

ANALI HRVATSKOG POLITOLOŠKOG DRUŠTVA  
2008

godište V  
Zagreb, 2009.

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

**IZDAVAČ / PUBLISHER**

HRVATSKO POLITOLOŠKO DRUŠTVO /  
CROATIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION

**ZA NAKLADNIKA**

BRANKO CARATAN

**UREDNIŠTVO / EDITORIAL BOARD**

BRANKO CARATAN, Zagreb  
TIHOMIR CIPEK, Zagreb  
KONRAD CLEWING, München  
IGOR LUKŠIĆ, Ljubljana  
PERO MALDINI, Dubrovnik  
IVAN PADJEN, Zagreb  
ZDRAVKO PETAK, Zagreb  
SABRINA P. RAMET, Trondheim/Washington  
SLAVEN RAVLIĆ, Zagreb  
HOLM SUNDHAUSSEN, Berlin  
BERTO ŠALAJ, Zagreb  
NENAD ZAKOŠEK, Zagreb  
TIHOMIR ŽILJAK, Zagreb

**GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK**

ZDRAVKO PETAK

**IZVRŠNI UREDNICI**

DAVORKA BUDIMIR  
DARIO NIKIĆ ČAKAR

**PRIJEVOD SAŽETAKA NA ENGLSKI**

DAVOR STIPETIĆ

**LEKTORICA**

JASMINA HAN

**KOREKTOR**

DAMJAN LALOVIĆ

**LIKOVNO-GRAFIČKO OBLIKOVANJE**

GORAN GRČIĆ

**NAKLADA**

500 kom

**TISAK**

ZRINSKI d.d., Čakovec

OBJAVLJENI PRILOZI REFERIRAJU SE U / INDEXED IN  
International Political Science Abstracts / Documentation Politique Internationale (Paris, Francuska)

Cijena primjerka je 50 kuna. Članovi Hrvatskog politološkog društva *Anale* dobivaju besplatno.  
Rukopisi se šalju na adresu: Hrvatsko politološko društvo (*Anali Hrvatskog politološkog društva*),  
Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb. E-mail: zpetak@fpzg.hr ili dario\_nikic@net.hr

# Sadržaj

## STANJE DISCIPLINE

- Klaus von Beyme, Obrisi politologije umjetnosti 7

## STANJE I POVIJEST POLITIČKE ZNANOSTI U DRŽAVAMA BIVŠE JUGOSLAVIJE

- Uvodna napomena 31
- Slaven Ravlić, Razvoj i stanje političke znanosti u Hrvatskoj:  
kontinuitet i diskontinuiteti 33
- Tonči Kursar, Revizionistički izazovi historiografiji hrvatske  
političke znanosti 51
- Igor Lukšič, Povijest politologije u Sloveniji 71
- Dušan Pavlović, Skica stanja političke nauke u Srbiji posle  
1989. godine 79
- Dag Strpić, Množina, jednina, dvojina – Razlomak politologije:  
pod krabuljama revije stanja znanosti otvorilo se neočekivano  
(pra)pitanje: fakultet ili politička škola 93
- Dragutin Lalović, Zdvojna posebnost u raljama ohole općenitosti?:  
politologija kao znanost i politolog kao stručnjak 117
- Mirjana Kasapović, Dvojac bez kormilara: odgovor na istupe  
Dragutina Lalovića i Daga Strpića na znanstvenom skupu  
“Stanje i povijest političke znanosti u državama bivše  
Jugoslavije” 145

## CONSTRUCTING POLICY WORK IN A CHANGING GOVERNMENTAL ENVIRONMENT

- Uvodna napomena 167
- Hal K. Colebatch, Introduction to “Constructing Policy Work  
in a Changing Governmental Environment” 169
- Hal K. Colebatch, Policy work as a reform project 175
- Simona Kustec Lipicer, The worth of policy knowledge in  
younger democracies: reflections and perspectives 187
- Dag Strpić, Razvojna politologija i politike razvoja: političko i  
razvojno harmoniziranje te ciklička sinergija javnih politika 211
- Marko Grdešić, Problem slabih država i slabih društava u  
istočnoj Europi 241

Zdravko Petak, Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problem <i>policy</i> koordinacije	263
Ana Petek, Regulatorna reforma kao normativni koncept: prilika za razvoj konstitutivnih politika	275
Sang Hun Lim, Democratisation and doctors' political influence: the separation of prescribing and dispensing (SPD) in Korea	295
Damiano De Rosa, The role of ideas and their change in the higher education policy: case studies of England and New Zealand	309
Jörg Röber, Governance in urban development crisis situations	323
Veikko Heinonen, Generating policy in a changing governmental environment: how to study security policy in generation?	347
Mitja Durnik, Aboriginal participation in Canadian hydroelectric development: political economy and public policy	367
<b>LOKALNA POLITIKA I DEMOKRACIJA</b>	
Ivan Koprić, Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora	399
Ivana Andrijašević, Dražen Lalić, Od grada slučaja do grada modela: odrednice politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita (1994-2007)	417
<b>STUDIJE</b>	
Luka Brkić, Kristijan Kotarski, Euroization, monetary union and the credibility of monetary policy	443
Luka Ribarević, Polazište Hobbesove znanosti o politici	461
Mitja Durnik, Kolonijalna percepcija razvoja i ekonomskog sustava starosjedilaca: pitanje "prvog kontakta"	483
Radovan Pavić, Što je Europa ili – pitanje identiteta	509
<b>OSVRTI</b>	
Tihomir Cipek, Političke ideje kao bit političkog	523
<b>HRVATSKO POLITOLOŠKO DRUŠTVO U 2008.</b>	
Izvešće o radu Hrvatskog politološkog društva u 2008.	533
<b>NOVE KNJIGE</b>	539

# *Stanje discipline*



# OBRISI POLITOLOGIJE UMJETNOSTI

**Klaus von Beyme**

*Profesor emeritus,  
Sveučilišta u Heidelbergu*

Prijevod

## 1. Zašto ne postoji politologija umjetnosti?

Sažet odgovor na to pitanje glasi: znanost o politici nije kompetentna za ona razdoblja u kojima su postojale obilne političke relacije s umjetnošću.\* Ona se osjeća nadležnom za demokraciju nakon Drugog svjetskog rata. U tom se razdoblju povezanost politike i umjetnosti stalno smanjivala. Otkako je najnovija povijest prodrla u poraće i otkako politologiji ograničava kompetenciju i nakon 1945. godine, sve je aktualnija osnovica djelovanja sociologa. Koliko su se politolozi uspješno umiješali u pitanja političke ikonologije prošlih režima, toliko su stekli kompetenciju kao povjesničari. Pritom su najuspješniji bili povjesničari političkih teorija – u samoj disciplini već gotovo marginalna skupina.

Politolozi su samo pojedinačno obrađivali paralelnost političkih procesa i razvoja umjetnosti, primjerice Carl J. Friedrich u svojoj knjizi *Das Zeitalter des Barock* (1954). Povjesničari, koji

su se dugo uzaludno trošili u rovovskim bitkama između političke povijesti događaja i strukturalne povijesti društva, prestali su se, također odavno, zanimati za odnose između umjetnosti i politike. To se promijenilo otkako je kultura postala dominantnom paradigmom i u povijesnoj znanosti.

Povjesničari političkih teorija veoma su se rijetko zanimali za traktate o umjetnosti i arhitekturi kao izvore političke teorije, premda su pojedini teoretičari umjetnosti, primjerice Alberti, napisali čak kvazisociološke rasprave o slici društva svoga vremena (Alberti, 1969). Povjesničari umjetnosti su, obratno, također ignorirali političku teoriju koja nema značajnih veza s umjetnošću, mada je u Machiavellija ili Hobbesa svagda bila pokoja dosjetka. Samo ondje gdje su povjesničari umjetnosti teoriju države izravno uključivali u stvaranje vladavinske simbolike i alegorijske umjetnosti dolazilo je do iscrpne analize teoretičara politike. Tako je, primjerice, Justus Lipsius otkriven kao isporučitelj

\* Ovaj je tekst prijevod prvoga poglavlja autorove knjige *Die Kunst der Macht und die Gegenmacht der Kunst. Studien zum Spannungsverhältnis von Kunst und Politik*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1998, 7-37.

neke vrste habsburške vladavinske ideologije (Matsche, 1981: 74 i d.). No najviše su uvažavani oni teoretičari politike koji su jednakoj mjeri bili znalci i u političkoj i u estetskoj filozofiji, kao Diderot, Rousseau, Burke, Kant, Hegel, Marx ili Proudhon. Te su dodirne točke povijesti političke teorije i povijesti umjetnosti ostale, takoreći, “povijest umjetnosti bez slika” i idejnopovijesna pozadina. Ondje gdje su politolozi nalazili slike, one su većinom ostajale ilustracijom. Tako je i Murray Edelman, koji se proslavio analizom simboličke uporabe politike (*From Arts to Politics*), uspio, u najboljem slučaju, dokazati paralelne pojave u umjetnosti i politici. Pretenzija podnaslova *Kako umjetničke kreacije oblikuju političke percepcije* nije ostvarena, unatoč demonstriranju slika od Käthe Kollwitz sve do pop-arta (Edelmann, 1995). Politolozi su se samo izuzetno upuštali u političke dimenzije ikonologije. Pritom su im najbliže bile nizine primijenjene umjetnosti u grafičkoj produkciji simbola, amblema ili slika događaja od levijatanskih ilustracija do revolucijske grafike.

Otkako se politologija okrenula od politike kao sustava odlučivanja (*politics*) i sve više teži politici kao materijalnome rezultatu politike (*policy*), otkrivana su stalno nova polja politike. Time je politologija s vremenskim pomakom ponovila raspadanje sociologije u sociologije sa spojnicama, na veliko nezadovoljstvo starije generalističke i institucionalističke politologije. Na mnogim novim poljima (socijalna politika, gospodarska politika, urbanistička politika) politolozi su postali samo marginalno značajni. Politologija prava jedva se odupirala premoći pravne znanosti, osobito stoga što se ona sama otvorila socijalnoznanstvenim metodama. Pogotovo polje politike “umjetnost i kultura” ima mar-

ginalnu ulogu. Dok je sociologija umjetnosti bila omiljen zahtjev studenata povijesti umjetnosti, veoma je rijedak bio zahtjev za jačom političkom analizom umjetničkih djela.

## 2. Politička ikonologija

U povijesti je umjetnosti istraživačko polje “umjetnost i politika” ponajprije bilo zastupljeno u dvama pristupima koji su bili najjači konkurenti u borbi teorijom vođene znanosti o umjetnosti protiv pozitivističko-deskriptivne povijesti umjetnosti: u ikonologiji i socijalnoj povijesti umjetnosti. Oba su pristupa polazila od *strukturnoga pojma sustava*, koji je puninu detalja pretvarao u tumačivu cjelinu. Oba su bila *deduktivna*, ukoliko su već pretpostavljala strukturalno jedinstvo koje se zatim – ponekad tautološkim cirkularnim zaključcima – empirijski dokazivalo. *Quod erat demonstrandum* bilo je svagda sadržano u hipotetičkoj okosnici. Pozitivistički i historijski povjesničari umjetnosti imali su stoga metodičke poteškoće s obama pristupima.

Ikonologija je ponekad vrednovana kao “građanski” pandan promarksističkoj socijalnoj povijesti umjetnosti. Ona je dopuštala političko i socijalno tumačenje umjetničkih djela, a da se pritom nije morala okružiti strvinarskim mirisom revolucionarno-teleoloških teorija povijesnih tokova. Ikonologija nije nastala bez poticaja iz socijalnih znanosti. Najbliža joj je bila predodžba da su znanstvene discipline privremene sheme funkcionalne organizacije znanja o određenim područjima koje podliježu mijenama. One nisu zvijezde stajačice na nebu, nikakve ontološke danosti. Prije se u “sporu fakulteta” vidjela jasna hijerarhija struka koje su ljubomorno čuvale svoje granice. Povijest umjetnosti brzo



je zaboravila kako joj je nekoć bilo teško etabrirati se kao autonomna znanost između filozofske estetike i historijskih kulturnih znanosti. Svaka znanost može postati pomoćna znanost neke druge discipline. To nije degradacija, nego uspon priznavanjem relevantnosti vlastite struke za odnosnu drugu.

Socijalni znanstvenik, koji se izvana približava sakralno nadvišenome prostoru umjetnosti, čuje utješnu poruku Hansa Beltinga da slike pripadaju svima i nikomu ponaosob i da svaka disciplina ima “prekratak kompetencijski pokrivač” (Belting, 1990: 13). Međutim socijalni znanstvenici ne bi trebali tu utješnu poruku prebrzo shvatiti kao opravdanje svoga interesa za slike. Na koncu, u ophođenju sa slikama nije ipak svaka znanost “jednako bliska Bogu”. Znanost o umjetnosti ima kompetencijsku prednost u ophođenju sa slikama, pogotovu sistematizacijom metode kao što je ikonografija.

Još uvijek nije postalo općim dobrom strogo razlikovanje ikonografije i ikonologije iz škole Panofskog. No to se razlikovanje preporučuje već zbog toga što se od praotaca ikonografije ustalilo opušteno govoriti o “ikonografiji” slike vladara ili povijesne tematike. Ta je jezična opuštenost zacijelo neizbježna. Ne može se jednostavno staviti “ikonski” za “ikonografski” kao što se uglavnom može staviti “socijalno” ondje gdje termin “sociološki” (npr. sociološke činjenice) dovodi u zabludu.

Ikonografija (bez teorijske nadgradnje i dogmatike Panofskog) i ikonologija razvile su interpretacijske metode koje socijalni znanstvenik koji se bavi slikama ne može ignorirati, a da se ne blamira. Opasnost je velika već i pri korektnoj primjeni metoda znanosti o umjetnosti, jer će adept političke povijesti umjetnosti

biti sklon precijeniti političke relacije slika. Ikonografija je, naprotiv, bila sklonija podcjenjivanju političkih tumačenja.

Ikonologiju su nakon rata višestruko otkrivali autori koji nisu bili profesori povijesti umjetnosti (Diers, 1992). Warburg, kao nesumnjiv praotac nacionalizmom neopterećene povijesti umjetnosti, i Panofsky, kao “crkveni otac” koji je kanonizirao pravila naknadno rekonstruirane “hamburške škole” i koji je u poraću zastupao “drugu Njemačku”, premda nije htio biti sveučilišni profesor u Hamburgu, bili su prikladni da budu integrirani u društveno-povijesno proširen pogled na umjetnička djela. Kao i Bauhaus i škola Warburg poistovjećivala se s jednom vrstom “međunarodnoga stila” tumačenja umjetnosti.

S porastom značenja kulture i umjetnosti u kasnoj moderni i postmoderni znatno je poraslo i zanimanje za povijest umjetnosti. Nije nastupio “kraj povijesti umjetnosti”, baš kao ni druge proklamacije *posthistoire*. Umjetnost je uvijek bila “povlašten potpojam kulture” sa znatnom autonomijom (Belting, 1995: 25). Nije na vidiku smanjivanje toga povlaštenog zanimanja sve širih slojeva. Međutim ta “sve jača izvanjska motivacija” u neprofesionalnih prijatelja umjetnosti i znalaca jedva da je usmjerena na političke aspekte umjetnosti. Politika je u kasnoj moderni postala marginalnim, ako ne i ekscentričnim poljem djelovanja. I neprofesionalni prijatelji umjetnosti tražili su u umjetnosti nešto drugo, a ne politiku, ako se nisu zanimali upravo za Groszovu ili Heartfieldovu izložbu. Zanimanje za političku arenu “umjetnost” moglo bi, tako, biti ili samorazumljivo sporedno zanimanje profesionalnih povjesničara umjetnosti ili hobi nekih umjetnošću zaintrigiranih socijalnih znanstvenika. No upravo ni jedno ne

bi bilo poticajno za etabliranje interdisciplinarnoga istraživačkog polja “umjetnost i politika”.

Studenti povijesti umjetnosti stalno su iznova, protiveći se specijaliziranoj znanosti o umjetnosti, za svoj kurikulum zahtijevali sociologiju umjetnosti kao mogućnost općenitoga pregleda. No i povjesničari umjetnosti koji su iskazali veliko razumijevanje za “povijest bez zijevanja”, poput Ernsta Gombricha, upozoravali su da se to socijalno-povijesno širenje pojma umjetnosti ne smatra “objektivnim” jer svako vrijeme suočava navodne činjenice s njihovim u duhu toga vremena obojenim subjektivnim zrcalom (Gombrich, 1991: 212). Zanimanje samozvanih generalista, koji su navodno siti previše specijalizirane analize formi, previđa, osim toga, da je istraživanje povezanosti umjetnosti i politike veoma specijalizirano zanimanje koje nipošto ne dijeli većina laika, jer oni od umjetnosti očekuju odgovore na životna pitanja, a ne razotkrivanje političkih pozadina.

Politologija umjetnosti jedva da će moći nastati otkako ikonografsko istraživanje sve jače otkriva političku dimenziju. Doduše, pitanja i pripisivanja povijesti stila stalno iznova u valovima dospijevaju u središte povijesnoumjetničkoga zanimanja. Već prirodnoznanstvene mogućnosti korigiranja datuma i pripisivanja jamče stalno nove radove na tome području. No otkako je topografija umjetničke scene definirana u mnogim područjima, novi interpretacijski pristupi moraju naći svoje kutke na valovima prevrednovanja. Otkako povjesničare umjetnosti više ne iritira penetrantno politizirana socijalna povijest, vlada konjunktura političkoga tumačenja umjetničkih djela. Zahvaljujući suradnji s općom povijesti povijest umjet-

nosti je sve manje zanemarivala političke relacije umjetničkih djela nego socijalne osnove umjetničke produkcije – s izuzetkom odnosa između mecena i umjetnika, ukoliko nije otišla tako daleko da općenito dovodi u pitanje “legendu o umjetniku” (Kris/Kurz, 1979).

Činilo se da protiv sociologije umjetnosti govori odium njezine navodno marksističke geneze. No politička je povijest bila u središtu povijesne znanosti prije nego što je socijalna povijest osvojila tvrđavu tradicijske povijesti. Povijest umjetnosti kao historijska znanost nije se zatvorila dominantnoj paradigmi. Političke nakane crkvenih i vladarskih naručitelja u umjetnosti svagda su bile dio umjetničko-znanstvene analize ukoliko se ona nije ograničavala na čisto imanentnu povijest djela i stila. Mnogo prije nego što je nastala sustavna ikonologija, politička se ikonologija bavila s *avant la lettre*, osobito kod velikih javnih narudžbi.

Ipak, pokazalo se da je politički interes pri tumačenju umjetničkih djela bio uglavnom jednostran. U prvome planu bila je “umjetnost moći”, već i zbog toga što je prevladavala kvantitativno. Politolozi su u ikonološkome istraživanju bili značajni samo ako su kao povjesničari političkih teorija posjedovali specifično historijsku kompetenciju. No upletanje historičara ideja nije nužno rezultiralo izrazitijim političkim tumačenjem analiziranoga djela. Na početku rane novovjekovne političke ikonologije stoje Lorenzettijeve freske “buon governo” i “mal governo” u dvorani devetorice Palače Pubblico u Sieni. Bezbrojni politološki traktati trivijalizirali su isječke iz toga ciklusa. No što je mogla struka pridonijeti njihovu tumačenju?

Tu monumentalnu alegoriju istraživanje je sve više tumačilo ne kao priču,

nego kao ilustriranu varijantu apstraktnoga misaonog sustava. Mnogo je oštroumnosti upotrijebljeno pri odgonetavanju aristotelovskih i tomističkih ideja, s njihovim razlikovanjem distributivne i komutativne pravednosti (Rubinstein, 1958: 182).<sup>1</sup> Ima li među političkim teorijskim historičarima prikladnije osobe da se umiješa u tu raspravu od Quentina Skinnera? Njegov je zaključak međutim samo pomakao tumačenje u okvire druge teorijske tradicije. On nije mogao otkriti tomističke elemente u freskama i sveo je program slika na predhumanističku retoričku kulturu, koja je nastala prije najranije latinske verzije Nikomahove etike oko 1250. godine (Skinner, 1989: 85-103). Već se Rubinstein kao povjesničar umjetnosti rado posvetio sljedećem mogućem izvoru slika: postglosatorima.

Novi pristupi pokušali su se vratiti od ezoteričnosti neobičnih pozadinskih tekstova k političkome u prvome redu. Slikovni program sada je izgledao kao vizualna varijacija sijenskoga ustava i zakonika grada. Time se više nije morao učenom slikaru (*pictor doctus*) Lorenzettiju podlagati ikonološki “programski direktor”. Tekstovi na narodnome jeziku bili su pristupačni svakome imalo obrazovanom obrtniku (Kempers, 1989: 71-84). To tumačenje jednoga povjesničara umjetnosti bilo je bliže politici nego cjeplidlačko duhovnopovijesno izvođenje jednoga politologa. Ipak je ta kontroverz pokazala da je – ne samo u aktualnoj raspravi o arhitekturi, gdje nedostatan hijerarhijski red potiče interdisciplinarnost<sup>2</sup> – moguć plodan interdisciplinarni

<sup>1</sup> Teza je ušla u priručnike: Smart, 1978: 104, i Borsook, 1980: 36.

<sup>2</sup> Na autorovo čuđenje svezak o arhitekturi i urbanizmu nakon Drugoga svjetskog rata

dijalog. To neće iznenaditi politologa. U političkoj idejnoj povijesti ponekad su prividni autsajderi oživljavali zaglibjele rasprave. Previše interpretirane nacionalne floskule u Machiavellija književni su povjesničari relativizirali kao “petrarkističku retoriku”. Spekulacije o levijatanskoj metafori u Hobbesa religijski su povjesničari, upućujući na onovremena sektaška tumačenja, vratili na jednostavne realitete (Von Beyme, 1969: 27. i d.).

Političkopovijesno i socijalnopovijesno orijentirani historičari često su jače naglašavali političke relacije umjetničkih djela nego socijalni znanstvenici. Od Warburga do Carla Ginzburga Pierov ciklus fresaka u Arezzu tumačen je kao politička aluzija na ideju križarskih ratova i propast Grčke, povezano s nadama u povratak Grčke i ujedinjenje Istočne i Zapadne crkve. Kasnije su ta tumačenja odbačena kao prenaplašena (Ginzburg, 1981: 43 i d.; Lavin, 1990: 180; Büttner, 1992: 15-39).

Politička ikonologija ima bogatije nalaze u vladarskim rezidencijama nego u crkvama. Međutim ispostavilo se da se i u takvim rezidencijama, što su pokazali primjerice Gozzolo u Medicijevoj palači ili slikarski tim u Palazzo Schifanoia u Ferrari, političke relacije ne daju lako otkriti. Čak je i u crkvama ponekad trebalo dešifrirati “lakšu ikonografiju”. U Teodelindinoj kapeli u Monzi pokazalo se – djelima o lombardijskoj povijesti i analizom Viscontijevih i Sforzinih amblema – da se dinastičke relacije sa starim Langobardskim carstvom uspostavljaju prilično naglašeno (Cassanelli/Conti, 1991: 14, 100).

morali su napisati predstavnici sedam disciplina (Von Beyme/Durth, 1992).

Poredbena politička ikonologija, koja se ne udubljuje oštroumno u tumačenje pojedinih djela niti slijedi specijaliste u sve udaljenije kutke originalnosti, u iskušenju je da se usredotoči na djela "lake ikonologije" kako bi ostala na sigurnome tlu. Međutim opasnost je toga selekcijskog postupka da se tada isključuju upravo najznačajnija umjetnička djela ranih razdoblja. Čak je i u vremenu apsolutizma, s njegovom višestruko naglašenom umjetničkom propagandom, analiza protureformacijskih traktata o umjetnosti i politici pokazala da je mnogo toga zagonetnije nego što se čini. Općenito, postoji opasnost da se lagana ikonologija potvrdi ponajprije na manje važnoj umjetnosti, koja samo marginalno zanima povjesničara umjetnosti. Politička ikonologija i opća ikonologija prijete ponovnim razlazom jer se politička primijenjena umjetnost samo veoma rijetko, primjerice u genija poput Goye, Hogartha ili Daumiera, usporedo razvija s postignućima "visoke umjetnosti".

Moderna sistemska teorija autopietske varijante povezuje diferenciranje društvenih podsustava umjetnosti i politike s raspadom religiozno utemeljenoga *societas civilis*.

S Francuskom revolucijom konačno su se razvili vlastiti sustavni kodovi: u politici "moć/neposjedovanje moći", što akteri više nisu mogli izbjeći. Otad se čini da zbog stranačke polarizacije svaka politička relacija nekoga umjetničkog djela pripada lakoj ikonografiji. Međutim ikonologija, započeta u 19. stoljeću, tu je pretpostavku opovrgnula. Tetschenski oltar Caspara Davida Friedricha tumačen je kao šifrirana poruka, koju je bilo utoliko teže odgonetnuti jer kao slika prvotno uopće nije bio namijenjen grofu Thunu (De Chapeaurouge, 1996: 42 i d.). Friedrichovo "Ledeno more"

slično je kontroverzno tumačeno. Tumačenje nasukanoga broda kao "razočarane političke nade" može se opravdavati Friedrichovim stajalištima, iako ne postoji njegova interpretacija te slike. No "propala nada", pretpostavljena u jednome slikovnom naslovu, zabunom pripisanome navedenoj slici, također je isto tako često tumačena posve nepolitički i romantično (Rautmann, 1991).

Čak je i kod posve naglašenih političkih motiva, primjerice kod Delacroixove "Sloboda predvodi narod" riječ o pretežito deaktualiziranoj i depolitiziranoj ikonologiji, premda je slika u mnogim francuskim školskim udžbenicima Treće republike odavno dobila trivijalizirano značenje u širenju revolucionarnoga mita. Opet se veličanje revolucije obrazlaže slikarovim političkim nazorima. No opet nedostaje pouzdano vlastito tumačenje djela. Brzo su pronađeni inspiracijski izvori – nevažna pjesma Auguste Barbier (*La Curée*). Isključen je osobni slikarov angažman u revoluciji. Činilo se čvrstim tumačenje glavnih likova.

Međutim detaljno recepcijskopovijesno istraživanje pokazalo je da su suvremenici čovjeka s cilindrom jedva označavali kao "studenta" ili "građanina". Portretska sličnost s političarom Laffiteom kasnije je pretpostavljena, ali je suvremenici nipošto nisu opažali (Hadjinicolaou, 1991: 69). Ženski lik slobode suvremenici su osjećali kao "prljavu provokaciju". Ikonološko tumačenje davalo je, prije bi se reklo, prednost nepolitičkim interpretacijama slika, koje su pak, sa svoje strane, bile usidrene u socijalnoj i političkoj predrasudnoj strukturi. Suvremeni promatrači, koji su pozitivno mislili o slici, preferirali su izvode nja iz simbolskoga blaga "velike majke" i u borbenost pretvorene "svetice". Kri-

tičari slike navodili su je međutim kao dokaz “opakosti buntovne žene”, dok se francuska država nije odlučila za umjerenija tumačenja, ističući otkrivena prsa žene na barikadama na svakoj novčanici od stotinu francuskih franaka (1979), a slika više nije nedostajala ni u jednom francuskom udžbeniku nauka o društvu i zajednici. Upravo povijest te slike, čiji je autor napredan, ali prije nepolitički otmjen svjetski čovjek bez buntovnih sklonosti, postavlja pitanje validnosti ikonoloških izvođenja. Mnoga oštroumna znanstvena tumačenja bila su suvremenim znalcima strana. Čijemu mišljenju treba dati prednost: mišljenju znalaca među suvremenicima (koji su, dakako, mogli biti u zabludi ili si zbog erotskoga ili političkoga čistunstva nisu dopuštali stanovite asocijacije) ili znalcima koji su s ikonološkom metodom nastupali *ex post facto*?

Čini se da jako politizirani umjetnici, kao Steinlen, Léger, Guttuso, Kollwitz, Grosz, Heartfield, Meidner, Hubbuch ili Dix, ne zadaju velike ikonološke zagonetke, pa istraživanju ne treba puno više od preteča i izvora slika. Međutim doživljaj politike u demokraciji se sve više individualizirao. U ratu i građanskome ratu ne nastaju previše individualizirani interpretacijski uzorci. Manje spektakularna politika pak i strahovi što ih ona izaziva u umjetnika očituju se kod vrhunskih umjetnika kao što su Picasso, Max Ernst, Dali, Magritte ili Beckmann kao osobito teška ikonologija.

Izlaz je iz dileme posvemašnjih i prikrivenih relacija prema politici usredotočenost na recepcijsku povijest. Svaka povijesna disciplina živi od izvjesnosti da može bolje istražiti događaje nego što su to mogli akteri vremena. Inače bi se mogla izdavati antologija memoara komentirana kao povijesna znanost. Me-

đutim za političko je tumačenje umjetničkih djela presudan aspekt recepcije: da bi političke konotacije djelovale, moraju biti prezentne suvremenicima. Socijalni znanstvenik ostaje dakle zainteresiran i za površinu tumačenja slika, dok se ikonologija religioznih svjetova slika nikada nije mogla usmjeriti samo na pojmovnu snagu shvaćanja pučke religioznosti.

#### *Kompetencijske granice političke analize umjetnosti*

Politika umjetnosti kao interdisciplinarno polje istraživanja obuhvaća mnoga područja koja će povjesničar umjetnosti rado prepustiti socijalnim znanostima, bilo da to želi ekonomija umjetnosti, sociologija umjetnosti ili politologija umjetnosti. Granice upletanja socijalnih znanosti prelaze se ondje gdje se sudovi donose u središnjem području znanosti o umjetnosti.

(1) *Politička ikonografija* još će više nego ikonološki pristupi općenito polaziti od toga da iza paralelnih pojava u umjetnosti i politici stoji *slika svijeta*. Time prijete opasnost od degradiranja umjetničkih djela na *slučajeve primjene estetskih i političkih doktrina*. Neki su ikonolozi sve cikluse fresaka talijanske renesanse tumačili tako da je navodna politička relacijska razina služila samo kao izlika da se prenese šifrirana poruka teorije koja je stajala iza političkih relacija, bilo da se radilo o aristotelizmu, tomizmu ili ranome humanizmu. U najpovoljnijem slučaju, kao vizualno uporište za takve intelektualne kombinacije poslužila je portretska sličnost nekih likova, primjerice u “Hodu triju kraljeva” Benozza Gozzolija u Medicijevoj kapeli (Roettgen, 1996: 21, 331; Ahl, 1996: 88 i d.). Ponekad je prijetila opasnost da umjetnička ličnost, koja se bo-

rija za autonomiju, bude degradirana u “pukoga izvršitelja prozaičnih političkih interesa”, kao u *Erkundungen über Piero* Carla Ginzburga. Cirkularni interpretacijski lanci, koji se pripisuju ikonološkoj hamburškoj ortodoksiji, tako su se lakše raskidali. “Divlja ikonologija” ukroćena je izravnim političkim porukama, ali još uvijek nije posve izvučena iz spekulativnoga područja slobodnih asocijacija (Ginzburg, 1981: 21; Warnke, 1993: 8).

Sa sve jačim angažiranjem umjetnosti sa strane političke moći vladavska je ikonologija postala transparentnijom. Kanonizirani su amblemi, simboli i metafore, kao u *Iconologia* Cesarea Ripa, te zadavani i umjetnicima i njihovoj prosvijećenoj publici (Ripa, 1971). Čak su se u kasnome apsolutizmu, kada je slabjela obveznost ikonoloških fiksiranja – kakva je postojala u kasnome srednjem vijeku u religioznome jeziku slika – oblici vladanja još činili fizionomski učvršćenim.

Prema Diderotu, republikanci su trebali djelovati uzvišeno, ponosno i strogo. Monarsi su pak trebali zračiti podcjenjivanjem, milošću, blagošću, čast i galantnošću. Umjetnici se ipak nisu držali teorijskih šablona. Novonastale republike, poput SAD-a, nisu se samo u svojoj ustavnoj teoriji nadahnjivale modelom konstitucijske monarhije. Imale su premalo vlastitih tradicija i morale su se ikonografski ugledati u monarhije. Republikanska ikonografija najvećim je dijelom pozajmljena iz staroga Rima. Američka je sloboda ipak olakšala i brže oslobađanje od povijesnih prisila na kostimiranje, premda “Smrt generala Wolfea” (1786) nije bila – kao što se inače općenito smatralo – prva slika s povijesnom tematikom u suvremenim kostimima. Američki su predsjednički portreti, s nekim odstupanjima, u simbolici

varirali vladarske portrete svoga vremena, bilo da su oni potjecali od Europljana, primjerice od Houdona, od europskih Amerikanaca, primjerice od Westa, ili od američkih Amerikanaca, primjerice od Gilberta Stuarta (Diderot, 1968: 661; Abrams, 1968: 170 i d.).

I tradicijske su monarhije imale problem razvoja njima prikladnoga jezika slika. Rano su uspoređivani Drugo carstvo Napoleona III. i vilhelminizam Drugoga carstva u Njemačkoj pod natuknicama “cezarizam” i “bonapartiistička monarhija” (Marx/Engels, 1990: 513). Povjesničari umjetnosti također su u napoleonizmu vidjeli nastajanje novoga oblika umjetnosti, jer da je obuzet “blistavošću i sjajem”, “koji je previše smatrao sredstvom vladanja, a da bi se mogao odreći ukrasa umjetnosti (Pfau, 1866: 306). Oba napoleonska carstva i Njemačko Carstvo bila su slična u tome što su se, preskačući posljednje dinastije (burbonske ili habsburške), nastojala nadovezati na sjaj srednjovjekovnih kruna. Cezaristički su monarsi kombinirali elemente Božje milosti s demokratskim natruhama narodne suverenosti na osnovici općega izbornog prava. Ta kombinacija nije ostala bez odraza u umjetničkoj produkciji takvih režima (Mainardi, 1987).

(2) *Tumačenja kontinuiteta i diskontinuiteta umjetničkoga rada u mijeni političkih režima.* U starijim oligarhijskim republikama i apsolutističkim monarhijama smjena vladara mogla je imati dalekosežne posljedice za uspon i pad umjetnika. Međutim pitanja političkih svjetonazora jedva da su djelovala na selekciju umjetnika. Tek su s Francuskom revolucijom razlike u mišljenjima u velikoj mjeri politički ideologizirane. Ipak su umjetnici i dalje višestruko odabirani prema kriterijima umjetničke kvalitete

te. Upravo zato što je umjetnost sve više rabljena kao propagandno sredstvo, zadržala se stanovita liberalnost u regrutiranju umjetnika za svrhe "umjetnosti moći". Napoleon je opet angažirao bivšega dvorskog slikara Luja XVI. Antoine-Francoisa Calleta za više slika bitaka ("Predaja Ulma", "Bitka kod Austerlitza") (Schoch, 1975: 85). Prije toga su mnogi slikari *ancien regimea* – David također – radili za revolucijski režim. Restauracija je od 1814. godine nadalje bila politički uskogrudna, ali ne u umjetnosti. Francois Gerard proglašen je 1817. godine prvim slikarom, Robert Lefevre ostao je dvorski slikar, a i sam je Gros, najdemonstrativniji veličatelj srušenoga carstva, postao plemić i dobivao narudžbe. Čak se i David mogao vratiti iz belgijskoga izbjeglištva da je zamolio za oprost zbog svoga udruživanja s "kraljevim ubojicama". Luj XVIII. kupio je za palaču Luxembourg dvije slike; to je bilo više nego što je Napoleon ikada učinio odjednom za slikara (Brooker, 1980: 179). Napoleon III. kasnije je čak dopustio da se pregovara s notornim protivnikom režima Courbetom. On je na atelijerskoj slici prikazao kako ga car posjećuje u ateljeu, čast koju je doživio Ingres, ali ne Courbet. Čak su i boljševici u početku rijetko bili uskogrudni, a fašisti su neke futurističke moderniste vezali uz sebe. Jedino su nacionalsocijalisti bili ideološki krajnje tvrdoglavi u svojoj naručiteljskoj politici. Goebbelsovi pokušaji da se dijelovi ekspresionizma spase "kao njemački stil" nisu uspjeli, kao ni pokušaji dodvoravanja nekih umjetnika, primjerice Noldea. Demokracije su, sa svoje strane, odgovorile na tu netolerantnost stigmatizacijom svih kolaboracionista.

Svaki je put izbio skandal ako se čulo da je Arno Brecker dobio narudžbu i

ako ona nije bila službena. Komparativna će analiza uzdužnoga presjeka vjerojatno dokazati da je prije bila odgovorna stilska i tematska mijena nego političko uvjerenje umjetnika kada su oni nakon promjene režima imali malo narudžbi.

(3) Još je jače upletanje političke povijesti umjetnosti ako se *politički simboli stilistički brzo mijenjaju u okviru istoga političkog režima*. Politički će povjesničar naglasiti potrebe moći, povjesničar će umjetnosti pak u objašnjenju mijene preferirati dinamiku mijene stila – onkraj političkih utjecaja na umjetnost. Razvoj od romantizma do realizma protekao je unutar istoga režima. Samo je ponegdje revolucijska godina 1848. donijela jasnu stanku, kao u Francuskoj, tako da se prodor realizma mogao povezati s nekim političkim događajem. No čak se ni u Francuskoj razlike političke ikonologije ne daju izvesti iz odnosnoga stava slikara prema revoluciji 1830. ili 1848. godine. Ondje gdje revolucija 1848. godine nije trajno potresla kontinuitet režima, kao u Pruskoj, teško će se moći izvesti Menzelovo okretanje k realizmu iz njegova temeljno liberalnog stajališta. "Polaganje palih u ožujku" (1848) u Njemačkoj nije imalo ono značenje za prodor realizma kao neke Courbetove slike, koje su 1848. Prvi put zapažene. Činjenica da Menzel nije dovršio sliku svakako je svjedočila o njegovu stidu zbog svojih liberalnih iluzija te je pripremila fazu političkoga eskapizma.<sup>3</sup>

(4) Istraživanje umjetnosti i politike zanima se ne samo za genezu djela nego i za *njihovu recepciju*. Ikonološko istraživanje, počevši od Warburga, osobito se zanimalo za nastavak stanovitih slikovnih tradicija. No što su ezoteričnije bile ikonološke relacije koje je Warburg

<sup>3</sup> Navodi o Menzelu iz: Hermand, 1986: 51.

razotkrivao, to je više dvojbeno moralo biti jesu li suvremenici sva ta značenja bila jasna.

*Recepcijsko-estetički pristup* iz povijesti književnosti prodro je u povijest umjetnosti i ondje osvojio čvrsto mjesto. Umjetničko djelo i promatrač nisu u njemu bili klinički čiste i izolirane jedinice (Kemp, 1988: 240). Stariji su povjesničari umjetnosti o tim konstelacijama uglavnom dali samo neke naznake. Masa je oduvijek bila izravno sučeljena s arhitekturom i crkvenim dekorom. Stariji su slikovni programi, osobito u vladarskim palačama, bili pristupačni samo višim staležima, koji su ponekad imali pristup dvoru. Otvaranje vladarskih umjetničkih blaga publici imalo je, dakako, propagandno značenje. Teško da je u svojim počecima muzej bio usmjeren na "uživanje bez interesa" (Kant). Novovjekovna produkcija slika imala je različite adresate, staleže, plemstvo, uglednike, cehove, strane goste, crkvene dostojanstvenike i ponekad narod, osobito pri priređivanju "panem et circenses" za veličanje moći. Dio slika bio je samoreferencijalan. Adresati su bili sami vladari (Warnke, 1993: 8). Ne može se isključiti da su stručnjaci na dvoru, sudjelujući u prethodnome određivanju slikovnih programa, ponekad sami htjeli usmjeriti vladara na neki program. *Reenforcement* ikonoloških stručnjaka mogao je biti pomoć u odlučivanju nekoga vladara koji skiciranje programa nije prepuštao svojim umjetnicima.

Što je nesigurnijom postajala vladavina – većinom u ranoj i kasnoj fazi neke dinastije – utoliko su veći bili ikonografski troškovi za propagandu slikama. To se osobito pokazalo pri učvršćivanju Augustova principata te pri nasljeđivanju moći koju su uzurpatori i kondotijeri stekli u talijanskoj renesansi. U Rimu je

raspad vodećih slojeva društvene zajednice Republike prouzročio ekscesivno samoprikazivanje moći. Ideali postignuća plemstva i patricija izgubili su svoju valjanost. Umjesto njih nastupilo je demonstrativno bogatstvo. Rimski je Senat pokušavao u nizu naraštaja spriječiti izgradnju privatnih građevina. No on više nije imao snage naručiti čak ni državne građevine s kojima su se građani mogli identificirati. U taj je vakuum ušao normirani Augustov slikovni jezik, koji je samoprikazivanje cara u novoj hijerarhiji društva postavio kao uzor svim skupinama (Zanker, 1987: 25, 329). Moć slika u kasnoj antici bila je ojačana prilagodbama vjerskih sadržaja. Od talijanske renesanse do protureformacije moć slika sve se više odvajala od vjerskih sadržaja. No ipak su se u svjetovnome obliku zadržala religijska postvarenja slike vladara.

Slika vladara imala je zamjensku funkciju. Mogla je ojačati do identitetske pretenzije, koju su postavljali feudalni staleži, jer oni nisu samo "predstavljali" zemlju, oni su "bili zemlja". Ikonoborstvo i rušenje spomenika prošloga režima i pobijedene dinastije bili su negativna strana te identitetske ideje (Brückner, 1966; Steinmann, 1917: 337; Schoch, 1975: 12). Još se na kraju apsolutističke monarhije rabila slika vladara kao zamjensko sredstvo moći, primjerice kada je 1791. Münchensko vijeće moralo kleknuti pred slikom Karla Theodora zbog kršenja vladarskoga dostojanstva. U Bavariskome zakoniku u "uvrede veličanstva drugoga stupnja" ubrojeno je i "prijezirno izrugivanje", kojim su se itekako prebrzo mogla obuhvatiti umjetnička djela (Schoch, 1975: 12).

U 7. stoljeću Kristova je slika potisnula sliku vladara s prednje strane kovаницe. Apstraktna kratica križa ponekad bi potisnula i sliku Krista. Ondje



gdje je Bog bio prisutan car ga više nije mogao zastupati. Ikonoborstvo je stalno iznova izazivano otuđivanjem kulta slika (Belting, 1990: 18 i d.). Novi kult slika protureformacije, koji se opet jače trudio oko paritetskoga prikaza prijestolja i oltara, također je značio davanje zadovoljštine slikama. Izraz *propaganda fidei* nastao je u protureformaciji. Moć i religija uskim su povezivanjem pojačale svoje pretenzije u kultu slika. Religija je izgubila previše centara moći u korist protestantizma da bi se mogla obraniti od protureformacijskoga zagrljaja političkim sadržajem slika.

Djelotvornost povezivanja religiozne i političke propagande njezini su inicijatori većinom pretpostavljali. Ponekad je uspjeh potvrđivao tezu. Ondje gdje se radilo samo o dinastičkim interesima, ipak se pojavilo rano zanimanje vladara za djelovanje slika na narod. Prije nego što je 1554. *Perseus* Benvenuto Cellinija postavljen na Piazza della Signoria u Firenci, veliki vojvoda Cosimo I. stalno se iznova osobno uvjeravao u napredovanje rada.

Umjetnik je u djelu *La vita* napisao da ga je njegov mecena jednom posjetio. Ovomu se djelo činilo "*molto bella*", ali je zamolio i za mišljenje naroda, jer djelo se također mora dopasti "*a i popoli*", publici (Cellini, 1962: 503).

U razdoblju Francuske revolucije počele su se klimati dinastije. U vrijeme restauracije još su se jednom povezale vjerska i politička propaganda. U Napoleonovo je vrijeme uzurpator opet izvana sklopio mir s Crkvom. No ipak je i dalje u njegovoj politici umjetnosti prikriveno djelovalo antiklerikalno strujanje. Religijsko slikarstvo više nije snažno poticano. No utoliko je više sustavno podržavana politička slikovna umjetnost. Ona je daleko premašivala ukrasnu funkciju

na vladarskim dvorcima, koju je prvenstveno obavljala u *ancien regimeu*. Novi je vladar ukalkulirao utjecaj umjetničkih djela na široke mase te ih je često izlagao. Uzurpator se jednom sam požalio da loše i konkubinsko gospodarenje ne može nikako naštetiti legitimnim vladarima jer im nitko nije pomogao da osvoje prijestolje. "U mome slučaju sve je posve drugačije. Nema generala koji ne bi pomislio da ima isto pravo na prijestolje kao ja."<sup>4</sup> Što se vladavina teže legitimirala, to je egzaktnije moralo biti nadziranje recepcije političkih slika. Godine 1808. Grosova slika "Napoleon kod Eylaua", koja je slavila Napoleonovu pobjedu nad ruskom vojskom, visjela je pokraj Davidove slike krunisanja. *Sacre et massacre*, navodno je bio komentar predsjednika Rimske Republike (Lindsay, 1960: 122). Čak je i tajna služba, koja nije razumjela umjetnost, slutila protuslovnu poruku, jer se bojala da bi slika mogla potaknuti neželjena ratnička raspoloženja. Napoleon je narudžbama slika ponekad odgovarao na propagandu antinapoleonske koalicije i tražio od tajne policije izvještaj o njihovoj recepciji, kao što to pokazuju zapisnici (Lelievre, 1993: 117 i d.).

Ondje gdje je umjetnost stupila u službu revolucijske agitacije ili u službu legitimiranja nelegitimne vladavine, kao u doba Napoleona, moralo se misliti na njezinu recepciju mnogo prije nego što se raširio recepcijskopovijesni pristup. U Oktobarskoj revoluciji postojale su tendencije da se kubofuturizam proglašuje dominantnom proleterskom umjetnošću, ali je nadležni narodni povjerenik Lunačarski, koji je donekle osjećao simpatiju za taj pravac, jasno uvidio da ne samo Lenjin nego prvenstveno narod tu

<sup>4</sup> Navod iz: *Apollo. The Man of Destiny*, rujan 1964: 176.

umjetnost nije mogao podnijeti (Palmer, 1975: 477). Diktature 20. stoljeća – i lijeve i desne – nekažnjeno su se vandal-ski izživljavale na umjetnosti i zbog toga što su pogadale malograđanski umjetnički ukus naroda.

S mobiliziranjem masa u modernim demokracijama i diktaturama ponovo je ojačala tendencija k populističkoj shvatljivosti političkoga slikovnog jezika. To se najočitije događalo ondje gdje su mase živjele pretežito daleko od umjetnosti, kao u meksičkoj revoluciji, u boljševičkoj Rusiji i djelomice čak u američkome New Dealu. Čak su i konstruktivistički počeci umjetnosti moderne, koji su nakon Oktobarske revolucije ne samo tolerirani nego i upregnuti u propagandu, apelirali na shvatljive simbole, poput Tatlinova “Spomenika 3. Internacionali”.

Tek se nakon Drugoga svjetskog rata, s konsolidiranjem demokracije, demokratska simbolika reducirala na apstraktne znakove. Adler i Rutenbündel jedva su se razlikovali od preddemokratske simbolike. Sličnosti novoga švedskoga parlamenta, oblikovanoga u ikea-stilu, sa švedskim krajolikom sugerirale su domoljublje, ali ne više simbolični ustavni patriotizam.

U demokratskome sustavu razvio se ovaj paradoks: demoskopija je s demokracijom poprimala sve egzaktnije metode. Recepcija umjetničkih djela u svakome je trenutku relativno neutralno testirana, ali bilo je sve manje toga za testiranje. Ono malo umjetničkih djela u kojima se demokracija nastojala predstaviti narod je pretežito odbijao ili ih nije razumio. Gdje god su mediji pitali narod – bilo o alternativni “Antoine Pesne ili Hann Trier” kao stropna slika u dvorcu Charlottenburg ili o primjerenom načinu građenja Zemaljskoga parlamenta u Bremenu – on je uvijek op-

tirao za najtradicionalnije i umjetnički najmanje inovativno rješenje. Umjetnost u demokraciji nije bila poticana da pridobiva mase, premda su poze kulta genija i avangardnoga insceniranja postajale sve nevjerovatnijima. Adresati političke umjetnosti bile su elitističke skupine znalaca, a ne mase. Mudro se samoograničavajući, to drugačije nije vidio ni Klaus Staeck.

Kada se umjetnost moći povukla pred demokratskom zajednicom, samoprikazivanje vlasti postalo je sve marginalnijim. Paradoksalno je da je demokracija kao mecena anketiranjem nadzirala recepciju, o čemu su Cosimo I. ili Napoleon I. mogli samo sanjati, a ipak je sve manje rabila umjetnost za propagandu. Slika vladajućih još uvijek je naručivana, ali je ostala – kao u slučaju njemačkih saveznih kancelara – uvelike prepuštena osobnome ukusu. Klaus Lankheit jednom je ustvrdio da ne postoje impresionističke ili ekspresionističke slike vladara. Tu je nužna diferencijacija. No Manet je ipak naslikao Clemenceaua i Prousta (Lankheit, 1975: 8). Munchov portret Waltera Rathenaua bio je namijenjen promicatelju, a ne čovjeku koji će imati uspjeha u politici. Kokoschkin portreti Adenauera i Heussa mogli bi opovrgnuti izjavu, kao i Meistermannov portret Brandta. No kao masovni fenomen ona je ispravna: impresionizam je u svojoj koncepciji svijeta imao malo smisla za takav siže. I ambicije ekspresionizma bile su daleko od moći, iako nisu bile apolitične. Tek apstraktno slikarstvo više nije bilo prikladno za portrete, a s dolaskom pop-arta slika je izgubila auru, na čemu je naručitelj morao uzastojati kako bi upotrijebio državni novac. Činilo se da su slike, od Picassove *antivladarske slike* Franca sve do Warholovih persiflaža predsjednika, konačno prešle sa

strane umjetnosti moći na stranu moći umjetnosti.

(5) Povjesničari umjetnosti najosjetljivije reagiraju na vrednovanja izvana, koja *kvalitetu umjetničkih djela* dovode u vezu s političkim opcijama. Gombrich je socijalne znanosti smatrao tako neopozitivistički utvrđenima – u duhu nauka svojega prijatelja Karla R. Poppera – da je vjerovao kako one izmiču središnjemu pitanju povjesničara umjetnosti: o vrednovanju (Gombrich, 1991: 245). To je značilo previše uzdizanja – svagda je bilo i svagda ima strujanja koja to pitanje smatraju bitnim, ne samo među predmodernim proglasiteljima politički angažirane umjetnosti kao što su Proudhon i Černiševski. Pozitivističkoj povijesti umjetnosti naglašeni politički angažman uvijek je bio sumnjiv. Na primjeru Jacquesa Louisa Davida mogao je Arnold Hauser likujući utvrditi da je taj slikar upravo u svojoj najangažiranijoj fazi bio najbolji (Hauser, 1953: 158). Ako se i možemo suglasiti s tim nalazom u slučaju Davida, iz toga se ne može izvesti ni pravilo niti se može opravdati suprotan dokaz da je politički angažman temelj kvalitetne umjetnosti. I oni koji su upućeni u nedogmatsko socijalističko shvaćanje umjetnosti ponekad su znali priznati da je “aristokrat” Delacroix, koji je smatran začetnikom “socijalističke tendencijske umjetnosti”, učinio daleko više za “potkopavanje plutokratskoga društva u srpanjskome kraljevstvu nego svi proleterski prosječni talenti” (Coulin, 1909: 100).

David je oduvijek bio klasičan sporni slučaj u vrednovanju uloge političkoga angažmana. Je li u Carstvu postao lošiji zato što je slika Napoleonova vjenčanja ispala prilično nespretno i je li u emigraciji konačno okoštao? Ukoliko bi se povjesničari umjetnosti usuglasili oko pada

učinka, teško bi ga objasnili promjenom režima. Jesu li Dix i Grosz nakon 1945. godine postali lošiji iz političkih razloga, jer Zapad više nisu mogli doživljavati kao neprijatelja, a socijalistički Istok još nisu mogli smatrati prijateljem? Ne mogu li se staračka djela i inače ponekad objasniti nestajanjem umjetničke potencije? (Friedlaender, 1952: 64). Politički povjesničar umjetnosti dobro će postupiti ako se u tim pitanjima vrednovanja ne udalji previše od *communis opinio doctorum* u znanosti o umjetnosti.

Čini se da kvaliteta umjetničkih djela, prema veoma raširenoj predrasudi, prije negativno korelira sa stupnjem umjetnikova političkog angažmana. David, Delacroix, Courbet, Picasso ili Leger ocjenjuju se kao izuzeci od pravila.

Politička analiza umjetnosti ima, ne slučajno, više građe u djelima manje važnih umjetnika nego u onima većine velikih majstora. Desni su etnocentriци ponekad tvrdili da državna politika umjetnosti ne vodi u veliku umjetnost ako nije utemeljena nacionalno ili regionalno. Papin dvor ili, također, Pruska, za koju su se njemački nacionalisti rado odlučno zalagali, prije su primjeri koji ne potvrđuju tu tezu (Malkowsky, 1912: 19). Radikalno napredni povjesničari tvrdili su pak obratno, da politički angažman može pojačati kvalitetu umjetnosti jer uključivanje nepredvidivoga genija u stranačku disciplinu nužno potiče usredotočenost djela. Autor je ostao dužan to dokazati za likovnu umjetnost. Za književnost je naveden Brecht (Egbert, 1970: 736). Pritom se pojavljuje problem kao kod Davida, naime procjena mladenačkoga djela. Je li Brecht postao bolji zato što je našao svjetonazorsko utočište u marksizmu ili je samo prevladao nezrelo rano djelo, te bi i bez marksizma postao velikim dramatičarom?

S diferencijacijom podsustava društva od ranoga novovjekovlja umjetnost je postala autonomnija. Ona je tu autonomiju uspješno branila od političkoga sustava – s izuzetkom prekida u vrijeme totalitarnih diktatura 20. stoljeća. Samo su one još pokušale anakronistički upregnuti i umjetnost u svoju propagandu. Demokracije se radije služe masovnim medijima za samoprikazivanje. Cijena oslobođanja umjetnosti od političkih i socijalnih prisila bila je izručenje umjetnika tržištu. Samo kratko, otprilike između 1830. i 1930. godine, avangarde su njegovale mit o “usamljenosti umjetnika”. Većina umjetnika ostala je i u tome razdoblju u tradicijskim konstelacijama.

Autonomizacijski proces umjetnosti nije značio nestajanje političkih slikovnih sadržaja. Naprotiv. U vrijeme revolucija (1789, 1830, 1848, 1870/1871, 1917/1918) snažno je porasla politička umjetnost, pretežito da bi pokazala “protumoć umjetnosti”. No i u 20. stoljeću političkim su sadržajima slika uvelike bila potrebna tumačenja. Pokušaj mnogih pristupa u to vrijeme da se prevlada jaz između umjetnosti i života i u varijantama akcijske umjetnosti svagda je također donosio političko protivljenje. No politički su hepeninzi prije reagirali na društveno diktiranu ulogu provokacijskim aktima otpora. Pesimistički individualizam nukao je akcijske umjetnike više nego spremnost da svoju individualnost unesu u politički pokret. Ezoteričnost, apolitičnost i uglavnom čak ni željena popularnost bile su rezultat provokacija, koje politički sustav u užem smislu više uopće nije činio adresatom otpora. Ishod je u pravilu bio jačanje izolacije i osjećaja neshvaćenosti (Lindley, 1990: 103; Schilling, 1978: 32 i d., 194 i d.).

