municipal amalgamations affect Local Government Spending and Taxation? Evidence from the Netherlands. *Public Choice Society Paper*. [www.pubchoicesoc.org/papers\\_2012/Allers-Geertsema.pdf](http://www.pubchoicesoc.org/papers_2012/Allers-Geertsema.pdf) (13. 12. 2013.)
- Aulich, C. et al. (2011) *Consolidation in Local Government: A Fresh Look. Volume 2: Background Papers*. Broadway: AEFLEG. [http://acel.org.au/upload/Consolidation%20Filan%Report%20Vol%202\\_web%281%29.pdf](http://acel.org.au/upload/Consolidation%20Filan%Report%20Vol%202_web%281%29.pdf) (17. 11. 2014.)
- Burns, D., Hambleton, R., Hoggett, P. (1994) *The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy*. Houndmills: MacMillan.
- Blom-Hansen, J., Christiansen, P. M., Fimreite, A. L., Selle, P. (2012) Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark. *Local Government Studies* 38 (1): 71-90.
- Byrnes, J., Dollery, B. (2002) Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. *Urban Policy and Research* 20 (4): 391-414.
- Christoffersen, H., Larsen, K. B. (2007) Economies of Scale in Danish Municipalities: Expenditure Effects versus Quality Effects. *Local Government Studies* 33 (1): 77-95.
- Dahl, R. A., Tufte, E. R. (1973) *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Drechsler, W. (2013) Coercive Municipal Amalgamation Today: with Illustration from Estonia. *Halduskultuur – Administrative Culture* 14 (1): 158-165.
- Kallio, O., Meklin, P., Tammi, J., Vakkuri, J. (2011) *Rakennemuutoksen taloushyötyjä odotellessa. Evaluation Research Program ARTTU Studies, nr. 17*. Helsinki: Association of Finnish Local and Regional Authorities.
- Kettunen, P. (1999) Local-Government Services. *Finnish Local Government Studies* 27: 332-341.
- Kettunen, P. (2008) Local Government Amalgamations. The Case of Finland. *Journal of Regional Studies and Development* 17 (2): 63-81.
- Kettunen, P. (2012) Implementing national policies at the local level: Implementation challenges. In: A. M. Bissessar, ed., *Problems in the Implementation of Government Policies in the West Indies: Essays on the Challenges Created by Cross-Border Jurisdictions*. New York: Edwin Mellen Press: 293-318.
- Kettunen, P. (2014) *AER study on the state of regionalism in Europe (2014). Country report on Finland*. Assembly of European Regions. [http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/Commissions/InstitutionalAffairs/EventsAndMeetings/2014/Atelier\\_Montpellier/2015/Finland.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/Commissions/InstitutionalAffairs/EventsAndMeetings/2014/Atelier_Montpellier/2015/Finland.pdf) (15. 1. 2015.)
- Kettunen, P., Sandberg, S. (2011) Kompromissensprogramteori. En analys av den finländska kommun- och servicestrukturreformen. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 88: 110-119.
- Kettunen, P., Teles, F. (2015) Municipal cooperation: A Review of the Reasons and Results. *Paper to be presented at the PSA 65<sup>th</sup> Annual International Conference, Sheffield, 30<sup>th</sup> March to 1<sup>st</sup> of April, 2015*.
- Kuhlmann, S., Wollmann, H. (2014) *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.



- Kuntaudistus (2012) The Government's Municipal Reform. <http://vm.fi/kuntaudistus> (25. 1. 2015.)
- Laesterä, E. (2010) *Finanssiriskit Suomen kunnissa. Acta Universitatis Tamperensis; 1494*. Tampere: Tampere University Press.
- Niiranen, V. (2003) Ensuring Municipal Welfare Services: A Modern Municipal Challenge. *Finnish Local Government Studies* 31: 326-331.
- Oulasvirta, L. (2003) Local Government Finance and Grants in Finland. *Finnish Local Government Studies* 31: 340-348.
- Pekola-Sjöblom, M. (2010) *Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa. Paras-Arttu-ohjelman tutkimuksia nro 9*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pesonen, P. Riihinen, O. (2002) *Dynamic Finland. The Political System and the Welfare State*. Helsinki: Finnish Literature Society.
- Sandberg, S. (2010) Finnish power-shift: The defeat of the periphery? In: H. Baldersheim, L. E. Rose, eds., *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Hampshire. Palgrave McMillan: 42-60.
- Sandberg, S. (2013) Tio iakttagelser om kommunreformer i Danmark och Finland. Nordisk Administrativt Tidsskrift: 63-69. [https://www.djoef-forlag.dk/sites/nat/files/2013/2013\\_1/NAT\\_1\\_2013\\_6.pdf](https://www.djoef-forlag.dk/sites/nat/files/2013/2013_1/NAT_1_2013_6.pdf) (7. 12. 2014.)
- Vakkuri, J., Kallio, O., Tammi, J., Meklin, P., Helin, H. (2010) *Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankkeessa. Evaluation Research Program ARTTU Studies nr. 3*. Helsinki: Association of Finnish Local and Regional Authorities.
- Vedung, E. (2000) *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Books.
- Virkki, T., Vartiainen, A., Kettunen, P. Heinämäki, L. (2011) *Sosiaalipalvelut muutoksessa. Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Paras-uudistuksesta. Raportteja 56/2011*. Helsinki: Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos.

## Reforma lokalne samouprave u Finskoj

SAŽETAK Članak za cilj ima evaluaciju procesa spajanja lokalnih jedinica, jednog od načina reformiranja lokalne vlasti, putem dva kriterija – prema efikasnosti u proizvodnji usluga i prema unaprjeđenju demokratičnosti. Navedeno se primjenjuje kroz studiju slučaja Finske, s obzirom da je spajanje lokalnih jedinica mnogo češće u Sjevernoj Europi. Autor donosi pregled studija spajanja lokalnih jedinica u svijetu i opsežnih evaluacijskih izvještaja reforme u Finskoj. Rad politiku spajanja lokalnih jedinica razmatra iz dvije perspektive – instrumentalne, one orijentirane na ciljeve reforme te iz procesnog aspekta. Nalazi o velikom broju slučajeva spajanja lokalnih jedinica u Finskoj su sljedeći. Glavne faktore u procesnom aspektu čine političke stranke koje su većinom podržavale reformu te ishodišna potreba za stvaranjem većih entiteta zbog koje su lokalne jedinice iskoristile priliku. Efikasnost nije nesumnjivo unaprjeđena, s obzirom da se efikasna proizvodnja usluga može pronaći i kod malih i kod velikih lokalnih jedinica. Efikasnost je više određena dinamikom lokalne ekonomije, nego što isključivo veličina lokalne jedinice čini razliku. Također, spajanja lokalnih jedinica mijenjaju prirodu lokalnog političkog života, što ima i pozitivne i negativne efekte na razinu njihove demokratičnosti.

KLJUČNE RIJEČI spajanje (amalgamiranje) lokalnih jedinica, veličina lokalnih jedinica, efikasnost, demokratičnost

# *Politika i umjetnost*



# REVOLUCIONARNA UMJETNOST – NACIONALIZAM – ANTISEMITIZAM: SLUČAJ WAGNER

**Goran Gretić**

*Fakultet političkih znanosti  
Sveučilište u Zagrebu*

Izlaganje sa znanstvenog skupa  
Primljeno: prosinac 2014.

**Sažetak** Članak tematizira političke aspekte revolucionarne umjetnosti Richarda Wagnera. Kroz čitanje Wagnerova umjetničko-filozofskog projekta od strane njegovih najutjecajnijih interpreta – Friedricha Nietzschea, Thomasa Manna i Theodora Adorna – autor nam daje intelektualnu povijest recepcije toga projekta. Diskursom o Wagnerovoj revolucionarnoj umjetnosti, evaluira se utjecaj koji je Wagnerov kulturalni antisemitizam i nacionalizam imao u europskoj politici 20. stoljeća.

**Ključne riječi** Wagner, Nietzsche, Mann, Adorno, antisemitizam, revolucionarna umjetnost

Naša promišljanja slučaja Wagner, odnosno, značenja i uloge njegova umjetničkog i publicističkoga djelovanja započet ćemo Nietzscheovim ocjenama i tumačenjima Wagnera. Te su Nietzscheove prosudbe, ne samo po našem mišljenju, od temeljnog značenja i mjerodavne za shvaćanje uloge i značaja Wagnera i njegove umjetnosti. Zatim ćemo raspravljati o tumačenjima i ocjenama Wagnera od Thomasa Manna i Theodora Adorna, a oni su opet, svaki posebno, dva druga bitna i mjerodavna tumača “slučaja Wagner”. Pritom je ono zajedničko njihovih stajališta da se oba na osebujan i produktivan način nadovezu-

ju na Nietzscheove kritičko-ironične refleksije o Wagneru.

Nietzsche je od samog početka svoje literarne djelatnosti pisao doista puno o Wagneru, a tri su njegova najpoznatija teksta: “Wagner u Beyreuth”, u knjizi pod naslovom “Vremenu neprimjerena razmatranja”, zatim “Slučaj Wagner” i “Nietzsche contra Wagner”. U svojoj mladosti Nietzsche je bio entuzijastički wagnerijanac, kućni prijatelj i čest gost obitelji, a to se najbolje očituje u njegovom ranom radu “Wagner u Beyreuthu”. Ta nekadašnja bliskost Nietzschea s Wagnerom na osebujan način dolazi do izražaja u Nietzscheovom prvom značaj-

nom djelu “Rođenje tragedije”, dapače, ta knjiga sadrži i “Predgovor za Richarda Wagnera” pod naslovom “Rođenje tragedije iz duha glazbe”. U tim se ranim djelima vidi kako su oni zajednički dijelili niz stajališta oko tumačenja značenja i uloge moderne, prosvjetiteljstva, civilizacije, demokracije, liberalizma i općenito odnosa spram tradicije. U to je vrijeme i kod Nietzschea bio prisutan određen antižidovski afekt, no i po tome su se pitanju oni počinjali sve više i više razilazili. Razlaz po tome pitanju postaje vidljiv kada se kod Wagnera počinje javljati i očitovati rasistički antisemitizam. Kasnijih godina, a povezano sa stvaranjem nacionalnog kulta oko Wagnera i Beyreuthskih Svečanih igara, kao i same Wagnerove glazbe, dolazi postupno do njihovog potpunog razdvajanja, dapače, Nietzsche kasnije govori od njima kao o “dva antipoda”. Mi se ovdje, dakao, ne možemo upuštati u opširnije tumačenje složenog odnosa Nietzschea i Wagnera, koliko kod to bilo izazovno. Jedino je neophodno još jednom naglasiti kako su Nietzscheovi tekstovi o Wagneru izvanredno pronicljivi i produbljeni uvidi u Wagnerovo psihologijsko ustrojstvo, kao i u kulturno-političku uvjetovanost i situiranost njegovog umjetničkog djelovanja i ambicija. Zato ćemo se ograničiti na nekoliko važnih i karakterističnih Nietzscheovih citata o Wagneru, a kojima se po nama jasno pokazuju intencije i smisao Nietzscheove kritike.

Razmatrajući problem Wagnera u svome kasnom radu “Slučaj Wagner” Nietzsche na sljedeći način ocjenjuje njegovo djelo i djelovanje:

Wagnerova je umjetnost bolesna. Probleme koje on donosi na pozornicu su sami histerični problemi – konvulzivni u svojim afektima, prenadražene senzibilitnosti i ukusa koji traže uvijek oštrije začine, a njihovu nestabilnost on preoblači u principe;

a ne najmanje važno, već sam izbor njegovih junaka i junakinja, promatrani kao psihološki tipovi (galerija bolesnika); sve skupa predstavlja bolesničku sliku koja ne dopušta nikakve dvojbe. *Wagner est une nevrose...* Za naše liječnike i psihologe Wagner predstavlja najinteresantniji slučaj, svakako jedan sasvim potpun. Upravo zato jer ništa nije modernije od te cjelovite bolesti, ta zakašnjelost i prenadraženost nervozne mašinerije, Wagner je moderni umjetnik *par excellence*, Cagliostro modernosti. U njegovoj je umjetnosti na najzavodljiviji način pomiješano ono što cijeli svijet danas najviše potrebuje – to su tri velika stimulansa iznemoglosti: ono brutalno, ono umjetno i ono nevino (idiotsko) (Nietzsche, 1976a: 359).

Nešto ranije u tekstu Nietzsche tvrdi:

Wagner ni o čemu nije tako duboko promišljao kao o iskupljenju; njegova je opera, opera iskupljenja. Kod njega uvijek netko hoće biti iskupljen, jednom dečko, jednom gospodična – to je njegov problem”. Wagner nas poučava kako nevinost posebno rado iskupljuje interesantne grešnike (slučaj Tannhauser). Ili da će sami vječni Židov biti iskupljen, skrasiti se, kada se oženi (slučaj Letećeg Holandeza). Ili da stare i propale žene prvenstveno hoće biti iskupljene od nevinih mladića (slučaj Kundry) Ili da lijepe djevojke najdraže budu iskupljene od viteza, koji je wagnerijanac (slučaj u Majstorima pjevačima). Ili da udane žene također rado hoće biti iskupljene od viteza (slučaj Isolde), ili da će “stari bog” koji je moralno u svakom pogledu kompromitiran, biti konačno iskupljen od jednog slobodoumnika i imoralista (slučaj Prstena). Divite se posebno toj zadnjoj dubokoumnosti” (*ibid.*: 354).

Zatim se Nietzsche pita: “Što bi Goethe mislio o Wagneru” ili što je najveća opasnost romantizma, njegova zla kob i “njegov (Goetheov) odgovor bi bio “za- gušiti se u prežvakavanju čudorednih i religioznih apsurdnosti”, ukratko Parsifal” (*ibid.*: 356). Te konačno:

Čemu, dakle, ljepota?... Zašto ne radije veliko, uzvišeno, gigantsko, ono što pokreće mase?... Mi poznamo mase, mi znamo taj teatar. Ono najbolje što sjedi u njemu, njemački mladići, Siegfriedi s rogovima, i drugi wagnerijanci, potrebuje ono uzvišeno, duboko, nadvladavajuće... I oni drugi koji također tamo sjede, obrazovani kreteni, mali blazirani, oni vječno-žensko, sretni – s dobrom probavom, ukratko narod – potrebuje također uzvišeno, duboko, nadvladavajuće” (*ibid.*: 360).

Koliko mora Wagner biti srodan cijeloj europskoj *decadence*, a da ga ona ne osjeti kao dekadenta? On njoj pripada, on je njen protagonist, njihovo najveće ime. To je samo-poštovanje, kada se njega uzdiže u nebesa. Jer da se protiv njega ne brani, već je samo to znak *decadence*. Instinkt je oslabljen” (*ibid.*: 358).

I onda se zaključno pita Nietzsche: “Je li Wagner bio uopće glazbenik? U svakom je slučaju bio nešto još više, naime, neusporedivi *hystrio*, najveći glumac, začuđujući teatarski genij... On pripada negdje drugdje, a ne u povijest glazbe; s velikim i pravim ne treba ga zamjenjivati. Wagner i Beethoven – to je blasfemija ... On je također kao glazbenik bio samo ono što je uopće bio: postao je glazbenik, postao je pjesnik, jer ga je tiranin u njemu, njegov glumački genij, prisilio na to. Ne može se ništa odgonetati od Wagnera, tako dugo dok se ne odgoneta njegov dominirajući instinkt” (*ibid.*: 365).

I konačno, što nam po Nietzscheu nedostaje kod Wagnera: “*la gaya scienza*, laki hod, dosjetka, plamen, ljupkost, velika logika, ples zvijezda, smjela duhovnost, uzbudljivost svjetla juga, glatko more – savršenstvo...” (*ibid.*: 371). Wagner je sam u svojim različitim spisima uvijek i iznova emfatično naglašavao povezanost politike, društva i umjetnosti, a to je i bilo polazište njegova obuhvatnog estetskog programa. Iz toga i proizlazi i uloga umjetnika u Wagnerovoj viziji “umjetničkog djela budućnosti”, odnosno, po Wagnerovoj koncepciji samo “umjetničko djelo” je ono koje sublikuje život. Prema tome kada se tumači Wagnerova biografija, kao i njegovo umjetničko stvaranje, njegove glazbene drame, sve to valja interpretirati u okviru Wagnerovog vlastitog i općenitog razumijevanja odnosa umjetnika, politike i umjetnosti. Stoga odmah na početku valja ustanoviti kako je odnos politike i umjetnosti odlučan za razumijevanje svih Wagnerovih glazbenih drama, osim *Tristana i Isolde*. Taj je odnos odlučan i za njegovu biografiju do kraja života, a počevši od revolucionarnih zbivanja 1848. u Njemačkoj, a u kojima je on aktivno sudjelovao, pa do bijega u egzil u Zurich, Švicarsku. U Švicarskoj su i nastali njegovi znameniti “Zuricher Kunstschriften”, a to su “Umjetnost i revolucija” (1849), “Umjetničko djelo budućnosti” (1849), i “Opera i drama” (1850/1). U tim je radovima Wagner razradio i odredio svoja stajališta o odnosu umjetnosti i revolucije, a to je za njega značilo određenje odnošenja umjetnosti spram naroda, zajednice, države, mita i religije.

Wagnerova estetska stajališta i njegov program nove umjetnosti jasno su izraženi sljedećem apodiktikom stavu: “Apsolutno umjetničko djelo, to je umjetničko djelo koje nije vezano niti na mjesto ni na vrijeme, niti na određene ljude pod određenim uvjetima, i koje bi

opet valjalo biti pojmljeno od određenih ljudi – to je potpuna besmislica...” (Wagner, 1907: 234). Tu očito Wagner radikalno odbacuje predodžbu o autonomiji umjetnosti i to kako s obzirom na njen nastanak, tako i na mogućnosti njenog tumačenja. U tome je kontekstu tada Wagner govorio o umjetnosti kao o osjetilnom pojavljivanju biti života, naime, tu se radilo o fazi razvoja njegove koncepcije umjetnosti kada je još bio pod utjecajem filozofije Ludwiga Feuerbacha. U to je vrijeme Wagner koncipirao svoju novu i utjecajnu estetičku teoriju o “Gesamtkunstwerk” (“cjelokupno umjetničko djelo”), a koja treba predstavljati sintezu svih dotadašnjih pojedinačnih i razdvojenih umjetnosti, odnosno, “Gesamtkunstwerk” je sjedinjenje teksta, glazbe, plesa, gesta, dekoracija pozornice i svjetla. Iz toga se onda i rađa “Kunstwerk der Zukunft”, (“umjetničko djelo budućnosti”) a koje čini i predstavlja osebujni identitet pogleda na svijet. Kao srž toga “umjetničkog djela budućnosti” iskazuje se ono što Wagner naziva “čistoljudsko”, ili “prirodna čista bit čovjeka”. Sve su to bile metafore Wagnerovih nejasnih i fluidnih predodžbi o mogućnosti međusobnog harmoničnog suživota ljudi, kao i s prirodom. Wagner je po vlastitom samorazumijevanju bio pjesnik i glazbenik, odnosno, on je bio glazbenik kao pjesnik i pjesnik kao glazbenik: bio je oboje u nekom prajedinstvu. Wagner je sam pisao libreta za sve svoje opere, i već je po tome vidljivo kako je on sam nedvojbeno odgovoran za sve sadržajne implikacije vlastitih dramsko-glazbenih djela. To je već i Nietzsche jasno spoznao, te na njegov jedinstveno ironično-maliciozni način izrazio na sljedeći način, a navodeći kako je Wagner uvijek tvrdio:

“Muzika je uvijek samo sredstvo”, odnosno, to je bila njegova teorija i to je bila prije svega za njega jedina

moguća *praksa*. Ali tako ne misli niti jedan glazbenik. Wagneru je bila potrebna literatura kako bi uvjerio cijeli svijet da ozbiljno shvaća njegovu muziku, da je uzme ozbiljno, “jer ona je beskrajno važna”; on je cijeli život bio komentator “ideje”... on je postao nasljednik Hegela... Muzika kao “ideja” (Nietzsche, 1976: 370)<sup>1</sup>.

Wagner je bio pisac teorijskih radova o glazbi, teatru, umjetnosti i politici, a o vrijednosti i značenju tih radova po sebi, kao i za razumijevanje Wagnerova umjetničkog stvaranja, mišljenja stručnjaka su također prilično podijeljena. Međutim, na široj kulturno-političkoj sceni postao je Wagner osobito poznat kao pisac znamenitog pamfleta “Židovstvo u glazbi”, čije je prvo izdanje objavljeno anonimno 1850. te ponovno 1869., ali s potpisom. Taj se Wagnerov tekst inače smatra jednim od najznačajnijih i najutjecajnijih antisemitskih spisa 19. stoljeća u Njemačkoj. Stoga je neophodno navesti makar osnovne teze toga Wagnerova spisa. Kao prvo i osnovno valja navesti kako su Židovi po Wagnera bili označeni kao “etničko pleme bez tla” (Wagner, 1910: 71), a koje odlikuje “razumnost bez tla”, odnosno, Židovi su bili optuživani kao “visoko refleksivna židovska inteligencija, sasvim bez korijenja” (*ibid.*: 77). Zatim, Židovi su po Wagneru bili opterećeni svojom beznadno izgubljenom prošlošću, pa zato ne mogu niti jednu zemlju u kojoj su se nastanili prihvatiti kao domovinu. Poradi toga

<sup>1</sup> Mi ovdje nećemo raspravljati o Wagnerovoj glazbi, naime, da li je to jedinstveno lijepa i zanosna kasnoromantična glazba, kao što je to mislio i osjećao Thomas Mann, ili se pak radi o pretencioznom i sasvim neumjerenom scensko-glazbenom diletantizmu, kao što su mu predbacivali drugi. Lijepa i dopadljiva ili ne, to je doista stvar ukusa, i o tome nećemo raspravljati.

oni djeluju na osebujan način destruktivno na kulturnu tradiciju svake zemlje s kojom dolaze u dodir, pa se stoga može tvrditi kako oni predstavljaju “nemilodrdna demona nijekanja” (*ibid.*: 85).

Iz takvih ocjena proizlazi i postaje jasno kako takav židovski duh predstavlja razaranje izvorne snage, odnosno, narodnosne snage mita dotičnoga naroda, a to znači i samog mitskog ukorjenjenja naroda. Drugim riječima, takav židovski habitus predstavlja sinonim za prosvjetiteljsko razaranje izvornog značenja mita. Wagner neprestano ponavlja da Židove karakterizira “hladna ravnodušnost” (*ibid.*: 71), ali isto tako i “unutarnja životna nesposobnost” (*ibid.*: 84). Sve to proizlazi iz nedostatka zbiljskog materinjeg jezika, ali i beskrajne stranosti naspram tla i naroda s kojima oni žive. Prema tome Židovi su “skoro nesposobni svoje osjećaje i nazore umjetnički izraziti” (*ibid.*). Dapače, Židov može u najboljem slučaju biti “mislilac”, ali nikada istiniti “pjesnik”, a očito je kako su takvi stavovi predstavljali polazište i izvor Wagnerove osude židovske “razumnosti”. Drugim riječima, vidljivo je kako je s obzirom na objektivno stanje, tj. s obzirom na položaj i način života Židova u Europi, neminovno nastalo stanje koje Židovima onemogućuje da budu istiniti pjesnici. Prema tome to su uvjeti na osnovi kojih se razvija i izrasta njihova jednostrana intelektualnost. Zato je i Wagner mogao tvrditi: “Istiniti pjesnik, bez obzira na to na koji umjetnički način pjevao, zadobiva svoje poticaje uvijek samo iz vjernog, prisnog promatranja spontanog života, onog života koji mu izlazi na vidjelo jedino iz naroda. Gdje nalazi obrazovani Židov taj narod?” (*ibid.*: 75).

Zatim Wagner tvrdi da Židov stoji naspram te “historijske zajednice” u kojoj živi, kao spram nečega stranog, jer

“samo onaj koji je nesvjesno odrastao u toj zajednici, sudjeluje na njenom stvaralaštvu” (*ibid.*: 71). To po Wagneru znači da samo umjetničko stvaranje pretpostavlja i traži puno i spontano identificiranje s nekim određenim narodom, tj. određenom kulturom. Tome oprečno kod židovskih se intelektualaca radi o osebujnom esteticizmu, budući da ta ograničena “moć opažanja obrazovanog Židova” dopušta “da (cijeni) samo ono što se intelektu pokazuje kao razumljivo”, te mu stoga one najdublje “narodnosne i umjetničke” dimenzije ostaju zadržane (*ibid.*: 74). Židov koji ostaje razdvojen od najdubljih osjećaja naroda, biva reduciran jedino na intelektualističke vježbe, prema tome se za njega umjetnost kao i cjelina kulture javljaju kao “uzeta i plaćena kultura... i važe samo kao luksuz.” I još više, dodaje Wagner, na osnovi suvremenog velikog općeg utjecaja židovstva, očito sve se kreće ka tome da su “naša moderna umjetnost i sama glazba postali luksuzni predmeti ili ponude” (*ibid.*). S tom je židovskom intelektualnošću, po Wagneru, i povezano trgovačko i neotesano shvaćanje života, tako karakteristično za Židove, a ono konačno i uvjetuje njihovu estetsku nesposobnost. Jer “njihovo se oko oduvijek više bavilo praktičkim stvarima”, nego s umjetnošću, a to se pak jasno očituje i kod najboljih predstavnika židovske glazbe. Židovska glazba nije u stanju “proizvesti kod nas duboko djelovanje, ono koje obuhvaća srce i dušu”, a s obzirom na njoj svojstvenu “karakteristiku hladnoće, ravnodušnosti, sve do plitkosti i smiješnosti” (*ibid.*: 75), drugim riječima, ono što se događalo sa židovskom glazbom i uopće kako ona izgleda i djeluje bilo je nešto nužno<sup>2</sup>. Wagner je

<sup>2</sup> Ta se Wagnerova kritika i verbalni ispadi odnose prije svega na skladatelje Felixa



tvrdio i sljedeće: “Židov govori jezik nacije u kojoj on živi od naraštaja do naraštaja, ali taj jezik on govori kao stranac”; ali čak i onda kada govori sasvim jasno, a što uglavnom i nije slučaj, pokazuje se njegova katastrofalna umjetnička nesposobnost posebno u “pjevanju”, a koje je po Wagneru “do najviše strasti uzbuđeni govor” (*ibid.*: 70, 72). Sve to jasno proizlazi iz okolnosti da židovski glazbenici nemaju i ne mogu imati nikakav “spontani”, “nesvjesni” organski odnos s dotičnim narodom s kojim žive. Međutim, to opet proizlazi iz nedostatka istinskog zajedništva s “predmetom”, jer oni se zanimaju samo za ono “kako”, za izvanjsku formu, ali nikada za sadržaj, odnosno, njih ne zanima ono “određeno, nužno i zbiljsko” (*ibid.*: 74). Stoga je i jasno da Židovi ne proizvode istinitu umjetnost niti doista prave estetske emocije, budući da žive u umjetnom svijetu intelektualističkog formalizma.

### Wagnerov odnos spram Heinea

U svojoj zaslijepljenosti i antipatiji spram Meyerbeera, Wagner čak nije prezaao da kao potporu svojim perfidnim napadima citira Židova Heinea, a koji je također iznosio određene kritike povodom popularnosti i uspješnosti Meyerbeerovih opera. Sažeto se može ustanoviti kako su za Wagnera židovski kompozitor Meyerbeer u Parizu, kao i čitavo židovstvo, predstavljali omraženu civilizaciju, prosvjetiteljstvo i modernu.

---

Mendelssohn-Bartoldya i, osobito, Giacomina Meyerbeera, Nijemca židovskog podrijetla, Rossinijeva učenika, koji je polovicom stoljeća trijumfirao u pariškoj operi. U to se vrijeme i Wagner pokušavao probiti u Parizu, ali je tamo doživio veliki neuspjeh, iako ga je Meyerbeer protežirao, a što je kod njega, naknadno, samo izazivalo još veće antižidovske resantimane.

Odnos Wagnera spram Heinea vrlo je indikativan za cijelu Wagnerovu intelektualnu biografiju. Naime, Wagner je jednom u mladosti stao u obranu Heinea kao pjesnika “prekrasnog talenta”, međutim, kasnije Wagner prikriva i prešućuje vrlo veliki utjecaj Heinea na njegovo stvaralaštvo. Zasigurno se odlučujući razlog njegova potiskivanja, prikrivanja Heineovog utjecaja na njegovo djelo može vidjeti u Wagnerovom okretanju i sve jačoj opoziciji naspram urbano-kozmpolitskog svjetonazora oličenog u imenima i pojmu Pariz, Heine, židovstvo. Međutim, valja naglasiti kako su ti Wagnerovi ispadi mržnje spram francuske metropole, istovremeno uvijek bili nekako isprepleteni s njegovim divljenjem spram civilizacije “glavnog grada 19. stoljeća” (Walter Benjamin), odnosno, može se reći da Wagnerova estetska ideologija nedvojbeno u sebi sadrži stalno prisutnu, ali potisnutu urbanost.

U međuvremenu je poznat i u potpunosti je potvrđen Heineov vrlo značajan utjecaj na cjelokupno stvaralaštvo Wagnera, od rane opere *Liebesverbot* do *Parsifala*. Međutim, od kasnih 40-tih godina Wagner postupno sve više i više prešućuje i prikriva taj utjecaj. Stoga kada Wagner u svome omnioznom tekstu *Židovstvo u glazbi* (1850) tvrdi kako “Židovi nisu dali ni jednog istinitog pjesnika”, te zatim za Heinea kaže kako je Heine kao pjesnik sam prozreo sve laži svoga vremena, ali i da je sam istovremeno hinio pjesništvo, te prijekorno dodaje, kako je na koncu Heine još dao te svoje patvorine uglazbiti od “naših glazbenika” (njemačkih). Kao što je poznato ranije je sam Wagner uglazbio Heineovu pjesmu *Grenadiri*, pa se slobodno može reći kako čitavo to nedostojno poigravanje s Heineom, još jednom posvjedočuje Wagnerovu osobito antipatičnu i višestruko potvrđenu beskarakternost.

Sve te povezanosti prvi je ingeniozno naslutio i spoznao Nietzsche, jer po njemu je taj latentni urbanizam Wagnera i bio razlogom njegova kasnijeg osjubunog uspjeha na pariškoj umjetničkoj sceni. O tome Nietzsche kaže sljedeće: “Kao umjetnik nema se druge domovine u Europi osim u Parizu: *delicatesse* u svih pet umjetničkih osjetila, koju pretpostavlja Wagnerova umjetnost, prst za nijanse, psihologijska morbidnost, nalazi se samo u Parizu” (Nietzsche, 1976b: 536) Dapače, u jednom fragmentu iz 1888. Nietzsche kaže da je Wagner bio: “kapitalni faktum u povijesti “europskog duha”, “moderne duše”, kao što je i Heinrich Heine bio takav faktum” (Nietzsche, 1976d: 425). Po Nietzscheu su Heine i Wagner, a u području filozofije Schopenhauer, bile jedine osobe koje su pridonijele da njemačka estetska kultura iziđe iz svoje provincijalnost, tj. da se u Europi nastavi Goetheov utjecaj. Dakako, Nietzsche je i samog sebe vidio u tome društvu, te je tvrdio: “Jednom će se reći da smo Heine i ja, nadaleko bili prvi umjetnici njemačkog jezika – u neizmjerljivoj udaljenosti od svega što su sve s njim (jezikom) Nijemci napravili” (Nietzsche, 1976b: 535). I upravo su u duhu te pariške kulture Heine i Wagner, po Nietzscheu, prisno povezani i on to ovako izražava: “Heinrich Heine – *l'adorable Heine*, kaže se u Parizu” i on je “dublji i duševnijim francuskim liričarima davno već postao krv i meso ... Što je znala njemačka stoka započeti s takvom delikatesnom prirodom. A što se tiče Wagnera može se rukama zahvatiti, možda ne sa šakom, da je Pariz navlastito tlo za Wagnera” (Nietzsche, 1976d: 495). Stoga je sasvim neosporno da Heine, a i Wagner nakon Baudelaireovih pohvala, predstavljaju pod konac 19. stoljeća, ponovno u Francuskoj zanimljivu i utjecajnu njemačku literaturu.

### Baudelaireovo zagovaranje Wagnera

Baudelaireove ocjene i pohvale Wagnera bile su doista entuzijastičke i skoro proročanske, a utjecaj tih pohvala i razumijevanja Wagnerove umjetnosti veoma se dobro vidi preko Nietzschea do Thomasa Manna. Po Baudelaireu kod slušanja Wagnerove glazbe obuzima nas svaki put “osjećaj duhovnog i tjelesnog blaženstva; usamljenost i izmaknutosti; utopljenost u nešto beskrajno veliko i lijepo; i konačno osjećaj nekog proširenog prostora, sve do posljednje zamislive granice.” Karakteristika Wagnerove glazbe po njemu je “nervozni intenzitet, žestina strasti i volje”, te Baudelaire dodaje, mada se Wagner naizgled približava antici, zapravo je on kao umjetnik danas “najistinitiji predstavnik moderne”. Dapače, “sve što označavaju riječi volja, čeznuće, koncentracija, nervozni intenzitet, eksplozija, osjeća se i sluti u njegovom djelu.” Te zaključuje: “Kada se prisluškuje ta užarena i despotska glazba, tada pojedincu ponekad izgleda, kao da pred sobom vidi nešto u tami naslikano, u košmaru, slike koje izazivaju vrtoglavicu, a koje izaziva opijum” (Wagner, 2013: 101, 104). Ovdje svakako valja navesti kako je tu duhovnu srodnost Baudelaira i Wagnera ingeniozno zahvatio Nietzsche, a koji je u svojim tekstovima o “Slučaju Wagner”, a tada još i ne znajući za Baudelairova pisma Wagneru, ustvrdio da bi Baudelaire, a koji je svojedobno bio prvi profet i zagovornik Delacroixa, danas zasigurno bio prvi zagovornik Wagnera u Parizu. To je Nietzsche ovako izrazio: “Tko je bio prvi inteligentni pristalica Wagnera uopće? Charles Baudelaire, isti onaj koji je prvi razumio Dalacroixa, onaj tipični dekadent” (Nietzsche, 1976b: 537). Baudelaire koji je bio najraniji obožavatelj Delacroixa, a koga se može gledati kao Wagnera slikarstva, bio je stvarno i prvi

wagnerijanac u Parizu. Njegov tekst o *Tanhauseru* (Wagner, 2013: 99, 104) važi do danas kao jedno osobito produbljeno i kongenijalno zahvaćanje Wagnerove umjetnosti.

Nietzscheovo stajalište da je Pariz pravo mjesto za Wagnera, kao i za Heinea, budući da je to pravo mjesto modernosti, može izgledati začuđujuće s obzirom na mnoge i raznovrsne Wagnerove ispade protiv Francuske i njezine civilizacije. Međutim, postoje i sasvim različite Wagnerove izjave o francuskoj metropoli, na primjer, on je napisao i sljedeće: "I, naravno, od ovog smjera u kojemu ide sadašnji svijet kulminacijska je točka Pariz, a svi su ostali gradovi samo postaje; to je srce moderne civilizacije, a kamo struji njena krv i od kuda se ona ponovno vraća u udove", jer to je "mjesto svih mjesta" ... "tako da se iz obzora Pariza u najboljem smislu može zaključiti o značenju naše cijele moderne civilizacije". Wagnerovo pismo završava na sljedeći način: ako postoji neka umjetnička alternativa ka Parizu, ono jedino "što se u Pariz ne nalazi, i ono što se samo tamo nije moglo čak ni predmnijevati", jer to radikalno razara horizont moderne civilizacije, to je bio "svečani teatar i u njemu Nibelunzi" (Wagner/von Bayern, 1993: 85). Prema tome po Wagnerovu su shvaćanju Bayreuthske svečane igre bile i predstavljale, i to putem uprizorenja Wagnerovih glazbenih djela, prevladavanje i nadvisivanje pariške civilizacije.

Nietzsche je bio prvi koji je jasno spoznao tu dvojakost Wagnerova umjetničkog karaktera, naime, stalne pokušaje prikriivanja pokretačkih sila njegova vlastitog modernog i europskog, urbanog i kozmopolitskog karaktera, a koja odlikuje njegovo umjetničko stvaralaštvo. Govoreći o nužnosti ujedinjene Europe, a kritizirajući nacionalističku politiku

konca 19. stoljeća, budući da "Europa hoće biti jedno", navodi Nietzsche pret hodnike takvih stajališta s njemačke strane, a to su po njemu bili Goethe, Beethoven, Heine i Schopenhauer. Te zatim dodaje:

... ne treba mi se uzeti za zlo ako ja i Richarda Wagnera računam među njih, a u njegovom se slučaju ne bi trebalo dati zavesti putem njegovih vlastitih nerazumijevanja – geniji njegove vrste rijetko imaju pravo sami sebe razumjeti... svemu usprkos ostaje činjenica da francuska kasna romantika četrdesetih godina i Richard Wagner najuže i najsrdačnije međusobno pripadaju. Oni su si srodni, temeljno srodni u svim visinama i dubinama svojih potreba, to je Europa, jedna Europa, a njena se duša putem i preko svoje raznovrsne i silovite umjetnosti uzdiže i čezne ... Njemački prijatelji Richarda Wagnera trebali bi promisliti o tome, da li u Wagnerovoj umjetnosti postoji nešto sasvim njemačko, ili nije li upravo njena odlika da dolazi iz izvora i poticaja koji su nadnjemački, a pritom ne treba podcijeniti koliko je izobrazbi njegovoga tipa Pariz bio upravo neophodan... i kako je sam način njegovog nastupa, njegovo samo-apostolstvo, moglo postati potpuno tek s obzirom na francuske socijalističke uzore (Nietzsche, 1976c: par. 256).

Zaključno se može ustanoviti da je Wagner od početka svoga kulturno-političkog djelovanja stajao na pozicijama netrpeljivosti naspram Židova. To se izražavalo kao nepokolebljivo neprijateljstvo spram kulturno-religiozne tradicije židovstva, dapače, može se reći da je taj afekt u sebi sadržavao i značajne diskriminirajuće potencijale. Međutim, taj stav netrpeljivosti naspram židovstva

svakako valja načelno razlikovati od rasističkog antisemitizma, a koji traži socijalnopolitičko i kulturno podjarmljivanje, isključenje i eliminaciju. Ta se Wagnerova polemika i neprijateljstvo postupno sve više odnose naspram cjeline židovstva, ne samo spram nekoliko židovskih kompozitora, te on ide čak tako daleko da traži dokidanje socijalno-političke emancipacije Židova. To posebno izlazi na vidjelo u njegovom ruganju “ravnopravnosti” i “emancipaciji Židova”, a koja se tada tražila i zahtijevala, na osnovu nekakvih “apstraktnih principa” i narodu stranog “liberalizma”. Zato se, nažalost, mora reći kako se to Wagnerovo često fanatično neprijateljstvo spram Židova nerijetko približavalo granici pravog eliminirajućeg antisemitizma. Na to upućuje uvijek iznova citirana opaka rečenica s kraja spisa *Židovstvo i glazba*: “Sudjelujte bezobzirno u toj samouništavajućoj, krvavoj borbi, tada smo jedinstveni i nerazdvojivi! Ali promislite, samo jedno može biti vaše otkupljenje od prokletstva koje leži na vama, otkupljenje Ahasvera; propast!” (Wagner, 2000: 173).<sup>3</sup> U literaturi o Wagneru i dalje je sporno pitanje traže li ove završne rečenice fizičko uništenje Židova ili se samo poigravaju s takvom mogućnošću! Međutim u drugom i proširenom izdanju toga teksta, nakon što je Wagner ustanovio potpunu pobjedu židovstva na svim stranama, nalazi se slijedeća rečenica: “Može li se propast naše kulture zaustaviti putem nasilnog izbacivanja razarajućeg stranog elementa, ne mogu prosuditi, jer za to su nužne snage, čije postojanje mi je nepoznato” (*ibid.*: 196). Ovdje je očito da Wagner promišlja mo-

<sup>3</sup> Ovo novo kritičko izdanje obje verzije Wagnerova pamfleta sadrži niz vrlo vrijednih dokumenata o kulturno-povijesnom značenju i utjecaju tih tekstova.

gućnost nasilnog rješenja židovskog pitanja, mada je najvjerojatnije da se tu zapravo radi o viziji nasilnog protjerivanja Židova iz Njemačke, a da se pritom ne misli doista na njihovo fizičko uništenje, a kako to potvrđuju i neke druge njegove izjave iz toga vremena. Svakako se može ustanoviti da drugo izdanje teksta “Židovstvo u glazbi” predstavlja značajno zaoštavanje Wagnerovih antisemitskih afekata, ta je mržnja spram Židova sada puna teorija zavjere i fantazija progona, drugim riječima taj novi tekst nikako se više ne može objašnjavati borbom s Meyerbeerom oko prevlasti u svijetu opere.

Svakako valja navesti kako su Wagnerove predodžbe iz spisa *Židovstvo u glazbi* od 1850. nadalje imale kontinuirano negativno djelovanje. To se podjednako odnosi na njegova utjecajnog i fanatičnog zeta Houstona Stewarta Chamberlaina, do bečkog filozofa Otta Weinigera, pa do polemika utjecajnoga njemačkog kompozitora Hansa Pfitznera u vrijeme prije i poslije 1. svjetskog rata. Ta se antipatična netrpeljivost posebno dobro vidi početkom stoljeća kada konvertirani Židov Gustav Mahler postaje vrlo važan i prijeporan simfoničar svoga vremena. Od početka svoje karijere Mahler je bio izvrgnut antisemitskim napadima, a koje je on neuspješno pokušavao ignorirati.<sup>4</sup> I u svim vrstama polemika protiv Mahlera redovito su rabljeni argumenti Wagnera protiv Mendelssohna i Meyerbeera, pa su se i nacistički ideolozi u svojim napadima na “Entartete Musik” (Izopačenu muziku) mogli jednostavno poslužiti antisemitskim argumentima s početka stoljeća. U svim je tim napadima Wagnerov tekst *Židovstvo u glazbi* imao važnu ulogu i to ne samo u pitanjima glazbe. Tako je na primjer

<sup>4</sup> Usp. Fischer, 1997.

1929. u Munchenu trebao biti održan kazališni festival pod vodstvom tada najvećeg njemačkog redatelja Maxa Reiharda, međutim od desno-reakcionarnih krugova taj je naum bio snažno napadan i osporavan. Na jednom tadašnjem velikom protestnom skupu glavni govornik rekao je sljedeće:

Radi se o pokušaju da nam se oktroira židovska umjetnost. Ta umjetnička volja potječe od jednog naroda koji sam po sebi nema nikakav osjećaj za umjetnost ... koji je načelno neproduktivan i u stanju je samo anketirati umjetnost drugih naroda, u sva vremena. U svakom slučaju židovstvo po sebi nema uopće nikakvu umjetničku volju, već židovstvo vidi u umjetnosti upravo ono što vidi u svemu, naime, mogućnost poslovanja (Hitler, 1994: 129).<sup>5</sup>

Nije teško vidjeti da se tu radi o očitim parafrazama Wagnera od Adolfa Hitlera, ekscesivnog wagnerijanca još od pubertetskih dana. Dakako, time se ne želi sugerirati neposredna povezanost i odgovornost Wagnera za Hitlerov ideologijski fanatizam, ali se svakako može postaviti pitanje načelne odgovornosti umjetnika za njegovo političko djelovanje. Odnosno, ovdje neposredno jasno izlaze na vidjelo mogućnosti estetsko-ideologijskog zlorabljenja konkretnoga umjetničkog djela i njegova utjecaja.

Wagner je razlikovao “židovstvo” u navlastitom smislu, od “židovstva u glazbi” u njegovom duhovno-idealno tipskom pogledu, a na koji se i on posebno okomio. Naime, pokazuje se da je ta Wagnerova “nesklonost” ili “mrzovolja” naspram “židovskog bića”, nastajala postupno i na neki način “prirodno”, pa “instinktivno” i “nehotimično”, ali i neo-

buzdano. Moglo bi se pomisliti da se tu moguće radilo o osjećajnoj i psihologijskoj reakciji neke pojedinačne osobe, međutim stvar je u nečem drugom, jer tu je postojala i određena zajednička dimenzija, a u kojoj se radilo o “narodskoj nesklonosti”, a koju zapravo dijele i oni koji navodno zagovaraju emancipaciju Židova (Wagner, 1910: 66, 76). Ovdje jasno izlazi na vidjelo jaka naturalistička i etnička komponenta Wagnerove netrpeljivosti, jer dok Wagner s jedne strane zahtjeva snažnu asimilaciju Židova, a koja bi za Židove zapravo značila “samouništenje”, on istovremeno, zapravo snažno dvoji u mogućnost zbiljske integracije i sjedinjenja Židova i Nijemaca.

Dapače, a ovo zvuči skoro zabavno, Wagner na jednom mjestu govoreći o mogućnosti socijalne ravnopravnosti Židova kaže da njega sve to skupa podsjeća na Meksiko, a tamo je, navodno, crncima bilo omogućeno da se osjećaju i da imaju ista prava kao bijelci, samo ako budu znali, na bilo kakav način, ispuniti neki administrativni formular (*ibid.*: 276). I, konačno, Wagner se u jednom razgovoru 1873. suprotstavio i miješanim brakovima, i to s argumentom da bi se u tome slučaju “njemačka plava krv” nužno izložila “korozivnom” djelovanju židovske krvi (*ibid.*: 354).

Dobro je poznato da je postojala ogromna europska i svjetska popularnost i utjecaj Wagnerovih umjetničkih djela i to od konca 19. stoljeća nadalje. Međutim, s obzirom na sam sadržaj i poruke tih djela, ta opća popularnost nije nimalo samorazumljiva, i to zasigurno predstavlja poseban problem. Kod tumačenja i prosuđivanja Wagnerova djela oduvijek se postavljao sljedeći problem: u kakvom odnosu stoji njegovo umjetničko stvaralaštvo s njegovim estetsko-političkim stajalištima? Stoga i ne čudi da se u obuhvatnoj i vrlo kontrover-

<sup>5</sup> Hitler se na str. 148. direktno poziva na Wagnera.



znoj literaturi o Wagneru, uvijek postavljao sljedeći umjetničko-estetski i estetsko-ideologijski problem: je li Wagnerova glazba, po mnogima jedinstveno lijepi vrhunac romantizma i modernog razvoja europske glazbe općenito, nešto sasvim različito i odvojivo od njegova agresivnoga njemačkog nacionalizma i šovinizma, njegovih fanatičnih antisemitskih uvjerenja, a što je sve nedvojbeno sadržano u njegovim estetsko-političkim esejima? Ili su pak ta antisemitska i nacionalistička uvjerenja sastavni i neodvojivi dio njegovih umjetničkih djela, a koja su, kao što je dobro poznato, zadobila skoro kulturni status i utjecaj u kulturno-političkom životu Njemačke konca 19. i prve polovine 20. stoljeća?

Dakako, pri procjenjivanju tih vrlo složenih sadržajno-estetskih i političko-ideologijskih sadržaja i odnošenja zadržava jedan *factum brutum* Wagnerova nasljeđa posebno značenje. Naime, od ustanovljenja Bayreuthskih Svečanih igara 1876. Bayreuth postupno postaje duhovno-kulturno središte nacionalistički označenog njemačkog duha, odnosno, Bayreuth i Svečane igre zadobivaju osebujni nalog i misiju, a ta je misija bila određena kao navlastita “duhovna obnova”, “ponovno rođenje” i “iskupljenje”, tako nečega što je sam Wagner nazivao “njemstvom”. Stvaranje toga kulta i naloge “njemstva” zbivalo se pod bunim okom i vodstvom Wagnera i njegove supruge Cosime Wagner. Međutim, još više od 1918. Bayreuth postaje i značajno središte kulturno-političkog otpora novouspostavljenoj Weimarskoj republici, budući da su tadašnji voditelji Bayreuthskih igara smatrali da je takva političko-kulturna forma ustrojstva društava, naime, republika, neprilična izvornoj njemačkoj tradiciji. I konačno, danas je u svim detaljima i u potpunosti razotkrivena i potvrđena nevjerojatno

obuhvatna, intimna i upravo fanatična povezanost obitelji Wagner s nacional-socijalističkim pokretom i Hitlerom osobno. Ta povezanost s Hitlerom datira još od 1923., jer već je tada Hitler (on je u to vrijeme bio doista samo lokalni minhen-ski i bavarski pučist i demagog) s velikom pažnjom primljen u Bayreuthu od Wienfrid Wagner, žene Wagnerova sina (koja je ostala odana Hitleru i nakon kraja rata) i Houstona Stewarta Chamberlaina, engleskog teoretičara rasizma, fanatičnog antisemita i muža Wagnerove kćerke, kao odlučni protivnik mrske republike. Ta odanost i povezanost Hitlera i njegova režima s obitelji Wagner trajala je doslovno do zadnjeg dana nacionalsocijalističkog režima i bila je upravo opsceno sveobuhvatna. Na primjer, za vrijeme rata u Bayreuthu su se redovito održavali koncerti i predstave za elitu režima, kao i za ranjenike s fronte, dakle, radilo se o nekoj vrsti pedagoško-estetskog odgoja.<sup>6</sup> Iz tih se vremena može i navesti i jedan upravo pikantan primjer, povezan s pitanjem što su članovi obitelji Wagner znali o zbivanjima u toku rata (po njihovim svjedočanstvima nakon rata, uglavnom ništa): logoraši iz obližnjeg koncentracionog logora dovođeni su na raščišćavanje ruševina i obnavljanje zgrade teatra nakon bombardiranja. Sve to skupa objektivno i neminovno baca sasvim posebno svjetlo i daje sasvim osebujnu kulturno-političku dimenziju kasnijem djelovanju i utjecaju Wagnerove umjetnosti.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Valja podsjetiti da je u to doba i naš slavni dirigent Lovro von Matačić dirigirao Wagnera po Njemačkoj i Austriji u sličnim prilikama. (usp. S. Banovac, 2013).

<sup>7</sup> Za ilustraciju toga pravog kulta Wagnera može se i navesti kako se, na primjer, njemački vojskovođa Hindenburg, objašnjavajući njemački poraz u 1. svjetskom ratu poslužio mitom Nibelunga i znamenitom

Slijedom toga cjelokupna se i vrlo obuhvatna literatura o Wagneru može podijeliti uglavnom na dvije glavne struje:

1. Autori koji prosuđuju Wagnera isključivo s glazbeno-estetskih stajališta, jer sva ostala njegova kulturno-politička promišljanja nemaju nikakav važan utjecaj na sadržaj i scenski oblik njegova glazbeno-dramskog stvaralaštva.
2. Autori koji smatraju da se Wagnerova nacionalistička mitologija i antisemitska uvjerenja sadržajno ne mogu odvojiti od njegovih umjetničkih ostvarenja, a oni pritom upućuju na Wagnera koji sam govori da je u njegovu stvaralaštvu riječ o nečem osebujnom i novom, tj. o jedinstvenom "Gesamtkunstwerk" (cjelokupnom umjetničkom djelu) ili o "Kunstwerk der Zukunft" (umjetničkom djelu budućnosti). Dakle u tome jedinstvu "cjelokupnog umjetničkog djela" svakako valja vidjeti i njegove umjetničko-revolucionarne spise, isto kao i njegove glazbene drame.

U slučaju Wagner jasno se očituje paradigmatična uloga umjetnika moderne, i to na način povezanosti biografije, političkih uvjerenja, teorijskih i estetskih koncepcija s unutarnjom strukturom njegovih glazbenih drama. Dapače, uopće nije problematično govoriti o njegovim umjetničkim djelima kao programskim ozbiljenjima njegovih političko-estetskih stajališta. To se već očituje u Wagnerovoj prvoj operi *Rienzi* u kojoj se nagovještavaju prevratničke političke i socijalne teme, a koje itekako zaokupljaju Wagnera u to vrijeme. To se nastavlja u *Holandezu*, *Tannhauseru* i *Lohengrinu*

---

metaforom noža u leda, kao kod ubojstva Siegfrida. Dakako, radilo se o općepoznatom sadržaju, a koji je obrađen u Wagnerovoj operi "Prsten Nibelunga".

gdje se tematiziraju pojedinačne ljudske sudbine u zadanim političko-socijalnim uvjetovanostima. Tu se često dekorativno-patetično prikazuju teško podnošljiva i represivna atmosfera građansko-kapitalističkih socijalnih i moralnih uvjeta življenja, a to onda i na koncu vodi do neminovne propasti protagonista. Izuzetak, s obzirom na sadržaj i poruke, zauzima jedino opera *Tristan i Isolda* u kojoj se prikazuje ideal "istinite ljubavi", a koja se očituje kao romantično egzaltirana sentimentalnost. Međutim i taj posve lirski sadržaj predstavlja utopijsku protutežu nesnosnom političkom ustrojstvu svijeta. Međutim, u operi *Prsten Nibelunga* politika postaje posve neprikriveno odlučna i sveodređujuća tema, tu se političar pokazuje kao amoralni akter samo-postavljenih grandioznih prevratničkih ciljeva, te stoga u svojoj zapletenosti u vlastita proturječja nužno mora propasti. Ali ne samo on, već se konačno s njime i urušava cjelina toga odbojnoga političkog svijeta koji je beznadno korumpiran nemoralnom i bešćutnom vladavinom novca, gramzljivošću i opijenošću moći. Konačno, u svojim djelima *Sumrak bogova*, *Majstori pjevači* i *Parsifal* Wagner daje svoj odlučni odgovor na katastrofalno stanje suvremenosti. Kao prvo, tu se u operi *Majstori pjevači* nudi kontroverzan projekt spasa, a u liku konkretnog modela "estetskog svjetskog poretka", dok se u operi *Parsifal* nudi program iskupljenja političkog svijeta putem nove "umjetničke religije". U operi *Parsifal* na osebujan se i mitomanski način sjedinjuju u egzaltiranom kasnoromantičarskom duhu socijalna i estetska iskustva, a koja vode iskupljenju čovječanstva u nekom novom i autentičnom životu.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Usp. Jeremić-Molnar i A. Molnar, 2004.



## Thomas Mann – pasija za Wagnera

Pisac Thomas Mann bio je zasigurno jedan od najznačajnijih i najutjecajnijih osoba njemačkoga literarnog i kulturno-političkog života prve polovine 20. stoljeća. Osim toga Mann je bio, po vlastitom priznanju, cijeloga života pod presudnim i snažnim utjecajem Wagnerove glazbe. On je i jedan od najutjecajnijih i najprodubljenijih interpretata Wagnerova umjetničkog stvaralaštva, njegove osobe, kao i njegove uloge u kulturno-političkom životu Njemačke. Mann nam je ostavio vrlo složeno, produbljeno i kongenijalno tumačenje Wagnerove ličnosti, biografije i umjetničkog djela. To impresivno tumačenje Wagnera proizlazi s jedne strane iz velike afektivne povezanosti Manna s Wagnerovom glazbom koju on uvijek iznova potvrđuje i neprestano desetljećima sluša, njegove intenzivne povezanosti s mišljenjem Friedricha Nietzschea kao i njegove kritike Wagnera i, konačno, s obzirom na katastrofalnu povezanost Wagnerove umjetnosti s nacional-socijalizmom.

Čini nam se da je za početak raspravljanja o Mannu kao tumaču i kritičaru Wagnera, svakako uputno navesti zanimljivu činjenicu, vjerojatno manje poznatu, da je Mannovo napuštanje nacističke Njemačke bilo neposredno proizročeno njegovim stavovima o Wagneru. Thomas Mann bio je pozvan i održao je znamenita predavanja povodom obljetnice Wagnerove smrti 1933. u Amsterdamu, Parizu i Zürichu. Međutim, ta su predavanja vrlo brzo postala povod vrlo oštrog napada na Manna i njegova tamo izrečena stajališta o Wagneru i njegovu umjetničkom stvaralaštvu. To je zatim imalo za posljedicu sramotni i klevetnički napad na njega, a pod nazivom “Protest der Wagner Stadt München” (Protest Wagnerova grada Mün-

chena). Na taj se protest prominentnih kulturnih djelatnika grada Münchena, zatim nadovezala sve-njemačka, dobro organizirana besramna i beskrupulozna kampanja protiv Thomasa Manna. Na koncu je došlo do nečega što je do tada bilo teško zamislivo, naime, bila je raspisana policijska potjernica za Mannom, i da se on tada vratio u Njemačku završio bi u konclogoru Dachau. Inače, valja napomenuti, a da bi se opetovano moglo vidjeti i uvjeriti što pod određenim okolnostima (a koje se, doduše, uvijek iznova ponavljaju) može predstavljati tzv. “duh vremena”, da tadašnju beskrupuloznu kampanju protiv Manna, tada jedinog njemačkog nobelovca za literaturu, nisu pokrenuli nacistički demagozi i ideolozi, već grupa vrlo uglednih kulturnih djelatnika grada Münchena, dakako, svi odreda njegovi više-manje dobri poznanici, a neki i bivši prijatelji, a da bi se dodvorili upravo ustoličenom novom kancelaru Hitleru, poznato najvećem ljubitelju Wagnera.<sup>9</sup>

Stoga je kao prvo uputno pogledati koji su to bili tako neoprostivi grijesi pripisivani Thomasu Mannu u tumačenju Wagnera, tada općepriznatom i uglednom njemačkom književniku, a koji je tada pribrojavao više nacionalno-konzervativnoj inteligenciji. Kao prvo u tim se optužbama iznosi prigovor kako je Mann iznio svoju kritiku Wagnera i wagnerijanizma u inozemstvu, u Amsterdamu i Parizu, pa je već sama ta či-

<sup>9</sup> Zanimljivo je i navesti da je Thomas Mann u poznatom tekstu “Zu Wagners Verteidigung” (U obranu Wagnera) 1939. naveo da u svojim predavanjima iz 1933. o Wagneru, baš zato što su bila održana u inozemstvu nije naveo kako njegovi spisi u umjetnosti “imaju karakter propagande *pro domo*... nemaju ništa zajedničko sa velikom esejistikom” i sadrže “bez sumnje nešto jako nacionalsocijalističko” (Mann, 2010: 184).

njenica predstavljala antipatični nepatriotski čin. Međutim, taj se Mannov esej, inače neosporni vrhunac literature o Wagneru, općenito može vidjeti i tumačiti kao pokušaj preusmjeravanja tada vladajućeg tumačenja Wagnera. Ono se tada kretalo u smjeru i smislu nacističkih narodnosno-nacionalističkih i mitologijsko-iracionalnih tumačenja Wagnerove umjetnosti. Tome oprečno, Thomas Mann radi na uspostavljanju kozmopolitske slike Wagnera, i to putem Nietzscheovih tumačenja i kritika, dakle, radilo se o spašavanju Wagnera od zahvata “njemstva medvjede spilje”. Pritom valja napomenuti kako se sam Mann dugo vremena zanosio mogućnošću nepolitičke recepcije Wagnera, na primjer za razliku od brata Heinricha Manna, koji je u svome znamenitom romanu “Der Untertan” (Podanik) dao satiru na Wagnerovu operu *Lohengrin*. Tri su glavne optužbe koje se podižu protiv Mannovog tumačenja Wagnera:

1. Mann je Wagnerove likove proglasio za rezervoar Freudove psihoanalize, a to se tada tumačilo na sljedeći način: Wagner koji je predstavljao utjelovljenje njemačkog identiteta, izručuje se u apsolutno krive, neprijateljske ruke, naime, u židovsku psihoanalizu, opsjednutu seksualnošću. Drugim riječima, Wagner se izručuje židovstvu i boljševizmu, prema tome riječ je o izdaji povijesnog naloga Wagnerova njemstva i njegova antisemitizma.
2. Druga se optužba odnosila na Mannovu navodnu klevetu o Wagnerovom “dilentantizmu”, doduše, pritom nadobudni kritičari nisu znali (ili nisu htjeli znati) da se tu radilo prvotno o Nietzscheovoj karakterizaciji; osim toga izgleda da im je bilo nepoznato da je Wagner još od Nietzschea označen kao “glumački genij” koji zlorabi muziku i poeziju za vlastito samoprikazi-

vanje. Valja i podsjetiti da je još poznati književnik Gottfried Keller, 1857. rekao za Wagnera da je jako talentiran čovjek, ali da na njemu ima nešto od frizera i šarlatana. Ta su promišljanja Thomasa Manna izrečena u momentu kada je slavljenje Wagnera i njegove umjetnosti postala državna stvar, dapače, onda je to očito shvaćano kao napad na cijelu njemačku kulturu, a i najvećeg wagnerijanca, Adolfa Hitlera.

3. I konačno, Mannu je bilo predbačeno da je kod Wagnera ustanovio nekakvo priznanje “njemstva i modernosti”, no to je bila puka besmislica zajapurenih apologeta, jer Mann je govorio o “njemstvu i mondijalnosti”, tj. “o grandioznosti istovremenog ujedinjenja njemstva i mondijalnosti”. Dakle, radilo se o Nietzscheovom stajalište, da je Wagner osjećao odbojnost od “nepriznavanja ničega osim onog njemačkog”, a takvo je nešto bilo 1933. za Münchenske čuvarke grala, tj. usrdne vjernike i zagovornike novog režima, nešto nepodnošljivo. Ukratko, u tim su konfrontacijama bili nepomirljivo suprotstavljeni Wagner kao njemačko, mitomansko-nacionalni idol iz Bayreutha, i europsko-kozmpolitsko shvaćanje wagnerove umjetnosti sa središtem u Parizu (inače Baudelaire je, kako smo naveli, bio jedan od prvih velikih zagovornika Wagnera, dok je sam Wagner svojedobno u Parizu doživio veliki neuspjeh).

Što se tiče prve točke Mann je doista ukazivao na povijesno-kulturološke povezanosti Wagnera i Freuda, te je u analizama lika Siegfrieda, u operi *Prsten Nibelunga* virtuosno pokazao razvoj ljubavnog života dječaka Siegfrieda, i to preko naslućivanog kompleksa majke, do nesvjesnog seksualnog nagona i osjećaja straha. Zatim pokazuje slične odno-

šaje kod likova Mime i Brunhilde, a i kod lika Parsifala izlazi na vidjelo kompleks majke, dok je Kundry u višestrukom smislu prava *femme fatale*. Sve to jasno ukazuje na intuitivnu povezanost s Freudom, te Mann dodaje: “da i kod Freuda, čije je radikalno i dubinsko istraživanje duševnog, koje je kod Nietzschea već unaprijed zahvaćeno u velikom stilu, bio je interes na mističkom, ljudsko-prvobitnom i pred-kulturnom, najuže povezan s psihologijskim interesima” (Mann, 2010: 93). Dapače, svi Wagnerovi likovi, nastavlja Mann, javljaju se kao ekstremna duševna stanja, zastrašujuće bolesni duševni životi, te tu ulazimo u svijet kršćanskog znanja i udaljena paklenska stanja duše, ukratko u svijet Dostojevskog. Stoga, zaključuje Mann, svođenje svake “ljubavi” na ono seksualno ima nedvojbeno psihoanalitički karakter, jer pritom se radi o istom psihologijskom naturalizmu koji se javlja kod Schopenhauera u metafizičkoj formuli o “žarištu volje”, kao i u Freudovim teorijama kulture i sublimacije. Drugim riječima, naglašava Mann, tu se radilo o pravim i autentičnim teorijama 19. stoljeća.

Govoreći o diletantizmu kod Wagnera Mann se nadovezuje na Nietzschea koji u “Četvrtim vremenu neprimjerenim razmatranjima” govoreći o Wagnerovom djetinjstvu i mladosti, karakterizira Wagnera kao višestrukog diletanta koji se iskušavao u slikarstvu, pjesništvu, glumi, muzici i pritom bio prilično neuspješan. Mann ta stajališta još produbljuje te kod Wagnera vidi s “najvišom snagom volje i inteligencije monumentalizirani i u genijalno tjerajući diletantizam”. Međutim, za Manna prije svega je diletantska bila Wagnerova ideja o sjedinjenju svih vrsta umjetnosti u njegovom “Gesamtkunstwerk”, no taj je diletantizam Wagner na određeni način prevladao svojom ogromnom izražajnom ge-

nijalnošću. Prema tome njegov se genij očituje u “dramatskoj sintezi umjetnosti” u toj sintetičkoj cjelini, dok pojedinačni elementi toga “cjelokupnog umjetničkog djela”, čak i glazba imaju u sebi nešto “divlje izraslo, nelegitimno” (*ibid.*: 100). Dapače, Mann kod Wagnera vidi i osebujno prevladavanje glazbe, naime, glazba postaje “akustička misao: misao postanka svih stvari. To je bilo samovlasno diletantsko korištenje glazbe u prikazu jedne mističke ideje” (*ibid.*). Shodno tome se može reći, kako se već iz par ovih natuknica jasno razabire sva besmislenost i nacionalističko-ideologijska zaslijepljenost tadašnjih napada na Thomasa Manna.

### Wagner – romantizam – Goethe

Među tumačima Wagnerove umjetnosti Thomas Mann je bio onaj koji je posebno produbljeno ukazivao na Wagnerovu vrlo obuhvatnu povezanost s njemačkim romantizmom. Na primjeru opere *Tristan i Isolda* Mann je pokazao izričiti i neposredni utjecaj duhovnog svijeta romantizma na Wagnera, prvenstveno pjesnika Novalisa i Schlegela, tj. njihovih djela “Hymnen an die Nacht (Himne noći) i “Lucinde”. Pokazuje se da upravo ta Wagnerova opera sadrži sve bitne konstitutivne elemente svjetonazora romantizma: obožavanje noći, slavljenje sjedinjenja noći i smrti, ljubav i žrtvovanje, besmrtnu ljubav kao brak vječne duhovne povezanosti, beskonačni svijet kao vječni bitak i život itd. U romantizmu se isto tako nalazi fraza o “entuzijazmu sladostrašća”, što je opet čisto wagnerijanska formula, zatim slike smrti i kobnog ljubavnog napitka, a i tu se i javlja znamenita ekstatična replika “o vječna žudnja”. Drugim riječima, jasno se pokazuje kako je noć zavičaj i carstvo svakog romantizma, odnosno, u roman-

tizmu se zbiva suprotstavljanje carstva senzibilnosti naspram carstva uma. I još više, noć je nešto praromantično i nju se povezuje sa svima majčinsko-mističkim kultovima, a kojima je oduvijek u religijama bilo suprotstavljano obožavanje sunca, kao muško-očinskog svjetla. I u tome se svetonazornom okviru zbiva ljubavna tragedija opere *Tristan i Isolda*, ali to isto tako važi i za Wagnerovu umjetnost općenito. Kako kaže Thomas Mann: “za Wagnerov zdravi način, biti bolestan, njegov morbidni način, biti herojski” (*ibid.*: 123). Može se reći kako se kod Wagnera jasno očituje protuslovnost dva načela, naime, mističkog i psihologijskog, pa je upravo i zato pojam romantike vrlo prikladan za određenje njegove umjetnosti.

Goethe se s druge strane može promatrati kao pravi antipod Wagneru, a tako je taj odnos već vidio i Nietzsche. Na to se nadovezuje Mann koji u njima vidi i razlikuje dvije mogućnosti zahvaćanja, poimanja Njemačke, njene uloge i zadaće u Europi, ili naprosto onoga što Wagner naziva njemstvom. Inače, Wagner se vrlo malo izjašnjavao o Goetheu, uglavnom privatno pod konac života čitajući Fausta. Za Manna su Goethe i Wagner predstavljali doživljaj dvije sasvim odvojene sfere, jer tu se radilo o dva kontradiktorno oformljena lika, a koja obuhvaćaju, zahvaćaju nešto što se može označiti kao njemstvo. S jedne strane radi se o “sjeverno-njemačkom glazbenom i srednjenjemačkom plastičnom, naoblaćeno-moralnom i osvjetljenoj nebeskoj vedrini, narod i basnoslovno prastaro, i ono europsko, Njemačka kao moćna ćud i, Njemačka kao duh i potpuna ćudorednost” (*ibid.*: 157). Ta njemačka dvojnost predstavlja, po Mannu, ključ za razumijevanje Njemačke, njene duše i duhovnosti, odnosno, taj su razdor i podvojenost izvor života i bogat-

stva, kao i unutarnjeg ustrojstva njemačkog čovjeka. I ta ista podvojenost određivala je i nadalje određuje njemačku povijesno-političku sudbinu, a upravo iz toga obzora Mann analizira i tumači umjetnost i kulturološko-političku djelatnost Richarda Wagnera.

Kasnije se Mann u svojim tumačenjima Wagnerove umjetnosti, a zasigurno pod teretom nacionalsocijalističkog prisvajanja Wagnera, započinje baviti i odnosom Hitler – Wagner, odnosno pokušava protumačiti Hitlerovu identifikaciju s Wagnerom. S ponovnim otvaranjem Svečanih igara u Bayreuthu 1924. postaju same te Svečane igre neka vrsta Meke protivnika weimarske republike, dakle, liberalno-demokratske republike koja je bila ustrojena, kako su tvrdili njeni protivnici, silom prilika, prema uzoru tzv. “zapada”. Inače, treba podsjetiti kako je sam pojam republike, od uspostavljanja njemačkog carstva 1871., bio žestoko napadan kao nešto oprečno njemačkoj tradiciji, njemačkom duhu, te je u pežorativnom smislu republika označavana kao nešto zapadnjačko. Inače valja navesti kako je Hitler još 1923. svečano primljen u Bayreuthu, te je bio hvaljen kao odlučujući protivnik republike i, istovremeno je posebno isticana njegova hrabrost i odlučnost djelovanja u “okončanju smrtonosnog utjecaja židovstva”.

Kada se razmatra odnos Manna spram Wagnerove publicistike i umjetnosti postavlja se jedno dodatno i vrlo složeno pitanje: kako i zašto u Mannovim tekstovima o Wagneru nigdje nema posebnog tematiziranja Wagnerova antisemitizma? Drugim riječima, začuđuje kao nema problematiziranja progona i uništenja Židova, i to u svjetlu dugoročnog kulturološkog utjecaja Wagnerova fanatičnog antisemitizma. Međutim, svakako valja naglasiti kako se iz pisama i dnevnika, za razliku od objavljenih tek-

stova, jasno vidi da je Thomas Mann bio itekako svjestan svih tih povezanosti. Tako T. Mann povodom Cosime Wagner govori o “zloćudnim povezanostima”, pa i o Wagnerovoj “etničkoj bludnosti kao o posthumnoj propasti”.

Mann je čitajući 1935. jedan rad o Wagneru i antisemitizmu, zapisao sljedeće: “Zastrašujući je osjećaj koliko je toga taj karakterno odurni malograđanin doista anticipirao od nacionalsocijalizma” (*ibid.*: 146). Mann zatim navodi Wagnerove malograđanske odurnosti, govori o njegovoj pretencioznosti i zaludnosti vlastitom veličinom, uživanju u umjetničkom teroriziranju, nezahvalnosti spram dobročinitelja. Mann 1935. primjećuje: “koliko je zloćudnog u njemstvu Wagnera”, te zatim često citiran ali i osporavan stav: “Nevjerojatno je koliko nacionalsocijalizma ima u bayreuthizmu, npr. u njegovoj fiktivnoj borbenosti. Slabost našeg Adolfa za “Wagnera” ima svoje dobro i lijepo opravdanje” (*ibid.*).

U već spomenutom izvanrednom tekstu pod naslovom “Zu Wagners Verteidigung”, 1939. (*Ka obrani Wagnera*), Mann vrlo upečatljivo situira Wagnerovu umjetnost u okviru europske umjetnosti 19. stoljeća. Kao prvo on konstatira da je Wagnerova umjetnost mogla nastati jedino iz njemačkog duha, a možda u njoj ima i nešto židovske krvi, a to se iskazuje u njenoj senzibilnosti i intelektualnosti! Zatim ona predstavlja njemački prilog europskoj monumentalnoj umjetnosti 19. stoljeća, a koja se kod drugih naroda prikazuje prije svega u liku velikih socijalnih romana-spjevova, npr. Dickens, Tacheray, Tolstoj, Dostojevski, Balzac i Zola. To su znamenita europska literarna djela društveno-kritičkog karaktera, dok tome oprečno njemački duh ne zna i ne želi ništa znati o društvenim problemima. Za njemački je

duh “za umjetnost sposobno samo ono mitsko – čisto – ljudsko, nehistorijska-bezvremena pra-poezija prirode i srca, tako to hoće njemački duh, to je njegov instinkt, dugo prije svake svjesne odluke” (*ibid.*: 186). I onda Mann dolazi na sadržajno-problemski sklop koji je on, kao malo tko prije i poslije njega, intenzivno i produbljeno razrađivao, naime, na pitanje “što je to njemačko?”. Prethodno on pokazuje kako je karakteristika francuske umjetnosti njen “društveni duh”, dok njemačku odlikuje mitsko-pra-poetični duh, a iz toga zatim slijedi ono odlučno, naime, da je “njemački duh socijalno i politički bitno nezainteresiran; u najdubljem ta mu je sfera strana” (*ibid.*). Mann još dodaje kako postignuća njemačkog duha ne dozvoljavaju da se sama ta apolitičnost čisto negativno određuje, mada u posebnim socijalno-političkim okolnostima to može imati katastrofalne posljedice.

Zatim jasno ističe kako se kod prosuđivanja Wagnerove umjetnosti ne smije zaboraviti da je cijelo Wagnerovo djelo usmjereno “protiv civilizacije”, tj. protiv cjeline kulture i obrazovanja (i ta je kritika i ocjena daljnja razradba Nietzscheovih kritika, jer već je po Nietzscheu sadržaj opere *Majstori pjevači* usmjeren protiv civilizacije, prosvjetiteljstva, tj. protiv Francuske). Odnosno, nastavlja Mann, Wagner “na isti način istupa iz građansko-humanističke epohe kao i hitlerizam ... njegovo (Wagnerovo) miješanje onog pradavnog i budućeg, njegov apel na besklasnu narodnost, njegova mitsko-reakcionarna revolucionarnost, točno je duhovna predforma “metapolitičkog” pokreta koji danas čini zloćudnost svijeta i koji mora biti poražen, ako se hoće doći do zbiljskog novog društvenog poretka u Europi” (*ibid.*: 187). Prema tome ta “predforma”, tj. sadržaji Wagnerovih djela sadrže u sebi



mogućnost daljnjeg razvoja, tj. radikaliziranja, stoga se može tvrditi da sama ta djela kao takva ni na koji način nisu nešto što bi se u kulturno-političkom smislu moglo označiti kao nedužno. Zato Mann i konzekventno na različite načine stavlja u pitanje sadržajne poruke Wagnerovih muzičko-dramskih djela. Međutim, valja opet napomenuti kako u tim promišljanjima nedostaje izričita refleksija Wagnerova antisemitizma.

Po svemu je očito da Mann nije pristajao na potpunu identifikaciju Wagnerova i Hitlerova antisemitizma, te u tome kontekstu valja spomenuti i vrlo često citiranu rečenicu iz jednog njegova pisma iz 1950. gdje se uspoređuju Wagner i Hitler: “To je tu, u Wagnerovom kokodakanju ... o svemu htjeti govoriti ... jedinstvena neskromnost, što Hitlera unaprijed oblikuje – zasigurno puno je “Hitlera” u Wagneru” (*ibid.*: 206). Međutim, taj po Mannu hitlerizam *avant la lettre* jednoznačno se odnosi na Wagnerovu ličnost, odnosno, kako kaže Mann, tu se radilo o Wagnerovom malograđanskom ludilu veličine, a koje je očito anticipiralo Hitlerovu grotesknu grandomaniju. Ipak, Mann uz svu kritiku ne povezuje Wagnerov tip mržnje spram Židova s nacističkim Hitlerovim antisemitizmom, budući da se po Mannu ipak ne može govoriti o izričitom antisemitizmu u Wagnerovim umjetničkim djelima, iako antisemitizma svakako ima u njegovim literarnim tekstovima.

### Adornova radikalna kritika Wagnera

U Americi 1944. dolazi do susreta Thomasa Manna i filozofa Theodora Adorna, a koji je glazbeno bio vrlo stručno naobražen, te je i pisac niza poznatih radova o modernoj glazbi. Tada Adorno postaje sugovornik i neka vrsta savjetnika Mannu oko pitanja glazbene umjet-

nosti, dapače, poznato je kako je on i savjetovao Manna pri pisanju čuvenog romana o glazbi i nacionalsocijalizmu “Doktor Faustus”.

Mann je, naravno, poznavao Adornov tekst pod naslovom “Versuch uber Wagner” (*Pokušaj oko Wagnera*) (Adorno, 1986), a u kojem Adorno zastupa radikalnu tezu da u Wagnerovom djelu valja “rasvijetliti prapostojbinu fašizma”. Taj Adornov tekst sadrži dvije sljedeće glavne teze, a koje do danas predstavljaju osobito radikalne i relevantne, ali i prijeporne točke rasprava o Wagneru:

1. svi odbačeni karakteri u Wagnerovom djelu židovske su karikature i,
2. u Wagnerovoj se glazbi sa zločudnim likovima postupa kao sa Židovima u bajkama, muči ih se i ubija.

To je bila tada, a ostala je i do danas, jedna od najoštrijih inkriminacija Wagnerova djela, njegovih literarnih tekstova i muzičkih drama kao izvora antisemitizma. Prema Adornu Wagnerov se antisemitizam može svesti na četiri točke:

1. Wagner je čvrsto uvjeren u nužnost borbe protiv moderne, tj. kapitalističkog svijeta, jer iz novca, posjeda i vlasništva proizlazi sva zloknobnost moderne, te se realni ljudi uzimaju kao simboli koji bi trebali razotkriti objektivni svjetski duh. Moderna za Wagnera predstavlja svijet koji propada u religiji novca, stoga se sav bijes na takve odnose usmjerava na židovskog bankara koji vlada svijetom financija. A takvo istaknuto i posebno mjesto Židova u privrednom životu moderne, po Wagneru proizlazi iz biološke upornosti židovske rase, iz njene prirode.
2. Kao protuotrov spram porobljavanja čovječanstva putem židovskog novca, posjeda i vlasništva zaziva Wagner

narod, odnosno, nadmoć kršćansko-germanskog narodnog duha. Time se on nadovezuje na tradiciju njemačkog političkog romantizma (Fichte, Arndt), zatim na ideale narodne suverenosti koji potiču antižidovske resantimane (Treitschke). Osim toga Wagnerov pangermanski nacionalizam nije utemeljen kulturno, već je utemeljen na mističnom prirodnom nagonu.