Ništa nije prolaznije nego politički sadržaji u optičkome obliku. Oni se mogu – kao i karikature – često rekonstruirati samo “riječju” s naslovima ispod slika. Oni su samo ponekad bili tako općeniti, kao u Goye, da su se kasniji tumači mogli sporiti oko toga tko je bio napadnut u “Caprichos” ili “Desastres”. Što je očitije neko umjetničko djelo nastupilo politički, to je manje dugoročno bilo prihvaćeno kao umjetnost. Političkim umjetnicima, kao Hogarthu ili Daumieru, već na vrhuncu njihova stvaranja bilo je teško da budu priznati kao ravnopravni drugim nepolitičkim umjetnicima. Da bi preživjela, politička je umjetnost morala svagda balansirati između aktualnosti i nadvremenosti. Čak je i u apsolutizmu bila podnošljiva jedino kad se povezivala s religioznim ili općeljudskim sadržajima, po kojima je neka slika ostala značajna za kasnije promatrače, iako je politički kontekst djela postao nerazumljivim.

### 3. Obris politologije umjetnosti

Teza ovoga priloga bila je da politologija umjetnosti ima malo izgleda da u političkoj ikonologiji svira više nego treću violinu u koncertu tumača slika. Političko polje “umjetnost” polazilo bi od semantike koja je strana znanstvenicima umjetnosti i čiji bi ih utjecaj na njihovo istraživanje u pojedinostima zanimao još samo marginalno.

Političko promatranje umjetničkoga razvoja morat će polaziti od dva čimbenika koja se u povijesti umjetnosti jedva pojavljuju kao sustavna pitanja:

- Aktualni ravnotežni položaj jedne zemlje s obzirom na *legitimacijska načela* demokratske države. Političke kulture nisu konstante koje nastaju iz nacionalnoga karaktera, nego su

izrasle iz povijesnih događaja i obilježena su njima.

- *Tradicija politike umjetnosti*, koja je starija od aktualnoga demokratskog režima.

(1) U političkoj evoluciji tipova režima za umjetnost moći nije nebitno u kakvom se izmiješanom odnosu mogu naći elementi novovjekovne legitimacije državnih tvorevina. Na početku je bila *pravna država* – u apsolutističko doba razvijena samo do zakonske države u kojoj je vladar uspostavljao pravo, ali koji je bio vezan svojim zakonima te ih nije mogao samovoljno mijenjati. Sa slabljenjem religijske legitimacije nastupila je *nacionalna država* kao legitimacija, ukoliko nije bila riječ o velikim multietničkim carstvima. No i ona su razvijala nacionalizam dominantne etničke skupine (Rusa, njemačkih Austrijanaca ili osmanlijskih Turaka). Nacionalna država, koja građane nije smatrala samo pravno jednakima, kao starija pravna država, nego je i emocionalno sve više i više mobilizirala patriote jednoga naroda kao jednake, već je poprimala demokratske elemente. *Demokratska država*, koja je realnu vladarsku suverenost prenosila u *formalnu narodnu suverenost*, iskazala se, s obzirom na veliku socijalnu nejednakost koja se u 19. stoljeću pojavila s nastankom bezvlasničke radničke klase, kao nedostatno legitimirana i morala je trima drugim legitimacijskim načelima dodati *državu dobrobiti*. No ni države sažete pod višim pojmom “demokracija” nisu pokazivale jednak pomiješani odnos legitimacijskih načela. Upravo to lako može predočiti politička ikonologija državne umjetnosti.

(2) *Politika umjetnosti u demokraciji* različito je koncipirana – već prema nacionalnim tradicijama koje sežu sve do apsolutizma: neke države više se pouzdaju

u *civilno društvo* nego u mecene umjetnosti. Druge su *državi* dodijelile važnu mecenatsku ili barem sponzorsku funkciju. Anglosaksonske zemlje organizirale su svoju politiku umjetnosti više pomoću civilnoga društva. One nisu slučajno na dnu međunarodnih statistika o javnim izdacima za kulturu (mjereno najracionalnije, po glavi stanovnika). To ne znači da *civilnodruštvene* zemlje stvaraju manje kulture. One je samo drukčije financiraju. Naprotiv, često se tvrdilo da izravan angažman države ne stvara visoku kulturu. Ta se tvrdnja zacijelo nije mogla održati u doba apsolutizma. Ondje gdje je svaki dvor imao orkestar, kao u Njemačkoj, postojala je prilika za razvoj visoke glazbene kulture. U demokraciji je manja povezanost između državne politike umjetnosti i nastajanja važnih umjetničkih djela. Zemlje koje najintenzivnije potiču umjetnika u državi dobrobiti, kao što su Norveška i Nizozemska, sedamdesetih i osamdesetih godina nisu bile u vrhu inovacijskih umjetničkih razvoja. New Deal u Americi pomogao je mnogim umjetnicima. No jedva je poticao novi razvoj prema apstraktnome ekspresionizmu.

U državnoj ikonografiji načelo *nacije* ima sve jaču ulogu, za razliku od načela države ili dinastije. Simboli *demokracije* višestruko su se povezali sa simbolima nacije jer su se zbog svoje apstraktnosti sve teže mogli tumačiti. Izuzetak su populistički mobilizacijski sustavi kao u Meksiku. No svagda im je prijetila opasnost da simbole demokracije zloupotrijebe još samo kao dekoraciju autoritarne predsjedničke diktature. Na koncu, *država dobrobiti* od vremena New Deal a u Americi dovela je do novoga samopredstavljanja demokratskih sustava.

Državno poticanje umjetnosti u pokroviteljskoj državi bilo je, sa svoje stra-

ne, ovisno o snazi centralističkih tradicija – koje su u Francuskoj i Austriji potjecale iz apsolutizma – i razmjeru autonomije općina i podržavnih teritorija. Možemo razlikovati četiri modela u modernim demokracijama (Cummings, 1987: 12; Schütz, 1962: 15, 17):

- 1) *Centralistički model* u režiji ministarstva kulture (Francuska).
- 2) *Decentralistički model* dominacije regionalnih aktera (*zemlje*) i funkcionalnih aktera (npr. Njemačka).
- 3) *Paradržavni model* upravljanja s jakim autonomijom (National Endowment of the Arts u SAD-u, Arts Council u Velikoj Britaniji).
- 4) *Država organizira umjetnost u vlastitoj režiji*. Model je vezan većinom za diktature. Međutim u znaku države dobiti crte toga modela pokazale su se i u američkome New Dealu te u Skandinaviji.

Ta tipologija ima za cilj idealne tipove. U zbilji pretežu pomiješani odnosi. Samo četvrti model nije, čini se, dugoročno primjeren demokraciji u kojoj se država kao pokroviteljska moć suzdržava. S obzirom na pluralističke stilske pravce država kao mecena osjeća teret stalne opasnosti da nasjedne modama ili čak blefu. K tome je rastrgana između funkcija biti mecena “po službenoj dužnosti” i živjeti kao vlada ipak “od milosti naroda”, na čiji se ukus jedva treba obazirati ako ozbiljno shvaća mecenatsku funkciju. U apsolutizmu je narod uglavnom smatrao lijepim ono što je cijenio vladarski pokrovitelj. To se temeljito izmijenilo u demokraciji.

U svim modernim demokracijama – a sa stanovitim zakašnjenjem i u diktaturama koje su propale upravo zbog te društvene dinamike – podsustavi društva sve su se više izdiferencirali u au-

tonomne jedinice djelovanja. Noviji su teorijski pristupi sve više svjedočili razilaženju *sustava i svijeta života*. Čini se da umjetnost pripada *par excellence* svijetu života. No ipak je u politološkoj perspektivi imala jaku sustavnu relaciju. Diferencijacija na autonomne jedinice ne znači da drugi segmenti društva ne djeluju na umjetnost. To je bilo najintenzivnije u *privredi*. *Tehnika* je znatno utjecala na razvoj novih stilova u umjetnosti i arhitekturi. No i znanost i njezina proizvodnja teorija slike svijeta imala je stanovit utjecaj. Umjetnost se sve više ponaša *samoreferencijalno*. To je spoznato mnogo prije nego što je nastala teorija samoupravljačkih autopoietičkih sustava. Autopoietika pak oštri pogled za jedan razvojni paradoks: što je umjetnost autonomnija, to je jači utjecaj pojedinih sektora, primjerice privrede. Ondje gdje su umjetnost i kultura već slavljene kao dominantan čimbenik razvoja postmodernih društava sve više se pokazuje da se rečenica “sve je umjetnost” mora dopuniti rečenicom “sve je ujedno privreda”.

“Umjetnost moći” smanjuje se u onoj mjeri u kojoj politika gubi sposobnost da upravlja drugim društvenim segmentima. No to ne znači da politička ikonologija ne može i dalje dokazivati da se, u području simbola, i u umjetnosti stalno iznova poduzimaju *politički upravljački pokušaji*.

Autonomija umjetnosti dovodi, obratno, do toga da politički slikovni sadržaji ulaze u umjetnost. Politički sustav mora, k tome, pokušati zaštititi autonomiju umjetnosti od dominacije privrede ili pravno poticati umjetnost s obzirom na privredu (npr. regulacijom financiranja “umjetnosti u javnome prostoru”). *Pravni utjecaji* na umjetnost, koje pret hodno formuliraju političari, česti su i u

demokraciji: od zabrane vrijeđanja državnih simbola do zabrane pornografije. Upravo odnos umjetnosti i znanosti uvelike ostaje bez utjecaja regulatorne snage demokratske države.

Političko polje “umjetnost” razvilo je za vrijeme raznih režima veoma različita intervensijska polja moći. Općenita tipologija vrijedi samo za modernu demokraciju:

**Tablica 1.** Tipologija državnih mjera za upravljanje društvom

Razina postavljanja pravila (angažman moći s malim troškovima)	restriktivna (ograničenje prava)	regulativna (rješavanje sukoba interesa)	ekstenzivna (proširenje prava)
razina materijalnih postignuća	pokroviteljska (zaštita skupina)	distributivna (raspodjela financijskih resursa)	redistributivna (preraspodjela sredstava, <i>trade-off</i> među skupinama)

*Redistributivne* mjere rijetke su u politici umjetnosti. Na njihovo mjesto u ovome političkom polju dolazi mjera koju bismo mogli nazvati *akvizicijskom*. Što je autokratskija bila vlast raspolaganja bogatstvom neke zemlje, to su upadljivije bile vladarske mjere. Tek je sa širenjem državopravnosti moć počela *regulirati* i umjetnosti (od zabrane izvoza umjetnosti do pravnoga fiksiranja autorskih prava). Sa širenjem socijalne države došlo je do *pokroviteljskih* (socijalno osiguranje umjetnika) i *distributivnih* mjera (npr. mjere za osiguranje egzistencije umjetnika, stipendije, akademije). *Restriktivne* mjere bile su, što je paradoksalno, rijetke u apsolutizmu. Patronske odnos vladar/umjetnik i socijalni nadzor pomoću uskoga kruga mecena djelovali su dovoljno prohibitivno. Tek je u modernoj pravnoj državi konstitucijske monarhije započelo pravno reguliranje s prohibitivnim crtama (od kažnjavanja zbog vrijeđanja osoba i simbola države do zabrane pornografije). Ti ostaci restriktivnoga miješanja države u umjetnost nisu posve nestali ni u razvoju demokracije.

Državna aktivnost u većini društvenih sfera (tablica 1) postojala je samo u apsolutizmu, u pribavljanju za potrebe dvora. “Luksuz i kapitalizam” smatrani su od Sombartova vremena višestruko u svojoj interakciji tijesno povezanim. Akvizicijska politika mogla je imati političke crte. U nepolitičkih ljubitelja-mecena među vladarima ona je nerijetko služila tezauriranju. Umjetnost se u prvim vladarskim zbirkama nalazila pokraj skurilnih kurioziteta. Međutim poticanje umjetnosti samo je rijetko bilo pokroviteljsko mecenatstvo bez nakana. Političko samoprikazivanje i pribavljanje legitimnosti imali su važnu ulogu. Čak i moderni sponzori pri poticanju umjetnosti misle uvelike samoreferencijalno, premda njihove donacije više ne mogu u prvom redu služiti njegovanju ugleda kao u doba apsolutizma (Forbeck, 1989; Fuchs, 1993). Mecena u klasičnome smislu pokušavao je aktivno suoblikovati umjetnička djela i stalno je sudjelovao u napredovanju djela. Takvi su bili neki pape u renesansi, ili Medici, Maksimilijan I, ili engleski kralj Charles I. Tip vladara koji je ponajprije razvijao zani-

**Tablica 2.** Tipologija intervencijskih polja politike umjetnosti

MJERA	INTERVENCIJSKA POLJA
akvizicijska	urbanizam, arhitektura samoprikazivanje sustava u slikarstvu i kiparstvu – portreti vladara – slike povijesnih događaja, prikaz dinastijskih, nacionalnih i ideoloških tema – političke implikacije primarno nepolitičke umjetnosti politika kupovanja nenaručenih umjetničkih djela – muzejska politika – izložbena politika – dekoriranje svečanih državnih činova i proslava
restriktivna	represivna reglementacija – politička umjetnost – opozicijski načini ponašanja umjetnika – “pornografija”
pokroviteljska	spomenička politika, restauracija umjetničkih djela
distribucijska	poticanje institucija – osnivanje akademija, visokih škola, stipendiranje socijalna politika prema umjetnicima (samo u modernim državama)
regulacijska	donošenje pravila u području konkurencijskih sponzora (država i privreda, država i Crkva) porezna politika prema umjetnosti (neizravno poticanje umjetnika i sponzora) okvirne smjernice za estetsko oblikovanje (poticanje urbanizma, umjetnost u javnome prostoru)

manje za samoinsceniranja razvio je od Henrika VIII. do Napoleona selektivan i instrumentalan odnos prema umjetnosti, koji nije bitno premašivao uspjehe umjetnosti kao propagande (Hirschfeld, 1968: 287). Moderni su sponzori međutim, nakon skiciranja svrhe poticanja, većinom prisutni jedino stavljanjem na raspolaganje “globalnoga proračuna”. Vrednovanje rezultata prenosi se pretežito na povjerenstvo stručnjaka.

Nisu svi ti instrumenti politike umjetnosti imali u svako vrijeme jedna-

ko značenje. Urbanistička politika bila je važna u svim režimima, politika održavanja spomenika nastala je tek s historizmom, u doba konstitucijskih monarhija. Socijalnodržavne komponente politike umjetnosti novijega su datuma. Što je manje država izravno akvizicijski aktivna, to se više ograničava na regulacijske mjere koje drugim akterima olakšavaju poticanje umjetnosti.

*S njemačkoga preveo*

*Tomislav Martinović*



## LITERATURA

- Abrams, Ann Uhry, 1968: *The Valiant Hero. Benjamin West and Grand-Style History Painting*, Smithsonian Institution Press, Washington
- Ahl, Cole Diane, 1996: *Benozzo Gozzoli*, Yale University Press, New Haven
- Alberti, Leon Battista, 1969: *I libri della Famiglia* (prve tri knjige 1432-1434), Einaudi, Torino
- Belting, Hans, 1990: *Bild und Kult*, Beck, München
- Belting, Hans, 1995: *Das Ende der Kunstgeschichte. Eine Revision nach zehn Jahren*, Beck, München
- Borsook, E., 1980: *The Mural Painters of Tuscany from Cimabue to Andrea del Sarto*, Clarendon, Oxford
- Brooker, Anita, 1980: *Jacques Louis David*, Chatto & Windus
- Brückner, W., 1966: *Bildnis und Brauch. Studien zur Bildfunktion der Effigies*, Berlin
- Büttner, Frank, 1992: Das Thema der Konstantinschlacht Piero della Francesca, u: *Mitteilungen des Kunsthistorischen Instituts Florenz*, XXXVI, 15-39
- Cassanelli, Roberto / Conti, Roberto, 1991: *Monza. La Cappella di Teodelinda nel Duomo*, Electa, Milano
- Cellini, Benvenuto, 1962: *La vita* (pisano 1558-1566). Istituto geografico de Novara, II, 90, Novara
- Coulin, Jules, 1909: *Die sozialistische Weltanschauung in der französischen Malerei*, Klinkhardt & Biermann, Leipzig
- Cummings, Milton C. / Katz, Richard S., 1987: *Government and the Arts*, u: isti (ur.): *The Patron State. Government and the Arts in Europe, North America and Japan*, Oxford University Press (3-16)
- De Chapeaurouge, Donat, 1996: *Versteckte Selbstenthüllungen moderner Künstler*, VDG, Weimar
- Diderot, Denis, 1968: *Ästhetische Schriften*, EVA (ur. F. Basenge), Frankfurt, sv. 1
- Diers, Michael, 1992: Von der Ikonologie zur Ikonologiekritik. Die Warburg – Renaissancen, u: Berndt, Andreas i dr. (ur.): *Frankfurter Schule und Kunstgeschichte*, Reimer, Berlin, 19-39
- Edelmann, Murray, 1995: *From Art to Politics. How Artistic Creations Shape Political Perceptions*, Chicago University Press
- Egbert, Donald D. , 1970: *Social Radicalism and the Arts*, Knopf, New York
- Forbeck, Karla, 1989: *Renaissance der Mäzene. Interessenvielfalt in der Kulturfinanzierung*, Dumont, Köln
- Friedlaender, Walter, 1952: *David to Delacroix*, Harvard University Press, Cambridge/Mass.
- Friedrich, Carl J., 1954: *Das Zeitalter des Barock. Kultur und Staaten Europas im 17. Jahrhundert*, Kohlhammer, Stuttgart
- Fuchs, M., 1993: *Zur Theorie des Kulturmanagements*, Akademie
- Ginzburg, Carlo, 1981: *Erkundungen über Piero. Piero della Francesca, ein Maler der frühen Renaissance*, Wagenbach, Berlin
- Gombrich, Ernst H., 1991: *Die Krise der Kulturgeschichte* (1979), DTV, München

- Hadjinicolaou, Nicos, 1991: *Die Freiheit für das Volk von Eugene Delacroix. Sinn und Gegensinn*, Verlag der Kunst, Dresden
- Hauser, Arnold, 1953: *Sozialgeschichte der Kunst und Literatur*, sv. 2, Beck, München
- Hermand, Jost, 1986: *Adolph Menzel*, Rowohlt, Reinbeck
- Hirschfeld, Peter, 1968: *Mäzene. Die Rolle des Auftraggebers in der Kunst*, Deutscher Kunstverlag, München
- Kemp, Wolfgang, 1988: *Kunstwerk und Betrachter: Der rezeptionsästhetische Ansatz*, u: Belting, Hans i dr. (ur.): *Kunstgeschichte. Eine Einführung*, Reimer, Berlin, 240-257
- Kempers, Bram, 1989: *Gesetz und Kunst. Ambrogio Lorenzettis Fresken im Palazzo Pubblico in Siena*, u: Belting, H. / Blume, D. (ur.): *Malerei und Stadtkultur in der Dantezeit*, Hirmer, München
- Kris, Ernst / Kurz, Otto, 1979: *Die Legende vom Künstler*, Suhrkamp, Frankfurt
- Lankheit, Klaus, 1975: *Predgovor*, u: Schoch, R., *Das Herrscherbild in der Malerei des 19. Jahrhunderts*, Prestel, München
- Lavin, Aronberg Marilyn, 1990: *The place of narrative. Mural decoration in Italian Churches 431-1600 A.D.*, Chicago University Press
- Lelievre, Pierre, 1993: *Vivant Denon. Hommes des lumieres, "Ministre des Arts de Napoleon"*, Picard, Paris
- Lindey, Christine, 1990: *Art in the Cold War*, Herbert Press, London
- Lindsay, Jack, 1960: *The Death of the Hero. French Painting from David to Delacroix*, London
- Mainardi, Patricia, 1987: *Art and Politics of the Second Empire*, Yale UP, New Haven
- Malkowsky, Georg, 1912: *Die Kunst im Dienste der Staatsidee. Hohenzollerische Kunstpolitik vom Großen Kurfürsten bis auf Wilhelm II.*, Patria, München
- Marx/Engels: *Werke* (2. sv.), 1990: Dietz, Berlin
- Matsche, Franz, 1981: *Die Kunst im Dienst der Staatsidee Karls VI.*, 1. polusvezak, De Gruyter, Berlin
- Palmier, Jean-Michel, 1975: *Lenine, l'art et la revolution*, sv. 1, Payot, Paris
- Pfau, Patricia, 1866: *Freie Studien*, Stuttgart
- Rautmann, Peter, 1991: *C.D.Friedrich: Das Eismeer*, Fischer, Frankfurt
- Ripa, Cesare, 1971: *Baroque and Rococo Pictorial Imagery. The 1758-60 Hertel Edition of Ripas Iconologia*, Dover, New York
- Roettgen, Steffi, 1996: *Wandmalerei der Frührenaissance in Italien 1400-1470*, Hirmer, München
- Rubinstein, N., 1958: *Political Ideas in Sieneese Art: The Frescoes by Ambrogio Lorenzetti and Taddeo di Bartolo in the Palazzo Pubblico*, u: *Journal of the Warburg and Courtauld Institutes*, br. 1/2 (179-207)
- Schilling, Jürgen, 1978: *Aktionskunst. Identität von Kunst und Leben?*, Bucher, Luzern
- Schoch, Rainer, 1975: *Das Herrscherbild in der Malerei des 19. Jahrhunderts*, Prestel, München
- Schütz, Werner, 1962: *Der Staat als Mäzen*, u: *Staat und Kunst*, Scherpe, Krefeld (13-20)

- Skinner, Quentin, 1989: Ambrogio Lorenzetti: The Artist as Political Philosopher, u: Belting, H. / Blume, D. (ur.): *Malerei und Stadtkultur in der Dantezeit*, Hirmer, München
- Smart, A., 1978: *The Dawn of Italian Painting 1250-1400*, Cornell University Press, Ithaca
- Steinmann, E., 1917: Die Zerstörung der Königsdenkmäler in Paris, *Monatshefte für Kunstwissenschaft*, 337
- Von Beyme, Klaus, 1969: *Politische Ideengeschichte. Probleme eines interdisziplinären Forschungsbereiches*, Mohr, Tübingen
- Von Beyme, K. / Durth, W. i dr. (ur.), 1992: *Neue Städte aus Ruinen. Deutscher Städtebau der Nachkriegszeit*, Prestel, München
- Warnke, Martin, 1993: Predgovor, u: *Bildindex zur politischen Ikonographie*, Forschungsstelle Politische Ikonographie, Hamburg
- Zanker, Paul, 1987: *Augustus und die Macht der Bilder*, Beck, München



*Stanje i povijest  
političke znanosti  
u državama  
bivše Jugoslavije*



## Uvodna napomena

Radovi u ovom tematskom bloku izloženi su 2. listopada 2008. na Hrvatskim politološkim razgovorima u Opatiji, međunarodnom znanstvenom skupu što ga je organiziralo Hrvatsko politološko društvo. Tema skupa bila je “Stanje i povijest političke znanosti u državama bivše Jugoslavije”, a kao povod za navedenu temu poslužila je knjiga *Izlazak iz množine: stanje hrvatske političke znanosti*, objavljena u biblioteci Politička misao Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu. Iznimka je jedino tekst Mirjane Kasapović, koji je napisan kao reagiranje na izlaganja koja su na tom skupu održali Dragutin Lalović i Dag Strpić.

Razgovori o navedenoj temi vodili su se unutar triju panela – “Stanje politologije u zemljama bivše Jugoslavije”, “Kontroverze hrvatske politologije” i “Politička teorija u zemljama bivše Jugoslavije”. Uredništvo je odlučilo objaviti radove izložene unutar prvih dvaju panela, u kojima se podastire cjelina razvoja političke znanosti kao zasebnog polja znanstvenih istraživanja. Radovi izloženi na trećem panelu odnosili su se na razvoj političke teorije kao zasebne grane političke znanosti i bit će objavljeni u jednom od narednih brojeva časopisa *Politička misao*.

Nakon provedenog recenzentskog postupka Uredništvo časopisa odlučilo je objaviti šest radova izloženih u spomenuta dva panela. Odabir redoslijeda autora napravljen je neovisno o inicijalnom redoslijedu organizatora skupa, premda je Uredništvo u najvećoj mjeri nastojalo slijediti upravo takvu logiku izlaganja. Članak Mirjane Kasapović također je pozitivno recenziran, ali objavljuje se kao reagiranje na spomenuta dva izlaganja, u kojem autorica iznosi vlastite stavove o tvrdnjama iznesenim u tim izlaganjima.





# RAZVOJ I STANJE POLITIČKE ZNANOSTI U HRVATSKOJ: KONTINUITET I DISKONTINUITETI

**Slaven Ravlić**

*Pravni fakultet,  
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: prosinac 2008.

**Sažetak** U članku se povijest i suvremeno stanje političke znanosti u Hrvatskoj razmatra iz perspektive odnosa i utjecaja vanjskih faktora i unutarnjih aktera. U prvom dijelu analizira se kombinacija vanjskih faktora (ponajprije prirode političko-ideološkog sustava i njegovih promjena) i unutarnjih aktera (osobito dviju vodećih grupacija na Fakultetu političkih nauka – filozofa i pravnika, kao nositelja suprotnih pristupa i koncepcija) koja je odredila formativno razdoblje razvoja politologije. U drugom dijelu članka razmatraju se dva diskontinuiteta u razvoju politologije (prvi je nastao sa slomom reformskog pokreta 1971/1972. i njime se prekida formativno razdoblje i počinje doba reideologizacije i marginalizacije discipline i studija, a drugi je nastao sa slomom socijalizma i jugoslavenske države 1991/1992. i njime završava razdoblje marksističke politologije i otpočinje razvoj politologije kao samostalne znanosti u pluralističkom okružju) te se pokazuje određeni kontinuitet koji se očitovao u stalnom, iako neujednačenom, procesu osamostaljivanja politologije kao znanosti, u njezinu metodološkome moderniziranju te u postupnoj prevlasti pozitivizma. U trećem dijelu ukazuje se na nastanak politološke ideologije (politologizma) kao obilježja suvremenog stanja politologije te na neke tendencije povezane s tim (marginalizacija političke teorije, tendencija ekskluzivizma i zatvaranja).\*

**Ključne riječi** hrvatska politologija, razvojni diskontinuiteti, pozitivizam, politološka ideologija

## Uvod

Politička znanost u Hrvatskoj stekla je znatnu društvenu važnost kao studij i disciplina, a iz nje istodobno dolaze

osporavanja vlastite tradicije te preispitivanja predmetnog područja i odnosa s drugim znanostima. To se stanje ne može objasniti samo potrebom za mo-

\* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Izgradnja institucija: etika i korupcija" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

dernizacijom ili nastojanjem da se osigura prevlast određenoj koncepciji. Uz to, i sve drugo što treba uzeti u razmatranje, ne može se zanemariti da takvo stanje znatnim dijelom proizlazi iz proturječja dosadašnjega razvoja političke znanosti, njezinih kontinuiteta i diskontinuiteta, "ovisi o prijašnjem putu" (*path dependence*), da se poslužimo sintagmom Douglasa Northa (North, 2003).

Politička znanost u Hrvatskoj nije se razvijala na temelju vlastite tradicije i potreba, nego je "stvorena" osnivanjem Fakulteta političkih nauka iz određenih društvenih i ideološko-političkih potreba, kao svojevrsna "greenfield znanost". Nastala je bez neke značajnije tradicije i prethodno prikupljenih institucionalnih i drugih resursa (Knežević/Ravlić, 2002, 13-15). Njezinu povijest stoga nije moguće razumjeti i objasniti samo analizom unutarnjih odnosa i aktera. Moraju se uzeti u obzir vanjski faktori, prije svega priroda i učinci političko-ideološkog sustava i sveučilišnog ustroja. To je tema prvog dijela rada. U drugom, središnjem dijelu rada razmatraju se diskontinuiteti u razvoju političke znanosti u Hrvatskoj, koji su imali različita ishodišta i prirodu, pa time i utjecaj, te se potom elaboriraju elementi kontinuiteta koji su se iskazivali u neujednačenom procesu osamostaljiivanja politologije. U trećem dijelu ukratko se upozorava na nastanak specifične ideologije politološke profesije – politologizma – i na njezine moguće učinke.

### **1. Vanjski i unutarnji faktori razvoja politologije**

Jugoslavenski sustav samoupravnog socijalizma bio je ideološki režim u kojemu je socijalistička ideologija imala regulativni karakter. No ta ideologija nije imala istu prirodu i karakter u doba uspostave socijalističkog režima i u kasni-

jim razdobljima, što je različito djelovalo na mogućnost znanstvenog proučavanja političkih fenomena. Nakon uspostave socijalističkog sustava 1945. proučavanje političkih pojava bilo je podređeno socijalističkoj ideologiji i nije moglo imati znanstveni karakter. To je proizišlo iz obveznog i regulirajućeg karaktera te ideologije. Ona je shvaćena kao sveobuhvatna i istinita koncepcija povijesti i društva, jer se temelji na marksizmu kao jedinog znanstvenoj spoznaji društvenih fenomena. Marksizam je cjelovit pristup i metoda analize koju samo treba primijeniti na određenom segmentu. Iz toga slijedi nemogućnost autonomne konstitucije društvenih znanosti te razumijevanje tzv. građanskih znanosti kao građanske ideologije. S jedne se strane, prihvaćanjem marksizma, sužava mogućnost uspostave posebnih znanosti o društvu ili se one čine ovisnima o marksističkim polazištima i metodi. S druge pak strane, ako društvene znanosti nisu utemeljene na marksizmu ili ne prihvaćaju historijskomaterijalistički pristup u tumačenju zbilje, one se pokazuju kao ideološko stajalište građanskog društva i njihova je znanstvenost zapravo ideološko izvrtnje ili prikrivanje stvarnog društvenog stanja i procesa. Nakon sukoba jugoslavenskog vodstva sa Staljinom i sovjetskim vodstvom vladajuća je ideologija 1950-ih prošla određenu transformaciju koja je ublažila njezin represivni karakter i promijenila način ideološke kontrole nad društvom te općenito smanjila stupanj ideološke kontrole nad društvenim znanostima, što je na kraju omogućilo osnivanje Fakulteta političkih nauka i razvoj političke znanosti.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> U kratkom pregledu razvoja političke znanosti u deset zemalja srednje i istočne Europe, nastalom na temelju nacionalnih izvještaja

Socijalistička ideologija ostala je obvezujuća, ali ne toliko regulirajuća i mobilizirajuća, manje “opsjednuta budućnošću”, a više “konkretnim utopijama”. Kako se marksizam kao njezin temelj smatrao jedinim znanstvenim pristupom, postojanje razlika u njegovoj interpretaciji potkopavalo je koherentnost i uvjerljivost ideologije. Uvođenje samoupravljanja – tumačeno kao proces odumiranja države i uspostave izravne vlasti radnih ljudi – potaknulo je neujednačen proces liberalizacije, oslobađanja institucija društva od čvrste partijsko-državne kontrole te povećanja njihove relativne autonomije i društvene važnosti. Otvaranje prema svijetu omogućilo je slobodniju cirkulaciju ideja, a službenu ideologiju suočilo sa strukturom ideološki pluralnog svijeta.

Takvi su procesi utjecali na spoznaju vladajuće elite o zastarjelosti sustava obrazovanja elitnih kadrova, o potrebi za razvojem političkih i društvenih znanosti<sup>2</sup> te osnivanjem visokih škola za političke nauke. Kad su takve škole 1960-

1961. osnovane u Beogradu, Ljubljani i Sarajevu, one su nastavile obrazovati političku elitu, ali na moderniji način, s drukčijim tipom znanja.<sup>3</sup> I Fakultet političkih nauka, osnovan u Zagrebu 1962. kao prva sveučilišna ustanova tog tipa, bio je od početka u proturječnu položaju. Nije bio nastavak dotadašnjih partijskih škola, ali ih je bar dijelom trebao nadomjestiti omogućujući političkoj eliti stjecanje znanja koja nisu imali. Prema odluci Sabora NRH, Fakultet je trebao “obrazovati stručnjake” i “organizirati i provoditi nastavu za usavršavanje postojećih kadrova” (vidi: Pažanin, 1972, 285-286). Otud osnovno proturječje: Fakultet i politologija trebali su biti i politički servis i autonomna sveučilišna ustanova i disciplina. Nerkez Smalagić to je proturječje 1964. objasnio teškoćama prijelaza s ideološke tradicije u političkom studiju na moderni znanstveni politološki studij, za što ne postoje sve pretpostavke. Zato su, po njegovu mišljenju, osnivački dokumenti i nastavni plan izraz kompromisa između ideološkog koncepta i moderne znanstvene orijentacije (Smalagić, 1964, 118).

Drugi vanjski čimbenik bio je ustroj sveučilišta unutar kojeg se politologija institucionalno razvijala. Taj se ustroj održavao kao rezultat trajne i sustavno poticane ovisnosti Zagrebačkog sveučil-

---

o stanju discipline, Hans-Dieter Klingemann razlikuje tri skupine zemalja prema rigidnosti komunističkog sustava, odnosno prema stupnju ideološke kontrole kao uvjetu za razvoj moderne političke znanosti: prvo, zemlje s visokim stupnjem ideološke kontrole – Estonija, Latvija i Litva te Čehoslovačka, Bugarska i Rumunjska; drugo, zemlje s umjerenim stupnjem kontrole – Mađarska i Poljska; te, treće, zemlje s niskim stupnjem kontrole – Slovenija (Klingemann, 2002, 2-3). Usp. analitičan nacionalni izvještaj za Sloveniju, koji je napisala Danica Fink-Hafner (Fink-Hafner, 2002, 1-28).

<sup>2</sup> Program SKJ usvojen na njegovu 7. kongresu 1958. zauzimao se za “napredak društvenih i političkih nauka”, jer su “razvijene društvene i političke nauke... snažan faktor progresivnog društvenog razvitka i razvitka društve-

---

nog bića čovjekovog” (*Program Saveza komunista Jugoslavije*, 1958, 225).

<sup>3</sup> Sve su te visoke škole kasnije prerasle u fakultete političkih znanosti (fakulteti u Beogradu i Sarajevu) ili u studije političkih znanosti unutar širih fakulteta (npr. Fakultet za političke znanosti, sociologiju i novinarstvo, odnosno danas Fakultet za društvene znanosti u Ljubljani). Fakultet političkih nauka u Beogradu počeo je s radom 1968.

lišta o političkoj vlasti. Zato Sveučilište u bitnom smislu nije bio samostalan organizam, nego zbir autonomnih jedinica. Novi fakulteti nisu nastali i razvijali se iz sveučilišnih potreba i poticaja, nego zbog vanjskih zahtjeva, što se osobito odnosilo na sastavnice prema kojima je ideološki nadzor bio naglašeniji. Takav je sveučilišni ustroj Fakultetu osiguravao relativnu autonomiju, čak i u doba izravnih pritisaka na njega. No nepovoljno je utjecao na profil Fakulteta, na njegove nastavnike i studente. Novi fakultet trebao je sve sam razvijati, a ne samo ono što bi prema logici integriranog sveučilišta bilo potrebno. Još važnije, FPN je morao odmah uspostaviti cijelu svoju strukturu, a ne je razvijati postupno prema osvještavanju vlastitih potreba i mogućnosti. To je značilo uspostaviti kolegije koje se tada na temelju oskudnih znanja i ideoloških ograničenja moglo ili moralo uspostaviti. Jednom uspostavljena, takva se struktura teško mogla mijenjati, jer se više nije radilo samo o idejama i koncepcijama, nego o interesima onih koji su na Fakultetu radili.

Vanjski su faktori stvarali određeni institucionalni i ideološki kontekst unutar kojeg su djelovali različiti akteri zastupajući određene interese i koncepcije, koje su imale različite učinke na razvoj institucije i znanosti. "Tvorcima" Fakulteta i institucionalne politologije bili su pravničari-političari (prije svih Vladimir Bakarić i Leon Geršković).<sup>4</sup> Međutim ključni utjecaj na profil Fakulteta imali su filo-

zofi.<sup>5</sup> Njima su, kao druga značajna skupina, konkurirali pravnici.<sup>6</sup> Druge skupine nisu imale znatnijeg utjecaja.<sup>7</sup>

Ta je kombinacija FPN očuvala od izravne političke "uslužnosti" (jer je politologija bila poglavito određena kao kritičko-teorijska znanost, te stoga ne-

<sup>4</sup> U doba osnivanja FPN-a prvi je bio nepriko-snoveni šef partije u Hrvatskoj, a drugi državni podsekretar u saveznoj vladi, potom prvi predsjednik Savjeta Fakulteta, predsjednik Komisije koja je izradila prvi nastavni plan, prvi dekan i prvi glavni urednik *Političke misli*.

<sup>5</sup> To je posljedica odnosa između filozofije i drugih disciplina, što ih je nametao ideološki povlašten status marksizma, a na FPZ-u su kolegiji u kojima se izlagao marksizam "pripadali" filozofiji. Osim toga to je posljedica tadašnjeg položaja i značenja hrvatske filozofije (koje je nadilazilo granice Jugoslavije), ali i samih filozofa koji su djelovali na Fakultetu. Na FPN-u su predavale iznimne filozofske ličnosti, primjerice Danilo Pejović kao vanjski predavač te Vanja Sutlić kao zaposlenik Fakulteta, koje su imale velik autoritet u kulturnom životu te su ostvarile znatan utjecaj na kolege i studente. Uz njih filozofi po obrazovanju bili su i Ivan Babić, Ante Fiamengo, Ante Pažanin, Davor Rodin, Ivan Prpić, Zvonko Posavec, Branka Brujić i Boris Hudoletnjak. Od 1962. do 2004. filozofi su najčešće bili dekani Fakulteta (šestorica njih bili su dekani deset puta ili ukupno devetnaest godina).

<sup>6</sup> Pravnicima su uglavnom "pripale" politološke discipline. U formativnom razdoblju najznačajniju su ulogu imali Leon Geršković i Nerkez Smailagić, a od honorarnih nastavnika osobito Dan Gjanković, Eugen Pusić i Vladimir Ibler. Osim njih pravnici po obrazovanju bili su i Branko Caratan, Jovan Mirić, Radovan Vukadinović, Inge Perko, Štefica Deren i Dušan Bilandžić te Vlatko Mileta i Zvonimir Baletić.

<sup>7</sup> Na primjer, prema broju kolegija u prvom nastavnom, nakon politoloških kolegija najviše je bilo ekonomskih, ali to se ubrzo promijenilo, a nakon brzog odlaska Adolfa Dragičevića (drugog dekana Fakulteta) utjecaj ekonomista nije bio osobito značajan, što se vidi iz rasprava koje su se vodile na Fakultetu.

podesna za izravnu instrumentalizaciju) i omogućila je razvoj nekih politoloških disciplina (političke teorije i povijesti političkih ideja te političkog sistema i međunarodnih odnosa), ali je otežala razvoj politologije kao samostalne znanosti s vlastitim predmetom i disciplinama, jer su se uže politološke discipline "gubile" u mnoštvu nepolitoloških disciplina koje su prevladavale u strukturi studija. Bitna je značajka te konstelacije bilo uspostavljanje teorijsko-metodološke podvojenosti između pravno-pozitivističkog i filozofsko-kritičkog pristupa, s različitim stajalištima o statusu i ulozu politologije, ali i različitim rezultatima u politološkoj djelatnosti. Razvila su se dva suprotstavljena nastojanja: prvo, da se uspostavi zajednički temeljni politološki korpus oko kojeg bi se razvijale druge politološke discipline, i drugo, da se područje politologije odredi tako da se očuva ili proširi prostor posebnih disciplina (filozofije, ekonomije, sociologije). Otada su politologija i politolozi ostali podijeljeni na zagovornike politologije kao posebne znanosti (što je najuvjerljivije obrazlagao N. Smailagić) i na zagovornike politologije kao kombinacije raznih posebnih znanstvenih pristupa fenomenu politike, koja zbog prirode svoga predmeta (artikulacija cjeline zajedničkog života) ne može biti posebna znanost. Pritom su se pravnici uglavnom brzo integrirali u novu "znanost", te su postali nositelji njezina samostalnog razvoja, dok su filozofi, zagovarajući pluralni model političkih znanosti, uglavnom zadržali svoj izvorni strukovni identitet, a to su sljedili i drugi.

Prevlast filozofije donijela je svijest o potrebi za teorijskim utemeljenjem i utjecala na otvorenu strukturu i filozofsko-kritičku orijentaciju discipline te na utemeljenje politoloških disciplina na

filozofsko-marksističkoj osnovi. Uz filozofske kolegije na toj su osnovi oblikovane ključne politološke teorijske discipline, koje se razvijaju u formativnoj fazi – politička teorija i povijest političkih doktrina – ali i kolegiji u kojima se izlažu politološki pojmovi i teorije. Filozofski pristup i tip analize obilježio je najzanimljivije studije s područja političke teorije, knjigu Ivana Babića o političkoj teoriji instrumentalizma i povijest političkih doktrina Nerkeza Smailagića, inače po obrazovanju pravnika. Politologija je bila zaštićena od izravne ideologizacije i pozitivističkog normativizma koji je zahvatio ekonomiju i pravo, no došlo je do prevlasti teoretizacije nad analizom i istraživanjem te do shvaćanja političke znanosti kao političke teorije, kao "cjelovite teorije politike u suvremenom društvu" (Smailagić, 1965, 42).

## 2. Diskontinuiteti i kontinuitet u razvoju politologije

### 2.1. O dva diskontinuiteta

Razvoj politologije u Hrvatskoj od 1962. do danas prošao je kroz tri faze,<sup>8</sup> pri čemu je završetak prve i druge faze bio određen diskontinuitetima izazvanima slomom reformskog pokreta 1971/1972. te slomom socijalizma i jugoslavenske države 1991/1992.

*Prvi diskontinuitet* nastaje sa slomom reformskog pokreta u Hrvatskoj 1971/1972. Njime se prekida formativno

<sup>8</sup> O tome više u knjizi *Hrvatska politologija 1962.-2002.*, u kojoj se izdvajaju tri posebna razdoblja u razvoju politologije, označena dominantnim procesom u svakome od njih: 1. formativno razdoblje, 2. razdoblje razvoja empirijske politologije, te 3. razdoblje rekonstitucije i afirmacije politologije kao znanosti i struke (Knežević/Ravlić, 2002., osobito str. 13 i 40).

razdoblje hrvatske politologije na njegovu vrhuncu. U uvjetima veće intelektualno-političke slobode, otvaranja rasprava o nizu tema i pojave raznih kulturno-političkih inicijativa i aktera, koji su reformskom pokretu i hrvatskom proljeću davali određena pluralistička obilježja, u samo dvije godine, 1970-1971, politička znanost u Hrvatskoj doživjela je takav uzlet kakav nije imala nijedna druga društvena i humanistička znanost. U to se doba na Fakultetu odvija značajna aktivnost. Organiziraju se veliki znanstveni skupovi, od kojih su najznačajniji međunarodni skup "Lenjin i suvremenost" (svibanj 1970) i "Ujedinjeni narodi u suvremenom svijetu" (travanj 1971). Pokrenuta je Biblioteka Politička misao (1970), u kojoj je kao prva knjiga izišao dvosvesčani zbornik *Lenjin izvan mitova*, koji je sadržavao radove sa spomenutog međunarodnog skupa. Utemeljen je dvogodišnji studij novinarstva (1971). Osnovan je Institut za političke znanosti (1971). U te dvije godine objavljen je niz važnih politoloških radova, knjiga i zbornika, kao što su Smailagićevi radovi o nacionalnom pitanju, federalizmu i demokraciji, Miričev poznati rad o interesnim grupama (1971, kao dio njegova doktorata iz 1971, objavljenog 1973. kao knjiga *Interesne grupe i politička moć*), Babićeva knjiga *Politička teorija instrumentalizma* (1971), Vukadinovićeve knjige *Odnosi među evropskim socijalističkim državama: SEV i Varšavski ugovor* (1970) i *Sila i interesi: vanjska politika SAD* (1972). Napokon, kao vrhunac oblikovanja discipline u izdavačkom poduzeću "Naprijed" na inicijativu N. Smailagića pokrenuta je "Hrestomatija političke znanosti" (uređivali su je zajedno s njim L. Geršković i E. Pusić), u okviru koje je 1970/1971. objavljeno šest knjiga u sedam svezaka, koje su, prema stajali-

štu urednika, obuhvatile tada najvažnije politološke discipline: uvod u političku znanost, metode istraživanja, povijest političkih doktrina, znanost o upravljanju, državu i demokratski politički sistem, političke stranke te međunarodne odnose.<sup>9</sup> Iz sadržaja svezaka hrestomatije evidentno je da je politička znanost u Hrvatskoj tada recipirala ključne ideje recentnih djela vodećih svjetskih politologa – *Ustavna vladavina i demokracija* C. Friedricha, *Civilna kultura* G. Almonda i S. Verbe, *Politički sustav* D. Eastona, *Metode političke znanosti* M. Duvergera te djela drugih vodećih politologa (Prélota, Burdeaua, Wiatra, Lipseta). Vodeći hrvatski politolozi aktivno su angažirani u reformskom pokretu. Nastupaju na javnim tribinama, sudjeluju na skupovima, govore na radiju, pišu članke u novinama i revijama. Ističu se Nerkez Smailagić uvodnicima o ustavnim promjenama u *Hrvatskom tjedniku* i Ivan Babić političkim komentarima u *Hrvatskom sveučilištu*. Taj je tok zaustavljen nakon političkog obračuna J. Broza Tita s hrvatskim reformskim vodstvom u Karađorđevu u prosincu 1971. Potkraj studenoga 1971. izlazi knjiga govora i članaka Mike Tripala *S poprišta*, s predgovorom Nerkeza Smailagića, koja će desetak dana kasnije, nakon Karađorđeva, biti povučena iz knjižara. Sudbinu knjige pratit će i njezin autor i pisac predgovora te mnogi drugi. U Hrvatskoj 1972. počinje raz-

<sup>9</sup> U okviru "Hrestomatije političke znanosti" objavljene su knjige: Adolf Bibič i Pavao Novosel, *Politička znanost: predmet; suština; metode* (1970), Nerkez Smailagić, *Historija političkih doktrina, I-II* (1970), Veljko Mratović, *Problemi suvremene države* (1971), Eugen Pusić, *Problemi upravljanja* (1971), Stjepan Pulišelić, *Političke stranke kao faktor suvremenog političkog sistema* (1971) i Vladimir Ibler, *Međunarodni odnosi* (1971).

doblje političke represije, potom ustavno-političke rekonstrukcije i sustavne reideologizacije s koncepcijom integralnog samoupravljanja, kojom se dokidaju elementi političke slobode. Na FPN-u 1972/1973. nastaje atmosfera ideoloških istraga, neki su profesori uklonjeni iz nastave ili drukčije onemogućeni, među njima i N. Smailagić.<sup>10</sup> Ideologizacija jača uvođenjem ideoloških kolegija (marksizam, teorija i praksa samoupravnog socijalizma) i osnutkom studija obrane i zaštite.<sup>11</sup> Nastaje prijelom u razvoju političke teorije, počinje razdoblje marksističkog preutemeljenja posredstvom Marxovih temeljnih političko-ekonomskih kategorija, napose svojevrsne ontoteologije rada. Rezultat svega bila je krajnja ideologizacija i marginalizacija politologije te znatno veća heterogenost politološkog studija. U uvjetima ideologizacije i instrumentalizacije studija i discipline, potkraj 1970-ih i početkom 1980-ih, započeo je razvoj empirijske politologije, koji je u početku imao sva obilježja tadašnjih kretanja.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Zvonimir Baletić uklonjen je s Fakulteta i "smješten" u Ekonomski institut Zagreb, Nerkez Smailagić isključen je iz nastave i premješten u fakultetsku dokumentaciju, Ivan Babić isključen je iz SK i izopćen iz javnog života, a ubrzo je tragično stradao. Mnogi su nastavnici partijski kažnjeni. Posebno je bio velik gubitak Smailagića i Babića, dvojice ključnih nositelja politološkog profiliranja Fakulteta i discipline.

<sup>11</sup> No od polovine 1980-ih studij obrane postupno je gubio svoj izvorni ideologijski karakter, pa je u vrijeme kad je ukinut (1992) već zapravo bio pretvoren u moderni studij nacionalne sigurnosti.

<sup>12</sup> Začetak je 1978, kad počinje sustavno istraživanje delegatskih izbora i delegatskog sustava, a ključni zamah od polovice 1980-ih, kad se u političku znanost uvode moderne empi-

*Drugi diskontinuitet* nastaje sa slomom socijalizma i jugoslavenske države 1991/1992, kojim završava razdoblje marksističke politologije. No dinamika procesa što je vodila do diskontinuiteta te njegove granice bile su znatno šire i složenije. Smrt Josipa Broza Tita, izbijanje krize i borbe unutar političke elite u 1980-ima utjecali su na rast kritičnosti u društvu, dinamizirali su politički život i potaknuli otvaranje dotad zabranjenih tema. Tragajući za izlazom iz ekonomske krize, Jugoslavija se otvaranjem srpskog pitanja (iniciranog raspravom o "nepostojećem" tzv. Memorandumu SANU) našla usred političke krize, koja se zaostrišla s kosovskom krizom i usponom Slobodana Miloševića, s kojim srpsko osporavanje ustavnog modela federacije prerasta u masovni politički pokret za njegovo rušenje. U Hrvatskoj 1987. reformistički dio vodstva otvara proces ideološke modernizacije SKH (tzv. ideološki plenum), ali njegove intencije isprva ostaju zarobljene u složenim unutarnjim birokratskim manevriranjima i više prikrivenim nego otvorenim borbama socijaldemokratskih reformista i komunističkih konzervativaca. Ipak, otvoren je politički prostor novim inicijativama. U hrvatskoj stručnoj javnosti počinje rasprava o civilnom društvu, legitimnosti vlasti i višestranačkom sustavu. U tim su inicijativama i raspravama znatnu ulo-

rijske metodologije i nove istraživačko-analitičke metode i tehnike. Bolji uvid u napredak empirijske politologije do kraja 1980-ih dala bi kritička analiza objavljenih istraživačkih radova u tom razdoblju – od istraživanja delegatskog sustava s kraja 1970-ih do jednog od najzanimljivijih istraživačkih radova, knjige Ivana Grdešića, Mirjane Kasapović i Ivana Šibera, *Interesi i ideje u SKJ* (objavljena 1989), koja otkriva interesno-idejnu složenost vladajuće partije uoči njezina raspada.

gu imali i neki nastavnici FPN-a.<sup>13</sup> To je dijelom rezultat istraživačke, teorijske i analitičke modernizacije politologije, u kojoj se od polovice 1980-ih uvođe novi teorijski koncepti, otvaraju nova područja istraživanja, a začinje se i moderna analiza političkog sustava, javnih politika, političkih procesa i ponašanja.<sup>14</sup> U politologiji se odvija proces ideološkijske neutralizacije i teorijsko-metodološkijske pluralizacije prihvaćanjem načelno jednakog statusa različitih teorijsko-metodološkijskih orijentacija i pri-

<sup>13</sup> Jedan od ključnih sudionika i moderatora rasprave o civilnom društvu i pluralizmu u drugoj polovini 1980-ih bio je Ivan Prpić, koji je raspravu upućivao na liberalno-demokratsku konstituciju zajednice. Prpić je pokazivao da samoupravna konstitucija zajednice, nastojeći izgraditi zajednicu izravno iz sfere rada, bez političkog posredovanja, ne može bez arbitrarnog i proizvoljnog djelovanja izvanjskog subjekta ("subjektivnog faktora"), te da zato ima nedemokratske konzekvence. Potičući obnovu interesa za klasičnu liberalno-demokratsku tradiciju (npr. na njegov je poticaj još 1978. u časopisu *Naše teme* objavljen prijevod Millova eseja *O slobodi*, kojem je napisao predgovor), on je početkom 1980-ih zastupao ideju društva kao tržištem posredovanog procesa koji zahtijeva primjerenu političko-državnu organizaciju, čime je u tadašnji politički diskurs uvodio liberalno-demokratske ideje i pojmove. S tog je stajališta upozoravao da politologija kao znanost u socijalističkom tipu sustava nema svoga predmeta i da ne može imati znanstveni karakter (Prpić, 1988).

<sup>14</sup> Došlo je do preispitivanja tradicionalnog marksističkog pojmovnog aparata, kritičkog preuzimanja koncepata europske i američke socijalne znanosti, teorijskih modela i pojmova sistemske analize te do uvođenja *policy*-analize, čime je politologija istodobno istraživački, teorijski i analitički modernizirana (Knežević/Ravlić, 2002, 30).

stupa. Afirmira se načelo pluralizma te napušta monističko marksističko shvaćanje. To je doba velikog uspona politologije, usporedivo samo s razdobljem kraja 1960-ih i početka 1970-ih. U širem smislu politologija se vratila onom toku koji je nasilno prekinut 1972. Taj se proces nastavlja u 1990-ima.<sup>15</sup> Do kraja 1990-ih proces modernizacije politologije uglavnom je dovršen, a njegovo se dovršenje može povezati s uvođenjem poslijediplomskog studija komparativne politike, čime je ta važna politološka disciplina dobila svoj puni status. Pritom se taj proces 1990-ih odvijao u nepovoljnim prilikama nametanja ideološke hegemonije HDZ-a. Početkom 1990-ih iz HDZ-a i iz medija pod njegovom kontrolom, a u tome su sudjelovali i neki članovi akademske zajednice drukčije političke (stranačke) orijentacije, dolazila su sumnjičenja i optužbe FPZ-a da je "tvrđava starog režima", a politologije da je znanost prožeta komunizmom i marksizmom.

## 2.2. O kontinuitetu ili o politološkom pozitivizmu

U dosadašnjem razvoju politologije pokazuje se kontinuitet stalnog, iako neujednačenog, procesa osamostaljenja politologije kao znanosti i slabljenja pristupa koji je politologiju shvaćao kao interdisciplinarno područje te jačanja i postupne prevlasti pozitivizma. Obje dimenzije tog procesa usko su povezane.

<sup>15</sup> Iz mnoštva kvalitetnih politoloških djela izdvajaju se knjiga Zvonka Lerotića *Jugoslavenska politička klasa i federalizam* (1989) i knjiga Ivana Grdešića, Mirjane Kasapović, Ivana Šibera i Nenada Zakoška *Hrvatska u izborima '90* (1991), a iz 1990-ih dvije važne knjige Mirjane Kasapović, *Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske* (1993) i osobito *Demokratska tranzicija i političke stranke* (1996).