3. Osobni motivi Wagnerova antisemitizma su svakako mržnja spram židovskih kompozitora i muzičara, prije svega spram Mendelssohn-Bartholdyja i Giacomo Meyerbeera, a koji je vladao pariškom operom.
4. U psihoanalitičkom tumačenju Wagnera postoji sumnja da ga je mučilo da je možda nezakoniti sin svoga židovskog poočima, glumca Ludwiga Geyera, a to je onda izazvalo mržnju spram samog sebe i Židova općenito (*ibid.*).<sup>10</sup>

To su, po Adornu, bili elementi iz kojih je i stvoren tzv. wagnerijanski Weltanschauung, svjetonazor, iz kojega se razvija takozvani bayreutherski idealizam, a koji je vrlo brzo postao izuzetno utjecajan i u okviru kojeg Wagner zadobiva djelomično grotesknu mesijansku ulogu. Uskoro se razvija pravi kult Wagnera, a koji je od samog početka bio povezan s jasno izraženim političkim zahtjevima, dok je središnji cilj tog pokreta formuliran u zahtjev ka svjetonazornom jedinstvu svih Nijemaca, a taj je cilj bio postavljen i zahtijevan od samog Wagnera. U okviru toga, danas ne baš lako razumljivog romantičarskog kulturno-političkog zanosa, Wagner biva izjednačavan

<sup>10</sup> Valja navesti kako je i to pitanje već postavio Nietzsche, pitajući se maliciozno: "Da li je Wagner uopće bio Nijemac?" (Nietzsche, 1976a: 375).

s Bismarckom koji je u to vrijeme, 1871. postigao političko ujedinjenje Nijemaca. Nacionalno jedinstvo koje su zagovarali wagnerijanci trebalo je biti uspostavljeno putem autoritativne države, a kao protuotrov, protuteža naspram ustavne države, republike koja navodno odgovara zapadnoj civilizaciji. Tome oprečno wagnerijanci su sa svoje strane zagovarali nejasnu, maglovitu povezanost državnog autoriteta i kulturnog jedinstva.

U svome tekstu "Wagner, Nietzsche und Hitler"<sup>11</sup> Adorno je zaoštrio svoju poziciju naspram Wagnera te o operi Parsifalu kaže sljedeće: "Tamo iskazana religija ljubavi i samilosti nije više vrijedna od Göringovih izjava o zaštiti životinja. Kod Wagnera je iskupljenje isto značno s uništenjem: Kundry je na isti način iskupljena, kako bi to Gestapo mogao tvrditi da je iskupio Židove." Takva radikalna Adornova stajališta Mann nije bio spreman slijediti, jer on Wagnerov antisemitizam ne vidi tako jasno izražen u njegovim umjetničkim ostvarenjima, glazbenim dramama. Tako barem stoji u njegovim objavljenim tekstovima, dok u pismima i dnevnicima ipak sa zabrinutošću spominje jasne antisemitske implikacije pojedinih dramskih likova. Možda se objašnjenje tog njegovog stava može naći u njegovom strahu da bi tako oštra kritika Wagnera mogla prouzročiti "zaborav fantastične veličine toga umjetničkog stvaralaštva", kako se on izrazio u jednom svom pismu.<sup>12</sup>

Po Thomasu Mannu može se zaključiti sljedeće: Wagner je kao umjetnik bio

<sup>11</sup> Usp. Adorno, 1970-1986.

<sup>12</sup> Doduše, kada se govori o svojevrsnoj opreznosti, ili diskretnosti u osudama antisemitskih ispada i antisemitizma Wagnera općenito od Thomasa Manna, čini mi se, da bi pri prosuđivanju tih pitanja svakako valjalo uzeti u obzir i posebno vrlo delikatnu obiteljsku situaciju samoga Manna.



revolucionar, on je putem sveopćih promjena očekivao sretnije uvjete za umjetnost, posebno za svoju vlastitu umjetnost mistično-glazbenih narodnih drama. Može se reći da je Wagner zapravo protiv vlastite volje bio politički čovjek, dok su njegove želje i htijenja imali znatno opsežnije ambicije, naime, ništa manje već prevladavanje epohe građanskog svijeta kao takvog. Wagnerova opera *Prsten Nibelunga* koncipirana je kao negacija cjeline građanske kulture i obrazovanosti, u smislu u kojem je ta građanska kultura određivala lik i sudbinu Europe od renesanse. Drugim riječima, tu Wagner zagovara, a u skladu sa svojim prevratničko-mitomanskim ambicijama, neku novovrsnu sintezu izvornosti i budućnosti, a sve to u liku utopijskog, nepostojećeg besklasnog narodnog društva. Konačno, Mann naglašava kako u tome cjelokupnom “slučaju Wagner” imamo posla s jednim tragično-komičnim paradoksom, naime, “građanski je svijet, internacionalna buržoazija” osi-

gurala nevjerojatan planetarni uspjeh toj Wagnerovoj scensko-dramskoj umjetnosti, i to upravo zahvaljujući određenim “osjetilnim, nervoznim, intelektualnim podražajima” (Mann, 2010: 161) (i tu je opet riječ o daljnjem razrađivanju Nietzscheovih stajališta). Međutim, sasvim paradoksalno, sama ta slavljena Wagnerova umjetnost zapravo je bila namijenjena nekoj drugoj, imaginarnoj, nepostojećoj publici. Jer u Wagnerovim se operama, kao i u njegovoj umjetničko revolucionarnoj publicistici iznad svega radi o prevladavanju socijalno-ćudorednog svijeta kapitalističko-građanske epohe i njegova poretka. Pritom se prije svega misli na građansko-kapitalističku zaludenost s moći i vlasti novca, te se kao izlaz iz svih tih nesnosnih egzistencijalnih uvjeta traži i zahtijeva neki novi bratski ljudski svijet. A taj je svijet trebao biti utemeljen na Wagnerovim konfu- znim i maglovitim romantično-revolu- cionarnim idejama o novoj pravедnosti i ljubavi.

## LITERATURA

- Adorno T. W. (1986) *Die musikalischen Monographien*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Adorno T. W. (1970-1986) *Gesammelte Schriften* (sv. 19). Frankfurt: Suhrkamp.
- Banovac, S. (2013) *NDH i njezino kazalište*. Zagreb: Profil.
- Fischer, J. M. (1997) Gustav Mahler und das Judentum in der Musik, *Merkur* 51 (8): 665-680.
- Hitler, A. (1994) *Reden, Schriften, Anordnungen* (sv. 3). Munchen.
- Jeremić-Molnar, D. i Molnar A. (2004) *Mit, ideologija i misterija u teatrologiji Riharda Vagnera*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Nietzsche, F. (1976a) Der Fall Wagner, u: Friedrich Nietzsche, *Werke III*. Frankfurt-Berlin-Wien: Ullstein.
- Nietzsche, F. (1976b) Ecce Homo, *Werke III*. Frankfurt-Berlin-Wien: Ullstein.
- Nietzsche, F. (1976c) Jenseits von Gut und Bose, *Werke IV*. Frankfurt-Berlin-Wien: Ullstein.
- Nietzsche, F. (1976d) Wohin Wagner gehört, *Werke IV*. Frankfurt-Berlin-Wien: Ullstein.
- Mann, T. (2010) Zu Wagners Verteidigung, u: *Im Schatten Wagners – Thomas Mann über Richard Wagner. Texte und Zeugnisse*. Frankfurt am Main: Fischer.

- Wagner, R. (1907) Eine Mitteilung an meine Freunde (1851), u: Richard Wagner, *Gesammelten Schriften und Dichtungen* (sv. 4). Leipzig.
- Wagner, R. (1910) *Samtliche Schriften und Dichtungen* (sv. 5). Leipzig.
- Wagner, R. (2013) *Im Spiegel seiner Zeit*. Frankfurt: Fischer.
- Wagner, R. und König Ludwig II. von Bayern (1993) *Briefwechsel*. Stuttgart: Hatje.
- Wagner, R. (2000) *Das Judentum in der Musik* (1850), u: J. M. Fischer (ur.), *Richard Wagners "Das Judentum in der Musik". Eine kritische Dokumentation als Beitrag zur Geschichte des Antisemitismus*. Frankfurt am Main – Leipzig: Insel.

### **Revolutionary Art – Nationalism – Anti-Semitism: The Case of Wagner**

**SUMMARY** The article deals with the political aspects of revolutionary art of Richard Wagner. Through reading of Wagner's artistic-philosophical project by his most influential interpreters – Friedrich Nietzsche, Thomas Mann and Theodor Adorno – author offers intellectual history of the reception of this project. Discourse on Wagner's revolutionary art leads to the assessment of the influence Wagner's cultural anti-Semitism and nationalism had on European politics in 20<sup>th</sup> century.

**KEY WORDS** Wagner, Nietzsche, Mann, Adorno, anti-Semitism, revolutionary art



# POLITIKA KAO KULTURA: DOPRINOS POLITOLOGIJE DEMOKRATSKOM SAZRIJEVANJU\*

**Ivan Padjen**

*Pravni fakultet  
Sveučilište u Rijeci*

Izlaganje sa znanstvenog skupa  
Primljeno: prosinac 2014.

**Sažetak** Članak propituje doprinos hrvatske politologije razvoju demokracije u Hrvatskoj. Fokus analize je pojam kulture o kojem autor govori u pet koraka. U prvom koraku je određena u modernom ključu, u drugom kao različita od prirode, a u trećemu kao različita od društva. U četvrtom se unutar politike razlikuje politička kultura od političke ekonomije i političkih ustanova, no u petom se pokazuje da je kultura nosivi dio politike i kao *politics* i kao *policy* i kao *polity*. Na temelju tih odredaba pokazuje se da je matica hrvatske politologije zaokupljena pretežito i u sve većoj mjeri izučavanjem upravo predmeta koji na prvi pogled pripadaju politici kao kulturi, i to u užem smislu političke kulture, te da se ona sama reproducira kao politička kultura.

**Ključne riječi** politička znanost u Hrvatskoj, kultura, politička kultura

Matica hrvatske politologije, institucionalizirana u Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu od 1963. godine, usredotočena je od svojih početaka na sudjelovanje u političkoj vlasti onih koji su prije suvremenosti, koja politički – slično filozofiji ali i samoj politologiji – počinje krajem XIX. stoljeće, bili samo njezinim predmetom. Ta matica je prvih četvrt stoljeća bila zaokupljena sudjelovanjem radnih ljudi u samoupravljanju, a nakon toga građana u demokraciji. Pritom je izričita pretpostavka samoupravljanja bila socijalistička revolucija, a prešutna pretpostavka demokracije gra-

đanska revolucija. Na istom je tragu i ovaj prinos, čiji je glavni problem izraziv pitanjem: u kojoj mjeri hrvatska politologija pridonosi demokratskom sazrije-

---

\* Prinos znanstvenom skupu “Paradigme političkog mišljenja 1962.-2012.” povodom pedesete obljetnice djelovanja Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu i prof. em. dr. sc. Davora Rodina (organizatori: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu i časopis *Politička misao*; Zagreb, 25.-26. svibnja 2012.). Također prinos znanstveno-istraživačkom projektu “Pravni sistem: temeljni problemi” podupiranom od MZOŠRH 2006.-14.

vanju Hrvatske? Uzme li se u obzir da je s jedne strane demokracija skraćeni nazivnik za osobitu mješovitu vladavinu i, s druge sazrijevanje također skraćeni nazivnik, ali za raznorodna zbivanja, te da su uvjeti za demokratskoga sazrijevanje, tj. sazrijevanje za demokraciju, složeni i neprozirni, primjereno je pretpostaviti da je ključni uvjet spoznajno korisno odrediti kao kulturu (1). Kultura je bitno prijeporni pojam. Određuje se pobliže u pet koraka. U prvom koraku je određena u modernom ključu, u drugom kao različita od prirode, a u trećem kao različita od društva (2.1). U četvrtom se unutar politike razlikuje politička kultura od političke ekonomije i političkih ustanova, no u petom se pokazuje da je kultura nosivi dio politike i kao *politics* i kao *policy* i kao *polity* (2.2). Na temelju tih odredaba pokazuje se da je matica hrvatske politologije zaokupljena pretežito i u sve većoj mjeri, iako ne izrijekom, izučavanjem upravo predmeta koji na prvi pogled pripadaju politici kao kulturi, i to u užem smislu političke kulture (3.1); i da se, štoviše, ona sama reproducira kao politička kultura (3.2). Taj se smjer razvoja pokazao plodnim, no pitanje je hoće li i dalje biti plodan ako se ne poveže tješnje s izučavanjem političke ekonomije i političkih ustanova (4).

### 1. Sazrijevanje za demokraciju

Demokracija, kako se taj izraz uobičajeno upotrebljava (u smislu liberalne demokracije), skraćeni je nazivnik za osobitu mješovitu vladavinu. Osobita je po tome što uključuje autonomiju svakoga svog pripadnika, redovito zajamčenu čovjekovim pravima, koja je moguća samo ako je jamče neovisni sudovi. Takva vlast je dakle mješovita po tom što ima tri sastojka: demokratski (vlast svih

pripadnika političke zajednice, neposredno, tj. referendumom, ili posredno, tj. izborom zastupnika i/ili sl.); aristokratski (vlast sudaca, odvjetnika i drugih pravnih i drugih profesija koje obavljaju javne službe, nar. sudskog vještačenja); monarhijski (funkcije monarha ima ne samo poglavar izvršne vlasti političke zajednice nego, unutar svoje autonomije, svaki pripadnik zajednice sam sebi). Još važnije, ta je mješovita vladavina bitno pravna, jer je moguća samo u mjeri u kojoj je pravno – redovito ustavno – utemeljena i provođena (Padjen, 1998). Stoga su nužni načini prepoznavanja (identifikacije) pa prema tome i spoznavanja demokracije pravo i pravna znatnost. No nisu dovoljni.

Kapitalizam, koji nije moguće spoznati bez drugih društvenih znanosti (prije svega političke ekonomije), uvjet je – i pozitivan i negativan – (liberalne) demokracije: do sada se pojavila samo u kapitalističkim državama; od kraja 18. stoljeća, kad se pojavila, do kraja 19. stoljeća, bila je demokracija samo za klasu posjednika, točnije, bila je oligarhija (Padjen, 1978: 44-46); ako uopće ima povijesni smisao, to je zaštita manjine od većine, i to ne bilo koje manjine – kako to mnogi danas vjeruju – nego manjine bogatih (Allot, 2003: 324); i prije ekonomske krize koja je izbila 2008., među liberalnim demokratima nije bio usamljen pogled kao što je sljedeći: “usprkos našem opsjednutom dvadesetostoljetnom govoru o ‘demokraciji’, zamisao demokracije više ne može premostiti jaz između ideala demokracije i njegove društvene zbilje” (*ibid.*: 326); sadašnja kriza olakšala je prihvat nalaza da jaz proizlazi, bez obzira na njegove krajnje uzroke, iz ekonomskih nejednakosti (Stiglitz, 2012; Mount, 2012) koje postoje – uz nešto kratkotrajnih ublaženja – od kada se kapitalizam ustalio (Piketty, 2014).

Sazrijevanje je također skraćeni nazivnik, ali za raznorodna zbivanja. U historiji filozofije ima tri značenja (Sommer, 1984: 225). Izvorno je odnos njemačkog poglavara kuće prema ukućanima, tj. suprugama, djeci i služinčadi, koji se, nakon recepcije rimskog prava, stječe pravnim aktom emancipacije, tj. otpuštanja djeteta ili sluge iz očinske vlasti (Brunner, 1906). Čovjek može sazreti i bez pravnog akta, tako da se sam, neovisno o pravnoj punoljetnosti, zbrinjava. Iako je kapitalizam uvjet demokracije, uvjet njega nije mehanički rast proizvodnih odnosa i proizvodnih snaga. U Latinskoj Americi Ivana Iliča, prije četrdeset godina, još nije bio spušten “zastor djetinjstva” između noćnog čuvara i njegovoga jedanaestogodišnjeg sina koji je zarađivao kao pomoćnik brijača tako da je bilo neobično kad je Ilich sina pred njegovim ocem nazvao dječakom (Ilich, 2000: 21). U Engleskoj Jamesa Joycea, prije devet desetljeća, taj se zastor tamo već bio spustio, ali ne toliko da bi odrasloga činio ovisnim o drugom. Englezova najponosnija samohvala bila je “*Sve sam platio. Nikada u životu nisam posudio niti šiling ... Ništa ne dugujem*” (Joyce, 2012: 54). Sazrijevanje je, metaforički, i ono povijesno. Prosvjetiteljstvo po analogiji zaključuje iz prirodnog sazrijevanja djeteta na povijesno sazrijevanje čovječanstva, nalazeći da i ono napreduje, i to iz prirodnog stanja, u kojemu je nezrelo, u prosvjećeno i emancipirano stanje. Prema Kantu “*prosvjetiteljstvo je izlazak čovjeka iz stanja samoskrivljene nezrelosti. Nezrelost je nemogućnost da se vlastiti razum upotrebljava bez vodstva. Ta nezrelost je samoskrivljena onda kad njezin uzrok ne leži u nedostatku razuma, nego u pomanjkanju odlučnosti i hrabrosti da se njime služi bez tuđeg rukovođenja*” (Kant, 2000: 33).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Prijevod punoljetan, odnosno nepunoljetan u ovom je tekstu pretvoren u zrelo i nezrelo, vodeći računa o sljedećoj napomeni: “Der roemischen Rechtssprache fehlt das genaue

Neposredni je uvjet sazrijevanja za demokraciju, onaj povijesni, spoznatljiv racionalno, odnosno filozofijski, gdje god uz oslonac na historiju i sociologiju, dočim su preostala dva spoznatljiva pravno i ekonomski, odnosno pravnom znanošću i ekonomskom znanošću. To što niti filozofijom niti, pogotovo, znanošću ne može biti prepoznato, pa onda ni spoznato, a očito je nosivo za sazrijevanje za demokraciju, pokazuje – po nekima najbolji – hrvatski film *Breza* (snimljen po istoimenoj pripovijetki objavljenoj 1928. (Kolar, 2003), dakle, u godini ubojstva Stjepana Radića, prvoga hrvatskoga demokratskog vođe, i izjava Vladka Mačeka, njegova nasljednika, “Lajbek je otkopčan” (citirano u: Boban, 1974: 44, 60), kojom je ocijenio da će diktatura morati dovesti do slobode). No, već gore sažeto dane odredbe sazrijevanja bliže su načinu *Breze* od onih koje bi bile izvedene filozofijom ili znanošću. Tako je gore dana odredba povijesnog uvjeta sazrijevanja metaforična i analogna, jer je danas teško – a možda i nemoguće – pojmiti ili barem predočiti sazrijevanje skupine ljudi drugačije nego po uzoru na sazrijevanje pojedinca. Gornja odredba ekonomskog uvjeta dana je književnim primjerima, jer je teško – a možda i nemoguće – na drugi način pokazati složenost ekonomskog sazrijevanja (za razliku od ekonomskog rasta ili razvoja). Gornji izbor izraza zrelost, umjesto izraza punoljetnost koji je moguće izraziti brojem, učinjen je ne zbog toga što zrelost doista može prenijeti u hrvatski njemački *Muendigkeit*, nego zato da se pokaže da čak pravni uvjeti u sazrijeva-

Aekivalent von Muendigkeit... Die gebrauchliche Uebersetzung von muendig in das laeteinische majorennis (volljaehrig) bringt die so wichtigen Konnotationen von Macht und Selbstaendigkeit sum Verschwinden” (Sommer, 1984: 225).

nje uključuju neuhvatljive uvjete života u obitelji, od gospodarenja i odnosa moći do vjerovanja i unutar same obitelji, i u njezinim odnosima s okolinom. Tako gore navedene odredbe pokazuju da sazrijevanje ne može biti shvaćeno samo unutar filozofije i znanosti, koje pripadaju zapadnoj akademskoj i profesionalnoj kulturi (O'Malley, 2004: 10-14, 77-126), nego – da bi bilo shvaćeno – mora biti zahvaćeno također od umjetnosti, koja tvori s jedne strane zapadnu humanističku kulturu, ili kulturu pjesništva, govorništa i općeg dobra (*ibid.*: 14-19, 127-178), i s druge zapadnu umjetničku i izvedbenu kulturu (*ibid.*: 19-24, 179-234).

Važnije, historijskofilozofijske odredbe sazrijavanja prešućuju da je na Zapadu sazrijevanje zahvaćeno također unutar proročke i reformacijske kulture, koja ustraje na neshvatljivosti, onostranosti i drugosti Boga (*ibid.*: 6-10, 37-76). Tako Katolička crkva, kao stoljećima najveća zapadna vjerska zajednica, nalazi sazrijevanje u barem još jednom zbivanju, uz ona gore navedena i/ili umjesto njih. To je sazrijevanje Božjeg naroda kako je ono opisano u Starom Zavjetu (u kojemu Židovi dugogodišnjim lutanjem po pustinji sazrijevaju za život u Obećanoj Zemlji) i u Novom Zavjetu (koji je tumačen kao opis zrelog naroda, kojega Bog više ne usmjerava prijetnjom kaznama nego obećanjem vječnog blaženstva) (Akvinski, 1990: 143-145). U kršćanskom naslijeđu sazrijevanje skupine ne shvaća se kao analogno sazrijevanju pojedinca nego, vjerojatno, obratno. Tako po Katoličkoj crkvi pojedinac sazrijeva sakramentima, među kojima posebno značenje ima sakrament svete potvrde (*Katekizam katoličke crkve*, 1994).

Filozofijsko prešućivanje tri od četiri zapadne kulture, tj. proročke, humanističke i umjetničke, pokazuje teškoće

koje filozofija ima sa shvaćanjem sazrijevanja kao kulture, još više sebe kao kulture i, ponajviše, obrednih, tj. religijskih korijena kulture (Halton, 1992).

Gornji prikaz upućuje na to da su uvjeti sazrijevanja Hrvatske za demokraciju složeni i neprozirni, tj. nisu samo pravni i/ili ekonomski nego su cjeloviti društveni, ali takvi da nisu spoznatljivi niti filozofijski niti znanstveno, nego su barem dijelom shvatljivi (*uhvatljiv*?) umjetnički i religijski, tj. iz kulture. Stoga se nameće problem o kojemu je riječ. Prva je pretpostavka rješenja problema, koja se niti ne pokušava dokazati, da je navedeni preostali – i vjerojatno ključni – uvjet sazrijevanja za demokraciju spoznajno korisno odrediti kao kulturu.

## 2.1. Priroda, društvo, kultura

Kultura je, notorno, jedan od najsloženijih i najspornijih pojmova (Muench i Smelser, 1992). Ima sve značajke bitno prijepornog pojma, u smislu koji je odredio Gallie: ocjenjivački je u tom smislu da označava ili pripisuje neku vrstu vrijednog postignuća; to postignuće ima složeni unutrašnji značaj u tom smislu da je vrijednost pripisana postignuću kao cjelini; bilo koje njegovo objašnjenje mora uključivati uputu na možebitne prinose pojedinih njegovih dijelova, s time što prije nego se napravi pokus nije moguće niti za jedno od ponuđenih objašnjenja, od kojih svako može na posve različit način prikazati doprinose pojedinih dijelova cjelini, kazati da je protuslovno ili apsurdno; pripisano je postignuće da je moguće da se u promijenjenim okolnostima samo značajno mijenja; ne samo da različiti ljudi prihvaćaju različita mjerila ispravne upotrebe pojma nego svatko priznaje da je njegova upotreba pojma osporavana od drugih te svatko barem malo cijeni mjerila na temelju kojih drugi upotrebljava-



ju taj pojam (Gallie, 1956: 171-172). Gallijev zaključak je da, iako treba voditi računa o razlici sadržaja određenog pojma i njegove povijesti, uspješna upotreba bitno prijepornog pojma mora voditi računa o drugim upotrebama. Stoga je taj pojam, kao što je to najavljeno u uvodu, izgrađen u pet koraka.

Spoznajno su korisna tri pristupa (*ključa*) izučavanju društvenih problema, naime, klasični (ontologijski), moderni (epistemologijski) i suvremeni (jezični) (Padjen, 2010: 116-118). Kultura ne može biti ne-tričavo određena unutar potonjega, jer su unutar njega ionako sve ljudske tvorbe dijelovi kulture (Padjen, 2011: 28). Pojam kulture izveden unutar ontologijske tradicije vjerojatno će biti previše određen (uključivat će religiju i umjetnosti) pa stoga nedovoljno obuhvatan (neće uključivati filozofiju) (Padjen, 2010). Stoga možda najviše obećava moderni pristup (Padjen, 2011). To je prvi korak.

Moderno stajalište je epistemologijsko. Po njemu, metoda istraživanja je ta koja određuje sadržaj predmeta istraživanja. Metoda svake znanosti o kulturi (npr. jezikoslovlja; povijesti – opće ili bilo koje posebne, kakva je povijest prava; pravne ili moralne dogmatike u mjeri u kojoj je svaka od njih znanost o kulturi itd.) po definiciji je zaokupljena istraživanjem pojava koje su neponovljive na barem jedan od dva načina. Prvi je da je svaka od tih pojava posljedica do tada neponovljivih razloga (npr. Da Vincijeva Mona Lisa; I. svjetski rat; bilo koji sudski presedan). Drugi je da je posljedica do tada neponovljivih uzroka (u netom navedenim primjerima: Da Vincijevo nadahnuće; austrougarski ultimatum Kraljevini Srbiji; razlozi za donošenje svakoga od presedana). Tako shvaćene, kulturne pojave moguće je izučavati na dva međusobno isključiva načina: kulturalistički i naturalistički.

Prvi se sastoji u tome da se izučavanjem sličnih pojava unutar jedne kulture izluče, s jedne strane, mjerila (pravila, vrijednosti, načela, ustanove, sustavi i sl.) koja su sama po sebi razlozi za djelovanje i tim samim opravdanja djelovanja, i s druge mjerila (društvene pravilnosti, zakoni i zakonitosti) koja objašnjavaju zašto ili kako su, naročito uputom na uzroke, nastala određena djelovanja. Obje su vrste mjerila, tj. i prva (dalje: opravdanja i/ili razlozi) i druga (dalje: objašnjenja i/ili uzroci) ideal tipovi. Ideal-tip je sud (uključujući pojam čiji sadržaj je definiran) informiran iskustvom (npr. upotrebama pojma kulture i njegove primjene) koji nema istinosnu vrijednost nego spoznajnu plodnost, tj. nije zaključno niti dokaziv niti opovrgljiv iskustvom, nego je više ili manje spoznajno plodan, a to dotle dok objašnjava značajan dio pojava koje se podvode pod taj sud radi njihovog objašnjenja (Weber, 1968; 1986; Saegesser, 1975). Po istom obrascu moguće je usporedno izučavati dvije kulture ili kulturne pojave dijakrono (npr. hrvatsku kulturu prije i poslije II. svjetskog rata) i sinkrono (npr. današnju hrvatsku i današnju srpsku kulturu), no samo u mjeri u kojoj je i te pojave i kulture kojima pripadaju moguće svesti na zajednički nazivnik – a moguće je u mjeri u kojoj su značajne za istraživanje (pri čemu je kvalifikacija neke pojave kao značajne, npr. Da Vincijevog nadahnuća ili Mona Lise, središnji problem kulturalističkog načina). Naturalistički se način sastoji u tome da se, nakon što se na kulturalistički način određene neponovljive pojave svedu na zajednički nazivnik (npr. zakoni i presude o kažnjavanju obiteljskih nasilnika) te pojave objasni prirodnim pojavama i/ili kulturnim pojavama koje su također svedene na zajednički nazivnik (npr. da se zakoni i presude o kažnjavanju obiteljskih nasilnika objasne bolestima ili kulturom nasilnika).

U drugom koraku kultura je određena kulturalistički, tj. kao društvo ili društveno, tj. onaj dio svijeta koji je različit od prirode ili prirodnog po tome što za društvene pojave pretpostavljamo da je svaka pripisiva, ubrojiva ili uračunljiva nekome neuzrokovanome uzroku, tj. društvenom djelatniku, neovisno o tome smatra li se društvenim djelatnikom pojedinac i/ili skupina, dočim za prirodne pojave pretpostavljamo da su dio beskonačnog niza uzroka i posljedica, tj. shvaćene su naturalistički. Iako je takvo razlikovanje naoko jednostavno, u zbilji je ishodište gotovo svih rasprava o čovjeku. Prvo u svakodnevnom životu, u kojemu samosvijest ljudi započinje antropomorfizmom, tj. pripisivanjem svim pojavama izvan čovjeka neuzrokovanih uzroka, dakle, čovječnosti (Kelsen, 1942). Drugo u filozofiji i znanosti, napose društvenim znanostima, koje su, pogotovo kad su shvaćene u jednini kao društvena znanost "filozofijski gledano oblik 'stvarno postojećeg naturalizma', koji objašnjava ili nastoji objasniti predmete za koje su filozofi tradicionalno vjerovali da su objašnjivi unutar područja razuma samog za sebe (Turner i Roth, 2003: 13). Tako su društvene znanosti malne po svojim pretpostavkama neizbježno barem dijelom fiziomorfne, tj. pripisuju međuljudskim odnosima da su lanac načelno beskrajnog niza uzrokovanih uzroka. Praktične posljedice sukoba humanizma i naturalizma najvidljivije su u pravu kad se u kaznenom postupku raspravlja o tome je li okrivljeni uračunljiv ili ne.

## 2.2. Politička kultura

U trećem koraku razgraničuje se politika ili političko od društva ili društveno u gore određenom smislu (2.1). Zadatak je još teži od razlikovanja kulture,

tj. društva kao različite od prirode, i to zbog toga što su se društvene i humanističke znanosti formirale u značajnoj mjeri uslijed anegdotalnih razloga (Simon, 1997: 11). Taj je zadatak moguće izvesti na nekoliko načina. Dvije su krajnosti *prima facie* spoznajno neplodne. Jedna je izjednačavanje politike i društva. Moguće ga je razabrati u nekim djelima političke znanosti Harolda Lasswella (Laswell i Kaplan, 1950). Izjednačavanje je neplodno utoliko što ne omogućava zamjećivanje razlike između predmodernih međuljudskih odnosa (naročito prvobitnih), čiji su sastojci ili strane koje se kasnije osamostaljuju još neraščlanjene ili čak nepostojeće, i modernih, čiji su sastojci ili strane raščlanjene ili čak novonastale kao gospodarstvo, politika, pravo, kultura, religija, itd. Druga je krajnost odredba društva kao ukupnosti svojih sastojaka ili strana, tj. politike, kulture itd., naročito u moderno doba. Takvu odredbu društva moguće je razabrati i u raspravama o društvenoj teoriji, kao onom što je zajedničko svim društvenim znanostima (Turner i Roth, 2003). Treći način je onaj devetnaestostoljetne sociologije, koji je moguće shvatiti kao moralnu reakciju na novi politički i gospodarski poredak, tj. državu i tržište (potonje nazivano i građanskim društvom ili naprosto društvom) ustanovljen modernim pravom, koje je pozitivizacija racionalistički pojmljenog prirodnoga (objektivnog) prava i prirodnih (subjektivnih) prava. Tako sociologijski pojam društva izvorno uključuje s jedne strane pojmove ustanova za koje sociologija pretpostavlja da imaju veći potencijal od pravnih ustanova, tj. zajednicu nasuprot građanskom društvu, autoritet nasuprot vlasti, i "sveto" nasuprot svjetovnom; te s druge pojmove posljedica pravno uređenih ustanova, tj. otuđenja kao posljedicu vlasništva, i statusa

kao posljedice jednakosti samo pred zakonom (Padjen, 1987).<sup>2</sup> Sociologijski pojam društva spoznajno je plodan po tome što uključuje pojmove modernih pravnih ustanova, ali je usredotočen na njihove negacije koje su bolje, tj. na zajednicu, autoritet i sveto, te na loše posljedice pravnih ustanova, pa je tako u središtu sociologijskog interesa moral.

U četvrtom koraku prihvaća se razlika tri pristupa izučavanju politike. Prvi shvaća politiku kao interes te je usredotočen na imovinsku dobit izvedenu iz ekonomskih tržišta. Drugi je shvaća kao instituciju te je usredotočen na ovlaštenja jedne skupine koja obuzdavaju druge skupine i time preoblikuju interese i identitete utemeljene na kulturi u javne politike. Treći pristup shvaća politiku upravo kao kulturu te je usredotočen na uvjerenja i vrijednosti po kojima ljudi često određuju drugačije i svoje interese i svoja ovlaštenja (Kopstein i Lichbach, 2000: 11-12, 18). Tako se, pristupajući problemu istraživanja u modernom, tj. epistemologijskom ključu dolazi doista do političke kulture kao predmeta koji je različit i od ostalih strana kulture i od preostalih strana politike.

Međutim, u petom koraku, koji pristupa problemu također u istome ključu, traži se mjesto kulture u svakoj od tri strane politike koje su označene engleskim izrazima *politics*, *policy* i *polity*, ali su kao takve prihvaćenije u suvremenoj njemačkoj nego u američkoj ili britanskoj politologiji. Tako se nalazi da je politika kao kultura središnji dio političkog u smislu *politics*, tj. ukupnosti odnosa moći među ljudima, koji uključuju odnose dobrovoljnog prihvaćanja i provedbe vrijednosti i drugih mjerila djelovanja (pa tako i onih religijskih, ideologijskih ili posve iracionalnih) koji su dio kulture

ili jedva od nje razlučivi. No kultura je posve očito prisutna i u politici kao *policy*, koja redovito uključuje i opravdanja i objašnjenja, a tim samim i u politici kao *polity*, tj. zajednici ljudi, nar. ustanova, primjerice, države ili parlamenata.<sup>3</sup>

U skladu s petim korakom, izrazi politika kao kultura, kultura kao politika i politička kultura u ovom se radu upotrebljavaju uglavnom *promiscue*, tj. kao jednakoznačni, ne niječući pritom da za potrebe nekoga drugog istraživanja, uključujući moguće nastavke ovoga, može biti plodno ta tri izraza razlikovati. No, ne samo razlozi petog nego i oni četvrtog koraka omogućuju da se pokaže kako je matica hrvatske politologije zaokupljena pretežito, iako ne izrijeком, izučavanjem upravo predmeta koji na prvi pogled pripadaju političkoj kulturi (3.1) i da, štoviše, matica hrvatske politologije stvara političku kulturu (3.2).

### 3.1. Politologija kulture

Na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, jedinom takve vrste u Hrvatskoj, u posljednja dva ili tri desetljeća zbio se – barem na prvi pogled – neočekivan pomak u sadržaju i važnosti nastavnih predmeta zaokupljenih kulturom. Naime, temeljni takvi predmeti, koji su bili obvezatni u dodiplomskom studiju politologije, a to su “Historija civilizacije” (Žarko Vidović i Eduard Kale)<sup>4</sup> i “Sociologija kulture” (Mladen Čal-

<sup>2</sup> Usporedi: Nisebet, 1966.

<sup>3</sup> Razlikovanje tri značenja politike na temelju navedena tri engleska izraza uobičajeno je u suvremenoj njemačkoj više nego u američkoj ili britanskoj politologiji, npr. Rohe, 1994.

<sup>4</sup> Po prvom planu dodiplomskog studija politologije Fakulteta, u 1962.-63., “Historija civilizacije” bila je obvezatan predmet prve godine studija. Vidi: Tatalović, 2002: 93, 147, 187.

darović)<sup>5</sup> nestali su, a pojavili su se brojni rubni (izbornih predmeta prijediplomskog i dodiplomskog studija) i napredni predmeti (specijalističkih i doktorskih studija) zaokupljeni kulturom. Ti novi predmeti uključuju, naročito, sljedeće: "Political Science Fiction" (H. Cvijanović), "Politika i religija" i "Sekularna Europa: europski sekularni identiteti" (H. Špehar), "Kulturna politika" (S. Dragojević) u preddiplomskim studijima politologije i novinarstva i "Media and Popular Culture" samo u preddiplomskom studiju novinarstva;<sup>6</sup> "Kulturni menadžment" (S. Dragojević) u diplomskom studiju novinarstva;<sup>7</sup> "Popularna kultura" (H. Popović), "Sekularna Europa" (H. Špehar) i "Mediji i rodne uloge" (S. Leinert Novosel) u diplomskom studiju novinarstva;<sup>8</sup> "Jezične politike i jezici međunarodne komunikacije" (Ivo Žanić) i "Politika i umjetnost u Srednjoj i Jugoistočnoj Europi" u specijalističkom studiju "Regionalne komparativne studije Srednje i Jugoistočne Europe";<sup>9</sup> "Hi-

bridni identitet' i kultura granica" u doktorskom studiju "Politologija" (N. Petković);<sup>10</sup> "Politička kultura i demokracija: komparativni pristup" u doktorskom studiju "Komparativna politika" (V. Vujčić).<sup>11</sup>

Promotri li se pomnije, opisani pomak je paradoksalan, po tome što prikriveno sadrži rješenje vlastitog problema. Naime, Fakultet je zaokupljen izučavanjem politike, odnosno političkog prije svega kao kulture i to ne samo u širokom smislu politike kao kulture, nego i u mnogo užem smislu, po kojemu se politička kultura razlikuje od političkih institucija i političke ekonomije, kako je to pokazano u trećem koraku.

Glavni je razlog ili uzrok zbog kojega je Fakultet zaokupljen političkom kulturom u uskom smislu taj što je po sastavu svojih nastavnika desetljećima bio usmjeren na to da izvodi nastavu prvine svega iz predmeta kao što su to filozofija politike, historija političkih ideja, sociologija i psihologija političkih vrijednosti i političkog ponašanja, naročito političke komunikacije i javnih medija te, tzv. ambijentalnih politologijskih disciplina kao što su historija, sociologija i pravo. Tako je samo središte Fakulteta desetljećima ustanovljavano djelovanjem skupine filozofa, naime, Vanje Sutlića, Ante Pažanina, Branke Brujić i Borisa Hudoletnjaka, s time što su se nekoć najmlađi članovi te skupine – Ivan Prpić, Zvonko Posavec i Davor Rodin – upustili u izu-

<sup>5</sup> Po prvom planu dodiplomskog studija politologije Fakulteta, u 1962.-63., sociologija je bila obvezatan predmet prve i treće godine studija. *Isto*, 93 Vidi: Tatalović, 2002: 189.

<sup>6</sup> Fakultet političkih znanosti / Studiji / Preddiplomski; <http://www.fpzg.unizg.hr/studiji/preddiplomski> (očitano: 6. 2. 2015.).