Težnja za osamostaljenjem prepoznatli-va je od osnivanja FPZ-a kao nastojanje za izdvajanjem politologije iz korpusa drugih socijalnih znanosti, za određivanjem njezina posebnog predmetnog područja, razvijanjem specifične metodologije i temeljnih disciplina, te za većim profiliranjem i društvenim priznanjem politološke profesije. Ta je težnja, nakon uzleta potkraj 1960-ih, potom retrogresije 1970-ih, od sredine 1980-ih ponovno dobila jači zamah. Kako je Fakultet političkih znanosti imao središnji institucionalni položaj i dominantnu ulogu u razvoju politologije, ono što se zbivalo na njemu imalo je odlučujuću važnost. Mogu se izdvojiti barem tri tijesno povezana toka: prvi se sastojao u stalnom povećanju broja obrazovanih politologa u nastavnom procesu i u promjeni strukture nastavnog osoblja;<sup>16</sup> drugi se očito-vaio u oblikovanju središnjih politoloških disciplina (političke teorije, međunarodnih političkih odnosa, komparativnih političkih sustava, političkog sustava) i u njihovu preoblikovanju od pretežno

<sup>16</sup> Taj je proces bio spor i tek je od polovine 1980-ih dobio veći zamah, pa je npr. u petnaest godina, od 1970, kad je izabran prvi asistent koji je završio FPZ (Karlo Blagus), do 1985. bilo zaposleno samo osam diplomiranih politologa kasnijih nastavnika, a u samo dvije godine, 1985-1987, bilo je zaposleno sedam politologa današnjih nastavnika. Inače, prvi docent koji je diplomirao na FPZ-u bio je izabran 1980. (Tomislav Jantol). On je bio i prvi dekan iz redova diplomiranih politologa (1992-1996). Kako je proces stjecanja doktorata bio relativno dug, struktura nastavnog osoblja znatno je izmijenjena tek u drugoj polovini 1990-ih. Do 2002. na Fakultetu je diplomiralo 2739 studenata politologije te još 970 na studiju novinarstva i 2002 studenta na studiju obrane i zaštite (usp. Prpić, 2002; Tatalović, 2002).

pravno (ili filozofski) zasnovanih disciplina u politološke discipline, u povećanju broja kolegija iz uže politološkog korpusa i u povećanju važnosti toga korpusa u politološkom obrazovanju i strukovnom identitetu politologa; treći se izražavao u postupnom preoblikovanju dotad nepolitoloških disciplina i kolegija (političke ekonomije, političke sociologije, znanosti o upravljanju) u politološke, promjenom pristupa i perspektive, načina izvođenja i sadržaja kolegija.<sup>17</sup>

Taj se proces odvijao usporedo s modernizacijom politologije. Praćen je prevlašću pozitivizma, koji se javlja u dva osnovna oblika: pravno-pozitivističke deskripcije i empirijsko-pozitivističke analize i istraživanja, a zajedničko im je bilo samo odbacivanje teorijske imaginacije kao apstraktnog teoretiziranja.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Neke od tih kolegija preuzeli su politolozi te ih preoblikovali u pretežno politološke discipline. No još je važnije što su takve discipline u osnovi kondominijskog ili hibridnog karaktera, pa se mogu zasnovati različito. Na primjer, u dosadašnjoj raspravi o političkoj sociologiji pokazalo se da se ona može razvijati i kao sociološka i kao politološka disciplina, te da se u tom smislu čak može razlikovati politička sociologija od sociologije politike (Sartori, 1969).

<sup>18</sup> Vodeći je empirijski istraživač Ivan Šiber u članku "Empirijska analiza i politička znanost" iz 1981. uočio ta dva prevladavajuća tipa pozitivizma. Šiber je naime u tri dominantne orijentacije tadašnje politologije uvrstio: 1. teorijsku orijentaciju ("teorijsko-kritičku"), koja je kritička i udaljena od stvarnosti, te dvije pozitivističke orijentacije (tendencije): 2. normativno-apologetsku ("normativni pozitivizam"), koja je normativistička, citatološka i apologetska, i 3. empirijsko-pozitivističku, koja je pozitivistička, vrijednosno neutralna i metodološki "elegantna" (Šiber, 1981, 291-292).

Prvi je oblik tradicionalni pravno-pozitivistički pristup na kojemu su bile zasnovane "politološke" discipline. Dok je u formativnoj fazi razvoja politologije taj pozitivizam bio obuzdavan dominantno teorijsko-kritičkom orijentacijom discipline, nakon društvenih i ideoloških promjena početkom 1970-ih godina on dobiva silan zamah. Uglavnom se sastojao u prikazu ključnih normativnih dokumenata (Ustav iz 1974, Zakon o udruženom radu i različiti iz njih proizašli zakoni, dokumenti partijskih kongresa i slično) u odnosu na neku djelatnost ili instituciju, te potom u opisu njezina (ne)funkcioniranja. On se duboko ukorijenio u politološkom studiju, te se većina starih i novih politoloških disciplina oblikovala na tome metodološkom obrascu. Većina magistarskih i doktorskih radova od 1976. do 1989. napisana je u okviru takve metodologije. U 1990-ima taj je oblik promijenio izvanjska uporišta i ideološki okvir, ali je u bitnome nastavio istu metodologijsku matricu, koja i danas dominira u nizu disciplina. Drugi su oblik razvili psiholozi (Pavao Novosel, Ivan Šiber), koji su primjenjivali pozitivističku metodologiju u istraživanju ponašanja samoupravnih aktera, te na temelju empirijskih podataka objašnjavali njihove ideje, interese i vrijednosti. Taj se pristup postupno pokazao vrlo produktivnim, jer je bio metodološki inventivan i, još značajnije, jer su se u njega uključili teorijski obučeni mladi politolozi (prije svih Nenad Zakošek i Mirjana Kasapović), koji su mu dali naglašenije politološko usmjerenje i teorijsku utemeljenost. Iz njega su proizašli najbolji politološki radovi od kraja 1980-ih do danas te zahtjevi za jasnijim politološkim profiliranjem Fakulteta i discipline.

Pozitivizam sadrži ideološku dimenziju. Kao i u drugim društvenim znano-

stima i u politologiji ima posebne izvore i oblike izražavanja (Bobbio, 1988; Gunnell, 1993; Katz, 1996). Njegova specifičnost proizlazi iz naravi političkog polja, koje unatoč neoliberalnim i marksističkim utopijama nije izgubilo važnost. Prema njemu se usmjeravaju i druge društvene znanosti. Politološki pozitivizam pruža uvjerenje da je samo politološko bavljenje znanstveno legitimno. Uspon pozitivizma vezan je i za smjer i dinamiku razrješenja koncepcijskih razlika unutar discipline. Proizašao je iz promjena vanjskih uvjeta i ishoda unutarnjih koncepcijskih razlika te sukoba oko discipline. Prevlad filozofsko-kritičkog pristupa u formativnom razdoblju očuvala je autonomiju Fakulteta i njegov status u akademskoj zajednici, ali je dugoročno ograničavala znanstveno i strukovno profiliranje politologije i politologa. Međutim sve dok je politologija imala otvoren horizont "kao znanost slobode i znanost moći" (Babić, 1969, 112), temeljna opreka koja je djelovala na njezin razvoj, unatoč ošttrini koncepcijskih rasprava na Fakultetu, nije se iskazivala na dramatičan način. Štoviše, bila je znatno ublažena na vrhuncu formativnog razdoblja 1970-1971. To pokazuje i činjenica da je upravo 1970/1971. objavljen kapitalni politološki projekt "Hrestomatija političke znanosti", čiji su urednici trojica pravnik, a autori šestorica pravnik i jedan psiholog (P. Novosel). Iz njega se mogla odčitati zajednička usmjerenost prema politološkoj logici razmatranja.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Ona je uočljiva i u izboru tekstova u hrestomatijskom dijelu i u izboru tema i problema koji se razmatraju u uvodnim studijama, zatim u načinu obrade tema te izvorima koji se rabe. Primjerice, ustavni pravnik Veljko Mratović u četvrtoj knjizi Hrestomatije, *Problemi suvremene države*, ne samo da bira izvode iz radova Friedricha, Burdeaua, Almonda i Ver-

Istodobno, u djelima dvojice tada politološki najprofiliranijih znanstvenika – Ivana Babića (po obrazovanju filozofa) i Nerkeza Smailagića (po obrazovanju pravnika), iako su bili pod snažnim utjecajem filozofskog pristupa, uočavala se slična politološka usmjerenost. Međutim od polovine 1970-ih, nakon sloma reformskog pokreta i ideologizacije politologije, ta se opreka postupno pretvara u rascijepljenost “političkih znanosti” između rastućeg “sistemskog” pozitivizma i teorijski uglavnom jalovog, ali ideološki moćnog filozofsko-marksističkog teoretizma. Ta je rascijepljenost ugrožavala znanstveni status discipline, njezin profil i afirmaciju.<sup>20</sup> Otpor pluralnoj filo-

---

be, Lipseta i drugih vodećih politologa nego i u svojoj uvodnoj studiji gotovo isključivo navodi vodeće svjetske politologe (pored spomenutih još i Finera, Ecksteina, Sartorija i Dahla, kojeg najviše citira), a cijela je studija otklon od ustavno-pravne analize (Mratović, 1971).

<sup>20</sup> Time se barem dijelom može objasniti zašto su neki istaknuti sociolozi i psiholozi, iako integrirani u politološki korpus, pa i utemeljitelji ili nositelji nekih važnih politoloških disciplina, ostali vezani za svoje izvorne znanstvene discipline i struke – npr. psiholozi Pavao Novosel i Ivan Šiber te sociolog Zvonko Lerotić (o njihovu doprinosu političkoj znanosti usp. Knežević/Ravlić, 2002, 22, 27, 28-29, 30-31, 35-36). Istodobno, to što se takvi znanstvenici nisu identificirali s politologijom utjecalo je na njezin status. Suprotno tomu, postupnost u razvoju Odsjeka za sociologiju Filozofskog fakulteta u Zagrebu, kao institucionalnog središta razvoja sociologije nakon Drugoga svjetskog rata, koji je omogućila drukčija institucionalna struktura, pridonijela je jasnijem profiliranju discipline i oblikovanju identiteta profesije te potpunijoj identifikaciji s novom disciplinom njegovih nastavnika, koji su po svom temeljnom obrazovanju bili psiholozi (Rudi Supek, Josip

zofsko-marksističkoj koncepciji, koja je ograničavala razvoj politologije, uporište je našao u pozitivističkoj težnji da se politologija zasnjuje kao stroga empirijska znanost s jasno utvrđenim područjem i disciplinama. Kako je rastao udio politologa među nastavnim osobljem, ta je težnja bila sve snažnija. S krajem marksističke politologije dobila je pun znanstveni legitimitet, a u 2000-ima izrazila se u nastojanju za ograđivanjem politološkog područja i isključivanjem svega “stranog”, što ne “spada” u njega, što spuvata i negira politologiju, dakle za oslobođenjem iz kolonijalnog položaja.<sup>21</sup> To je težnja da se polje političkog zauzme posve znanstveno, da se prikaže znanstvenim predmetom isključivo politologije i politologa, da se pokaže kako su pokušaji drugih disciplina da se njime bave nelegitimni i neznanstveni. Uz to uočava se nastojanje da se i u široj, političkoj javnosti ideološki zauzme, omeđi i obilježi takva pozicija politologije, da se njezin diskurs, istraživanja i analize predstave kao jedini koji se mogu racionalno, znanstveno i ekspertno, nositi s političkim poljem. Tomu pridonosi i situacija svojevrsnog institucionalnog monopola, koja je povezana s činjenicom da

---

Obradović), filozofi (Ivan Kuvačić, Rade Kalanj) ili pravnici (Stipe Šušvar).

<sup>21</sup> U obrazloženju teme Hrvatskih politoloških razgovora 2008. Tonči Kursar, pozivajući se na zbornik *Izlazak iz množine: stanje hrvatske političke znanosti* (ur. M. Kasapović, 2007), u tipično ideološkom diskursu govori o “prosvjednom pokretu” i “bolonjskoj revoluciji” (“Stanje i povijest političke znanosti u državama bivše Jugoslavije” (pozivno pismo); dostupno na web-stranici: [http://www.fakultet.fpzg.hr/vijesti/html/2008/konferencija\\_cepse-e\\_hpr\\_210308.html](http://www.fakultet.fpzg.hr/vijesti/html/2008/konferencija_cepse-e_hpr_210308.html)), a u *Novom listu o fazi “politološkog nacionalizma”* (*Novi list*, 2. X. 2008, str. 9).

je povijest političke znanosti u Hrvatskoj tijesno povezana s postojanjem samo jedne obrazovne i istraživačke institucije – Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu.<sup>22</sup> U toj se konstelaciji politologija kao disciplina i profesija poistovjećuje s Fakultetom.

### 3. Nastanak politološke ideologije

Iako je uporište osamostaljenja politologije, pozitivizam ne može biti okupljajući element raznih orijentacija niti se njime mogu objasniti iskazane težnje i uvjerenost u njihovu ispravnost. One su indikator da je politologija samostalna disciplina, ali i da politolozi postaju profesija unutar koje se elaboriraju uvjerenja usmjerena na smisao, identitet i koheziju profesije (dakle njezina ideologija).<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Termin "institucionalni monopol" kao važan čimbenik u objašnjenju razvoja politologije rabila je D. Fink-Hafner u već spomenutom prikazu razvoja politologije u Sloveniji (Fink-Hafner, 2002, 4). Nastanak tog monopola povezan je s različitim faktorima, a autorica prepoznaje jedan od njih u političkoj volji da se ima jedna važna (izvorno "politička") škola u svakom centru političke moći. Iako su institucionalna povijest i aktualni položaj politologije u Hrvatskoj i Sloveniji različiti (institucionalno nije jednaka pozicija politologije na Fakultetu političkih znanosti i na Fakultetu društvenih znanosti, a postoje i druge značajne razlike – npr. broj studenata, razvedenost programa studija i dr.), djelovanje institucionalnog monopola je slično, posebno u uvjetima samostalnih država, kad on tek postaje potpun monopol koji ograničava razvoj discipline. Na problem institucionalnoga monopola upozorila je i Mirjana Kasapović, koja je iz komparativne perspektive elaborirala potrebu institucionalnog razvoja hrvatske politologije (Kasapović, 2007, 75-76).

<sup>23</sup> Problem politološke ideologije, politologizma, predmet je posebnog rada, pa se ovdje ograničavamo tek na nekoliko naznaka.

Jezgru te ideologije (politologizma) čini ideja o iznimnosti političke znanosti zbog važnosti njezina predmeta, kompetentnosti proučavanja i poučavanja, no iznad svega zbog tijesne povezanosti s demokracijom. Politologija je znanost demokracije, a politolozi učenjaci, eksperti i savjetodavci demokratske politike. Demokracija nije samo predmet politologije, ona je njezin poziv. Ideja ima dugu tradiciju u američkoj politologiji, nakon Drugoga svjetskog rata, s amerikanizacijom discipline, ulazi u politologije zapadnih zemalja, a u 1990-im godinama u politologije tranzicijskih zemalja (usp. Ricci, 1984; Huntington, 1988; Ceașer, 1990; Easton/Gunnell/Stein, 1995; Oren, 2003). Povijest američke politologije istodobno je i povijest njezine ideologije, pri čemu je dominacija neke orijentacije određivala oblik te ideologije.

Uvjerenje o uskoj povezanosti i uzajamnoj uvjetovanosti demokracije i politologije postalo je toliko prihvaćenom paradigmatom hrvatske politologije da se uzima empirijski očiglednom i ne zahtijeva posebnu eksplikaciju i objašnjenje. Kad se i spominje ili detaljnije navodi, to je samo zato da bi se na temelju njezine neprijepornosti mogla dalje graditi argumentacija. Ta se ideološka paradigma prelama kroz različite prigodne programske tekstove, u kojima se drži nečim očitim i samorazumljivim, što ne zahtijeva posebno obrazloženje.<sup>24</sup> No ideja o uskoj povezanosti političke znanosti i demokracije nije tek implicitna paradigma hrvatske politologije koja se pojavljuje samo u izravnim ideološkim

<sup>24</sup> Usp. poziv na Hrvatske politološke razgovore 2005. "Petnaest godina hrvatske demokracije", točka "3. Demokratski poredak i dostignuća političke znanosti" (dostupno na web-stranici: <http://www.politologija.hr/hpr.php?id=4>).

formama. Ona se ponekad izlaže u autorskim znanstvenim radovima (usp. Grdešić, 2007, 134).

U hrvatskoj politologiji nema razmatranja politologizma. To je razumljivo bar iz dva razloga. Prvo, u nekoj grupi teško će se kao ideološko razmatrati ono što se drži samorazumljivim, empirijski utvrđenim, a ako se i razmatra, nema veći domašaj.<sup>25</sup> Drugo, politologizam je u formativnoj fazi, što ograničava uvid u njegovu narav i dosege. Njegova konsolidacija u potpunu strukovnu ideologiju pretpostavlja uspostavu politologa kao trajne i važne profesionalne grupe s prepoznatljivim identitetom i funkcijama.<sup>26</sup>

Ipak, već su sad uočljive neke tendencije u hrvatskoj politologiji koje se mogu povezati s njim. Prva je marginalizacija političke teorije, njezino odvajanje od empirijske politologije. Disciplina koja je bitno utjecala na ukupnu "politološku proizvodnju" u Hrvatskoj i iz koje su dolazili poticaji za modernizaciju u formativnom razdoblju i kasnije, osobito od sredine 1980-ih do početka 1990-ih,

<sup>25</sup> Iako su teoretičari prava pisali o pravnoj ideologiji (usp. Bobbio, 1988), ipak najcjelovitiju analizu legalizma kao pravne ideologije dugujemo politologinji Judith Shklar (Shklar, 1986). Sociolozi su se dosta bavili ideologijama profesija, ali uglavnom ne i vlastitom. Rijetka i dosad najbolja analiza sociološke profesionalne ideologije slavni je članak Charlesa Wrighta Millsa iz 1943. o ideologiji socijalnih patologa, u kojemu analizom udžbenika iz tada ključnog područja sociologije otkriva bitne elemente profesionalnog uvjerenja socijalnih patologa (Mills, 1943). Postoji i suvremeni pokušaj takve analize, iz konzervativno-liberalne perspektive (Kelleher, 2001).

<sup>26</sup> Politolozi su sve donedavno bili zanimanje i poluprofesija, a ne profesija (o pojmovima profesije, zanimanje i poluprofesija usp. Šporer, 1990, 15-37).

na početku 2000-ih više nema tu ulogu. Prvo, ono što se "proizvodi" u njoj nema utjecaja na druge discipline hrvatske politologije, o tome se ne raspravlja, to se ne citira niti se na bilo koji drugi znanstveno prihvaćen način uzima u obzir. Drugo, izravno povezano s tim, postoji jaz između tema kojima se bavi hrvatska politička teorija i tema što bi mogle biti "potrebe" ili "očekivanja" drugih politoloških disciplina, a koje su istodobno u žarištu teorijske rasprave u Europi i u svijetu, kao što je, primjerice, tema države (raspravlja se o nacionalnoj državi, izgradnji države, državnim neuspjesima, novoj regulacijskoj državi, demokratskoj razvojnoj državi), zatim teme građanstva, novog autoritarizma itd. Treće, u političkoj teoriji čak ne postoji ni unutardisciplinarna komunikacija i rasprava o onome što se proizvodi unutar discipline. Zapravo, u svojoj "sjajnoj izoliranosti" politička teorija sve je nerelevantnija. To svakako utječe na opadanje teorijske razine politologije i politološkog obrazovanja. Raste pozitivistička deskripcija i neteorijski empirizam, a s njima površnost i pojmovna konfuzija. Neka su područja sve zapuštenija, npr. područje međunarodnih odnosa, nekad, uz političku teoriju, okosnica politološke discipline i struke. Zato iz nove perspektive treba ispitati kritična razdoblja hrvatske politologije, posebno dva kreativna razdoblja – ono s kraja 1960-ih i početka 1970-ih te razdoblje na kraju 1980-ih i na početku 1990-ih, u kojima je politička teorija imala bitno drukčiju ulogu.

Druga je tendencija ekskluzivizma i zatvaranja, koja u uvjetima institucionalnog monopola može ograničiti razvoj discipline. Tendencija k ekskluzivizmu izražava se u težnji za potpunim i čvrstim određenjem područja polito-

logije te isključenjem svih kolegija koji ne pripadaju tom području. Pritom se kao nepolitološke mogu prepoznati i one subdiscipline koje, čak i ako nemaju strogo politološki status, u najmanju ruku spadaju u tzv. kondominijske ili hibridne discipline, a koje se inače u europskoj politologiji redovito uvrštavaju u politološku "jezgru".<sup>27</sup> Tendencija k ekskluzivizmu izražava se i u zatvaranju politike regrutiranja asistentskog, a time nastavničkog osoblja u okvire školovanih politologa.<sup>28</sup> Ta tendencija izražava širi odnos prema drugim društvenim znanostima, osobito prema onima koje imaju neku povijesnu i logičku bliskost s politologijom, ali i moguć smjer razvoja političke znanosti.

### Zaključak

Hrvatska je politologija u proteklih četrdeset i šest godina prošla put koji je imao uspona i padova, kontinuiteta i diskontinuiteta. Ako je točna rekonstrukcija koju smo izložili u ovom tekstu, a koja se naslanja i na prethodna istraživanja povijesti discipline (Knežević/Ravlić, 2002; Prpić, 2002; Kasapović,

2007), onda bi se taj put mogao izraziti sintagmom: od ideologizirane politologije do politološke ideologije. Politologija se kao disciplina oblikovala u ideološkom sustavu u kojemu je ideološki nadzor bio relativno niskog stupnja, ali je bio trajan i uvijek se mogao povećati i povećavao se. U tom je razdoblju prošla kroz dva diskontinuiteta. Prvi diskontinuitet, nastao 1971/1971, prekinuo je njezin razvoj i krajnje ju ideologizirao i marginalizirao. Drugi diskontinuitet (1991/1992) značio je raskid s monističkom marksističkom paradigmatom i otvorio je mogućnosti njezina oblikovanja kao moderne, potpuno samostalne znanosti i struke u politički i ideološki pluralističkom okružju.

U tom ipak relativno kratkom razdoblju razvoj hrvatske politologije određivale su velike, ponekad nepremostive razlike i sukobi oko određenja discipline i njezine društvene uloge. Što je politologija? Je li ona kritičko-teorijska ili pozitivistička disciplina, samostalna znanost s vlastitom metodologijom i jedinstvenim identitetom ili interdisciplinarno područje s raznim posebnim metodologijama i skupom posebnih disciplinarnih identiteta? Te su razlike određivale koncepcije i praksu profiliranja politološke profesije u smjeru općehumanističkih stručnjaka ili političkih eksperata s prepoznatljivim profilom i definiranim specijalnostima.

Dugotrajno perzistiranje pluralnog modela političkih znanosti te nedostatna profiliranost i nekoherentnost discipline utjecali su na žestinu i obuhvatnost osporavanja tradicije. Kako se prikaz povijesti discipline i Fakulteta uglavnom svodio na prikaz rasprava o pojmu i predmetu političke znanosti te na ocjenu utjecaja pojedinih koncepcija u razvoju discipline, to je dovelo, s jedne

<sup>27</sup> U svom prikazu povijesti discipline M. Kasapović (Kasapović, 2007) svrstava sve takve discipline u nepolitološke (npr. politička ekonomija svrstava se u ekonomiju, politička sociologija u sociologiju, politička psihologija u psihologiju, a znanost o upravljanju u pravo), te se iz konteksta cijelog prikaza one očito smatraju ostacima "unutarnje institucionalne kolonizacije" koje treba ukloniti iz politološke nastave.

<sup>28</sup> Kad se pogleda struktura asistenata i znanstvenih novaka na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, očit je trend da se oni regrutiraju isključivo s tog fakulteta, čak i ondje gdje bi se logično mogla očekivati nešto šira personalna politika.

strane, do dojma o parohijalnosti hrvatske politologije, a, s druge strane, do zaključka o njezinoj potpunoj neproduktivnosti i jalovosti.

U većem dijelu svoje povijesti, s jačim ili slabijim intenzitetom, politička znanost u Hrvatskoj bila je pretežno ideologiziran skup disciplina u ideološkom sustavu, a politolozi uglavnom nominalna profesija bez identiteta. Danas je to društveno prihvaćena i priznata, institucionalno stabilna i autonomna disciplina, a politolozi su profesija s nastajućim identitetom i zajedničkim uvjerenjima. To je rezultat kontinuiranoga, iako neujednačenoga procesa osamostaljenja politologije kao znanosti i slabljenja pristupa koji je politologiju shvaćao

kao interdisciplinarno područje, a koji je povezan s postupnom prevlašću pozitivizma. No danas kad je politička znanost kao disciplina razriješila svoju temeljnu dilemu i kad je kao disciplina i profesija postavljena na produktivnu osnovu, nisu nestali izvori proturječja i nije došao "kraj povijesti" discipline. Otvaraju se nova konceptijska i razvojna pitanja, umjesto starih nastaju nova proturječja. Jedno od njih povezano je s politologizmom kao profesionalnom ideologijom, osobito s učincima te ideologije u uvjetima održavanja institucionalnog monopola. Može li se i kako takav trend promijeniti? Prvi korak prema promjeni može biti cjelovita kritička refleksija stanja discipline i profesije.

## LITERATURA

- Babić, I. (1969), Rasprava o politološkom studiju, *Politička misao*, 6 (1): 110-113.
- Babić, I. (1971), *Politička teorija instrumentalizma*, Fakultet političkih nauka, Zagreb.
- Bibić, A./Novosel, P. (1970), *Politička znanost: predmet; suština; metode*, Naprijed, Zagreb.
- Bobbio, N. (1988), *Eseji iz teorije prava*, Logos, Split.
- Caesar, J. W. (1990), *Liberal Democracy and Political Science*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Easton, D./Gunnell, J. G./Stein, M. B. (ur.) (1995), *Regime and Discipline: Democracy and the Development of Political Science*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Fink-Hafner, D. (2002), Political Science – Slovenia, u: *Knowledge Base Social Sciences in Eastern Europe* (dostupno na web-stranici: <http://www.cee-socialscience.net/archive/politicalscience/slovenia/report1.html>).
- Grdešić, I./Kasapović, M./Šiber, I. (1989), *Interesi i ideje u SKJ*, Fakultet političkih nauka, Zagreb.
- Grdešić, I./Kasapović, M./Šiber, I./Zakošek, N. (1991), *Hrvatska u izborima '90*, Naprijed, Zagreb.
- Grdešić, I. (2007), Razvoj političke znanosti i demokratska tranzicija u Hrvatskoj, u: M. Kasapović (ur.), *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.

- Gunnell, J. G. (1993), *The Descent of Political Theory: The Genealogy of an American Vocation*, Chicago University Press, Chicago.
- Huntington, S. (1988), One Soul at a Time: Political Science and Political Reform, *American Political Science Review*, 82 (1): 3-10.
- Ibler, V. (1971), *Međunarodni odnosi*, Naprijed, Zagreb.
- Kasapović, M. (1993), *Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske*, Alinea, Zagreb.
- Kasapović, M. (1996), *Demokratska tranzicija i političke stranke*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Kasapović, M. (2007), Izlazak iz množine? Kraj unutarnje institucionalne kolonizacije hrvatske političke znanosti?, u: M. Kasapović (ur.), *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Katz, A. W. (1996), Positivism and the Separation of Law and Economics, *Michigan Law Review*, 94: 2229-2269.
- Kelleher, M. J. (2001), The Professional Ideology of Social Pathologists Transformed: The New Political Orthodoxy in Sociology, *The American Sociologist*, 32: 70-88.
- Klingemann, H.-D. (2002), Political Science in Central and Eastern Europe: National Development and International Integration, u: *Knowledge Base Social Sciences in Eastern Europe* (dostupno na web-stranici: <http://www.cee-socialscience.net/archive/politicalscience/article1.html>).
- Knežević, R./Ravlić, S. (2003), *Hrvatska politologija 1962.-2002.*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Lerotić, Z. (1989), *Jugoslavenska politička klasa i federalizam*, Globus, Zagreb.
- Mills, Ch. W. (1943), The Professional Ideology of Social Pathologists, *The American Journal of Sociology*, 49 (2): 165-180.
- Mirić, J. (1971), Nastanak i razvoj teorije o interesnim grupama, *Politička misao*, 8 (3): 279-290.
- Mirić, J. (1973), *Interesne grupe i politička moć*, Centar za aktualni politički studij, Zagreb.
- Mratović, V. (1971), *Problemi suvremene države*, Naprijed, Zagreb.
- North, D. C. (2003), *Institucije, institucionalna promjena i ekonomska uspješnost*, Masmedia, Zagreb.
- Oren, I. (2003), *Our Enemies and US: America's Rivalries and the Making of Political Science*, Cornell University Press, Ithaca.
- Pažanin, A. (1972), Fakultet političkih nauka Sveučilišta u Zagrebu i razvitak političkih znanosti u nas, *Politička misao*, 9 (4): 285-294.
- Program Saveza komunista Jugoslavije* (1958), Kultura, Beograd.
- Prpić, I. (1988), Neke pretpostavke politologije socijalističkih poredaka, *Politička misao*, 25 (1): 35-40.
- Prpić, I. (2002), Fakultet političkih znanosti u Zagrebu i razvoj političkih znanosti u Hrvatskoj 1962-2002, u: S. Tatalović (ur.), *Fakultet političkih znanosti 1962 - 2002*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Pulišelić, S. (1971), *Političke stranke kao faktor suvremenog političkog sustava*, Naprijed, Zagreb.
- Pusić, E. (1971), *Problemi upravljanja*, Naprijed, Zagreb.
- Ricci, D. M. (1984), *The Tragedy of Political Science*, Yale University Press, New Haven.



- Sartori, G. (1969), From the Sociology of Politics to Political Sociology, *Government and Opposition*, 4 (2): 195-214.
- Shklar, J. N. (1986), *Legalism. Law, Morals, and Political Trials*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Smailagić, N. (1964), Problemi nastavnog plana Fakulteta političkih nauka, *Politička misao*, 1 (1): 114-150.
- Smailagić, N. (1965), Epohalna valencija politike i razvitak političke nauke, *Politička misao*, 2 (3): 22-46.
- Smailagić, N. (1970), *Historija političkih doktrina*, I-II, Naprijed, Zagreb.
- Šiber, I. (1981), Empirijska analiza i politička znanost, *Politička misao*, 18 (3): 290-296.
- Šporer, Ž. (1990), *Sociologija profesija*, Sociološko društvo Hrvatske, Zagreb.
- Tatalović, S. (ur.) (2002), *Fakultet političkih znanosti 1962 – 2002*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Vukadinović, R. (1970), *Odnosi među evropskim socijalističkim zemljama: SEV i Varšavski ugovor*, Školska knjiga, Zagreb.
- Vukadinović, R. (1972), *Sila i interesi: vanjska politika SAD*, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb.

### The Development and Position of Political Science in Croatia: Continuity and Discontinuities

**SUMMARY** The paper examines the history and contemporary position of political science in Croatia from the perspective of the relationship and influence between external factors and internal actors. The first part analyses the combination of external factors (in the first place, the nature of the political-ideological system and its changes) and internal actors (particularly the two leading groupings at the Faculty of Political Science – the philosophers and jurists, as bearers of opposite approaches and conceptions), which determined the formative period of the development of political science. The second part of the paper examines two discontinuities in the development of political science (the first one emerged with the breakdown of the reformist movement in 1971/72, by which the formative period terminated and the period of reideologisation and marginalisation of the discipline and studies began, and the second one emerged with the collapse of socialism and the Yugoslav state in 1991/92, and with it the period of Marxist political science terminated and the development of political science as an autonomous discipline in a pluralist environment began), and shows a certain continuity which manifested itself in a permanent, if ununiform, process of increasing the independence of political science as an academic discipline and of its methodological modernisation, as well as in the gradual prevalence of positivism. The third part points to the emergence of a political science ideology (“politologism”) as a feature of the contemporary position of political science, and to some related tendencies (the marginalisation of political theory, tendency toward exclusivism and closure).

**KEYWORDS** Croatian political science, developmental discontinuities, positivism, political science ideology



# REVIZIONISTIČKI IZAZOVI HISTORIOGRAFIJI HRVATSKE POLITIČKE ZNANOSTI

**Tonči Kursar**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: veljača 2009.

**Sažetak** Autor smatra da još od početka devedesetih godina prošlog stoljeća postoje revizionistička nastojanja u razmišljanjima o onome što je bilo, što jest i što treba biti u hrvatskoj političkoj znanosti. Tekst pokazuje kako svako razmišljanje o povijesti Fakulteta političkih znanosti, ortodoksno ili revizionističko, počinje s dvije legende. Prva je ona o FPZ-u kao "partijskoj školi drukčijeg imena", a druga studenti i profesori FPZ-a vs. vrijednosti socijalističkog poretka. Autor prati njihova tumačenja kroz dva desetljeća, zaključno s pojavom radikalne revizionističke knjige *Izlazak iz množine* (2007). Ta je knjiga najavila kraj (starog) konsenzusa o disciplini iz 1965. godine i označila početak novog razdoblja u razvoju (historiografije) hrvatske političke znanosti.\*

**Ključne riječi** hrvatska politička znanost, *Izlazak iz množine*, konsenzus, legende, ortodoksija, revizionizam

## Uvod

Povijest Fakulteta političkih znanosti (i političke znanosti u Hrvatskoj) nije bila predmetom istraživanja prije 1990. Ozbiljnije se zanimanje za nju javlja početkom ovoga desetljeća, u povodu obilježavanja četrdesete godišnjice FPZ-a.

Tada su se pojavile dvije studije, *Fakultet političkih znanosti i razvoj političkih znanosti u Hrvatskoj 1962.-2002.* (2002), koju je napisao profesor FPZ-a Ivan Prpić, i *Hrvatska politologija 1962-2002.* (2002), dvojice istaknutih politologa Radula Kneževića i Slavena Ravlića. Za

\* Tekst je proširena inačica izlaganja na skupu "Povijest i stanje politologije u zemljama bivše Jugoslavije", održanom u Opatiji 2. listopada 2008. u organizaciji Hrvatskog politološkog društva. Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Politike nacionalnog identiteta i 'povijesni' lomovi" što se provodi uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske".

te se studije može reći da su uspostavile područje istraživanja, zapravo historiografiju (hrvatske) političke znanosti, koja je sve važnija poddisciplina suvremene političke znanosti. One su pokazale postignuća hrvatske političke znanosti i ono što su njihovi autori smatrali objektivnim zaprekama s kojima se ta znanost morala nositi od samih svojih početaka.

Međutim pojava knjige *Izlazak iz množine?: Stanje hrvatske političke znanosti*, koju je uredila Mirjana Kasapović, promijenila je odnose u toj poddisciplini. Za razliku od prvih studija ovom je knjigom, i to prije svega uvodnom studijom "Izlazak iz množine: kraj unutarne institucionalne kolonizacije hrvatske političke znanosti", koju je napisala urednica knjige, započeo radikalni revizionizam u historiografiji hrvatske političke znanosti. Tu je ocjenu potvrdio i skup "Povijest i stanje politologije u zemljama bivše Jugoslavije", kojem je predložak bila upravo knjiga *Izlazak iz množine?*. Tu se još jednom potvrdilo da svi revizionistički zahvati u historiografiji općenito, pa otud i u historiografiji disciplina, bude "snažne emocije, angažman javnosti, generacijska, metodološka sporenja, osobne uvrede te prosuđivanje namjera..." (Antoniou, 2007: 97-98). Na skupu se potvrdilo i to da rasprave o mogućem revizionizmu vode primarno u sukobe, puno više nego što pridonose povezivanju znanstvene zajednice. To je i logično, ako je suditi po definiciji revizionizma. Svaki revizionizam naime predlaže "alternativnu viziju, odvajanje od nečeg što je uspostavljeno, neupitno, poznato, opće, ili sveto" (95). Danas se često povezuje s osporavanjem Holokausta, a svoju početnu (negativnu) slavu stekao je u sporovima revolucionarne i građanske ljevice, koja

je prihvatila kapitalizam i parlamentarnu demokraciju. Tradicija revizionizma ima snažnu političku crtu, odnosno dimenziju politizacije (v. Gorman, 2007; Spiegel, 2007; Fitzpatrick, 2007). Zanimljivo je da politizacija zapravo nije prestala kad je pojam preseljen u akademske krugove. Stoga nije iznenađujuće što je revizionizam u skupini kontroverzних pojmova društvenih znanosti.

Kako će se hrvatska rasprava o historiografiji političke znanosti rasplesti, tek će se vidjeti. Sa stajališta ovog rada važnije je da je knjiga *Izlazak iz množine?* ukazala na jednu činjenicu koja dosad nije problematizirana. Kasapović je naime upozorila na postojanje dvaju narativa, koje naziva "dvije 'legende' koje prate Fakultet političkih znanosti od osnutka" (Kasapović 2007: 7). Prva legenda ustraje na stavu da je Fakultet bio (komunistička) partijska škola, a druga na trajnom osporavanju vrijednosti poretka od studenata i profesora FPZ-a i, s druge strane, političkih ciljeva ili vrijednosti na kojima se Fakultet temeljio. Po mom su sudu te legende imale konstitutivni smisao za nastanak revizionizma, ali i ortodoksije u historiografiji hrvatske političke znanosti. Zadaća bi ovog teksta bila da to i pokaže.

### **Izazov ortodoksije ili brutalna kritika gospodina Zenka**

Akademsko preispitivanje hrvatske političke znanosti započinje nakon prvih demokratskih izbora 1990. tekstom "Problem političke etike u Maxa Webera" Franje Zenka, liberalnog političara i filozofa. Zanimljivo je da u tekstu Zenku nije, kako naslov sugerira, previše stalo do "prikazivanja konstituiranja i razvijanja problema političke etike unutar Weberova sociologijsko-politologijskog mišljenja" (Zenko, 1990: 128). Napro-

tiv, primarni mu je motiv promišljanje etičkih i znanstvenih problema koji su “iznenadnim povijesnim slomom marksistički inspiriranog i komunistički revolucionarno uspostavljenog socijalizma” snašli hrvatsku političku znanost (132). Nakon određenog kolebanja<sup>1</sup> uredništvo časopisa *Politička misao* odlučilo je objaviti njegov tekst uz popratni komentar kako bi “hrvatsku političku znanost zaštitili uboda koji sugerira javnosti tezu da je ta znanost u cjelini i do kraja bila sluškinja prethodne jednopartijske države, a po svojoj intenciji jednoznačno marksističko-lenjinistička” (Komentar... 1990: 136).

Sukladno svojim teorijskim i ideološko-političkim nadahnućima, Zenko je zaoštreno postavio pitanje sudbine hrvatske političke znanosti u novonastaloj situaciji. Potaknula ga je činjenica da ona ne samo da nikad nije osporavala socijalističko samoupravljanje nego je “uvijek i nanovo... sve sofisticiranije iznalazila razloge kojima je, naročito posljednju verziju: ‘samoupravni socijalizam’, legitimirala kao epohalno (ipak) najnapredniju ‘političku teoriju i praksu’” (130). Međutim slom komunističkih poredaka

doveo ju je pred sudbinsku dvojbu: “ili ostati vjerna i dosljedna svojoj dosadašnjoj marksističko-socijalističkoj inspiraciji, kako je ne bili sumnjičili da je... bila i ostala... sluškinja politike. Ili se pak dati dokazivati kako zapravo po svojom nutarnjem, skrivenom uvjerenju nikad i nije bila inspirirana marksističko-socijalističkim naukom, samo što to nije smjela otvoreno, nego kriptički iskazivati”.

Tragom te dvojbe Zenko se odlučio problematizirati pitanje “političke etike za političku znanost kao poziv u Hrvatskoj” (Zenko, 1990: 129), a uporište pronalazi u Weberovim tekstovima *Politika kao poziv* i *Znanost kao poziv*. Posebno mu je stalo pokazati da je (hrvatska) politička znanost kao poziv “takva da je pogađa isti problem kao i *politiku kao poziv*: problem političke etike” (132). Naime koliko je prijeporan odnos etike i politike (među ostalim i zbog onog što Weber naziva etička izokrenutost svijeta), toliko znanost nije u mogućnosti zastupati praktično-političke ciljeve. Razloge tomu treba tražiti u činjenici da su “vrijednosne odredbe svijeta jedne s drugima u nepomirljivu sukobu”, koji se ne može racionalno razriješiti jer “njihovim borbama vlada sudbina, a posve sigurno ne... znanost” (Weber, 1986: 273). Znanost je, kako Weber kaže, slobodna od pretpostavki, “u smislu neprihvatanja religiozne vezanosti” (272). Zenko vidi problem u tome što je hrvatska politička znanost, nasuprot Weberovu “naputku”, uspostavljena kao svojevrsna teologija. To treba zahvaliti činjenici da je ona s propalim komunističkim poretkom bila “s(r)ođena” odnosno... prihvatila je njegove “predznanstvene” pretpostavke kao svoje “osvjedočenje”, pa je on i naziva “hrvatska politička znanost marksističko socijalističkog osvjedočenja” (v. Zenko, 1990: 132).

<sup>1</sup> Uredništvo časopisa *Politička misao* zapravo je tražilo od Zenka da “komentira izborni zakon i ishod izbora za hrvatski višestranački Sabor” (Komentar..., 1990: 136). Na iznenađenje urednika časopisa, Zenko je poslao tekst koji u jednom, politički turbulentnom, trenutku vrlo izravno podsjeća hrvatsku političku znanost na njezinu tradiciju. Tekst je inicijalno trebao biti objavljen u broju 2 *Političke misli*, ali je uredništvo odustalo od te nakane jer se “nije uklapao u tematski blok posvećen komentarima izbornih rezultata” (136). Kako je tekst u međuvremenu (2. 11. 1990) pročitao na Hrvatskom radiju, uredništvo je ipak odlučilo objaviti tekst u broju 3 te godine (1990).

Iz Zenkovih teorijskih naglasaka i ukupnog postupka može se uočiti da revizionistički pokušaji izravno (ili neizravno) započinju s dvije legende koje navodi Mirjana Kasapović. Prva, doživljena kao negativna, ističe FPZ kao “partijsku školu drugačijeg imena” (Prpić), i kod Zenka se može pronaći u tvrdnji da je hrvatska politička znanost “kompliciranim procesom rađanja iz marksistički samorazumijevajućeg sistema historijskog materijalizma konstituira kao zasebna društvena znanost akademskog poziva”, što je i “društveno ritualizirano: osnivanjem vlastite institucije, Fakulteta političkih znanosti” (131). Druga legenda, na FPZ-u doživljena kao pozitivna, o studentima i profesorima koji se protive vrijednostima poretka, isto se može prepoznati u ovoj njegovoj tvrdnji: “u situaciji sloma komunizma ona se može nadati da je ‘izvana’ ili barem od strane svog ‘najbližeg akademskog okruženja: studenata’ uvijek bila percipirana kao prikriveno neortodoksna, nemarksistička, čak liberalna” (130). Ta tvrdnja ima svoj prirodni nastavak kad Zenko ustvrđuje da bismo nakon toga mogli čak zaključiti da je hrvatska politička znanost dala svoj obol “radikalnim političko-sistemskim promjenama do kojih je i došlo: uspostavljanjem višestranačja i nove vlasti...”. Kako bismo se osvjedočili da je to samo utvara, potvrdu, prema Zenku, ne treba tražiti dalje od njezina “institucionaliziranog ogleдалa”, časopisa *Politička misao*, koji “jest i ostaje masivnim dokumentom o tome kako je mislila i osjećala u ‘starom’ komunističkom režimu”.

Osim što je “aktualizirao” legende, Zenko je upozorio i na suzdržanost, gotovo nezainteresiranost hrvatske političke znanosti za objašnjenje prijelomnih političkih događaja. U tom smislu na-

glašava da je ona bila “dugo bez jednoznačnog odgovora... kad su se prve nekomunističke i nesocijalističke stranke u Hrvatskoj konstituirale i u svojim programima zatražile promjenu postojećeg jednostranačkog komunističkog političkog sistema u višestranački politički sistem” (132). Umjesto toga ona je tada iznalazila samo “ona načela koja ne bi ugrožavala ‘socijalizam’ ni ‘današnju Jugoslaviju’” (132). To je, prema Zenku, bilo zapravo sve što je ponudila kao odgovor na “dva epohalna, za svaku političku znanost najizazovnija događanja u posljednjem desetljeću ovog našeg stoljeća: rasap komunističkih režima i kriza koja također... jest rasap i dviju... komunističkih nadnacionalnih državnih tvorina: SFRJ i SSSR”.

Odgovor redakcije časopisa<sup>2</sup> na tu neobično izravnu, zapravo brutalnu, kritiku nosi naslov “Komentar redakcije uz Problem političke etike u Maxa Webera”. U *Komentaru* se upozorava “gosp. Zenka” da bi seciranje hrvatske političke znanosti zahtijevalo “dublje osvjetljavanje kako Weberove pozicije tako i različitih struja, osoba i razdoblja hrvatske znanosti i njena glasila ‘Političke misli’” (Komentar, 1990: 136). Nakon toga on bi mogao “diferenciranije suditi i o hrvatskoj političkoj znanosti i njenom ‘organu’” (138). *Komentar* odmah odbacuje prvu, ustvari negativnu, legendu o “FPZ-u kao partijskoj školi drugačijeg imena” (Prpić), jer “nije hrvatska politička znanost, kao što znate, igrala ulogu ateističke političke teologije... (nego) je dakako s hrvatskom sociologijom, hrvatskom ekonomijom, hrvatskom filo-

<sup>2</sup> Sudeći prema stilu pisanja, može se s priličnom vjerojatnošću pretpostaviti da je odgovor napisao Davor Rodin, tadašnji glavni i odgovorni urednik časopisa.

zofijom... bila na udaru hrvatske političke teologije u ideološkim komisijama, i s tog je 'visokog' mjesta bila smatrana 'sterilnom'.. bezveznom liberalno-građanskom znanošću..." (138). Što se tiče druge legende, koja se smatra pozitivnom, *Komentar* prvo navodi da *Politička misao* "nikad nije iznevjerila ideal slobode znanstvenog istraživanja i mišljenja" (139). Doduše, bila je "čas bliže, čas dalje od oficijelne teologije, ali ona nikad nije pretendirala... da naime bude pravi tumač riječi 'Božje'". Kad je posrijedi Fakultet, i sam je "gospodin Zenko" bio svjedokom "liberalne akademske atmosfere koja vlada na Fakultetu političkih znanosti". U tom je smislu "gospodin Zenko" pozvan da ne ocrnjuje mjesto gdje je izgovorio "neke od svojih ponajboljih liberalno-demokratskih ideja".

Redakcijski odgovor liberalizam pronalazi u atmosferi koja nije rezultat strukturnih čimbenika, bilo poretka (posrijedi su "godine nakon 1971.") bilo Fakulteta kao cjeline. Ako slijedimo metodologijsku dvojbu struktura-djelovanje, onda bi liberalizam na FPZ-u bio, prije svega, proizvodom djelovanja "odabranog domaćeg i međunarodnog sastava kolega" (139), odnosno slobodne volje nekih pojedinaca na Fakultetu da "utječu na svoju okolinu" (McAnulla, 2005: 265; v. Hollis, 1994: 1-22). Međutim odgovor redakcije po nečemu je jedinstven. *Komentar* je naime prvi prijelaz ortodoksije iz usmene predaje u pisanu formu. Tako je ta mala polemika zapravo svojevrсна prekretnica. Naime prije polemike Zenko vs. *Politička misao* većina je studenata mogla čuti "legende" od nekih profesora na predavanjima ili u nekom neobveznijem razgovoru s njima. Tom su polemikom legende konačno (rudimentarno) zapisane, ali su potrebovale sustavnu obradu. No na to je

trebalo pričekati više od jednog desetljeća.

### **Ustanovljenje pisane ortodoksije i historiografija politologije**

Studija profesora FPZ-a Ivana Prpića "Fakultet političkih znanosti u Zagrebu i razvoj političkih znanosti u Hrvatskoj 1962-2002." (2002), po mom sudu, ogledni je primjer ortodoksije u historiografiji hrvatske politologije. Nakon te studije nema više potrebe za ortodoksijom u obliku usmene predaje, kao što je bilo do 1990, ili za izoliranim reagiranjem na kritike u "Prokrustovoj postelji dnevnih potreba", kako je bilo u slučaju "Komentara..." (1990: 136). I Prpićeva studija, napisana u povodu proslave 40-e godišnjice FPZ-a, prikazom sporova oko predmeta i metode političk(ih)e znanosti, zapravo manje-više tumači "dvi-je legende" o FPZ-u. Doduše, kad spominje "prevladavajuće javne stereotipe o FPZ-u", Prpić izravno navodi samo onaj o "FPZ-u kao partijskoj školi drugačijeg imena" (Prpić, 2002: 43). Ipak, na više mjesta u studiji nastoji pokazati kako je smisleno tvrditi da je način propitivanja Marxove teorije, koji je njegovan na FPZ-u, "pridonosio praznjenju politički vladajuće ideologije" (34), odnosno da je od "samog utemeljenja Fakulteta u političkim znanostima zagovaran teorijsko-metodologijski pluralizam..." (33).

Prpićeva se studija ne može precizno žanrovski odrediti. U njoj se naime miješaju elementi intelektualne i disciplinarnе povijesti. Slijedimo li Stefana Collinija, jednog od vodećih istraživača povijesti političke znanosti, onda disciplinarna povijest "probija 'vertikalni' prolaz u prošlost..., (a) intelektualna povijest ponajprije iskapa 'bočni' teren kako bi istražila pretpostavke, račvanje i odjek ideja, što često može uključivati i

njihovo praćenje u susjednim područjima” (Collini, 1988: 391; 2001: 280-302). Na osnovi tih naputaka može se zaključiti da u studiji postoje elementi intelektualne povijesti. U njoj se naime početno razmatraju prilike unutar tada već razvijenijih disciplina (znanost o državi i pravu te sociologija) te se pretpostavlja da su one imale određen utjecaj na razvoj političkih znanosti. Štoviše, Prpić smatra da bi ubuduće “trebalo temeljito propitati znanstvene razloge nastanka političkih znanosti i Fakulteta usporednom analizom stupnja razvoja sociologije i teorije države u nas” (23). Pored takvog uvažavanja susjednih disciplina posebno se naglašava i utjecaj ideoloških dokumenata kao što je, primjerice, Program SKJ iz 1958, u kojem se ključni politički čimbenik (SK) opredijelio za razvoj društvenih i političkih znanosti koje su “snažan faktor progresivnog društvenog razvitka i razvitka društvenog bića čovjekovog”<sup>3</sup>.

U kojoj bi mjeri studija “Fakultet političkih znanosti u Zagrebu i razvoj političkih znanosti...” u žanrovskom smislu bila i disciplinarna povijest? Neovisno o činjenici da Prpićeva studija ozbiljnije zahvaća samo prvih desetak godina FPZ-a, kad su nastavnici bili samo oni unovačeni iz “političkih znanosti” (filozofije, sociologije, prava, ekonomije, psihologije...) i da Prpić sustavno rabi pojam “političke znanosti”, razmjerno su primjetni opći elementi disciplinarne povijesti. Oni se ogledaju u njegovu detaljnom prikazu važne rasprave o nastavnom planu iz 1965. godine, koja je označila početak sporenja oko “misije” FPZ-a, odnosno kojom je različito shvaćanje političk(ih)e znanosti postalo traj-

nim problemom. Slijedimo li Rortyjevo shvaćanje razlikovanja intelektualne i disciplinarne povijesti, svaka bi disciplinarna povijest, za razliku od intelektualne, prethodno morala imati definitivno riješena “pitanja o tome koji se ljudi drže znanstvenicima, koji pjesnicima, a koji filozofima” (Rorty, 1984: 68).<sup>4</sup> S obzirom na spomenutu činjenicu da nije bilo politologa među nastavnim osobljem, na FPZ-u problem nije bio toliko tko je što (znanstvenik, pjesnik ili filozof), nego kako se tko određuje prema koncepciji da “politologija treba da bude okosnica nastavnog plana Fakulteta, a da su druge društvene i humanističke znanosti, ... (samo)... ‘ambijentirajuće’... jer je njihov predmet istraživanja drukčiji” (26).

U prilog disciplinarnosti Prpićeve studije može se reći da je ona prikazala ključna sporenja oko predmeta i metode političk(ih)e znanosti. Vrlo je detaljno iznijela poziciju jedinog sudionika rasprava (Smailagića) koji je “polazio od stava da je politologija ‘zasebna teoretska disciplina’... centralna u jednom politološkom studiju” (26). Dramatična rasprava iz 1965. godine, koja je odredila sudbinu discipline u sljedećih četrdesetak godina, Prpića je ostavila ponešto ravnodušnim jer “svrha ovih napomena o raspravi o nastavnom planu Fakulteta političkih znanosti u početku 1965. nije vrednovanje bilo kojeg shvaćanja” (32). Mnogo je više angažiran na samom kraju studije, kad je najavio kraj razdoblja u kojem su “političke znanosti promicali ljudi koji sami nisu bili politolozi (a) počinje razdoblje u kojem će to činiti, pod znatno boljim pretpostavkama, politolozi” (42). Izučeni politolozi mogli bi pozdraviti tu objavu, ali neobično je to

<sup>3</sup> Iz Programa SKJ (1958). Navedeno prema: Prpić (2002: 44).

<sup>4</sup> Kad je posrijedi historiografija filozofije, vidi Rorty (1984: 49-75).



što bi i u novom dobu promicali političke znanosti, koje su na FPZ-u uspostavljene osporavanjem politologije kao znanosti, što je Prpić zapravo i pokazao u svojoj studiji.

Nakon što smo studiju smjestili na raskrižje disciplinarne i intelektualne povijesti, treba reći kako je Prpiću posebno stalo da nastanak FPZ-a smjesti u društvene i političke prilike Hrvatske/Jugoslavije, ali i u odnose među socijalističkim zemljama polovinom prošlog stoljeća. On smatra da je važno objasniti činjenice koje su utjecale na to da je od svih bivših komunističkih država ponajprije u Hrvatskoj 1962, tada dijelu SFRJ, osnovan Fakultet političkih znanosti. Poziva se na povijesnu činjenicu<sup>5</sup> da je Izvršni komitet Saveza komunista Hrvatske<sup>6</sup> negdje u studenome 1961. utemeljio Fakultet političkih znanosti. Ta se može shvatiti na osnovi činjenice da su “komunističke partije u takvim tipovima poredaka, govoreći rječnikom klasične političke teorije, istodobno suvereni i vlasnik uvjeta proizvodnje života” (Prpić, 2002: 14). Prpić primjećuje da je već prvi dekan FPZ-a Leon Geršković bio rezerviran prema tom tumačenju. Naime ono, premda teorijski legitimno, ipak ne može biti cjelovit odgovor na pitanje zašto nosioci diktature stva-

raju akademsku ustanovu koja će, za razliku od dotadašnje partijske političke škole, razmjerno slobodno podučavati i istraživati politiku. Gerškovićevu tezu da odgovor treba tražiti “u razlici između jugoslavenske verzije ‘diktature proletarijata’ i izvornog modela” Prpić prihvaća i nastoji je dalje razviti (14).