<sup>7</sup> Fakultet političkih znanosti / Studiji / Diplomski / Diplomski studij politologije; [www.fpzg.unizg.hr/studiji/diplomski/politologija](http://www.fpzg.unizg.hr/studiji/diplomski/politologija) (očitano: 6. 2. 2015.).

<sup>8</sup> Fakultet političkih znanosti / Studiji / Diplomski / Diplomski studij novinarstva; [www.fpzg.unizg.hr/studiji/diplomski/novinarstvo](http://www.fpzg.unizg.hr/studiji/diplomski/novinarstvo) (očitano: 6. 2. 2015.).

<sup>9</sup> Fakultet političkih znanosti / Studiji / Specijalistički / Regionalne i komparativne studije Srednje i Jugoistočne Europe; [https://www.fpzg.unizg.hr/studiji/poslijediplomski/specijalisticki\\_studiji/rkssije/plan\\_i\\_program](https://www.fpzg.unizg.hr/studiji/poslijediplomski/specijalisticki_studiji/rkssije/plan_i_program) (očitano: 6. 2. 2015.).

<sup>10</sup> Poslijediplomski sveučilišni doktorski studij Politologija / Plan i program; [https://www.fpzg.unizg.hr/\\_download/repository/Doktorski\\_plan-i-program.pdf](https://www.fpzg.unizg.hr/_download/repository/Doktorski_plan-i-program.pdf) (očitano: 6. 6. 2015.).

<sup>11</sup> Poslijediplomski sveučilišni doktorski studij Komparativna politika / Plan i program; [www.fpzg.unizg.hr/studiji/poslijediplomski/doktorski\\_studiji/komparativna\\_politika/plan\\_i\\_program](http://www.fpzg.unizg.hr/studiji/poslijediplomski/doktorski_studiji/komparativna_politika/plan_i_program) (očitano: 6. 6. 2015.).

čavanje politike kao teoretičari politike, dakle, na način na koji to čine politolozi.<sup>12</sup> Trećina nastavnika bila je 1980.-ih i 1990.-ih godina članovima fakultetskog Odsjeka za političku i društvenu teoriju.<sup>13</sup> Većina je izučavala ideje koje su barem u širem smislu filozofijske, odnosno teorijske, no također su i dio kulture, naročito one strane kulture koja je primjetno politička. Uz to, desetljećima je neupitni temelj filozofije njegovane od članova Fakulteta bilo kontinentalnoeuropsko ili, točnije, njemačko filozofijsko naslijeđe, koje se od svog parića, onoga angloameričkoga (zapravo u značajnoj mjeri austrijskog ili čak bečkog), barem izvanjski gledano razlikuje prije svega po tome što su potonjemu prešutni uzori racionalnost i učinkovitost koju postižu prirodne znanosti i pravne rasprave, dočim je prvo naslijeđe bliže književnosti ili umjetnosti naprosto (Prado, 2003; Durfee, 1976). Fakultet je zahvaljujući svojim sociolozima – Anti Fiamengu, Josipu Županovu, Teni Martinić, Anti Marušiću i Zvonku Lerotiću – započeo studij političkih vrijednosti kao iskusstvenih pojava, a putem svojih psihologa, Josipa Novosela i Ivana Šibera, taj studij proširio u sustavna empirijska istraživanja, poglavito vrijednosnih orijentacija i političkog ponašanja birača (Tatalović, 2002).

Dodatne okolnosti zbog kojih je Fakultet usredotočen na političku kulturu u uskom smislu je taj da Fakultet u svo-

jemu sastavu nema pravnike ili politologe s pravnom naobrazbom potrebnom za istraživanje političkih institucija, a više nema niti kritičnu masu politekonomista potrebnu za istraživanje političkih interesa. Iako je na Fakultetu od osnivanja zaposleno petnaestak diplomiranih pravnika,<sup>14</sup> niti jedan od njih (osim potpisanoga) nije se razvijao kao pravnik. Na Fakultetu je u prvih četrdeset godina njegovog djelovanja bilo zaposleno desetak nastavnika ekonomskih predmeta,<sup>15</sup> a danas samo jedan,<sup>16</sup> dok dvoje predaje i ekonomske predmete.<sup>17</sup>

U zaokupljenosti hrvatske politologije kulturom malo se značajnog promijenilo zamjenjivanjem političke teorije kao središnje politologijske discipline političkom znanosti te svođenjem potonje iz više raznorodnih disciplina političkih nauka (ekonomskih, sociologijskih, historijskih, itd. te samo politologijskih) u “politologiju u jedini” (Kasapović, 2007), i to sa središtem u komparativnoj politici iz koje je Fakultet izveo svoj prvi poslijediplomski doktorski studij.<sup>18</sup> Nije niti mogao zbog toga što je nosiva pretpostavka svođenja bilo

<sup>14</sup> Z. Baletić, D. Bilandžić, D. Boban, I. Brkljačić, B. Caratan, Š. Deren-Antoljak, A. Dragičević, L. Geršković, V. Mileta, J. Mirić, I. Perko-Šeparović, N. Smailagić, D. Šepić, R. Vukadinović, J. Županov. Vidi: Tatalović: 2002: 147-168, 177-190.

<sup>15</sup> Z. Baletić, L. Brkić, I. Brkljačić, A. Dragičević, B. Javorović, V. Mileta, P. Mihalj, Z. Petak, N. Rendulić, D. Strpić. Vidi: Tatalović, 2002: 147-168, 177-190.

<sup>16</sup> Brkić: “Teorija ekonomske politike”, “Politička ekonomija EU”, “Međunarodna politička ekonomija”. Preddiplomski, *bilj.* 7, “Hrvatska u međunarodnim ekonomskim odnosima”, Diplomski, *bilj.* 8.

<sup>17</sup> Z. Petak, “Javne financije”, Preddiplomski, *bilj.* 7; N. Zakošek, Diplomski, *bilj.* 8.

<sup>18</sup> Doktorski Komparativna, *bilj.* 12.

<sup>12</sup> Vidi ukratko Tatalović, 2002: nar. podatke o nastavnim planovima i sadržajima studija politologije, 91-120, i o nastavnicima, 147-168, 177-190.

<sup>13</sup> Z. Baletić, T. Jantol, D. Lalović, Z. Kurelić, Z. Lerotić, I. Padjen, I. Perko-Šeparović, Z. Petak, Z. Posavec, I. Prpić, D. Rodin, D. Strpić, I. Šiber, V. Vujčić. Po Tatalović, 2002: 177-190. Fakultet 2002. zapošljava 37 profesora i docenata.



shvaćanje da je politika racionalni proces odlučivanja (kako je to izrijeком navela najava *Političkih analiza*, trećega fakultetskoga politologijskog časopisa<sup>19</sup>), s neizrečenim ali primjetnim osloncem na teoriju javnog izbora. Ta je teorija, u vrijeme, s jedne strane, fragmentacije društvenih znanosti, a, s druge, slabljenja državne regulacije, postala jedino usmjerenje koje je bilo prisutno u svima: ekonomskoj znanosti, u kojoj je nastala, te u politologiji, sociologiji, antropologiji i pravnoj znanosti (Heckathorn, 2003: 273). Pretpostavke teorije su osporene i prije ekonomske krize koja se pojavila 2008.<sup>20</sup> Tako racionalnim kako to pretpostavlja teorija javnog izbora nije niti pravo shvaćeno kao normativni poredak koji je očišćen od svih pojedinačnih predodžaba, a time i od kulture.<sup>21</sup> Takvim pogotovo nije pravo shvaćeno kao kultura (Visković, 1990). Tako racionalnim kako to pretpostavlja teorija racionalnog izbora nije niti gospodarstvo, odnosno društvo shvaćeno kao djelovanje čiji su uzroci subjektivna značenja, odnosno predodžbe o ciljevima društvenih djelatnika.<sup>22</sup>

### 3.2. Politologija kao kultura

Fakultet političkih znanosti pokrenuo je, niti desetljeće po svojem osnivanju, studij novinarstva, kao u prvom

redu stručni studij za koji se politologija drži najboljom pripravom, baš kao što je i za diplomaciju. Opravdanje za utemeljivanje studija novinarstva i diplomacije u političkim naukama, čak ako se pretpostavi da je skrovnita svrha bila izobrazba obavještajaca, moglo je biti samo činjenica da su političke nauke njegovane na Fakultetu od samih početaka institucije bile u značajnoj mjeri studij političkih kultura. Pritom je studij novinarstva, pogotovo od kad uključuje ne samo javne elektroničke medije nego i one internetske, posve očito ne samo razumijevanje i objašnjavanje medija nego i, putem medija, bio i ostao stvaranje kulture, i to, kad je riječ o studiju novinarstva na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, prije svega političke kulture.

U njemačkome – poglavito filozofijskom – naslijeđu u kojemu je Fakultet djelovao svoja prva četiri desetljeća, nastoji se biti na razini uma, a ne pukog razuma, nekmoli struke (vidi: Kant, 1984). U skladu s tim naslijeđem, koje je uključivalo ideju humboldtovskog sveučilišta (Schelsky, 1963), nastavnici Fakulteta su držali samorazumljivim da je poslanje Fakulteta kao sveučilišne ustanove da obrazuje *Brodgelehrte*, tj. općebrazovane (Schelling, 1907), a ne da ostručava za *Brotgelehrte*, tj. za izobražene za zarađivanje kruha svagdašnjeg (Schiller, 1789). Stoga su studiji novinarstva i diplomacije kao stručni studiji shvaćani kao nešto ako već ne ispod razine Fakulteta onda njemu izvanjsko, a ni u kojemu slučaju kao njegovi može-bitno najproduktivniji izdanci.

U svjetlu netom iznesene dijagnoze ne iznenađuje da nastavnici i suradnici Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu nisu niti zapazili vlastiti osobit proizvod, koji bi veoma teško – ako uopće – mogao nastati u bilo kojemu drugom dijelu Sveučilišta, a i u bližem

<sup>19</sup> [http://www.fakultet.fpzg.hr/vijesti/html/2011/polanal\\_290311.htm](http://www.fakultet.fpzg.hr/vijesti/html/2011/polanal_290311.htm)

<sup>20</sup> Npr. kritiku ranijeg teoretičara racionalnog izbora Taylor, 2006.

<sup>21</sup> Kako pravo shvaća Kelsen, 1916.

<sup>22</sup> Kako gospodarstvo, odnosno društvo shvaća Weber, 1989. Vidi metodologijske razloge u Weber, 1976: 3-4, preimenujući u subjektivno značenje predodžbu o cilju preuzetu od Iheringa, 1894. Vidi: Turner i Factor, 1994: 3-12.

prostoru izvan njega. To je predstava dramske družine Fakulteta "Politika/djela/tijela".<sup>23</sup> Prvu izvedbu predstave, u "35. sceni kazališnih amatera Zagreba / SKAZ" (Kazalište KNAP, 30. ožujka 2011.),<sup>24</sup> došao je, od više pozvanih, pogledati samo jedan stalni nastavnik.

<sup>23</sup> Autori: Marko Hrenović (student Akademije dramske umjetnosti) i Arno Vinković, također i redatelj. Producent Marko Popović. Glumci: Vlatka Rudančić, Neven Jurina Tomić, Nina Remenar, Anja Pletikosa, Duška Jurić, Josipa Periša, Stella Husnjak, Vladimir Hunjak Štula, Karmen Miletić, Alen Makaronov (studenti Fakulteta političkih znanosti).

<sup>24</sup> Autori predstave opisali su je ovako: "Ova predstava istražuje političku percepciju u zadanim okvirima društvene stvarnosti. Bazira se na stavljanju čovjeka u društveno-politički svijet koji ga različitim spektrima ideologija obasjava sa svih strana. On što na kraju pokušava rekonstruirati u svim tim podražajima jest svoje mjesto u tom svijetu različitih ideologija. Ono što ga dovodi do razumijevanja sebe samog jest stavljanje sebe u onaj dominantni okvir koji se nalazi pred njim. Na taj način ostaje upleten u predstavu stvarne virtualnosti, simulacije, spektakla, govora i riječi za koje ne nalazi stvarnu pozadinu, ali si to na sebi svojstven način pokušava postaviti u određeni smisao. Problem i pitanje političkog ga stavlja u onaj dominantni okvir u kojem je suvremena politička stvarnost predstavljena, a to je svijet reality-showa, rješavanje društvenih problema kao zabavne aktivnosti, populizma i zaslijepjenosti političkim slikama umjesto političkim sadržajem. Predstava navedeni sadržaj izražava kombinacijom scenskog pokreta, teksta i glazbe. Ono što ostaje kao otvoreno pitanje samom liku jest pokušaj materijaliziranja političke stvarnosti i nalaženje puta realnog otkrivanja prave političke stvarnosti. Dramski tekst Politika/djela/tijela predstavlja srednji dio predstave koji je zahvaćen tekstem, dok prvi i treći dio predstavljaju istraživanje društvenih i političkih odnosa u vidu prisutne društveno-političke stvarnosti (pokušaj razumijevanja odnosa u njihovom manifestnom stanju). Kao rezultan-

Dok nastavnici i suradnici Fakulteta nisu raspoznali predstavu kao svoj osobiti proizvod, članovima ocjenjivačkog suda SKAZ-a, obrazovanima i odgojenima u tradiciji visoke književnosti koja se kao *kultura naprosto* njeguje na Filozofskom fakultetu i Akademiji dramske umjetnosti Sveučilišta u Zagrebu te u njihovim replikama na novim sveučilištima, predstava je bila (kako je to pokazalo obrazloženje njihove ocjene i razgovor s autorima i izvođačima nakon izricanja ocjene) do nerazumljivosti strana. Članove ocjenjivačkog suda predstava "Politika/djela/tijela" dojmila se kao političko kazalište, iako je ona bila nešto dosta različito ako se taj izraz shvati u njegovom uobičajenom smislu angažiranog kazališta koje je samo politička zajednica, tj. *polity*, ili ima poticajnu poruku kao *policy*, ili ima politiku u smislu *politics* kao svoj predmet ili problem. Različito od političkog kazališta u bilo kojemu od ta tri smisla, koja su sva veoma široka a ipak preuska, predstava je pokazala da, zahvaljujući medijima, sve postaje politika (ali isto tako postaje i ekonomija, kultura, sport itd.), a upravo zbog toga, jer je sve politika, više i nije politika; još važnije, zahvaljujući medijima, i kultura prestaje biti kultura, jer se – poput stalno ponovne izvedbe prvih taktova Beethovenove V. simfonije – pretvara u kič, s tim što se zbog korištenja tehničkih mogućnosti beskonačnog ponavljanja "dijalektički" niječe i kao kič (uostalom, taj se izraz više niti ne upotrebljava, osim afirmativno, primjerice u nedavno otvorenom butik u odjeće).

ta dolazi na vidjelo kompleksnost realnih društvenih odnosa, tako da ostaje evidentno da je realna društveno-politička stvarnost jedna iznimno zapetljana predstava."

[http://kamo.hr/pls/th/theatre.directing?i\\_direct\\_id=4002743&i\\_city\\_id=3372&i\\_to\\_pic\\_id=19&i\\_county\\_id=-1](http://kamo.hr/pls/th/theatre.directing?i_direct_id=4002743&i_city_id=3372&i_to_pic_id=19&i_county_id=-1)  
(očitano: 28. 11. 2011.).



Tako i kultura postaje samo mrlja u oku i vibracija u uhu koja više niti ne prikriva prazno. Dakako, takvom postaje i politika, koja je ionako medijalizacijom sve zagušila, pa tako i samu sebe.<sup>25</sup>

Iako je “Politika/djela/tijela” dobila Rektorovu nagradu Sveučilišta u Zagrebu (8. lipnja 2011.),<sup>26</sup> na svojoj reprizi (u “Vidri”) privukla je, kao i premijera, samo jednog nastavnika Fakulteta, a jednako toliko i druga predstava iste družine, naime, “Posljedica: Josip Aleksandar Lelas” (Dvorana MČUK, 30. ožujka 2012.).<sup>27</sup> (izuzme li se, ponovno, autor ovih redaka, koji više nije bio stalni nastavnik Fakulteta). *In dubio pro reo* dopušteno je zaključiti da je upravo izostanak, rečeno jezikom PR koji je danas njegovan u Fakultetu, fakultetske *brand recognition*, zaslužan za to da je druga

predstava rađena nastojanjem da se približi stalnome kazališnom gledateljstvu a time i kazališnim ocjeniteljima iz *culture naprosto*. Treća predstava, “Voice from Europe”, iste kazališne družine, prozване “FPZG Dramska skupina”, bila je satira, sva na engleskom, EU birokracije (izvedena na Akademiji dramske umjetnosti 28. lipnja 2013. i reprizirana, nakon što je i ona dobila rektorovu nagradu, 2014.). *In dubio* dopušteno je i u pogledu nje zaključiti da joj je uslijed izostanka fakultetskog priznanja kao vlastitog proizvoda nedostajalo upravo ono na čemu su temeljene “Yes Minister” i “Yes Prime Minister”, najbolje satire birokracije svih vremena (i najprodavnije britanske TV serije ikada), a u čemu bi studenti politologije i novinarstva morali biti *ex professo* obavješteniji od bilo koga drugog: *faction* (kad su autori te dvije serije iskoristili sve anegdote koje su saznali od samih birokrata, prestali su snimati (Lynn, 2011).

Sudeći po izloženom, izostanak fakultetske *brand recognition* mogao je biti taj koji je spriječio da se uz ustanovljene i priznate politologijske struke, a to su diplomacija i novinarstvo, ustanovi i treća, izražena kao kazalište no prenosiva u druge medije, od TV do nečega što se jedva može naslutiti. No, podjednako bi moglo biti uvjerljivo i drugo objašnjenje, a to je da je *brand recognition* treće politologijske struke izostala ne zbog toga što su njezini kazališni izdanci bili slabi u tome u čemu su morali biti snažni, a to je političko-artistički *faction*, nego zbog toga što su upravo u tome bili slabiji od matice hrvatske politologije, koja se tvorila u političku kulturu.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Iz prijedloga Sveučilištu u Zagrebu da se družini predstave dodijeli Rektorova nagrada.

<sup>26</sup> Bez ikakve zasluge pisca ovih redaka, koji je *ex post facto* i *pro forma* figurirao kao mentor predstave i pisac preporuke da joj se dodijeli Rektorova nagrada, uz sljedeće obrazloženje zašto se usudio odazvati pozivu da napiše preporuku: “Iako je moja jedina veza s kazalištem ta da sam povremeni kazališni gledalac, rado sam se odazvao pozivu ..... Ponajviše zbog toga što sam tijekom predstave sve više shvaćao da je ona možda jedan od najboljih proizvoda Fakulteta političkih znanosti, i to takav koji bi malo tko s Fakulteta prepoznao, a ja možda ipak mogu, zahvaljujući tome što sam ne samo politolog i nastavnik studija politologije i novinarstva Fakulteta nego, također, neuspješni muzičar, ali s iskustvom, nešto manje neuspješan pisac – pa čak i urednik – novinskih tekstova, a i nekakav sam pravnik. Tako mi je možda moguće da vidim spoj znanosti i umijeća te struke koji politolozi, obrazovani teorijski, možda vide ali ne cijene, a novinari za taj spoj niti ne haju.”

<sup>27</sup> Autori Petar Novaka i Arno Vinković, u izvedbi PoliDrame Dramska družina Fakulteta političkih znanosti.

<sup>28</sup> Primjer je numerološka analiza prinosa zašlužnog profesora Davora Rodina od njegovog nasljednika na fakultetskom skupu u počast Rodinu, u kojemu je izložena prva inačica ovog rada.

#### 4. Politička monokultura ili znanstveni pluralizam?

U mjeri u kojoj je ishodište matice hrvatske politologije institucionalizirane u Fakultetu političkih znanosti vjera u revoluciju i teoriju, sve veće zanimanje politologije za kulturu koje je preraslo u pretvaranje same politologije u kulturu, intelektualno je plodnije nego što bi to bila njezina vjernost vlastitom ishodištu. No, hrvatska politologija može pridonijeti hrvatskome demokratskom sazrijevanju (vidi 1. odsjek) samo tako da napravi puni krug, naime, tako da se, nakon ispravljanja preozbiljnog shvaćanja teorije okretanjem prvo političkoj znanosti i potom političkoj kulturi, okrene vlastitima zapostavljenim disciplinama, tj. političkoj ekonomiji i političkim insti-

tucijama, koje je moguće obnoviti samo tješnjim povezivanjem s ekonomskom i pravnom znanošću. Putokaz bi, u nedostatku boljih, mogla biti sljedeća misao, koja toliko vrijedi za politologe, pravnike, sociologe, historičare itd., koliko i za ekonomiste:

*Ne može biti velikim ekonomistom onaj tko je samo ekonomist...i (takav će) vjerojatno postati smetnjom ako ne i otvorenom opasnošću (Hayek, 1967; citirano u: Sharma, 2014:5).<sup>30</sup>*

Puni krug uključuje reintegraciju teorije i kulture te politologije unutar sebe i s drugim znanostima. Važnije, pretpostavlja da je smisao društvenih znanosti rješavanje društvenih problema, a ne njihovo promišljanje i stvaranje pukih simbola.

---

<sup>29</sup> Hayek, Friedrich v., *Studies in Philosophy, Politics and Economics* (Chicago IL: University of Chicago Press, 1967), cit. po Sharma, Soumitra, *Economics in an Awkward Corner*, ed. by M. Škare & D. Tomić (Pula: Juraj Dobrila University of Pula, 2014), na 5.

## LITERATURA

- Akvinski, T. (1990) *Suma teologije*, u: *O državi*. Zagreb: Globus.
- Allott, P. (2003) The emerging International Aristocracy. *New York University Journal of International Law and Politics* 35 (1): 309-339.
- Boban, Lj. (1974) *Maček i politika Hrvatske seljačke stranke 1928-1941: iz povijesti hrvatskog pitanja*, knj. 1. Zagreb: Liber.
- Brunner, H. (1906) *Deutsche Rechtsgeschichte*, Bd. 1 i 2. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Durfee, H. (ur.) (1974) *Analytic Philosophy and Phenomenology*. The Hague: Nijhoff.
- Gallie, W. B. (1956) Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society* 56: 167-198.
- Halton, E. (1992) The Cultic Roots of Culture, in: R. Muench i N. J. Smelser (ur.), *Theory of Culture*. Berkeley CA: University of California Press.
- Hayek, F. (1967) *Studies in Philosophy, Politics and Economics*. Chicago IL: University of Chicago Press.
- Heckathorn, D. (2003) Sociological Rational Choice, u: G. Ritzer, G. i B. Smart, B. (ur.), *Handbook of Social Theory*. London: Sage.
- Ihering, R. (1894) *Cilj u pravu*. Beograd: D. Š. K. S.
- Ilich, I. (2000) *Deschooling Society*. Marion Boyars.
- Joyce, J., *Ulysses*, [http://www.planetpdf.com/planetpdf/pdfs/free\\_ebooks/Ulysses\\_NT.pdf](http://www.planetpdf.com/planetpdf/pdfs/free_ebooks/Ulysses_NT.pdf) (15. 2. 2012.).
- Kant, I. (1984) *Kritika čistog uma*. Zagreb: Nakladni zavod Matice Hrvatske.
- Kant, I., (2000) Odgovor na pitanje: Što je prosvjetiteljstvo, u: *Pravno-politički spisi*. Zagreb: Politička kultura.
- Kasapović, M. (2007) Izlazak iz množine: kraj unutarnje institucionalne kolonizacije hrvatske političke znanosti, u: M. Kasapović (ur.), *Izlazak iz množine: stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Katekizam Katoličke Crkve* (1994) <http://www.hbk.hr/katekizam/ii/ii2ee3.html> (4. 2. 2015).
- Kelsen, H. (1916) Die rechtswissenschaft als Norm- oder als Kulturwissenschaft: Eine methodenkritische Untersuchung, u: *Schollers Jahrbuch fuer Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche*: 1181-1239.
- Kelsen, H. (1942) *Society and Nature: A Sociological Inquiry*. Chicago IL: The University of Chicago Press.
- Kolar, S. (2003) *Breza i druge pripovijetke*. Zagreb: Školska knjiga.
- Kopstein, J. i Lichbach, M. (ur.) (2000) *Comparative Politics Interests, Identities, and Institutions in a Changing Global Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Lasswell, H. i Kaplan, A. (1950) *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven CT: Yale University Press.
- Lynn, J. (2011) *Comedy Rules: From the Cambridge Footlightes to Yes, Prime Minister*. London: Faber & Faber.
- Mount, F. (2012) *The New Few or A Very British Oligarchy*. London: Simon & Schuster.
- Muench, R. i Smelser, N. J. (ur.) (1992) *Theory of Culture*. Berkeley CA: University of California Press.
- Nisbet, R. A. (1966) *The Sociological Tradition*. New York: Basic Book.
- O'Malley, J. W. (2004) *Four Cultures of the West*. Cambridge MA: Harvard Belknap Press.

- Padjen, I. (1978) Pravo i artikulacija političkih interesa: građansko naslijeđe i socijalistička demokracija. *Argumenti* 1 (1): 31-50.
- Padjen, I. (1987) Sociologija i moderno pravo. *Revija za sociologiju* 18 (3-4): 93-110.
- Padjen, I. (1998) Aristokracija i ustavna država. *Politička misao* 35 (3): 92-111.
- Padjen, I. (2010) Pravo na sjecištu politike, ekonomije i kulture (I.). *Politička misao* 47 (4): 108-134.
- Padjen, I. (2011) Pravo na sjecištu politike, ekonomije i kulture (II.). *Politička misao* 48 (1): 7-38.
- Piketty, T. (2014) *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Prado, C. G. (ur.) (2003) *A House Divided: Comparing Analytic and Continental Philosophy*. Amherst NY: Prometheus/Humanity Books.
- Rohe, K. (1994) *Politik – Begriffe und Wirklichkeiten: eine Einführung in das politische Denken*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Saegesser, B. (1975) *Der Idealtypus Max Webers und der naturwissenschaftliche Modellbegriff*. Basel: Druckerei Birkhaeuser.
- Schelling, F. W. J. (1907) *Vorlesungen über die Methode des akademischen Studiums*, u: *Werke*, sv. 2, Leipzig (<http://www.zeno.org/>).
- Schelsky, H. (1963) *Einsamkeit und Freiheit: Idee und Gestalt der deutschen Universitaet und ihrer Reformen*. Reinbeck b. H.: Rowohlt.
- Schiller, F. (1789) Was heisst und zu welchem Ende studiert man Universalgeschichte, *Mercur* (<http://www.willensbekundung.net/>).
- Sharma, S. (2014) *Economics in an Awkward Corner*. Pula: Juraj Dobrila University of Pula.
- Simon, D. (1997) Do We Still Need University? *Institute for Human Sciences Newsletter* 57: 11-13.
- Sommer, M. (1984) Muendigkeit, u: *Historisches Woerterbuch der Philosophie*, Bd. 6. Basel: Schwabe & Co.
- Stiglitz, J. (2012) *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York: Norton.
- Tatalović, S. (ur.) (2002) *Fakultet političkih znanosti, 1962-2002*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Taylor, M. (2006) *Rationality and the Ideology of Disconnection*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Turner, S. P. i Factor, R. A. (1994) *Max Weber: The Lawyer as Social Thinker*. London: Routledge.
- Turner, S. P. i Roth, P. A. (2003), Introduction. Ghosts in the Machine: Issues of Agency, Rationality and Scientific Methodology in Contemporary Philosophy of Social Science, u: S. P. Turner i P. A. Roth, P. A. (ur.), *Philosophy of the Social Sciences*. Oxford: Blackwell.
- Visković, N. (1990) *Pravo kao kultura: Egoiška teorija prava Carosa Cossija*. Rijeka: ICR.
- Weber, M. (1968) *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tuebingen: Mohr Siebeck.
- Weber, M. (1976) *Privreda i društvo*. Beograd: Prosveta.
- Weber, M. (1986) Objektivnost spoznaje u društvenoj znanosti i društvenoj politici, u: *Metodologija društvenih nauka*. Zagreb: Globus.
- Weber, M. (1989) *Protestantska etika i duh kapitalizma*. Sarajevo: Masleša.

## **Politics as Culture: Contribution of Political Science to Democratic Maturity**

**SUMMARY** The article discusses the contribution of Croatian political science to the development of democracy in Croatia. The focus of the analysis is the concept of culture which author talks about in five steps. In the first step it is understood in the modern key, in the second step as different for nature and in the third as different from society. In the fourth step author differentiates political culture from political economy and political institutions, but in the fifth part there is an attempt to show culture as a fundamental part of politics, policy and polity. On the basis of these insights author shows that the matrix of Croatian political science is more and more devoted to scientific investigation of politics as culture as both study of political culture and as a source of development as politics as culture.

**KEY WORDS** political science in Croatia, culture, political culture

# *Studija*





# SUDIONIČKA DEMOKRACIJA. TREBAJU LI DEMOKRACIJI AKTIVNI GRAĐANI?

**Tihomir Cipek**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Primljeno: veljača 2015.  
Pregledni rad

**Sažetak** U tekstu su prikazane osnovne značajke koncepta sudioničke demokracije. Najprije se razlažu njezine teorijske osnove, koje se zasnivaju na kritici spoja liberalizma i predstavničke demokracije. Zatim se na primjeru SR Njemačke nastoji pokazati na koji način taj model demokracije funkcionira u industrijskim poduzećima. U idućem dijelu rada tematizira se relativno nov sustava sudioničkog odlučivanja o načinu trošenja gradskog proračuna koji je započeo u Brazilu. Na kraju se propituje odnos između suvremenih sredstava komunikacije i načela sudioničke demokracije, te se izlažu prigovori kojim je model sudioničke demokracije najčešće izložen.

**Ključne riječi** sudionička demokracija, Njemačka, Brazil, sudioničko odlučivanje

Polazište rasprava o sudioničkoj demokraciji jest stav da je volja naroda u predstavničkoj demokraciji zarobljena od strane ekonomskih i političkih elita, pa narod, dakle građani, zapravo ni o čemu ne odlučuju. Tvrdi se da su se vodstva političkih stranaka pretvorila u otuđenu političku klasu koju ne zanima ostvarivanje općeg dobra, nego isključivo njihovi privatni interesi. Predstavnička demokracija je u krizi i treba nešto mijenjati – ta je teza rodno mjesto teorije sudioničke demokracije. Može se odmah ustvrditi i da je to s demokracijom jednostavno tako; ona je zapravo uvijek

u nekoj vrsti krize. Naime, ako su građani pasivni, kritizira se njihova apatija koja polako obezvrjeđuje ključne demokratske političke institucije (političke stranke, izbore, parlament itd.), i vlast prepušta oligarhiji. Ako su građani aktivni, sudjeluju, demonstriraju, govori se o tomu da će svojom energijom uništiti stabilnost političkog sustava i ravnotežu između njegovih institucija. Dakle, s demokracijom nikada nije baš dobro. Uostalom, još je Aristotel kritizirao demokraciju kao strukturalno vrlo nestabilan oblik vladavine i zalagao se za politički poredak u kojem bi se spojili i uravnote-

žili demokratski i oligarhijski element. Ali zašto je rasprava o krizi demokracije danas toliko prisutna u javnosti? Što je u toj raspravi novo?

Na početku treba istaknuti da demokracija nije samo nekakav puki apstraktni ideal, nego je to politički poredak koji nastoji omogućiti neometano funkcioniranje tri ključna procesa: a) smjenu vlasti i društvene promjene mirnim putem; b) djelotvornu civilnu kontrolu vlasti kako bi se spriječila njezina zloupotreba; i c) sudjelovanje građana u procesu političkog odlučivanja. Danas je postalo očito da su posljednje dvije zadatke dovedene u pitanje. Nema dvojbe da je danas demokracija jedina igra u gradu, ali je problem što je sve manje ljudi želi igrati. Pokazalo se, naime, da građani na izborima mogu promijeniti političare, ali ne i politiku. Ta nepromjenjivost politike kao da je oduzela smisao demokratskom odlučivanju građana. Dio teoretičara smatra da se odluke više ne donose u demokratskoj političkoj proceduri, nego iza guste zavjese, skriveno od pogleda građana, neposrednom pogodbom između političke klase, lobiističkih skupina krupnog kapitala i tobože neideologiziranih timova eksperata. Kritičari današnjeg načina funkcioniranja demokratskog poretka stoga tvrde da demokracija zapravo ne omogućuje vladavinu naroda, nego vlast globalnog financijskog kapitala, koju podržavaju nacionalne političke elite, dok su građani zapravo potpuno isključeni iz procesa političkog odlučivanja. Tvrđi se da je nastupilo vrijeme postdemokracije (Crouch, 2004).

Ne moramo dijeliti pomalo pesimističan stav o dobu postdemokracije, ali čak i ako optimistički tvrdimo da je zapravo nastupilo doba neodemokracije (Beyme, 2013), nedvojbeno je da se demokratski politički poredak uvelike mi-

jenja. Te promjene mogle bi se sabrati u nekoliko točaka. Prvo, odvija se sukob, neka vrsta hrvanja, doduše još uvijek grčko-rimskim stilom, između globalnih institucija i nacionalnih država. To se neizbježno odražava i na značajke demokracije. Demokracija je, naime, poredak koji je povijesno, a i institucionalno vezan uz nacionalne države. Sve su demokratske institucije, poput parlamenta, izbora, stranaka, osmišljene da bi djelovale unutar granica države. Danas svjedočimo da transnacionalno kretanje kapitala, robe, novca i ljudi te moć međunarodnih institucija slabi moć nacionalne države, a time i demokraciju. Pokazalo se da je upravo država onaj pravi politički oblik unutar kojega su se ostvarila demokratska načela i izgradile demokratske institucije. Država je utjelovljenje narodnog suvereniteta i politički oblik izvršavanja narodne volje, pa stoga usporedo sa slabljenjem moći države, slabi i mehanizam zaštite i izražavanja volje *demosa* (Hirsch i Voigt, 2009). Građani tako danas začuđeno promatraju kako se državna vlast koju su izabrali i koja bi ih trebala pitati za mišljenje, za njega, zapravo, uopće ne zanima. To nije ni čudno jer ona od mišljenja građana ovisi samo u vrijeme izbora. Vlade današnjih država moraju se naprotiv prilagođavati prognozama međunarodnih rejting agencija za koje donedavno građani nisu ni čuli. Narodu, dakle građanima, mehanizmi vlasti u rejting agencijama i međunarodnim institucijama, npr. MMF-u ili Svjetskoj banci, uopće nisu dostupni. Globalizacija je među ostalim potaknula i stvaranje nove "globalne klase" koja ne vidi da je upravo država izvorni prostor demokracije (Dahrendorf, 2002). Zbog globalizacije, dakle, slabi moć države, a samim time i djelotvornost funkcija parlamentarne demokracije. Drugo, došlo je i do promjena u

strukturi samog društva, odnosno do postepenog rastakanja civilnog društva. Demokracija je, naime, uspjela ublažiti i preoblikovati klasni sukob u parlamentarno sučeljavanje, a društveni sukobi su se sveli tek na nemilosrdno natjecanje među pojedincima. Načelo izvrsnosti, koje čini niz arbitrarnih, birokratski besmislenih postupaka kojima se stalno nešto navodno mjeri i vrednuje – danas se stoga primjenjuje u svim područjima ljudske djelatnosti prema načelu “od škole do tvornice”. Na taj način se dovodi u pitanje i funkcija političkih stanaka čija je zadaća da politički predstavljaju upravo različite, suprotstavljene društvene skupine. Društveni tabori više ne postoje, a u novom individualiziranome svijetu nestaje socijalne kohezije, koja je pretpostavka formiranja demokratskog poretka. Danas i istaknuti klasici liberalne političke misli poput lorda Dahrendorfa upozoravaju da “slobodno društvo ne treba isključivo kreirati bogatstvo, nego isto tako održavati solidarnost” (2000: 314). Taj problem nedostatka solidarnosti i društvene kohezije vezan je i uz pitanje državljanstva. Postavlja se naime i pitanje mogu li državljani jedne zemlje pripadati dvjema bitno različitim kulturnim ili vjerskim tradicijama, te ako mogu, je li to dobro ili loše za demokratski poredak? (Ravlić, 2014). Na ta pitanja nema jednoznačnih odgovora. Treće, demokracija traži da su građani aktivni, zainteresirani za sudjelovanje u javnom životu. Možemo ju odrediti i kao sustav koji pred sebe postavlja ostvarivanje određenih ciljeva. Ostvarenje ciljeva traži ulaganje određene energije, a ona izostaje ako su građani apatični. Apatija građana je posljedica djelovanja političkih i ekonomskih elita koje zanemaruju njihovu volju. Građani vladajućim elitama idu pomalo na živce. Ako i postoji problem na čijem rješavanju građani in-

zistiraju, pa ga elite ne mogu zanemariti, nastoje ga riješiti na sudu, a ne u demokraciji primjerenoj političkoj proceduri. Pravnici stoga postaju tobožnja zamjena za parlamentarne zastupnike, a parlament, kao mjesto u kojemu bi se trebala čuti narodna volja, nastoji se zamijeniti sudnicom. Sudovi u današnje vrijeme, dakle, ne odlučuju o tome što nije dozvoljeno, niti određuju kaznu za nedozvoljene postupke, nego određuju što se mora raditi. Na taj način zapravo preuzimaju funkciju zakonodavca te se bave onim čime bi se trebali baviti građani putem svojih parlamentarnih zastupnika, uzurpirajući tako zadaću demokratske politike. Sud se javlja kao lažna zamjena za parlament, a pravo kao lažna zamjena za politiku. Na takve okolnosti građani, pak, odgovaraju biranjem populističkih stranaka koje im obećavaju da će se njihova volja konačno poštovati. Četvrto, izgleda da smo došli u situaciju u kojoj predstavnička demokracija više nije tako neupitan oblik političkog organiziranja kao što je to nekada bio. Štoviše, očigledno je da se danas postavlja pitanje o mogućnosti uspostavljanja novih institucionalnih oblika u kojima bi se iskazivao sukob interesa. Upravo koncept sudioničke demokracije nudi neka nova institucionalna rješenja, koja bi možda mogla omogućiti građanima da bolje nego do sada iskazuju svoju političku volju. Osnovna teza pri tomu je svakako ta da pravi odgovor na krizu demokracije može biti samo još više demokracije. I to demokracije koja omogućuje građanima da uistinu odlučuju. Teorija sudioničke demokracije nastoji ponuditi upravo tu mogućnost. Kako to čini, i čini li to dobro, pitanja su na koja ću nastojati odgovoriti u ovome tekstu.