Time on pribjegava svojevrsnom bazičnom makrostrukturalizmu. Taj način objašnjenja obično računa na strukturne faktore, odnosno pita se o posljedicama promjena u ekonomiji i političkom poretku (v. McAnulla, 2005: 265-285). Slijedom te logike Prpić prvo detaljno izvodi izvorni model diktature proletarijata. Zaključuje da je to bio totalitarni poredak u kojem “uspostavom monopola vlasti i ukinućem prava privatnog vlasništva... ukida se razlikovanje države i društva...” (15). U tom tipu poretka država više nije suverena jer postaje “samo sredstvo u rukama istinskog suverena, koji nema status javno-pravne osobe, nego metafizičko-političkog subjekta” (Đinđić, 1988: 171). Komunistička partija kao taj subjekt prethodno je ovladala pojmom socijalizma i time je legitimacijski ovlaštena ostvariti njemu pripadajući poredak. Kako ta nova zajednica ne može biti predmetom tumačenja neovlaštenih subjekata, tako ne može biti ni predmetom istraživanja društvenih znanosti, napose politologije, pa stoga nije bilo uputno poticati njihov razvoj.

Preokret u Jugoslaviji započinje 1948. sukobom s tzv. Informbirom. Posljedično je, prema Prpiću, već 1950. institucionalizirano radničko, uskoro društveno samoupravljanje. Jugoslavenski su komunisti počeli težiti zajednici rada koja se trebala ustanoviti kroz pravo radnika da upravljaju poduzećima bez posredovanja države, pa i partije. Stoga se išlo na uspostavu tzv. društvenog vlasništva, što

<sup>5</sup> Ovdje su prisutne određene dvojbe jer Prpić priznaje da “unatoč – vjerojatno nedovoljno upornom – nastojanju da pregledom arhivske građe u Hrvatskom državnom arhivu rekonstruira nastajanje ideje o Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu i način odlučivanja, nije pronašao zapisnik sjednice Izvršnog komiteta na kojoj je donesena odluka o osnutku” (44).

<sup>6</sup> Prpić ne navodi puni naziv ovog političkog tijela. Posrijedi je Izvršni komitet Centralnog komiteta Saveza komunista Hrvatske (IK CK SKH). Vidi o tome u: Bilandžić (1999).

je “uvelike odredilo promjene u karakteru vladavinskog sustava” (19). Pravo zaposlenih na upravljanje poduzećima Prpić drži “određenim oblikom privatizacije vlasništva”. Doduše, Savez komunista zadržao je utjecaj u pitanjima ustrojstva poduzeća i načela raspodjele njihove ukupne dobiti. Međutim najvažnija je vjerojatno bila činjenica da se integracija zajednice rada obavlja tržištem, “koje logikom svog funkcioniranja ustanovljuje konkurenciju, ali i na nov način integrira proizvođače koji ustanovljuju veze posredstvom tržišta a ne države”.

Prpiću je to dovoljno da kaže kako je “sociologijski gledano, reforma značila začetke ustanovljavanja autonomije društva kao posebne sfere unutar cjeline poretka”. Priznaje da je ipak riječ o ograničenom djelovanju tržišta, ali je ključno to da su “interesi svih zaposlenih u jednom poduzeću – komunista i nekomunista – suprotstavljeni interesima zaposlenih u drugom poduzeću”. Tako je uspostavljeno stanje u kojem, uslijed “pluralizma interesa sukob postaje ‘normalno’ stanje društva, te nastaje potreba za njihovim artikuliranjem i propitivanjem odnosa posebnih interesa i interesa zajednice” (20). Prpić smatra da je sve to vodilo k ustanovljenju politike kao zasebne sfere unutar poretka i “političkoga djelovanja kao osobite vrste čovjekova djelovanja”. Posljedice su bile da “organi SKJ razvojem sistema društvenog samoupravljanja postupno gube moć da jedini odlučuju o poslovima relevantnim za zajednicu” (21). Ideologijske su posljedice možda bile i važnije. Naime odbacivanje staljinističke interpretacija marksizma vodilo je u relativizaciju marksizma, jer je nastupio pluralizam marksizama koji je otvorio put “slobodi i autonomiji društvenih znanosti u nastajanju” (21).

Nakon strukturalističkog izvođenja puta k slobodi i autonomiji društvenih znanosti moguće je vidjeti što je to značilo za FPZ, posebice kad su u pitanju spomenuti javni stereotipi. Kad je posrijedi stereotip o “FPZ-u kao partijskoj školi drugačijeg imena”, Prpić insistira na tome da razlika između FPZ-a i partijske škole nije bila samo formalna. Isprva potporu pronalazi u činjenici da su “na Fakultetu od osnutka djelovali ugledni profesori koji nisu bili članovi SK...” (43). Međutim to mu se ne čini dovoljnim da bi zaključio da “političke znanosti u Hrvatskoj i nastava na FPZ-u nisu bile ideologizirane” (44). Naime lako se može pokazati da izbor teorijskih pristupa u tekstovima profesora FPZ-a “nipošto nije bio određen autorovim članstvom u SK” (44).

Važnije uporište za rušenje tog stereotipa pronalazi u pravnom statusu Fakulteta, koji je, po njegovu mišljenju, došao do izražaja u slučaju ponovne (nezakonite) kandidature Leona Gerškovića za dekana 1964. godine. Gerškoviću su se tada suprotstavili suradnici i nastavnici Fakulteta koji su smatrali da je “uvažavanje zakonskih propisa o Sveučilištu bitna pretpostavka da novoosnovana ustanova doista postane fakultet” (44). Zanimljivo da Prpiću taj slučaj nije uporište da bi “pokazao da su tada u SR Hrvatskoj i na FPZ-u od osnutka bile ustanovljene sloboda, vladavina prava i demokracija”, nego samo da bi pokazao kako je “novoosnovana sveučilišna ustanova od samog početka djelovala na jednak način kao i drugi fakulteti na Sveučilištu” (44). Time zapravo znatno relativizira svoju tezu da su reforme jugoslavenski komunistički poredak ipak “učinile specifičnim tipom ‘diktature proletarijata’, jer su u njemu ustanovljena stanovita liberalna načela i osobit

tip demokracije” (23). Štoviše, time se zbio i svojevrsan metodologijski obrat! Prpić naime napušta makrostrukturalizam kao objašnjenje i okreće se Sveučilištu kao hijerarhijski nižoj strukturi čija pravila određuju ponašanje nastavnika i suradnika FPZ-a, a time i ishode (političkih) sporova. Na taj su način, prema Prpiću, “politička sučeljavanja, kojima je obilovalo jugoslavensko društvo sve do sloma ‘samoupravnog socijalizma’ na FPZ-u završavala ishodom koji je ‘ponekad bio manje bolan’ (44).

Primjer jednog takvog ishoda pronalazi u situaciji na Fakultetu neposredno nakon političkih previranja 1971. (hrvatsko proljeće). Tada su neki nastavnici “trebali biti isključeni s Fakulteta, ali Znanstveno-nastavno vijeće, unatoč pritiscima, nikad nije donijelo takvu odluku” (44). Međutim na kraju je “Smailagić isključen iz nastave i postavljen za savjetnika u knjižnici Fakulteta, a Baletić bio prisiljen povući se u tišinu na Ekonomskom institutu” (44).<sup>7</sup> Iz njegova teksta nije do kraja jasno zašto se to dogodilo ako je Fakultet imao “pravni status”. Doduše, možda se ideja o “pravnom statusu fakulteta” može svesti na činjenicu da formalno “nitko nije bio isključen s fakulteta” (44). Sve upućuje na to da će budući istraživači povijesti Fakulteta morati temeljito iščitavati zapisnike ondašnjeg Znanstvenog-nastavnog vijeća i fakultetske Osnovne organizacije Saveza komunista. Nakon tog pothvata bit će moguća cjelovita ocjena Prpićeva osporavanja stereotipa o “FPZ-u kao partijskoj školi drugačijeg imena”.

Kad je posrijedi pozitivni stereotip, ili profesori i studenti vs. poredak, Prpić je puno oprezniji od autora *Komen-*

<sup>7</sup> Nije jasno koje ih je tijelo Fakulteta isključilo, odnosno premjestilo.

*tara*. Naime u njegovoj studiji nigdje se ne slavi “liberalna akademska atmosfera koja vlada na Fakultetu političkih znanosti” (Komentar, 1990: 139). Po njemu je, unatoč svim reformama, jugoslavenski komunistički poredak ostao komunistička diktatura, “što je bila trajna granica razvoja cijelog društva, pa i djelovanju Fakulteta i razvoju političkih znanosti” (23). Za sve društvene znanosti, pa tako i za “političke znanosti” u Hrvatskoj, granice su bile “politički dominantno shvaćanje marksizma i njegova funkcija u sistemu”. Kako je marksizam zapravo i teorija emancipacije, onda su, po Prpiću, moguća dva postupka: može se “izvornim” Marxom “kritizirati postojeću zbiljnost i politički dominantnu interpretaciju marksizma” i time širiti prostor slobode. Međutim ako i pokažemo “ispraznost vladajuće ideologije”, to zapravo “nema veze s utemeljenjem političkih znanosti” (34). Druga je mogućnost bila da se pokazuju granice primjene Marxove dijalektike, koja općenito potrebuje dopunu odgovarajućom teorijom države, u socijalističkim porecima. Međutim i tako dopunjena ne bi odgovarala potrebama istraživanja diktatura proletarijata.

Ključ Prpićeve ortodoksije u tumačenju “druge legende” nalazi se u činjenici da je, čini se, prihvatio teoriju nehotičnih posljedica. Ona se može prikazati rečenicom Adama Fergusona: “Povijest je rezultat ljudskog djelovanja, a ne ljudskog plana” (v. Elster, 2000: 117). To Prpić neizravno zastupa u svojim razmjerno sugestivno formuliranim pitanjima: “U kojoj su mjeri takva propitivanja Marxove teorije pridonosila pražnjenju politički vladajuće ideologije? Koliko su – upućujući na to da je ustanovljavanje društvenog poretka u kojem je zajednica raščlanjena ponajprije na društvo i dr-

žavu a potom i druge oposebljene sfere, pretpostavka konstituiranja političkih znanosti kao posebnih društvenih znanosti – bile kritičke prema ustanovljenom poretku?” (34). Dakle marksizam nije bio osporavan neteorijski, pukim zagovaranjem drugog teorijskog i političkog modela (odnosno promicanjem “liberalne akademske atmosfere”), nego je, prema Prpiću, teorijski legitimnim putem bio zapravo (nehotično) iscrpljivan. I to je u, krajnjoj liniji, “legitimiralo biranje drugog teorijsko-metodološkog pristupa” (35).<sup>8</sup> Sagleda li se to iz perspektive današnjeg političkog poretka (što Prpić čini) i sukladno teoriji nehotičnih posljedica, marksisti FPZ-a su dakle išli na ruku višoj svjetskohistorijskoj svrsi koje nisu bili previše svjesni (v. Hirschman, 1991).

Pored nastojanja na tom svojevrsnom (metodičkom) iscrpljivanju marksizma Prpić poseže za onim što se može nazvati meliorističkim učenjem o FPZ-u. Naime Fakultet (i političke znanosti s njim) širio se i razvijao “usprkos svemu” (37). Stvarao je stručnjake na osnovi nastavnog plana “koji je načinjen na temelju uravnotežene kombinacije metodoloških disciplina, te posebnih znanja iz drugih društvenih znanosti kao i posebnih politoloških znanja”

<sup>8</sup> Prpić je najbliže tomu u svom tekstu “Marksizam i znanost o politici”. On tu zapravo tvrdi da se pomaci mogu ostvariti tako što će se “metodički uvažiti Marxovo poimanje teorije kao dijalektičko-spekulativne znanosti” (Prpić, 1979: 844). Na toj osnovi zaključuje da “nismo suočeni s problemom ‘marksističkog utemeljenja’ znanosti o politici kao zasebne znanosti nego s konstituiranjem dijalektičko kritičke teorije politike” (845). Nije, doduše, siguran da sve to može dati neki poseban rezultat, jer je marksizam u krizi metode. Detaljnije vidi Kursar, 2007.

(38). Fakultet je širio svoju djelatnost osnivanjem novih studija i u “velikoj je mjeri zadovoljavao obrazovne potrebe zbog kojih je osnovan”. Sve to Prpića je navelo na zaključak da su usprkos nepovoljnim okolnostima “političke znanosti postale akademski uvažene discipline, politolozi priznato zanimanje, a Fakultet punopravan i ravnopravni član Sveučilišta” (41). Iako je izvorište meliorizma dijelom i prigoda za koju je studija napisana (četrdeseta godišnjica FPZ-a), revizionizam, koji je pokrenula knjiga *Izlazak iz množine?*, neće prema tom učenju imati previše sentimentata. Kao, uostalom, ni prema kojem važnom segmentu ortodoksije, odnosno (starog konsenzusa).

#### Revizionizam u politologiji 90-ih godina

Politologijski revizionizam započeo je ranih devedesetih godina prošlog stoljeća, u vremenu političkih lomova, kad se rađala nova država s novim političkim i društvenim poretkom. Revizionistički su počeci bili izrazito skromni i javili su se više kao razmišljanja koja su političku znanost vidjela kao ravnopravnu disciplinu u korpusu društvenih znanosti. Zanimljivo je da su ta razmišljanja došla do izražaja samo u recenziji *Leksikona temeljnih pojmova politike* (1990), koju je potpisao Zdravko Petak, u to vrijeme znanstveni asistent, a danas profesor FPZ-a. *Leksikon temeljnih pojmova politike* izdanje je koje su priredili ugledni profesori, Ivan Prpić s Fakulteta političkih znanosti i Žarko Puhovski s Filozofskog fakulteta u Zagrebu. Treći urednik knjige bila je Maja Uzelac. Treba reći da se *Leksikon* očekivao s velikim nestrpljenjem jer je vladala apsolutna nestašica stručne literature koja bi bila od pomoći u uvjetima nagle promjene političkog

i društvenog poretka. Možda će nekome danas izgledati neozbiljno tražiti revizionističke elemente u napisima koji su objavljeni u formi recenzije. Međutim početkom devedesetih koncepcija “političkih znanosti” i njezini protagonisti još su uvijek uživali hegemonijsku poziciju i pojava bilo čega što je osporavalo konsenzus postignut nakon *Savjetovanja o nastavnom planu iz 1965. godine* bilo je veliko iznenađenje.

Recenzirajući *Leksikon*, Petak je pokazao da je struktura te knjige “zasnovana na povezivanju kategorija u cjeline na način kako u demokratskoj zajednici politički život doživljava zainteresirani državljanin” (Petak, 1991: 226). Ta je struktura vjerojatno odgovarala tadašnjim političkim prilikama i bila je posljedica činjenice da *Leksikon* njegovi urednici nisu izvorno “zamišljali kao pojmovnik jedne (političke) znanosti već kao priručnik koji će čitatelju pokazati cjelinu fenomena politike” (226). Petaku se takav pristup ne čini “osobito produktivnim”, jer se njime naglašava “cjelina spomenutog fenomena nauštrb stvaranja pojmovnika jedne znanosti, ili sasvim izravno politologije”. On naglašava da “upravo politička znanost zahvaća cjelinu fenomena politike... (pa se stoga)... umjesto da se izbjegava pisanje pojmovnika političke znanosti, treba okrenuti upravo takvoj nakani” (227). Ta vrsta zagovaranja političke znanosti nije bila zabilježena još od Smalagićeva zahtjeva da politologija bude okosnica Fakulteta, a druge društvene i humanističke znanosti, isključivo “ambijentirajuće”. Međutim zahvaljujući što (ratnim) okolnostima što tvrdokornom “konsenzusu” oko “političkih znanosti”, poruke te recenzije brzo su se izgubile i trebalo je barem deset godina da se vrate u politološki javnost.

Sljedeći pokušaj revizionizma bilo je objavljivanje knjige *Hrvatska politološka tradicija* (1995), koju su priredili izučeni politolozi Tihomir Cipek, Anđelko Milardović i Marinko Šišak. Ti su autori zamislili projekt kao “prvi pokušaj ukazivanja na neke od zanemarenih, manje poznatih autora koji su stvarali povijest hrvatske političke misli” (Cipek, Milardović, Šišak, 1995: 17). *Hrvatska politološka tradicija* ima jasnu prosvjednu crtu, jer njezini autori ukazuju da je “povijest hrvatske politologije ili političke znanosti ostala do danas neistražena i najvećim dijelom nepoznata, ne samo široj stručnoj nego i najužoj znanstvenoj javnosti” (13). Kako “ta povijest ne počinje od jučer, nego je stara gotovo pet stoljeća”, napravili su izbor politologijskih tekstova hrvatskih autora, koji, kao primjerice Gučetić, “sežu nekoliko stoljeća unatrag” do Frana Milobara, koji najplodnije djeluje između dva rata. Studija je skrenula pozornost i na institucionalnu tradiciju hrvatske političke znanosti. Posrijedi je “političko-kameralni studij” koji je Marija Terezija osnovala 1769. u Varaždinu. Pored informacija o institucionalizaciji hrvatske političke znanosti studija je donijela neke bazične informacije o razvoju studija političke znanosti u svijetu, koje su u to vrijeme bile rijetkost, posebice na hrvatskom jeziku.

U osnovi, *Hrvatska politološka tradicija* nastaje u posebnom ozračju Hrvatske devedesetih godina prošlog stoljeća. To je osamostaljenje države i rat za njezinu cjelovitost, činjenice koje vode Cipeka, Milardovića i Šiška da razloge zanemarivanja tradicije u hrvatskoj političkoj znanosti nalaze “u sustavnom zatiranju u posljednjih stotinjak godina, svega onog što bi učvršćivalo hrvatsku političku i nacionalnu svijest te državotvornu ideju” (16). Pišući tu “skicu” za jed-

nu povijest hrvatske politologije, logično se opredjeljuju za rašireni prezentistički postupak, tj. maniru istraživanja povijesti političke znanosti na osnovi potreba sadašnjosti, tj. vremena u kojem autori tih povijesti žive (v. Adcock i Bevir, 2005; Stockings, 1981; Dryzek i Leonard, 1988). Cipek, Milardović i Šišak zapravo pokušavaju dvije stvari. Žele afirmirati disciplinu tako što bi je oslobodili isključive povezanosti s Fakultetom političkih znanost u Zagrebu, posljedično sa socijalističkom Jugoslavijom. Nadalje, biraju autore koji su “bili većinom i sveučilišni profesori” (18), doduše, uglavnom na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Time pokazuju da tradicija hrvatske politologije počiva na “institucionalnom” proučavanju” (18), odnosno da je većina njezinih protagonista djelovala u okviru regularnih sveučilišnih studija. Uz to im je izrazito stalo da pokažu kako se politologija shvaćala kao znanost o državi, čime su se postigla dva cilja: “upoznavanje čitatelja s temeljnim predmetom istraživanja politologije na njenim počecima i pružanje uvida u shvaćanje ideje države u Hrvata”.

Tih nekoliko pokušaja revizionizma devedesetih godina prošlog stoljeća u širem se smislu nastoji nositi s “javnim stereotipom” o “FPZ-u kao partijskoj školi drugačijeg imena”, ili s “prvom legendom”. Različiti su načini na koje su politolozi to činili. Jedni (Petak) u marginalnim kritikama ortodoksno koncipiranih publikacija zahtijevaju pojmovnik političke znanost “nauštrb” prikaza cjeline fenomena politike, čime zapravo zazivaju rušenje konsenzusa o političkim znanostima. Drugi (Cipek, Milardović i Šišak), konceptijski i po formi ambiciozniji, traže izlaz u jednom nacionalno-tradicijskom, ili državotvornom revizionizmu, koji je pokušao nanovo

legitimirati hrvatsku političku znanost u prilikama (prva polovina devedesetih) koje joj, uzme li se u obzir njezina popudbina, nisu previše išle na ruku. Sljedeće će desetljeće jasno pokazati da su ti pokušaji revizionizma bili izrazito specifični i prilično izolirani od središnjeg tijeka hrvatske politološke zajednice.

### Izlazak iz (starog) konsenzusa

Pojava knjige *Izlazak iz množine?: stanje hrvatske političke znanosti* (2007) izazvala je pomiješane osjećaje među politolozima, ali i onima koji pripadaju drugim disciplinama.<sup>9</sup> Knjiga, u tom

<sup>9</sup> Vidi recenzije Kulenović (2007) i Ivanišević (2008). Premda su obje pisane iz perspektive (starog) konsenzusa, u načelu su pozdravile objavljivanje *Izlaska iz množine?*. Ipak, Stjepan Ivanišević, umirovljeni profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu, upozorava da bi doslovni “suvereni singular” mogao “odvesti u izolaciju i monopolizaciju politoloških istraživanja, pa i diletantizam političkog studija” (Ivanišević, 2008: 486). Enes Kulenović, politolog mlađe generacije, u iscrpnom kritičkom prikazu tvrdi da knjiga ima niz slabosti. Posebno mu se čini spornim “ponešto pojednostavljeni i iskrivljeni prikaz” teorijske produkcije iz komunističkog razdoblja, koja se u knjizi “olako” naziva marksističkom ortodoksijom (Kulenović, 2007: 210). Smatra da se pozornost trebala obratiti na “važne studije o Danteu, Johnu Deweyu ili Carlu Schmittu...”, koje su isto nastale u navedenom razdoblju. Naglašava da su isto tako ispušteni utjecaji fenomenologije, hermeneutike, Heideggera ili Frankfurtske škole. Treba reći da su ključni Kulenovićevi primjeri nes(p)retno izabrani. On želi reći da je Fakultet bio intelektualno pluralna sredina. Neovisno o tome što tek treba propitati teorijsko-metodološka polazišta Babića i Smailagića, autora “važnih studija” (Smailagić *Političke vizije Dante Alighierija*, a Babić *Političke teorije instrumentalizma*), činjenica je da su oni uklonjeni iz

smislu, i dalje živi. Posrijedi je zbornik radova koji je nastao iz gotovo jednogodišnje rasprave o stanju političke znanosti općenito, napose u Hrvatskoj. Posebno je bilo zbunjujuće, čak šokantno, to što on teži revizionizmu općeg tipa, onom koji sustavno ulazi u velik broj pora i “postrojenja” jedne znanstvene zajednice. Ta je činjenica posebno iznenadila politologijsku publiku u Hrvatskoj, ali time smo se, ustvari, samo priklonili globalnom trendu u ovom “žanru” (v. Dryzek i Leonard, 1988; Adcock i Bevir, 2005). Zapravo se *Izlazak iz množine?* može gledati kao hrvatski doprinos globalnom usponu historiografije političke znanosti, koja u posljednjih dvadesetak godina postaje sve važnijom poddisciplinom političke znanosti.

Za razliku od devedesetih godina, kad se revizionizam mogao zamijetiti u radovima nekih mladih i tada još neafirmiranih istraživača, *Izlazak iz množine?* napisali su dobro pozicionirani politolozi, većinom sa statusom profesora. Na ruku su im išle neke činjenice. Prije svega, tijekom devedesetih godina ipak je postupno slabjela hegemonija političkih znanosti, dok su, s druge strane, pristaše

---

intelektualnog života Fakulteta nakon 1971. godine. Ispada da je Fakultetom u sljedećih dvadesetak godina (a realno i prije) uistinu dominirala “marksistička ortodoksija”, upravo kako se tvrdi u *Izlasku iz množine?*, a što nehotice potvrđuje i Kulenović (v. Kasapović, 2007: 44-59; Kursar, 2007: 110-111). Kad je posrijedi istraživanje politologijsko-pravnog učenja Carla Schmitta, istina je da mu je *Politička misao* krajem osamdesetih posvetila vrijedan tematski broj (1/1989). Međutim nisam siguran da se treba razmetati teorijsko-metodologijskim pluralizmom na FPZ-u u godini koja se drži godinom liberalno-demokratskih revolucija u ondašnjoj komunističkoj Istočnoj Europi.

“jednine” uspjeli stvoriti razmjerno široku skupinu politologa različitih generacija. Tako se više nije radilo o “džepovima otpora” ili usamljenim pojedincima, nego često o onima koji u bitnome odlučuju o poslovima FPZ-a. Drugo, tzv. Bolonjska revolucija dovela je do institucionalnog obrata jer je preko tzv. *core subjects* koncepcijski i institucionalno ojačala političku znanost kao disciplinu (tzv. jedninu), što je ozbiljno uzdrimalo (stari) konsenzus iz 1965. godine.

Ključno mjesto u intelektualnom obratu pripalo je uvodnoj studiji knjige *Izlazak iz množine?*, koju je potpisala njezina urednica Mirjana Kasapović. Iako su joj “dvije legende” prilično banalne, one se pokazuju sredstvom odvlačenja pozornosti od svojevrsnog prisvajanja. Pod naslovom *Izlazak iz množine?: kraj unutarnje institucionalne kolonizacije hrvatske političke znanosti* Kasapović nastoji objasniti zašto je vladao muk o onome što je bilo, što jest i što će biti u hrvatskoj političkoj znanosti. Taj muk, premda obavijen spomenutim legendama, prilično je neshvatljiv, poglavito stoga što je disciplina svjedočila teškom političkom i društvenom rasapu, onom Jugoslavije i komunističkoga porетка, ali i uspostavi Hrvatske kao neovisne države. Kasapović razloge tomu pronalazi u posebnoj vrsti kolonizacije koju je desetljećima provodio specifičan sastav nastavnickoga kadra FPZ-a. Oni su pristigli iz političkih znanosti (filozofi, pravnici, sociolozi, povjesničari...), pa se nije dogodilo prisvajanje samo FPZ-a, nego, posljedično, i njegova predmeta bavljenja, politike. Takvo se stanje dobrim dijelom nastavilo i nakon što je FPZ izučio brojne kvalitetne politologe. Oni su razmjerno rijetko novačeni jer je “politička znanost implicitno smatrana nedoraslom da obradi svoj pred-

met... pa je neprestance držana u stanju svojevrsne akademske nepunoljetnosti” (Kasapović, 2007: 74, 75). Time je uspostavljena hegemonija političkih znanosti (odnosno “množine”), koja je ostala neupitna gotovo četrdeset godina. Politička znanost, odnosno “jednina” nevoljno je desetljećima životarila na FPZ-u, a tek su se rijetki ozbiljno zapitali što bi ona, pored “eksplanatornih disciplina”<sup>10</sup>, trebala raditi.

Vidljivo je da Kasapović radikalno raskida sa (starim) konsenzusom koji je bio uspostavljen još šezdesetih godina prošlog stoljeća. Kako je do njega došlo i što je, prema njoj, značio? Naime na već spominjanom *Savjetovanju o nastavnom planu* iz 1965. dvije su se struje pojavile u raspravi. Prva je vidjela Fakultet kao “mali fakultet društvenih znanosti – ili kako se popularno govorilo, kao ‘visokoškolska gimnazija’ koji bi sintetizirao poučavanje i proučavanje nekoliko disciplina društvenih i humanističkih znanosti: filozofije, prava, sociologije, ekonomije, povijesti, psihologije...” (48). Neki njezini pristaše sustavno su osporavali, zapravo odbacivali, mogućnost postojanja političke znanosti kao zasebne discipline.<sup>11</sup> Da bi naglasila važnost te pozicije, za koju su svi smatrali da je pobijedila, Kasapović je detaljno prikazala i njezine kasnije, višedesetljetne varijaci-

je, koje su se očitovale u različitim nastavnim planovima FPZ-a.

Drugi su nastojali na Fakultetu uspostaviti studij političk(ih)e znanosti. Među onima koji su to promovirali najupućeniji je svakako bio već spominjani Nerkez Smailagić, koji je ostale društvene i humanističke znanosti sveo na pomoćne, odnosno “ambijentirajuće”. Sama politička znanost trebala bi se, po njegovu mišljenju, usredotočiti na “političku strukturu savremenog društva”. Kasapović smatra da je njegovo shvaćanje političke znanosti “bilo apsolutno superiorno svim definicijama politologije što su ih godinama, pa i desetljećima kasnije, javno zastupali drugi nastavnici Fakulteta” (52). Međutim ni to je ne zadovoljava jer su “obje koncepcije, neovisno o međusobnim razlikama, zapravo vodile političku znanost u svojevrsnu ‘unutar-nju shizofreniju’”. Prvi su naime osporavali političku znanost, ali su zapravo i dalje na FPZ-u htjeli ostvarivati većinu “osobnih profesionalnih i skupnih strukovnih interesa”. Drugi, koji su doduše pristali uz političku znanost, nisu mogli prevladati ideologijsku crtu ondašnjih hrvatskih, odnosno jugoslavenskih prilika, pa su je vidjeli kao protugrađansku politologiju, a zapravo “antipolitologiju”. Tako politička znanost za jedne ne postoji niti je oni trebaju, a drugi je trebaju, ali će ona uskoro, sukladno povijesnom razvoju, ionako odumrijeti.

Kad je posrijedi metodologija, studija Mirjane Kasapović posjeduje razvijene modelske elemente opće prezentističke metodologije, koja je najrašireniji postupak u istraživanju povijesti discipline. Temelje “prezentizma” postavio je Herbert Butterfield u knjizi *The Whig Interpretation of History* (Stocking, 1965: 211-218). Idealtipski prezentizam označava prosuđivanje stvari izvan kontek-

<sup>10</sup> Ogladni je primjer Oakeshott, koji tako argumentira iz perspektive onog što mi zovemo političke znanosti. On kaže da nema zasebnog političkog objašnjenja. Političko se djelovanje može objasniti jedino “primjenom jednog ili više priznatih načina objašnjenja”. Discipline koje posjeduju priznati jezik objašnjenja jesu filozofija i povijest (Oakeshott 1991: 212).

<sup>11</sup> Prikaz te pozicije vidi i u: Knežević i Ravlić, 2002: 21; Kursar, 2003: 129-131.



sta, odnosno organiziranje povijesnog istraživanja “sustavom izravnih poveznica sa sadašnjosti” (212). Jedan je od elemenata tog postupka traženje fenomena u prošlosti koji “naizgled odgovara onom koji... je važan u sadašnjosti”. Zatim se primjenjuje “postupak premošćivanja”, “ispunjen normativnom privrženošću fenomenu čiji se korijeni traže”, koji ustanovljuje “pravocrtno kretanje koje se smatra ‘napretkom’”, a one koji mu pogoduju naprednjacima. Povijest discipline time postaje “područje dramatične borbe između djece svjetla i djece mraka”.

Što je Mirjani Kasapović omogućila ta metodologija?<sup>12</sup> Može se reći da je

<sup>12</sup> Dryzek i Leonard (1988) detaljnije su pisali o logici prezentističkog postupka. Oni smatraju da prezentistički orijentirani istraživači “pišu povijest discipline kao da je ona teleolojska i doseže vrhunac u nekom ispravnom tekućem razumijevanju, ili, što je još češće, u nekoj skoroj svijetloj budućnosti u kojoj će se razriješiti poteškoće iz prošlosti” (1988: 1254). Meni je prihvatljiva njihova opća pozicija, koja polazi od pretpostavke da su “sadašnji problemi i sami povijesno kontingentni i društveno konstruirani” i da “prijašnji istraživači nisu ni mogli konceptualizirati naše probleme zato što su morali baviti svojim vlastitim” (1255). Nadaje se dakle da je “suvereno” razumijevanje sadašnjosti i samo pod hipotekom historijske kontingencije. S tim u vezi treba postaviti i pitanje je li pristup marksističke skupine s Fakulteta političkih znanosti bio “retrospektivno gledajući, ... promašen”, kako tvrdi Kasapović (2007)? Odgovor je pozitivan ako smo nadahnuti “idealom oslobađanja discipline od tužnog tereta prošlih grešaka i iluzija” (Dryzek i Leonard, 1988: 1254; Collini, 1988), što svakako nije bez smisla za svaku akademsku disciplinu, napose za političku znanost. Međutim smatram da se taj problem treba rješavati iz određene historicističke perspektive. U tom

kod nje posrijedi prezentistički postupak s priličnom “zadržkom” jer je “postupak premošćivanja” (odnosno povezivanje s “djecom svjetla”) jedva održiv.<sup>13</sup> Naime Kasapović pronalazi da je samo Nerkez Smailagić bio “svjetlo u mraku”, međutim poteškoća je u tome što je i on posrnuo pod teretom ideje da marksistička politologija bude “kritika svojih vlastitih pretpostavki, svoga predmeta, svoje suštine” (navedeno prema Kasapović, 2007: 52). Takvo je razumijevanje posljedica njezina temeljnog (prezentističkog) uvjerenja u nadmoć liberalno-demokratske ideologije i njoj pripadajuće (uglavnom) bihevioralne političke znanosti, koja je umnogome omogućila neslućen razvoj “zapadne političke znanosti” nakon Drugog svjetskog rata. A kako takav poredak nije postajao u Hrvatskoj, odnosno u Jugoslaviji, pogubne se posljedice za političku znanost nisu mogle izbjeći. Međutim i ondje gdje se “građanska” politička znanost mogla razvijati neovisno o ideologiji komunističkog poretka, kao, primjerice, u području međunarodne i komparativne politike, te su poddiscipline “implicitno izbačene ili makar krajnje obezvrijeđene” (59). Umjesto da se razvije ono što se dakle “uvijek moglo znanstveno proučavati, politička se znanost “reducirala na ‘filozofiju marksizma’ i teoriju samoupravljanja”.

Kasapović se u tom smislu posebno pozabavila daljnjim razvojem “antipo-

smislu trebalo bi razmisliti o mogućnostima Pocockova shvaćanja paradigme i Koselleckove semantike povijesnog vremena (v. Kursar, 2007).

<sup>13</sup> U “djecu svjetla” svakako je trebalo uključiti i Ivana Babića, logikom njegove definicije političke znanosti (Babić, 1969; 1971). O tome vidi Kursar (2007: 111).

litologije”, pokazujući da je ona zadobila široku potporu na FPZ-u, počevši od onih koji su političku znanost vidjeli kao teoriju revolucije do onih koji se joj pripisivali status “znanosti o općenitosti”. I jedni i drugi su se, po njezinu sudu, “ovili nimbusom magle” (55). Ipak, najviše je pozornosti pridala varijanti “antipolitologije” koja je politologa shvaćala kao “stručnjaka za općenitost”. Tu je varijantu početno razvio Ivan Prpić, a “najdosljednije slijedio Dragutin Lalović” (55). Njihov pokušaj da se politologe kao “*humanističke intelektualce* koji kritički promišljaju cjelinu zajednice” smjesti u novu samoupravnu zajednicu ocijenila je “razornim za razvoj politologije kao discipline i struke” (57). To je shvaćanje bilo razorno stoga što je “neshvatljivo parohijalno jer je političkoj znanosti namjenjivalo isključivo ‘lokalni’ predmet istraživanja i ‘lokalnu perspektivu’: ‘epohalno novu stvarnost’ u Jugoslaviji, pa time i u Hrvatskoj...”

Za razliku od Prpićeve studije, koja polazi od meliorističkog shvaćanja FPZ-a, slika koju daje Kasapović mnogo je sumornija. Fakultet je naime ostao “jedina akademska institucija za studij političke znanosti u Hrvatskoj” (75). To nikako nije dobro jer je takav monopol zakočio razvoj discipline i struke, što je bila pretpostavka “razvojne parohijalizacije”. Taj je fenomen uzrok “unutardisciplinarnih i unutarinstitucijskih ‘devijacija’ upravo zato što nema meritorne izvanjske konkurencije i kontrole istovrsnih institucija i stručnjaka” (76). Pored toga prevladavajuća je “interdisciplinarna” struktura studija politologije, koja je slabo računala na razvijenu političku znanost, “ostavila popriličnu pustoš kako na znanstvenom, tako i na stručnom području”. To se vidi iz podatka da tijekom 45 godina nije nastao nijedan

politološki udžbenik, premda su ih nastavnici koji su na FPZ-u predavali sociologiju, ekonomiju i psihologiju pisali za svoje discipline. Kao što nema “sveobuhvatnog udžbenika političke znanosti”, tako nedostaju udžbenici za pojedine politološke poddiscipline te strukovni leksikoni i enciklopedije itd.

Posljedice toga i te kako su vidljive zato što se “dominantna interdisciplinarna i eklektička struktura političke znanosti u Hrvatskoj održala se sve do početka 21. stoljeća” (74), a živi i u najnovijim nastavnim planovima. To samo znači da je u neku ruku zadržana koncepcija političke znanosti kao skupa društvenih i humanističkih disciplina koje “svaka iz svojih perspektiva, sukonstituiraju akademski studij politike”. Nije dobro to što mnogi i danas “uprežu sve napore da tako i ostanu”. Te discipline imaju interesa u tako opisanom stanju, jer i dalje pretpostavljaju da politička znanost nije na visini zadatka. Zapravo se ta “unutarnja kolonizacija” političke znanosti u Hrvatskoj održava puno dulje nego bilo gdje drugdje, osim u državama bivše Jugoslavije, Srbiji i Bosni i Hercegovini. Kasapović smatra da je nije uklonio ni pravi povijesni lom – slom komunističkog režima i nastanak samostalne hrvatske države – “nego ju je samo načeo” (74). Jedna od rijetkih dobrih posljedica toga loma bila je ozbiljno utemeljenje hrvatske politike kao legitime poddiscipline koja istražuje nacionalne demokratske političke institucije, procese i sadržaje. Po njezinu sudu, ostalo je još dosta toga što bi se trebalo učiniti da bi se do kraja stabilizirala politička znanost u Hrvatskoj.

Kasapović stoga pledira da se dovrši proces dokidanja dvojstva na FPZ-u. Kako je dakle činjenica da je Fakultet, usprkos tomu što politička znanost ipak

ulazi u singular, "nastavio živjeti pluralno", za Kasapović nema dvojbe. Dvojstvo treba nestati! Ona to neuvijeno i kaže: "došlo je vrijeme da se uspostavi i nominalno jedinstvo discipline i njezine akademske institucije... te da se sadašnji Fakultet političkih znanosti preimenuje u Fakultet za političku znanost" (75). U slučaju da se to i dogodi, potpuno bi, zapravo, nestao (stari) konsenzus iz 1965.

### Zaključak

Spominjanje dviju legendi o FPZ-u na početku knjige *Izlazak iz množine?* vratilo je priču o revizionističkom prevratu u historiografiji hrvatske političke znanosti na kraj osamdesetih, odnosno na početak devedesetih godina prošlog stoljeća. Pokazalo se da tumačenja tih legendi imaju konstitutivno značenje ne samo za revizionizam nego i za ortodoksiju. Kad su posrijedi "revizionizmi", pokazalo se da se prvi javio još 1990. i tada su legende uvedene u raspravu. Kako je njegov inicijator (Zenko) bio potpuni *outsider*, njegove grubo intonirane poruke nisu imale odziva. Njegov je pokušaj međutim pripomogao da se konačno (rudimentarno) zapiše ortodoksno tumačenje naracija. Doduše, kasniji pokušaji legitimnih pripadnika politološke zajednice (Petak, Cipek, Milardović i Šišak) ostali su samo izolirani i speci-

fični slučajevi koji su se odbili od zida šutnje, sukladno statusnom deficitu njihovih inicijatora. Ti su pokušaji manje-više bili samo "džepovi otpora" ortodoksnom tumačenju tih legendi, odnosno naracija.

Konačna stabilizacija (pisane) ortodoksije čekala se više od jednog desetljeća i konačno je ostvarena objavljivanjem Prpićeve studije *Fakultet političkih znanosti i razvoj političkih znanosti u Hrvatskoj 1962.-2002.* (2002). Njome je dovršena kanonizacija koncepcije političkih znanosti (dakle množine) sa svim njezinim metodologijskim, strukovnim, pa i političkim kontroverzama. Ta ozbiljna studija uspjela je nakratko reanimirati (stari) konsenzus postignut na *Savjetovanju o nastavnom planu 1965.* Međutim dogodio se *Izlazak iz množine?*, knjiga koja je zapravo prvi organizirani pokušaj revizionizma koji ima prigodu da postane ortodoksija. Ta (nova) ortodoksija polazi od minimalnog epistemologijskog zahtjeva da je politika u osnovi neovisan, zaseban svijet, a ne puka derivacija društva, kao što su vjerovali osnivači FPZ-a i njihovi nastavljači. Neovisno o svim prijedorima *Izlazak iz množine?* je, stoga, potaknuo potragu za novim konsenzusom, koji bi trebao biti temelj hrvatske političke znanosti u desetljećima koja dolaze.

## LITERATURA

- Adcock, R., Bevir, M. (2005) The History of Political Science. *Political Studies Review* 3: 1-16.
- Antoniou, G. (2007) The Lost Atlantis of Objectivity: The Revisionism Struggles between the Academic and Public Spheres. *History and Theory* 46 (4): 92-112.
- Babić, I. (1969) Izlaganje u "Diskusiji o Politološkom studiju". *Politička misao* 6 (1): 110-113.
- Babić, I. (1971) *Politička teorija instrumentalizma*. Zagreb: Biblioteka Politička misao.
- Bilandžić, D. (1999) *Hrvatska moderna povijest*. Zagreb: Golden marketing.
- Cipek, T., Milardović, A., Šišak, M. (1995) *Hrvatska politološka tradicija: prilozi za povijest hrvatske politologije*. Zagreb: Alinea, 7-29.
- Collini, S. (1988) "Discipline History" and "Intellectual History": Reflections on the Historiography of the Social Sciences in Britain and France. *Revue de sythèse* 4 (3-4): 387-399.
- Collini, S. (2001) "Disciplines, Canons and Publics: the history of 'history of political thought' in comparative perspective", u: Castiglione, D. i Hampsher-Monk, I. ur., *The History of Political Thought in National Context*. Cambridge, Cambridge University Press, 280-302.
- Dryzek, J. S., Leonard, S. T. (1988) History and Discipline in Political Science. *American Political Science Review* 82 (4): 1245-1260.
- Đinđić, Z. (1988) *Jugoslavija kao nedovršena država*. Novi Sad: Književna zajednica Novog Sada.
- Elster, J. (2000) *Uvod u društvene znanosti*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Fitzpatrick, S. (2007) Revisionism in Soviet History. *History and Theory* 46 (4): 77-91.
- Gorman, J. (2007) The Commonplaces of 'Revision' and their Implications for Historiographical Understanding. *History and Theory* 46 (4): 20-44.
- Hirschman, Albert (1991) *Strasti i interesi*. Zagreb: Stvarnost.
- Hollis, M. (1994) *The Philosophy of Social Science: an Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ivanišević, S. (2008) Recenzija knjige "Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti". *Hrvatska javna uprava* 8 (2): 479-486.
- 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: Biblioteka Politička misao, 7-95.
- Komentar redakcije uz "Problem političke etike u Maxa Webera". (1990) *Politička misao* 27 (3): 136-139.
- Knežević, R., Ravlić, S. (2002) Hrvatska politologija 1962.-2002.: preteče, razvojna razdoblja i rezultati, u: Knežević, R., Ravlić, S. ur., *Hrvatska politologija 1962.-2002.*, Zagreb: Biblioteka Politička misao, 11-48.
- Kulenović, E. (2007) Review of 'Leaving of Plural? The State of Croatian Political Science'. *Croatian Political Science Review* 44 (5): 203-211.
- Kursar, T. (2003) Politička znanost u Hrvatskoj iz perspektive povijesti disci-

- pline: povodom objavljivanja prvih studija discipline. *Politička misao* 40 (1): 122-135.
- Kursar, T. (2007) Revolucija i/ili politologija? Dvojba iz povijesti hrvatske politologije, u: M. Kasapović, ur., *Izlazak iz množine: stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb: Biblioteka Politička misao, 97-119.
- McAnulla, S. (2005) Struktura i djelovanje, u: Marsh D., Stoker, G. (ur.), *Teorije i metode političke znanosti*. Zagreb: Biblioteka Politička misao, 265-285.
- Oakeshott, M. (1991) *Rationalism in politics and other essays*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Petak, Z. (1991) Recenzija "Leksikona temeljnih pojmova politike". *Politička misao* 28 (2): 224-227.
- Prpić, I. (1979) Marksizam i znanost o politici. *Naše teme* 23 (4): 843-846.
- Prpić, I., Puhovski, Ž., Uzelac, M. (ur.) (1991) *Leksikon temeljnih pojmova politike*. Zagreb: Školska knjiga.
- Prpić, I. (2002) Fakultet političkih znanosti u Zagrebu i razvoj političkih znanosti u Hrvatskoj 1962.-2002., u: Tatalović, S. (ur.) *Fakultet političkih znanosti 1962.-2002.*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 9-47.
- Rorty, R. (1984) The Historiography of Philosophy: four genres, u: Rorty, R., Schneewind, J. B., Skinner, Q., ur., *Philosophy in History*. Cambridge: Cambridge University Press, 49-75.
- Spiegel, M. G. (2007) Revising the Past/ Revising the Present: How Change Happens in Historiography. *History and Theory* 46 (4): 1-19.
- Stocking, G. W. (1965) On limits of 'Presentism and 'Historicism' in Historiography of the Behavioral Sciences. *Journal of the History of the Behavioral Sciences* 1 (3): 211-218.
- Weber, M. (1986) *Metodologija društvenih znanosti*. Zagreb: Globus.
- Zenko, F. (1990) Problem političke etike u Maxa Webera. *Politička misao* 27 (3): 128-135.

## Revisionist Challenges to the Historiography of Political Science

**SUMMARY** The author argues that as far back as early 1990s there have been revisionist tendencies in deliberations on what was, what is and what should be present in Croatian political science. The paper shows that any deliberation on the history of the Faculty of Political Science, either orthodox or revisionist, starts with two legends. The first one concerns the Faculty of Political Science as a "Communist cadres school by another name", and the second one concerns the students and professors of the Faculty of Political Science v. values of the socialist system. The author tracks back their interpretations during the two decades up to the publication of the radical revisionist book *Izlazak iz množine* (2007). This book announced the end of the (old) consensus on the discipline reached in 1965 and marks the beginning of a new period in the development of (the historiography of) Croatian political science.

**KEYWORDS** Croatian political science, *Izlazak iz množine*, consensus, legends, orthodoxy, revisionism



# POVIJEST POLITOLOGIJE U SLOVENIJI

**Igor Lukšič**

*Fakultet za društvene znanosti,  
Sveučilište u Ljubljani*

Prethodno priopćenje

Primljeno: siječanj 2009.

**Sažetak** Politologija se u Sloveniji počela razvijati kao dio pravne znanosti. Prva knjiga koja bi se mogla smatrati politološkom jest *Oris zgodovine političnih idej (Oris povijesti političkih ideja)* Jože Goričara. Pravnik Goričar napisao je i knjigu *Obča sociologija (Opća sociologija)*, te se smatra utemeljiteljem sociologije u Sloveniji. Prvi politolozi bili su pravnici, na čelu s Adolfom Bibičem, koji je afirmirao politologiju kao samostalnu disciplinu ili znanstvenu granu u Jugoslaviji. Politologija je imala visok stupanj samostalnosti i nije se (kao u Hrvatskoj) smatrala skupom drugih znanosti: ekonomije, prava, filozofije, sociologije, povijesti. U okviru politologije razvijala su se istraživanja međunarodnih odnosa, obrane i javne uprave, a početkom devedesetih godina i teorijski usmjerena istraživanja. Adolf Bibič zaslužan je što je politologija u Sloveniji bila na visokoj teorijskoj razini i što je bila prisutna na međunarodnoj sceni. Doduše, treba reći da je njezina znanstvena produktivnost bila razmjerno niska. Prisutnost slovenskih politologa na međunarodnoj sceni povećala se sredinom devedesetih godina, a jedan je Slovenac, Anton Bebler, i član Izvršnog odbora IPSA-e.

**Ključne riječi** politologija u Sloveniji, povijest politologije kao discipline u Sloveniji, politologija i ostale društvene znanosti

## Političko sazrijevanje jača politološku refleksiju

Političko konstituiranje određene zajednice uvijek se odvija kroz političke ideje. Nacija se npr. konstituira u procesu oblikovanja političke svijesti, što nužno navodi na promišljanje o tome što ona jest i što nije u političkom intelektualnom naslijeđu, iako je čitamo iz tiskalnog ili drugačije upakiranog naslijeđa. Za ilustraciju preuzimamo i navodimo misli Albina Prepeluha Abditusa iz njegova informativnog uvoda u prije-

vod Machiavellijeva (1469-1527) *Vladara*<sup>1</sup> na slovenski jezik, koji je napisao između 1916. i 1920. Prepeluh konstatira

<sup>1</sup> Zanimljivo je da se u Sloveniji uvijek sjetimo Machiavellija u prijelomnim trenucima podizanja političke svijesti: godine 1920, prilikom ulaska u novu državu, godine 1966, poslije ustava koji je donio veći stupanj autonomije Republici Sloveniji, godine 1990, na prijelomu socijalizma i priprema na nezavisnost te godine 2005, poslije ulaska u Europsku Uniju. Tada su izašli prvi, poslije obnovljeni, prijevodi djela *Il Principe* na slovenski jezik.

da je Machiavellijeva domovina bila raskomadana i ponižena, opljačkana i razbijena, kao što je sada njegova. Osjećaj poniženja jača čežnju za slobodom. Iz prošlosti se preko sadašnjosti pruža nit u ljepše dane u budućnosti. "I iz povijesti se crpu nove misli sa svojom idejnom snagom. Od davnih predaka uči se živi rod, jer njihove borbe i pogledi, njihova povijest i kultura pletu vijenac za buduću pobjedu... Njihova su djela stvorila temelj suvremenoj kulturi; na njima ljudski rod gradi dalje" (Prepeluh, 1920: 17). Firenca je kao najrazvijenija građanska zajednica prva oblikovala politički program nacionalne države i program moderne politike, što je utkano u Machiavellijevo djelo.

Slovensko građanstvo dobivalo je prvu političku samosvijest kroz protestantizam i tada se oblikovao zahtjev za izgradnjom političkih temelja nacije kao što su standardizirani jezik, osnovno školstvo, tiskanje knjiga, autonomno uređenje vjerskih zajednica, organiziranje javnog života. Trubarovo djelovanje i intelektualno naslijeđe imaju značajne političke dimenzije.

Politička misao istrgnula se katoličkoj dominaciji tek s prosvjetiteljstvom. Politički krug baruna Žige Zoisa organizirao je značajnu kulturnu i političku djelatnost. Tada je bila utemeljena Academia operosorum, Akademija radinih, koja je u svojoj kratkoj platformi iz 1781. godine predviđjela istraživanje pravne i političke znanosti.

### **Prvi koraci u institucionaliziranju politologije**

Godine 1919, kada je utemeljeno Sveučilište u Ljubljani, institucionalizirala se i rasprava o politici. Pravni fakultet bio je nositelj svijesti o političkom

ukoliko je ono bilo povezano s državom i pravom. U tom okviru nastala su prva pravno-politološka djela, npr. "Političke stranke" Albina Ogrisa 1926, "Država" Leonida Pitamica 1927. i "Suvremena demokracija" Gorazda Kušēja 1932. godine.<sup>2</sup>

Poslije Drugog svjetskog rata, s uvođenjem socijalističkog uređenja, refleksija političkog povukla se u dnevno-političke rasprave o izgradnji nove politike. Prvu politološku raspravu dobili smo tek krajem pedesetih godina, ponovno iz pera pravnika. Jože Goričar je u djelu s naslovom *Oris povijesti političkih teorija* i podnaslovom *Od antike do industrijske revolucije* prvi u naslov stavio političke teorije i time pored pravne znanosti legitimirao i znanost o političkom. "Političke teorije, njihovi sadržaji i značaj tijesno su povezani ne samo sa strukturom ekonomske baze i pravno-političke nadgradnje nego i sa svjetonazorskom orijentacijom vremena u kojem živimo. Zbog toga mislim da ih je moguće pravilno ocijeniti i vrednovati samo ako poznajemo barem u grubim crtama navedeno događanje i orijentaciju" (Goričar, 1959: 5).

Godine 1961. politologija je dobila prvi institucionalni oblik u Sloveniji. To je bila Visoka škola za političke znanosti. Osnovana je s namjerom da obrazuje političke vođe, pa su se studenti novačili, prije svega, po političkim kriterijima i preko Saveza komunista. Sudeći po predavačima, škola je već na početku bila akademski usmjerena. Predavači su uglavnom bili mladi pravnici koji su već završili poslijediplomske studije u okviru Instituta za sociologiju i filozofiju u

<sup>2</sup> Detaljnije u: Milan Zver (2002), *Demokracija v klasični slovenski politični misli*, Orbis, Ljubljana.



Ljubljani, a pojedini i studij u Beogradu, dovodeći u pitanje svoje akademske karijere. Najambiciozniji među njima, npr. Adolf Bibič, već su sredinom šezdesetih godina otišli na studij u SAD i u Sovjetski Savez.

Godine 1964. škola je pokrenula svoj časopis *Teorija i praksa* s namjerom pokretanja rasprave o otvorenim strateškim pitanjima politike i društvenog razvoja. Članci u časopisu postupno su se sve više temeljili na teorijskom i istraživačkom radu. Politički se oslanjao na pokret koji je vodila reformska struja na čelu sa Stanom Kavčičem. S njegovim političkim padom 1972. godine časopis se povukao uglavnom u akademske sfere.

Godine 1967. osnovan je Centar za politološka istraživanja, koji je omogućio istraživački i temeljitiji znanstveni rad. Godine 1968. osnovano je Slovensko politološko društvo. Društvo je u početku djelovalo vrlo živahno, kasnije je zamrlo, sve do 1989. godine. Od 1989. održava se, prije svega, organizirajući godišnje susrete politologa, poslije kojih se izdaju zbornici prezentiranih referata.

Visoka šola za političke znanosti prvo je preimenovana u Visoku školu za sociologiju, političke znanosti i novinarstvo, a pristupanjem Sveučilištu u Ljubljani 1970. u Fakultet za sociologiju, političke znanosti i novinarstvo. Time je okončana faza institucionaliziranja politologije u Sloveniji. Otada se radilo uglavnom na potvrđivanju, diferencijaciji, prisutnosti na međunarodnoj sceni i razvoju politologije.

Unatoč tome što politologija nije imala svoj fakultet, od samog se početka razvijala vrlo autonomno. Zasluge za to možemo pripisati uskoj predanoj jezgri slovenske politologije, koju su, prije svega, činili Adolf Bibič, Boštjan Markič i Stane Kranjc, a za područje međunarod-

nih odnosa Vlado Benko i Ernest Petrič. Oni koji su se katedri priključili kasnije, Drago Zajc, Matjaž Maček i Marjan Brezovšek, te za područje država u razvoju Stane Južnič i Bojko Bučar, samo su dodatno utvrdili zacrtani put autonomije političkih znanosti.