Ideja da demokracija nije samo vladavina za građane, nego da je prije svega riječ o poretku koji bi trebao omogućiti

vladavinu samih građana – u središtu je teorije sudioničke demokracije. Zagovornici toga modela demokracije smatraju da se sudjelovanje građana u odlučivanju ne treba ograničiti isključivo na razinu političkih institucija, nego se demokratska načela trebaju primjenjivati i u privredi. Polazi se od već spomenute teze: da prihvatimo li stav da je demokracija dobra za društvo, onda još više demokracije ne može biti štetno, nego upravo obrnuto, cijelom društvu može donijeti samo boljitak. U obrazlaganju svoje teorije zagovornici sudioničke demokracije u osnovi polaze od snažne kritike liberalne teorije demokracije, koja prema njihovu mišljenju inzistira isključivo na predstavničkoj demokraciji, a čime se demokraciju zapravo svodi na puko natjecanje između političkih i ekonomskih elita. Taj tip kritike predstavničke demokracije javio se kasnih šezdesetih i ranih sedamdesetih godina pokušavajući dati teorijsko utemeljenje zahtjevima politički lijevo orijentirane javnosti. Ljevica je tražila više socijalne jednakosti i više demokracije. Zahtjev za daljnjim razvijanjem demokracije ogleđao se u sloganu “sva vlast narodu”, odnosno građanima. Zastupnici teorije sudioničke demokracije tvrde da se unutar političkog poretka trebaju provesti institucionalne reforme koje će omogućiti i potaknuti građane da što više sudjeluju u procesima političkog odlučivanja (Pateman, 1970, 2012; Cook i Morgan, 1971; Macpherson, 1977; Bachrach i Botwinick, 1992). Oni smatraju da bi se uz pomoć većeg sudjelovanja građana u demokratskim procesima spriječilo da se demokracija pretvori u oligarhiju. Pri tomu polaze od stava da se predstavnička demokracija, zasnovana na liberalnoj ideologiji neizbježno pretvara u sustav u kojemu bogata manjina vlada nad većinom. Kako bi se to spriječilo ističu da se

načelo sudioništva treba primjenjivati i u privredi, pa bi bilo dobro da se u poduzećima uvede neka vrsta radničkog samoupravljanja ili suodlučivanja. Upravo navedeno širenje načela participacije na sferu rada razlikuje sudioničku od direktne demokracije. Iako neki zagovornici sudioničke demokracije poput Mathera (1995) ili Sawarda (2001) ističu povezanost tog tipa demokracije s neposrednom demokracijom, a neki ova dva modela demokracije, kao npr. Becker (1981) u potpunosti poistovjećuju, ipak ih je potrebno razlikovati. Sudionička demokracija se dakle, za razliku od neposredne, zalaže za šire oblike građanskog odlučivanja u svim područjima društvenog života, dok se neposredna prije svega usmjerava isključivo na uža politička pitanja.

Diskusiju o sudioničkoj demokraciji započela je američka politička filozofkinja Carole Pateman knjigom “*Participation and Democratic Theory*” (1970). Istaknula je da je u korijenu teorije sudioničke demokracije kritika liberalne ideologije i predstavničke demokracije. U središte svoje rasprave stavila je kritiku Schumpeterove teorije demokracije. Pateman prije svega naglašava da nisu točne njegove tvrdnje prema kojima su klasične teorije demokracije, koje zagovaraju široko sudjelovanje građana u odlučivanju, previše normativne i stoga utopističke, jer tobože nisu utemeljene na empirijskim istraživanjima. S pravom ismijava ideju da bi svaka teorija trebala biti empirijski potvrđena te ističe da ni Schumpeterova teorija demokracije, na koju se liberali toliko pozivaju, nije proučena nikakvim empirijskim istraživanjima.<sup>1</sup> Naravno, jasno ističe da to nije ni bilo moguće. Jednostavno, prvo izdanje

<sup>1</sup> Opširnije o Schumpeterovoj teorije demokracije vidjeti Downs (1957).

njegove knjige “Kapitalizam, socijalizam i demokracija” objavljeno je 1943. godine kada još nije bilo značajnih empirijskih istraživanja. Problem Schumpeterove teorije nije dakle njezina nedostatak empirijska potvrda, smatra Pateman, nego to što Schumpeter u svome radu zanemaruje teorijski doprinos Jeana Jacquesa Rousseaua i Johna Stuarta Mila, zbog čega jednostavno ne zamjećuje osnovnu vrijednost demokracije, a ta je da upravo građani u njoj trebaju imati ključnu ulogu. Umjesto toga svodi ulogu građana isključivo na biranje parlamentarnih zastupnika. Štoviše, Schumpeter čak i zazire od masovnog sudjelovanja građana u demokratskom procesu, pa ironično tvrdi da jedino kretanje mase može biti stampedo. U teorije demokracije koje zaziru od građana, pa demokraciju prepuštaju obrazovnim i imućnim elitama, Pateman ubraja i shvaćanja Roberta Dahla (1956) i Giovannia Sartoria (1962). Suprotno od njihova shvaćanja koje ne mari za teoriju Jeana Jacquesa Rousseaua, Pateman se u razlaganju svoje teorije sudioničke demokracije izričito poziva na Rousseaua, kojeg navodi kao “teoretičara sudioništva *par excellence*” (Pateman, 1970: 22). Naime, dok je za liberale društveni ugovor čista formalnost koja je potrebna samo zato da bi pojedinci napustili prirodno stanje (u kojem je na djelu, kako to ističe Hobbes, rat svakog protiv svakog), u Rousseauovoj je političkoj teoriji upravo suprotno – društveni ugovor je osnova potpuno novoga političkog poretka. Društvenim ugovorom se konstituiraju novo suvereno tijelo, oblikuje se potpuno nova politička zajednica. U toj novoj političkoj zajednici, sudjelovanje građana u politici ne znači samo njihovo glasanje na izborima, nego prije svega njihovo aktivno sudjelovanje u donošenju političkih odluka (Pateman, 1970: 24). Središnja funkcija građanskog sudioništva je obra-

zovna, a građanin se obrazuje sudjelovanjem. Samo sudjelovanjem građana u političkom procesu može se razviti odgovoran pojedinac koji ima smisao za zajedničko dobro (Pateman, 1970: 24-25). Također, ističe se da sudjelovanje u odlučivanju jača osjećaj slobode građana jer građani imaju priliku vidjeti da svojim trudom mogu na nešto utjecati. Na posljetku, sudioništvo snaži pripadnost pojedinca političkoj zajednici, i na taj mu način daje osjećaj sigurnosti, te jača njegov osjećaj društvene solidarnosti. Zahvaljujući svojem sudjelovanju u politici građanin ima mogućnost vidjeti da je narod uistinu suveren, jer sam donosi zakone u skladu s kojima će živjeti (Pateman, 1970: 26-27). Te ključne ideje teorije sudioničke demokracije koje je još sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća postavila Carole Pateman ponavljaju se i u današnjoj raspravi o razvoju demokracije. Zagovornici sudioničke demokracije smatraju da se navedene ideje i danas trebaju uzimati u obzir pri izgradnji novih političkih institucija te da se one trebaju oblikovati tako da se omogući sudjelovanje građana u političkom odlučivanju. Ideal sudioničke demokracije je dakle, aktivan građanin. No zašto su građani uglavnom pasivni? Zašto im se ne sudjeluje u politici? Pateman problem vidi u načinu na koji liberalna teorija tumači njihove političke obaveze. Smatra da se zbog dominacije liberalne ideologije promijenio način razumijevanja odnosa između građana i države. Dok se politička obaveza nekad shvaćala kao odnos između građana i države, dakle od dolje prema gore i obrnuto, danas se ona shvaća horizontalno, kao odnos između samih građana. Taj naglasak na apsolutnoj važnosti odnosa između pojedinaca rezultirao je dogmom o političkoj korektnosti i dominacijom ekstremnog individualizma. Sukob koji se nekada odvijao između društvenih klasa,

danas se pretvorio u natjecanje između pojedinaca. Taj cendravi pojedinac kojemu je ljeti uvijek nepodnošljivo vruće, a zimi uvijek nepodnošljivo hladno, u središtu je današnje dominantne političke ideologije centra i uživa veliku pažnju suvremenih medija. Interesi pojedinca su zahvaljujući liberalizmu proglašeni svetom, nedodirljivom činjenicom, tvrde teoretičari sudioničke demokracije (Wampler, 2007), i zbog toga je ideja solidarnosti i zajedničkog građanskog djelovanja u potpunosti potisnuta iz javnog diskursa. Tomu je tako, ističe ona, jer liberalna teorija ne želi vidjeti da su interesi i vrijednosti građana snažno međusobno povezani, te da su isto tako duboko povezani s načinom na koji se oblikuje struktura demokratskih institucija. Riječ je o tome, tvrdi Pateman, da se odnos građana i političkih institucija mora sagledati u cjelini. Na tragu tog zahtjeva teoretičari sudioničke demokracije smatraju da se načelo sudjelovanja građana u odlučivanju valja primjenjivati i u sferi rada, djelovanju udruga civilnog društva te na lokalnoj razini. A u najnovije vrijeme razmatraju se i mogućnosti koje pružaju novi elektronski načini komunikacije. Demokracija, naime, nije pojmljena isključivo kao oblik političkog poretka, nego se definira i kao oblik komuniciranja između građana i političkih institucija (Pateman, 1985). U teoriji sudioničke demokracije demokracija nije definirana isključivo kao politički poredak, nego se poima i kao "oblik života" (Schmidt, 1998: 236). Ističe se ideja da bi građani aktivno sudjelovali u političkom životu, kada bi se u tu svrhu razvile nove institucije i mogućnosti (Zittel, 2007: 13). Područja društvenog djelovanja koja bi trebala biti zahvaćena procesima sudioničke demokracije pritom se različito određuju. Dio teoretičara smatra da bi se sudionička demokratizacija trebala u konačnici ipak

ograničiti na klasičan prostor politike (Holland-Cunz, 1998). Drugi se dio pak zalaže da se sudjelovanje građana proširi i na radne odnose (Pateman, 1970), a neki zagovaraju da se na taj način odlučuje i o trošenju proračuna lokalnih upravnih i samoupravnih jedinica (Wampler, 2007). Bez obzira na navedene različite pristupe, jasno je da teorija sudioničke demokracije naglasak stavlja na izgradnju institucija i političke kulture koje će omogućiti da građani sudjeluju u procesu političkog odlučivanja. Pritom se naglašava kako za to trebaju biti ispunjeni sljedeći uvjeti: a) mogućnost sudjelovanja građana mora se odnositi na sva područja donošenja odluka, dakle, ukoliko je to moguće, valja se omogućiti da sudionici mogu utjecati na područja koja sami smatraju važnim za demokratski proces; b) sudioništvo ne može biti ograničeno od neke više instance; c) djelotvorno sudioništvo ne podrazumijeva samo glasanje o predloženim rješenjima nekog problema, nego i predlaganje rješenja i iznošenje na dnevni red novih pitanja; d) sudjelovanje građana u političkom procesu mora biti neposredno; e) sudjelovanje i doprinos svakog pojedinca demokratskom procesu trebaju se jasno moći vidjeti, a rezultati se moraju javno istaknuti, jer je u tom slučaju građanska participacija efikasnija (Lindner, 1990: 16).

Cilj aktivnog građanskog sudjelovanja u političkom odlučivanju jest da građani kroz proces sudjelovanja razviju snažniji osjećaj međusobne solidarnosti i pripadanja istoj političkoj zajednici. Zajedništvo i smisao za opće dobro razvijaju se – tvrde zagovornici sudioničke demokracije – sudjelovanjem građana u političkom procesu. Sudjelovanje će tako poticati novo sudjelovanje i na taj će način demokracija stvarati demokra-



ciju (Barber, 1984: 265).<sup>2</sup> Ponovo se treba zapitati zašto su građani politički pasivni? Jedan od mogućih odgovora jest da je to rezultat njihova racionalnog ponašanja. Zašto bi izlazili na izbore ili na druge načine sudjelovali u političkom životu, trošeći svoje vrijeme, kada uvijek drugi – politička i ekonomska klasa – odlučuju umjesto njih. Politička apatija nije stoga rezultat slabog interesa građana za politiku, tvrde zastupnici ove teze, nego njihova uvida u realne odnose moći i zatvorenu strukturu političkih institucija. Zbog toga treba formirati nove, koje će omogućiti građanima da se angažiraju, ističu zagovornici sudioničke demokracije.<sup>3</sup> Nove demokratske institucije trebale bi se ustrojiti na radnom mjestu i na razini lokalne uprave i samouprave. Pri tomu se polazi od stava da su međuljudski odnosi koji se oblikuju na radnom mjestu ključni oblik političke socijalizacije građana. Na svojem radnom mjestu građani mogu najbolje naučiti kako sudjelovati u procesu odlučivanja, zašto je njegovo sudjelovanje važno, i koji rezultate može donijeti. Upravo sudioničkom demokracijom na radnom mjestu mogu se razviti potrebne vještine socijalne suradnje, ne samo u svakodnevnom, nego i u političkom životu (Pattman, 1970; Bachrach i Botwinick, 1992; Warren, 1993).

<sup>2</sup> Ova teza slična je Habermasovoj teoriji autonomnog pojedinca, koja pojedinca snažno povezuje s njegovom društvenom odgovornošću (Habermas 1962, 1992, 1998).

<sup>3</sup> Teorija sudioničke demokracije ne navodi na koji bi se način povezale institucije i političko ponašanje. Zagovornici sudioničke demokracije jednostavno smatraju da će svijest građana o važnosti politike biti dovoljan motiv koji će ih potaknuti na veći politički angažman. Naravno, može se tvrditi i sasvim suprotno, da građani ne sudjeluju u politici jednostavno zato jer imaju druge interese koje smatraju daleko važnijima.

Model sudioničke demokracije u sferi radnih odnosa prikazat ćemo na primjeru politike Savezne Republike Njemačke. Taj primjer može nam biti osobito zanimljiv jer se radi o zemlji s najjačom ekonomijom unutar Europske unije i jednoj od ekonomskih svjetskih sila. Njemačko radno zakonodavstvo već od 1951. godine traži da se u industrijskim poduzećima s više od tisuću zaposlenih formira neka vrsta savjeta poduzeća. U tim savjetima su zastupljeni predstavnici vlasnika i predstavnici radnika te "neutralni predstavnici" (zapravo predstavnici države). Oni zajedno sudjeluju u donošenju odluka unutar nadzornog vijeća, odnosno u odboru poduzeća. (U Hrvatskoj bi bila riječ o sudjelovanju predstavnika radnika u nadzornom odboru poduzeća.) Nakon zakona iz 1951. slijedi zakon o poduzećima iz 1952. godine, a koji je u skoro istom obliku prenesen u Zakon o takozvanom "trećinskom sudjelovanju" (*Drittelbeteiligungsgesetz*), donesen 2004. godine. Prema tom Zakonu u poduzećima s više od petsto zaposlenih, trećina članova nadzornih odbora mora biti sastavljena od predstavnika zaposlenika, dok dvije trećine čine predstavnici vlasnika poduzeća, odnosno dioničari. Načela sudioničke demokracije u Saveznoj Republici Njemačkoj najbolje, pak, dolaze do izražaja u Zakonu o suodlučivanju iz 1976. godine. Riječ je o Zakonu koji je danas na snazi, a odnosi se na sva poduzeća s više od dvije tisuće zaposlenih. U nadzornim odborima tih poduzeća u jednakom broju moraju biti zastupljeni zaposlenici i poslodavci.<sup>4</sup> Na spomenutim zakonima temelji se njemačka sudionička demokracija u području radnih od-

<sup>4</sup> Njemačka lijevo orijentirana politička teorija smatra da bi se broj poduzeća na koje se zakon odnosi trebao povećati. Argument za tu tezu daje Demirović (2007: 39).



nosa. Nadzorna vijeća u kojim predstavnici zaposlenika imaju pravo suodlučivanja obavezno se moraju konzultirati o pitanjima koja se tiču socijalne i kadrovske politike poduzeća, a i kod pitanja vezanih uz zapošljavanje i otpuštanje radnika. Kada se radi o strateškom poduzetničkom odlučivanju od strateškog značaja koje traži posjedovanje velikog stručnog znanja, nadzorno vijeće ima ograničene mogućnosti odlučivanja. Dakle, pravo suodlučivanja zaposlenika ograničava vladavinu uprave prvenstveno na području radnih odnosa. Riječ je o nastojanju da se pomoću radničkog suodlučivanja omogući postizanje kompromisa između interesa zaposlenika i poslodavaca. Taj sustav Njemačka i dalje njeguje. U bivšoj zapadnoj Njemačkoj 47% svih zaposlenih radi u poduzećima u kojima postoji savjet poduzeća s radničkim suodlučivanjem, u bivšoj istočnoj Njemačkoj taj je broj 38% (Bontrup, 2006: 31). Smatra se da je upravo uspješno postizanje kompromisa između radnika i poslodavaca, koji potiče sudionička demokracija, jedan od razloga uspjeha njemačke ekonomije.<sup>5</sup>

Uz to što predano podržavaju radničko suodlučivanje ili samoupravljanje, zagovornice modela sudioničke demokracije izrazito se zalažu za daljnji razvoj sustava lokalne demokracije. Pri tome se

polazi od stava na osnovi kojeg se treba uzeti u obzir politička volja pojedinaca, koja iako na nacionalnoj razini možda i ne može imati veliku težinu, na lokalnoj razini može biti presudna. Naime, mali broj sudionika političkog procesa u lokalnim sredinama povećava važnost sudjelovanja svakog pojedinca (Wolfe, 1985). Zbog toga se naglašava značaj lokalne samouprave te se nastoji postići da se niz odluka, koje su se donedavno donosile na nacionalnoj razini, u budućnosti donose na lokalnoj. Također se predlaže uvođenje novih mehanizama neposredne demokracije poput opoziva već izabраниh parlamentarnih poslanika (Cronin 1999). Zagovornici sudioničke demokracije predlažu i oblikovanje institucija u kojima bi obični građani odlučivali ili barem davali mišljenje i o pitanjima od nacionalnog značaja. Ta bi institucija trebala biti što vjerniji odraz socijalne strukture samog društva, dakle struktura socijalne strukture samih građana (Burnheim, 1985). No, to su već dugo prisutne teze. Novost je ideja da se načela sudioničke demokracije trebaju primjenjivati i kod odlučivanja o raspodjeli gradskog budžeta – dakle, i odlučivanje o načinu trošenja novca jedinica lokalne uprave i samouprave ovisilo bi o volji građana. Prvi primjer toga tipa sudioničke demokracije dolazi iz Brazila. U toj su državi gradske vlasti Porto Alegra predvođene Strankom rada (PT), kojoj pripada i sadašnja predsjednica Brazila Dilma Rousseff, omogućile građanima da sudjeluju u odlučivanju o trošenju gradskog proračuna. Pokazalo se da se proračun trošio racionalno, u svrhu povećavanja javnog dobra zajednice, a u gradu je porastao broj škola, dječjih vrtića, parkova i drugih sadržaja javne namjene.<sup>6</sup> Suprotno od nekih pesimistič-

<sup>5</sup> Broj štrajkova u Njemačkoj je, među ostalim zahvaljujući i sudioničkoj demokraciji u poduzećima, relativno mali. Između 2000. i 2007. u Njemačkoj se zbog štrajkova prosječno izgubilo pet radnih dana godišnje na tisuću zaposlenih, u Francuskoj je bila riječ o 103 radna dana, a u Španjolskoj o 173. Zbog prodora neoliberalnih dogmi vezanih uz politiku štednje broj štrajkova njemačkih radnika se sa 60 u 2004. godini povećao na 214 u 2014. godini. <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/384248/umfrage/jaehrlich-durch-streiks-ausgefallene-arbeitstage-nach-laendern/> (Pristupljeno 8.5.2015)

<sup>6</sup> U teoriji sudioničke demokracije ističe se da se demokracija može ojačati procesom uče-

kih prognoza, građani su odlučivali racionalno jer su kroz raspravu najprije dobro ustanovili koje su potrebe lokalne sredini najvažnije, te kojim redoslijedom i u kojim iznosima ih treba financirati. Proces odlučivanja vrlo je jasno uređen, a započinje izborom zastupnika građana u odbor koji će odlučivati o proračunu. U drugoj fazi zastupnici uz pomoć stručnjaka predlažu plan proračunske potrošnje. Nakon toga građani odlučuju hoće li se prijedlog prihvatiti. Na kraju, institucije gradske uprave provode dogovoreni plan. Istraživanja provedena u Brazilu nedvojbeno su pokazala da je ovaj tip sudioničke demokracije doveo da uravnoteženije javne potrošnje, veće transparentnosti, te da je čak uspio povećati sudjelovanje siromašnijih i relativno lošije obrazovanih građana u poli-

---

nja. Polazi se od teze da se ljudi ne radaju kao građani, nego da pojedinac postaje građaninom procesom socijalizacije koji podrazumijeva učenje (Zittel, 2007: 11). Zbog toga je pitanje o načinu uvođenja i razvoja djelotvornog političkog obrazovanja u središtu teorije sudioničke demokracije. To je usko povezano s raspolaganjem s dva resursa: slobodnim vremenom i znanjem. Riječ je o važnim dobrima koje svi građani ne posjeduju u jednakoj mjeri. Zbog toga se treba ponovo postaviti pitanje kako će se prosječni građanin, zaokupljen zbrinjavanjem egzistencije svoje obitelji, zainteresirati da stalno i aktivno sudjeluje u politici. Naime, čak i kada bi građani bili spremni odvojiti vrijeme za sudjelovanje u odlučivanju, pitanje je posjeduju li svi znanje koje je za to prijeko potrebno. Jasno je da tu nije riječ isključivo o proceduralnim elementima, jer se čak i kada se institucije i zakoni usklade s idejom sudioničkog građanstva, treba zapitati žele li građani uistinu aktivno sudjelovati u političkom odlučivanju (Münkler 1997). Vidi, <http://www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/where-has-it-worked/>; <http://www.yesmagazine.org/issues/what-would-democracy-look-like/562> (Pristupljeno 22. 4. 2014.).

tičkom odlučivanju (Wempler, 2007). No, isto tako je izašlo na vidjelo da mladi ljudi, kao i oni sa nižom razinom obrazovanja, i dalje pokazuju relativno malu spremnost da sudjeluju u političkom odlučivanju. Ono što je možda još i važnije jest da je postalo sasvim jasno da je samo manji dio brazilskih političkih elita spreman poticati sudioničku demokraciju. Zbog toga se taj tip demokracije primjenjuje u samo oko 2,5% jedinica lokalne uprave. Usprkos tome što nije šire primjenjivan u praksi, ovaj je tip odlučivanja pokazao da su određene promjene moguće. Primjena sudioničke demokracije vezana uz način trošenja gradskih proračuna proširila se i na neke gradove u drugim područjima svijeta. Treba istaknuti da je i dalje riječ o relativno skromnom broju od oko samo 1500 gradskih i lokalnih uprava. Zanimljivo je da se od 2011. godine sudioničko građansko odlučivanje o potrošnji dijela gradskog budžeta primjenjuje i u, po mišljenju nekih, pravom glavnom gradu svijeta, New Yorku. Potaknuta američkim primjerima razvila se i diskusija o mogućnostima i potrebi primjene sudioničke demokracije u gradovima država članica Europske unije (Lindgren i Persson, 2011). Očigledno je da se teorija sudioničke demokracije nastoji i dalje razvijati i dopunjavati empirijskim istraživanjima koja bi omogućila da se precizno ukaže na potrebne preduvjete i rezultate primjene mehanizama sudioničke demokracije. Ograničena primjena instituta sudioničke demokracije, prema mišljenju dijela teoretičara, proizlazi iz skepse koju prema ovom modelu ima većina pripadnika političke klase. U ovom se tumačenju ističe da demokratsku politiku prvenstveno pokreće sukob interesa između političkih elita. Zbog toga politička klasa uključivanjem građana u političko odlučivanje zapravo samo želi dodatno legitimirati svoju po-

litičku poziciju, dok im je dobit za građane i cijelo društvo sasvim sporedna (Rahat i Hazan, 2007). Optimističke teze da će građani više sudjelovati u politici zahvaljujući elektronskom načinu komunikacije također se nisu pokazale točnim. Pri tomu se polazilo od teze da će se sudjelovanje građana u procesu političkog odlučivanja povećati smanje li se troškovi koje građani moraju za svoje sudjelovanje "platiti" (Zittel, 2007: 21). Isticalo se da se troškovi sudjelovanja u demokratskom procesu znatno smanjuju zahvaljujući mogućnosti postavljanja informacija na internetu. Internet se počeo proglašavati novim mjestom razvoja sudioničke demokracije. Takav stav je potaknuo opširne rasprave oko korištenja i značaja glasovanja elektronskom poštom. No, diskusija je pokazala da elektroničko glasovanje zapravo nije anonimno. Potpuno je jasno da se jako dobro zna s koje je adrese došao određeni glas ili neka druga informacija, a nije se još pronašao ni način kako bi se spriječila krađa nečijeg elektronski danog glasa (Gibson, 2001). Treba dakle zaključiti da ništa još nije tako pouzdani iskaz nečije političke volje kao odlazak na biralište i zaokruživanje rednog broja na glasačkom listiću. I tu nije riječ isključivo o biranju. Izlazak na biračko mjesto ujedno predstavlja i način na koji građanin iskazuje svoje povjerenje prema političkim institucijama svoje države. Riječ je ujedno i o načinu na koji pojedinac pokazuje da cijeni vrijednosti političke zajednice kojoj pripada. A upravo je to bit modela sudioničke demokracije. Zagovornici sudioničke demokracije polaze od antropološkog optimizma, pa vjeruju da će ljudi sudjelovati u politici ako vide da njihove političke odluke neposredno utječu na njihovu budućnost (Becker, 1981: 6).

Naravno, teorija sudioničke demokracije izazvala je vrlo zanimljivu disku-

siju (Dryzek, 2000; Kielmansegg 1977; Pettit, 2008; Rayan, 2008; Sartori 1987; Zittel i Fuchs 2007). Rasprava je sadržavala i snažnu kritiku. Kritičari prije svega ističu da bi primjena ovog modela demokracije, upravo zbog nastojanja da se što više građana uključi u proces odlučivanja, u konačnici zapravo mogla dovesti do tiranije manjine. Naime, kritika naglašava da bi zainteresirana i informirana manjina korištenjem mehanizama sudioničke demokracije svima ostalima mogla nametnuti svoju volju. Štoviše, postoji opasnost da bi se, ukoliko bi mobilizacija i sudjelovanje građana bili postignuti na osnovi stavova koji ne prihvaćaju temeljne liberalno-demokratske vrijednosti, u pitanje doveo i sam demokratski poredak. Kritika također navodi da model sudioničke demokracije jednostavno nije razvio dovoljno dobre mehanizme informiranja i obrazovanja građana, pa oni često ne posjeduju ni potrebne informacije, niti nužno znanje. Zbog toga su njihove odluke često jednostrane jer ne uvažavaju društveni i ekonomski kontekst njihove primjene te ne vode računa o posljedicama svog odlučivanja (Lindner, 1990). Naime, građani često nisu svjesni da njihove odluke na duži rok mogu imati nepoželjne posljedice na ekonomiju ili na socijalnu sigurnost građana. Riječju, kritičari smatraju da bi sudionička demokracija dovela do vladavine populista. Na te prigovore je odgovorila Carole Pateman koja je ustvrdila da za razliku od populizma koji samo želi promijeniti položaj građana u političkom sustavu, sudionička demokracija želi obrazovanjem formirati novog građanina, zainteresiranog za politiku koji poštuje osnovne vrijednosti demokratskog političkog poretka (2012: 15-17).

Najčešći je prigovor upućen antropološkoj osnovi teorije sudioničke de-

mokracije, koja prema mišljenju kritičara daje suviše optimističnu sliku čovjeka. Čovjek nije uvijek ili je vrlo rijetko altruistički orijentiran; upravo obrnuto, gotovo je uvijek zainteresiran isključivo za vlastitu dobit. Ovi kritičari smatraju da se na neke duboke antropologijske značajke jednostavno ne može utjecati promjenama institucionalnog okvira političkog djelovanja (Sartori, 1987; Kielmansegg, 1977). Kritičari također tvrde da teorija sudioničke demokracije precjenjuje znanja i spremnost građana da sudjeluju u procesu odlučivanja. Većini građana politika nije među prvim područjima interesa (Fuchs, 2000; Deth 2000). Istovremeno, kritika nastoji dokazati da motiv za sudjelovanje u politici nije uvjetovan institucionalnim okvirom, nego prvenstveno društvenim i ekonomskim prilikama. Obrazovaniji i informiraniji građani su jednostavno zainteresiraniji za politiku i češće su spremni sudjelovati u političkom odlučivanju od siromašnijih i manje obrazovanih. Prema mišljenju kritičara pokazuje se da je ekonomski i društveni razvoj neke zemlje puno važniji za razinu participacije građana u politici, nego promjena institucionalnog okvira u koju vjeruju zagovornici sudioničke demokracije. Štoviše, postavlja se i ključno pitanje kako bi bila predstavljena politička volja građana koji pak ne žele na taj način sudjelovati u demokratskom procesu, nego se jednostavno uzdaju u svoje političke predstavnike? Nema naime nikakve dvojbe da su i oni ravnopravni građani, iako ne žele biti aktivni. Njima se također trebaju osigurati prava i omogućiti da iskažu svoju političku volju, a

to nas vraća na tezu o nedvojbenim prednostima predstavničke demokracije, kako naglašavaju kritičari sudioničke demokracije. Prigovori se odnose i na nedostatnu analizu konteksta i uvjeta koji su potrebni da bi se povećalo sudjelovanje građana u političkom odlučivanju, kao i na to da sama teorija kako pojedine institucije sudioničke demokracije djeluju na ponašanje građana nije dovoljno empirijski potvrđena. Ukratko, kritičari smatraju da se radi o u praksi neprovjerenom, utopijskom konceptu demokracije, koji zastupaju sanjari koji ne vide realni svijet života (Pieterse, 2001), tim više što se u današnje vrijeme globalizacije traži da se političke odluke donose brzo i racionalno. Stoga je značaj ishoda odluka potpuno potisnuo značaj načina na koji su one donesene. To je postalo sporedno, a u središte je došlo pitanje o sposobnosti demokratskih institucija da djelotvorno donose odluke. Ako je tomu tako, treba postaviti pitanje treba li demokraciji još uvijek narod? Zagovornici sudioničke demokracije bi odgovorili da treba, ali ne kao strastvena gomila, nego kao skupina odgovornih, informiranih i obrazovanih građana koji sudjeluju u politici. Bez obzira na različita stajališta, mislim da se možemo složiti da demokracija ima smisla samo ako omogućuje građanima da donose političke odluke. Tada slučaju sudionička demokracija može biti korisna dopuna predstavničkoj, i u tome ne bi trebalo biti ništa sporno. Ali, možda je njihalo definitivno krenulo na liberalnu stranu, pa narod demokraciji doista više nije potreban?

## LITERATURA

- Bachrach, P. i Botwinick, A. (1992) *Power and Empowerment. A Radical Theory of Participatory Democracy*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Barber, B. (1984) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Beyme, v. K. (2013) *Von der Postdemokratie zur Neodemokratie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bontrup, H. J. (2006) Die Wirtschaft braucht Demokratie, u: Bontrup H. J. i Müller, J. (ur.) *Wirtschaftsdemokratie, Alternative zum Shareholder-Kapitalismus*. Hamburg: VSA, 10-48.
- Becker, T. L. (1981) Teledemocracy: Bringing Power Back to the People. *The Futurist*, December: 6-9.
- Burnheim, J. (1985) *Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Cook, T. E. and Morgan, P. M. (ur.) (1971) *Participatory Democracy*. San Francisco, CA: Canfield Press.
- Crouch, C. (2004) *Post-democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Demirović, A. (2007) *Demokratie in der Wirtschaft. Positionen, Probleme, Perspektiven*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Dryzek, J. S. (ur.) (2000) *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, J. (1995) *The Voice of the People*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Fuchs, D. (2000) Demokratie und Beteiligung in der modernen Gesellschaft: Einige demokratietheoretische Überlegungen, u: O. Niedermayer and B. Westle (ur.) *Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 250-280.
- Fung, A. i Wright, E. O. (ur.) (2003) *Deepening Democracy*. London: Verso.
- Gibson, R. (2001) Elections Online: Assessing Internet-Voting in Light of the Arizona Democratic Primary. *Political Science Quarterly*, 116: 561-583.
- Habermas, J. (1962) *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Neuwied: Luchterhand.
- Habermas, J. (1992) Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik, u: H. Münkler (ur.) *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*. München: Piper.
- Habermas, J. (1998) *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hall, P. A. i Taylor, R. C. R. (1996) Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Hauptmann, E. (2001) Can Less Be More? Leftist Deliberative Democrats' Critique of Participatory Democracy. *Polity*, 33 (3): 397-421.
- Kielmansegg, P. G. (1977) *Volkssouveränität*. Stuttgart: Klett.
- Kubicek, H. (1996) Allgemeiner Zugang und informatielle Grundversorgung, u: J. Tauss i sur. (ur.) *Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Herausforderungen und Perspektiven für Wirtschaft, Recht und Politik*. Baden-Baden: Nomos.
- Lindgren, K. O. i Persson, T. (2011) *Participatory Governance in the EU: Enhancing or Endangering Democracy and Efficiency?* Basingstoke: Palgrave Macmillan City.



- Lindner, C. (1990) *Kritik der Theorie der partizipatorischen Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mather, J. (1995) What are the Democratic Impediments to Participatory Democracy. *Politics*, 15: 175-182.
- Macpherson, C. B. (1977) *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Münckler, H. (1997) Der kompetente Bürger, u: Klein, A. i Schmalz-Bruns, R. (ur.) *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 153-172.
- Ordeshook, P. C. (1995) Institutions and Incentives. *Journal for Democracy*, 6: 46-60.
- Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, C. (1985) *The Problem of Political Obligation. A Critique of Liberal Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Pateman, C. (2012) Participatory Democracy Revisited. *Perspectives in Politics*, 10 (1): 7-20.
- Pettit, P. (2008) Participation, Deliberation, and We-thinking, u: O' Neill, D. i sur., *Illusion of Consent, Engaging with Carole Pateman*, 185-204.
- Pieterse, J. N. (2001) Participatory Democratization Reconciled. *Futures*, 33: 407-422.
- Pitkin, H. F. (1967) *The Concept of Representation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Poster, M. (1995) *The Second Media Age*. Cambridge: Polity Press.
- Rahat, G. i Hazan, R. Y. (2007) Political participation in party primaries: increase in quantity decrease in quality? u: Zittel, T. i Fuchs, D. *Participatory Democracy and Political Participation Can participatory engineering bring citizens back in?* London: Routledge 57-72.
- Ryan, A. (2008) Participation Revisited: Carole Pateman vs. Joseph Schumpeter, u: O' Neill, D. i sur., *Illusion of Consent, Engaging with Carole Pateman*, 185-204.
- Rheingold, H. (1993) *The Virtual Community. Homesteading on the Electronic Frontier*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Riker, W. H. i Ordeshook, P. C. (1968) A Theory of the Calculus of Voting. *American Political Science Review*, 62: 25-43.
- Rousseau, J. J. (2012) *Društveni ugovor. O podrijetlu i temeljima nejednakosti među ljudima*. Zagreb: Feniks knjiga, 2012.
- Salisbury, R. H. (1975) Research on Political Participation. *American Journal of Political Science*, 19: 323-341.
- Sartori, G. (1987) *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Saward, M. (2001) Reconstructing Democracy: Current Thinking and New Directions. *Government and Opposition*, 36: 559-581.
- Schumpeter, J. A. (1981) *Kapitalizam, socijalizam i demokracija*. Zagreb: Globus, 1981.
- Walker, J. L. (1966) A Critique of the Elitist Theory of Democracy. *American Political Science Review*, 60: 285-295.
- Wampler, B. (2007) *Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Warren, M. (1996) Deliberative Democracy and Authority. *American Political Science Review* 90 (1996): 46-60.

- Warren, M. (1993) Can Participatory Democracy Produce Better Selves? Psychological Dimensions of Habermas's Discursive Model of Democracy. *Political Psychology*, 14: 209-234.
- Wilhelm, A. (2000) *Democracy in the Digital Age*. New York: Routledge.
- Zittel, Th. (2001) Elektronische Demokratie – Planskizze für eine Demokratie des 21. Jahrhunderts? *Neue Politische Literatur*, 46: 433-470.
- Zittel, Th. (2004) Partizipative Demokratie und Politische Partizipatio, u: Kaiser, A. i Zittel, Th. (ur.) *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift fuer Peter Graf Kielmansegg*. Wiesbaden: VS Verlag fuer Sozialwissenschaften.
- Zittel, Th. i Fuchs, D. (2007) *Participatory Democracy and Political Participation Can participatory engineering bring citizens back in?* London: Routledge.

#### Radovi dostupni na internetu

- [http://siteresources.worldbank.org/IN-TEMPowerment/Resources/14657\\_Particip-Budg-Brazil-web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/IN-TEMPowerment/Resources/14657_Particip-Budg-Brazil-web.pdf) (25. 3. 2015.)
- <http://www.yesmagazine.org/issues/what-would-democracy-look-like/562> (23. 3. 2015.)
- <http://www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/where-has-it-worked/> (23. 3. 2015.)

### Participative democracy. Does democracy needs active citizens?

**SUMMARY** The article shows basic characteristics of participative democracy. First part is devoted to its theoretical foundations that are derived from its criticism of liberalism and parliamentary democracy. Using the case study of Germany the article explores how this model functions in the context of industrial companies. In the next part the article discusses the new system of participatory decision-making on city budgeting in Brazil. In the last part the author explores the relationship between contemporary modes of communication and principles of participatory democracy, and criticism that this model of democracy faces.

**KEY WORDS** participatory democracy, Germany, Brazil, participatory decision-making



# *Recenzije i prikazi*



# KAPITAL U 21. STOLJEĆU\*

## Razlozi velike popularnosti Pikettyjevih teza i njihove zamke

Svjetski popularni francuski ekonomist Thomas Piketty uspio je početkom ove godine u onome što nije pošlo za rukom ostalim planetarno popularnim ekonomistima današnjice. Naime, knjiga *Kapital u 21. stoljeću* koja tematizira gotovo inherentne sile kapitalizma koje djeluju prema sve većoj ekonomskoj nejednakosti, rasprodana je u više od 1,5 milijun primjeraka diljem svijeta u samo godinu dana. Viralni karakter cijele priče prije svega treba zahvaliti kombinaciji "prave osobe u pravo vrijeme na pravom mjestu" imajući na umu intuiciju većine ekonomista i laika o razmjerima izazova ekonomske nejednakosti prije samog objavljivanja knjige, kao i briljantnoj marketinškoj strategiji Harvard University Pressa. Spomenuta strategija izdavača iskoristila je duh vremena nakon globalne financijske krize izvlačenjem, povećanjem i zacrvenjivanjem riječi 'kapital' preuzete iz dužeg naslova sa svrhom stvaranja aluzije na opus Karla Marxa, premda autor u konačnici ne zastupa marksističko viđenje političke ekonomije. Tek manji dio popularnosti može se pripisati eventualnoj epohalnosti i kvaliteti knjige koja sigurno ne može imati pretenzije da bude uz bok klasicima poput Smithovog *Bogatstva naroda* ili Keynesove *Opće teorije*.

Brzom širenju rasprava oko Pikettyjeve knjige također su doprinijeli visokoprofilirani političari i eksperti diljem svijeta te je nejednakost označena kao jedan od ključnih rizika za svjetsku stabilnost prema ocjenama Svjetskog gospodarskog foruma. Prema podacima OECD-a nejednakost je od sredine 1980-ih do sredine 2000-ih porasla u 16 od 20 promatranih ekonomija. U isto vrijeme nejednakost je rapidno rasla na tržištima u nastajanju poput Rusije, Kine i Indije dok je svega nekoliko većih ekonomija poput Brazila i Meksika bilježilo izraženiji pad nejednakosti usred već početno vrlo visokih razina nejednakosti.

Ono što je svakako zanimljivo s obzirom na količinu medijski podignute prašine jest podatak Hawkingova indeksa prema kojemu se svega 2,4% čitatelja odmaknulo dalje od 26. stranice *Kapitala u 21. stoljeću*, dok je omniprezentni erotski roman *Pedeset nijansi sive* ipak prošao bolje s iščitanošću od 25%. Stoga kontrast navedenih podataka očito govori u prilog tezi o postojanju grupnog pritiska u akademskoj i široj zajednici kako bi se ostalo u trendu kada su u pitanju iznimno kompleksna ekonomska pitanja, neovisno o analizi kvalitete stvorenih i iznesenih stavova. Upravo u parcijalnom i površnom čitanju Pikettyja s jedne strane, te nekritičkom davanju

\* Thomas Piketty, *Kapital u 21. stoljeću*, Profil knjiga, Zagreb, 2014., 740 str.

kredibiliteta svim njegovim tezama s druge strane, treba tražiti izvore problema prilikom kreiranja javnih politika koje će se nositi s izazovom nejednakosti ukoliko za to postoji povoljan politički moment i društveni konsenzus. Ključan preduvjet adekvatne terapije tj. kreiranja javnih politika koje će moći polučiti kombinaciju pravičnosti i ekonomske efikasnosti jest u kvalitetnoj dijagnozi problema. Stoga će pokušaj cjelovitije analize brojnih izvora problema rastuće nejednakosti u odnosu na Pikettyjev pristup biti nit vodilja ovoga prikaza.

### **Ateorijski postavljeni i izostavljeni mehanizmi povećanja/smanjenja nejednakosti**

Kao što je već rečeno u prethodnom odjeljku, glavni zadatak ovog prikaza jest skretanje pozornosti bivšim i potencijalnim čitateljima na neka vrlo problematična mjesta Pikettyjeve argumentacije. Ona se prije svega odnose na mehanizme pomoću kojih autor pokušava objasniti svoj relativno pesimističan stav *apropos* mogućnosti da sile inherentne kapitalizmu djeluju u smjeru veće konvergencije i smanjenja nejednakosti. Osim toga, prijeko je potrebno skrenuti pozornost na izostanak iznimno važnog mehanizma kojega Piketty uopće ne spominje, a od presudne je važnosti u objašnjenju nekoliko međupovezanih trendova u protekla tri desetljeća: rastuće zaduženosti privatnog sektora, rastuće dohodovne nejednakosti, rastućeg omjera bogatstva i dohotka koji identificira i sam Piketty, te pada kamatnih stopa u zadnja dva desetljeća. Naime, spomenuti mehanizam treba upravo tražiti u raspravi o specifičnoj prirodi novca i karakteru suvremenih monetarnih i financijskih aranžmana u gotovo svima razvijenim ekonomijama i onima na putu

razvoja. Nažalost, Thomas Piketty u knjizi napisanoj na više od 570 stranica samo na dva mjesta spominje novac i niti jednom ne ulazi dublje u raspravu o prirodi suvremenog monetarnog sustava kao uzroka i katalizatora povećanja omjera bogatstva i dohotka. No prije nego što krenemo na elaboraciju Pikettyjevih slabosti potrebno je ukratko sažeti njegovu logiku i središnje premise.

### **Dva povijesna zakona kapitalizma kao pokretači nejednakosti**

Pikettyjeva knjiga vrti se oko njegova dva povijesna zakona kapitalizma od kojih prvi tvrdi da je udjel dohotka od kapitala u ukupnog nacionalnog dohotku određen umnoškom omjera ukupnog bogatstva i nacionalnog dohotka ( $k$ ) te stope povrata na kapital ( $r$ ) ( $r \cdot k = y$ ). Ovdje je više riječ o običnoj makroekonomskoj definiciji, a ne o društvenom procesu ekvivalentnom pomicanju tektonskih ploča. Drugi zakon kapitalizma stipulira da je kroz povijest moguće identificirati višu stopu povrata na kapital u odnosu na visinu stope ekonomskog rasta ( $r > g$ ) što nužno vodi prema većem udjelu dohotka od kapitala u odnosu na dohodak od rada te sve većem omjeru bogatstva i nacionalnog dohotka ( $W:Y$ ). Ovo je naročito važno zapažanje ako znamo da je dohodak od kapitala uvijek nejednakije raspodijeljen od nadnica. Usprkos tome što autor na nekoliko mjesta uzgredno spominje sile konvergencije i sile divergencije prema manjoj/većoj nejednakosti ipak je njegov *forte* pesimističnog karaktera s obzirom na crne prognoze kapitalizma budućnosti kao patrimonijalnog kapitalizma. U tom tipu kapitalizma faktor naslijeđa ima ogromnu ulogu u generiranju gotovo apokaliptičkih razmjera nejednakosti među isključenom većinom i privilegi-

ranom manjinom te sprječavanju socijalne pokretljivosti. Iako Piketty govori o silama konvergencije i silama divergencije, on nažalost ostavlja "crnu kutiju" nejednakosti gotovo netaknutom odustajanjem od identificiranja porijekla sila koje utječu na visinu povrata na kapital ( $r$ ) i visinu ekonomskog rasta ( $g$ ). Iz toga je vidljivo da Pikettyjevoj knjizi jednostavno nedostaje razrađena politička teorija. Naime, same ekonomske sile koje Piketty karakterizira kao ukorijenjene u institucionalne aranžmane mogu biti jedino shvaćene kao politički fenomen. U tom svjetlu, Pikettyjevo rješenje za problem rastuće nejednakosti koje se oslanja na neselektivno progresivno oporezivanje dohodaka i bogatstva u svrhu ostvarenja redistributivno definirane pravednosti otvara mnoge političke i ekonomske probleme. Štoviše, oslanjanje na takav tip oporezivanja ima enorman potencijal da izazove kontraefekt čak s aspekta ostvarenja cilja smanjenja nejednakosti, apstrahirajući efekt takvih mjera na ekonomsku efikasnost. Značajno oporezivanje dohotka od kapitala vrlo vjerojatno vodi smanjenju sredstava za štednju i investiranje što se, pak, kasnije zbog njihove relativne oskudnosti manifestira u obliku viših kamatnih stopa i opet nas vraća na početak.

### **Neke od osnovnih slabosti 'Kapitala u 21. stoljeću'**

Ovakvi dalekosežni zaključci o imperativu progresivnog oporezivanju kao ultimativnog oružja u arsenalu *policy-makera* usmjerenih prema smanjenju nejednakosti svakako zaslužuju daleko veću dozu kritičke pozornosti u odnosu na postojeću razinu debate u domaćim medijima i akademskim krugovima (čast izuzecima!). To je posebno važno imajući na umu da kritike Pikettyjevih teza ne

dolaze isključivo iz tabora zagornika 'tržišnog fundamentalizma' (npr. sljedbenici Roberta Lucasa) već i od autora poput nobelovca Josepha Stiglitz i vrsnog ekonomista Jamesa Galbraitha koji se svrstavaju u američku liberalnu, odnosno europsku socijaldemokratsku tradiciju.

Naime, u godinama uoči izbijanja globalne financijske krize proučavanje nejednakosti bilo je marginalizirano od ekonomskog *mainstreama*, što najbolje simboliziraju izjave Martina Feldsteina i Roberta Lucasa. Feldstein, profesor ekonomije na Sveučilištu Harvard, okarakterizirao je poziv prema koncipiranju redistributivnih politika kao "pakostan egalitarizam" dok je Lucas, nobelovac sa Sveučilišta Chicago, smatrao da "ne postoji ništa toliko otrovno za zdravu ekonomsku znanost kao fokus na pitanje distribucije". U tom kontekstu, velika Pikettyjeva zasluga u razdoblju nakon izbijanja globalne financijske krize sastoji se u minucioznom radu na prikupljanju podataka i njihovoj rekonstrukciji na temelju proučavanja poreznih spisa koji pokrivaju dobar dio zadnjih 150 godina. No, opasnost koja se krije u Pikettyjevoj logici objašnjenja porasta nejednakosti jest u objektivnom riziku donošenja rješenja koja prelaze u drugu krajnost, nakon godina ignoriranja brzog porasta nejednakosti kao političkog, etičkog i ekonomskog problema. Stoga je na ovome mjestu potrebno iznijeti najosnovnije slabosti Pikettyjeve analize:

- Generalizacija i traženje univerzalnih zakona kapitalizma zanemarujući lokalne institucionalne faktore, njihov endogen razvoj i specifične odnose moći u svakoj zemlji (kapitalizam u Uzbekistanu je bliži ekonomskom uređenju Sjeverne Koreje nego kapitalizmu u Švicarskoj)
- Definicija kapitala koji autor miješa s pojmom bogatstva kao monetarno

- izražene neto vrijednosti koja uključuje više od kapitala kao faktora proizvodnje
- Nedostatak empirijskih činjenica koje potkrepljuju da je povijesna stopa povrata na kapital 4-5% i time viša od stope ekonomskog rasta (investicijske strategije i uspjesi nekoliko američkih sveučilišnih zaklada poput Harvardove koje Piketty uzima kao primjer nisu reprezentativan uzorak) i nerealne pretpostavke da su takve stope održive usred rastuće akumulacije kapitala (zakon opadajućih prinosa)
  - Generalizacija o povijesnim zakonima kapitalizma, povijesnom fenomenu starom skoro 180 godina, u okolnostima u kojima je gotovo 1/3 toga razdoblja obilježena tendencijom pada nejednakosti
  - Zanimarivanje uloge same prirode novca i kreditnog ciklusa koji povećava omjer bogatstva i dohotka stvaranjem novih zajmova (štednja iz postojećeg dohotka i investiranje ne može objasniti rastući omjer bogatstva i dohotka u nizu zemalja poput SAD-a i Australije)
  - Zanimarivanje razlikovanja značenja profita i rente, tj. "zaslužnog" i "nezaslužnog" dohotka čije se razlikovanje može pratiti u doba nastajanja klasične političke ekonomije (A. Smith, D. Ricardo, J. S. Mill) pri čemu profit predstavlja legitimnu kompenzaciju rizika aktera koji je poduzeo neku tržišnu aktivnost sa svrhom koja povećava ukupno ekonomsko blagostanje
  - Neprecizno i naizmjenično korištenje pojma kapitala i pojma bogatstva ekvivalent je zabijanju autogola ne samo agendi koju promiče intelektualna ljevica, već i agendi pro-tržišno orijentiranih liberala u odnosu na proponente korporatizma, zbog toga što se progresivnim porezima jednako cilja na one koji aktivno povećavaju fond kapitala kao i na one aktere koji uživaju porast nominalne vrijednosti postojećeg fonda kapitala
  - Simplificiranje mehanizma koji dovedi do porasta nejednakosti rezultira i neprikladnim pokušajima za njezinu kompresiju.

### **Priroda modernog monetarnog sustava i njegov utjecaj na nejednakost bogatstva te divergenciju bogatstva i dohotka**

Detaljnijom analizom omjera bogatstva i dohotka u razdoblju koje proučava Piketty, moguće je uočiti da u velikom broju zemalja postoji nemogućnost objašnjenja sve većeg povećanja bogatstva u odnosu na dohodak oslanjanjem na mehanizam štednje i investiranja. Ovaj mehanizam može se formalno izraziti kao:  $W_t + sY_t = W_t + 1$  (pri čemu  $W_t$  predstavlja bogatstvo u početnoj godini  $t$ ,  $sY_t$  obuhvaća dohodak koji ne podržava potrošnju već se akumulira u obliku štednje te  $W_t + 1$  predstavlja inkrementalni porast bogatstva u narednoj godini pod utjecajem kombinacije prethodne štednje i investicija). Ipak, nemogućnost zahvaćanja porasta spomenutog omjera ovim mehanizmom otvara potrebu za uvođenjem dodatnog mehanizma:  $W_t \times (1 + q) = W_t + 1$  pri čemu  $q$  predstavlja razliku u dinamici porasta cijena imovine koja čini bogatstvo (npr. cijene nekretnina) u odnosu na porast cijena dobara i usluga koje ulaze u izračun dohotka. Ova razlika u najvećoj mjeri je uvjetovana širenjem privatnog kreditiranja u svrhu stjecanja različitih kategorija imovine. U brojnim europskim zemljama moguće je ustanoviti da povećanje omjera bogatstva i dohotka korespondira s povećanjem omjera privatnog duga i BDP-a. U svrhu preciznijeg pojašnjenja izvora kreditiranja valja imati na umu da

u modernom monetarnom sustavu prema postavkama endogene monetarne teorije štednja (S) ne treba prethoditi investicijama (I), već investicije (I) mogu prethoditi štednji (S).

Nažalost, Piketty identificira isključivo središnje banke kao kreatore ponude novca, zanemarujući ogroman kreditni potencijal privatnih financijskih institucija, i za produktivne svrhe koje povećavaju blagostanje svih aktera, i za poticanje aktivnosti koje imaju čisti redistributivni efekt. Upravo u ovoj fleksibilnosti dereguliranog financijskog sustava koji omogućava relativno elastičnu ponudu kreditiranja i njezinoj kombinaciji s relativno neelastičnom ponudom zemljišta i nekretnina s lokacijskom premijom treba tražiti objašnjenje sve većeg raskoraka između bogatstva i dohotka. Podaci koji prikazuju strukturu duga privatnog sektora u razvijenim ekonomijama govore da 60-80% kredita čine hipotekarni krediti. Dakle, Piketty griješi kada termin kapital koristi praktički kao sinonim s pojmom bogatstvo jer u ovom prethodno navedenom scenariju ne dolazi do povećanja fonda produktivnog kapitala, već do povećanja monetarne vrijednosti postojećeg fonda kapitala. Pikettyju je naprosto promaklo obrazložiti fenomen financijalizacije suvremenih ekonomija te kombinacije financijske nestabilnosti i nejednakosti koju ona implicira.

Zaključno, knjiga *Kapital u 21. stoljeću* nije knjiga o kapitalu niti o kapitalu kako ga je podrazumijevao Marx; kao socijalnu, političku i legalnu kategoriju koja podrazumijeva odnos moći, niti o fizičkom kapitalu kao faktoru proizvodnje u neoklasičnom modelu ekonomskog rasta. Ona zapravo prati monetarno vrednovanje financijske i nefinancijske imovine, distribucije dotične imovine kroz vrijeme i prenošenje nasljedstva iz jedne generacije u drugu.

### **Izostanak identificiranja plauzibilnih političkih faktora koji ukazuju na glavne kanale povećanja nejednakosti te omjera bogatstva i dohotka**

Usprkos tome što Piketty poziva na oživljavanje političke ekonomije kao analitičkog i znanstvenog pristupa problemima suvremenog svijeta, po tom pitanju ostao nam je štošta dužan. Stoga ću na ovome mjestu ukratko rekapitulirati glavne uzroke porasta nejednakosti u posljednja četiri desetljeća poput: tehnološke revolucije koja povećava potražnju za visokoobrazovanim radnicima čija ponuda je relativno neelastična, porasta međunarodne trgovine povezane sa seljenjem proizvodnje u zemlje s jeftinijom radnom snagom, rastuće financijalizacije koja vodi prema većoj zastupljenosti udjela financijskih usluga i dohotka od istih u BDP-u respektivnih zemalja, promjene korporativnih aranžmana koji reguliraju visinu egzekutivnih kompenzacija, institucionalnih promjena poput promjene poreznog sustava koja favorizira određene skupine stanovništva i slabljenje pregovaračke snage zaposlenika u privatnom sektoru zbog slabljenja sindikalnog predstavnštva. Dodatni faktor koji produbljuje problem nejednakosti svakako se odnosi na sve manje responzivniji politički sustav u nizu razvijenih demokracija koji dovodi do toga da se otvara sve veći jaz između skupine birača o čijoj podršci ovisi rezultat izbora i medijskog birača.

Kumulativ prethodno navedenih faktora, od kojih su neki poput globalizacije i tehnologije impersonalne sile, rezultira porastom nejednakosti u nizu zemalja. No, usprkos gore navedenim društvenim procesima i njihovoj rezultanti, rapidno rastućoj nejednakosti, ona ne predstavlja nešto inherentno kapitalističkom sustavu proizvodnje kao što tvrde nekritički zagovornici Pikettyjevih rješenja.



Upravo suprotnu logiku iznose Paul Pierson i Jacob Hacker (2010) te Joseph Stiglitz (2012), koji uvjerljivo pokazuju da je rapidan porast nejednakosti moguće u najvećoj mjeri svesti na političke faktore (odabir političkih institucija, način postavljanja agende i organizacije koje imaju privilegirani pristup političkoj areni) koji utvrđuju raspodjelu političke i ekonomske moći, a koji se međusobno nadopunjavaju putem pozitivne povratne sprege. Naime, porast nejednakosti i stagnacija realnih nadnica za mnoge kategorije stanovništva ne predstavlja prirodni *modus operandi* kapitalizma jer kompetitivno tržište dovodi do uprosječivanja profitne stope. Na tom tragu je i misao rodonačelnika ekonomskog liberalizma Adama Smitha koji je tvrdio da je “profitna stopa niska u bogatim, a visoka u siromašnim zemljama, dok je najveća u onima koje najbrže srljaju u propast.” Osim toga, kompetitivno tržište nije sinonim sa dereguliranim *laissez-faire* tržištem, te je ono ukorijenjeno u odgovarajuće institucionalne aranžmane koji diferenciraju različite tipove ekonomskih aktivnosti.

Nažalost, Piketty u *Kapitalu u 21. stoljeću* implicite i dalje stoji na liniji da su svi dohoci u skladu s doprinosom pojedinca ili faktora proizvodnje konačnom proizvodu (marginalistička teorija) budući da se zalaže za preraspodjelu proizvedenih dobara i usluga kroz progresivne poreze. Pritom zanemaruje dosege modifikacije institucionalnog okruženja na *ex ante* smanjivanje nejednakosti koja pravi razliku među dohotcima preraspoređenih i kreativnih aktivnosti te stimulira potonje. Sve ovo čini moćnu protutežu Pikettyjevom pokušaju identificiranja univerzalnih zakona kapitalizma koji vode prema inherentnom povećanju nejednakosti, a što na kraju riskira “bacanje djeteta s prljavom vodom”.

## Zaključna misao

Tržišta ne postoje u socijalnome vakuumu i tržišna pravila rezultat su političkog procesa koji treba osigurati transparentnost, efikasnost i pravičnost, te nam je u ovome segmentu Piketty usprkos popularizaciji problema nejednakosti ostao puno dužan. Nažalost, posljednjih nekoliko desetljeća svjedočimo korozivnom djelovanju mnogih interesnih skupina orijentiranih prema rentijerskom ponašanju. Stoga u suočavanju s najvećim brojem prethodno navedenih faktora koji utječu na povećanje nejednakosti kreatori javnih politika nisu svedeni na beznačajne figure koje sa strane promatraju ireverzibilne društvene procese. Iz te perspektive problem današnjice nije definicija kapitalizma shvaćenog kao sustava koji počiva na dobrovoljnoj razmjeni i suradnji, privatnom vlasništvu i *fair* konkurenciji, već u njegovoj mutaciji prema korporatizmu, proliferaciji brojnih rentijerskih interesnih skupina od kojih najmoćnije čine financijske grupacije, te odbijanju društvene odgovornosti elita. Ključni izazov današnjice u razvijenim i zemljama u razvoju sastoji se u dizajniranju demokratskih političkih institucija koje će stvoriti ravnotežu između ekstrema “tiranije većine” i “tiranije manjine”. Upravo takva ravnoteža koja će zaštititi produktivnu manjinu od većine koja ju želi izvesti kao i obuzdati manjinu u pokušaju usvajanja oligarhijskih elemenata ponašanja i postajanja svrhom samom sebi, omogućit će držanje ekonomske nejednakosti u ekonomski stabilnim i socijalno prihvatljivim okvirima. Tek u takvim okvirima bit će moguće održati simbiotičku ravnotežu između ‘predatora’ i ‘lovine’ kao uvjeta reprodukcije društvenog eko-sustava i kapitalizma kao njegove matrice.

## LITERATURA

- Boucoyannis, D. (2013) The Equalizing Hand: Why Adam Smith Thought the Market Should Produce Wealth Without Steep Inequality. *Perspectives on Politics*. Vol.11, Nr. 04. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S153759271300282X>.
- Hacker, J. S. i Pierson, P. (2010) *Winner-Take-All-Politics: How Washington Made the Rich Richer – And Turned its Back on the Middle Class*. New York: Simon&Schuster Paperbacks.
- Milanović, B. (2011) *More or Less. Finance&Development*. Washington: IMF Publication Services.
- Piketty, T. (2014) *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press.
- Stiglitz, J. E. (2013) *The Price of Inequality*. New York & London: W. W. Norton & Company.
- Turner, A. (2012) *Economics After the Crisis*. Cambridge: The MIT Press.

*Kristijan Kotarski*



# THE ORIGINS OF POLITICAL ORDER\*

## POLITICAL ORDER AND POLITICAL DECAY\*\*

### I.

Američki politolog Francis Fukuyama hrvatskoj je znanstvenoj i stručnoj javnosti najpoznatiji po svojim radovima (1989; 1992) u kojima iznosi tezu o “kraju povijesti”. Slom komunizma, koji je i povod za nastanak tih radova, predstavlja za Fukuyamu dokaz da je politički poredak koji kombinira liberalnu demokraciju i kapitalizam pobijedio sve alternative te da predstavlja konačni oblik političko-ekonomskog ideološkog razvoja i ustrojstva suvremenih društava. Fukuyamina teza odmah je potaknula intenzivnu raspravu u koju su se uključili društveni znanstvenici, politički analitičari i političari iz različitih dijelova svijeta, pri čemu je dio rasprave bio i kritički intoniran. Čak i ako se akademska rasprava ostavi po strani, već i laičko praćenje političkih zbivanja u po-

sljednjih desetak godina sugerira kako se teza o “kraju povijesti”, a s njom i spoj liberalne demokracije i kapitalizma kao krajnji oblik evolucije političkih poredaka, suočava s nizom izazova.

S jedne strane svjedočimo sve višim razinama političke alijenacije, apatije i nezadovoljstva građana suvremenih društava. Visoke razine nezadovoljstva s praktičnim funkcioniranjem demokracije prisutne su u gotovo svim suvremenim demokracijama, a u sve većem broju tih država slabi i normativna potpora demokraciji koja podrazumijeva potporu demokraciji kao najboljem mogućem načelu političkog ustrojstva. S druge je strane recentna ekonomska kriza potaknula ponovno kritičko propitivanje aktualnog političko-ekonomskog ustrojstva suvremenih društava te razmišljanja o mogućim alternativnim putovima razvoja.

\* Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2011., 612 str.

\*\* Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2014., 698 str.

Uvažavajući takav razvoj situacije Fukuyama, u svojim kasnijim radovima u kojima se vraća temi “kraja povijesti” (2006; 2014a), ipak ne odstupa od svoje teze. U tim radovima navodi kako se jedan dio kritika njegove teze temelji na krivom razumijevanju pojma povijesti koji je koristio. Po Fukuyami, “kraj povijesti” ne znači da više nećemo svjedočiti važnim političkim zbivanjima i procesima, nego da će, dugoročno gledano, liberalna demokracija i kapitalizam postati prevladavajućim oblikom političkih poredaka. Drugim riječima, radi se o krajnjoj točki ideološke evolucije čovječanstva, a ono čemu ćemo svjedočiti, unatoč povremenim zastojima i regresijama, jest širenje tog načela na sve veće dijelove svijeta. Tako u recentnom radu (2014a) objavljenom u časopisu *Wall Street Journal* u povodu 25-godišnjice objavljivanja izvornog članka o “kraju povijesti” Fukuyama navodi da, uzimajući u obzir aktualno stanje suvremenih društava, možda i možemo raspravljati koliko brzo ćemo stići do kraja povijesti, ali kako on osobno nema sumnje o tome kakav tip društva nas tamo čeka.

Ostajući kod svoje izvorne teze o supremaciji modela koji povezuje liberalnu demokraciju i kapitalizam, Fukuyama u predgovoru drugom izdanju knjige *The End of History and the Last Man* (2006) navodi kako je ono što ga zanima analiza različitih razvojnih putova preko kojih se društva udaljavaju ili približavaju tome, za njega idealnom, tipu poretka. Upravo na tu analizu, odnosno problem političkog razvoja, Fukuyama će se usredotočiti u svom znanstvenom radu u nekoliko sljedećih godina, a rezultat tog rada opsežna je, u dva dijela objavljena studija o političkom razvoju. Prvi dio studije, pod nazivom *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, objavljen je 2011. godine, a drugi, *Political Order and Poli-*

*tical Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, krajem 2014. godine. Iako, dakle, objavljene u razmaku od tri godine te dvije knjige mogu se, s obzirom na sadržaj koji tematiziraju i korištenu metodologiju, promatrati kao jedinstvena studija.

Riječ je o intelektualno odvažnom i impresivnom radu u kojemu Fukuyama vješto kombinira i sintetizira brojne spoznaje i uvide iz antropologije, sociobiologije, povijesti i političke znanosti kako bi opisao povijest političkog razvoja. O kakvom zahvatu je riječ možda najbolje sugerira činjenica da njegova analiza geografski gledano obuhvaća globalnu razinu, a vremensko razdoblje od pojave čovjekolikih majmuna pa sve do suvremenog doba.

## II.

Polazeći od svoje normativne pozicije kombinacije liberalne demokracije i kapitalizma kao najboljeg mogućeg političko-ekonomskog poretka, Fukuyama iznosi tezu prema kojoj takav poredak mogu postići društva koja su tijekom povijesti uspjela razviti i kvalitetno uravnotežiti tri institucije.<sup>1</sup> Te tri institucije

<sup>1</sup> Fukuyama u novim studijama ne eksplicira detaljno tu normativnu poziciju, nego je ona polazišna osnova za povijesnu analizu kojom nastoji pokazati kako pojedina društva postižu taj, najbolji mogući poredak. Eksplicaciju razloga zbog kojih je upravo kombinacija liberalne demokracije i kapitalizma najbolji mogući poredak dao je u svojim prethodnim radovima (1992; 2006). U njima navodi kako je liberalna demokracija s kapitalizmom, ostavljajući po strani pitanje učinkovitosti, pravedniji sustav od bilo koje alternative. Takav sustav, odnosno njegove sastavnice, omogućava građanima da budu aktivni politički (demokracija) i ekonomski akteri (kapitalizam), uz istodobno osiguravanje njihovih temeljnih individualnih prava (liberalizam, odnosno vladavina prava).

su država, vladavina prava i odgovorna vlast. Drugim riječima, uspješna su ona društva u kojima postoji snažna i učinkovita vlast spremna poštivati vladavinu prava, a koja je istodobno odgovorna prema građanima.

Na koji način Fukuyama razumijeva navedene institucije? Pod pojmom države Fukuyama primarno razumijeva sustav javne uprave i javnih institucija putem kojeg država osigurava provođenje zakona na određenom teritoriju. Vladavini prava, drugu važnu instituciju, Fukuyama razumijeva na sljedeći način: "Možemo reći da vladavina prava postoji samo tamo gdje postoji skup zakona koji je iznad zakonodavnog procesa, u smislu da su pojedinci koji imaju političku moć ograničeni tim zakonima. To ne znači da oni koji imaju zakonodavnu moć ne mogu stvarati nove zakone. No ukoliko žele ostati u granicama vladavine prava, moraju te zakone usvajati na temelju postojećih zakonskih okvira, a ne na temelju vlastite volje" (2011, 234). Vladavina prava implicira, dakle, da će zakoni biti obvezujući ne samo za obične građane, već i za samog suverena, bilo da je riječ o carevima, kraljevima bilo demokratski izabranim političarima. U suvremenim političkim sustavima vladavina prava je najčešće institucionalizirana u obliku pisanih ustava u kojima se eksplicira izvor suvereniteta i jasno definira, a time i ograničava mogući opseg djelovanja vlasti.

Pod institucijom odgovorne vlasti Fukuyama razumijeva koncept širi od pojma demokracije. Odgovorna vlast podrazumijeva da oni koji su na vlasti vjeruju da su odgovorni građanima nad kojima vladaju i da interese građana stavljaju ispred svojih privatnih, partikularnih interesa. Takvo vršenje vlasti može se osigurati na nekoliko načina, od internaliziranja osjećaja moralne odgo-

vornosti vladara u njihovom odnosu prema podanicima, do klasičnih demokratskih procedura kao što su slobodni i poštenu izbori. Prvi tip odgovornosti prakticirao se u različitim društvima tijekom povijesti, no prisutan je, prema Fukuyami, i u nekim suvremenim autoritarnim sustavima kao što je, primjerice, Jordan. Suvremena demokratska društva odgovornost dominantno osiguravaju institucionalizacijom slobodnih i poštenih izbora koji građanima omogućuju da promijene vlast ako nisu zadovoljni s postojećim razinama odgovornosti.

Zašto Fukuyama smatra da su upravo te tri institucije presudne za uspješan razvoj i stabilnost političkih poredaka? Izgradnja snažne države bilo je rješenje za problem nepotizma plemenskih društava, no pojavom države problem nepotizma nije nestao, nego se premjestio u drugu sferu. Umjesto nepotizma utemeljenog u plemenskom srodstvu, dobivamo vladare koji koriste državnu moć da bi svojim srodnicima i prijateljima osigurali koristi. Stoga snažnu državu treba nadopuniti vladavinom prava koja ograničava političku moć onih koji obnašaju vlast. Drugi mehanizam kojim se osigurava da oni koji obnašaju vlast ne posegnu za korupcijom i klijentelizmom jest odgovornost vlasti građanima, u suvremenim društvima najčešće institucionalizirana kroz prihvaćanje demokracije. Na taj način želi se očuvati snažna država, ali se građanima omogućuje da promijene aktualne nositelje vlasti ako se ne ponašaju na adekvatan način.

Fukuyama prati razvoj tih institucija u pojedinim društvima, pri čemu je posebnost njegova rada u tome što, kako i naslovi knjiga sugeriraju, obuhvaća izrazito dugo vremensko razdoblje. Na taj način pokušava pojasniti zašto su i kako neka društva uspjela ostvariti uspješan

politički razvoj, u smislu stabilnog uravnoteženja triju spomenutih institucija, dok druga to nisu uspjela, ostajući zarobljena u nekim lošijim varijantama političkih poredaka.

Prema Fukuyami, tri spomenute institucije pojavljivale su se neovisno jedna o drugoj u različitim vremenskim razdobljima u različitim društvima. Tako se snažna i učinkovita državna vlast i državna uprava prvi put javljaju u Kini još u trećem stoljeću prije nove ere. Začeci vladavine prava mogu se prepoznati u Indiji, nekim državama Bliskog Istoka i pojedinim europskim društvima od 10. stoljeća pa nadalje, a načelo odgovornosti vlasti građanima, u svom ograničenom obliku, prvi se put počinje primjenjivati u Velikoj Britaniji u 16. stoljeću. Prema Fukuyami, tri institucije prvi put su u jednom društvu u isto vrijeme institucionalizirane upravo u Velikoj Britaniji krajem 18. stoljeća, a vrlo brzo nakon toga je kombinacija tih triju institucija implementirana i u Danskoj. Fukuyama smatra kako se ostatak povijesti političkog razvoja može promatrati kao niz uspješnih i neuspješnih pokušaja pojedinih društava da repliciraju ono što je ostvareno u Velikoj Britaniji i Danskoj.<sup>2</sup>

Fukuyamin rad predstavlja *tour de force* o povijesti političkog razvoja te će zasigurno privući pozornost društvenih znanstvenika zainteresiranih za navede-

nu temu. Međutim, knjige treba preporučiti i puno širem krugu čitatelja, jer se u njima, opisujući i objašnjavajući povijest političkog razvoja, otvaraju brojna pitanja važna i za suvremeni politički razvoj. U ostatku ovog prikaza tematizirat će se neka od tih pitanja.

### III.

Temeljni problem političkog razvoja za sva društva, povijesna, ali i suvremena, sastoji se po Fukuyami u prevladavanju patrimonijalizma. Patrimonijalizam počiva na urođenoj ljudskoj sklonosti da se u društvenim, pa onda i političkim odnosima, favoriziraju članovi vlastite obitelji i prijatelji. Političko ustrojstvo utemeljeno na patrimonijalizmu odupire se izgradnji institucija koje bi vodile do vladavine na temelju impersonalnih pravila. Zanimljivo je kako Fukuyama, oslanjajući se na recentne uvide iz sociobiologije, vidi ljudsku društvenost. Ona se, smatra on, temelji na dva glavna načela. Prvo proizlazi iz srodstva, odnosno kaže da će ljudi altruistično djelovati prema svojim genetskim srođnicima, pri čemu neka istraživanja iz sociobiologije i biologije sugeriraju kako se to načelo može izraziti na sljedeći način: altruistično djelovanje prema drugim ljudima bit će tim jače što je veći broj zajedničkih gena koje dijelimo s tim ljudima. Fukuyama navodi kako "je takvo ponašanje ustanovljeno u brojnim vrstama, od vjeverica do ljudskih bića, pri čemu je kod ljudi nepotizam ne samo socijalno nego i biološki uvjetovan" (2011, 42). Drugo načelo Fukuyama naziva recipročni altruizam, a pod njim podrazumijeva da će se pozitivni odnosi prema drugim ljudima razviti ako dođe do učestale i kontinuirane neposredne interakcije od koje obje strane imaju koristi. Fukuyamin recipročni altruizam drugo je ime

<sup>2</sup> Glavni je izazov političkog razvoja, kako navodi u uvodu svoje prve studije Fukuyama, "stići u Dansku". Pod tim autor podrazumijeva izgradnju prosperitetnog, dobro upravljanog društva koje kombinira liberalnu demokraciju i kapitalizam. Pritom se u svom radu autor puno manje bavi preporukama za postizanje takvog stanja, a puno više opisanjem i objašnjavanjem što je sve potrebno da bi se neko društvo moglo označiti kao "Danska".



za odnos kojeg možemo nazvati prijateljstvo. Ta dva načela predstavljaju prirodne oblike ljudske društvenosti.<sup>3</sup> Težnja da se resursi dodijele srođnicima i prijateljima stalno je prisutna u društvenim i političkim odnosima. Patrimonijalizam, odnosno patrimonijalni sustav, režim je u kojemu se politička regrutacija i distribucija javnih resursa dominantno temelje na tim načelima.

Patrimonijalizam je prema Fukuyami povijesni oblik lošeg političkog ustrojstva, a u suvremenim se društvima najčešće manifestira u obliku neopatrimonijalizma kojeg autor određuje na sljedeći način: "Neopatrimonijalna vlast ima izvanjski oblik suvremene države, s ustavom, premijerima, vladama, pravnim sustavom i formalnim pretenzijama na impersonalnost, no stvarno funkcioniranje vlasti sastoji se od podjele državnih resursa prijateljima i članovima obitelji" (2014b, 269). U takvom sustavu politički lideri formalno prihvaćaju institucije suvremene države, a u stvarno-

<sup>3</sup> Zašto su ljudi uopće počeli stvarati institucije? Fukuyama, analizirajući dostupne podatke, smatra kako je glavni poticaj za stvaranje institucija, pa onda i države, bilo natjecanje među grupama, pri čemu je to natjecanje često poprimalo oblik ratova. Pokazalo se da stvaranje snažnih i učinkovitih institucija pospješuje kolektivno djelovanje grupa. Stvaranje države i državnih institucija značilo je kraj političke mobilizacije i distribucije resursa na temelju plemenskog srodstva, no pritom Fukuyama ističe kako je vrlo važno osvijestiti da je ta "pobjeda" institucija nad urođenom sklonošću ljudske vrste prema patrimonijalizmu privremena i otvorena za osporavanje, o čemu navodi: "U trenutku nastanka države, srodstvo postaje prepreka političkom razvoju prijeteci da će političke odnose vratiti na razinu osobnih veza plemenskih društava. Stoga nije dovoljno razviti državu, već ta država mora izbjeći proces retribalizacije kojega ja označavam i pojmom repatrimonijalizacije (2011, 151).

sti vladaju kako bi osigurali privatne interese. Temeljna karakteristika neopatrimonijalnih sustava je izrazito razvijeni i prošireni klijentelizam.

Pod klijentelizmom Fukuyama razumijeva situaciju u kojoj političari potporu i glasove građana ne pokušavaju zadobiti artikuliranjem i zagovaranjem političkih programa i javnih politika, nego na način da svojim sljedbenicima osiguravaju pojedinačne partikularne koristi. Klijentelistički sustavi po tome su vrlo slični patronatskim sustavima u kojima se na temelju istih načela odvijao odnos između patrona i šticećenika. Razlika je u tome što su klijentelistički sustavi, zbog činjenice da su suvremeni politički sustavi masovne demokracije, puno organiziraniji i razrađeniji te obuhvaćaju puno veći broj osoba. Prema Fukuyami, domovina nastanka masovnog klijentelističkog sustava su, počevši od kraja 18. stoljeća, Sjedinjene Američke Države, u kojima su se ključnim za razvoj takvog sustava pokazale masovne stranačke organizacije koje su osiguravale da široko distribuiranje koristi i usluga klijentima bude provedeno. Hijerarhijski ustrojene i organizirane masovne političke stranke bile su nužne za uspješan razvoj klijentelističkog sustava. Sličnu situaciju imamo, po Fukuyami, i u suvremenim društvima, pa tako autor navodi da u njima "klijentelističke mreže ne distribuiraju usluge na temelju direktnog, licem u lice, odnosa između patrona i šticećenika, nego kroz sustav posrednika čija je uloga regrutirati sljedbenike" (2014b, 87).

Klijentelizam sa sobom nosi čitav niz negativnih posljedica za funkcioniranje političkih sustava, od kojih Fukuyama posebno ističe izrazito loš utjecaj na kvalitetu javnog upravljanja, jer se u klijentelističkim sustavima poslovi u javnoj upravi dobivaju na temelju osobne bliskosti s određenom političkom opci-

jom ili političarem, a ne na temelju stručnih kompetencija. Osim toga, rasprostranjeni klijentelizam osnažuje pozicije postojećih političkih elita te time blokira pokušaje pozitivnih promjena. Kao primjer države koja je preuzela i "usavršila" klijentelistički model razvijen u Sjedinjenim Američkim Državama autor navodi Grčku s kraja 20. i početka 21. stoljeća. U toj državi klijentelistički sustav je rezultirao prevelikom i neučinkovitom javnom upravom koja je korištena za zbrinjavanje stranačkih sljedbenika. Čitajući Fukuyamin opis grčke prakse, teško je ne pomisliti na situaciju u Hrvatskoj: "Nakon svakih izbora politička elita koja osvoji vlast provodi u javnoj upravi smjenu onih koje su prethodno postavili njihovi politički suparnici i zamjenjuje ih s vlastitim odabranicima. Međutim, snažan grčki sindikalni pokret radnika iz javnog sektora uspio je ispregovarati ugovore prema kojima je zaposlenje za veliku većinu javnih službenika zajamčeno. Stoga se ne događa, kao u američkom klijentelističkom sustavu, zamjena osoblja u javnoj upravi, nego se grčki javni sektor nakon svakih izbora dodatno proširi kako bi se napravilo mjesta za odabranike nove vladajuće političke klase" (2014b, 100).