Postojali su pritisci, manje ili više eksplicitni, da politologija bude samo dopuna snažnijoj sociologiji, koja je imala više studenata i u javnosti je bila prepoznatljivija, prije svega zbog zasluga, odnosno velikog otpora politici, a time i politologiji u Sloveniji. Početkom osamdesetih godina, u okviru rješavanja krize, politički su krugovi čak imali namjeru ukinuti međunarodni smjer unutar politologije.

### **Politologija kao samostalna znanost**

Borba za priznanje politologije odvijala se preko borbe za predmet njezina istraživanja. Određivanje predmeta istraživanja bilo je najvažnija sastavnica procesa osamostaljenja politologije od drugih društvenih znanosti, prije svega od prava i sociologije. Za korpus znanja o politici bilo je značajno da predavači imaju široku društvenu naobrazbu. Zbog toga je popis nastavnih predmeta visoke političke škole sadržavao paletu društvenih predmeta: filozofiju, ekonomiju, sociologiju, pravo, psihologiju, statistiku, strani jezik. Političke znanosti zapravo su bile poseban konglomerat disciplina koji stvara političara. Sfera politike bila bi dakle samo neki nedefiniran prostor u kojem se odvija obrazovanje ljudi u skladu s već institucionaliziranim stručnim i znanstvenim područjima. Političke bi znanosti prema tom shvaćanju bile sklop disciplina koje bez obzira na svoj naziv proučavaju i političke odnose. Svaka od tih znanosti djelomice i sve zajedno pokrivala bi politiku kao cjelinu.

Prema tom shvaćanju dakle, politologija kao samostalna disciplina ili znanost nije bila potrebna.

Vladajuće stajalište, koje je 1959. zabilježio Goričar, bilo je: “Tek posljednjih nekoliko godina znanstvenici na Zapadu trude se utemeljiti znanost o politici kao samostalnu znanstvenu granu s vlastitim predmetom i vlastitom metodom, te je tako odvojiti od ostalih društvenih znanosti... danas takva formalno samostalna znanstvena grana još ne postoji. Slažemo se s onim autorima koji tvrde da se sadržaj i metode političke znanosti ne mogu točno odrediti i razgraničiti, jer ona zbog opsežnosti svoga predmeta zadire u područja baš svih društvenih znanosti” (Goričar, 1959: 17). Goričar, pravnik po naobrazbi, zbog toga se radije posvetio sociologiji i napisao knjigu pod naslovom *Opća sociologija*.

Pojačano zanimanje za proces konstituiranja politike poslije programskog kongresa Saveza komunista Jugoslavije i pripreme novog ustava 1963. pridonijelo je i snažnijoj svijesti o potrebi razvoja znanja za politiku.

To su bili politički začeci politologije, ali još ne kao znanosti o politici, nego kao koncentracije iskustva te oblikovanja tehnika i znanja za političke radnike.

Stoga naziv politička znanost u tom periodu pokriva sve postojeće znanosti i discipline koje govore o politici i za koje se pretpostavlja da mogu služiti političarima u argumentiranju i legitimiranju njihova djelovanja i odlučivanja.

Politologija je u Sloveniji u šezdesetim i sedamdesetim godinama izborila mjesto pod suncem osobito zaslugom profesora Adolfa Bibiča, koji je u nastavni program prethodnice Fakulteta društvenih znanosti uveo predmete *Opća politologija* i *Povijest političkih ideja* kao konstitutivne za studij politologije.

U polemici s onima koji ne vjeruju u poseban predmet politologije Bibič 1965. kaže da izraz politička znanost “namjerno upotrebljavamo u jedini kako bismo podcrtali jedinstvenost njezina predmeta”. Poslije je to obrazložio: “Društvena djelatnost koja se odnosi na uređenje položaja čovjeka i strukturnih elemenata društva (u klasnom društvu prije svega klasa) u osnovnom proizvodnom odnosu i u radu te na njihovo sudjelovanje u odlučivanju o općim pitanjima nekog društva u grubim je crtama ono područje društvenih odnosa koje proučava politologija” (Bibič, 1965/1978: 13).

Bibiču je bilo jasno da predmet znanosti ne ovisi samo o moći znanstvenika, nego i o moći samog predmeta. Činjenicu da je politologija doživjela velik procvat poslije Drugog svjetskog rata obrazlaže “sve većom ulogom politike u suvremenom svijetu s jedne strane i sve dubljom sviješću o potrebi demokratskog sudjelovanja s druge” (Bibič, 1970/1978: 114). Sličnu misao razvija u predgovoru Alatrijeva prikaza povijesti suvremene političke misli. Tom je prilikom naglasio: “Prvi put u povijesti politika je uistinu postala ‘sudbina’, jer o političkoj osviještenosti ovisi ne samo društveni napredak nego i sam opstanak čovječanstva kao vrste” (Bibič, 1980: 10). Neokonzervativizam, koji je uslijedio osamdesetih godina, nagovijestio je njezin kraj.

Posebnu je pozornost posvetio dodatnom političkom čimbeniku, koji se često zaboravlja. Konstatirao je da “prigovori protiv samostalne politologije nisu nužno globalne društvene prirode, nego mogu proizlaziti i iz otpora tradicionalnih, već priznatih društvenih disciplina” (1965/1978: 101). Tu je prije svega mislio na pravo, ekonomiju i sociologiju.

S njegovim djelom *Zasebnost in skupnost (Privatnost i zajednica)* iz 1972. Utvrđen je koncept politologije koja politiku ne shvaća samo kao događanje u državi, nego kao širok spektar odnosa koji zadiru duboko u civilno društvo. U uvodu je Bibič (1972/1984: 13) jasno naglasio da istraživanje geneze razlikovanja civilnog društva i države “nema samo povijesno-antikvarne vrijednosti, nego je značajno i za suvremenu političku znanost. Možda ne bismo pretjerali kad bismo ustvrdili da je jasna svijest o nastanku i razvoju razlikovanja civilnog društva i države te odnosa među njima nužan uvod u suvremeno, sociološki i filozofski zasnovano proučavanje politike”.

I Stane Južnič, koji se bavio zemljama u razvoju, u definiranju je politike i politologije posegnuo za političkom antropologijom i političkom kulturom. Zaključio je da je “namjera politike u nekom smislu postizanje društvenosti pojedinca” i da je “politika konačan okvir te društvenosti” (Južnič 1977: 374). “U svakom društvu postoji dakle politička organizacija, sustav, poredak, koji ‘drži društvo na okupu’” (*ibid.*: 375). Politička antropologija širila je polje političkog na područja pred kojima se politologija, koja je obrađivala uglavnom zapadne države i institucionaliziranu politiku, dotada zaustavljala. Upravo posljednja Južničeva tvrdnja kaže da politika nije derivat društva, nego posebna djelatnost, ne društvena, ne prirodna, nego *sui generis*, i da tek ona drži društvo na okupu. Društvo bez politike nije konzistentno.

Početak osamdesetih godina pitanje o samostalnom predmetu političke znanosti u Sloveniji nestalo je s dnevnog reda rasprava. Diskusija o njemu obnavljala se još samo prilikom obljet-

nica, kada se znanost ponovno preispitivala *ab ovo*. Tomu je sasvim sigurno pridonio i institucionalni okvir u razdoblju između 1978. i 1984, kada je Adolf Bibič zastupao jugoslavensku politologiju u izvršnom odboru IPSA-e, međunarodne udruge za političke znanosti. To je za slovensku politologiju bilo veliko postignuće, koje se ponovilo između 2006. i 2009, kada je u izvršni odbor IPSA-e izabran Anton Bebler. Međunarodno je postignuće nedvosmisleno i uloga koju je odigrala Cirila Toplak kao sekretar EpsNeta, europske udruge politologa i politoloških društava, te odjela za političke znanosti, utemeljenog 1998. Cirila je bila sekretar udruge od 2004. do 2006, a kasnije je ta udruga uključena u ECPR, europski konzorcij za politološka istraživanja. EpsNet je imao značajnu ulogu u procesu ujedinjenja politoloških studija u Europi početkom 20. Stoljeća, kada je propisao minimalni nabor sadržaja u kurikulumu da bi fakultet mogao dodjeljivati titulu politologa. Godine 2003-2004, tijekom obnove programa, pojedini su se nastavnici s Odjela za političke znanosti Fakulteta društvenih znanosti pitali moraju li svi studenti slušati predmete kao što su povijest političkih ideja, usporedni politički sustavi i sl. Na nekim katedrama prevladavala je tendencija k pragmatičnijoj usmjerenosti studija, te su se teoretski predmeti isključivali iz nastavnog programa. Stajališta EpsNeta pomogla su da politološki studij u svim programima sačuva uravnoteženost između praktičnog i teorijskog usmjerenja. Prema tzv. Bolonjskoj reformi politologija ima pet programa, koje upisuju studenti prve i viših godina. Dakle ne radi se samo o usmjerenjima, kao što je to vrijedilo za studij do 2004. godine. Ti su programi: analitička politologija, analiza politike i javna

uprava, međunarodni odnosi, europski studiji i studij obrane. Diplomant poslije završenih programa stječe istu titulu: sveučilišni diplomirani politolog. Odjel za politologiju ima četiri katedre i četiri istraživačka centra.

### **Je li vrijeme za politologiju kao nedruštvenu disciplinu?**

Politologija se razvija kroz normativizam i pozitivizam i prepleće se s mehanicizmom kao glavnim načinom razmišljanja moderne. Da bi utvrdila svoju autonomiju kao društvena znanost, i politologija u Sloveniji morala je razviti nekoliko političkih oruđa: tvrdu akademsku jezgru, brojne institucije, mnogo studenata, postdiplomski studij, brojne zaposlene, koji legitimiraju potrebu za novim politolozima, mjesto na Sveučilištu, toleranciju drugih znanosti i sl. Godine 2002. politolozi su prvi put u slovenskoj povijesti imenovani u stručnu skupinu za promjenu ustava. Dotada je to bio privilegij pravnika.

U slovenskoj politologiji započeta je rasprava o tome je li moguće napustiti teren društvenih znanosti i mehanike i otići na teren politike kao samostalnog područja života ljudi, koje nije neposredan derivat društvenih odnosa. Može li se politologija otrgnuti sociologizmu,

ekonomizmu i jurisprudenciji? Je li sposobna kreirati svoj predmet neovisno o predmetima svih tih znanosti, koje imaju dužu tradiciju i od kojih se svaka uspijeva uvijek ponovno nametnuti kao pretpolitološko razmišljanje tipa: nakon ekonomske krize slijedi politička kriza, raspad pravnih odnosa dovodi do političke krize, ili, dok ekonomija djeluje, politički su odnosi stabilni, društvena slojevitost preslikava se u političku strukturu, a pravna analiza mora prethoditi političkoj. Mnogi se boje da bi nas takvo razmišljanje odvelo u apsolutiziranje politike i politološkog, a pritom zaboravljaju da za lingviste svijet postoji samo kao jezik, za mehaničare samo prema mehaničkim zakonima i tijelima bez svijesti, za pravnike samo kroz pravne činjenice itd.

Dakle politologiju zanimaju zabranjene droge samo kao skup političkih odnosa koji odražavaju taj problem. Zanima nas svijet koji je posljedica političkih odnosa, koji možemo raščlaniti svojim analitičkim aparatom i razumjeti pomoću svojih koncepata, svijet koji misli drugačije u novoj realnosti drugačije politike. Politološko mišljenje uzima dakle politiku ozbiljno, kao polje koje najsudbonosnije određuje realnost života ljudi. Više od ekonomije, više od bilo koje druge ljudske djelatnosti.

## LITERATURA

- BENKO, Vlado (1962) *Temeljne črte mednarodnih odnosov od francoske revolucije do blokovske polarizacije*. Ljubljana: Visoka šola za politične vede.
- BENKO, Vlado (1970) *Mednarodni odnosi. 1*. Ljubljana: FSPN.
- BENKO, Vlado (1997) *Znanost o mednarodnih odnosih* (Knjižna zbirka Mednarodni odnosi). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- BIBIČ, Adolf (1969) *Kaj je politična znanost?* Ljubljana: Komunist.
- BIBIČ, Adolf, NOVOSEL, Pavle (1971) *Politiška znanost : predmet i suština : metode* (Hrestomatija političke znanosti). Zagreb: Naprijed.
- BIBIČ, Adolf (1972) *Zasebnštvo in skupnost: "civilna družba" in država pri Heglu in Marxu* (Zbirka Tokovi). Ljubljana: Mladinska knjiga. (BIBIČ, Adolf. *Građansko društvo i politička država u Hegela i Marxa* [Političke teme, Velika edicija]. Zagreb: Centar za kulturnu djelatnost, 1983)
- BIBIČ, Adolf (1978) *Politična znanost, ideologija, politika*. Ljubljana: Komunist.
- BIBIČ, Adolf (1980) *Predgovor k slovenski izdaji. U: Palo Alatri, Oris zgodovine moderne politične misli*. Ljubljana: Delavska enotnost.
- BIBIČ, Adolf (1981) *Za politologiju: politička znanost u prijelaznom razdoblju* (Političke teme). Zagreb: Centar za kulturnu djelatnost SSO.
- BIBIČ, Adolf (1981a) *Interesi in politika: od kritike politične države k samoupravnomu pluralizmu*. Ljubljana: Delavska enotnost.
- BIBIČ, Adolf (1990) *Civilno društvo i politički pluralizam* (Biblioteka suvremene političke misli). Zagreb: Cekade.
- GORIČAR, Jože (1959) *Oris zgodovine političnih teorij*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- JUŽNIČ, Stane (1968) *Latinska Amerika: Društvena struktura i politički sistemi*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- JUŽNIČ, Stane (1969) *Socializem in države v razvoju*. Ljubljana: Komunist.
- JUŽNIČ, Stane (1973) *Novejša politična zgodovina: izbrana poglavja*. Ljubljana: Univerza. (*Novejša zgodovina : z zgodovino delavskega gibanja*. 1976)
- JUŽNIČ, Stane (1973a) *Politična kultura* (Sociološka in politološka knjižnica, 2). Maribor: Obzorja.
- JUŽNIČ, Stane (1977) *Socialna in politična antropologija: splošni del*. Ljubljana: Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo.
- JUŽNIČ, Stane (1980) *Kolonializem in dekolonizacija* (Sociološka in politološka knjižnica, 12). Maribor: Obzorja.

## The History of Political Science in Slovenia

**SUMMARY** Political science in Slovenia has started its development as part of legal studies. The first book that can be considered a political science literature is "Ocrta povijesti političkih ideja" by Joža Goričar. As a jurist, Goričar has also written a work entitled "Opća sociologija" and is renowned as the founder of sociology in Slovenia. Early political scientists were jurists led by Adolf Bibič, who asserted political science as an independent discipline or academic field in Yugoslavia. Political science had a high degree of autonomy and was not considered (as was the case in Croatia) a set of other sciences: economy, law, philosophy, sociology, and history. Studies in international relations, defense and public administration developed within political science, as did those theory-oriented in the early 1990s. Much credit goes to Adolf Bibič because political science in Slovenia was at a high theoretical level and internationally present. It should be recognised, however, that its academic productivity was relatively low. The international presence of Slovenian political scientists improved during the mid-1990s, so that Slovenia has even got a member of its own at the IPSA Executive Board, Anton Bebler.

**KEYWORDS** political science in Slovenia, history of political science as a discipline in Slovenia, political science and other social sciences

# SKICA STANJA POLITIČKE NAUKE U SRBIJI POSLE 1989. GODINE

**Dušan Pavlović**

*Fakultet političkih nauka,  
Univerzitet u Beogradu*

Prethodno priopćenje

Primljeno: studeni 2008.

**Sažetak** Tekst izlaže interpretaciju koja bi pomogla političkoj nauci u Srbiji da se: (a) uspostavi kao nezavisna akademska disciplina koja ima sopstveni predmet i metod; (b) usaglasi sa trendovima, pristupima i metodima koji su trenutno dominantni u američkoj i evropskoj politikologiji, a koje zahteva tzv. bolonjska reforma. U tekstu se iznosi teza po kojoj trenutno razumevanje politikologije u Srbiji oskudeva u konceptima, pojmovima, paradigmatama i pristupima koji su izrasli iz metodološkog individualizma, teorije racionalnog izbora, socijalnog konstruktivizma i novog institucionalizma u društvenim naukama. Tekst skicira način na koji ti pojmovi i paradigme mogu da se uključe u nastavni program i politikološka istraživanja.\*

**Ključne riječi** politička nauka u Srbiji, istorija političke nauke u Srbiji, politička nauka i ostale društvene nauke

## 1. Problem

Cilj teksta je dvostruk. Prvo, želim da ponudim skicu razumevanja političke nauke koja će pomoći političkoj nauci u Srbiji da se uspostavi kao autonomna nauka, tj. kao nauka koja ima nezavisan predmet i metod. Drugo, želim da pokažem na koji način se politička nauka koja se predaje na Fakultetu političkih nauka u Beogradu može usaglasiti sa disciplinama, metodama i teorijskim pristupi-

ma koji su trenutno u upotrebi u političkoj nauci u najvećem delu američke i evropske politikološke zajednice.

Razlog što to želim da uradim jeste taj što, po mom sudu, stanje političke nauke u Srbiji posle 1989. godine pokazuje da je proces harmonizovanja discipline sa ključnim oblastima, koje je preporučilo Evropsko udruženje za političku nauku, ostao formalno i suštinski nedovršen. To ima reperkusije kako na

---

\* Rad predstavlja deo projekta br. 149036 pod nazivom "Podizanje kapaciteta političkih ustanova" koji finansira Ministarstvo nauke Republike Srbije.

nastavni program na Fakultetu političkih nauka, tako i na politikološka istraživanja uopšte.

Radovi srbijanskih politikologa uglavnom nisu glavne referentne tačke u objašnjenju političkih fenomena (kao što su politička i ekonomska transformacija, politička kultura tradicionalizma, biračko ponašanje, koncept države itd.) ili, ukoliko jesu, imaju problema da implicitno pokažu endogenost političkih ustanova i objasne autonomiju kolektivnog političkog delanja. Politikološke knjige i tekstovi su često trivijalni, deskriptivni ili prepričavaju očigledno. Retka su politikološka istraživanja i studije koje nešto objašnjavaju. Glavne radove o političkoj i ekonomskoj transformaciji u Srbiji posle 1989. godine napisali su nepolitikolozi – sociolozi (Lazić 1994a; 1994b) ili kulturolozi (Golubović *et al.* 1995). Iz njihovih radova je tokom 1990-ih godina izveden najveći broj indirektnih zaključaka o političkom režimu pod Miloševićem.

Nasuprot tome, politikološke knjige koje su se bavile analizom političkih ustanova i njihovom endogenom prirodom (Sekelj 1990) ili nastojale da teorijom racionalnog izbora objasne eksploziju nacionalizma posle 1989. godine (Gligorov 1994), prošle su tokom 1990-ih godina u naučnoj javnosti gotovo potpuno nezapazeno. Iako je već bilo pokušaja da se oba prelomna trenutka u političkoj transformaciji Srbije (1990. i 2000. godina) objasne iz ugla metodološkog individualizma (Pavlović 2001; Antonić 2000; 2001; 2002), sociolozi i dalje ne žele da priznaju da se uzroci nastanka hibridnog režima posle 1990. godine i njegove propasti 2000. godine mogu objasniti bilo kako drugačije osim strukturalnim pristupom (Pavlović 2008).

Na drugoj strani, studenti koji završe Fakultet političkih nauka nisu upoznati sa nekim od najvažnijih koncepata i teorijskih paradigmi u političkoj nauci. Najveći broj svršenih politikologa nikada nije čuo za analizu javne politike (*public policy analysis*), ne mogu sa razumevanjem da pročitaju (a kamoli da napišu) tekst ili knjigu utemeljenu na statističkom istraživanju, nisu sposobni da prave poređenja fenomena između zemalja, ne mogu da izvuku nikakve zaključke o interakciji između ekonomskih i političkih ustanova, a po pravilu nisu u stanju da daju ni najosnovniju definiciju politike i političke nauke.

Postoji veliki broj razloga zbog kojih je to tako: politički, strukturalni, kadrovski, finansijski, konceptualni, teorijski itd. U ovom tekstu baviću se samo jednim, koji verovatno dolazi na samom kraju uzročnog lanca. Tvrdim da je politička nauka u Srbiji hendikepirana time što još uvek propušta da utemelji svoje istraživanje u metodološkom individualizmu i što teško drži korak sa nekim od najdominantnijih teorijskih pristupa, kao što su socijalni konstruktivizam (posebno postmodernizam i feminizam), teorija racionalnog izbora i novi institucionalizam, koji zajedno sa strukturalizmom i kulturnim studijama dominiraju političkom naukom u poslednjih 50, odnosno 20 godina.

U ovom tekstu želim da ponudim identifikaciju glavnog problema i skicu reforme ključnih kurseva na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Ishod te reforme trebalo bi da bude uspešnija harmonizacija programa sa bolonjskim zahtevima, odnosno sa ključnim politikološkim disciplinama i njihovim sadržajem. Tekst skicira koherentan okvir za studiranje političke nauke, u kome su ključni kursevi izvedeni iz osnovnih



premissa i u kome discipline kao što su sociologija, filozofija, pravo i ekonomija nisu ključne same po sebi, već služe kao podrška ključnim kursevima.

## **2. Sociologija političke nauke pre 1989. godine**

U Srbiji je, kao i u bilo kojoj drugoj bivšoj komunističkoj zemlji, političkoj nauci dugo bio porican autonoman status. Srbijanski društveni naučnici su političku nauku definisali kao nauku koja treba da se koristi znanjem i metodama drugih društvenih nauka, odnosno nauku koja nema sopstven predmet i, sledstveno tome, ne može da polaže pravo na naučni status. Jedan deo takvih politikologa političku nauku zove naukom o politici ili teorijom politike (Tadić 1996; Marjanović 1996; Simeunović 2002). Drugi deo je u najboljem slučaju spreman da prizna da postoje discipline koje se zovu politička ekonomija, politička filozofija (filozofija politike), politička sociologija, politička psihologija, politička istorija itd. Međutim, sve te discipline utemeljene su u drugim naukama koje su imale da kažu nešto o politici. Skup tih znanja čini nauku o politici, nauku koja se tako zove samo nominalno, ali koja nema sopstveni predmet i metod (Tadić 1996).

Takav razvoj događaja bio je razumljiv. Srbija, bivša Jugoslavija i ostale komunističke zemlje nisu imale istoriju političke nauke pre 1960-ih godina. Prvi fakultet političkih nauka osnovan je u Zagrebu 1962. godine, a drugi u Beogradu šest godina kasnije. Prvi predavači na oba fakulteta nisu mogli biti politikolozi, jer u tom trenutku nije bilo institucije koja bi ih odškolovala. Iako su neki od njih bili obrazovani u inostranstvu, prvi predavači u Beogradu bili su uglavnom pravnici, ekonomisti i filozofi.

To je prirodno dovelo do "kolonizacije" političke nauke od strane drugih disciplina. (Za paralelan proces u hrvatskoj političkoj nauci vidi: Kasapović 2007) Koreni toga sežu do marksizma, oficijelne ideologije komunističkog perioda koja je tvrdila da sfera politike i političkih ustanova ne može imati autonoman status. Endogenost ustanova pogotovo je smatrana opasnom, a istraživanje političkih institucija je od strane mnogih srbijanskih politikologa obeleženo kao "formalizam" (Pašić 1982). U osnovi toga ležala je marksistička ideja da se ne možete baviti ustanovama ukoliko ne znate šta se nalazi ispod njih. Umesto toga, morate imati znanje o društvenoj strukturi i proizvodnoj sferi (što znači da morate da budete opremljeni dobrim poznavanjem sociologije i marksističke političke ekonomije). Tek onda možete reći nešto o političkim ustanovama, koje predstavljaju njihove refleksije. Sledstveno tome, kada to uradite, nećete tamo naći ništa autonomno.

To je potpuno u neskladu sa definicijom politike i političke nauke za koju je od presudnog značaja da pokaže endogenost političkih ustanova. Takav pristup ustanovama razvijen je u savremenoj politikologiji kada su March i Olsen objavili tekst "The New Institutionalism: Organizational Factors of Political Life" 1984. godine. U tom, i kasnijim radovima, oni pokazuju kako političke ustanove ne mogu da se razumeju isključivo kao odraz ili ogledalo društvenih snaga, već imaju zasebnu logiku funkcionisanja koja je od njih nezavisna. Političke ustanove mogu da utiču na ponašanje delatnika (March & Olsen 1984: 738).

Tako su stvari bile postavljene na početku. Razvoj je bio zavisn od pređenog puta, a prvi hendikepi mogli su se primetiti odmah, u nastavnom programu

koji je bio prepun nepolitikoloških kurseva (Čupić 2003: 55-155). Taj amalgam različitih nauka, koji se nominalno nazivao političkim naukama, a koji je izučavan na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, nalazio se pod jakim uticajem strukturalizma. On ne samo da nije bio u stanju da proizvede autonomnost discipline, već ju je takođe sprečio da upotrebljava neke od najkorisnijih koncepata i pristupa (u eksplanatornom smislu) koji su nastali u politikološkoj literaturi, kao što su zatvorenikova dilema, Eurovljeva teorema nemogućnosti, stranačko nadmetanje izvedeno iz teorije izbora, logika kolektivnog delanja, pravljenje koaliciona, traženje renti, pravljenje ustava, birokratija itd., koji su vremenom našli široku primenu u uporednoj političkoj analizi, političkoj teoriji i teoriji o međunarodnim odnosima. Sledstveno tome, eksplanatorna moć političke nauke u Srbiji je u trenutku najvažnijeg političkog događaja od završetka Drugog svetskog rata – pada Berlinskog zida – bila veoma mala, što objašnjava zbog čega su sociolozi uspjeli da se pokažu superiornijim u objašnjenju društvenih i političkih fenomena, nametnuvši strukturalno-kulturnu paradigmu kao dominantnu.

Čak je i politička teorija, prilično jaka disciplina na Fakultetu od sredine 1980-ih godina, propustila priliku da se upozna sa onime što se dešavalo u savremenoj političkoj teoriji godinama nakon što je Rols objavio *Teoriju pravde* 1971. godine, odnosno godinama nakon porasta uticaja postmodernizma i feminizma unutar političke teorije ranih 1980-ih godina. Teme i problemi koji dominiraju u savremenim raspravama o pravdi, prvi put su se zvanično pojavili u nastavnom programu tek 1994. godine, kada je Milan Podunavac objavio knjigu *Teorije o političkom sistemu*, dok se fe-

ministička socijalna i politička misao u nastavnom programu pojavljuje tek nakon 2000. godine, u vidu opcionog kursa za jedno odeljenje. Postmodernizam, koji je takođe imao veliki uticaj na političku teoriju i političku sociologiju se u vidu “postmodernog obrta” pojavljuje na kursu Politička sociologija na Fakultetu tek 2006. godine kada je prevedena knjiga *Savremena politička sociologija* koju je napisala Kejt Neš, a na kursu Sociologija 2007. godine kada je u obaveznu literaturu uključen udžbenik *Savremena sociološka teorija i njeni klasični koreni* Džordža Ricera.

Na neki način taj okasneli dolazak tema iz savremene političke teorije i odsustvo interesa za koncepte koji su izrasli iz metodološkog individualizma i socijalnog konstruktivizma bio je razumljiv. Zbog čega bi politikolozi istraživali uticaj racionalnog izbora i političkog nadmetanja na političko ponašanje i razvoj političkih ustanova ako su živeli u zemlji u kojoj je političko nadmetanje bilo zabranjeno? Zbog čega čitati Rolsa i Nozika u zemlji koja ne priznaje političke slobode? Zbog čega bi ideja grandioznog metanarativa bila privlačna za srpskog politikologa sredinom 1980-ih, kada je grandiozni metanarativ u Srbiji u tom trenutku bio veoma živ i često opasan? Stoga ovde želim da se bavim periodom posle 1989. godine, to jest, periodom u kome su politikolozi imali podsticaj da šire svoje znanje i horizonte, tako što bi u svoja istraživanja uključili pristupe koji su im do tada bili nepoznati. Prema tome, ne tvrdim da se harmonizacija nije desila pre 1989. godine (bilo bi pravo čudo da jeste), već da je ona nedovršena 20 godina kasnije.

Glavna harmonizacija unutar nastavnog programa i politikoloških istraživanja posle 1989. godine, ostvarena je u

političkoj teoriji (koja svoje temelje ima u moralnoj filozofiji), teoriji o međunarodnim odnosima i donekle političkoj sociologiji (koje obe utemeljenje imaju u političkoj teoriji i teoriji društvenog ponašanja). Ostale discipline koje su utemeljene u društvenom ponašanju manje ili više zaostaju za trenutnim trendovima u političkoj nauci kako u pogledu sadržaja (glavnih tema), tako i u pogledu pristupa. Da bi uhvatila korak sa vremenom, politička nauka u Srbiji mora da obuhvati ono što smatram gradivnim blokovima političke nauke: metodološki individualizam, socijalni konstruktivizam i ideju endogenosti političkih institucija (što predstavlja srž novog institucionalizma). Jedino prihvatanjem tih teorijskih paradigmi, politikolozi mogu objasniti i braniti tezu da je funkcionisanje političkih ustanova, odnosno distribucija moći povodom raspodele oskudnih resursa u društvu predmet političke nauke.

Da ne bi bilo nesporazuma, ne želim da tvrdim da politička nauka u Srbiji mora da odbaci do sada dominantni strukturalizam, kulturalizam i stari institucionalizam, te prihvati da se utemelji isključivo u konceptima koji su proizašli iz metodološkog individualizma i socijalnog konstruktivizma. Ono što želim da kažem jeste da je u sadašnje razumevanje političke nauke u Srbiji neophodno uključiti nedostajuće koncepte, pogotovo u oblastima kao što su uporedna politička analiza, politička sociologija i politička ekonomija koje su dugo bile pod uticajem kulturnog i strukturalnog pristupa. Ne samo da je politička nauka nekompletna bez svih tih pristupa, već se bez njih ne može institucionalizovati kao autonomna nauka, tj. kao nauka koja ima sopstveni predmet i metod.

### 3. Stanje političke nauke na Fakultetu političkih nauka posle 1989. godine

Sušтина mog argumenta izložena je u ovom odeljku koji analizira političku nauku onako kako se ona predaje na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Smatram da je to izvor sa koga sve potiče. Ovde ću izneti kratku analizu sadržaja ključnih kurseva. Zaključak do koga ću doći jeste taj da, osim političke teorije, međunarodnih odnosa i donekle političke sociologije, najvećem broju ključnih kurseva nedostaju osnove bez kojih oni ne mogu da uhvate korak sa trendovima. Potom ću predložiti šta treba da se dopuni. Svestan sam da je moguće da će neki od zaključaka do kojih ću doći lično pogoditi neke od kolega koji drže nastavu na kursevima koje pominjem. Stoga želim unapred da naglasim kako bilo šta što sam napisao u ovom tekstu nije usmereno na ličnost, već isključivo na disciplinu i njen sadržaj. Drugim rečima, cilj teksta nije da se menjaju ličnosti, već da se menja sadržaj ključnih političkih disciplina. Ako se neke kolege ipak nađu pogođenim ili uvređenim, unapred im se izvinjavam: to mi nije bila namera. Evo, dakle, nekih detalja u obliku skice.

**Analiza javne politike.** Nastavni plan Fakulteta političkih nauka u Beogradu ne sadrži kurs pod nazivom analiza javne politike (*public policy analysis*). U savremenim demokratijama, takav kurs ima presudnu važnost za političku nauku. Ne samo zbog toga što u demokratiji politika utiče na društvene odnose pomoću instrumenata javne politike, već i zbog toga što trenutna harmonizacija sa bolonjskim zahtevima počiva na ideji da fakulteti treba da budu više orijentisani prema ishodu, to jest, prema onome što se traži na tržištu. Ukoliko

beogradski Fakultet političkih nauka želi da ima komparativnu prednost u odnosu na druge slične (privatne) fakultete koji su u procesu nastajanja, on bi trebalo da ima barem jedno odeljenje koje se bavi školovanjem analitičara javnih politika. Sadašnje politikološko odeljenje trebalo bi da se transformiše u odeljenje za analizu javnih politika. Kursevi iz javne politike trebalo bi da studentima omoguće temeljno znanje o organizacionom ponašanju i načinu na koji funkcioniše javna administracija. Politikolozi koji odslušaju sve kurseve na tom odeljenju, po završetku studija bili bi sposobni da služe u javnoj administraciji i nevladinim organizacijama koje se bave unapređenjem posebnih javnih politika. Da bi to bilo moguće, diplomirani analitičari morali bi da imaju dobro znanje o glavnim elementima analize javne politike: metodama kojima se javne politike proizvode, njihovim instrumentima i ograničenjima, kao i tehnikama pomoću kojih ih je moguće evaluirati.

Inače, oblast analize javne politike nije nepoznata u Srbiji, samo što njeno jezgro nije smešteno na Fakultetu političkih nauka, nego u civilnom sektoru. Pre, a pogotovo posle 2000. godine došlo je do prave ekspanzije raznovrsnih nevladinih organizacija koje su se bavile različitim oblastima javne politike (kao što su državna samouprava, socijalna politika, ekologija i čovekova sredina, ljudska prava i prava žena, evropske integracije, ekonomska politika itd.). Jedini problem za beogradski Fakultet političkih nauka jeste u tome što on u toj ekspanziji nije učestvovao, ni institucionalno, ni kadrovski.

**Metodologija i statistika.** Fakultet političkih nauka u Beogradu poznat je po svojoj odbojnosti prema kvantitativnom istraživanju. U Srbiji između 1989. i

kraja 2008. godine nije napravljeno relevantno politikološko kvantitativno istraživanje. To je posledica činjenice da se na pomenutom fakultetu od 1976/1977. godine statistika ne izučava kao poseban predmet, već da je zamenjena kursom pod nazivom Metodologija političkih nauka (Čupić 2003, 73). Statistika je vraćena u nastavni program tek akademске godine 2007/2008. Danas samo jedno odeljenje (novinarsko-komunikološko) ima takav kurs u ponudi. Studenti koji su upisali druga odeljenja (politikološko, međunarodne odnose, socijalnu politiku) slušaju kurs iz metodologije političkih nauka koji brzo i površno prelazi čak i preko najelementarnijih statističkih koncepata. Problem sa statistikom bi se lako razrešio ako bi se svim odeljenjima ponudio poseban kurs iz te oblasti.

To, međutim, ne bi rešilo sve probleme sa metodologijom, jer studenti na Fakultetu nemaju prilike da se upoznaju sa glavnim metodološkim pristupima u političkoj nauci. (Za pregled glavnih teorijskih paradigmi vidi: Marsh & Stoker 2002). Na kursu iz metodologije studenti se uglavnom bave elementarnom logikom. Na njemu se, doduše, diskutuju neke teorijske paradigme od značaja za političku nauku, ali se diskusija završava sa funkcionalizmom i bihevizmom kao dominantnim paradigmatama. Da nema nekih drugih kurseva (npr. savremena politička teorija, sociologija, filozofija), studenti političkih nauka nikada ne bi čuli za postmodernizam, feminizam, interpretativnu paradigmatu, teoriju racionalnog izbora i novi institucionalizam, što su sve paradigme kojima bi trebalo pristupiti iz metodološkog ugla.

**Politička teorija.** Kako je već pomenuto u odeljku 2, najusaglašenija je oblast političke teorije. Međutim, ta politikološka disciplina je prezastupljena u

nastavnom programu. Ona je na osnovnim studijama zastupljena sa čak pet kurseva: Uvod u političku teoriju (I godina), Istorija političkih ideja (I godina), Političke ideologije (I godina), Savremena politička teorija (II godina), Ženske studije i studije roda (III godina). Srbija nema potrebe za tako dobro obrazovanim teoretičarima (čija se čvrsta teorijska potkovanost plaća odsustvom praktičnih predmeta kao što je analiza javnih politika), čak i kada bi Fakultet nekako mogao da opravda tako veliki broj studenata koji upisuju svake godine.

Sadržajno gledano, svi teorijski kursevi odgovaraju savremenim trendovima u političkoj teoriji, osim kursa Uvod u političku teoriju čija struktura pre odgovara kursu pod nazivom Uvod u političku nauku.

**Uporedna politička analiza.** Oblast uporedne političke analize je trenutno jedna od vodećih politikoloških oblasti unutar koje su se u poslednjih 30 godina razvile i našle široku primenu neke od najznačajnijih teorijskih paradigmi za celu političku nauku: metodološki individualizam, interpretativna paradigma, novi institucionalizam.

Kurs pod nazivom Komparativna politika sveden je na analizu političkih sistema (što je u političkoj nauci poznato pod prevaziđenom paradigmom starog institucionalizma) i režima u tranziciji. Analiza političkih sistema ne bavi se čak ni konceptom upravljanja, što po nekim gledištima predstavlja srž uporedne političke analize (Kopstein & Lichbach 2008; Theen & Wilson 2004). Studenti koji slušaju taj kurs ne mogu saznati ništa o etničkim sukobima (u zemlji koja je prošla kroz etnički sukob tokom 1990-ih godina), metodološkim problemima uporedne političke analize (što je sasvim očekivano za nastavni program

u kome nema mesta za statistiku), formiranju država, političkoj nestabilnosti i sukobima, masovnoj političkoj mobilizaciji i procesiranju političkih zahteva. (Za pregled savremenih trendova u uporednoj političkoj analizi vidi Boix & Stokes 2007; Landman 2003). Sve te teme bi trebalo uključiti u kurs pod nazivom komparativna politika.

**Politička sociologija.** Fakultet nudi dva kursa iz političke sociologije. Kursevi su usmereni na koncept civilnog društva, političke moći, političkih stranaka i partijskih sistema, konsolidacije demokratije i modela demokratije. U njima se ne pominju teorijski problemi iz oblasti formiranja masovnih uverenja i masovnih komunikacija, modernizacije i društvenih promena, političkih vrednosti, političke participacije, a sami kursevi ne ulaze u nove debate o političkom ponašanju u kojima se fokus premešta sa strukturalnog na strateški koncept političkog ponašanja (Za pregled savremenih trendova u političkoj sociologiji vidi Klingemann & Dalton 2007; Nash & Scott 2001). Nastavni deo ovog kursa donekle je unapređen kada je u njega uključen deo knjige Kejt Neš o političkoj sociologiji. Međutim, jedno sveobuhvatnije praćenje trendova iz političke sociologije zahtevalo bi da oba kursa obuhvate sve navedene teme koje danas čine središnje istraživačke probleme političke sociologije. To bi moglo da se postigne ukoliko bi nastavni plan za oba kursa uključio oblasti i probleme koji prirodno spadaju u program uporedne političke analize (političke stranke i stranački sistemi; konsolidacija demokratije) ili u oblast političke teorije (modeli demokratije).

**Politička ekonomija.** Razvoj političke ekonomije je u poslednjih nekoliko decenija doživeo ogroman preobražaj.

Od klasičnog shvatanja po kome je politička ekonomija podrazumevala interakciju politike i ekonomije, danas politička ekonomija znači primenu ekonomskih metoda (ekonomske racionalnosti) na objašnjenje funkcionisanja političkog ponašanja i političkih ustanova (Weingast & Wittman 2006: 3). Istraživanja iz političke ekonomije su u poslednje dve decenije uradila dosta na promociji ideje endogenosti političkih ustanova, odnosno demonstraciji teze po kojoj političke ustanove utiču na političko ponašanje. Demonstracija te teze je, kako je već ranije pomenuto, od suštinske važnosti za autonomnost političke nauke. Otuđa nije iznenađujuće to što se jedna velika oblast u političkoj ekonomiji odnosi upravo na istraživanje funkcionisanja političkih ustanova (zakonodavna tela, nastanak vladajućih koalicija, funkcionisanje birokratije itd). Unutar te oblasti neka od najvažnijih pitanja su kako i u kojoj meri ustanove smanjuju transakcione troškove, uvećavaju predvidljivost, redukuju neizvesnost, indukuju stabilnost u ljudskim interakcijama itd. (Alt & Alesina 1996: 647). Agregacija preferencija, i ekonomska racionalnost u tom procesu, predstavlja drugu važnu oblast, dok se treća odnosi na teoriju javnog izbora koja se bavi državnim felerima, odnosno pokušajima države da ispravi tržišne felere. Poseban deo javnog izbora otpada na ekonomiju javnog sektora i javne finansije (*ibid.*: 660-669).

Na Fakultetu političkih nauka u ponudi se nalaze dva kursa koja pokrivaju oblast političke ekonomije. Kurs pod nazivom Politička ekonomija i dalje odslikava klasično shvatanje po kome je "cilj kursa pod nazivom *Politička ekonomija* da studentima pruži znanja o međuzavisnostima političkih i ekonomskih procesa". Najveći deo kursa posvećen je istoriji

ekonomskih ustanova i nešto malo makroekonomskim temama (platni promet sa inostranstvom). Čini se da bi tako zamišljen kurs više odgovarao nekom naprednijem nivou studiranja na kome se izučava istorija privrednih institucija.

Drugi kurs, pod nazivom Savremena politička ekonomija više je usaglašen sa temama i problemima kojima se bavi politička ekonomija. Na njemu nalazimo jedan broj tema iz oblasti teorije javnog izbora iz kojih se eksplicitno mogu izvući zaključci o tome kako se ekonomska racionalnost primenjuje na funkcionisanje političkih ustanova. Na tom kursu moguće je čuti za neka od klasičnih dela savremene politikologije kao što su Erouljeva teorija o cikličnom većinskom glasanju, Blekova teorija o srednjem glasaču, Daunsova rasprava o stranačkom nadmetanju, Rikerova teorija o formiranju koalicija, Kouzova teorija o transakcionim troškovima, Šelingovo delo o igrama koordinacije, čuveno delo Bjukena i Taloka o supervećinama i eksternalijama, Niskansenova knjiga o birokratiji itd. Ipak, i na tom kursu prevelika pažnja posvećena je mikro i makroekonomiji, što bi sve trebalo da bude deo posebnog podržavajućeg kursa iz osnova ekonomije (o kome će više biti reči u odeljku 4). Ali dokle god se na Fakultetu političkih nauka ne uvede kurs koji bi studente uveo u osnove makro i mikroekonomije, takvo rešenje je neizbežno i nužno.

**Teorija o međunarodnim odnosima.** Kurs pod nazivom međunarodni odnosi je, osim političke teorije, jedini kome nije potrebna temeljna revizija i adaptacija. Kurs je prilično unapređen kada je, kao obavezna literatura, u njega uključen srpski prevod knjige Džozefa Naja *Razumevanje međunarodnih sukoba* iz 2006. godine. Pored toga što se

na njemu pokrivaju glavne škole u međunarodnim odnosima (neorealizam, neoliberalizam), polaznici kursa imaju prilike da čuju za koncepte kao što su zatvorenikova dilema, kontrafaktualnost i endogenost ustanova. U njemu se takođe na zadovoljavajući način tretira paradigma socijalnog konstruktivizma u međunarodnim odnosima. Studenti međunarodnih odnosa su, prema tome, upoznati sa glavnim uvidima po kojima se ponašanje međunarodnih subjekata ne može objasniti isključivo pozivanjem na interes, već takođe na sredstva kojima se interes identifikuje, interpretira i konstruiše, kao i na institucionalni kontekst u kome se takvi interesi izražavaju, upotrebljavaju i revidiraju.

#### 4. Podržavajući kursevi

Postoji jedan važan aspekt reforme koncepta političke nauke: politička nauka u Srbiji mora da bude institucionalizovana. Za razliku od američkih univerziteta gde politička nauka može da bude departmentalizovana, u Srbiji je neophodno da postoji barem jedan fakultet političkih nauka na kome se u programu nalaze *sve* discipline političkih nauka. U Americi se mogu naći odeljenja ili fakulteti političkih nauka koji su usmereni samo na jednu ili dve ključne politološke discipline. Na primer, Harvardska škola za političke nauke usmerena je na analizu javne politike; na Kolumbiji dominira politička teorija, dok na Njujorškom univerzitetu i Kornelu dominira uporedna politička analiza. Osim toga, studenti koji studiraju političke nauke na nekom američkom univerzitetu, koji je organizovan po principu kampusa, a žele da prošire svoje znanje tako što će uzeti neke od podržavajućih kurseva iz sociologije, ekonomije, prava ili filozofije mogu naći takav program na dru-

gim odeljenjima unutar istog kampusa. Tako nešto, barem za sada, u Srbiji nije moguće. Student koji studira političke nauke u Beogradu, a želi da dobije neophodno znanje iz, recimo, moralne filozofije (koja predstavlja osnovu političke teorije) mora na istom fakultetu da ima takav kurs u ponudi. On ne može da ode na Filozofski fakultet i tamo prisustvuje istom kursu, a da mu se to prizna na Fakultetu političkih nauka. Prema tome, kao što su beogradski Pravni ili Ekonomski fakultet uspostavljeni kao institucije na kojima se na sveobuhvatan način proučava pravo ili ekonomija, a na kojima takođe postoje neke podržavajuće discipline, tako bi i Fakultet političkih nauka trebalo da zadrži podržavajuće kurseve koji su od suštinske važnosti za razumevanje ključnih kurseva političke nauke.

To nije jedini razlog zbog koga podržavajući kursevi na Fakultetu političkih nauka treba da postoje. Politička nauka je danas jedna hibridna nauka u kojoj se ukrštaju mnoge druge nauke (Dogan 1996). Ona je velikim delom sociologizirajuća nauka. Mnoge njene discipline utemeljene su u društvenom ponašanju i analizi društvenih struktura. Političku ekonomiju je tako nemoguće razumeti bez osnova mikro i makroekonomije; političku teoriju bez moralne i pravne filozofije itd. Fakultetu političkih nauka su stoga potrebni kursevi kao što su pravo, ekonomija, sociologija i filozofija.

Međutim, tim kursevima je, zauzvrat, potrebna manja ili veća revizija da bi se prilagodili činjenici da se održavaju na Fakultetu političkih nauka. Sociologija bi tako trebalo da se približi teoriji društvenog ponašanja. Na taj način ona bi, pored strukturalnih promenljivih varijabli, bacila više svetla i na promenljive koje dolaze iz sfere strateške interak-

cije aktera, a tiču se političkih odnosa. Kurs bi tako pripremio teren za ključne discipline i kurseve kao što su uporedna politička analiza, politička sociologija, međunarodni odnosi i analiza javnih politika, koji se oslanjaju na društveno ponašanje. Knjiga Jona Elstera *Explaining Social Behavior* (2007) bi, pored postojeće literature koja pokriva koncepte društvene strukture i kulture, mogla da služi kao primer obavezne literature za takav kurs.

Na kursu iz filozofije, koji se trenutno predaje kao uvod u klasičnu filozofiju, studenti slušaju o problemima koji su relevantni za filozofsko istraživanje, ali nisu relevantni za politikologe. Umesto toga, filozofija bi bila atraktivnija za politikologe ukoliko bi ih uvela u etičke teorije (prirodno pravo, kantijanska etika, tradicija društvenog ugovora, utilitarizam, konsenzkvencijalizam, deontologija) i teorije o etici (realizam, intuicionizam, naturalizam, subjektivizam, relativizam itd.). To bi pomoglo politikolozima da razumeju osnovne moralne koncepte koji se pojavljuju u nekim politikološkim disciplinama (dužnosti i obaveze, dobro, vrlina, ispravno i pogrešno, korisnost itd.), ali da razumeju i suštinu problema nekih od najinteresantnijih kontroverznih pitanja moralne filozofije kao što su svetsko siromaštvo, humanitarna vojna intervencija, eutanazija, abortus, poslovna etika, zločin i kazna itd., sa kojima će mnogi politikolozi morati da se suoče kasnije u svojim karijerama kao analitičari javnih politika, diplomate, socijalni radnici ili novinari. Na taj način filozofija bi se transformisala u pripremu za kurseve kao što su analiza javnih politika, savremena politička teorija i međunarodni odnosi na kojima se javlja najveći broj navedenih kontroverznih pitanja i koji se oslanjaju na ide-

je savremene političke filozofije. Knjiga Džona Rolsa *Lectures on the History of Moral Philosophy* (2000) mogla bi da služi kao primer obavezne literature za takav kurs. Još jedna dobra knjiga mogla bi da bude *Uvod u etiku* koju je priredio Piter Singer, a koja je na srpski jezik prevedena 2004. godine.

Kako je već pomenuto, savremena politička ekonomija bavi se pokušajem da se funkcionisanje političkih ustanova objasni ekonomskom logikom. Za politikologe je, stoga, neophodno da na početku studija imaju kurs koji će im omogućiti znanja iz mikro i makroekonomije. Za takav kurs mogu da posluže udžbenici kao što su Mankjuovi *Osnovi ekonomije* ili *Makroekonomija* Bena Barnakija i Roberta Frenka. Za osnove mikroekonomije može da posluži Frenkov *Microeconomics and Behavior* ili *Microeconomics* Pindajka i Rubensfelda. Navedeni udžbenici su veoma pristupačni politikolozima jer ne zahtevaju više od osnovnog matematičkog znanja i nisu preopterećeni složenim matematičkim nejednačinama, funkcijama i diferencijalima kojima su ekonomisti ponekad skloni, a s kojima politikolozi ne mogu da izađu na kraj.

Uvod u pravo je kao kurs značajno poboljšan kada su za obaveznu literaturu 2006. godine uvedene knjige Koste Čavoškog i Radmile Vasić *Uvod u pravo I i II*. Dodatna prilagođavanja bi podrazumevala uvođenja studenata u teme kao što su sudska revizija ustavnosti (*judicial review*), oblici pravnog poretka (civilno pravo i *common law*, konstitucionalizam, pravna struktura demokratije, administrativno pravo), izvori prava (prirodno pravo, čista teorija prava, formalizam itd.), koncepti sudijske nezavisnosti itd.



## 5. Politikološko istraživanje u Srbiji

Reforma nastavnog programa je neophodna da bi se uspešno školovali studenti koji će služiti u javnoj administraciji, diplomatiji, socijalnoj službi ili medijima. Međutim, verujem da će predložena reforma takođe unaprediti politikološko istraživanje u Srbiji. Politička nauka obogaćuje naše razumevanje sveta, odnosno institucija koje ga čine. Sve snažnije prisustvo metodološkog individualizma i istraživanja utemeljenog u novom institucionalizmu može nam pružiti bolje razumevanje o tome kako funkcionišu političke institucije.

Važnost institucionalizma potvrđuje se u najnovijem Oksfordskom priručniku za političku nauku (Goodin 2006-2008) gde je institucionalizam jedina oblast koja se ne može nazvati disciplinom, ali je ipak dobila čitav tom u seriji od deset tomova. Politikološko istraživanje u Srbiji ponovo ne uspeva da prati trendove. Koliko je meni poznato,

do kraja 2008. godine postojala je samo jedna studija u Srbiji (Pavlović i Antonić 2007) koja se oslonila na tip institucionalizma u političkoj nauci onako kako je on definisan u Pitersovoj *New Institutionalism in Political Sciences* (2005) ili u četvorotomnoj enciklopediji o institucionalizmu koju su uredili Pipers i Pjer (2007). Odsustvo novog institucionalizma iz politikološkog istraživanja u Srbiji izaziva nedoumice, budući da su neke verzije institucionalizma, kao što su normativni i istorijski institucionalizam, veoma bliske strukturalnom i kulturnom pristupu koji prihvata najveći broj srbijanskih društvenjaka (uključujući i one koji političkoj nauci poriču autonoman status). Reformom nastavnog programa omogućilo bi se da se kroz nekoliko decenija u politikološkim istraživanjima konačno nađe mesta za kvantitativne metode i uporednu analizu ustanova, te da politička nauka tako postane objašnjavaćaka, a ne više deskriptivna nauka.

## LITERATURA

- Alt, James E. & Alesina, Alberto (1996). "Political Economy: An Overview", u: Goodin R. E. & Klingeman H-D. [ur.] *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press, str. 645-674.
- Antonić, Slobodan (2000). "Društveni sklopovi, politički delatnici, demokratski poredak", u: Lazić, Mladen [ur.] *Račji hod*. Beograd: Filip Višnjić, str. 65-170.
- Antonić, Slobodan (2001). "Poslednje greške i pad Slobodana Miloševića", u: *Reč*, br. 62, Beograd: Samizdat B92, str. 159-203.
- Antonić, Slobodan (2002). *Zarobljena zemlja: Srbija za vlade Slobodana Miloševića*. Beograd: Otkrovenje.
- Čupić, Čedomir [urednik] (2003). *Fakultet političkih nauka 1968-2003*. Beograd: FPN.
- Dogan, Mattei (1996). "Political Science and the Other Social Sciences", u: Goodin, R. E. & Klingeman, H-D. [ur.]

- A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press, str. 97-130.
- Gligorov, Vladimir (1994). *Why Do Countries Break Up?* Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Golubović, Zagorka *et al.* (1995). *Društveni karakter i društvene promene*. Beograd: Filip Višnjić i Institut društvenih nauka.
- Goodin, Robert (2006-2008). *Oxford Handbook of Political Sciences*. Oxford University Press.
- Kasapović, Mirjana [ur.] (2007). *Izlazak iz množine*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Klingemann, Hans-Dieter & Dalton, Russel J. [ur.] (2007). *Political Behavior*. Oxford University Press.
- Kopstein, Jeffrey & Lichbach, Mark (2008). *Comparative Politics: Interests, Identities, and Institutions in a Changing Global Order*. Cambridge University Press. (3d edition).
- Lazić, Mladen (1994a). *Sistem i slom*. Beograd: Filip Višnjić.
- Lazić, Mladen [ur.] (1994b). *Razaranje društva*. Beograd: Filip Višnjić.
- Landman, Todd (2003). *Issues and Methods in Comparative Politics*. Routledge.
- Marsh, David & Stoker, Gery (2002). *Theories and Methods in Political Science*. Palgrave.
- Marjanović, Jovan (1996). *Teorija politike*. Beograd: Univerzitet u Beogradu.
- Mankju, Georg (2006). *Osnovi ekonomije*. Beograd: Ekonomski fakultet.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", u: *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, str. 734-749.
- Nash, Kate & Scott, Alan (2001). *The Blackwell Companion to Political Sociology*. Basil Blackwell.
- Naj, Džozef (2006). *Razumevanje međunarodnih sukoba*. Beograd: Stubovi kulture.
- Elster, Jon (2007). *Explaining Social Behavior*. Cambridge University Press.
- Frank, Robert (2006). *Microeconomics and Behavior*. McGraw Hill.
- Frank, Robert & Barnake, Ben (2007). *Economics*. McGraw Hill.
- Pašić, Najdan (1982). "Protivrečan položaj političkih nauka", u: *Političke nauke i praksa socijalističkog samoupravljanja*. Beograd: Centar za marksizam Univerziteta u Beogradu, str. 21-26.
- Pavlović, Dušan (2001). *Akteri i modeli*. Beograd: Samizdat B92.
- Pavlović, Dušan [urednik] (2008). *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji. Godinu dana posle*. Beograd: Službeni glasnik.
- Pavlović, Dušan & Antonić, Slobodan (2007). *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*. Beograd: Službeni glasnik.
- Peters, Guy (2005). *New Institutionalism in Political Science*. Continuum.
- Peters, Guy and Pierre, Jon [ur.] (2007). *Institutionalism*. Sage Publications.
- Rawls, John & Herman, Barbara (2000). *Lectures on the History of Moral Philosophy*. Harvard University Press.
- Sekelj, Laslo (1990). *Jugoslavija, struktura raspadanja*. Beograd: Rad.
- Singer, Piter [ur.] (2004). *Uvod u etiku*. Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Simeunović, Dragan (2002). *Teorija politike. Rider. I deo*. (Bez izdavača.)