Kako se boriti protiv loše javne uprave, odnosno protiv sustava javnog upravljanja prožetog klijentelizmom? Što nam o tome kažu analize koje je proveo Fukuyama? Država preko koje Fukuyama opisuje uspješnu reformu javne uprave i borbu protiv klijentelizma su upravo Sjedinjene Američke Države. One su, kako je već spomenuto, domovina nastanka klijentelizma te su sve do kraja 19. stoljeća imale slabu, korumpiranu i neopatrimonijalno ustrojenu državnu vlast. Reforme koje su poduzete od kraja 19. stoljeća omogućile su razvoj snažne i učinkovite javne uprave. Ključ za uspjeh

reformе bila je pojava novih političkih aktera koje nije zanimalo održavanje starog klijentelističkog sustava. Američki primjer pokazuje, smatra Fukuyama, da borba protiv klijentelizma može biti uspješna samo ako se pojave novi, snažni politički akteri koji nisu povezani sa starim poretkom i od njega nemaju koristi.

Američki primjer reforme javne uprave i izgradnje snažnih i učinkovitih državnih institucija važan je i za suvremene pokušaje izgradnje boljih i kvalitetnijih javnih institucija. Glavna poruka američkog iskustva je kako je reforma javne uprave dominantno politički proces, a tek sekundarno i u puno manjoj mjeri i tehničko-administrativno pitanje. Korupcija i klijentelizam nisu, zaključuje Fukuyama na temelju američkog iskustva, posljedica političarskog neznanja o tome kako organizirati javnu upravu na učinkovit način, nego proizlaze iz činjenice da određene grupe političara i građana imaju koristi od tih pojava. Pokušaji da se reforme javne uprave provedu kao rasprava o najboljim tehničko-administrativnim rješenjima unaprijed su, smatra Fukuyama, osuđeni na neuspjeh. Druga važna poruka američkog iskustva je da reforma, da bi uspjela, mora biti potaknuta i podržana od strane društvenih i političkih grupa koje nemaju koristi od održavanja postojećeg klijentelističkog sustava. To je i glavni razlog zašto su reforme tako često neuspješne, jer se novim grupama nije lako izboriti za politički prostor i utjecaj, a da pritom ne podlegnu pozivima da se i same uključe u klijentelističke mreže.

Pritom Fukuyama napominje da je u suvremenim raspravama o reformama javne uprave dominantna linija argumentacije ona prema kojoj lijek za klijentelizam treba tražiti u povećanju razina transparentnosti i responzivnosti, pa

se na tragu toga traže rješenja i modeli putem kojih se nastoji osigurati što veća transparentnost djelovanja javne uprave. To bi trebalo omogućiti građanima da lakše procjenjuju u kojoj su mjeri vlast i javna uprava responzivni prema željama i interesima samih građana. Fukuyama ne odbacuje postojanje određene logike u takvim pristupima, no također smatra da takav pristup nije dovoljan, o čemu navodi: “Takav pristup, na tragu postavki demokratske teorije, pretpostavlja da će birači kada ih se upozori na koruptivno ili klijentelističko raspolaganje javnim resursima nužno odbaciti takvo ponašanje i zahtijevati javne politike koje distribuiraju dobra na impersonalnoj bazi. Taj stav zanemaruje činjenice koje pokazuju kako birači u nekim društvima, posebice onim siromašnim, žele da se klijentelistička distribucija resursa nastavi jer se nadaju da će od takve distribucije imati osobne koristi “ (2014b, 472).

Iako su, dakle, Sjedinjene Američke Države primjer uspješne borbe protiv klijentelizma, one su Fukuyami poslužile kako bi opisao i jedan, iz perspektive političkog razvoja, negativan fenomen. Tu pojavu Fukuyama označava kao političko nazadovanje, odnosno regresiju u kvaliteti javnog upravljanja. Prema Fukuyami, u posljednjih nekoliko desetljeća američki politički sustav razvija se u smjeru slabljenja i smanjenja učinkovitosti javne uprave, uz istodobno jačanje političke korupcije. Fukuyama navodi nekoliko glavnih razloga takvog smjera političkog razvoja. Jedan od njih je sve veći utjecaj interesnih grupa i moćnih ekonomskih aktera na političke institucije, što vodi do donošenja političkih odluka koje nisu u interesu javnosti, nego određenih partikularnih zahtjeva.

Takve situacije političkog nazadovanja poznate su iz političke povijesti i

predstavljaju mogući scenarij razvoja. Političke regresije najčešće se događaju, prema Fukuyami, onda kada se određeni politički poredak ne može prilagoditi novim, izmijenjenim socijalnim i političkim okolnostima. Dva su glavna razloga zbog kojih se politički poredak ne uspijeva na vrijeme prilagoditi novim okolnostima te stoga počinje politički nazadovati. Prvi se odnosi na ljudsku nesklonost promjenama institucija. Drugim riječima, ljudi nisu skloni napuštati pravila i institucije na koje su se navikli: “Čovjekov urođeni konzervativizam u odnosu prema institucijama objašnjava zašto je proces političkog razvoja tako često praćen političkim nazadovanjem, budući da postoji vremenski odmak između promjena u vanjskoj okolini koje bi trebale potaknuti institucionalne promjene i spremnosti društva da napravi te institucionalne promjene” (2011, 36). Drugi razlog vezan je uz postojanje ekonomskih i političkih aktera koji se zbog očuvanja svojih partikularnih interesa protive potrebnim institucionalnim promjenama. Takvi akteri nastoje obraniti postojeće stanje po cijenu da naštetu zajednici kao cjelini.

#### IV.

Dvije prikazane studije o povijesti političkog razvoja proizvod su izuzetno ambicioznog pothvata jednog od vodećih suvremenih javnih intelektualaca. Potencijalni čitatelji od Fukuyaminog rada ne trebaju očekivati gotove preporuke i prijedloge načina i mehanizama putem kojih bi trebalo graditi bolje društvo. No čitanje studija može im pomoći da puno bolje razumiju procese razvoja, ali i propadanja institucija važnih za političko funkcioniranje suvremenih društava. Nedovoljno poznavanje i zanemarivanje procesa izgradnje insti-

tucija može proizvesti, kako nam Fukuyama knjiga brojnim povijesnim primjerima pokazuje, veliku ljudsku patnju.

Ako ove studije usporedimo s njegovim prethodnim radovima o “kraju povijesti” onda se može reći da je temeljna teza ostala uglavnom neizmijenjena: politički režim koji kombinira liberalnu demokraciju i kapitalizam je, dugoročno gledano, najbolji mogući oblik organiziranja suvremenih društava. Međutim, prognoza o nužnom približavanju većine društava prema tom modelu nije više tako izgledna i jednoznačna. Model koji zagovara Fukuyama našao se u svojevrsnoj krizi, pri čemu on tvrdi da kriza nije posljedica pojave nekog alternativnog sustava koji bi, globalno gledano, bio privlačan građanima. Kriza je posljedica internih problema koji su se pojavili u okviru samog modela, pri čemu je, po Fukuyami, temeljni problem u narušavanju ravnoteže između tri glavne institucije političkog poretka.

Glavno narušavanje ravnoteže događa se, prema Fukuyami, zbog jačanja neopatrimonijalizma i klijentelizma. Ti procesi vode slabljenju državnih institucija, a izostanak snažne i učinkovite države rezultira krizom. Uvažavajući da je politički razvoj pojedinih suvremenih društava kontekstualno specifičan, Fukuyama ipak kao opće pravilo o kojemu trebamo voditi računa navodi sljedeće: “Politička sloboda, shvaćena kao sposobnost zajednice da upravlja sobom, ne ovisi isključivo o razini sposobnosti društva da mobilizira opoziciju središnjoj vlasti i impostira ustavna ograničenja djelovanju države. Mora postojati i državna vlast koja je dovoljno snažna da djeluje kada je djelovanje potrebno. Odgovornost ne ide samo u jednom smjeru, od države prema društvu. Ukoliko vlast ne može djelovati, ako ne postoji širi osjećaj javne obveze, tada ne postoji temelj pravoj političkoj slobodi ... Stabilnost političkog sustava temelji se na ravnoteži moći između države i društva (2011, 400)”.

## LITERATURA

- Fukuyama, F. (1989) *The End of History?* *The National Interest*, 16, 3-18.
- Fukuyama, F. (1992) *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Fukuyama, F. (2006). After the “end of history” (afterword, *The End of History and the Last Man*, 2<sup>nd</sup> paperback edition). New York: Simon&Schuster.
- Fukuyama, F. (2011). *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Fukuyama, F. (2014a) At the ‘End of History’ Still Stands Democracy. *Wall Street Journal*, dostupno na; <http://www.wsj.com/articles/at-the-end-of-history-still-stands-democracy-1402080661>.
- Fukuyama, F. (2014b) *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Berto Šalaj

# SEKSUALNO NASILJE: MITOVI, STEREOTIPI I PRAVNI SUSTAV\*

Bez namjere da se stvari trivijaliziraju, Ivanu Radačić, autoricu knjige *Seksualno nasilje*, može se nazvati mladom akademskom zvijezdom. Promocija njezine studije, kojom se ovaj prikaz bavi, bila je razmjerno snažno medijski popraćena. Povodom njezina objavljivanja, autorica se pojavila u dnevnom tisku u rubrici “Osoba tjedna” da bi za sedam dana, također u subotnjem prilogu istih novina, bio objavljen opširan prilog “Zločin i kazna: silovanje u Hrvatskoj” koji se bavi njezinom studijom, ocjenjujući je kao “pionirsko djelo”.<sup>1</sup> Karijerni i istraživački profil autorice, sažet u završnoj bilješci (205), otkrit će pravnicu po izvornoj akademskoj formaciji, s pohvalnim i danas traženim otklonom prema interdisciplinarnosti. Upravo je taj otklon – vjerojatno začinjen s nešto ideoloških neslaganja koja se lako sublimiraju u strukovne razloge (*to su rodne studije, a ne međunarodno pravo*), pa možda i s nešto domaćinskog jala prema onima koji se školuju na pre-

stižnim inozemnim institucijama, uspješno grade svoju karijeru “vani” i objavljuju svoja istraživanja u globalno relevantnim časopisima – doveo do također pristojno medijski popraćene blokade njezina izbora u zvanje u jednoj od grana što ih “državna znanost” predviđa u polju prava. Na njezinu je stranu pritom stao i Joseph Weiler, stručnjak za međunarodno pravo i eminentni patrijarh pravne teorije europskoga integriranja, koji je u blogerskom unosu pri Europskome časopisu za međunarodno pravo (EJIL) njezin slučaj nazvao “kafkijanskim”.<sup>2</sup> Nakon nekoliko godina, pokušaja i zavrzlama, u konačnici i sudske intervencije u njezinu korist, autorica je izabrana u zvanje znanstvene suradnice na polju prava.

Na sreću, ova nekonvencionalna uvodna bilješka o piscu, začinjena s par psiholoških spekulacija i poteza koji se opasno približavaju akademskom žutilu, bit će bliže narodnoj poslovice o konjima i prašini nego onoj o glodavcima i pla-

\* Ivana Radačić, *Seksualno nasilje: Mitovi, stereotipi i pravni sustav*, TIMpress, Zagreb, 2014, 205 str.

<sup>1</sup> Vidi “Magazin” *Jutarnjeg lista*, 4. i 11. listopada 2014.

<sup>2</sup> “The Strange Case of Dr. Ivana Radačić”, EJIL – *Talk!*, <http://www.ejiltalk.org/the-strange-case-of-dr-ivana-radacic> (objavljeno 5. travnja 2013).

ninskom potresu. Djelo je iznimno informativno i kvalitetno te, uvjetno rečeno, u potpunosti opravdava tek parcijalno naznačenu medijsku buku koja se podigla oko njega i njegove autorice. Studija *Seksualno nasilje* kompetentno se bavi pravosudnom politikom prema seksualnom nasilju u Hrvatskoj. Ona je teorijski informirana, empirijski temeljita i metodologijski uzorita. K tome, pristupačno je pisana te nije pretjerano opsežna, što također treba svrstati u njezine kvalitete: jezgrovita je i u njoj nema viškova. Riječ je o studiji koja otkriva prolongirano i temeljito bavljenje temom i ozbiljno istraživanje; njezina će se teorijska i empirijska okosnica, odnosno skica koja najavljuje šire i potpunije istraživanje, tako naći već u jednom tekstu nešto duljeg naslova, koji se bavi sudskom politikom prema silovanjima, objavljenom u jednom domaćem kaznenopravničkom časopisu.<sup>3</sup> U nastavku ću prikazati strukturu i sadržaj studije, istaknuti ono što, iz svoje istraživačke pozicije (politologa koji istražuje kaznenu politiku), vidim kao njezine najveće snage. Na kraju ću, uz jedan manji formalistički prigovor – koji bi trebao demantirati one koji bi u iskrenom poštovanju što ga ova studija u meni izaziva vidjeli nekritički hvalospjev – zaoštreno izraziti jednu dvojbu koju otvaraju autoričini prijedlozi za stvaranje kaznene politike prema seksualnom nasilju.

Knjiga se sastoji od šest pregledno napisanih poglavlja ujednačene veličine koja čine zaokruženu teorijsko-empirijsku

skupinu te logično strukturiraju argumentaciju autorice. Njezin je argumentacijski manevar sljedeći: prvo, pokazati da postoje čvrsto ukotvljeni društveni mitovi i konstrukcije o odnosima žena i muškaraca. Njih se, pak, može sustavno pratiti u judikaturi koja se bavi seksualnim nasiljem, često reproducirajući društvenu i političku nejednakost. Takva konceptualizacija zahtijeva kombinaciju pravne i feminističke analize u analizi pravosudne politike, a angažiran pristup prirodno vodi onom što pravnici nazivaju *de lege ferenda* aspektom analize tj. analitički utemeljenoj zakonotvornoj ambiciji. Pritom, s obzirom na autoričin pristup, naglasak nipošto nije sužen na apstraktno slovo zakona, nego podrazumijeva ambiciozniji sustav smjernica i reformi u sferi “mekoga prava”.

Prvo poglavlje donosi osnovne pojmove i okvire analize, što uključuje sam pojam seksualnog nasilja, određene ideje o njegovim uzrocima i posljedicama, međunarodnopravne standarde koji se odnose na seksualno nasilje te noseće postavke djela o patrijarhalnim mitovima o ženskoj seksualnosti. Potonji su usko povezani s “modelom posesivne heteroseksualnosti” (22) koji, kako u entuzijastičnom predgovoru piše Biljana Kašić, jedna od recenzentica studije, “reflektira i perpetuira nejednake rodne odnose” (8).

Drugo poglavlje prikazuje pozitivnopravne okvire kaznene politike prema seksualnom nasilju u Hrvatskoj. Riječ je o kritičkom prikazu materijalnih i procesnih elemenata regulacije i ključnih pojmova pravne dogmatike u vezi s područjem od autoričina interesa, koje počinje s prikazom Kaznenog zakona i Zakona o kaznenom postupku donesених 1997. Autorica nije sasvim zadovoljna ni s Kaznenim zakonom donesenim 2011. koji “nije samo unio nejasnoću u

<sup>3</sup> Usp. Radačić, Ivana (2012). “Kazneno djelo silovanja: pitanja definicije, (ne)odgovornosti za otklonjivu zabludu o pristanku i postojanje rodniх stereotipa u sudskom postupku na primjeru prakse Županijskog suda u Zagrebu”, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 19 (1): 105-125. Vidi i bilješku 104 (str. 30. i 181. u ovdje prikazanoj studiji).



razlikovanju kaznenih djela, već i zbrku u pogledu modela seksualnosti na kojem se temelji i koji podržava” (65). Ambiciozne reforme kaznenog procesnog prava, kojima svjedočimo posljednjih godina, također su ocijenjene kao ambivalentne: nisu donijele samo zaštitu prava žrtava, nego i određene izazove za njih, s obzirom na akuzatorni model nadmetanja optužbe i obrane na sudu, koji teorijski može pridonijeti sekundarnoj viktimizaciji žrtava seksualnog nasilja.

Iduća tri poglavlja su najimpresivnija, opravdavajući u potpunosti medijski izrečenu ocjenu o pionirskom statusu djela u hrvatskim okvirima. Ona počivaju na analizi sudske prakse ili, politološki rečeno, sudske politike na osnovi dostupnih spisa na županijskim sudovima od početka 2008. do sredine 2012. (pa je analiza novoga materijalnog kaznenog zakonodavstva, koje je stupilo na snagu s početkom 2013., izostala iz uzorka konkretnih slučajeva, ostavivši analizu aktualne regulacije na razini načelne kritike s pozicija “komunikativnog modela” koji autorica zagovara kao regulatorni model za seksualne prakse). Djelo ne pretendira na “statističku analizu” (29), nego je riječ o kvalitativnoj analizi, a ona je izvedena obuhvatno i sustavno, a ne anegdotalno, impresionistički ili kompilacijski. Poglavlje o osnovnim obilježjima sudske prakse donosi agregatne podatke u promatranom razdoblju, kao i za svaki analizirani županijski sud napose (zagrebački, splitski, riječki, osječki). Uzorak od 73 analizirana predmeta ponajviše se odnosi na slučajeve silovanja, no, u skladu s obuhvatnijim nazivom studije, zahvaća i druge oblike seksualnog nasilja. Prema od autorice kritiziranoj kategorizaciji iz staroga Kaznenog zakona, temeljnoga okvira što je važio u istraživanom razdoblju, to su sljedeći oblici neodobrovoljnih spolnih odnosa: prisila na

spolni odnošaj, spolni odnošaj s nemoćnom osobom i spolni odnošaj zlouporabom položaja (28). Četvrto poglavlje donosi analizu sudske interpretacije kaznenog djela silovanja, a peto “rodne stereotipe i mitove u ispitivanju žrtve, ocjeni dokaza i odmjeravanju kazne”. U njima Radačić uvjerljivo pokazuje da su “mitovi i stereotipi najvidljiviji upravo u ... interpretaciji elemenata silovanja, ocjeni olakotnih i otegotnih okolnosti te u pitanjima koja se postavljaju žrtvi, odnosno iskazima svjedoka o ponašanju žrtve” (29).

Provedena diskurzivna analiza – pod time ne mislim nužno na pretjerano formalističku analizu teksta prema nekome od dostupnih modela – donosi depresivnu iako ne sasvim unificiranu sliku sudske politike i pratećeg diskursa. Ona je već u više navrata medijski eksponirana pa je ovdje nema smisla opsežno secirati. Ugrubo i sasvim kratko, analizirani uzorak pokazuje kako judikaturu u slučajevima seksualnog nasilja u Hrvatskoj obilježava neujednačena praksa, pri čemu se sila i dalje nerijetko restriktivno tumači (usp. 110-125), a submisija se tumači kao pristanak. Prate je dugo trajanje procesa, diskvalifikacije žrtava u diskurzivnim okvirima instituta “doprinosi žrtve” te kontroverzna stručna vještačenja koja se nisu ustručavala muškoj seksualnosti pripisati sadizam, a ženskoj mazohizam (134, 146). Studija donosi i bizarne koktele olakotnih okolnosti, nepovezane s meritumom slučaja (153), što nije specifikum ovog područja sudovanja. Na kraju, u analiziranim su slučajevima počinitelji u gotovo 100 posto slučajeva bili muškog spola i – nasuprot opjevanom stereotipu “manijaka iz gimnazijskog parka” iz pjesme *Zabranjenog pušenja* – bili su poznati žrtvi.

Posljednje poglavlje donosi autoričini normativna promišljanja o spomenu-



tome komunikacijskom modelu. Umjesto postojeće pozitivnopravne kategorizacije seksualnog nasilja, ona predlaže jedno kazneno djelo “seksualne penetracije bez dobrovoljnosti” (165) pri čemu bi supsidijarni oblik seksualnog nasilja činile različite protuvoljne seksualne radnje nepenetrativnog tipa. Radačić se u skiciranju ovog modela poziva na međunarodne standarde te, uz primjere iz Kanade, posebno ističe kaznenu politiku prema silovanju u australskoj državi Viktoriji gdje se stručno usavršavala. Ključna, teorijski utemeljena ideja, jest izaći izvan okvira zakonodavne reforme u užem smislu. Promjena paradigme prema komunikacijskom<sup>4</sup> modelu, kao alternativni modelu prisile, podrazumijeva i cijeli niz reformi u području mekog prava, ali i ozbiljne reforme u područjima drugih javnih politika poput obrazovne. To, među ostalim, znači osposobljavanje i pomnije probiranje vještaka i izradu smjernica i priručnika za suce. Završni će odjeljak, “Edukacija i osvještavanje” (173-174), otići dalje i upozoriti na seksualni odgoj u školama te na važnost razvoja rodних studija. U konačnici, to znači i promjenu jezika kojim govorimo pa je, primjerice, termin blud u osnovi shvaćen kao nešto anakrono moralističko, nespojivo s novom paradigmom, a i sam je izraz žrtva za autoricu problematičan (usp. 165, 175). Telos ko-

<sup>4</sup> Autorica koristi termin “komunikativni”. Kao što primjerice preferiram termin “deliberacijska demokracija” umjesto “deliberativna demokracija”, u ovom slučaju dajem prednost sintagmi “komunikacijski model” umjesto “komunikativni” model jer po mome jezičnom osjećaju jasnije upućuje na uzajamni proces “komunikacije” dok bi “komunikativni” možda više upućivalo na (pozitivno konotiranu) sposobnost za komunikaciju (komunikacija-komunikacijski, komunikativnost-komunikativni).

munikacijskog modela jest egalitarna i dobrovoljna seksualnost autonomnih subjekata, model u kojemu “i muškarci i žene izražavaju svoje želje i postavljaju svoje granice u seksualnim odnosima” (159). Pritom – da se anticipira jedan od mogućih prigovora – ipak nije riječ o usko formalističkom shvaćanju komunikacije kao doslovnog razgovora koji prethodi seksualnoj razmjeni, jer se ne isključuju drugi oblici komunikacije (169), tj. naglasak je na komunikacijskom konsenzusu, a ne na govoru kao jednome od njegovih mogućih sredstava.

Moja impresioniranost ovom studijom prije svega proizlazi iz njezine dosljedno izvedene metodologijske orijentacije koja daje živu i preciznu sliku sudske prakse bez obzira na to slaže li se čitatelj s autoričnim normativnim stajalištima, savjetima za stvaranje politike, pa čak i pojedinim kategorijama koje se primjenjuju u interpretaciji materijala. Autorica se, među bogatim teorijskim referencama, pogodeno poziva na feminističku sociologinju i kriminologinju Carol Smart, tvrdeći kako “pravo izražava diskurzivnu moć u tvrdnji da može spoznati istinu diskvalificirajući znanja i iskustva koja se ne mogu izraziti dominantnim pravnim jezikom” (20). Studija u tom smislu uspijeva demonstrirati pravosudnu praksu kao dio društvene i političke borbe: ona pokazuje kako različite društvene i pravne kategorije djeluju u konkretnim slučajevima u kojima državni pravosudni aparat zahvaća konflikte povezane sa seksualnim nasiljem i stvara specifičnu “istinu” o njima.<sup>5</sup> U najširem žanrovskom smislu, studija

<sup>5</sup> Jedna je od eksplicitno izraženih namjera studije “vratiti glas ženama čija je riječ u pojedinim predmetima bila poništena od strane moćne institucije sudstva” (27).

*Seksualno nasilje* stoga je primjer uspjelog interdisciplinarno shvaćenoga pravnog realizma, pristupa koji zanima pravo na djelu (*law in action*) tj. njegova praktična primjena. Na njezinim stranicama pravo nije normativni tekst, nego živi društveni i politički mehanizam. U užem smislu i specifičnoj teorijskoj perspektivi, pravni slučajevi i presude su *par excellence* mjesta diskurzivnih borbi za kategorije: studija to pokazuje općenito za sudski aspekt kaznene politike prema jednom tipu delikata, ali i za brojne s njom povezane “detalje”, upozoravajući, primjerice, na “diskurzivnu moć psihijatrije” (143-144) i na spomenuta strukovna vještačenja kao mjesta političke arbitraže. Posrijedi je ono što će analitičari javnih politika nazvati problematikom implementacije, povezanom s takozvanim birokratima ulične razine tj. službenicima koji se u praksi suočavaju s konkretnim slučajevima i moraju o njima donositi odluke, dok će u okvirima analitike političke moći, logična referenca biti teoretiziranja Michela Foucaulta o kapilarnom funkcioniranju moći koja prožima društveno tijelo.

Ako bi, s druge strane, tražili nedostatke knjige, ne bi ih našli previše. Oni se, formalno, svode na nekoliko stilskih iskliznuća do kojih dolazi kada se engleski probija u hrvatski. Izrazi poput “stopa atricije” (13) ili “legitimizirao” tj. “legitimiziralo” (111-112) neće obradovati jezične puriste. Tome se pridružuje i barem jedno nešto neugodnije semantičko iskliznuće. Posredan citat doktorske disertacije Nine Puren *Partners in Crime*, uz jedno suvišno slovo u latinskoj sintagmi, donosi i nelogičan pomak u kojemu će odlučujuća snaga autoriteta, dakle onoga što se prihvaća, postati autoritarnost, koja obično označava negativno konotiran mentalitet zapovijedanja i pokornosti, i s njim povezane poretke,

što u kontekstu nema previše smisla: “Puren objašnjava kako je u obje situacije žrtvino “ne” neuvjerljivo: njezino odbijanje nije niti u jednoj od tih situacija prima *faciae* vjerodostojno ili autoritarno” (25).<sup>6</sup> Ipak, riječ je o nekoliko instanci u urednom izdanju: kao što je i sadržajno i analitički kvalitetna, knjiga je pismena, kvalitetno redigirana i korigirana.

Prije samog zaključka, na nešto većem prostoru želim iznijeti jednu sadržajnu kritiku, nadam se ozbiljniju od odveć revnog lektorskog žara koji možda i nije sasvim primjeren temi. Učinilo mi se, naime, da knjiga, odgovarajući na jedan težak problem, otvara drugi zanimljiv problem o kojemu vrijedi glasno razmisliti upravo zbog moralne težine teme. On je povezan s dvojakom funkcijom knjige koja se može sažeti u sljedećoj formuli: ona je svjedočanstvo, ali i borbeni dokument. Što se prvoga tiče – ukazivanja na nepravdu – autorica je “duboko zahvalna svim žrtvama” kojima daje glas u knjizi (27). Iz sudskih se zapsnika mogu iščitati dramatične priče i teške sudbine kojima prema postojećem modelu nije ponuđena pravda. Analiza ukazuje na sustav poprilično prožet predrasudama u kojemu je često dodatan teret dokaza na žrtvi čije se ponašanje moralistički preispituje mimo merituma slučaja, mjeri se ozbiljnost otpora žrtve i suočava je s protuoptužbama o izmišljenoj optužbi. Uzorak pokazuje ozbiljnu raširenost “mita da žene izmišljaju seksualno nasilje” (148) koji je, čak i kad se odbija, prisutan kao pretpostavka koju treba opovrgnuti (150). Pritom je mjerenje razine prisile i intenziteta otpora veoma problematičan koncept (v. npr. 117-118). Naime, ne treba biti psiholog da bi

<sup>6</sup> U citiranome izvorniku stoji, dakako, *authoritative*, a ne *authoritarian*.

se razumjelo zdravorazumski koncept “smrznutosti od straha” (167), a činjenicu protuvoljnog seksualnog odnosa već logika razdvaja od tragova nasilja: netko može biti silovan, bez specifičnih forenzičkih tragova, a netko na tijelu može nositi tragove nasilja koje je bilo dobrovoljno, primjerice u slučaju kakvoga ugovorenog mazohističkog scenarija. Komunikativni model čini se racionalnim idealom kojemu treba težiti. No je li on praktično održiv?

U ovom trenutku treba podsjetiti na drugu funkciju knjige: ona je teorijski utemeljeni borbeni dokument koji se ne zadovoljava kritikom u okvirima postojećeg modela ili ponude apstraktne utopijske alternative, već nudi precizne smjernice za politiku koja će, nakon ukazivanja na nepravdu, pridonijeti njezinu ispravljanju i izgradnji boljeg društva. Teorijske osnove jasno su sadržane u spomenutoj knjizi Carol Smart o kojoj se može zaključiti da predstavlja jednu od nosećih teorijskih okosnica djela. Taj je klasik s kraja 1980-ih, *Feminism and the Power of Law*, manifestno iskazao poruku da treba izaći iz okvira prava kojemu feminizam ionako već previše popušta: da bi se razriješio problem tlačenja žena treba “decentrirati pravo” i usmjeriti se na “ne-pravne strategije”. Vidjeli smo da ih knjiga u posljednjem dijelu dosljedno razvija.

Umjesto aristotelijanskog povjerenja u “sudačku diskreciju” (166), koja se klasično povezuje sa specifičnostima svakog pojedinačnog slučaja što ga zakonodavac ne može u potpunosti predvidjeti, formuliraju se precizne smjernice za sudačko postupanje (171-172) pri čemu je pomak od bentamovskog ideala i klasičnoga nacrtu idealne kaznene politike Cesarea Beccarije u tome što suci više nisu “usta zakona” nego usta normi (po svoj prilici u fukoovskom smislu norma-

lizacije, a ne opće pravne kategorije). Politika u ovom području tako se vodi putem prava, ali još više mimo njega: kao referenca ključne postaju osobe u nevladinim organizacijama senzibilizirane za problem, odabir vještaka te meko pravo i edukacije, a odgovarajuća epistemologija s epitetom nalazi se u “feminističkim istraživanjima” koja će zaključiti: “Standard ‘ne znači ne’ nije, dakle, dostatan za zaštitu svih žrtava” (133). Ovome će se pridružiti komparativno zaživjela procesna zaštita žrtve od ispitivanja seksualnog ponašanja osoba koje tuže za silovanje (*rape shield*), a model koji osigurava seksualni konsenz bit će “pristanak plus”: kao što se u različitim specijalističkim područjima i obavljanju profesionalnih dužnosti traži dodatna odgovornost subjekta, neka vrsta “dužne pažnje” (*due diligence*), tako će i osoba koja želi biti sigurna u pristanak druge osobe na seksualnu interakciju normativno postati neka vrsta dobrog poduzetnika čija je savjesnost postupanja pod posebnim povećalom pravosuđa.

Možemo se složiti, suprotno logici silovatelja koja kaže da “ne znači da”, da “da” ponekad može značiti “ne” ili, kada produbimo analizu, biti “ne”. Prihvatimo za potrebe argumenta i novi model popraćen s procesnim zaštitama, sudačkim i vještačkim smjernicama, ukratko cijelim dispozitivom koji je usmjeren na to da promijeni odnose moći u području seksualnosti i ispravi povijesne i pojedinačne nepravde seksualnog nasilja. No čini mi se da se na jednom mjestu ipak moramo zaustaviti, barem ako želimo zadržati temeljne zasade kaznenog prava. To se mjesto nalazi u samom filozofskom središtu komunikacijskog modela. Naime, ako se protuvoljni odnos više ne prosuđuje prema mjerljivoj sili i opipljivom otporu, pa čak ni po uobičaj-

jenom značenju riječi, postavlja se pitanje o operativnim kriterijima komunikacije. A oni se nalaze u ogoljenoj dobroj volji: “dobrovoljnost, kao u kanadskoj sudskoj praksi, treba procjenjivati iz perspektive žrtve, pri čemu je bitna njezina subjektivna volja, a ne radnje koje jest ili nije poduzela” (166). Dakle, uzmemo li ovaj iskaz doslovno, sudac je isključivo žrtva, u konačnici jedini mjerodavni procjenitelj vlastite subjektivne volje, s time da u ovom trenutku ne treba zaboraviti jedan pomalo nezgodan detalj, u stilu helerovske kvake 22, a taj je da nimalo suptilnu anglofono izraženu razliku između *rape complainant* i *rape victim/rape survivor* tradicionalno utvrđuje sud prema nekom kriteriju objektivne naravi koji izbjegava težak filozofijski problem druge svijesti (nije bitno što netko misli ili želi da je napravio nego kako se inače, prema društvenim konvencijama, ponašaju ljudi koji nešto žele ili ne žele). Ovdje je to pravo transferirano na osobu koja tuži čime – logički je tako, premda praktički može zazvučati apsurdno – u konačnici svatko sam postaje sudac silovanja. Volja drugoga, nevidljiva, unutaranja i neiskaziva. Podložna retroaktivnim osobnim pravoricima.

Time smo, u pomalo zaoštrenom misaonom eksperimentu, napravili puni krug: od bauka koji kruži sudom – bauka mitske osobe koja je općila, a laže jer tako nalažu interes ili emocije – potencijalno dolazimo do bauka optužene osobe koja je *a priori* kriva oviseći, doslovce i metaforički, o dobroj volji samoproglašene žrtve. Tako se čini da bi feministička kritika kaznenog prava koju autorica preuzima u konačnici podrovala jedno od njegovih temeljnih načela o davanju prednosti optuženiku u slučaju sumnje (*in dubio pro reo*), zamijenivši presumpciju nevinosti presumpcijom krivnje.

Problem je doista težak jer, kako autorica primjećuje, s objektivnim standardima postoji problem kružnosti: “procjena razumnosti u odnosu na okolnosti slučaja mogla bi dovesti do toga da se još više analizira ponašanje žrtve, a pozivajući na osobna svojstva počinitelja moglo bi rezultirati time da se od odgovornosti izuzmu upravo oni koji vjeruju u mitove o silovanju i rodne stereotipe” (54).<sup>7</sup>

Od toga da se “žrtvu *a priori* smatra nevjerodostojnom” (162) i uvažavanja toga da su lažne prijave mitolojska veličina (usp. 24, 180), čini se da smo zamijenili stare mitove novima. Izbrisavši suvislu procesnu mogućnost njezina utvrđivanja, iz postojanja smo izuzeli činjeničnu mogućnost lažne prijave koju kazneno pravo općenito prepoznaje. Od problema neprijavlivanja seksualnog nasilja, u ironičnom dijalektičkom obratu, dolazimo do toga da je svaka prijava istinita. Pojam mita sklizak je epistemološki teren jer reducira mogućnost empirijske provjere. A da ne bude nesporekuma, empirijska referenca pritom nisu popkulturalne estetizacije poput knjige i filma *Nestala (Gone Girl)*, koje iz određenog rakursa mogu biti zabavne, ali jednako tako i uvrjedljive žrtvama seksualnog nasilja, nego nešto što se – raspravu o broju oštećenih koji nisu dobili

<sup>7</sup> Usp. također: “stavljajući naglaska u mnogim jurisdikcijama na to je li počinitelj shvatio da pristanka nema pretvara žrtvu iz subjekta znanja ponovno u objekt, u skladu s dominantnim modelom posesivne (hetero) seksualnosti” (22). No može li se izbjeći da subjekti u kaznenom procesu općenito budu i objekti? U nedostatku boljeg ili sasvim sretnog rješenja, možda je podnošljivija postojeća paradigma u kojoj se unatoč emocionalnome utjecaju povrede i stresu suđenja, svakome zreloom subjektu pretpostavljaju određeni integritet i racionalnost, podrazumijevajući da taj subjekt može izdržati kušnju procesa kako bi obranio svoje pravo.

pravdu i nedužnih koji su osuđeni na stranu – pojavljivalo i može se pojaviti.<sup>8</sup>

Drugim riječima, moja je dvojba sa-držana u sljedećem pitanju jonasovski shvaćene etike odgovornosti: postoji li možda opasnost da nakon što se – riječi- ma Grega Matoesiana, antropološkog lingvista i analitičara pravne komunika- cije u okružjima stvarnih pravosudnih procesa, citiranoga u studiji – instalira nova alternativna “tehnologija roda” (21), stvore nove pravne poteškoće i u konačnici proizvedu nove žrtve? Možda da, a možda i ne, no jedno je sigurno: uvjerljiv normativni prijedlog trebao bi ponuditi prijedlog koji bi mogao uvjeriti i skeptike, odnosno pokazati više multi- perspektivnosti u promišljanju norma- tivnih rješenja. Pritom, slično kao što samospoređivanje djece s lošijima u razredu nema moralnu težinu za brižne roditelje, komparativna riznica stvarnih i pripremanih promjena nema nužno fi- lozofijsku težinu. (Stoga ovdje dosljedno izuzimam i politologijsku i sociologijsku

kritiku koja bi operirala konceptima po- put upravljanja kroz zločin i žrtvoslovlja kao modela društvenih odnosa.) Novi stereotipi, nove žrtve i stara pitanja, oz- biljna unatoč možda patetičnom prizvu- ku: *Qui custodiet ipsos custodes?* Premda bizarna skolastika uzročnosti, koja tra- dicionalno progoni visoku judikaturu na ovim prostorima, rezultira restrikcijama i često ima praktičan učinak ekskulpira- nja počinitelja – ne samo protivan zdra- vome razumu, nego temeljitoj filozofijs- koj provjeri, pa i ozbiljno shvaćenom pravu i pravednosti – nisam siguran da bih je zamijenio komunikativnim mode- lom kako je operacionaliziran u posljed- njemu poglavlju studije Ivane Radačić.

Da ipak zaključim pomalo formalno, vjerojatno u disonanci s misaonom vjež- bom koja se pretjerano razbuktala oko normativnih rješenja i smjernica za re- formu javne politike: kvaliteta knjige *Seksualno nasilje* je u tome što daje izvr- stan presjek kaznene politike u Hrvat- skoj prema silovanjima u njezinom vje- rojatno najkontroverznijem segmentu, a to je sudska politika. Teorijski informi- rana i metodologijski dosljedna, ona postavlja standard za studije o kaznenoj politici. Pokušavajući riješiti važne pro- bleme društva, ona u svom normativ- nom aspektu po mom sudu otvara i neke nove probleme. Time se ipak izlazi iz sfere analize i ulazi u sferu politike, pod- ručje sukoba i vrijednosno utemeljenih odluka. A kako je davno upozoravao Max Weber, razlozi za angažman u ko- načnici će se ionako pronaći izvan sfere akademskih kompetencija, tamo gdje se odvija iracionalna borba vrijednosti i prebivaju osobni demoni.

Krešimir Petković

<sup>8</sup> Vrhovni sud vodio se sljedećim procesnim postulatom: “naime, u situaciji kada nema očevidaca kritičnog događaja niti postoje bilo kakvi materijalni tragovi o učinu kazne- nog djela, a optuženik dosljedno tvrdi da je spolni odnošaj bio obostrano dragovoljan, terećenje oštećenice doista treba podvrgnuti kritičkoj analizi te ga usporediti s drugim provedenim dokazima, kao kontrolnim čin- njenicama koje mogu pomoći pri ocjeni vje- rodostojnosti njezinog iskaza.” Uzimajući činjenično stanje kao zadano, čitatelj koji prouči presudu mogao bi se, prije nego što će u njoj detektirati mitologijske operacije, složiti da je sud, pošavši od prethodno iska- zane pretpostavke, u presudi donesenoj 27. lipnja 2013. došao do suvislog zaključka da je riječ o lažnoj optužbi (usp. VSRH Kžm 31/12-6).

# KOMBINIRANI IZBORNI SUSTAVI U EUROPI 1945-2014.: PARNE KOMPARACIJE NJEMAČKE I ITALIJE, BUGARSKE I HRVATSKE\*

U suvremenoj svjetskoj komparativnoj politici kombinirani izborni sustavi privlače posljednjih godina izuzetnu znanstvenu pažnju. Riječ je o razmjerno novoj institucionalnoj inovaciji. Prvi takav sustav uveden je u Njemačkoj 1953. i postao je svojevrsni prototip i uzor u širenju različitih inačica kombiniranih sustava u Europi i svijetu, posebice nakon 1990. u europskim postkomunističkim i azijskim državama. I u starim demokracijama (Novi Zeland, Italija, Japan, Škotska, Wales), gdje su cjelovite reforme izbornih sustava izrazito rijetke, različiti izborni sustavi zamijenjeni su tipom kombiniranih sustava. Ako u nekoj državi i nije došlo do izborne reforme, u javnim, političkim i stručnim raspravama o potrebi reforme u pravilu se neka varijanta kombiniranog izbornog sustava razmatrala kao jedna od najpoželjnijih alternativa. U stručnim krugovima, među politolozima i komparativistima, kombinirani iz-

borni sustav izrazito se pozitivno vrednuje i zauzima mjesto najpoželjnijeg od svih tipova izbornih sustava. I premda se 1990-ih činilo da će se kombinirani sustav i nadalje geografski širiti, posljednjih godina ipak dolazi do svojevrsne implozije primjene modela, budući da jedan broj država koje su ga uvele napušta kombinirani izborni sustav. Među njima je i Hrvatska koja je prema kombiniranom izbornom modelu provela parlamentarne izbore 1992. i 1995., i gdje se kombinirani izborni sustav pokazao prijelaznom fazom na putu od većinskog prema razmjernom tipu izbora.

Svojevrsna diskrepancija između s jedne strane visokog teorijskog vrednovanja učinaka kombiniranih sustava i brzog izvornog širenja i, s druge isto tako brzog napuštanja tog tipa izbornog sustava u nizu demokracija koje su ga uvele, postavlja pitanje o stvarnim, empirijskim političkim učincima kombiniranog modela i mogućnostima da se oni

---

\* Mirjana Kasapović, *Kombinirani izborni sustavi u Europi 1945-2014.: parne komparacije Njemačke i Italije, Bugarske i Hrvatske*, Zagreb: Plejada, 2014., 350 str.



predvide, tim više što je riječ o tipu izbornog sustava čije se uvođenje u nizu država, daleko više nego što se to može reći za davno nastale većinske ili razmjernje sustave, odvijalo kao potpuno osviješten pokušaj društvenoga izbornog inženjeringa. Ovaj kontratrend bio je jednako važan motiv autorici za pisanje studije koja će kroz obuhvatnu analizu jednog tipa izbornih sustava ponuditi u isto vrijeme i širu raspravu o svim ograničenostima pokušaja da se ciljnom institucionalnom inovacijom djeluje u smjeru poželjnih značajki stranačkoga sustava i ostalih dimenzija demokratskoga natjecanja.

Knjiga Mirjane Kasapović obuhvata na je rasprava o tipu kombiniranih izbornih sustava. Riječ je o izbornom modelu oko kojega u suvremenoj svjetskoj politologiji još uvijek postoje bitna razilaženja, i u pogledu onoga što definira takav tip sustava i u pogledu pitanja radi li se o posebnoj vrsti izbornih sustava, o mješovitom modelu koji nastaje kombiniranjem različitih elemenata većinskih i razmjernih izbora, ili se pak takvi sustavi mogu potpuno obuhvatiti unutar postojeće dihotomne podjele na većinske i razmjernje izborne modele. Znanstveni doprinos ove knjige upravo je u tome što se izravno uključuje u postojeću znanstvenu debatu obrazlažući jasan stav o kombiniranim izbornim sustavima kao skupini sustava *sui generis* i zalažući se za proširenje postojeće dihotomne podjele u trihotomnu. Pored toga, studija uvjerljivo pokazuje da je postojanje sustava s dva glasa, tj. konstelacije u kojoj svi birači imaju mogućnost simultanog sudjelovanja u dva dijela izbora (tipično jednim glasom u većinskom a drugim u razmjernom), nužan i dovoljan definicijski kriterij da bismo govorili o kombiniranom izbornom sustavu. Razlike u ostalim elementima iz-

bornog sustava (podvrste i mandatni udjeli razmjernog i većinskog dijela izbora, podjela na izborne jedinice, eventualni dodatni glasovi i način agregiranja glasova, pravila pretvaranja glasova u mandate, itd.) u tom se smislu pokazuju drugorazrednima za definiranje posebnog tipa kombiniranih sustava. Iz njih se ne može konzistentno izvesti podvođenje kombiniranih sustava pod jedan od dva osnovna tipa izbornih sustava, već se može bitno mogu samo oblikovati podtipovi kombiniranih izbornih sustava.

Posebnost i važnost ove knjige je u tome što definicijskim problemima ne pristupa samo teorijski, deduktivno i modelski, već svoj stav o analitički smisljenoj definiciji kombiniranih izbornih sustava temelji na rezultatima poduzete empirijske analize. Analiza četiriju odabranih slučajeva, naime, pokazuje da je supostojanje dvaju različitih pravila odlučivanja unutar kombiniranog izbornog modela, proizišlih iz institucionalnog rješenja prema kojemu svaki birač raspolaže s dva glasa, onaj institucionalni mehanizam koji u najvećoj mjeri čini kombinirane izborne sustave posebnim i određuje njihove krajnje političke učinke. Unutar kombiniranog izbornog sustava, načelno strukturalno odvojeni dijelovi uzajamno utječu jedan na drugog kroz djelovanje i kalkulacije političkih aktera, i političkih stranaka i birača, kako se to ne može dogoditi unutar "čistih" modela većinskih ili razmjernih sustava. Tako se izborna natjecanja pojavljuje kao ona varijabla koja, velikim dijelom i pod utjecajem kontekstualnih činitelja, bitno određuje krajnje učinke izbornog sustava. "Na makroanalitičkoj razini najvažniji je uvid da kombinirani izborni sustavi sadržavaju strukturalni uvjet koji omogućuje proizvodnju političkih učinaka koji dokazuju da su oni



poseban tip izbornih sustava, a ne podvrsta razmjernoga ili većinskog sustava. Riječ je o institutu glasovanja s dva glasa. Taj institut omogućuje 'cijepanje glasa', to jest podjelu preferencija birača na dvije opcije. A to pak proizvodi političke učinke koji mogu promijeniti normativno utvrđenu ili teorijski predprogramiranu prirodu cijelog izbornog sustava" (str. 259).

Ovaj citat dovodi do drugog važnog doprinosa knjige. Djelo je implicitna studija o svim mogućnostima i ograničenjima izbornoga inženjeringa, tj. nastojanja da se promjenom i uvođenjem novih izbornih pravila djeluje sa svrhom postizanja pretpostavljenih učinaka. Autorica pokazuje da su kombinirani izborni sustavi, više nego drugi, nastajali upravo kao izraz takvih svjesnih nastojanja da se utječe na stranački i politički život zajednice. S druge strane, ona isto tako uvjerljivo pokazuje, na osnovi poduzete empirijske analize, da su upravo učinci kombiniranih izbornih sustava posebno ovisni o kontekstualnim faktorima i kompeticijskoj dinamici koja se zbiva među pojedinim dijelovima izbornog sustava i, stoga, zapravo najmanje predvidljivi. Pokazuje se, naime, da razmjerni, odnosno većinski elementi sustava, spojeni unutar kombiniranog modela, često ne djeluju onako kako bi se očekivalo kad je u pitanju primjena čistoga razmjernoga, odnosno većinskog tipa. Njezina analiza zaključuje da su strukturno jednaki ili slični kombinirani sustavi rezultirali bitno drukčijom strukturom stranačkih sustava unutar sličnih kontekstualnih uvjeta, dok su sasvim različiti podtipovi kombiniranih sustava u različitim kontekstualnim uvjetima znali proizvesti strukturno slične stranačke sustave. Riječ je o izvornoj spoznaji koja baca posve novo svjetlo na prirodu kombiniranih izbornih sustava,

na učinke koje proizvode i na mogućnost da se kontroliraju krajnji dometi poduzetih institucionalnih promjena.

U metodološkom smislu knjiga počiva na parnoj binarnoj studiji, istraživačkom dizajnu koji se razmjerno rijetko koristi u komparativnoj politici, a nije mu posvećena niti dovoljna pažnja u raspravama o komparativnoj metodologiji. Izbor slučajeva, a riječ je o usporednim analizama Njemačke i Italije s jedne i Bugarske i Hrvatske s druge strane, napravljen je tako da kreira paralelne studije dvaju najbližnjih slučajeva, a u isto vrijeme testira hipoteze o političkim učincima kombiniranih izbornih sustava u dva potpuno različita društvena i politička konteksta: poslijeratnih redemokratizacija (Italija i Njemačka) i postkomunističkih tranzicija (Bugarska i Hrvatska). Tako odabrani dizajn omogućio je autorici da pokaže kako unutar sličnih kontrolnih uvjeta iste podvrste kombiniranih izbornih sustava proizvode ipak različite učinke na izborno natjecanje i stranački sustav, dok različite podvrste kombiniranih sustava u različitim uvjetima mogu proizvesti sličan učinak. Time nije samo odgovorila na postavljeno istraživačko pitanje o (malim) mogućnostima predviđanja djelovanja kombiniranih izbornih sustava, već dala izravan empirijski argument u prilog vlastitoj definiciji i tipološkom svrstavanju kombiniranih izbornih sustava. Naime, poseban metodološki doprinos studije jest u tome što je autorica pokazala da za rješavanje definicijskih prijepora i problema nije dovoljno (a često može biti i potpuno promašeno) oslanjanje na logičku dedukciju. Pokazujući empirijski kako je upravo dinamika koja proizlazi iz supostojanja elementa različitih izbornih modela unutar kombiniranih sustava, uz određene strukturne pretpostavke, ono što najviše

utječe na političke učinke kombiniranih sustava, autorica potvrđuje stav o “dva biračka glasa” kao osnovnom definicijskom elementu kombiniranih izbornih sustava koji, upravo zbog toga, čine poseban tip izbornih sustava. Tako je uspjela premostiti epistemološki jaz između postojećih pristupa u definiranju izbornih sustava (strukturalnog i *outcome-approach* pristupa) ugrađujući empirijske nalaze o učincima sustava u određivanje nužne strukturne komponente kombiniranih izbornih sustava.

Parna binarna studija na kojoj se knjiga temelji, pored metodološke inovativnosti u hrvatskoj društvenoj znanosti, u isto vrijeme predstavlja i najosjetljiviji i kritikama najizloženiji element knjige. Stroga metodološka kritika može postaviti niz pitanja, i vezano za sam izbor slučajeva, i u tretiranju osnovne neovisne varijable u istraživanju – tipu usvojenog izbornog sustava. Prvo pitanje polazi od činjenice da je u igri više varijabli nego slučajeva, što po definiciji priječi sigurno zaključivanje o procjeni učinaka izbornih reformi. Naime, Njemačka i Italija, kao i Bugarska i Hrvatska, uza sve kontekstualne sličnosti, temeljili su se na različitoj strukturi rascjepa, objektivnoj mogućnosti i stupnju njihove političke mobilizacije, temeljnoj strukturi stranačkog natjecanja i tipu i razini institucionaliziranosti političkih stranaka, jednom riječju previše varijabli da bi se njihovi učinci mogli kontrolirati unutar 2x2 tipa komparativne studije. Drugo, polazi se od pretpostavke da su kombinirani sustavi u svim promatranim državama uvedeni na neki način *ex nihilo*, prije postojanja bilo kakvih strukturiranih stranačkih sustava što bi trebalo osigurati jasnu temporalnu kauzalnost odnosa koja ide od izbornoga prema stranačkom sustavu. Međutim, teško se oteti dojmu da su Njemačka 1953. i Itali-

ja 1994. u tom pogledu vrlo različite i da je u slučaju Italije postojala određena “struktura” natjecanja i biračkih percepcija početkom 1990-ih bez obzira na činjenicu da se prethodni stranački sustav doslovno urušio. Isto bi se moglo reći i za slučaj Hrvatske gdje je, za razliku od Bugarske, kombinirani stranački sustav uveden nakon prvih konstitutivnih izbora tj. nakon inicijalne faze utemeljenja stranačkog sustava.

Još važnije, ako se izborni model tretira kao neovisna varijabla ona bi, shodno logici binarnih studija najbližnjih slučajeva, trebala varirati od slučaja do slučaja. Umjesto da analizira slučajeve slične po svemu osim po tipu izbornog sustava koji primjenjuju, autorica se opredijelila za analizu država s istim tipom i podtipom izbornog sustava s glavnom hipotezom da “kombinirani izborni sustavi u sličnim strukturnim i kontekstualnim uvjetima ‘proizvede’ različite političke učinke ...” (str. 230). Time se potpuno odmakla od “... parne komparacije ... u sklopu istraživačkog dizajna najbližnjih slučajeva” (str. 230) i tip izbornog sustava iz neovisne pretvorila u neku vrstu kontrolne varijable. Naizgled bi mogli reći da tako formulirana hipoteza sugerira da kombinirani izborni sustavi, zapravo, nemaju važnijeg učinka na stranačko natjecanje. Kako i sama autorica zaključuje, različiti stranački sustavi krajnji su proizvod različite strukture rascjepa i kompeticijskih strategija aktera unutar svake od binarnih komparacija, a ne proizvod izbornog sustava. Međutim, čitava knjiga polazi od pretpostavke (i velikim dijelom je dokazuje) da su upravo kombinirani sustavi nužan uvjet koji akterima omogućuje primjenu različitih strategija u različitim kontekstima, a velikim dijelom omogućuje i prelijevanje učinaka s jednog na drugi strukturni dio izbornog

sustava, bilo kroz (manipulativne) strategije stranaka, bilo kroz političke i psihološke efekte na biračke odluke. Kombinirani sustavi su nužan uvjet jer jedini omogućuju takva prelijevanja, što krajnje ishode čini nepredvidljivima, pa čak i samim političkim akterima. Za razliku od toga, većinski ili razmjerni modeli, čak i u različitim kontekstima, puno više i jednoznačnije određuju ponašanje i stranaka i birača, čime su njihovi krajnji učinci na strukturu stranačkog natjecanja i stranački sustav načelno predvidljiviji. Dakle, ono što na početku izgleda kao metodološka nekonzistentnost studije pokazuje se na kraju kao potrebna metodološka intervencija upravo kad su u pitanju kombinirani izborni sustavi.

Posebna vrijednost ogleđa se u tome što studija donosi kondenzirane, ali obuhvatne, usredotočene i precizne rekonstrukcije institucionalne, izborne i stranačke povijesti četiriju promatranih država – Njemačke, Italije, Bugarske i Hrvatske. Te povijesti obuhvaćaju sva razdoblja od postanka promatranih modernih nacionalnih država (uključivo i razdoblja unutar složenih zajednica u slučaju Hrvatske), uključuju i razdoblja diktatura kroz koje su države prolazile, iscrpno opisuju primjenjivana institucionalna pravila u izbornim postupcima, donose podatke o izornoj i mandatnoj snazi stranaka i razvoju i promjenama stranačkih sustava, raspravljaju o strukturi postojećih političkih rascjepa u svakom nacionalnom sustavu i ukazuju na druge kontekstualne političke i društvene činitelje koji su utjecali na oblikovanje političkih i stranačkih podjela. Iako je riječ o sažetom prikazu nastalom na temelju sekundarnih izvora (osim u slučaju Hrvatske gdje se autorica oslanja i na vlastita izvorna istraživanja), ti su prikazi na hrvatskom jeziku od izuzetne važnosti za hrvatsku komparativnu politiku.

Knjiga je napisana vrlo jasnim i preciznim, ali i visoko stručnim jezikom. Odražava “ozbiljni” stil znanstvenog izražavanja koji od čitatelja traži unesenost i koncentraciju pri čitanju. U tom smislu, knjiga je napisana u najboljoj tradiciji onoga što bismo mogli nazvati “njemačkim” stilom. Sadrži 26 tablica, pet grafikona, dvije slike i četiri okvira s opisom zanimljivih i manje poznatih izbornih instituta. Izuzetna vrijednost knjige je ta da je nastala na temelju više od 1000 referencija literature. To ne svjedoči samo o uloženom vremenu i radu na knjizi i cjelovitom zahvaćanju teme, već čitateljima i istraživačima izbornih sustava pruža mogućnost da na jednom mjestu pronađu iscrpan popis gotovo svih relevantnih studija (posebno na engleskom i njemačkom) o izornoj (velikim dijelom i stranačkoj) politici i problematici. Takve knjige u hrvatskoj društvenoj znanosti predstavljaju pravu dragocjenost.

Knjiga je pisana tako da podrazumijeva da čitatelj već ima određena saznanja o različitim tipovima izbornih sustava, njihovim elementima i učincima na politički život i u tom je smislu “prestručna” i za studente politologije nižih studijskih godina, a kamoli za širu stručnu ili opću javnost. Međutim, budući da se u knjizi dodiruje gotovo čitav dijazon postojećih varijacija izbornih sustava, da se na vrlo jasan način prikazuju glavni pristupi i prijepori u suvremenoj raspravi o kombiniranim izbornim sustavima te da se prikazuje izborna i stranačka povijest četiriju promatranih slučajeva, i šira stručna javnost će zasigurno u njoj naći niz informacija i obrazložениh stavova o izbornim sustavima i njihovim učincima o kojima se ne može čitati u drugim izdanjima na hrvatskom jeziku. Svakako, uža stručna javnost, studenti politologije viših godina i dok-

torski studenti, kao i šira (politička) javnost zaokupljena vječnom potragom za najboljim izbornim sustavom za Hrvatsku imaju djelo koje ih može podučiti mnogim metodološkim, teorijskim i analitičkim postupcima, istodobno upoznati sa svim definicijskim i empirijskim problemima koje za sobom povlače kombinirani izborni sustavi, a riječ je, ne zaboravimo, o tipu izbornog sustava koji se u ponovo oživljenim raspravama o promjeni izbornog modela u Hrvatskoj spominje kao najčešća alternativa postojećem razmjernom sustavu. Knjiga će tako zasigurno doprinijeti da javna (politička) rasprava, kojoj obično nedostaju

uvidi u sve mogućnosti, ali i ograničenja izbornog inženjeringa, a često i ispravno baratanje temeljnim kategorijama kad je riječ o izornoj i stranačkoj politici, poprimi ozbiljniji i realističniji karakter.

Pa ipak, kako je osnovna vrijednost knjige u njezinu znanstvenom doprinosu suvremenoj debati unutar svjetske komparativne politike o prirodi i učincima kombiniranih sustava, pravi dometi studije mogli bi se procijeniti tek kad bi se objavila na nekom od svjetskih jezika. Siguran sam da knjiga Mirjane Kasapović ne bi ostala bez reakcija.

*Goran Čular*

# THE POLITICAL PROCESS OF POLICYMAKING. A PRAGMATIC APPROACH TO PUBLIC POLICY\*

Philippe Zittoun profesor je političke znanosti na Sveučilištu u Lyonu čiji se rad u sferi javnih politika sve više počinje prepoznati na globalnoj znanstvenoj sceni. Zittoun trenutno obnaša dužnost potpredsjednika Istraživačkog odbora za javne politike i upravu svjetske politološke organizacije IPSA-e te je koordinator Međunarodne konferencije o javnim politikama (*International conference on public policy*), najvećeg svjetskog okupljanja istraživača javnih politika. Do sada je objavio tri knjige na francuskome jeziku te niz znanstvenih radova koji se bave javnim politikama. Treba napomenuti i da je član uredništva nekoliko uglednih svjetskih časopisa poput *Critical Policy Studies*, *Journal of Comparative Policy Analysis* i *Policy and Society*.

Knjigu *Politički proces stvaranja javnih politika* Zittoun je objavio 2014. u sklopu serije *Studija o političkoj ekonomiji javnih politika* izdavača Palgrave Macmillana, a koja okuplja istraživače javnih politika iz cijeloga svijeta. Knjiga

je zapravo prijevod i nadopuna posljednje Zittounove knjige *La fabrique politique des politiques publiques* iz 2013. godine. U ovom prevedenom i nadopunjenom izdanju Zittoun se bavi političkom aktivnošću koja je po njemu srž javnih politika, te ta teza služi kao misao vodilja cijeloga djela. Knjiga je podijeljena u šest poglavlja, od kojih prvo poglavlje služi kao uvod, a posljednje kao zaključak. Ostala četiri poglavlja bave se početnim fazama procesa stvaranja javnih politika, odnosno postavljanjem dnevnog reda, formulacijom rješenja i političkim odlučivanjem.

Prvo uvodno poglavlje postavlja teorijski okvir za ostatak knjige. U uvodu autor ističe da se javne politike ne gledaju više samo kroz prizmu rješavanja problema, već i da je stvaranje javnih politika, a pozivajući se na Machiavelliovog *Vladara*, prije svega politička aktivnost kojom se postiže stabilnost političke moći. Iz toga proizlazi da se putem javnih politika zapravo legitimira vlast. Nadalje, autor naglašava kompleksnost

\* Philippe Zittoun, *The Political Process of Policymaking. A Pragmatic Approach to Public Policy*, Palgrave Macmillan, New York, 2014, 211 str.

definiranja javnih politika, koje u konačnici određuje kao proces kojim se fragmentirana politika putem aktera pretvara u koherentnu politiku dok političku akciju definira kao razvoj reda i nereda. Zittoun navodi tri temeljne postavke putem kojih javne politike možemo gledati kao političku aktivnost, a to su jezične igre koje stvaraju rješenja društvenog problema, igre aktera koje stvaraju koalicije oko rješenja te igre moći koje u konačnici dovode do odluke.

Nakon uvoda, autor se u sljedeća četiri poglavlja bavi fazama kreiranja javnih politika s naglaskom na političkoj aktivnosti. Drugo poglavlje bavi se stvaranjem problema i postavljanjem političkog dnevnog reda (agende), a kao temelj ovoga poglavlja autor koristi knjigu Johna Deweya *Javnost i njeni problemi*. Poglavlje započinje definiranjem pragmatične filozofije koju sam Dewey koristi kao metodu otkrivanja javnih problema. Javnost se stvara tek kada dolazi do negativnih eksternalija, odnosno kada javnost predstavlja žrtvu na koju eksternalija djeluje. Zittoun naglašava da su država, javni službenici i javnost nerazdvojni jer netko mora prepoznati žrtvu, čiji se problem pokušava riješiti putem zakonodavstva. Kao dobar primjer ove nerazdvojne veze Zittoun uzima primjer siromaštva. Da bi siromaštvo postalo društveni problem, akteri moraju gledati na siromaštvo kao na nešto prihvatljivo, ali i smatrati ga rješivim.

Da bi neki javni problem nastao i zaista bio postavljen na agendu, potrebno je pet faza kroz koje problem mora proći, navodi Zittoun, a to su: (1) nazivanje i kvalificiranje nečega problemom, (2) identificiranje žrtve, (3) identificiranje krivca, (4) određivanje budućih konzekvenci u kontekstu tog problema i (5) akcija odgovornih aktera. Na kraju poglavlja autor ističe pitanje aktera koji

postavljaju neki problem na agendu i onih koji se tome protive, te taj segment utemeljuje na teoriji isprekidane ravnoteže. U ravnoteži teško dolazi do stvaranja novih problema, no ponekad ravnotežu prekidaju neočekivani problemi koji nastaju unutar društva. Takva situacija rezultira novim akterima koji zahtijevaju promjenu u postavljanju dnevnoga reda.

Treće poglavlje autor posvećuje oblikovanju rješenja problema odnosno fazi formulacije unutar procesa stvaranja javnih politika. Poglavlje započinje tradicionalnim teoretičarima Herbertom Simonom i Charlesom Lindblomom, a naglasak se stavlja na pojam kognitivni *bricolage*, koji označava donošenje rješenja problema od pojedinca rekombiniranjem prijašnjih znanja i ideja koje već posjeduje. Zittoun napominje da nam oba autora omogućuju da shvatimo teškoće pojedinaca koji su suočeni s nekim društvenim problemom, no Simon i Lindblom ne daju cjelovite odgovore na probleme kolektivnog djelovanja. Razlog tome jest što su autori odvojeno proučavali *bricolage* i odnose aktera. Da bi dobili potpunije odgovore Zittoun smatra da treba uvesti lingvistički element u analizu faze formulacije.

Sukladno s tim, autor naglašava diskurs, koji je često zanemaren, iako predstavlja središnju aktivnost odlučivanja. Naglašava niz karakteristika diskursa "u akciji" koje nam omogućuju da shvatimo fazu formulacije kao rezultat provođenja znanja. Putem diskursa prikazuje se i interakcija koju akteri grade među sobom. Rješenje predstavlja stvaranje prijedloga putem svojevrstnih spojki koje mu daju značenje i koje omogućavaju da se propagira u interakciji među akterima. Autor navodi pet neovisnih spojki kod definiranja rješenja: (1) imenovanje rješenja, (2) identificiranje



budućih posljedica i javnosti na koju se rješenje primjenjuje, (3) vezivanje rješenja i problema, (4) integracija rješenja s javnom politikom koja mora biti promijenjena, te (5) stavljanje rješenja u određeni okvir (npr. ideološki). Dakle, iako je proces formulacije kaotičan, diskurs je taj koji će isprofilirati problem i naći mu rješenje.

U četvrtom poglavlju Zittoun se bavi propagiranjem rješenja, odnosno formiranjem koalicija koje će podržati odluku koju je donijela nekolicina aktera, te se tako autor počinje baviti fazom odlučivanja. Propagiranje se postiže uvjeravanjem – akteri koriste argumentiranje kako bi njihova odluka dobila na težini te da bi legitimirali svoj diskurs. Uvjeravanjem dionici javnih politika, koji zastupaju neko rješenje, pokušavaju na svoju stranu dobiti i one dionike koji ne dijele njihovo mišljenje. Kao primjere uvjeravanja u javnim politikama, autor uzima tri studije iz 1960-ih koje su djelomično istraživale pitanje uvjeravanja u kreiranju javnih politika, no na njih se nije nadograđivalo.

Diskusija među akterima za autora je ključna jer će njezin ishod utjecati na sve koji u njoj sudjeluju kao i na iskaze o javnim politikama. Diskusijom se testira rješenje kao i odnos rješenja s problemom. Identiteti pojedinaca koji se upuštaju u diskusiju imaju važnu ulogu u samom propagiranju. Naposljetku, Zittoun se bavi stvaranjem koalicija aktera koji će podržati rješenje, što se postiže njegovim propagiranjem. Stvaranjem koalicija doći će do zajedničke izjave, a kao primjer toga autor koristi koncept međusobne prilagodbe pristaša Charlesa Lindbloma.

Peto se poglavlje bavi pripisivanjem rješenja društvenog problema određenim akterima. Zittoun navodi da, kao i većina autora, rješenja vidi kao produkt

kompleksnog i isprepletenog procesa, no dodatno naglašava da akteri imaju priliku boriti se kako bi se rješenje pripisalo njima. Tako akteri postaju donositelji odluka. Sve započinje s moći u interakciji u kojoj je jezik glavno oružje. Nadalje, autor se bavi topografijom pozicija aktera. Pozicije aktera su relativne stoga što ovise o interakciji pojedinih aktera. Označavanje pojedinih aktera npr. terminom “državnika”, njihovo svrstavanje u određene pozicije, daje određenu moć akterima da si pripisuju vodeću ulogu u odlučivanju.

Pozicioniranje i pripisivanje velikim se dijelom odvijaju kroz uvjeravanje na koje se ovo poglavlje nadovezuje. Ovakva situacija može rezultirati konfliktom u procesu stvaranja javnih politika gdje će se pojaviti neki novi dionici ili pak cijela koalicija aktera koja će podupirati alternativna rješenja. To ne znači nužno da neće doći do kompromisa prije donošenja odluke. Odluka za Zittouna predstavlja rješavanje nestabilnosti, odnosno rješavanje problema i povratak reda unutar društva. Donošenje odluke završava zatvaranjem debate koja može imati dva ishoda. Jedan je ishod onaj u kojem je zajednička izjava o javnim politikama objektivna i racionalna, a drugi u kojem se akteri nadovezuju na vrijednosti i ideologije koje su nespojive s onima koji se protive takvoj odluci. Drugim riječima, prvim ishodom se briše subjektivnost odlučivanja te je naglasak na akciji kojom će se riješiti problem. Drugi ishod, upravo suprotno, ne briše subjektivnost odlučivanja kojom akteri iskazuju svoju moć drugoj strani koja se protivi takvoj odluci.

Naposljetku autor prikazuje vlastito empirijsko istraživanje političkog odlučivanja o pariškim tramvajima kako bi pokazao političke aktivnosti u kreiranju javnih politika na primjeru. Iako je istra-



živanje koncentrirano na vrlo specifičnu situaciju, ono se lako može poistovjetiti s gotovo bilo kojom donesenom odlukom. Razlog je u tome što je debata oko pariških tramvaja trajala skoro 15 godina tijekom kojih je stvoreno nekoliko koalicija aktera, što je rezultiralo nekolicinom rješenja, dok je sam problem tramvaja promijenio značenje tri puta. Na ovaj način dobro su oslikani svi temeljni Zittounovi koncepti.

Zaključak autor iznosi u šestom, posljednjem poglavlju knjige. U njemu su sažeti ključni elementi ovoga djela, a sam Zittoun ističe, nakon sveobuhvatnog prikaza političkog procesa javnih politika, da se javne politike trebaju još više izučavati unutar političke znanosti. Autor političkoj znanosti predlaže analizu proizvodnje znanja o javnim politikama, kao i diskursa kojima se uspostavlja dogovori i neslaganja u procesu njihova stvaranja. Naglašava da su ključna politološka istraživačka pitanja u analizi javnih politika ona o proizvodnji i konstrukciji značenja te o jezičnim igrama i njihovim primjenama na javne politike, a koje se temelje na diskursu i interakciji

među akterima. Zaključuje da stvaranje javnih politika integrira dijalektiku reda i nereda kako bi stvaranje javnih politika postalo politički proces u punom smislu te riječi.

Knjiga *Politički proces stvaranja javnih politika* veliki je doprinos političkoj znanosti jer se javnim politikama pristupa politološki. U ovoj se knjizi javne politike shvaćaju kao politička aktivnost, a autor daje teorijsko-metodološku podlogu za takvo tumačenje. Autor ukazuje na važnost niza elemenata u fazama od postavljanja dnevnog reda do odlučivanja putem kojih je očita politička akcija bez koje javne politike ne bi bile moguće. On nam daje uvid, u kako ih sam naziva, jezične igre (rješenja), igre aktera (koalicije) te igre moći (odluke). No nameće se pitanje postojanja političke aktivnosti u fazama implementacije i evaluacije kreiranja javnih politika. Ukoliko ona nije prisutna, znači li to da se politolozi u daljnjim istraživanjima ne trebaju baviti spomenutim fazama? Nažalost, ovo djelo ne daje konkretne odgovore na ova pitanja.

Željko Poljak

# *Nekrolog*



# HOLM SUNDHAUSSEN (1942.-2015.)

Zatekla nas je tužna vijest da je 28. veljače 2015. u 72. godini umro Holm Sundhaussen, jedan od najvećih svjetskih stručnjaka za Jugoistočnu Europu i član uredništva *Anala Hrvatskoga politološkog društva*. Bila nam je velika čast surađivati s uvijek susretljivim profesorom Sundhaussonom. Profesor je svojim britkim kritikama i dobrom namjernim savjetima uvelike doprinio radu našeg uredništva. Holm Sundhaussen je od 1988. godine pa sve do svojeg emeritiranja 2007. godine, bio profesor povijesti Jugoistočne Europe na Institutu za Istočnu Europu Slobodnoga sveučilišta Berlin, a od 1998. do 2009. godine kodirektor Centra za komparativnu povijest Europe koje su osnovali Slobodno sveučilište Berlin i Humboltovo sveučilište u Berlinu. Napisao je disertaciju o utjecaju Herderovih ideja na procese izgradnje nacije u Habsburškoj monarhiji (1973. u Münchenu). Habilitirao je 1981. na Sveučilištu Göttingen s radom u kojem je ukazao na položaj kvislinške NDH u gospodarskom sustavu izrabljivanja unutar zločinačkog nacionalsocijalističkog poretka u ondašnjoj Europi. U svojem znanstvenom radu profesor Sundhaussen je ostao posvećen političkoj i ekonomskoj povijesti Jugoistočne Europe. Bio je osobito zainteresiran za proces izgradnje nacije i države, kao i regionalizam te analizu zločina pota-

knutih konceptom etnički čistih država. Objavio je brojne knjige, od kojih izdajamo: *Der Einfluss der Herderschen Ideen auf die Nationsbildung bei den Völkern der Habsburger Monarchie; Wirtschaftsgeschichte Kroatiens im nationalsozialistischen Großraum 1941-1945. Das Scheitern einer Ausbeutungsstrategie; Experiment Jugoslawien. Von der Staatsgründung bis zum Staatszerfall; Geschichte Serbiens. 19.-21. Jahrhundert; Jugoslawien u seine Nachfolgestaaten 1943-2011*. Zajedno sa suradnicima uredio je i niz zbornika među kojima se ističu: *Autoritäre Regime in Ostmittel- und Südosteuropa 1919-1944.; Nationalitätenkonflikte im 20. Jahrhundert. Ursachen von inter-ethnischer Gewalt im Vergleich; Definitionsmacht, Utopie, Vergeltung. "Ethnische Säuberungen" im östlichen Europa des 20. Jahrhunderts*. Smrt ga je zatekla dok je s kolegama radio na novom izdanju: *Lexikon zur Geschichte Südosteuropas*, impresivne knjige, u kojoj su sabrane najvažnije spoznaje o politici, ekonomiji i društvu jugoistočne Europe.

Svoj pristup povijesnim fenomenima profesor Sundhaussen izvodio je iz snage kritike koja je počivala na uvidu o razlici među znanstvenim historiografskim uvidima i nacionalističkim mitovima. Nije prihvaćao postmodernističko relativiziranje istine i brisanje razlike

među znanstvenom historiografijom i sjećanjem. Njegova prosvjetiteljska kritika je stoga često nailazila na nacionalističko odbijanje. Etnonacionalizam i teškoće u modernizaciji na Jugoistoku Europe nije tumačio kao neumitni usud povijesti ili kao puku projekciju zapadnjačkog orijentalizma, nego kao posljedicu realnih okolnosti i nesposobnosti vladajućih elita. Svoju poziciju Sundausen je predstavio u vrlo zapaženoj polemici s Mariom Todorovom u kojoj je uvjerljivo pokazao da Balkan nije samo zapadnjačka konstrukcija, nego realitet oblikovan povijesnim procesima. Sustavnom usporedbom s poviješću ostalih

djelova Europe priključio je povijest Balkana povijesti Europe. Pokazao je da se politika ovog dijela kontinenta može bolje razumjeti u cjelokupnom europskom kontekstu, ako se analizira interdisciplinarno, pomoću jasnih pojmova. Zbog toga je ovaj njemački profesor nedvojbeno bio jedan od najvećih istraživača Jugoistočne Europe i jedan od najvećih suvremenih europskih povjesničara. Žao nam je što nas je napustio. Neka je vječna slava i hvala profesoru Holmu Sundhaussenu.

*Tihomir Cipek*

# UPUTE SURADNICIMA

*Anali Hrvatskog politološkog društva* časopis je koji prvenstveno objavljuje radove iz znanstvenog polja politologije. Osim toga u časopisu se objavljuju radovi iz komunikacijskih znanosti (komunikacijska teorija, masovni mediji i odnosi s javnošću) te drugih polja društvenih i humanističkih znanosti, poput sociologije, ekonomije, prava, povijesti i filozofije. Časopis izlazi jedanput godišnje, u pravilu do kraja prvog polugodišta godine koja slijedi godinu na koju se odnosi izdanje.

Časopis objavljuje recenzirane rukopise.

Rad se predaje uredništvu u tiskanom i elektroničkom obliku. Obim rada ne smije prelaziti dva autorska arka (57 600 slovnih mjesta s razmacima).

Na kraju rada navodi se cjelovit popis korištene literature, abecednim redom prema prezimenu autora, na sljedeći način:

## KNJIGE:

Redom se navode autor, godina, naslov, mjesto izdanja, izdavač; na primjer:

Zakošek, N. (2002) *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Buchanan, J. M., Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: Michigan University Press.

Kasapović, M., Šiber, I., Zakošek, N. (1998) *Birači i demokracija: utjecaj ideoloških ras-cjepa na politički život*. Zagreb: Alinea.

## POGLAVLJA U KNJIGAMA (ZBORNICIMA):

Redom se navode autor, godina, naslov poglavlja (članka), urednici knjige (zbornika), naslov knjige (zbornika), mjesto, izdavač, stranice; na primjer:

Petak, Z. (2001) Proračunska politika Sabora, u: M. Kasapović, ur., *Hrvatska politika 1990.-2000*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

## ČLANCI U ČASOPISIMA:

Redom se navode autor, godina, naslov članka, naziv časopisa, volumen (godišće), broj, stranice; na primjer:

Prpić, I. (2001) Napomene o shvaćanju suverena u Ustavu Republike Hrvatske. *Politička misao* 38 (1): 5-11.

## RADOVI DOSTUPNI NA INTERNETU

Rad koji je dostupan na internetu stavlja se u popis literature tako da se redom navedu autor, naslov, izvor (<http://>) i datum učitavanja; na primjer:

Ostrom, E., The Complexity of Collective Action Theory,  
<http://www.indiana.edu/~workshop> (20. 6. 2006.)

Pri upućivanju na tekstove iz literature, neovisno o tome radi li se o citatu ili o pozivanju na druge autore, izvor se navodi u tekstu, a ne u bilješkama. Referenca se stavlja u zagrade, a navodi se prema sljedećim primjerima:

1. (Zakošek, 2002);
2. Ako je riječ o preciznijem navodu ili citatu, u referencu treba uključiti i broj stranice; na primjer: (Zakošek, 2002: 36);
3. Ako rad ima dva autora, navode se oba; na primjer: (Buchanan i Tullock, 1962);
4. U slučaju zajedničkog rada trojice i više autora navodi se samo prezime prvog autora, a za doprinos ostalih autora upotrebljava se izraz "i suradnici"; na primjer: (Kasapović i sur., 1998);
5. Kod kontinuiranog pozivanja na isti izvor upotrebljavaju se oblici: (*ibid.*) ili (*op. cit.*).

Autorima se sugerira da bilješke predvide isključivo za komentiranje ili dopunu rečenog u tekstu.