- Tadić, Ljubomir (1996). *Nauka o politici*. Beograd: BIGZ.
- Theen, Rold H. W. & Wilson, Frank L. (2004). *Comparative Politics. An Introduction to Seven Countries*. Prentice Hall.
- Weingast, Barry & Wittman, Donald (2006). "The Reach of Political Economy", u: Weingast, Barry & Wittman Donald [ur.] *Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press, str. 3-28.

### **An Outline of the Position of Political Science in Serbia after 1989**

**SUMMARY** The paper lays out an interpretation which could help political science in Serbia to: (a) establish itself as an independent academic discipline with a specific subject matter and method, and (b) get into line with the trends, approaches and methods which are currently predominant in American and European political science, required by the so-called Bologna reform. The paper advances the thesis that the current understanding of political science in Serbia lacks concepts, notions, paradigms and approaches stemming from methodological individualism, rational choice theory, social constructivism and new institutionalism in social sciences. The paper outlines the way in which these concepts and paradigms can be included in the political science curriculum and research.

**KEYWORDS** political science in Serbia, history of political science as a discipline in Serbia, political science and other social sciences



# MNOŽINA, JEDNINA, DVOJINA – RAZLOMAK POLITOLOGIJE: POD KRABULJAMA REVIJE STANJA ZNANOSTI OTVORILO SE NEOČEKIVANO (PRA)PITANJE: FAKULTET ILI POLITIČKA ŠKOLA

**Dag Strpić**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Prethodno priopćenje

Primljeno: siječanj 2009.

**Sažetak** Svjetska znanstvena literatura pokazuje da je *politička znanost* (u "jednini") u takvom statusu već stoljećima, unutar ("množine") *političkih znanosti* koje prethode današnjim *društvenim znanostima*. Unutar kojih je i politologija u trajnoj sinergijskoj "dvojnini". Kao politička znanost među drugim društvenim znanostima, uz blisku suradnju s humanističkim, pa i svim ostalim znanostima. "Izlazak iz množine" za politologiju je stoga moguć samo kao izlazak iz društvenih znanosti, za što Kasapović u osnovi i pledira. To nigdje u svijetu nije trend – jer bi značilo i izlazak iz znanosti uopće. Tako pokazuje znanstvena literatura koju Kasapović ne analizira ili to ne čini po etabliranim znanstvenim pravilima. Kao što ne analizira ni "stanje znanosti" prema uvriježenim pravilima struke i publicističkog žanra – u punom opsegu standardnih grana političke znanosti. Bez takvog opsega dobivamo zapravo "razlomačku" umjesto "jedninske" politologije. Pregled znanosti ne može biti zamijenjen komparativnom analizom politoloških obrazovnih institucija, osobito ne na njihovoj diplomskoj razini. I osobito ne kad je ona istrgnuta iz svoga kompleksnog znanstvenog, povijesnog i društvenog konteksta. Te konteksta "izgradnje institucija". Niti ga mogu zamijeniti ideološke i političke objede kakvima se autorica služi umjesto znanstvenom argumentacijom. Usmjerenost autoričina i uredničina projekta kao politološki ideal konzekventno sugerira stvaranje *de facto* političke škole neke sljedbe umjesto fakulteta političke znanosti kojemu navodno teži. Fakultet na kojemu autorica djeluje može se dalje uspješno razvijati samo intenzivnijim razvojem nacionalne političke znanosti bolje uklopljene u svjetsku. I razvojem međusobno kritičke politologijske znanstvene zajednice. A ne "oslobađanjem" od navodnih "kolonizatora" i "okupatora" iz drugih društvenih i nekih humanističkih znanosti. Razvojem koji bi morao barem zadržati hrvatsku i svjetsku relativnu znanstvenu razinu kakvu Fakultet ima od svojih početaka, kakvu je imala i hrvatska politička znanost od svojih početaka u XVII. i XVIII. stoljeću. Nikako ovakvim projektiranim padom ispod te razine i izlaskom iz zajednice znanosti, pa čak i iz cjeline politologije. Ovako, autorica svjesno ili nesvjesno

sno lažno prikazuje svoju znanost, svoje profesore i kolege te svoj fakultet – kao i njihovu prošlost, aktualne probleme i perspektive. I krivo usmjeruje svoje i naše studente.\*

**Ključne riječi** politička znanost, političke znanosti, politička znanost u jednini, društvene znanosti

Knjigu Mirjane Kasapović kao urednice i prve autorice – uz niz istaknutih suradnika, ali i bez niza očekivanih tema – pod naslovom *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti* (Kasapović 2007) – Hrvatsko politološko društvo prihvatilo je kao predložak “Hrvatskih politoloških razgovora” vođenih u Opatiji 2. 10. 2008. na temu “Stanje i povijest političke znanosti u državama bivše Jugoslavije”.<sup>1</sup> U tim sam “Razgovorima” ocijenio da ta knjiga takvu raspravu više onemogućuje nego što je potiče. Ona i nije toliko analiza koliko, puno prije – indikacija toga stanja. U svom sam izlaganju preuzeo i obvezu šireg obrazlaganja takve teze. Te obvezu potanje analize knjige, a osobito teksta i uređivačke koncepcije Mirjane Kasapović. Uz pregled šire literature o osnovnoj

naslovnoj, podnaslovnoj, ali i uređivačkoj tezi autorice, barem one koju smatram notornom i obveznom za svakoga tko se tom temom želi znanstveno baviti. Prve dvije su, naime, ničim potkrijepljena legitimacija za treću, koja dijelom ima izmišljenu, a svakako nedorađenu podlogu. Iz ne sasvim jasnih, a svakako ne iz prezentiranih razloga.

U ovom članku ograničit ću se ipak samo na elementarno proširenje svojih opatijskih teza. Cjelina teme traži mnogo više prostora i vremena, pa ću je cjelovitije i detaljnije izložiti u posebnoj većoj studiji (ili studijama), u posebnom izdanju. Kao naznaku kamo u tom smislu smjeraju moja razmišljanja čitatelj može uzeti članak *Razvojna politologija i politike razvoja*<sup>2</sup> (Strpić 2009). On se može shvatiti i kao integralno naličje ovoga teksta. I obrnuto.

## I. Jednina i množine političke znanosti

Kako sam već u svom opatijskom polemičkom izlaganju istaknuo, jedva je moguće povjerovati da je stanje hrvat-

\* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta “Država, društvo i političko-ekonomski razvoj” provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

<sup>1</sup> Prije poziva HPD-a da sudjelujem u raspravi o njoj, nije mi bilo poznato da takva knjiga postoji. Dobio sam je i tada tek nakon dugog vremena, jer je zalihom kojim je za izlaganje raspolagao organizator skupa potrošena baš kad sam ja došao na red. Nakon toga nitko se za to zadužen nije usudio tražiti dodatni primjerak baš za mene. Knjigu sam na koncu – za razliku od drugih izlagača na skupu – najprije kupio, ali mi je gotovo istodobno kolega prof. dr. Ivan Grdešić poklonio primjerak koji je jednostavno uzeo kao član Projekta. Stoga sam jedan od tih primjeraka mogao pokloniti svom studentu-demonstratoru, koji nije mogao povjerovati da u knjizi piše ono što ja tvrdim da piše.

<sup>2</sup> Dijelom je komplementaran i tekst *Marx koji nedostaje* (Strpić 2008b). Sva tri teksta pisana su, što paralelno što naizmjenice, tijekom ljeta i jeseni 2008. A tu su i *Množina, jednina, dvojina politologije. Teze* (Strpić 2008a), izlaganje na opatijskim *Razgovorima te Development Politics and Development Policy. Short Points* (Strpić 2009b), izlaganje na dubrovačkoj Konferenciji IPSA-e o javnim politikama, koje ću u približno izvornom obliku nastojati objaviti naknadno.

ske političke znanosti uistinu toliko loše koliko to autoričin uređivački koncept i njezin autorski dio knjige sugeriraju – s teško shvatljivom lakoćom svoga sadašnjeg postojanja. Tu lakoću knjiga kondenzira nadasve u uredničinu uvodnom tekstu. Doduše, nešto u tom stanju ipak mora biti jako loše, inače se takva knjiga ne bi mogla pojaviti. I relativno dugo ostati bez primjerenog reagiranja. Sreća da u njoj ima i niz autorski vrijednih tekstova.

Našoj fakultetskoj znanstvenoj zajednici ne služi na čast da je prvo objavljeno reagiranje došlo iz pera profesora prava (Ivanišević 2008). Stoga smo sada u glupoj situaciji da moramo govoriti o knjizi koju bi čovjek inače doista najradije prešutio (usput, ona je – ili barem njezin dio – hitno uvrštena i u obveznu ispitnu literaturu za studente prve godine Politologije na FPZ-u). Kad se već pojavila ovako uređena, oblikovana i naciljana, mora se o njoj ozbiljno porazgovoriti, da bi se tek nakon toga moglo analizirati stvarno stanje hrvatske politologije – ali usprkos toj knjizi.

1. U svome opatijskom izlaganju autorici sam prigovorio da naslov knjige zdravo za gotovo uzima nepostojeću činjenicu navodnog tavorjenja hrvatske politologije u historijskoj naplavini “množine” iliti “političkih znanosti” kao prethodećih današnjoj politologiji. S tim da je tu množinsku naplavinu politička znanost u svojim dominantnim i najboljim svjetskim verzijama tobože odavno prevladala. To bi moglo biti uvjetno točno jedino za uvijek usporeno promjenljiv kolokvijalni govor i ovlašne naznake o našoj znanosti koje se kroza nj provlače, za isto takve oznake promjena u toj znanosti, ili pak za nazive pojedinih starijih politoloških nastavnih institucija

koji su vezani uz doba kad su osnivane. No nipošto za znanstvenu literaturu.

Relevantna svjetska literatura pokazuje da je naša znanost barem stoljećima “u jednini”. A da je, paralelno, isto tako stoljećima i u barem jednoj “množini”. U jednini je kao *politička znanost* (pod raznim nazivima) u množini *političkih* (danas *društvenih*) i moralnih (danas humanističkih) znanosti.

Doduše, neposredno prije osnivanja Fakulteta političkih nauka Sveučilišta u Zagrebu, netom doneseni *Program SKJ* političku znanost doista naziva “političkim naukama”. Dakle, u množini.<sup>3</sup> No to je društvena i povijesna činjenica koja

<sup>3</sup> No i u jednini. Jer govori i o nužnom “razvijanju društvene i političke nauke” (SKJ, 1958: 1081). Usp. i Prpić (2002: 44-45, fn. 7). Vjerojatno se ovdje mislilo i na sociologiju, pa je stvar manje pogrešna nego što se na prvi pogled čini i nego što traje u interpretaciji M. Kasapović. Ondašnjoj prvoj partijskoj (po nomenklaturi) teorijskoj glavi, Edvardu Kardelju i njegovoj ekipi, nije bilo, a nije ni moralo biti “stalo” do takvih “sitnica”. Riječ je, uostalom, o političkom tekstu za koji ne vrijede tako stroga znanstvena pravila kao za tekst koji ima pretenzija i na znanstvenost. Strogost pravila ondje je nadasve politička, a ne politologijska. Politički, *Program SKJ* bio je važan dokument koji je u jednom svom segmentu naglašavao društvenu potrebu za osnivanjem znanstvenih i sveučilišnih institucija političke i “društvene” znanosti.

Da to politički nije bilo lako provesti, pokazuje činjenica da su se, nakon *Fakulteta političkih nauka Sveučilišta u Zagrebu*, koji je osnovao Sabor SRH, drugdje u Jugoslaviji osnivale mahom “visoke političke škole” izvan univerze. A da je, čak i u Ljubljani, Partija osnovala i dugo čak i formalno “kadrovirala” instituciju koja je danas *Fakulteta za društvene i političke vede*. No taj *Program* samo je historijski važan, nikako znanstveno regulativan kao što je ispalo u tekstu M. Kasapović.

je mogla biti društveno, pa i politički, a možda posredno i pravno regulativna za osnivače našega Fakulteta prije gotovo pola stoljeća. Pomalo je iznenađujuće da to danas još uvijek vrijedi za Mirjanu Kasapović. Ipak bi se svjetska znanstvena literatura morala smatrati relevantnijom.

Upozorimo ovdje na jednu od prvih enciklopedija društvenih znanosti (koja očito uglavnom samo skuplja prašinu na policama knjižnice našega Fakulteta) i koja to jasno pokazuje i za “politik”, “znanost o politici” ili “znanost o državi”, odnosno “državnu znanost”. Kao i za “političke/državne znanosti”, “političke i kameralne znanosti” te za “socijalne” ili “društvene znanosti” – kao nasljednice i nastavljalice “političkih/državnih” (Beckerath 1956: 763-770; Taeuber 1956). Beckerath i njegovi njemački korednici te enciklopedije društvenih znanosti s ponosom se, odmah na donaslovnoj stranici, pozivaju na glasovitu austrijsku enciklopediju državnih znanosti (Conrad 1909-1911, 1924) – čijim se nastavljajima izrijekom smatraju.

---

SKH tada je bio ponešto drugačiji od drugih dijelova SKJ, barem u svome vrhu. Ponajviše zahvaljujući Vladimiru Bakariću i nizu mladih hrvatskih političkih lidera koji su se upravo tih godina profilirali i koji su smatrali da im baš pravi, sveučilišni Fakultet treba ne samo dugoročno nego i odmah – radi znanstvene podloge za hrvatske i jugoslavenske političke bitke u “federiranju federacije” te u velikoj privrednoj i društvenoj reformi koja je slijedila. S Bakarićem je Fakultet kasnije imao i teških problema, jer je – iako je među hrvatskim političarima najviše pridonio njegovu osnivanju – dugo prijetio i njegovim ukidanjem. A povremeno i ukidanjem pojedinih među nama. No u znanstvene posle nije se petljao.

Treće izdanje te klasične bečke enciklopedije također odavna imamo u knjižnici FPZ-a. Što je važno za razdoblja u kojima se do literature nije dolazilo tako lagano kao danas. U doba nastanka toga izdanja Bečko sveučilište sigurno je bilo barem jedno od najboljih na svijetu (Johnston 1993: 73; Strpić 1998: 82-86). Među ostalim i po političkim i kameralnim znanostima. A imalo je najsnažniji i najizravniji upliv na nastanak i početni razvoj političkih i političke znanosti u Hrvatskoj (cf. Pusić 1967; Bayer 1967). I to ne tek od osnivanja *Kraljevske akademije političkih i kameralnih znanosti* u Varaždinu u XVIII. stoljeću – od kojega počinje “institucionalizacija” političke znanosti u Hrvatskoj (a nekmoli tek od sredine XX. stoljeća). Taj je upliv i ranije izrazit. I to kako znanstveni i nastavni tako i upravni, prijevodni i kadrovski (cf. Henfner 1995, 1831). Barem još od (“jedninske”) *Politike* Jurja Križanića iz XVII. stoljeća (Križanić 1997; Križanić 1985; Križanić – Britannica o. l.), bez koje ni danas ne može razumijevanje starije ruske političke i političko-ekonomske tradicije. No baš zato bez njega ne može ni razumijevanje početaka hrvatske političke znanosti (niti političkih znanosti).

Prašinu na našim policama očito uglavnom uzalud skuplja i voluminozni njemački *Handbuch der Politik I-II* (Laband 1912-1913), koji pokazuje nipošto prijezira vrijednu opću utemeljenost, ali i specijalističku razvedenost tadašnje *znanosti o politici* (u jednini) u tadašnjoj množini *političkih/državnih i kameralnih znanosti*. Te su osnove (ne nužno u ovoj ili uopće nekoj enciklopedijskoj verziji) imale najveći sadržajni utjecaj na početke nastave elemenata političke znanosti najprije na Pravnom fakultetu, a od 1962. i na Fakultetu političkih na-



uka Sveučilišta u Zagrebu<sup>4</sup> – koji su se tako izravno i neizravno dijelom nastavili na varaždinske, austrijske i njemačke korijene.

O oba sam početno navedena enciklopedijska izdanja već više puta pisao (npr. Strpić 1998a. i 1998b., 1997, 1997a), a o njima redovito govorim i u svojim svakogodišnjim uvodnim diplomskim predavanjima.<sup>5</sup> Na početku svoga izlaganja u Opatiji 2. 10. 2008. fotokopiju pregnantnog Taeuberova teksta poklonio sam javno koautoru knjige (Kasapović 2007) i moderatoru ovoga dijela rasprave o njoj, prof. dr. Nenadu Zakošek, a preko njega i Mirjani Kasapović. Kad već nisu prije, kao njemački đaci – za razliku od mene kao pretežito engleskog i francuskog – neka ga pročitaju i uvažavaju barem sada.

U samim počecima hrvatske političke znanosti, kao i u počecima našega Fa-

kulteta, američki (ali i engleski) utjecaj bio je puno manji od dominantnih europskih kontinentalnih (cf. Smailagić, isto). No taj bi utjecaj u prvim stoljećima razvoja političke i političkih znanosti u nas tako i tako bio tek zaobilazna, pa i nižerazredna instancija europskog (Haddow 1939; Somit 1967; Crick 1960; Burgess 1882). Do druge polovine XX. stoljeća on se ne bi osobito razlikovao od utjecaja europskih znanstvenih središta, koja su do tada i glavna svjetska. Kasnije je sasvim jasno – iako uobičajeno nešto usporeno – djelovao i u nas.<sup>6</sup> A sa-

<sup>4</sup> Prvoj takvoj fakultetskoj instituciji na europskom Jugoistoku i Istoku uopće. A u Hrvatskoj, prvoj nakon varaždinske Kraljevske akademije političkih i kameralnih znanosti. Čudno je da tako apartna znanstvena, nastavna i društvena povijesna činjenica nije privukla veću analitičku pozornost M. Kasapović.

U počecima razvoja Fakulteta njemački je sadržajni utjecaj u nastavi svoje nositelje imao nadasve u V. Sutliću, A. Pažaninu, D. Rodinu, I. Prpiću, Z. Posavcu, B. Hudoletnjaku, B. Brujić, R. Paviću, H. Burgeru. Danas u N. Zakošek, M. Kasapović i T. Cipeku.

<sup>5</sup> Inzistiram na tome zbog nezaobilaznoga uvodnog razumijevanja razvoja izvorne temeljne političke teorije, političke ekonomije i kameralistike u starijim modernim političkim znanostima te u novoj integralnoj političkoj znanosti unutar suvremenih društvenih znanosti. A i zbog toga što nekako slutim da studentima o tome neće sustavno govoriti gotovo nitko drugi u cijelom tijeku njihova studija.

<sup>6</sup> Henfner (1996, 1831) pokazuje koliko je bilo dugačko vremensko odlaganje britanskoga utjecaja u nas u promjenama političko/društveno-znanstvene paradigme na prijelazu XVIII. stoljeća u XIX. Možemo ga procijeniti na pedesetak godina. (Sličan *time lag* djelovao je tada i kasnije i u američkim znanstvenim promjenama, koje su kaskale za Zapadno- i Srednje-Europskim. A još kasnije i u sporom prenošenju američkih inovacija u npr. Englesku.) To je odlaganje promjena sredinom i osobito u posljednjoj trećini XX. stoljeća u nas bitno smanjeno. U tadašnjoj hrvatskoj političkoj znanosti i društvenim znanostima britanski je i američki utjecaj vrlo brzo bio znatan. Uvodili su ga i preko našega Fakulteta – iako ne frontalno – u prvoj i drugoj generaciji naših i u znanosti nama bliskih profesora nadasve E. Pusić, R. Lang, S. Štampar, I. Kuvačić, V. Stipetić, S. Dabčević-Kučar, M. Hanžeković, A. Dragičević, A. Fiamengo, P. Novosel, J. Županov, D. Šepić, Lj. Boban, I. Babić, I. Perko-Šeparović, Š. Deren-Antoljak, Z. Baletić, R. Vukadinović, Z. Lerotić, I. Šiber. Kasnije osobito I. Padjen, I. Grdešić, pa i D. Strpić. Danas Z. Petak i Z. Kurelić.

Sporiji je bio samo utjecaj na strukturu nastavnih planova Fakulteta. Iskazivao se tu jak otpor uvođenju “američkih” profesionalnih politoloških smjerova studija u devedesetim godinama (po načelu *major-minor* ili *major-major* studentskoga izbora). No te dvije

svim sigurno nikakvih razlika ne bi bilo niti bi moglo biti u shvaćanju “jednine” i “množine” ove znanosti. To pokazuju referentni tekstovi iz istoga razdoblja, kao i analize politoloških zbivanja u Americi na važnom prijelomu XIX. i XX. stoljeća te polovinom dvadesetog (Seligman 1948, 1932; Somit & Tanenhaus 1964, 1967; Crick 1960; Burgess 1882).<sup>7</sup>

stvari, znanost i nastavu, ne treba nekritički miješati. Jer su se smjerovima protivili npr. i neki naši utjecajni “Amerikanci”. Paradoksalno, osobito je slabo i među njima prolazila moja inicijativa za uvođenje “Američkih studija” kao posebnoga smjera. (Američki studiji, za koje smo tada imali američku podršku, osnovani su kasnije u Bugarskoj.) A ne pamtim ni neku osobitu podršku M. Kasapović smjerovima. Vjerojatno “još nije bilo vrijeme”. Kao ni za smjer “Njemačkih studija”, kojemu su se pak usprotivili listom svi “Nijemci” među profesorima. Ta protivljenja ne pokazuju tadašnje “stanje znanosti” ili čak ideologija u nas, nego neko drugo stanje duhova i interesa, s potpuno drugačijim razlozima od rezoniranja u znanstvenim bavljenjima naših znanstvenika. Usput, i grupa naših eksperata koji su tada (1993-1994) predlagali novi nastavni plan, kao i Fakultetsko vijeće nakon toga, i formalno je još onda izrijekom prihvatila jasni “jedninski” profil politologije. No integralni, a ne tek djelomični, “razlomčaki”.

Želio bih iskoristiti ovu prigodu i posebno zahvaliti pokojnoj profesorici dr. Štefci Deren-Antoljak na iznimnoj energiji u našoj onodobnoj svjetskoj sveučilišnoj komunikaciji. Bez nje i prof. dr. Ivana Padjena posao na tom prijedlogu novoga nastavnoga plana u tadašnjim uvjetima ne bi bilo moguće obaviti na takvoj razini svjetski usporedive kvalitete. O kojoj je tada ponovno ovisio možda i opstanak našega Fakulteta.

<sup>7</sup> Struktura političke znanosti koja se u *Enciklopediji* Seligmana i dr. (1948, 1932) prikazuje preko pojmova *Polity*, *Politics*, *State/Society*, *Government*, *Policy* bila je i ostaje stan-

Mirjana Kasapović upozorava nas i na gotovo “tragičnu” povezanost hrvatskog dvadesetostoljetnog ponovnog oživljavanja institucionalizacije političke znanosti – s francuskom tradicijom. Stoga ne bi bilo zgoroga zaviriti u povijest djelovanja već pomalo zamrle, ali još životareće Francuske akademije moralnih i političkih znanosti (<http://www.academie-francaise.fr/academie-des-sciences-morales-et-politiques>) s njezinom *Revue des sciences morales et politiques*, koja izlazi više od 150 godina. Ona je

dardnom kako u političkoj znanosti kao dijelu političkih znanosti tako i u njoj kao dijelu društvenih znanosti (cf. i Laband 1912-1913). Različiti mogu biti samo naglasci i relativni opsezi, ovisno o znanstvenim sklonostima i bavljenjima. No razumjeti cijeli taj opseg iz nekoga preuskoga njegova dijela – Sizifov je posao. Ne možete svoje bavljenje suziti, recimo, na bavljenje političkim strankama iz aspekta odlučivanja, izbora i komparativnih izbornih modela, pa očekivati da ćete na toj osnovi shvatiti što je politička znanost. Pa niti što je politika. U konačnici, krivo ćete interpretirati relevantne činjenice svoga najužega područja bavljenja. A pogrešno ćete utvrđivati i koje su vam činjenice istraživački relevantne. Na koncu, dogodit će vam se i da s neobičnim pomacima u viđenju izabirete i same probleme koje ćete istraživati i rješavati. Do toga da, ekstremno, oni mogu biti i potpuno izmišljeni. Kao u naslovu *Izlaska...* (Kasapović 2007). A mnogo gdje i u uredničnu autorskom tekstu.

Ta struktura u osnovnim obrisima nije bila bitno različita u političkim znanostima i politici/znanosti o politici u njihovoj matrici. Čak ni prije njezina modernog sustavnog teorijskog reutemeljitelja Thomasa Hobbesa. Cf. npr. za Italiju Machiavelli (Grubiša 1998), Za Francusku Bodin (Lalović 2002a, 1576-1577). Za Englesku Hales (1893, 1581, 1549). A za Njemačku Althusius (1603, 1610). Usp. i Goldsmith (1966).

zapravo, u približnim hrvatskim terminima, izvorno razred za humanističke i društvene znanosti koji uključuje i političku znanost. Klasično je djelo te, s punim pravom možemo kazati, znanstvene kulture (koju M. Kasapović tako zdušno prezire) – jedne od nosivih svjetskih znanstvenih, pa i politoloških nacionalnih kultura – *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale* Paula Janeta (Janet 1924; A. 1887). U njoj je značajan i Janetov prikaz Tocquevilleova XIX. stoljeća u francuskoj političkoj znanosti (Janet 1861), bez čijeg doprinosa ni danas nije moguće razumjeti ni Francusku ni Ameriku. A i Deratheova analiza političke znanosti (sve u “jednini”) Rousseauova XVIII. stoljeća – paralelnog britanskog Mandevilleovu, Humeovu i Smithovu stoljeću – bez kojega nije moguće proniknuti u političke aspekte Moderne u cjelini (Derathé 1950), osobito njezinih političkih inovacija.

Kako ta, za M. Kasapović očito arheološka znanost u arheološkoj znanstvenoj obitelji, s punim pravom i u novom znanstveno-obiteljskom kontekstu i danas nosi naziv političke (u jednini) i uvijek iznova donosi nova razumijevanja aktualnih znanstvenih problema – sjajno pokazuje njezin dugogodišnji kolega prof. dr. Dragutin Lalović (Lalović 2006, 2008, 2002, 2002a, 2005, 2005a, 1986). Bez poznavanja velikih antičkih i medievalnih klasičnih te modernih klasičnih političkih ideja, teorija i povijesti velikih kultura i nacija, pa i francuske političko-znanstvene kulture,<sup>8</sup> nije moguće razumjeti (ni pretežno teorijski ni pretežno empirijski) ni njihovu ni našu suvremenost. Ni europsku ni američku.

<sup>8</sup> Tu kulturu, kao ni političku znanost, ne treba vezivati samo uz djelovanje diplomiranih politologa. Ni u Francuskoj ni drugdje.

Ponajmanje komparativno. Ponajmanje na FPZ-u u Zagrebu, gdje je nastava u počecima Fakulteta nastavno-planski strukturirana po francuskim uzorima (Smailagić 1964).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> To nije suprotno Prpićevim tvrdnjama (Kasapović 2007) o prevladavajućem početnom njemačkom utjecaju na nastavu u nas. Njemački utjecaj prevladavao je u znatnom dijelu početnih nastavnih sadržaja (koje autori knjige nisu analizirali, kao ni znanstveni rad nastavnika FPZ-a), a francuski u strukturi prvoga nastavnoga plana. Nažalost, suprotno ocjenama M. Kasapović – ne znam čime osnovanim – francuskog je utjecaja na rad Fakulteta u nastavi i znanosti bilo zapravo jako malo. Jedino za N. Smailagića nekad davno, te za D. Lalovića danas, možemo s punim pravom tvrditi da su bili francuski đaci. Tek eventualno tu bismo mogli pribrojiti i našega prvog dekana dr. Leona Gerškovića, dijelom V. Sutlića, Z. Posavca, Z. Baletića, T. Martinić, pomalo i D. Strpića na Fakultetu, a u hrvatskoj političkoj znanosti izvan Fakulteta tu bi još vjerojatno spadao i pravnik Smiljko Sokol – po doktoratu.

Rezimativno, francuski je utjecaj velik po prvom nastavnom planu. Njemački po profilu vodećih nastavnika. No po brojnosti, zapravo iznenađuje grupa nastavnika koja nam je prenosila osobito američka, a donekle i engleska znanstvena iskustva. Oni su u povijesti Fakulteta ne samo danas nego i u njegovih prvih deset godina – najbrojniji.

Program Političke ekonomije kakvu sam ja studirao (1965-1966) na prvoj godini, kod profesora Baletića, bio je vrlo sličan francuskim i engleskim programima toga doba, a predavanja su bila vrhunski koncipirana, prema Hicksu, s tada inače standardnim silabusom iz političke ekonomije u kombinaciji Marxa i Keynesa (cf. Baletić 1972). Kao mladi asistent (u prvoj mi je generaciji studentica bila baš M. Kasapović) tražio sam 1975. odmah od svoga profesora, pokojnog dr. Ive Brkljačića, da uvedemo seminar iz Marxova *Kapitala* – što inače nije bio običaj. Čuo sam,

Dakle, što vrijedi za znanost, u osnovi vrijedi i za najbolje studije političke znanosti, pa i za studij na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (iako ih ne treba poistovjećivati, a osobito ne treba iz strukture dodiplomskih nastavnih planova<sup>10</sup> – zaključivati o zna-

naime, od starijih studenata, da je prvim generacijama politologa prof. dr. Adolf Dragičević iz Marxa držao vrhunska predavanja. On je, recimo, bio marksist – a u to doba bio je poznat nadasve po elaboriranju velike privredne reforme u Jugoslaviji te kasnije i po analizama znanstveno-tehnologijske revolucije u svijetu. Kada sam u osamdesetim godinama stjecajem okolnosti i prije doktorata relativno samostalno određivao literaturu za političku ekonomiju I-II, na prvoj i drugoj godini studija, uveo sam literaturu koja je (a da to nisam znao) bila gotovo identična istodobnim talijanskim politologijskim političkim ekonomijama. Moji će se tadašnji studenti sjetiti da su u literaturi imali Samuelsona, J. Robinson, Schumpetera, Smitha, Ricarda, Marxa (*Kapital*), Webera (*Privreda i društvo*), Mandela (*Kasni kapitalizam*), Keynesa, Sraffu, Galbraitha, Hayeka, Friedmana, Servant-Schreibera, Wallersteina. Utjecaji su tu bili izbalansirani, a najjači su bili američki, engleski, njemački, francuski, talijanski i austrijski. Naš je Fakultet tada sigurno bio bolji od bilo kojeg istodobnog studija političke znanosti u Austriji, zemlji podrijetla naše davne politološke tradicije.

<sup>10</sup> Iz nastavnoga se plana nikako ne može zaključiti od koga se u slučaju moje generacije (i njoj bliskih) studenata politologije koliko i što moglo naučiti. Ja sam, recimo, o znanosti uopće najviše naučio od Sutlića, Rodina, Županova i Hudoletnjaka. O povezanosti umjetnosti, znanosti i politike od Vjerana Zuppe (uglavnom kasnije), koji je tada dolazio na Sutlićeva predavanja. O političkoj znanosti najviše sam naučio od Smailagića, Prpića, Pažanina, Pusića (koga smatram i svojim profesorom), Pavića, Vukadinovića, Š. Deren-Antoljak, I. Perko, Mratovića, Čaldarovića, Po-

nosti). Zato to načelno i moraju biti pravi sveučilišni studiji.

savca. No i od svojih kolega iz generacije, Lalovića, Padjena (najprije kao studenta prava, a zatim i kolege profesora na FPZ-u) i kolege studenta Darka Kolibaša, te kasnije od svoga nekadašnjeg sjajnog studenta, a danas mlađeg kolege Petaka. U političkoj ekonomiji najviše sam profitirao od Rikarda Langa (doktorskog mentora) te Baletića i Dragičevića. No kasnije i od sjajnih svojih studenata Zdravka Petaka, Bojana Bilića, Arona Hrelje, Davora Stipetića, Marka Grdešića, sada i Ive Radkovića. Možda je i od mene i od moje i drugih generacija politologa kao studenata također netko nešto naučio. U razumijevanju politike najviše su mi pomogli povjesničari Lovrenčić, Lj. Boban i Bilandžić te političar Bakarić. U sveučilišnoj zajednici puno sam naučio od D. Pejovića (filozofija), M. Gross (povijest), R. Bičanića, V. Stipetića, J. Sirotkovića (ekonomija), A. Wertheimer-Baletić (demografija), I. Vinskog (statistika i razvoj), Kuvačića (sociologija), G. Petrovića (engleski empirizam i logika), Z. Malića (polonistika), T. Šagi-Bunića (teologija), V. Paara (fizika), P. Biljanovića (elektronika i razvoj), H. Turkovića (film i američka filozofija pragmatizma), S. Langa (javno zdravlje), mr. ing. M. Melčića (tehnologija), ing. B. Malade (kompjutori i razvoj). U novinama od Marka Grčića, Maria Bošnjaka i Inoslava Beškera (hrvatski jezik, kultura i mediji). U literaturi od Krleže (ne u osobnom kontaktu, ali u sredini pod njegovim velikim utjecajem) te barbe Ranka Marinkovića – moje literarne i osobne veze s Visom i Komizom za vječnost. Hvala im svima.

A vi sad procijenite, da vam to nisam napisao, koliko bi vam u razumijevanju mogla studija i studija moje generacije pomogao popis predmeta koje sam polagao. Kvalitetu studija određuju najviše nastavnici i njihov znanstveni rad, ali ne samo zaposlenici Fakulteta i ne samo njegovi gosti. Studira se na Sveučilištu. Na studij djeluje i druga infrastruktura koja je studentima na raspolaganju. Mojim su generaciji bili formativno važni *Studentski*

Samo takva dvostruka pripadnost, pripadnost i jednini i množini znanosti, mogla je i može pružiti i razvijati znanstvene temelje i dosege svake pojedinačne znanosti i znanosti uopće. Ta “dvojina” vrijedi za svaku znanost, pa i za političku znanost. Izvan znanstvene obitelji, od “okupacije” drugih znanosti “oslobodena” pojedina znanost mora se pretvarati u izvanznanstvenu struku. U pravilu neuspješnu. Jer i struke, osim u obavljanju sasvim jednostavnih poslova, da bi bile uspješne – trebaju pravu znanstvenu podlogu. U najmanju ruku, to se dosad uvijek tako odvijalo. Svuda u svijetu. Ako netko ima drugačiji uvid ili ideju, najmanje što mora učiniti jest da je nečim transparentno utemelji i obrazloži.

Zasad se o znanosti u svjetskoj politologijskoj literaturi standardno zaključuje primarno iz znanstvenih djela i, sekundarno, iz njihova akademskog i društvenog povijesnog konteksta, a nikako prvenstveno iz dodiplomskih nastavnih planova. Osobito ne navlastito iz nečijeg osobnog studentskog indeksa i popisa kolegija u njemu.

## II. Optužbe razlomačke politologije

2. Prigovorio sam, zatim, da podnaslovu knjige ne odgovara njezin sadržaj. Ili, ako se u autoričinu shvaćanju polito-

---

*list i Savez studenata, ali i fakultetski studentski časopis Politolog. I druge novine i časopisi, poput Omladinskog tjednika, Tla, Pitanja. Zatim cjelokupna tadašnja zagrebačka, hrvatska i jugoslavenska, pa i svjetska sredina u kojoj smo rasli i razvijali se. Zato se analiza čimbenika koji djeluju na Fakultetu mora povezati s cjelinom Sveučilišta, kulturom, gradom, zemljom, vremenom. Zato je politička, znanstvena, intelektualna i kulturna povijest tako važna za ovu vrst analize. A za novu instituciju ili instituciju koja se radikalno mijenja – i tzv. “izgradnja institucija”.*

logije naša znanost možda i može svesti na granska istraživanja političkoga sustava i javnih politika (uz još nekoliko ograna), onda bi to, kao upravo fantastična “inovacija”, zavređivalo i neko obrazloženje u njezinu uvodnome tekstu. Takvoga obrazloženja, kao ni adekvatnog obrazloženja naslova, u tekstu nema. Iako je literatura o “stanjima znanosti” u suvremenim nacionalnim politologijama, pa i o stanju recentne političke znanosti u svijetu u cjelini, danas već relativno bogata. U toj su literaturi razvijeni fiksni parametri istraživanja i prikazivanja naše znanosti, koje ova knjiga ne respektira ni u jednoj njihovoj inačici. Niti barem u nekim naznakama obrazlaže zašto ih ne respektira i na čemu temelji svoju “inovaciju”.

Već su suvremeno klasični u toj literaturi o stanju znanosti zbornički prikazi Greensteina i Polsbyja (1975), A. Finifter (1983, 1993), Goodina i Klingemana (1996). O njima i drugima pisao sam među ostalim i prije deset godina u *Promjeni* (1998), ali i prije toga u više članaka. A najnovije je u tom sada već žanru – deset knjiga *The Oxford Handbook of Political Science* (2006-2008), gdje je naša znanost viđena kroz deset grana i puno više značajnih ograna. Te su grane (po ovoj uvjetnoj podjeli): 1. politička teorija, 2. političke institucije, 3. političko ponašanje, 4. komparativna politika, 5. pravo i politika, 6. javne politike, 7. politička ekonomija, 8. međunarodni odnosi, 9. politička metodologija, 10. kontekstualna politička analiza.<sup>11</sup> Ova posljednja (Goodin 2006)

---

<sup>11</sup> Takve podjele ne treba apsolutizirati ili dogmatizirati, ali niti potpuno zanemarivati kako se to čini u knjizi M. Kasapović. Često se, recimo, znaju u detaljima razlikovati podjele APSA-e i IPSA-e, EU-konzorcija PS itd.

ističe politološke analitičke pristupe karakteristično vezane uz cjelinu društvenih i humanističkih znanosti: napose filozofiju, psihologiju, ideje, kulturu, povijest, lokalizaciju, populaciju, tehnologiju, te kombiniranje i sraz “staroga i novoga”. Prethodna (Box-Steffensmeier 2008) većinom se temelji na metodologiji društvenih znanosti u cjelini (jer im politologija jasno pripada, a nije od njih “okupirana”) te na kombiniranju kvantitativnih i kvalitativnih metoda. Sve potpuno obratno od jednostranosti neobrazložene konceptualne “inovacije” Mirjane Kasapović. Ta je “inovacija” puno sličnija donedavnoj shemi hrvatskog Ministarstva znanosti (ugrubo, ili poljepšano: teorijska, vanjska i unutar-

---

Kao i pojedinih relevantnih djela u svjetskoj literaturi (cf. Strpić 1998a). No te razlike nikad ne idu do redukcije politologije na 1/3, 1/4 ili 1/5 njezina punoga granskog opsega. Možemo sa standardno prihvaćenim podjelama i polemizirati, ali ih ne možemo ignorirati. Mene, recimo, nitko ne može uvjeriti da politička znanost može bez političke povijesti ili političke komunikacije, a mislim da bi joj i danas dobro došla neka vrst publicistike kao grana ili ogranak. No uvijek bih isticao da je to osobno mišljenje, s objektivnim argumentima, ali ipak manjinsko ili pojedinačno. Međutim, jedna je stvar rasprava o tome je li nešto posebna grana ili nije, a sasvim druga mogu li dvije-tri grane biti smatrane pravom cjelinom ili čak samom “jezgrom” politologije.

Cjelina politologije povijesno i znanstveno proizvodi te grane. Ne obrnuto, iako joj svaka značajno pridonosi. One su samostalne, ali nisu o toj cjelini neovisne. Kad ih već proizvede, i cjelina politologije postaje o svojim granama jako ovisna. Najčešće se radi o ireverzibilnom procesu. Koji se može mijenjati, ali samo daljnjim znanstvenim radom i razvojem. Nikako političkim ili kakvim drugim nasiljem.

nja politika)<sup>12</sup> te nekim simplicističkim shematizmima nekih dijelova ili pravaca baš *politike* XIX. stoljeća (od koje bismo se, kao, htjeli emancipirati) – nego najnovijim trendovima svjetske političke znanosti.

Čudno je da su ti trendovi neusporedivo bolje ocrtani u popisu *Literature* autoričina teksta nego u samome tekstu – u kojemu ih praktički nema. Ili su mu zaključci potpuno suprotni od onih koje sugerira dobar dio literature. Kao da je tekst pisala jednom, a literaturu popisivala nekom drugom rukom.

3. Moj treći prigovor mogao bi se rezimirati kao zaključak da autorica, po svemu sudeći, i nije bila znanstveno zainteresirana za ove dvije apartne teme u suvremenim politološkim raspravama. Nego da neutemeljene zaključke uz njih vezane treba iz legitimacijskih razloga. Trebaju joj strateški. Za neki projekt djelovanja koji se vjerojatno krije iza ovoga publicističkoga pothvata. Riječ je dakle, već po naslovu i podnaslovu sudeći, ako se dovedu u relaciju sa sadržajem – nasdasve o djelatno manipulativnom, a ne o znanstvenom projektu. Koji se tiče današnjeg i budućeg Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (ili možda neke nove konkurentске institucije), a ne političke znanosti u Hrvatskoj. Pa se ne tiče osobito čak ni prošlosti Fakulteta, koja je pokupila najviše invektivna naše uvodničarke.

Po svemu sudeći, riječ je o projektu kojemu treba diskvalificiranje i upravo

---

<sup>12</sup> Cf. Strpić (1998: 169-174), u povodu tadašnje administrativne podjele politologije na grane koju je nasilno izvršilo Ministarstvo znanosti, a zbog koje je Fakultet uputio protestno pismo s potpisom tadašnjeg dekana, danas akademika, prof. dr. Zvonka Posavca.

difamiranje povijesti i stanovitog broja (i teorijske vrste) nastavnika toga fakulteta radi nekakvoga u tekstu zatajenog predstojećeg poduzetničkog pothvata. Jedino je tako moguće objasniti zašto se knjiga u svome strateškome uvodnome dijelu usprkos naslovu i podnaslovu uopće ne bavi ni problemima navedene “množine” niti onima “jednine” ove znanosti, a u svom strateškom usmjerenju niti znanosti uopće, nego se bavi samo Fakultetom političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Bavi se iz nužnoga znanstvenog konteksta potpuno istrgnutim aspektom njegove povijesti, a ne poviješću političke znanosti u Hrvatskoj, koja je od povijesti Fakulteta puno dulja i šira. Te, na koncu, ne samo da tu posljednju povijest, koliko je u proizvoljno izabranim naznakama u knjizi uopće ima, drži dosljedno istrgnutom iz društvenog konteksta vremena u kojem se odvijala. Nego je čak i u analizi unutarfakultetskog razvitka usmjerena samo na aspekt toga razvoja, koji zapravo eventualno tek ilustrativno može potvrditi iskonstruiranu tezu. A uopće ne može pokazati kakav je to fakultet bio i kakav danas jest. Pa ni kakav bi sve još mogao biti.

Kada se u knjizi i napose u njezinoj uvodnoj studiji “o stanju znanosti” uopće ne govori iole temeljitije o znanstvenim radovima ni znanstvenom djelovanju znanstvene zajednice o kojoj je navodno riječ (osim o nekoliko “definicija” istrgnutih iz konteksta brojnih fakultetskih rasprava), nego se iz nominalno “nepolitološke” strukture nastavnih planova nadasve poantira navodno dominantno svjetonazorsko opredjeljenje nastavnika u dijelu njegove povijesti, onda ne čudi da joj je glavna zamjerka povijesti toga djelovanja nepostojanje drugog svjetonazorskog opredjeljenja, za koje autorica vjeruje da mu sama pripada. Kad ima

apriornu, a ničim utemeljenu konstrukciju “množine” i “jednine”, onda također ne može čuditi potpuno proizvoljno uvrštavanje nastavnih predmeta u jedninske i množinske kućice koje bi trebale tobože “empirijski” potvrditi množinsku znanstvenu i jednomnu svjetonazorsku političku “okupaciju” Fakulteta kroz veći dio njegove povijesti. Ili sve do danas. A pritom se uopće ne govori o stvarnoj nastavi i stvarnom studiju, kao što se nije govorilo o stvarnoj znanosti i stvarnom znanstvenom djelovanju. Iako je autorica komparatist po novijem stručnom djelovanju, u takvoj situaciji nije čudo da u njezinu tekstu nema pravih komparacija gotovo ničega bitnoga među onim o čemu piše, jer nema ni sustavno izvedenih i kontekstuiranih podataka koji bi se istraživali i komparirali.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Toga ima u dva teksta koja su se držala pravila žanra i pokušala pokazati stanje znanosti na područjima političkog sustava i javnih politika kao grana politologije, autora prof. dr. Nenada Zakošeka i prof. dr. Zdravka Petaka (kao i u nekim tekstovima koji nisu zahvatili cijele grane, kako bi ta pravila inače nalažala). Također i u komparativnom prikazu institucija diplomiranih politologa mr. Ane Petek i mr. Krešimira Petkovića. Potonji su, međutim, korektno napomenuli da su im elementi i metoda kompariranja zadani od voditeljice projekta (Petek i Petković, u: Kasapović 2007: 295fn). No i u tako zadanom okviru autori diskretno spominju (inače notornu činjenicu) da struktura predmeta kompariranih svjetskih departmana političke znanosti ne pokazuje stvarnu sliku stvarnoga studija na njima, jer studenti svuda imaju obvezu upisati stanoviti broj predmeta s drugih departmana (isto). Stoga stvarni profil studija nigdje nije razumljiv bez njegova režima studiranja. Na fakultetski, a ne departmanski organiziranim sveučilištima taj je izbor djelom uveden u popis predmeta, a dijelom ga također treba pripitati analizom onoga što se

Shvaćanje političke znanosti kakvo ovdje zastupa M. Kasapović, dakle, nije jedninsko – nego je razlomačko. Ona

konačno stvarno studira. Kroz silabuse predmeta, literaturu, znanstveni rad profesora, birane predmete izvan izabranog studija, pa i fakulteta. Također, struktura političke znanosti i profiliranje politoloških struka u eminentnim svjetskim politologijama mnogo se preciznije i lakše vide iz strukture diplomskih i poslijediplomskih studija nego iz dodiplomskih.

Kad sam prije petnaestak godina vodio fakultetsku ekspertnu grupu za izradu tadašnjeg novog nastavnog plana FPZ-a (Strpić 1994), posjetio nas je Kenneth Janda, jedan od tadašnjih svjetskih uglednika naše znanosti, osobito za američku politiku i komparativne političke stranke, profesor čikaškog North Western University. Nakon što smo mu predložili tada predloženi novi nastavni plan FPZN-a (isto) te prikazali područja bavljenja nastavnika, iznenadio nas je tvrdnjom da smo predložili i da donekle već imamo strukturu vrlo sličnu čikaškoj (ako se u nju uključe veze departmana političke znanosti s drugim sveučilišnim departmanima, napose sa žurnalizmom – s kojim je DPS na Northwesternu imao poseban ugovor o povezivanju nastave).

Slično se izjasnio i kasniji inozemni (anonični, vjerojatno američki) recenzent službeno prihvaćenog fakultetskog prijedloga nastavnoga plana i programa (da je “na takvom studiju i on studirao”).

Na Kongresu IPSEA-e u Durbanu, tada još mladi politolozi, a danas profesori, dr. Zdravko Petak i dr. Zoran Kurelić, susreli su se s velikim njemačkim i svjetskim politologom Hans-Dieterom Klingemanom (Goodin & Klingeman 1996; Dalton & Klingeman 2007). Po Petakovu svjedočenju, pokušali su mu nekako objasniti iz kakve male zemlje i s kakvog malog fakulteta dolaze. No čim su spomenuli Zagreb, Klingeman se oduševio: “Pa to je u bivšoj Jugoslaviji bio sjajan fakultet! Kakav je sada?” Raspitivao se i za njemu

bi rado da se politička znanost bavi, po prilici, strukturalno tek jednom petinom svojih uobičajenih sadržaja. I da se

poznate tadašnje profesore, poput dr. Ivana Prpića i drugih.

Kakav je naš fakultet, najbolje pokazuju – i nekada i sada – naši dobri studenti koji u sveučilišnoj komunikaciji s kolegama iz drugih znanosti te u međunarodnoj komunikaciji i na studijskim boravcima u inozemstvu uvijek barem drže korak s “konkurencijom” i ostvaruju vrijedne suradnje. Nekada je takva bila i mlada Mirjana Kasapović, koja je posla na doškolovanje k prof. Nohlenu, za istraživanja komparativnih izbornih modela. Što se u međuvremenu dogodilo, nije mi baš do kraja jasno.

Jasno je tek da kasna Mirjana Kasapović smatra da taj Fakultet nije valjao jer je bio marksistički. Ma što to značilo (cf. npr. Strpić 1984, 1985). I koloniziran od društvenih i nekih humanističkih znanosti (što god to trebalo značiti). Naveli smo ovdje neka suprotna mišljenja koja sigurno nisu pozitivna iz ta dva razloga. Nego je, u najmanju ruku, nešto drugo činilo da ti ljudi o njemu imaju dobro mišljenje.

Za u počecima Fakulteta najutjecajnije, Sutlića i Smailagića, prije biste mogli kazati da je stari Vanja bio hajdegerijanac i ničanac, iako je dugo bio u kritičkom dijalogu s Marcuseom i rado bi uzeo novce i status nekog sveučilišnog studija Marxa – “pod znamenom” marksizma. Nerkez je pak bio nadasve danteovac, a zatim i prudinist, makijavelist te ironični ne-lenjinist. Prpić, Rodin, Pažanin – svakako su bili znalci Hegela i Marxa. No to nikako nije isto. Prpić je – nadasve samosvojan. Rodin je i igrač staklenih perli s Luhmanom i Schmidtom. Pažanin – aristotelijanac šlukovskoga tipa, Posavec – pravi Starograk u suvremenoj teoriji demokracije, Hudoletnjak – slojterdikovac. Utemeljitelje osnovnih grana i ogranaka političke znanosti u nas, poput J. Županova, P. Novosela, R. Pavića, Š. Deren-Antoljak, D. Šepića, R. Vukadinovića, I. Perko-Šeparović, Z. Baletića,



tako predaje. Čak i pod upitnom pretpostavkom da se u toj petini krije meritorna “jezgra” političke znanosti, kako li bi takva “jezgra” izgledala bez četiri petine svojih standardnih “ambijentirajućih” grana, njihovih kompetencija i sadržaja? Svoju iziritiranost društvenim znanostima koje desetljećima navodno vrše “okupaciju” Fakulteta (a kojima, inače, u naše ime valjda bez griznje savjesti predsjedda u sveučilišnom područnom vijeću), M. Kasapović ovdje je bez dodatnih obrazlaganja prenijela i na dijelove političke znanosti kojima ne vlada (ili vrlo uspješno krije da njima vlada). Na nesreću, to su većinom dijelovi naše znanosti koje očito nije moguće izostaviti, a da ona uopće ostane znanost.

Ni političkoga sustava<sup>14</sup> ni komparativne politike kao znanstvenih grana cje-

---

I. Šibera, Z. Lerotića, I. Padjena, D. Lalovića, I. Grdešića, D. Grubiše, V. Vujčića, N. Zakoška, Z. Petaka, Z. Kurelića, T. Cipeka, S. Tatalovića, V. Cvrtile, pa i same M. Kasapović – doista je smiješno i čak skandalozno okarakterizirati nadasve ili uopće kao marksiste. No upravo da su to i bili ili jesu, iako velikom većinom doista nisu, ne bi se radilo ni o čemu nelegitimnom u političkoj znanosti. Bitno je jesu li bili dobri znanstvenici i profesori. A bili su i jesu, ne samo po mome sudu – što izvrsni, što vrlo dobri i dobri. Svatko barem na svome području. Ne mogu se, na primjeru drugih institucija i znanstvenih grupacija (Kukoč 1998; Sesardić 2008), bez poznavanja i razumijevanja znanstvenih podataka – olako širiti besprizivni sudovi na druge i o drugima. A ako ćemo već o marksistima (teorijskim, dakako!), gdje bi nam bio kraj da smo na Fakultetu doista imali nekog Blocha, Lukacsa, Marcusea, Gramscija, Langea ili pak mladoga Habermasa. No, eto, nismo.

<sup>14</sup> “Politički sustav”, doduše, u ovoj najnovijoj referentnoj (uvjetnoj) podjeli političke znanosti na grane i dio ogranaka nije naveden kao posebna grana (ili nije “dobio” posebnu

lovite političke znanosti nema i ne može biti bez vrlo temeljite političke teorije (cf. npr. Box-Steffensmeier 2008; Dryzek *et al.* 2006; Rhodes *et al.* 2006; Boix & Stokes 2007). Povijesti pojedinih problema političkoga sustava i komparativne politike, ili pak povijesti političke znanosti i pojedinih njezinih znanstvenih institucija – ne može biti bez uvažavanja i poznavanja relevantne cjelovite političke, društvene, kulturne i intelektualne povijesti koja čini nužan kontekst njihova razumijevanja (cf. npr. Goodin & Tilly 2006). To ne znači da svatko tko se njima bavi mora biti i dobar politički teoretičar. Ili dobar politički povjesničar. No ako to netko nije niti želi biti, niti pak želi aktivno znanstveno surađivati s onima koji to jesu – znači da se taj onda mora ograničiti na uske niše bavljenja u ograncima svojih grana za koje se osposobio, ne upuštajući se u izlete koji traže mnogo cjelovitije poznavanje politologije. Pa i susjednih društvenih i humanističkih znanosti. Ako se pak takvo usko bavljenje politikom i političkim problemima želi proglasiti novom cjelovitom politologijom, mora se ukazati da je to tek stručno, tek parcijalno, tek “razlomačko” bavljenje politikom. Ili isto takvom politikologijom (neka se

---

knjigu). Dijelom je pokriven, kako se uobičajilo, u “Komparativnoj politici”. Time, dakako, važnost nacionalne politike za cjelinu političke znanosti nije ništa manja. Ni u teorijskom ni u nacionalno-empirijskom aspektu. Njoj se samo iz uvida ove skupine iznimno uglednih autora političke i društvenih znanosti pristupa na malo drugačiji način nego u doba klimaksa bihevioralne revolucije. A nakon svjetske krize, koja je u punom zamahu, pristupat će joj se još drugačije. No time će ova moja teza, uvjeren sam, samo dobiti na snazi i empirijskoj provjerljivosti (cf. Strpić 2009, 2009a).

naši susjedi ne uvrijede). S istim takvim nepouzdanim, djelomičnim politološkim rezultatima.

U uskim nišama bavljenja može se biti dobar i na osnovi naučenih znanstvenih procedura. No ne i šire od toga. Ili obrnuto, ako netko želi širiti domete svojih istraživačkih i eksplanatornih kompetencija, onda na njima mora i šire znanstveno raditi. Nije dosta praviti se da ih čovjek postiže ili "ima" naprosto na temelju profesorske titule ili na osnovi godina provedenih na Fakultetu.

U znanstvenim zajednicama kojima međusobna kolegijalna (dakle argumentirana i utemeljena) kritičnost znanstvenika nije jača strana, a takva je, čini se, i naša – barem u nekim svojim dijelovima – takvo ponašanje često prolazi do nekog većeg ekscesa. A takav se dogodio u ovom slučaju. Profesorica dr. Mirjana Kasapović sigurno je jedan od boljih pripadnika te zajednice. Na dijelu područja politologije kojim vlada. No taj, iako razmjerno opsežan – nije jako širok. I sigurno ne obuhvaća političku teoriju ni političku povijest, pa ni izgradnju institucija, sa svim zahtjevima koje one nose. Kad ju je ambicija ponijela na izricanje apodiktičkih sudova o cjelini naše znanosti i o njezinoj povijesti, preko povijesti FPZ-a u Zagrebu, pokazalo se da za takve sudove nije priskrbila odgovarajuću standardnu ni empirijsku, niti uopće analitičku podlogu. Vjerojatno ne zato što to uopće ne bi mogla, nego zato što bi to tražilo previše rada i truda od onih politoloških vrsta za koje je valda ocijenila da joj ni u ovom slučaju nisu potrebne.

Otuda sve poante ove uvodne studije više sličje slabo utemeljenom optužnom prijedlogu po Foucaultovim obrascima (kaznionica, tvornica, škola, bolnica) – i još slabijem pred-projektu nužne popravne ustanove namijenjene unaprijed

osuđenom optuženiku – nego uvodu u nekakvo znanstveno istraživanje. A još manje uvodu u prezentaciju rezultata takvog istraživanja.

### III. Opatijska rasprava i razlomačke invektive

4. Iako je prethodni sažetak<sup>15</sup> moga izlaganja bio predan na vrijeme (nekoliko mjeseci prije skupa), iako je pri-

<sup>15</sup> Evo teksta toga Sažetka (izlaganja pod naslovom *Množina, jednina i dvojina politologije*): "Politologija iz množine u jedninu? Teško. U jednini, moguće je tek osrednje stručno analitičko ili publicističko bavljenje politikom. Politička znanost je nadasve znanost. Ili disciplina učenosti, ako ćemo se praviti Englezima. Stoga je uvijek i u množini. Množini znanosti, društvenih i humanističkih znanosti. U društvenim znanostima, uvijek bliska pravu, sociologiji, ekonomiji. U humanističkim, osobito filozofiji i povijesti. Ali ne samo njima. Postavljanje umjetnih ograda prema njima redovito rezultira slabljenjem vlastitih znanstvenih i stručnih rezultata, pa čak i gubljenjem kriterija kakvi bi ti rezultati trebali biti da bi bili doista znanstveni i stručni. Ekstremno, ona gubi i kriterij za izbor problema i za provjeru rezultata. Upravo u tako shvaćenoj množini politologija može njegovati svoju jedninu, profilirati se na razini politoloških zahtjeva političkih problema koje mora i želi rješavati. Osim ako ne odluči drugačije. Ali tada ne samo da dovodi u pitanje znanstvenost svoje jednine, nego i strukturu svoje unutarnje množine. Bez političke filozofije, političke sociologije, političke ekonomije, političke psihologije, političkog upravljanja, javnog prava, političke povijesti, 'politologija' postaje skupina čudnih struka i metoda bez znanstvenog utemeljenja i znanstvene povezanosti, u zrakopraznom prostoru bez pravoga politološkog konteksta. Preostale grane politologije osušit će se i same se stanjivati, bez prave znanstvene i stručne efikasnosti. Gubeći i međusobnu povezanost, one će doći

je rasprave objavljen u konferencijskoj “Knjizi sažetaka” te iako je autorica vodila prethodni panel u Opatiji,<sup>16</sup> i govorila, a ne samo moderirala, na taj *Sažetak*

---

u neproduktivnu situaciju ekonomskih znanosti (koje su, kontradiktorno vlastitom nazivu, već u jednini), ali bez njihova društvenog statusa. Da se naši politički ‘jedninaši’ malo temeljitije bave vlastitom znanošću, znali bi da nikada nije bilo i ne može biti nikakvog prelaska političkih znanosti u političku znanost, znanost o politici ili politologiju. Dogodio se samo prelazak politike (znanosti o politici) u političku znanost ili politologiju. Političke znanosti su sredinom prošlog stoljeća, kako je dokumentirano u dobro znanoj relevantnoj svjetskoj literaturi, prerasle u društvene znanosti. To je ista skupina znanosti koja je s težišta na državu i politiku restrukturirana i inovirana s težištem na društvo. U oba slučaja usko povezana s ‘moralnim’, odnosno humanističkim znanostima. Pokazat ćemo da ‘znanost’ o politici u svojoj stvarnoj jednini ne može riješiti niti jedan od velikih društvenih i političkih problema koji se pred nju u suvremenom svijetu i suvremenoj Hrvatskoj urgentno postavljaju. Ona može biti tek lokalistički prostor za sukobe interesnih politoloških i, eventualno, ideoloških skupina oko, logično, sve sirotinjskijeg školničkog kolača. Politička znanost/politologija, pak, koja razumije sebe samu i drži do sebe, uvijek će biti i u sve većoj mjeri oštrije profilirana (u jednini), kao što će biti i sve utemeljenija u društvenim znanostima, odnosno društvenim i humanističkim, ali i u znanosti kao cjelini. Dakle u množini. Ili barem dvojini.”

Prema tome, autori knjige, Mirjana Kasapović napose, nisu u Opatiji bili “uhvaćeni na prepad”, pa da zato nisu odgovarali na prigovore. Da su htjeli, znali ili mogli, imali su i više nego dovoljno vremena da se pripreme i odgovore na izložene argumente.

<sup>16</sup> Pomalo je čudna navada da autori (jer to je odmah za njom učinio i Nenad Zakošek) moderiraju raspravu o vlastitoj knjizi, odnosno raspravu kojoj ona služi kao predložak.

nije bilo nikakve reakcije. No ni nakon primjedaba koje joj je u raspravi, osim mene, na istom panelu uputio i prof. dr. Dragutin Lalović, nije bilo odgovora na brojne prigovore. Osim jednoga jedinca-toga.

Na moj prigovor da u knjizi nije ni namjeravan prikaz većine političke znanosti u njezinoj u svijetu poodavna etabliranoj granskoj strukturi, autorica je odgovorila da je više puta naručivala priloge o međunarodnim političkim odnosima, pa i političkoj teoriji, ali da ih nije uspjela dobiti. Dakle, da ih je dobila, politička bi se znanost u jednini u njezinoj verziji, barem u Hrvata – proširila na tri ili četiri grane (političku teoriju, međunarodne političke odnose, politički sustav te javne politike). To bi međutim bila “politička znanost u promilima”, a ne u cjelovitoj “jednini”. Koliko li bi promila u Hrvatskoj mogao biti dopušteni minimum? Minimalno dopušteni razlomak “jednine”?

5. Umjesto odgovora na prigovore autorica je radije dijelila diskvalifikacije. Tako je, “sasvim mirno” (kako je sama ne baš osobito uvjerljivo istakla), izjavila da joj do Lalovićeve i moga mišljenja “nije stalo”.<sup>17</sup> Da ja imam objavljenu

---

<sup>17</sup> Neovisno o našoj kolegijalnoj zajedničkoj prošlosti, do koje bi joj moglo biti stalo ako to već mi ili naša mišljenja “ne zaslužujemo”, ova je knjiga ponuđena na raspravu Hrvatskom politološkom društvu. Mi smo članovi toga Društva, pozvani od Društva da damo svoje mišljenje o njoj. Što bi takav stav kao supstitut za kontraargumente u raspravi onda trebao značiti? Da je kolegici stalo do mišljenja samo ako su pohvalna? Ili samo do mišljenja većih znanstvenih autoriteta, s većim utjecajem od onoga koji imamo kolega Lalović i ja? Ili, po njezinoj zaključnoj napomeni, samo do politički podobnijih autora i njihovih mišlje-

“samo jednu knjigu”, koja je “ostala bez utjecaja i bez recenzije”.<sup>18</sup> I, na koncu:

nja? Ili, u kombinaciji, da joj je stalo samo do pohvalnijih mišljenja znanstveno autoritativnijih političkih i osobnih podobnika?

<sup>18</sup> Da je moja *Promjena* (Strpić 1998a) bila neutjecajna, doista ne treba posebno dokazivati. Ako ništa drugo, u prilog toj tvrdnji sasvim je dovoljan dokaz knjiga kolegice Kasapović. Da je utjecaj moje knjige (koju je, doduše, navela u literaturi svoga priloga) barem minimalan, možda bi (politološke, ne i političke) teze M. Kasapović bile barem malo moderirane. No, što je puno važnije, kolegica bi pod tim utjecajem pročitala i razumjela barem ključne knjige nekih od velikih autora (one koje su relevantne za njezinu temu i njezin politološki svjetonazor) kojima sam se služio i jasno ukazao na njihovo u svijetu neprijeporno značenje za političku znanost i njezinu povijest. Osobito najeminentnija referentna enciklopedijska izdanja iz doba restrukturiranja političkih znanosti u društvene. No ni do njih kolegici, kako se čini, nije “stalo”.

Što se tiče nerecenziranosti moje knjige, kolegica Kasapović ponovo je neinformirana. Recenzirao ju je takorekuć odmah dr. Tonči Kursar (Kursar 1998: 234), prvi koautor Mirjane Kasapović u *Izlasku iz množine*. Po toj recenziji ta je knjiga (ili barem moj politološki i političko-ekonomski “entuzijizam”) “svakako jedno ohrabrenje novim generacijama istraživača u Hrvatskoj”. Po Kursarovu osobnom svjedočenju, autor takve recenzije smjesta je pozvan na raport svome šefu projekta, na kojemu je tada bio novak. Kasnije je morao i promijeniti projekt. Knjiga pak, koliko mi je poznato, za razliku od nekih drugih izdanja fakultetske Biblioteke “Politička misao” – nikad nije distribuirana izvan zidova Fakulteta. A ja se sam na tome nisam želio angažirati. Prepustio sam to svojim kolegama. I Mirjani Kasapović među njima – kao urednici fakultetske Biblioteke, za čije sam se urednikovanje svojedobno s mukom izborio.

Ne bi bilo loše da se autorica usput obavijesti i o dosad objavljenim recenzijama svoje

- Vidjet ćemo mi još što su oni radili 1971!<sup>19</sup>

Neovisno o sadržajnom smislu takve poante u raspravi o vlastitoj knjizi, mora se konstatirati da sličnog “argumenta” u

knjige (cf. Ivanišević 2008; Kulenović 2008). Na koncu konca, *Izlazak* (Kasapović 2007) trebao je biti temom rasprave, a ne *Promjena* (Strpić 1998). O potonjoj se rasprava doista nikad nije organizirala. Kolegica do čijeg je mišljenja meni, ponavljam iz opatijske rasprave, svejedno stalo, našla je, eto, prvi put nekoliko riječi za moju neutjecajnu, ali gotovo ni riječce za svoju utjecajnu knjigu. Čuli smo ili pročitali u Opatiji, recimo, da i neki drugi politikolozi iz bivše Jugoslavije ubrzano nastoje “izaći iz množine”. Sretno im bilo u jedninama... Ili pak razlomcima.

<sup>19</sup> Doduše, što su “oni” radili 1971., javnosti je (ukoliko je uopće za to zainteresirana) oдавna prilično poznato. Iako će uskoro zasigurno biti poznato i više. No vjerojatno ne na osnovi nekih novih policijskih i policijskima sličnih istraga. Na scenu dolaze nove generacije znanstvenih istraživača, rođene nakon 1971., koje će i to još više rasvijetljavati. I kojima će više biti stalo do toga da doznaju što se tada doista događalo, pa da to objasne, nego do toga da nekoga na temelju tih događanja danas kvalificiraju ili diskvalificiraju. Kolega Lalović i ja bili smo tada studenti, angažirani u zagrebačkom *Studentskom listu*. Prije toga i u Savezu studenata Hrvatske, koji smo bili osnovali. Objavili smo i niz tekstova o tom vremenu, i tada i kasnije. Pa nas je lako držati za riječ (npr. Strpić 1998c, Strpić 2001b). A i drugi su pisali i govorili o nama. I na Fakultetu, pa i u HPD-u, bilo je već više skupova na kojima se o tom vremenu govorilo. Na koje, doduše, nismo pozivani da i mi kao sudionici i politolozi kažemo koju riječ. Još “nije bio kucnuo čas”? A sad jest nešto kucnulo? Vjerojatno će sličnih prigoda raznih vrsta biti još u hrvatskoj javnosti.

No kakve sve to veze ima s temom opatijske rasprave?!

znanstvenim raspravama na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu ni u Hrvatskom politološkom društvu – još nikada nije bilo. Ni u kakvoj prilici, ni u politički najtežim vremenima.

Činjenica da na takav ispad ili pak “upad” u naš znanstveni sustav nije bilo nikakve reakcije ni moderatora rasprave ni vodstva HPD-a – pokazuje da se u nas nešto doista promijenilo. Prvoj i drugoj generaciji naših profesora (što god o njima mislila Mirjana Kasapović), danas većinom umirovljenika ili pokojnika, bilo je nadasve stalo da njihova znanstvena zajednica i Fakultet steknu neprijeporan sveučilišni status i ugled. Pa si nitko već refleksno ne bi nikada sam dodijelio ovakav akademski crveni karton. Političke ili policijske invektive i prijetnje (a ova je barem zvučala kao da je tako smjerana) nisu imale što raditi u znanstvenim raspravama. Koliko god svojedobno bilo i političkih i drugih sukoba na Fakultetu i u zemlji, oni su ostajali izvan znanosti. Ili se barem činilo koliko se moglo da bude tako. U funkciji projekta Mirjane Kasapović takvo nastojanje prvi put pada na kušnji. Koliko god takvo ponašanje bilo neočekivano, iz logike toga projekta nazire se da smo ipak trebali biti manje iznenađeni.

6. Mora biti da smo u tome smislu studirali na različitim fakultetima.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Na ovu je moju tezu u vrlo oštrom tonu, ali za mene samorazumljivo prihvatljivim sadržajem replicirao u opatijskoj raspravi dr. Berto Šalaj, novoizabrani prodekan FPZ-a za nastavu i jedan od koautora u knjizi M. Kasapović (2007). Upozorio je, po prilici, da se studentska iskustva mijenjaju svake godine te da kolegica Kasapović i ja u tome smislu i jesmo studirali na različitim fakultetima. S time se, dakako, lako složiti. No ja nisam mislio na tako nešto, nego na temeljno formativno pro-

Mnogi studenti iz generacije M. Kasapović i nakon nje, kao i mnogi prije nje, ponijeli su sa sobom s našeg Fakulteta iskustvo slično mojem studentskom, nastavničkom i znanstveničkom iskustvu. Naime, ponijeli su snažnu orijentaciju respektiranja teorijskih temelja političke znanosti i njihova korištenja u empirijskim istraživanjima ili drugim primjenama te orijentaciju na rješavanje problema u punom spektru grana političke znanosti. Kao i na stalno praćenje i vezu s istraživanjima drugih društvenih i humanističkih znanosti. Pritom su većinom naučili odjeljivati svoje političke i privatne angažmane te osobne veze i ambicije od stručnih i znanstvenih. Respektirajući argumente, činjenice, a pogotovo reference i osobe kolega, čak i kad se s njima ne slažu.

Osobito respektirajući potrebu da ako čovjek sam nešto želi znanstveno ili profesionalno legitimno tvrditi, na tome mora prethodno raditi. Ili se mora pozivati na rad nekoga drugoga u kontekstu koji je vlastitim radom znanstveno upoznao. Želio sam upozoriti da takvu baštinu s našeg fakulteta M. Kasapović kao da nije ponijela. To je, uostalom, sama najbolje pokazala u svome tekstu o Fakultetu te još više svojim opatijskim reakcijama na izrečene kritike. Bolje nego što bi itko drugi mogao pokazati i dokazati.

Nakon toga moralo bi mi biti lakše što sam prekršio vlastito nepisano pravilo da ne kritiziram baš jako oštro ili čak grubo svoje nekadašnje studente – barem ne javno. No nije mi lakše. Ipak, nisam mogao drugačije. Jer nikad nit-

fesionalno iskustvo i usmjerenost koje jedna institucija na dulji rok pruža svojim polaznicima, ali i nastavnicima i znanstvenim radnicima.

ko nije tako neosnovano, pa još i s lažnim pretekstom, egzistencijalno napao toliko mojih drugih nekadašnjih studenata, kolega i profesora.<sup>21</sup> Neznanje i nerazumijevanje tu ne mogu biti dostatna isprika. O činjenicama, njihovu poznavanju i interpretacijama – može se raspravljati. No s ovakvim ponašanjem nema rasprave. Može biti samo rasprava o njemu. Prema progonima ljudi i ideja moramo opet uspostaviti nultu toleranciju ili će nam vrag odnijeti posao i struku. A svaki redovni profesor morao bi barem u osnovi znati ili imati osjećaj što zna, a što ne zna, što razumije, a što ne razumije. I ne bi smio niti mogao od neznanja i nerazumijevanja formirati protuznanstveni pokret u znanstvenoj zajednici. Što bolji politolog, to bi utoliko manje smio.

\* \* \*

7. Ukratko, razlomačka politologija ne može utemeljiti znanstvenu ustanovu. Za to je danas nužna integralna politička znanost, povezana s drugim takvim društvenim i humanističkim, pa i svim ostalim znanostima.

No razlomačka politologija može utemeljiti političku školu. U najboljem slučaju, to može biti tehnička politička škola. U lošijem, partijska politička škola čije su sjene bile noćna mora naših utemeljitelja. U najgorem, politička škola kulta ličnosti neke osobne sljedbe

<sup>21</sup> M. Kasapović u jednom je opatijskom trenu ustvrdila da još nitko nikada nije tako napadnut – kao ona tada. Nitko, doista, osim svih onih živih i mrtvih kolega, profesora, mentora i studenata koje je ona masovno napala i kojima, ne prvi put, voli prijetiti. A nerijetko prijetnje i realizirati. Da nije toga, ne bi bilo ni ovoga teksta. Mogla je što je trebalo čuti i usmeno, da je pitala na vrijeme.

koja ni sa znanosti, ni sa strukom, pa ni s politikom nema neke osobite veze.

Osobito ako se po forenzičkim tragovima može ustanoviti da je ovdje riječ o – vjerojatno nesvjesnom i nenamjernom – povratku na obrasce kombinacije vladavine političke, medijsko-korporacijske i policijske moći na Sveučilištu. S protuslovnim Vladimirom Bakarićem nekad davno, naši su se prvi profesori počeli mukotrpno odmicati od tih obrazaca. Nakon njega u tome su u dobroj mjeri uspjeli i ostavili nam u baštinu znanstvenu ustanovu koju bi trebalo dalje razvijati.

Ali kako? Da li tako da ih sve proglasimo gnjilim marksistima, a mi se odcijepimo od navodnih sveučilišnih okupatora i kolonizatora? Kad ne bi bilo bijeloga politologijskoga svijeta koji nas danomice uvjerava da tako radimo samo mi, možda bismo to i mogli smatrati nekom politologijom (Hirschman 1981; Goodin 1982; Atal 1983; APSA 1985; Commons 1990, 1968, 1925; Goodin & Tilly 2006; Whittington 2008; Box-Steffensmeier 2008; Petak 2008; Mueller 2008). Koju smo spasili iz ralja političkih znanosti. Ovako, znamo da je to samo njezin razlomak. Izvan znanosti.

Vjerojatno je ipak bolje razvijati političku znanost kroz ovu njezinu instituciju tako da razvijamo svoju znanstvenu zajednicu prema najboljim znanstvenim uzusima i prema društvenim potrebama kakve utvrđujemo znanstveno i tržišno (cf. npr. Janet 1861; Lowi 2001). A razvijat ćemo je tako da istraživački izabiremo najvažnije društvene i političke probleme te svojim inovacijama pomažemo njihovo rješavanje (Strpić 2009). No to možemo samo ako uvažavamo temeljna pravila meritokratskog postupanja, ako uvažavamo provjerljive znanstvene i

stručne reference, ako ne lažiramo izbore i naslove, ako ne tražimo sljedbenička priznanja za izgradnju Potemkinovih sela. Ako na meritokratskoj podlozi temeljimo demokratsko odlučivanje o vlastitome razvoju.

Čini mi se da smo kao Fakultet upravo na prekretnici. Možemo ovako i onako. Ovaj apel nije upućen nadasve Mirjani Kasapović, niti je meni stalo do autorskog prava na njega. Mi smo ionako oboje uskoro u mirovini. Samo ona

malo kasnije. Taj je apel objektivno postavljen vododielnicom na kojoj se naš Fakultet, eto, opet našao. Pod krabuljama "stanja znanosti" i "izlaska iz množine". I objektivno ta vododielnica sama upućuje takav apel našim mladim politolozima. Oni će raditi ili na Fakultetu ili na Školi. Na njima je da izaberu. A nastojali smo ih obrazovati tako da znaju i mogu izabrati.

Jedino što sada više ne mogu jest – tvrditi da im nitko nije rekao.

## LITERATURA

- A. A. (1887) *Histoire de la Science Politique dans ses Rapports avec la Morale*, by Paul Janet, Political Science Quarterly, Vol. 2, No 1, March, ed. by The Academy of Political Science, founded 1880  
<http://www.academie-francaise.fr/academie-des-sciences-morales-et-politiques>
- Almond, G. (1988) *The Return to the State*, American Political Science Review 82, 3 (Sep.)
- Almond, G. (1990) *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*, Newbery Park Cal., Sage
- Althusius, J. (1964, 1610, 1603) *The Politics of Johannes Althusius*, tr. by C. J. Friedrich, London, Eyre & Spottiswoode; *Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata*, Groeningen
- APSA (1923) *Progress Report of the Committee on Political Research*, American Political Science Review, 17, May
- APSA (1951) *Goals for Political Science: Report of the Committee for the Advancement of Teaching*, New York, William Sloan Ass
- APSA's NEH Liaison Committee: Bluhm, W. T. & M. G. Herman, W. F. Murphy, J. S. Nelson, L. W. Pye et al. (1985) *Political Science and the Humanities: A Report of the American Political Science Association*, PS XVIII, 2, Spring
- Atal, Y. (1983) *Using the social sciences for policy formation*, International Social Science Journal 35, 2
- Bayer, V. (1967) *Političko-kameralni studij u Hrvatskoj u XVIII stoljeću (1769-1776)*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2
- Beckerath E. v. et al. hrgb. (1956) *Handwoerterbuch der Sozialwissenschaften: Zugleich Neuauflage des Handwoerterbuch der Staatswissenschaften*, Stuttgart – Tuebingen – Goettingen, G. Fisher – J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) – Vandenhoeck & Ruprecht

- Bodin, J. (2002) *Šest knjiga o republici (izbor)*, Politička kultura, Zagreb
- Boix, Ch. & S. C. Stokes (2007) *Comparative Politics*, Oxford Handbooks of Political Science, Oxford, Oxford University Press
- Boncourt, T. (2008) *Is European Political Science different from European Political Sciences?*, European Political Science, Vol. 7, No 3, Sep.
- Box-Steffensmeier, J. M., H. E. Brady & D. Collier eds. (2008) *Political Methodology*, Oxford Handbooks of Political Science, Oxford, Oxford University Press
- Burgess, J. W. (1882) *The Study of Political Science in Columbia University*, International Review, XII
- Commons, J. R. (1990, 1959, 1934) *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, rpr. & intr. by M. Rutherford, New Brunswick, Transaction Books
- Commons, J. R. (1968, 1924) *Legal Foundations of Capitalism*, New York, Macmillan
- Commons, J. R. (1925) *Law and Economics*, Yale Law Journal 34, Feb.
- Conrad, J. et. al., hrsg. (1909, 1911) *Handwoerterbuch der Staatswissenschaften*, 3. Aufl., Jena, G. Fisher
- Crick, B. (1960) *The American Science of Politics: Its Origins and Conditions*, Berkeley & LA, University of California Press
- Dalton, R. J. & H.-D. Klingemann eds. (2007) *Political Behavior*, Oxford Handbooks of Political Science, Oxford, Oxford University Press
- Derathé, R. (1950) *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*, Paris, PUF
- Dryzek, J. S., B. Honig & A. Phillips eds. (2006) *Political Theory*, Oxford Handbooks of Political Science, Oxford, Oxford University Press
- Finifter, A. W. ed. (1983) *Political Science: The State of the Discipline*, Washington, APSA
- Finifter, A. W. (1993) *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington, APSA
- Fuchs, C. J. (1920) *Die staatswissenschaftliche Studium in Tuebingen. Geschichtliches*, (prema: Taeuber, 1956. S 769)
- Goldsmith, M. M. (1966) *Hobbes's Science of Politics*, New York & London, Macmillan
- Goodin, R. E. (1982) *Political Theory and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press
- Goodin, R. E. & Ch. Tilly eds. (2006) *Contextual Political Analysis*, Oxford Handbooks of Political Science, Oxford, Oxford University Press
- Goodin, R. E. & H.-D. Klingemann eds. (1996) *A New Handbook of Political Science*, Oxford & New York, Oxford University Press
- Greenstein, F. I. & N. W. Polsbey eds. (1975) *Handbook of Political Science I-VIII*, Reading, Mass., Addison Wesley
- Grubiša, D. (1998) uvodna studija u: Machiavelli, N. (1998) *Vladar*, Globus, Zagreb
- Haddow, A. (1939) *Political Science in American Colleges and Universities, 1636-1900*, New York, Appleton-Century
- Hales, J. (1893, 1581, 1549) *Discourse of the Common Weal of this Realm of England*, ed. by Elisabeth Lamond, Cambridge, Cambridge University Press



- Harvey, D. (2007) *A Brief History of Neoliberalism*, New York, Oxford University Press
- Heller, H. (1948, 1932) *Political Science*, u: Seligman (1948)
- Henfner, J. N. (1831, 1995) *Uvod u političku ili nacionalnu ekonomiju, prema najnovijem napretku u političkim znanostima*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Hirschman, A. O. (1981) *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, CUP
- Holcombe, A. N. (1948, 1932) *Government*, u: Seligman (1948)
- Hudson, M. (2008) *The Chicago School's long descent*, Asia Times, Sep. 12
- Ivanišević, S. (2008) *Mirjana Kasapović (ur.): Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*, Hrvatska javna uprava 4
- Jaechk, E. und O. Suhr (1952) *Geschichte der Deutschen Hochschule fuer Politik*, Berlin (prema: Taeuber, 1956)
- Janet, P. (1924) *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, 5. ed., 2 vols., Paris, F. Alcan
- Janet, P. (1861) *Alexis de Tocqueville et la science politique du XIX siecle*, Revue des deux mondes, 1. 7.
- Jastrow, I. (1920-1921) *Die Reform der staatswissenschaftlichen Studien* (prema: Taeuber, 1956)
- Johnston, W. M. (1993) *Austrijski duh: Intelektualna i društvena povijest 1848-1938*, Zagreb, Globus
- Kasapović, M. (2007) *Izlazak iz množine? Kraj unutarnje institucionalne kolonizacije hrvatske političke znanosti?*, u: Kasapović, Mirjana ur. *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*, Zagreb, FPZ
- Kastendiek, H. (1987) *State-dominated Politics and the Dominance of Staatswissenschaften*, u: *Political Development and Political Science in West Germany*, International Political Science Review, 1
- Kempski, J. v. (1956) *Sozialwissenschaft*, u: Beckerath (1956: 617-626)
- Križanić, J. (1997) *Politika*, uvodna studija A. Pažanin, Biblioteka Povijest hrvatskih političkih ideja, Zagreb, Golden Marketing – Narodne novine
- Križanić, J. (1985) *Russian statecraft: the Politics of Jurii Krizhanich*, analysis and tr. J. M. Letiche & B. Dmytishyn, Oxford & New York, Basil Blackwell
- Križanić, J. (2008) *Britannica Online*, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/467796/Politika-ili-razgovor-ob-vladatelystvu> ("Politics: or, a Discourse On Government")
- Kukoč, M. (1998) *Kritika eshatološkog uma: problem otuđenja i hrvatska filozofija prakse*, Zagreb, KruZak
- Kulenović, E. (2007) *Mirjana Kasapović (ur.): Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti (Leaving the Plural? The State of Croatian Political Science)*, FPZ Zagreb, Croatian Political Science Review/Politička misao 5
- Kursar, T. (1998) *Dag Strpić, "Promjena (od Hobbesa do Hayeka). The Change (from Hobbes to Hayek), Faculty of Political Science*, Zagreb, 1998, Croatian Review of Political Science/Politička misao 5
- Laband, P. et al. Hrgb. (1912-1913) *Handbuch der Politik I-II. Erster Band: Die Grundlagen der Politik. Zweiter Band: Die Aufgaben der Politik*, Berlin und Leipzig, Dr. Walther Rothschild
- Lalović, D. (2008) *Države na kušnji*, Zagreb, NZCH i Disput

- Lalović, D. (2006) *Mogućnosti političko-ga: Preko građanina ka čovjeku*, Zagreb, Disput
- Lalović, D. (2005, 2005a) *Suverena država – temeljni pravno-politički projekt moderne I-II*, Politička misao 2, 3
- Lalović, D. (2002) *Nedovršena država?: Suvremena država u svjetlu Rousseau-ove teorije općenite volje*, Politička misao 3
- Lalović, D. (2002a) *Plaidoyer za državu u Bodinovoj science politique. Prilog političkom oblikovanju moderne*, pogovor knjizi: Jean Bodin, *Šest knjiga o republici (izbor)*, Politička kultura, Zagreb
- Lalović, D. (1986) *Društveni čovjek i njegovo vlasništvo*, Zagreb, Kulturni radnik
- Lowi, T. (2001) *Naš milenij*, Politička misao 3
- Machiavelli, N. (1998) *Vladar*, uv. st. Damir Grubiša, Globus, Zagreb
- Mohl, R. v. (1855-58) *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften I-III*, Erlangen, Verlag von Ferdinand Enke
- Moran, M., M. Rein & R. E. Goodin (2006) *Public Policy*, Oxford Handbooks of Political Science, Oxford, Oxford University Press
- Mueller, D. C. (2008?) *Javni izbor: Primjena ekonomije na političku znanost*, red. Z. Petak i L. Brkić, Zagreb, Massmedia
- Petak, Z. (2008) *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, Politička misao 2
- Prpić, I. (2002) *FPZ i razvoj političkih znanosti u Hrvatskoj 1962-2002.*, u: S. Tatalović ur., *FPZ 1962-2002.*, Zagreb, FPZ
- Pusić, E. (1967) *Političko-kameralne nauke u 18-om stoljeću i Joseph von Sonnenfels*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 3
- Ravlić, S. & R. Knežević (2002) *Hrvatska politologija 1962-2002.*, ur. M. Kasapović, Zagreb, FPZ – Politička misao
- Reus-Smit, C. & D. Snidal eds. (2008) *International Relations*, Oxford Handbooks of Political Science, Oxford, Oxford University Press
- Rhodes, R. A. W., S. A. Binder & B. A. Rockman eds. (2006) *Political Institutions*, Oxford Handbooks of Political Science, Oxford, Oxford University Press
- Rogers, L. (1948, 1932) *Politics*, u: Seligman (1948)
- Seligman, E. R. A. ed. (1948, 1932) *Encyclopaedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan
- Sesardić, N. (2008) *Filozofska matineja*, Prolegomena, 7 (2)
- Smailagić, N. (1964) *Problemi nastavnog plana Fakulteta političkih nauka*, Politička misao 1, 1
- Somit, A. & J. Tanenhaus (1967) *The Development of Political Science: From Burgess to Behavioralism*, Boston, Allyn & Bacon
- Somit, A. & J. Tanenhaus (1964) *American Political Science: A Profile of a Discipline*, New York, Atherton Press
- Strpić, D. ed. (2009) *The State, Society, and Political-Economic Cycles: Public Policy, Development, and Political Analysis*, Zagreb, Disput (u pripremi)
- Strpić, D. prir. (1994) "Prijedlog novog nastavnog plana FPZN", Zagreb, Arhiva FPZ
- Strpić, D. (2009) *Razvojna politologija i politike razvoja*, članak na osnovi

- izlaganja na 32 RC IPSA Conference o javnim politikama, Dubrovnik 13-15. 6. 2008., predan za objavljivanje u *Anale HPD*
- Strpić, D. (2009a) *Political Theory of Political-economic Cycles*, u: D. Strpić ed. (2009) *The State...* (u pripremi)
- Strpić, D. (2009b) *Development Politics and Development Policy. Short Points*, tekst izlaganja na 32 RC IPSA Conference o javnim politikama, Dubrovnik 13-15. 6. 2008., predan za objavljivanje u *Croatian Political Science Review*
- Strpić, D. (2008) *Množina, jednina, dvojnina politologije*. Sažetak, Knjiga sažetaka za Hrvatske politološke razgovore 2008.
- Strpić, D. (2008a) *Množina, jednina i dvojnina politologije. Teze*, tekst izlaganja na Hrvatskim politološkim razgovorima 2008., u pripremi za objavljivanje
- Strpić, D. (2008b) *Marx koji nedostaje*, pogovor u: J. Bidet (2008) *Opća teorija Moderne: Pravo, ekonomija, politika*, pr. D. Lalović, Zagreb, Disput
- Strpić, D. (2008c) *Službena znanost 2008*, Novi list, 1. 10. 2008.
- Strpić, D. (2001) *Politička ekonomija – ekonomija – politologija*, Politička misao 1
- Strpić, D. (2001a) *Reutemeljenje kroz političku ekonomiju: Negativni kapital i nova globalna politička znanost*, Politička misao 3
- Strpić, D. (2001b) *Godina Hrvatskog proljeća je 1970., a 1971. je godina njegova kraha*, intervju s Nevenom Šantićem, Novi list, 1. 12.
- Strpić, D. (2000) *Globalisation: A Croatian Point of View*, Croatian Political Science Review 5
- Strpić, D. (1998) *The Issues for 1999, Paradigms for the Millenium*, CPSR 5
- Strpić, D. (1998a) *Promjena: Politička i političko-ekonomska promjena od Hobbesa do Hayeka*, Zagreb, FPZ
- Strpić, D. (1998b) *Političke znanosti i integralna politička znanost*, u: Strpić, 1998a
- Strpić, D. (1998c) *Zbunjujuća strategija*, Vijenac 110/VI, 26. 3.
- Strpić, D. (1997) *Struktura političke znanosti*, Politička misao 2
- Strpić, D. (1997a) *Fields in Political Science*, Croatian Political Science Review 5
- Strpić, D. (1996) *Fašizam, antifašizam i političko-ekonomski ciklusi*, u: *Antimitizam, holokaust, antifašizam*, Zagreb, Židovska općina
- Strpić, D. (1996a) *Ekonomija i sociologija: Problemi mladih parova*, Ekonomski Pregled 11-12
- Strpić, D. (1985) *Politička ekonomija socijalizma*, u: *Kritički o kritici političke ekonomije*, Zagreb, CINTR
- Strpić, D. (1984) *Proleterska politička ekonomija Harry Bravermana*, Naše teme 1-2
- Taeuber, W. (1956) *Staatswissenschaft*, u: Beckerath (1956) S.S. 763-770
- Weingast, B. R. & D. A. Wittman eds. (2006) *Political Economy*, Oxford Handbooks of Political Science, Oxford, Oxford University Press
- Whittington, K. E., R. D. Kelemen & G. A. Caldeira (2008) *Law & Politics*, Oxford Handbooks of Political Science, Oxford, Oxford University Press
- Wiese, L. v. (1956) *Soziologie*, u: Beckerath (1956: 626-648)
- SKJ (1958) *Program SKJ*, Komunist, Beograd

## **A Fraction of Political Science: Behind the Masks of the Discipline's Status Revue, an Unexpected (Primordial) Question Has Arisen: A Faculty or a Political School?**

SUMMARY The world academic literature shows that *political science* (in singular) has been in such status for centuries, within (the plural of) *political sciences* preceding today's *social sciences*, within which political science has also been in a permanent synergetic "dual", as a political science among other social sciences, with close collaboration with humanistic and even all other disciplines. For political science, then, "the way out of plural" is possible only as a way out of social sciences, which is essentially argued for by Kasapović. This is not a trend anywhere in the world – because this would imply a way out of science in general. This is suggested by the academic literature which was not analysed by Kasapović or was not analysed against established academic rules, just as she did not analyse the "status of the discipline" against the conventional rules of profession and non-fiction genre – in the full scope of standard branches of political science. Without such scope, what we get is in fact a "fractional" instead of "singular" political science. A review of the discipline cannot be replaced by a comparative analysis of political science educational institutions, particularly not at their undergraduate level, and especially not when it is pulled off from its complex academic, historical and social contexts and the context of "the building of institutions". It can neither be replaced by the ideological and political accusations used by the author instead of a scientific argument. The orientation of the author's and editor's project as a political science ideal consequently suggests the establishment of a *de facto* political school of some sect instead of a faculty of political science which she allegedly seeks. The Faculty at which the author works can further develop successfully only through a more intensive development of national political science which is better embedded in global political science and of mutually critical political science academic community, and not through "liberation" from purported "colonisers" and "occupiers" from other social and some humanistic sciences. It can develop only through a development that should at least maintain the Croatian and global relative academic level which the Faculty has had since its very beginning and which Croatian political science has had since its beginnings in the 17th and 18th centuries; surely not through such a designed decline under that level and the way out of the scientific community, even from the entirety of political science. In this way, the author, wittingly or not, falsely presents her discipline, her professors and fellow-scholars and her Faculty, their history, current problems and perspectives, and is misleading her and our students.

KEYWORDS political science, political sciences, singular political science, social sciences

# ZDVOJNA POSEBNOST U RALJAMA OPĆENITOSTI?: POLITOLOGIJA KAO ZNANOST I POLITOLOG KAO STRUČNJAK

**Dragutin Lalović**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Prethodno priopćenje

Primljeno: studeni 2008.

**Sažetak** Kako primjereno politologijski istražiti, prikazati i vrednovati povijest i sadašnje stanje politologije u Hrvatskoj? Tekst se fokusira na pomno razmatranje predmeta znanosti o politici – što je politika? – kao pretpostavke znanstveno primjerenog odgovora na dvojbu o stručnoj profilaciji studija i polaznika studija-politologa. A u tom sklopu, na smisao određenja politologije kao “znanosti o općenitosti” i politologa kao “stručnjaka za općenitost”. Objašnjava se smisao, teorijski i kontekstualni, tih određenja (Prpić, 1969), vrednuju njegove pretpostavke, domašaji i ograničenja. Dramatična, teorijska i praktična, dvojba s kojom nas je Prpić suočio neprevladiva je u povijesnom kontekstu demokratske države, s obzirom na svojstvenu joj epohalnu ambivalenciju. Pri čemu se pokazuje nesuvislost dileme između množine i jednine: politička znanost u singularu sluškinja je političke moći, a političke znanosti tek metaznanstvena humanistička kritika postojećeg svijeta, što znači da znanost o politici ne valja ni u singularu ni u pluralu. Kada je znanstvena i stručna, tada je opasna po političku slobodu, kada je pak humanistička i ne-stručna tada je nemoćna i suvišna. Politolog je pak ili “stručnjak za posebnost”, etički i vrijednosno neutralni sluga političke moći, ili pak pretenciozni misionar. Izlaz iz začaranog kruga: znanost o politici, u plodnoj i nezamjenjivoj dvojini metodički osloniti na novo načelo konstitucije zajednice, koje je imanentna kritika i prevladavanje moderne demokratske države i građanskog društva. Time se osnažuje i shvaćanje političke znanosti kao “znanosti o općenitosti”. Znanost o općenitosti kao znanost o političkome tvori se u autonomiji (ali i komplementarnosti) spram znanosti o “općosti” (filozofije, etike i prava) i spram znanosti o posebnosti (posebnih sektora političkoga i društvenog bitka). Općenito je zbiljsko samo u odnosu spram općega, kao oposebljenje općega, i u odnosu spram posebnoga, kao poopćavanje posebnoga. Čime se suzbija opasnost od prividne općenitosti, kao bahate pretenzije općosti da se predstavi kao općenitost, s jedne, te od lažne općenitosti, kao uzaludne pretenzije posebnosti da se hipostazira kao politička općenitost. Što znači da politolog kao stručnjak

(ako je vrhunski) mora biti ujedno i nužno – kao “stručnjak za općenitost” – i stručnjak za “općost” i stručnjak za “posebnost”.

**Ključne riječi** politička znanost, političke znanosti, država, politički sustav, republika, općost, općenitost, posebnost, Prpić, Smailagić

Povod i podloga za ovu raspravu jest knjiga *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti* (2007) za koju je urednički odgovorna i konceptijski zaslužna Mirjana Kasapović. Uz nju i njezin prilog u knjizi nalazimo probiranu momčad politologijskih odličnika (N. Zakošek, I. Grdešić, D. Grubiša, Z. Petak, T. Cipek, V. Cvrtila, T. Kursar, B. Šalaj), kojima valja priključiti i vrsne mlade politologe K. Petkovića i A. Petek.

Nema niti može biti – barem *entre nous* u struci – nikoga tko se takvom ambicioznom pothvatu ne bi unaprijed radovao. Činilo se da već sama najava takvog pothvata i sastav sudionika koji se u njega samosvjesno upuštaju svjedoči o zrelosti politologije da se suoči sama sa sobom, s neotklonjivim znanstvenim imperativom kritičkoga i savjesnog preispitivanja povijesti i sadašnjeg stanja discipline i vlastite institucije. I da to učini prvi put otkad je studij političkih znanosti institucionaliziran kao fakultet na Zagrebačkom sveučilištu (1962).

Pitanje je samo: kako primjereno politologijski istražiti, prikazati i vrednovati povijest same politologije u Hrvatskoj? Konkretnije, kako je to učinjeno u knjizi koja je predložak za našu raspravu o toj doista prevažnoj temi?

U pozivu na ovu raspravu naznačene su ambicije i očekivanja autorske sku-

pine koja je sudjelovala u oblikovanju knjige *Izlazak iz množine?* Evo što nam o tome kaže organizator “politoloških razgovora” T. Kursar:

“Knjiga je zbornik radova koji su nastali iz *gotovo jednogodišnje rasprave* o stanju političke znanosti općenito, napose u Hrvatskoj. Zapravo *Izlazak iz množine* hrvatski je doprinos neprekidnoj raspravi o povijesti političke znanosti u svijetu. Ne treba naglašavati da se povijest političke znanosti razvila u zasebnu poddisciplinu. Kad je posrijedi stanje te poddiscipline u Hrvatskoj, treba reći da su se početkom ovoga desetljeća, prigodom obilježavanja četrdesete godišnjice Fakulteta političkih znanosti, pojavile dvije studije. One su bile manjeviše informativne jer su pokazale postignuća i ‘objektivne prepreke’ s kojima se hrvatska politička znanost morala nositi od samih svojih početaka. Njihovi autori nisu naglašavali *ozbiljnije pogreške u razvoju discipline*, odnosno FPZ-a. Iako su posrijedi važne studije, teško je oteti se dojmu da su pisane pod utjecajem proslave godišnjice FPZ-a, a dijelom i ‘*pacifističke*’ atmosfere koja je tada prevladavala u hrvatskoj politološkoj zajednici.

Po svemu sudeći, knjiga *Izlazak iz množine*, koju je uredila Mirjana Kasapović, raskida s tim raspoloženjem i teži *reviziji povijesti discipline u Hrvatskoj*.

\* Proširena verzija dijela izlaganja na “Hrvatskim politološkim razgovorima”, na temu “Stvaranje i povijest političke znanosti u državama bivše Jugoslavije”, održanim 2. listopada 2008. godine u Opatiji. Cijelo izlaganje bit će objavljeno u zasebnoj ediciji.

Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta “Država, društvo i političko-ekonomski razvoj” provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

Time se hrvatska politička znanost priključuje globalnom trendu u tom 'žanru'. **Temelj zbornika je studija Mirjane Kasapović *Izlazak iz množine: kraj unutarnje institucionalne kolonizacije hrvatske političke znanosti?*** Prije svega, Kasapović nastoji objasniti zašto *vlada šutnja* glede povijesti i stanja hrvatske političke znanosti. To je stanje neprirodno jer je ta disciplina bila u vrtlogu vrlo dubokih političkih i društvenih lomova: slom Jugoslavije i komunističkoga političkog i društvenoga poretka i uspostava nove države i pripadajućih sustava. I sve to u manje-više ratnom stanju.

Kasapović razloge za to pronalazi u *sastavu nastavničkoga kadra FPZ-a* koji je gotovo tri desetljeća bio, u dobru mjeri, popunjavan filozofima, pravnicima, sociolozima i povjesničarima. Ta se politika dijelom nastavila i onda kad je FPZ stvorio dovoljan broj kvalitetnih politologa koje je mogao uposliti. Zbog toga su navedene discipline 'kolonizirale' Fakultet političkih znanosti, odnosno njegov predmet bavljenja, politiku. Tako je nastala pluralna perspektiva (odnosno 'množina') za koju se dugo mislilo da najprikladnije može objasniti fenomen politike. Politologija ili politička znanost (singular) živjela je kao 'podstanar' u vlastitoj kući, a *gotovo tri desetljeća nitko nije ni pokušao objasniti što bi ona, uz 'etablirane' discipline, trebala istraživati*. No početkom ovoga desetljeća među politolozima mlađe i srednje generacije pojavio se *gotovo prosvjedni pokret za 'izlazak iz množine'*. Njihovi su napori potpomognuti i tzv. Bolonjskom revolucijom koja je konceptijski i institucionalno ojačala političku znanost u jedini. (istaknuo – D. L.).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Spomenute dvije "važne studije" (a koje su ipak samo "manje-više informativne" i slav-

Ako je tome tako, tada se valja usredotočiti na taj temeljni tekst knjige, a samo ću se uzgred dotaknuti i drugog priloga s općim teorijskim ambicijama i prosudbama (T. Kursar, "Revolucija i/ili politologija? Dvojba iz povijesti hrvatske politologije", str. 97-120). Želim odmah naglasiti da je takvo opredjeljenje posve iznuđeno, jer sam primoran da za drugu i bolju priliku – s najvećim žaljenjem – odgodim ma i aspektualnu raspravu o znanstveno neusporedivo kvalitetnijim priložima, u kojima su izložene, po pravilima struke i uzusima akademske rasprave, znalačke dijagnoze stanja pojedinih politoloških disciplina (ili grana), odnosno područja.<sup>2</sup>

Međutim, čak i uz to ograničenje tema je preopsežna, jer zahtijeva osvrt na barem pet krupnih problema (uz pretpostavku da se suglasimo s time da

---

ljenički prigodne, po izrečenom dojm) o kojima je riječ su: Ivan Prpić, "Fakultet političkih znanosti u Zagrebu i razvoj političkih znanosti u Hrvatskoj 1962-2002" (2002); R. Knežević/S. Ravlić, "Hrvatska politologija 1962.-2002.: preteče, razvojna razdoblja i rezultati" (2002).

<sup>2</sup> Pritom imam na umu napose priloge: Z. Petak, "Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu" (str. 187-216), D. Grubiša, "Europski studij i politička znanost u Hrvatskoj: stanje discipline" (str. 217-246) i N. Zakošek, "Politologija i hrvatska politika. Transformacija istraživanja političkog sustava Hrvatske" (str. 155-186). Punu pozornost zaslužuje i završni komparativni pregled organizacije studija znanosti o politici na 13 sveučilišta u SAD-u, V. Britaniji, Francuskoj, Njemačkoj i Italiji, koji su znalački prikazali K. Petković i A. Petek: "Nastavni programi u komparativnoj perspektivi: *curricula* studija političke znanosti na trinaest zapadnih sveučilišta i škola Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu" (str. 295-397).

se povijest političke znanosti svede na povijest njezine institucionalizacije u sklopu FPZ-a<sup>3</sup>):

- 1) Povijesni, politički i društveni kontekst formiranja znanstvene i nastavne institucije, tadašnjega FPN-a, 1962. godine, upravo u Zagrebu.
- 2) Ključna razdoblja, ograničenja, protuslovlja i dometi razvoja Fakulteta,

<sup>3</sup> Pretpostavka je, dakako, višestruko problematična. Spomenut ću samo jedan očit propust. Propust koji nije slučajna, nego je konceptijski uvjetovan samonametnutom opsesijom "singularom". Riječ je o potpunom prešućivanju znanstvenoga i nastavnog doprinosa razvoju hrvatske politologije eminentnih znanstvenika iz "etabliranih disciplina". Dovoljan je samo jedan primjer. Veoma je važan datum u formativnom razdoblju Fakulteta čuvena "Hrestomatija **političke znanosti**" (1971). Urednici tog izdanja, u šest svezaka, bili su N. Smailagić (nastavnik Fakulteta), L. Geršković (bivši nastavnik FPN-a) i E. Pusić (nastavnik Pravnog fakulteta). Osim profesora Pusića, koji je napisao i svezak *Problemi upravljanja* (i držao nastavu na FPN-u na predmetu Nauka o upravi), u realizaciji te hrestomatije sudjelovali su još pravoznanci koji su godinama držali nastavu u početnim godinama našeg Fakulteta. To su V. Mratović (sv. III: *Problemi suvremene države*), koji je držao nastavu na predmetu Suvremeni politički sistemi i V. Ibler (sv. VI: *Međunarodni odnosi*), koji je držao nastavu na predmetu Međunarodno javno pravo. Najmanje što se o tome može reći već je rečeno: "Upravo drastičan primjer prešućivanja je to da je, unatoč brojnim radovima na temu politike i uprave, akademik E. Pusić spomenut tek samo kao jedan od osnivača Fakulteta političkih nauka. Čini se, dakle, da se težnja za ostvarenjem 'suverenog singulara' nastojala ostvariti naprosto isključivanjem ili prešućivanjem" (Ivanišević, 2008: 485). Kako se ne sjetiti Krležinih riječi, iz *Deset krvavih godina*, da "ima nečega operetnog u novim suverenitetima"!

preko osobnih i znanstvenih biografija njegovih nastavnika-nosilaca.

- 3) Smisao znanstveno-teorijskog promišljanja predmeta znanosti o politici – što je to uopće politika? – kao pretpostavka znanstveno primjerenog odgovora na dvojbu o stručnoj profilaciji studija i polaznika studija politologa.
- 4) Smisao "dekolonizacije" politološkog singulariteta u potrazi za vlastitom znanstvenom dušom, društvenim ugledom i stručnom afirmacijom.
- 5) Smisao, pretpostavke, modusi i rezultati istraživanja Marxove dijalektičko-kritičke teorije modernoga, građanskog društva i traganja za "marksistički orijentiranom politologijom" (Smailagić, 1965).

U uvodnom tekstu M. Kasapović ponuđeno nam je "interpretacijski pristrano" izlaganje koje odgovara, ili pokušava odgovoriti, na neka od tih pitanja, s izričitom namjerom "delegitimirati shvaćanje političke znanosti i koncepciju Fakulteta političkih znanosti koji su presudno određivali njihov razvoj u proteklih četrdesetak godina, a koji nisu korespondirali s razvojem suvremene političke znanosti..." (Kasapović 2007: 9).

U ovom kritičkom osvrtu ograničit ću se na pomno razmatranje samo trećega naznačenog pitanja, u razmatranju kojega nalazimo osnovnu ideju M. Kasapović, koja ima pretenziju na znanstvenu relevantnost. Dakle:

#### **Smisao određenja politologije kao "znanosti o općenitosti" i politologa kao "stručnjaka za općenitost"**

U prošlosti hrvatske političke znanosti autorica prepoznaje pogubno stanje ideološkog svođenja politič-



ke znanosti – njezina predmeta, ciljeva i smisla – na lik “marksističke politologije”, na “političku znanost marksističke orijentacije (inspiracije, provenijencije itd. i tsl.)”. Što se ilustrira navodima iz radova D. Rodina, B. Caratana, T. Jantola, J. Mirića, Z. Posavca, premda bi se lista sumnjivih mogla i proširiti (naprimjer Smailagićem i Babićem), ali to autorica iz čiste obzirnosti ne čini.

Taj se plemeniti višak kolegijalne obzirnosti obilato nadomješta čistim kondenzatom bahatosti koji je sadržan u ovakvoj besprizivnoj osudi autora koga se smatra sintezom kobnih marksističkih zabluda:

“Kako je marksistička politologija zamišljena kao ‘antipolitologija’, koja u epohalno novoj stvarnosti pred očima suvremenika nema vlastiti predmet bavljenja i kako će taj predmet u budućnosti posve nestati... njezin se interes mora pomaknuti s posebnoga na općenito, s politike na ljudsku zajednicu uopće. Sukladno tome, politolozi prestaju biti ‘stručnjaci za posebno’, stručnjaci za politiku, i pretvaraju se u ‘stručnjake za općenitost’, stručnjake za ljudsku zajednicu općenito. Tu koncepciju ‘antipolitologije’ izvorno je razvio Ivan Prpić (1969), a interpretacijski ju je najdosljednije slijedio Dragutin Lalović (1980)” (usp. *ibid.*: 55-57).

Riječ je, najzad, pala i ponor se otvorio: *apage satanas!* Urota šutnje je prekinuta, raskrinkan je Nečastivi na Fakultetu i njegov mračni odvjetnik. S blagorodnim pozivom legiji anđela da se prime posla “istjerivanja vraga” i purificiraju našu čednu instituciju tamjanom svoje predanosti.

Pa da vidimo поближе bogougodni pravorijek Božice singularne politologije i utvrdimo što to nečastivi Prpić uopće tvrdi, a što to vražji odvjetnik najdosljednije slijedi?

Prije nego što to precizno utvrdimo, valja uvidjeti da tužiteljica izjednačuje politiku s posebnim, a politologa drži stručnjakom za posebno. Time izlazi na megdan kao “stručnjak za posebno”, dakle “stručnjak za moć”, i time se još i hvali!

Da joj povjerujemo? Da doista mnije da je politika posebno? Sumnju u toliku prostodušnost izaziva međutim njezino prethodno ushićeno suglasje s određenjem političke znanosti kao “cjelovite teorije politike”, koje ocjenjuje “apsolutno superiornim svim definicijama politologije što su ih godinama i desetljećima kasnije, zastupali drugi nastavnici Fakulteta” (*ibid.*: 53).

Takvo određenje političke znanosti, veli ona, pripada N. Smailagiću; citat je iz njegova priloga čuvenoj prvoj raspravi o Nastavnom planu i ustroju Fakulteta iz 1965. Ponukan time, ponovno sam, poslije toliko godina, čitao tu raspravu da provjerim njezine navode. Uzgred, ali ipak veoma važno, zapazio sam da u toj raspravi samo jedan jedini sudionik **govori kao politolog** i da je to – ta tko bi drugi bio? – tadašnji nastavnik na dva ključnim kolegijima, Osnovi političke nauke i Povijest političkih doktrina – Nerkez Smailagić.

Ne bi dakle uopće bilo čudno da je Smailagić uistinu ponudio i primjerenno samorazumijevanje politologije kao znanosti. No bilo bi nadasve neobično da je politolog njegova formata ponudio takvu besadržajnu, posve tautologijsku definiciju, da je politička znanost znanost o politici, čak cjelovita teorija politike. I, naravno, Smailagićevo je poimanje mnogo određenije i razvijenije, te on precizno upozorava na karakter modernoga političkog fenomena.

Prema Smailagiću najprije, politologija je “zasebna teoretska disciplina”, a ne

“korpus političkih disciplina”. Jasna ideja politološkog studija i razvoja Fakulteta mora početi od uvida da znanstveno proučavanje i primjereno podučavanje moderne politike podrazumijeva tri jasno odijeljena i ujedno neodvojiva “problemska kruga”.

1. *Pretpostavke* ili *osnove* politike prvi su problemski krug (pod čime razumijeva da je moderno doba “doba revolucije”, kao totalni prevrat starog svijeta, koji “ne može biti isključivi predmet politologije, nego podjednako zanima, iz različitih aspekata, sve fundamentalne discipline”). Time je politologija spoznajno upućena poglavito na “ekonomske i sociološke discipline”, koje, po Smailagićevu sudu, “mnogo dublje i šire zahvataju” taj problem.
2. *Struktura* politike čini drugi problemski krug. To je “pravo područje politologije”. Struktura politike zapravo je “*sintetičko osvjetljavanje modernog političkog sistema*” (organizacija, odnosi i faktori politike). U sintetičkom “pogledu na moderni politički sistem” politologija se “ne sukobljava ni s jednom drugom disciplinom” i nalazi sebi svojstven predmet bavljenja.
3. Treći problemski krug politologijskog studija čine *ciljevi* politike (govor o slobodi i demokraciji). O tome “daleko više imaju nešto da kažu druge fundamentalne discipline, a *prije svega filozofija*. Politologija može i mora koristiti njihove principe i ideje u svojim zaključcima, u raspravama o perspektivama politike, ali je to *suštinjski predmet filozofije*” (kasnije dodaje: i humanističkih znanosti), koja u tom smislu “*transcendira partikularni pogled jednog politologa*” (Smailagić, 1965: 136-137; istaknuo – D. L.)

U tom sklopu, posve određeno, Smailagić u nekoliko navrata politologiju definira kao **generalnu teoriju političkog sistema** (*ibid.*: 137). Uvjeran je da o razvoju politologije kao takve “opće teorije” ovisi teorijsko konstituiranje drugih politologijskih disciplina (kao što su, nabraja on, “politička geografija”, “moderna politička povijest”, “politički sistem Jugoslavije”). Pun znanstveni razmah politologije kao “zasebne teoretske discipline” omogućuju već postignuti “veoma snažan razvitak filozofije i sociologije” te “političke ekonomije, prava i historije” (*ibid.*: 138).

Da bi se Prpića uopće shvatilo i korektno prikazalo, valja voditi računa o tome da kada nekoliko godina kasnije piše (1969) o dvojama u određenju predmeta politologije, u prepoznavanju “političkog sistema” kao njezine paradigme, na umu ima upravo Smailagićevo shvaćanje kao jednu od koncepcija političke znanosti koja je zagovarana na Fakultetu.

Kako Prpić prikazuje tu koncepciju, kao **jedno od dvaju** različitih **znanstvenih shvaćanja** karaktera politologije, koja on prepoznaje u dotadašnjim raspravama o nastavnom planu?

U njegovu viđenju, prema takvom je shvaćanju politologija posebna znanost, koja ima svoj predmet i metodu. Kao takva, ona je “teorija političkog sistema”, koja se potom problemski raščlanjuje na unutarnju i vanjsku politiku te na “samu teoriju političkog sistema”. Otuda je tako shvaćena politologija jezgra studija, a ostale znanstvene discipline izučavale bi se samo ako su “neophodne da se sagleda međuzavisnost politike kao društvenog s ostalim društvenim fenomenima”. Obrazlažući sumarno takvo shvaćanje politologije kao znanstvene discipline i karaktera studija koji iz toga slijedi, Pr-

pić zaključuje da bi politolog u tom slučaju bio poseban tip stručnjaka, **tehničar ili inženjer političke moći**, znalac političkog procesa, njegovih aktera, oblika, tehnika i mogućnosti. Drugim riječima, tada bi politolog trebao biti “stručnjak za politički sistem” ili “stručnjak za posebnost”.

Nasuprot tome, afirmiralo se i, prema Prpiću, prevladalo drugo shvaćanje u **tadašnjemu nastavnom planu**, da politologija kao posebna znanost ne postoji, nego da politiku proučavaju različite znanosti, koje su sve podjednako važne za kompleksno sagledavanje svih dimenzija političkoga. Iz toga slijedi: “Politolog stoga nije posebna profesija u smislu struke. On jest i treba da bude fundamentalnim kategorijama svih klasičnih humanističkih znanosti obrazovan intelektualac, sposoban da sagleda i misli cjelinu artikulacije čovjeka u zajednici. On je ‘svijest i savjest’ te zajednice, svojim mišljenjem usmjeren na transcendiranje i revolucioniranje (ne usavršavanje) svijeta politike kao specifičnog oblika opstanka modernog čovjeka. S tog stajališta Fakultet političkih nauka bi morao biti, zapravo, humanistički fakultet”. Posljedično, to znači da politolog ne bi smio biti uzak stručnjak, nego više od toga: angažiran kritički intelektualac.

Autorica tvrdi da se “Prpić priklanja drugom shvaćanju”. Tvrđnja je potpuno proizvoljna. Prpić se, naprotiv, ne priklanja nijednom od tih shvaćanja, nego **oba kritički odbacuje**. Važnije je međutim to da Prpić veoma uvjerljivo i pojmovno čisto pokazuje da naznačena dvojba nije slučajna, nego da je imanentna modernoj i suvremenoj političkoj znanosti kao takvoj. Uzrokovana je naime ambivalentnim karakterom moderne demokratske države, koja je shvaćena ili teleološki

kao institucionalizacija slobode same ili pak instrumentalno kao sredstvo osiguranja slobodnog života izvan prividne zajednice-države, u sferi društva ili sferi posebnih interesa. Smatrajući obje orijentacije u poimanju politike legitimnima, ali i nezadovoljavajućima, Prpić zaključno niječno odgovara na pitanje je li tu ambivalenciju moguće prevladati – u kontekstu demokratske države – i pritom dramatično upozorava da je humanistički intelektualac u suvremenom društvu kako Istoka tako i Zapada postao anakronizam u znanstveno artikuliranom pogonu za proizvodnju života.

Iz toga slijedi da Prpić uopće ne govori o “stručnjaku za ljudsku zajednicu uopće” niti takvog stručnjaka smatra mogućim. Naprotiv, on smatra da doba tehnike jednoznačno daje prednost tehničarima moći, dakle i politolozima kao znalcima političke moći koji su “sposobni da primjenom znanstvenih metoda programiraju i predvide najracionalniji razvoj društvene zajednice za narednih nekoliko decenija. Ovaj proces je čini se totalan i totalitaran ... i ništa ga ne može zaustaviti” (1969: 26).

U Prpićevu je tekstu dakle posve nedvosmisleno rečeno i pokazano kako obje te orijentacije nisu prihvatljive. Pogotovo su zaoštrene posljedice takvih shvaćanja: politolog nije ni samo zdvojan humanistički intelektualac ni puki opslužitelj otuđene političke moći. Jer, već i intuitivno, svakomu tko se ozbiljno bavi znanošću o politici jasno je da bi politolog trebao biti i humanistički intelektualac i stručnjak. Na primarnoj spoznajnoj razini u pitanju je naše znanstveno i stručno samopoštovanje. Naime ako je politička znanost u singularu sluškinja političke moći, a političke su znanosti tek metaznanstvena humanistička kritika postojećeg svijeta, tada slijedi

da **znanost o politici ne valja ni u singularu ni u pluralu**. Kada je znanstvena i stručna, tada je opasna za političku slobodu, kada je pak humanistička i nestručna, tada je nemoćna i suvišna. Politolog je pak ili “stručnjak za posebnost”, etički i vrijednosno neutralan sluga političke moći, ili pak pretenciozan misionar koji i ne želi biti stručnjak (pa, dakako, ni “stručnjak” za “općenitost”, jer takav nije ni poželjan ni moguć). Dramatična, teorijska i praktična, dvojba s kojom nas Prpić suočava ne može se precijeniti, jer, vidjesmo, smatra je neprevladivom u povijesnom kontekstu demokratske države, s obzirom na svojstvenu joj konstitutivnu ambivalenciju.

Na tako zaoštrenu dvojbu odgovorio je u tadašnjim diskusijama **pragmatski** uvjerljivo Ivan Babić, nastavnik Uvoda u političku znanost (na kojem je naslijedio Smilagića), ocijenivši je umjetnikom: “U diskusiji je pokrenuto pitanje: da li ćemo odgajati tehničare moći ili humanistički orijentirane politologe? Želio bih znati: da li je to *realna dilema*? *Postoji li opasnost da netko u nas odgaja tehničare moći*? Ako ta opasnost realno ne postoji, onda mislim da raspravljamo o jednoj *umjetnoj dilemi*”. Babić tvrdi da “nema spora: *mi jesmo i moramo biti borci za slobodu i demokraciju*”. No da bi politolozi to doista mogli biti, moraju biti *stručnjaci* – poznavati politiku i njezine instrumente, konkretno društvo i svijet u kojemu žive. Ako bi tko htio instituciju koja bi bila “samo za one koji će spekulirati o slobodnoj zajednici”, mora biti svjestan što čini: gradi “intelektualne rezervate”. Budući da takve rezervate nitko ne želi, pravo je pitanje što treba znati stručnjak za politiku kao moć da bi u konkretnim uvjetima bio uspješan “borac za slobodu i demokraciju”? Njegovo je tumačenje bilo nadasve sugestivno, a

njegovo završno određenje politologije nekoć je bilo poznato i blisko svakom iole obrazovanom politologu. Od riječi do riječi, da se pamti: “**Politička znanost jeste i treba da bude znanost slobode, ali i znanost onoga kako se sloboda konstituira; onoga što i kako se može, a to znači i znanost moći**”. Kraće: politička znanost jest znanost slobode i znanost moći (usp. Babić, 1969: 110-112; prvi dio istaknuo – D. L.).<sup>4</sup> Na tu Babićevu odlučujuću intervenciju s pravom je upozorio T. Kursar u svom tekstu (*ibid.*: 110-111).

Tako je Babić zdravorazumski elegantno otupio opaku pojmovnu oštricu Prpićeve analize, bez ikakve želje da se upušta u propitivanje njegove argumentacije. Psihološki je razumljivo da je Babićeva formula trajno i nadmoćno prevladala, jer je bila svakomu jasna i privlačna, uljuljkivala nas je u uvjerenju

<sup>4</sup> Želim barem u bilješci navesti i Babićevo razmišljanje na temu “tko će zaposliti politologa?”. Nakon što je ustvrdio da je doba autoritarnog “planiranja kadrova” neopozivo prevladano, Babić opisuje “progresivnu evoluciju”, upozoravajući da je i ona “bremenita novim teškoćama”: “Situacija u kojoj mi živimo je takva da nema niti jednog fakulteta u našoj zemlji koji garantira zaposlenje, pa to ne može biti ni Fakultet političkih nauka. Pitanje je poštenja da našim studentima kažemo: za vama nema velikih društvenih potreba i stoga mi tražimo samo one koji su najposobniji entuzijasti. Po mom mišljenju, moramo vršiti najstrožu selekciju. Selekcija, pak znači pooštrene kriterije pri izboru kandidata na prijemnim ispitima i na svim ispitima do diplomskog. Uz ovo, naravno, neophodna nam je svestrana briga za odgajanje studenata kroz istraživački i najšire angažirani društveni rad, kako bi već sada, kroz taj rad, počeli nalaziti svoje mjesto u zajednici. To mjesto im nitko neće naprosto darovati – oni ga trebaju izboriti” (Babić, 1969: 113).

da napetost između slobode i moći nije realna dilema, da je politolog i stručnjak i humanistički intelektualac te, što je najvažnije, da *ne postoji opasnost da itko u nas želi odgajati tehničare moći*. Blago njemu i nama s njime: *se non e vero e ben trovato...*

Važno je također istaknuti da se i Smailagić, u spomenutoj raspravi, već bio osviješteno očitovao o toj dvojbi. U njegovoj drugoj intervenciji nalazimo iznimno dojmljivu *profession de foi* “angažiranog” i “ozbiljnog” **politologa**, koji je posve svjestan moguće prakticističke redukcije politologije na sluškinju političke moći, što drži “**najvećom opasnošću**”. Evo njegove argumentacije:

Započinje tvrdnjom da se politologija, kao “generalna teorija političkog sistema”, ne može razviti, a da se “ne koriste ona dostignuća u teorijsko-metodološkom smislu, koja su već razvila ove druge fundamentalne discipline i koje jedan *ozbiljan politolog* ne smije da prenebregava [...] Inače se nužno dolazi do apsolutizma, do *politike kao cilja po sebi*. Ne postoji druga mogućnost da se *izbjegne teorija apsolutizma*, ta *najveća opasnost* [...] Nema drugog načina da kao *politolog* nadrastem teoriju apsolutizma, osim transcendirajući u uvodu, pomoću teorije revolucije, *golo politikantsko, političko i politološko stanovište*.”

Imajući u vidu temeljno proturječje moderne politike (između slobode i moći) općenito, te njezinih ciljeva posebice, Smailagić ustvrđuje kako suvremena filozofija i humanističke znanosti pokazuju da je politika “oblik koji izvorno i suštinski pripada svijetu nečovječnosti. Prema tome, politologija ne može a da ne bude **antipolitička** disciplina. To je njen paradoks. Ali ne može da to ne bude. Svaki drugi pristup vodi ili u goli empirizam i deskripciju i onda je cijela

stvar, u krajnjoj liniji opravdanje postojećeg, ili u teoriju apsolutizma, politike kao cilja po sebi”. Stoga politolog jest po definiciji *borac za slobodu* (angažiran), koji ne može “ostati na golom opisu političke fenomenologije današnjice, pa ne znam kako ona bila zanimljiva ili osobena”, što bi neminovno činila politologija koja ne bi ostvarila unutarnju vezu s humanističkim znanostima, čiji je “eminentni predmet smisao svijeta i čovjeka danas” (Smailagić, 1965: 144).

Eto s kolikom je intelektualnom odgovornošću prvi hrvatski politolog na Fakultetu upozoravao na *opasnosti gologa politološkog stanovišta kao teorije političke moći* (iliti, njegovim riječima, apsolutizma). I mjerodavno jednom za svagda ustvrdio da politička znanost u singularu tu opasnost ne može izbjeći ako ne ostvari “unutarnju vezu” s političkim znanostima u pluralu. Politička znanost kao “generalna teorija političkog sistema” – životno upućena na društvene i humanističke znanosti – nije spram političkih znanosti u odnosu isključivanja, nego, naprotiv, u odnosu konstitutivne znanstvene predmetne i metodološke uzajamnosti.

Vratimo li se ponovno Prpićevu tekstu, jasnije ćemo razabrati kako on s najvećom teorijskom ozbiljnošću upozorava da nije riječ o subjektivnim namjerama i pragmatički nastavnog plana, nego o *temeljnome znanstvenom pitanju*. Nije dakle riječ o tome što mi mislimo o sebi, o plemenitosti i kritičkoj motivaciji hrvatskih političkih znanstvenika – čak i kad bismo se mogli suglasiti s optimističnom tezom da “nitko u nas ne namjerava odgajati tehničare moći”. Sa svim zaoštreno, Prpić zapravo pokazuje nužan emancipacijski deficit paradigme “politički sistem”, upozoravajući da tako metodički usredotočenoj politologiji ne

moгу pomoći ni sve “političke znanosti”; kao što pokazuje i to da paradigma “država-zajednica”, na koju su usredotočene političke znanosti, nužno iskazuje podcjenjivanje politologije kao posebne discipline i politologa kao struke.

Kada iz današnje perspektive M. Kasapović tvrdi da je Prpićevo shvaćanje prevladalo, vidimo s kakvom se neodgovornošću odnosi spram činjenica i s kakvim frapantnim nerazumijevanjem piše o tome.

Ne, Prpićevo shvaćanje nije prevladalo – nije ni moglo, jer ga on nije pozitivno ni definirao, pa nije moglo biti ni “razorno za razvoj politologije kao discipline i struke” (Kasapović, 2007: 57, 59).

Pa što je to onda bilo “razorno”, znanstveno i stručno, u razvoju Fakulteta? Gdje je onda taj famozni vrhunac marksizma i pluralne osionosti? Jer to bi ipak trebalo nekako i dokazati.

M. Kasapović taj *magnum crimen* pronalazi u formuli o politologu kao tipu stručnjaka, koju je Prpić prigodno izrekao kao prodekan, obraćajući se generaciji diplomiranih politologa 1978. Bio je ponosan na nju kao na najzad pronađeno sintetičko određenje **politologa kao stručnjaka**, stručnjaka novog tipa koji bi mogao biti spoj humanističkog intelektualca i vrhunskog znalca političkih procesa: “**stručnjak za općenitost**”. Komentirajući autorstvo te kriptične formule, M. Kasapović ipak pokazuje da je studirala na našem Fakultetu političkih znanosti, pa ustvrđuje: “Uostalom, autorstvo te sintagme javno su mu priznavali i oponenti i istomišljenici. Među posljednjima to je najdosljednije činio Dragutin Lalović” (*ibid.*: 56).

Skrušeno i pokajnički priznajem: *mea culpa, mea maxima culpa!* Štoviše, moj je slučaj još beznadniji jer sam je-

dini, koliko mi je poznato, u izlaganju i pisanom tekstu javno zagovarao i obrazlagao tu sintagmu – uključujući i Prpića samog. I kao da to nije više nego dovoljno, svakoga sam, uz Prpića ili bez njega, godinama uvjeravao u briljantnost te formule i takve sinteze. Nikada ni od koga nisam čuo – uključujući i M. Kasapović – relevantno teorijsko osporavanje te sintagme. Sudeći po njezinoj sadašnjoj reakciji na tu formulu, čini se da je duboko i trajno bila njome traumatizirana, pa svoju zdvojnost servira i novim generacijama politologa frivolnim vapajem “tko će zaposliti stručnjaka za općenitost?!”

Što sam ja dakle htio i obrazložio tom sintagmom? Iz već rečenoga, ne bi to trebalo biti previše zagonetno. Naime ako je Prpić bio u pravu kada je tumačio suprotstavljene znanstvene orijentacije u određenju politologije i profila politologa kao profesije, koje je vezivao uz temeljnu ambivalenciju moderne demokratske države – tada mi se činilo da takav uvid pred nas politologe kao akademsku zajednicu slobodnih istraživača postavlja prvorazredan spoznajni izazov. Činilo mi se da postoji samo jedan izlaz iz začaranog kruga: da se znanost o politici, u svojoj plodnoj i nezamjenjivoj *dvojini* (da preuzmem preciznu formulaciju D. Strpića), metodički osloni na novo načelo konstitucije zajednice, koje je imanentna kritika i prevladavanje moderne demokratske države i građanskog društva. To je načelo *samoupravljanje*.<sup>5</sup> Sintagma

<sup>5</sup> Mogući je teorijski izlaz već bio naznačio sam Prpić u opreznijoj formulaciji: “Čini nam se, kad je riječ o nastavnom planu našeg fakulteta, da se moramo odlučiti, nakon iscrpne analize našeg društva, dakako, je li samoupravno društvo samo bolji, racionalniji, skladniji oblik funkcioniranja novovje-

“stručnjak za općenitost” temeljila se na postavci da je u tome novome epohalnom obzoru posve moguće da politolog ne bude samo apstraktan “borac za slobodu i demokraciju”, nego i konkretan borac za ljudsku zajednicu ekonomski, politički i duhovno autonomnih subjekata. Za ljudsku zajednicu (koju je Smalagić, recimo, nazivao “ljudskom demokracijom”, u razlici spram političke) koju sam tada prepoznao u samoupravnoj zajednici kao tipu slobodnog poretka koji se zasniva na općenitoj volji utemeljenoj u slobodnome udruženom radu.

Tek u takvoj zajednici, mnijah, mogao bi se stručnjak za politiku afirmirati i u svojoj kritičkoj i u svojoj analitičkoj dimenziji. Bio bi to stručnjak za moć kojom se pozitivno oblikuje poredak slobode, kojom se maksimiraju čovjekovi potencijali. A politička znanost afirmira kao kognitivni element političke slobode.

Uza sve to, zašto baš “stručnjak za općenitost”? Sintagma se u prvi mah (a za neke, vidimo, i trajno) doima kao čista provokacija, kao “žuti logaritam” (Bidet). Kao da netko naprosto želi “humanističkog intelektualca” proglasiti “stručnjakom” općeg profila, intelektualnim mešetarom “za rogove i kopita” (Ilj i Petrov).

Kad danas razmišljam o tome, posve razumijem zašto je Prpić mudro izbje-gao da i tekstualno obrazloži tu provo-

---

kovne zajednice modernog čovjeka, zajednice, koja se, čini se, *neophodno konstituira kao moć spram pojedinca* te moramo na fakultetu obrazovati inženjere društvene moći, ili je *samoupravljanje princip konstituiranja nove univerzalne ljudske zajednice*, pa moramo obrazovati ličnosti sposobne da u takvoj zajednici žive i bore se za njeno ostvarenje” (Prpić, 1969: 28; istaknuo – D. L.).

kativnu sintagmu. Kao što se mogu tek s nostalgijom prisjetiti pretencioznog mladca, kojemu se izazovnost te sintagme učinila neodoljivom.

Osnovna intencija sintagme bila je posve jednostavna: ustvrditi da politolog nije sporna struka, nego da je *stručnjak posebnog profila*. Da nije intelektualac općeg profila, koji apstraktno lebdi iznad realiteta. No polemička oštrica bila je usmjerena protiv *režimskog stručnjaka za politički sistem ili posebnost*, koji bi opsluživao pogon političke moći.

Barem tu osnovnu intenciju svatko je shvaćao i kad samu sintagmu nije prihvaćao (glavni je prigovor uvijek bio da je sintagma nejasna čak i samim politolozima, da je nepodobna za populrizaciju). Pri čemu valja uvažiti i povijesni kontekst u kojem se tada Fakultet nalazio, suočen sa stalnim zazorom akademske zajednice je li naša institucija u punom smislu te riječi znanstvena i autonomna spram naloga “partijskog uma”.

Lako bi bilo danas priznati svu nedostatnost tadašnje *formulacije* shvaćanja politologije kao “znanosti o općenitosti” i politologa kao “stručnjaka za općenitost”. No nipošto na način kako to nepromišljeno i bahato ustvrđuje M. Kasapović, proglašavajući ga “neshvatljivo parohijalnim”, a samu *teoriju* samoupravljanja “lokalnim političkim eksperimentom”. Još se manje može ustvrditi da je politologija, koju smo tada svi u njezinu deskriptivno-pozitivističkom obličju nazivali “građanskom”, uspješno razobličila samoupravnu mistifikaciju i jugoslavenski (hrvatski) sustav svrstala u “kategoriju autokratskih komunističkih režima” (*ibid.*: 57). Teorija je samoupravljanja bila ozbiljan *teorijski projekt* promišljanja moguće epohalne alternative i liberalističkom kapitalizmu i staljinističkom totalitarizmu. U svjetlu tog

projekta činilo se mogućim da nova politička znanost prepozna, prouči i zagarava novu emancipacijsku općenitost slobodnoga udruženog rada. Stoga se također činilo da je nedostatan novog politologa definirati samo kao stručnjaka za politiku, koja je tada bila percipirana uglavnom negativno, kao sračunata obmana i borba za moć.

Što je najvažnije, u kontekstualnoj analizi, teorijski projekt samoupravljanja imao je izrazito *kritičku funkciju* spram službenoga ideologijskog diskursa, spram nepodnošljivoga prevladavajućega normativnog optimizma i spram zbiljskih autokratskih značajki političkog režima.<sup>6</sup>

Odustati od spornoga shvaćanja politologije kao znanosti i politologa kao struke bilo bi, ponavljam, lako kada nas to ne bi opet brutalno suočilo s upit-

nošću same naše znanosti i u pluralu i u singularu, kako je to Prpić mjerodavno pokazao; što znači: *politolog koji nije i stručnjak za općenitost ne može biti vrhunski stručnjak za politiku!* Budući da takve zbiljske općenitosti uopće nema – jer je *načelo samoupravljanja* kao tip konstitucije zajednice *iluzija*, dok je demokratska država kao tip konstitucije tek *privid* ljudske zajednice – čini se da su politolozi kao struka osuđeni na nepostojanje.

Suvereno previđajući teorijsku strukturu toga začaranog kruga, M. Kasapović izvodi još jednu bravuru, zgražajući se nad “krajnje redukcionističkim poimanjem političke znanosti koja je bila svedena na teoriju političkog sustava. Nije jasno kako su Prpić 1969. i pogotovo Lalović desetak godina kasnije zaključili da se građanska politička znanost [...] svodi na teoriju političkog sustava.” (*ibid.*: 57)

Takvim se komentarom postiže dvostruk učinak:

Prvo, zgražanjem se posve neočekivano pogđa “apsolutna superiornost” N. Smailagića, jer je, vidjesmo, upravo on (a ne “Prpić i pogotovo Lalović”) zastupao i obrazlagao tezu da je politologija “generalna teorija političkog sistema”. A kako M. Kasapović upravo Smailagić služi kao prividni kontrapunkt spram ukletog dvojca, nije joj se dalo da se još i s njime uhvati u koštac.

Drugo, prešućujući Smailagićevo shvaćanje, koje se može osporiti samo na primjerenoj teorijskoj razini, ona njegovo shvaćanje (a naše prihvaćanje) osuđuje kao “svođenje”, kao “krajnji redukcionizam”. Politologu njezine širine takvo je shvaćanje preusko. Pa nas sve zajedno, žive i mrtve, ovako podučava:

“Već je pedesetih i početkom šezdesetih godina izvršena ‘intelektualna revolucija’, gotovo kunovski pojmlje-

<sup>6</sup> M. Kasapović autorica je jedne od dviju doktorskih disertacija (među našim nastavnici-ma) o ideji samoupravljanja, koje se ističu svojim teorijskim kvalitetama (v. Smailagić, 1976; Kasapović, 1990). Potrebna je doista ubitačna doza mazohizma da netko tko je diplomirao, magistrirao i doktorirao upravo iz “teorije samoupravljanja”, posvetivši tome desetljeće ozbiljnoga studijskog rada, tako nadmeno likuje nad krahom samoupravnog projekta u nas. Bit će da je i za to neoprostivo kriv njezin mentor, okorjeli ljubitelj općenitosti – Ivan Prpić. M. Kasapović ne može se zamjeriti da nije dosljedna – nepravdna je i prema sebi samoj. Pitam se ide li njezina dosljednost dotle da i sebe samu prepoznaje među “strukovno neprofiliranim, neprepoznatljivim i nepriznatim politolozima u društvu” (Kasapović, 2007: 59)? Takav besprizivan pravorijek o nama politolozima *en général* nikad nisam čuo ni od najžešćih protivnika u akademskoj zajednici, nego samo od revnih režimskih skutonoša u najcrnijim vremenima ideologijskih denuncijacija i političkih progona – i prije i poslije 1990.



na 'promjena paradigme' u suvremenoj političkoj znanosti u SAD-u, a ubrzo potom i u Zapadnoj Europi, koja je razbila tradicionalni normativno-institucionalistički koncept, koji je političku znanost svodio na normativnu analizu glavnih političkih institucija odnosno političkog sustava. Politička znanost već se bila konstituirala kao *teorija politike* – političkih institucija (*polity*), političkih procesa (*politics*) i političkih sadržaja (*policy*) – koja je *neusporedivo šira, obuhvatnija i zahtjevnija od teorije političkog sustava*" (*ibid.*: 57-58; posljednje podcrtao – D. L.).

Kad bi tako bilo, tad bi se moralo kazati: "nije jasno" kako je Smailagić mogao biti tako uzak i previdjeti takvu "promjenu paradigme" te politologiju kao "generalnu teoriju političkog sistema" smatrati "cjelovitom teorijom politike". Gdje mu je širina?

Pripada elementarnim znanjima iz povijesti naše discipline da paradigma "politički sistem" pedesetih i šezdesetih godina smjenjuje, u suvremenoj američkoj politologiji, staru paradigmu "država" (koja u svojemu tradicionalnom obličju podrazumijeva normativno-institucionalistički tip pristupa, pojmova i analiza).

S tim u vezi jedno prisjećanje i jedna instrukcija.

Bio sam student kada je davnih dana američki politolog Lee R. Kerschner bio gost Politološkog društva SR Hrvatske (2. 4. 1968). Održao je simpatično i rutinsko predavanje na temu "Suvremena američka politička teorija (ciljevi i pretpostavke)". Nakon što nas je informirao da se američka politologijska struka podijelila oko pitanja jesu li "politički znanstvenici profesionalci koji proučavaju nešto nazvano 'političkim sistemom' ili

socijalni znanstvenici koji se usredotočuju na problem 'governmenta'", predavač nas je upozorio da se "novi politički znanstvenici" ne mogu naprosto označiti kao *behavioral scientists*, nego da se mora uvažiti to da oni u "velikoj većini" vjeruju da su "dospjeli ili dopijevaju na prag stvaranja *moderne političke teorije*". Nakon toga priopćio nam je što karakterizira "suvremenu američku političku teoriju":

"Postoji opće slaganje da je predmet izučavanja 'politički sistem', pa je velik dio suvremene političke teorije posvećen definiranju tog 'pojma'; zatim da su metode istraživanja kvantitativne, orijentirane na istraživanje određenog područja, te da je opći pristup ne-normativan i oslobođen od vrijednosnoga" (Kerchner, 1969: 59; istaknuo – D. L.).<sup>7</sup>

A sad čujmo i mjerodavan sud iz samog epicentra profesionalne političke znanosti, sažet iskaz mudrog G. A. Almonda, koji uspoređuje stariju paradi-

<sup>7</sup> S ležernom nas je samosviješću američki politolog informirao da je tadašnja suvremena politička znanost, u profesionalnom smislu, "gotovo isključivo američka pojava" (G. Almond). Američko politološko udruženje brojilo je 1957. godine 15.000 članova – dok ih je u Velikoj Britaniji bilo "nekoliko stotina", "nekoliko stotina u Japanu i nekoliko stotina na evropskom kontinentu", iz čega proistječe: "od svakih 10 političkih znanstvenika danas u svijetu 9 je Amerikanaca". Pritom se Kerschner izričito poziva na poznati govor velikana američke i svjetske politologije Gabriela A. Almonda (riječ je o govoru G. A. Almonda kao predsjednika The American Political Science Association, održanom u Chicagu u rujnu 1966, koji je objavljen pod naslovom "Political Science and Political Theory" u knjizi: Ithiel de Sola Pool (ur.), *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory*, Mc Garw-Hill, New York, 1967).

gmu “država” s novijom paradigmom “politički sistem”.

“Kako se pojam države prestao rabiti u glavnom tijeku političke znanosti, bio je zamijenjen takvim izrazima kao što su *government*, a kasnije *politički sistem*. Tendenciju napuštanja pojma države [*state concept*] i njegova zamjenjivanja drugim pojmovima valja pripisati golemoj političkoj mobilizaciji koja se zbila u zapadnom svijetu u devetnaestom i dvadesetom stoljeću te proliferaciji novih političkih institucija – političkih stranaka, grupa za pritisak, masovnih medija, i tome slično – koja ju je pratila. Pojam političkog sistema uključuje fenomen države – pravno opunomoćene i legitimne prisilne ustanove – ali također uključuje one nove ekstralegalne i paralegalne institucije političkih stranaka, interesnih grupa, medija komunikacije, baš kao i institucije kao što su obitelj, škola, crkva, i tome slično, utoliko ukoliko utječu na političke procese. *Teorija političkog sistema* i strukturalni funkcionalizam nisu redukcionistički, *ne svode se na državu i vladavinske institucije*.” (Almond, 1988: 855; posljednje istaknuo – D. L.).

Nije jasno kako je moguće da ono što je N. Smailagić, davne 1965, dobro znao M. Kasapović ne zna ni 2007: paradigma “politički sistem ili sustav” jest “neusporredivo šira, obuhvatnija i zahtjevnija” od tradicionalnoga “normativno-institucionalističkog koncepta”.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Ipak, nije i posve nejasno. U povijesti Fakulteta predmet Politički sistem (pod nazivom Društveno-politički sistem SFRJ) doista je desetljećima predavan reduktivistički na “normativno-institucionalistički” način. Nastavnici na tom kolegiju (L. Geršković, U. Trbović, D. Bilandžić, Z. Tomac) nisu se upuštali u teorijski zahtjevan pothvat konstitucije “opće teorije političkog sustava”. Nijedan od njih nije bio upoznat s glavnim tokovima

Osvrnimo se završno, s punom ozbiljnošću, na teorijski smisao određenja politologa kao “stručnjaka za općenitost”.<sup>9</sup>

američke političke znanosti niti se od njih mogla očekivati stvaralačka recepcija tog tipa političke analize. S jedne strane, bili su pod utjecajem starije francuske literature, u kojoj je dominirao normativno-institucionalistički (dakle ustavno-pravni) tip pojmova i analize, kao što se može, recimo, vidjeti i u najboljim djelima tog žanra, klasičnim radovima M. Duvergera *Le système politique français* (sa znakovitim podnaslovom: “Ustavno pravo i politički sustavi”; 19 izdanja od 1955. do 1985) i *Institutions politiques et droit constitutionnel* (9. izdanje 1966). S druge pak strane, zacijelo su ocjenjivali kako je u tadašnjemu društvenom i političkome monističkom kontekstu takav pristup bio i jedini moguć.

Tek nakon demokratskih promjena, kad katedru preuzima I. Grdešić, najgorljiviji zatočnik američke političke znanosti na Fakultetu, “politički sustav Hrvatske” biva koncipiran prema osnovnim zahtjevima paradigme “politički sistem”. I prije i poslije 1990. godina je istraživačka ekipa (I. Šiber, I. Grdešić, M. Kasapović, N. Zakošek) provodila empirijska ispitivanja zbiljskih političkih procesa u nas i svoje nalaze predstavljala u zapaženim publikacijama (napose: Grdešić, Ivan i dr., 1991). Svojevrsnom se krunom tih nastojanja može smatrati knjiga N. Zakošeka *Politički sustav Hrvatske* (2002).

U usporedbi s našom situacijom u toj središnjoj politologijskoj disciplini, teorija političkog sustava superiorno je razvijena u radovima prvorazrednih politologa u okruženju. Imam na umu dvije izvrsne knjige: M. Podunavac/M. Matić, *Politički sistem* (Fakultet političkih nauka, Beograd, 1997); P. Jovanović/N. Dimitrijević/M. Popović, *Savremeni politički sistemi* (Podgorica, 1998).

<sup>9</sup> Ostavljam po strani djetinjasto pitanje “tko bi htio zaposliti ‘stručnjake za općenitost?’” (Kasapović, 2007: 59), kojem se u ovoj knjizi, u višeznačnoj ironičnoj maniri, vraćaju i K.

Razmišljajući retrospektivno o toj provokativnoj (hotimično, vidjesmo) sintagmi, zaključujem da je u stanovitom smislu izdržala kušnju vremena. Da je političko upravo općenitost, pokazao sam u međuvremenu u interpretaciji Rousseauove teorije “općenite volje” (*Mogućnosti političkoga*, 2006), pri čemu se takvo tumačenje pokazalo mogućim tek nakon što je P. Riley u svojoj kapitalnoj knjizi (*General Will before Rousseau*, 1986) otkrio pojmovnu razliku između “općosti” (*universalité*) i “općenitosti” (*généralité*) u francuskoj kartezijanskoj tradiciji. Tim se razlikovanjem uklanja bitna spoznajna zapreka jer ona omogućuje čitko razlikovanje “stručnjaka za općost” (filozofa) i “stručnjaka za općenitost” (politologa).

Ujedno se i osnažuje shvaćanje političke znanosti kao “znanosti o općenitosti”. I zadobiva važan uvid: znanost o općenitosti kao znanost o političkome tvori se u autonomiji (ali i komplementarnosti) spram znanosti o “općosti” (filozofije, etike i prava) i spram znanosti o posebnosti (posebnih sektora političkoga i društvenog bitka). *Općenito* je zbilj-

---

Petković i A. Petek (*ibid.*: 394-396): “Zaokret prema američkom modelu politologije uključivao bi, dakle, jačanje i praktično profiliranje katedre za javne politike, a možda osnivanje i zasebnog dodiplomskog smjera. Uz ‘stručnjake za općenitost’, društvu su izgleda potrebni i ‘stručnjaci za odlučivanje’ (usp. Grdešić, 2006)” (*ibid.*: 396). Ti vrsni mladi politolozi tako pokazuju da su doista studirali političke znanosti, da poznaju logički smisao kategorija “općenitost” i “posebnost”. K tomu, može se samo podržati njihovo razmišljanje i prijedlog za osnivanje studijskog smjera “javne politike”, jer je to nedvojbeno i u nas osnovni stručno znanstveni pravac razvoja politologije i pune afirmacije politologa kao profesije.

sko samo u odnosu spram *općega*, kao oposebljenje *općega*, i u odnosu spram *posebnoga*, kao poopćavanje posebnoga. Čime se suzbija opasnost od *prividne općenitosti*, kao bahate pretenzije općosti da se predstavi kao općenitost (bez priznavanja i poznavanja posebnosti), s jedne strane, te od *lažne općenitosti*, kao uzaludne pretenzije posebnosti da se hipostazira kao *politička* općenitost (bez priznavanja i poznavanja općosti), s druge strane. Što znači da politolog kao stručnjak (ako je vrhunski) mora biti ujedno i nužno – kao “stručnjak za općenitost” – i stručnjak za “općost” i stručnjak za “posebnost”.

Sintagma međutim ipak nije pojmovno sadržajno precizna. Naime sama je općenitost nedovoljno precizno određena, jer su i sociolog i ekonomist također stručnjaci za općenitost; prvi za *društvenu*, drugi za *ekonomsku* općenitost. Iz toga slijedi, kao razlikovna značajka, da je *politolog* stručnjak za *političku općenitost*. I tako smo opet na početku: politolog je stručnjak za politiku i političko! Zar ne?

I da i ne. Da, ako se zadovoljimo nepojmovnim, opisnim određenjem politologa kao *stručnjaka za demokraciju ili demokratsku politiku*. Takvo je određenje i moguće i legitimno u suvremenoj demokratskoj Hrvatskoj, gdje stručnjak za politički sustav ne mora biti nužno i apologet tog sustava, dio logike državnog razloga.

Ne, istodobno, jer nam valja pokušati pojmovno se suočiti s pojmovnim sklopom koji je Prpić tako uvjerljivo ocrtao kao metodički obzor uvjeta mogućnosti političke znanosti u epohalnom kontekstu moderne demokratske države. Nazvat ću ga “Prpićevim poučkom”. Tek time dolazimo do ključnoga teorijskog problema naše discipline i do njezi-

ne odgovornosti za perspektive političke slobode u našem društvu, i ne samo u njemu.

Formulacija o “političkoj općenitosti” ipak nije tautologijska. Ona je i važna epistemologijska potpora primjerenom poimanju politike i političkoga. U dvostrukom smislu.

Prvo, u smislu temeljnog razlikovanja *političke i nepolitičke* općenitosti. To nam je razlikovanje, u mjerodavnom obliku, protumačio Hegel. Kao što je poznato, kod njega nalazimo razlikovanje političke i društvene (= ekonomske) općenitosti: politička je općenitost umna, svjesna ili supstancijalna općenitost *političke slobode (citoyen)*, dok je općenitost *ekonomske (bourgeois)* slobode društvena razumska, formalna ili apstraktna općenitost. Prva se sloboda ozbiljuje u sferi “političke države”, druga u sferi “građanskog društva”, a obje pretpostavljaju *dvije temeljne općosti* koje im *logički prethode* u umnoj arhitektonici države kao zajednice slobodnog naroda: *pravnu slobodu* (koja se ozbiljuje u sferi “apstraktnog prava”) i *moralnu autonomiju* (koja se ozbiljuje u sferi “moraliteta”).

Drugo, u kritici Hegela Marx je pokazao “oholu” pretenziju *političke države da se predstavi kao jedino moguće ozbiljenje političke općenitosti*. Što bi u našem slučaju značilo da je najveća opasnost u tome da se politička znanost kao znanost o političkoj općenitosti svede na *znanost o državi kao prividnoj demokratskoj zajednici*, a politolog na “stručnjaka za državu” (u najboljem slučaju).

Evo nas u srcu problema: je li moguća *politička općenitost* koja ne bi bila utjelovljena u državi (u svakom tipu države, pa i u demokratskome), općenitost kojoj ne bi bila imanentna pogubna tendencija da se hipostazira kao otuđena politička moć nasuprot individuumama?

Pitanje se dramatično postavlja utoliko ukoliko jednoznačno i neopozivo odbacimo moguće dosege teorije samoupravljanja i društveno samoupravljanje kao *iskorake u imaginarno*.<sup>10</sup>

Da je upravo to pitanje s kojim se teorijski smionuo suočavaju vrhunski svjetski politički znanstvenici, neka posvjedoči samo primjer suvremenoga francuskoga političkoga mislioca Miguela Abensoura, u knjigama *Demokracija protiv države* (1997/2004) i *Hannah Arendt protiv političke filozofije?* (2006).

U traganju za odgovorom kad se i kako dogodio taj fatalni *spoj političkoga i države*, koje su mu pretpostavke, oblici i granice, je li on neminovan i neprekorativ ili nije, može se pribjeći lakšem rješenju, za kojim je posegnula suvremena politička znanost (napose američka, u svome glavnom pravcu), i naprosto odbaciti “paradigmu države” te je zamijeniti novom paradigmom “politički sustav”. To je rješenje teorijski prekratko, ispod razine problema, jer podrazumijeva *kraj političkoga* (kako je to odavno pokazao znameniti francuski politički sociolog i politolog, znalac i štovatelj američke političke znanosti Pierre Birnbaum u klasičnoj knjizi *Kraj političkoga*, 1975).

<sup>10</sup> Možda bi se parohijalni kritičari samoupravljanja iznenadili što se upravo kod najznamenitijega američkoga političkoga filozofa Johna Rawlsa, u njegovim predavanjima *Justice as Fairness*, mogu pronaći ne samo kritike državnog socijalizma (koji narušava princip jednake slobode), liberalnog “laissez-faire” (koji narušava princip pravične slobode) i socijalne države (koja narušava princip razlike) nego i živo zanimanje za “liberalni socijalizam” (koji bi sjedinjavao tržišne mehanizme, javno vlasništvo i samoupravljanje). Vidi Rawls, 2001, § 51. The Flexibility of an Index of Primary Goods, str. 168-176; § 52. Addressing Marx’s Critique of Liberalism, str. 176-179.

Preostaje teži, najteži put: kritičko preispitivanje cijele tradicije modernoga političkog mišljenja. Put koji su svojim kapitalnim radovima omogućili i usmjerili C. Lefort (1971), J. G. Pocock (1975) i Q. Skinner (1978, 2002), ponudivši briljantna čitanja Machiavellijeva i Hobbesova djela. Slijedeći njih, već smo na pragu početne postavke problema, ako prihvatimo razlikovanje logičkoga “machiavelljevskog momenta”, kao klasičnoga modernog lika *političkoga*, i logičkoga “hobsovskog momenta”, kao klasičnoga modernog lika *države*.

U problematiziranju prijeporne relacije između političkoga i države mora se međutim razlikovati pet osnovnih orijentacija modernoga političkog mišljenja, koje se za ovu priliku mogu shematski sažeti ovako:

1) Prva započinje s Machiavellijem, s tipom političke analize koja političko nastoji razumjeti u njegovoj stvaralačkoj dimenziji (stvaralačka *virtu*) i nesvodljivosti na pojmovnu shematiku kategorijalnog para građansko društvo/politička država. Tipom političke analize koji će slijediti, na svoj način, Montesquieu i Tocqueville.

2) “Znanost o politici” T. Hobbesa ishodište je druge orijentacije, koja političko utjelovljuje u državi (s Bodinom kao pretečom, a Hegelom kao vrhuncem); riječ je orijentaciji kojoj dugujemo “pojmovnu revoluciju” u poimanju države kao moderne dvostruko impersonalne vlasti, a koja se polemički profilira *protiv republikanskoga političkog mišljenja* (Skinner, 2002, 2008).

3) Treća i predominantna teorijska orijentacija (liberalna) također započinje s Hobbesom, s njegovom *instrumentalizacijom političkoga*, svodenjem politike na državu kao funkciju projekta konstitucije modernoga građanskog

društva kao prostora slobode (od Hobbesa, preko Lockeja, Smitha, Humea, Kanta, Sieyesa, Constanta, Milla, sve do Hayeka).

4) Četvrta je teorijska orijentacija republikansko, “radikalno demokratsko” političko mišljenje J.-J. Rousseaua, u velikom dijalogu s prve tri dominantne orijentacije moderne (napose s Machiavellijem, Montesquieuom, Hobbesom i Lockeom). Po toj orijentaciji *političko nije svodljivo na državu* (zajednicu slobodnih državljana), nego se može utjeloviti samo u *republici* (zajednici slobodnih *citoyena*). Što znači da ni država ni društvo nisu sfere slobodnog opstojanja zajednice slobodnih ljudi. Ta orijentacija kulminira u političkoj teoriji H. Arendt, kojoj je Hobbes glavni teorijski i politički protivnik, jer ga prepoznaje (premda jednostrano) kao rodonačelnika *dviju proturepublikanskih teorijskih orijentacija*.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Kritički se osvrćući na Arendtino prokazivanje Hobbesa kao “teoretika tiranije”, olako sam prešao preko njezine republikanske intencije (Lalović, 2006a). Čudio sam se naime kako ona ne shvaća razliku između Levijatana i Behemota, kako može previdjeti da je suverena pravna država (Levijatan) jedini moguć djelotvoran odgovor na opasnost od političke tiranije i građanskog rata (Behemot). Naknadno sam međutim spoznao da njezina teška paljba na Hobbesa uopće nije nepojmljiva, nego da proistječe iz dubokog uvida u temeljnu Hobbesovu intenciju: *država je glavni instrument konstitucije građanskog društva*. Što i jest problem, jer, po njezinu uvjerenju, moderno je društvo kao takvo *glavna prijetnja političkoj slobodi*, najteži zamislivi oblik tiranije nad dušom i tijelom modernog pojedinca. No H. Arendt posve ostavlja postrani suptilnu logiku odnosa između države i društva u Hobbesovu poimanju *Commonwealtha*, kao što podcjenjuje i emancipacijske potencijale države i društva kao temeljnih projekata moderne (Lalović, 2002, 2005).

5) Petu teorijsku orijentaciju – u samorazumijevanju kritičku spram svih ostalih kao “građanskih” – čine djela koja osporavaju samu mogućnost da se političko postulira kao svjesna općenitost te da se država i društvo pojme kao sfere slobode – prije svega i svih djela K. Marxa, ali i P. J. Proudhona, kao i djela niza socijalističkih teoretičara visokoga, ali ipak manjeg formata (primjerice, Gramsci, Korsch, Lukacs, R. Luxemburg, Lenjin, Trocki).

Toj bi se shemi mogla dodati i šesta teorijska orijentacija, koja *osporava modernu kao takvu* i pravi lik *političkoga* nalazi u antičkome mišljenju (i polisu), Aristotelovoj praktičnoj filozofiji posebice (najdramatičnije u opusu političkog filozofa najvećeg formata Lea Straussa).

Ključna je, očito, “znanost o politici” T. Hobbesa, u kojoj se čini da je *političko neopozivo i do kraja utjelovljeno u državi*. Dakle u kojoj je političko kao *virtu* obuzdano u svojoj nepredvidivosti i neobuzdanosti, svedeno na politiku kao pravni instrument zakonite vladavine.

Kažem “čini se”, jer mislim da to nije jedino moguće razumijevanje Hobbesove političke znanosti. Sumnju bi već morala izazivati činjenica da je Hobbes napisao dvije knjige znakovitih naslova *De cive* (1642) i *De republicae* (1651) (ili *Commonwealth*, odnosno “Levijatan”). Dakle knjige o građaninu i o republici, koje su republikanci svih vremena i vrsta uvijek percipirali kao “manifeste kontrarevolucije”, kao “ideologiju kontrarevolucije” (kako Skinner i danas tvrdi). No ne samo oni, svi su bili uvjereni da Hobbes osiono i logički nepodnošljivo nadmoćno *dokazuje nemogućnost i građanina i republike u moderni*. Što je zacijelo i bila njegova izravna polemička intencija.

No Hobbesa se – kao niti jednoga velikog mislioca – ne može čitati samo

kontekstualno (*à la* Skinner), nego se prije svega mora dokučiti *logika pojmovnog polja njegove političke analize*. Jer ta logika može ići dalje od intencija izumitelja tog polja – nijedan veliki autor nije *vlasnik svojih pojmova*.

Hobbesovo metodičko polazište da se političko može primjereno analizirati samo “dvorazinski”, sa stajališta “građanina” i sa stajališta “totaliteta političke zajednice” – od odlučujuće je važnosti. No pritom nije dovoljno osvijestiti punu međuovisnost tih dviju razina, činjenicu da građanin tvori republiku, a republika građanina. U striktno sinkronijskoj konstrukciji Hobbesova redukcija građanina na podanika, a republike na državu sadrži jednu eksplozivnu točku *pojmovne kopče između pojedinca i totaliteta*. Odlučujuću točku jer se u njoj otkriva da pojedinac *inicijalno, već u prirodnom stanju, nije podanik, nego građanin*.

Ta je točka sadržana u najsofisticiranijem segmentu Hobbesove znanosti o politici, u njegovoj čuvenoj *teoriji autorizacije*, u kojoj je pojedinac-građanin definiran kao “autor”, država kao “osoba”, a suveren kao “aktor” ili “zastupnik”. Od odlučujuće je važnosti da je *suveren samo predstavnik ili izričito ugovorno ovlašćeni vladar*, a da su pojedinci uvijek *virtualno građani*, bez obzira na njihov konkretan status u konstituiranom poretku.

Time se otvara golem hijat između formalnog određenja čovjeka kao autora-građanina i njegova konkretnog položaja kao slobodnog podanika (u pravnoj državi). Ako to formalno određenje nije puka tlapnja, nego ima ontologijski status, tada se logikom toga pojmovnog polja otvara dijakronijska dimenzija, dimenzija logičkoga i povijesnog procesa prevladavanja tog hijata. Početno svođenje čovjeka na podanika bilo je nuž-

no za *depolitizaciju konfliktnog socijalnog polja* i za redukciju političkoga na djelotvornost političke vlasti. U cilju osiguranja pravnog mira i sigurnosti, sprečavanja latentnoga građanskog rata, u koji neminovno zapada pokušaj *neposredovana uspostavljanja republike*. Više od toga: djelotvornost se i trajna perspektiva političke vlasti sastoji u *uspostavljanju društva kao sfere slobode, razmjene i proizvodnje, znanstvenog istraživanja i traganja za spasom*. Commonwealth ili republika mogući su – ako su mogući, u što Hobbes nije uvjeren – samo razlučivanjem političkoga i ekonomskoga, kao sfera opstojanja pojedinaca, pri čemu početni oblik tog odnosa jest samo početni, od koga se mora krenuti da bi se kasnije mogli razviti njegovi potencijali. No koliko god se razvili, koliko god bio uspješan projekt razvijanja građanskog društva i potencijala pojedinaca kao subjekata privatnog prava u njemu, Hobbesova konstrukcija ne dopušta *posvemašnju repolitizaciju pravno pacificiranoga socijalnog polja*. Strukturna napetost između “autora” i “aktora” sadržana je u “samoj stvari”, *logika političkoga ne može se svesti na logiku društva, na logiku vlasništva*.

Da bi političko subjektiviranje čovjeka kao građanina bilo moguće, političkome znanju i umijeću nužna je potpora općosti morala (prirodni zakoni) i same prirode čovjeka. I doista, promotri li se pomno, u Hobbesovu određenju *statu-sa naturalis* nalazimo traženo antropologijsko uporište koje *omogućuje transcendiranje obzora političke i ekonomske imanencije*. Hobbes uviđa da čovjek nije samo zgoljni mehanizam strasti u neutaživoj potrazi za moći i premoći (“potencijalni ubojica”, kako veli H. Arendt), nego je *određen jezikom kao svojom vlastitom značajkom*. Na početku svega jest *riječ, logos*. Jezik nije čovjekov izum,

on je *sámo stanište bitka*: čovjek je čovjek po jeziku. Čovjek je čovjeku su-govornik: vuk koji govori.<sup>12</sup> Time se na-

<sup>12</sup> Usp. sjajan komentar J. Bideta, u kojem precizira riječ ili diskurzivnu relaciju kao logičko polazište opće teorije moderne: “Ono neposredno jest diskurzivna relacija, zajednički poredak u zajednici riječi. Obećanje inherentno društvenom sporazumu, prije ugovora, jest riječ. Obećanje da se uvažavamo kao slobodni, jednaki i razumni, koje se nadeja u samom obliku diskursa, u diskurzivnim odredbama sukladnim toj slobodi-jednakosti-racionalnosti. Ali konačnost diskursa, ili njegova nedovršivost, nužnost da ga se zaustavi i da se zaustave zajednička zbiljska ponašanja koja su mu sukladna, a koja napose sadrže djelotvornost što je ta riječ obećava, vodi posredovanjima, ‘medijima’ kao formalnim pravilima razumskoga i umnog poretka.

Ugovor je dakle najizvanrednija stvar koja postoji. On je produženje riječi drugim sredstvima. I napose sredstvom da se riječ okonča. On je čin riječi koji se sastoji u tome da se riječ uredi putem riječi. Da se njezin sadržaj ograniči njezinim oblikom. Da se iskazu formalna pravila ne samo raspodjele riječi nego vladavine riječi, tj. uvjeta u kojima će svi sugovornici prihvatiti da moraju ići dalje od riječi.

Realističnog teoretičara, koji kao naš razumski društveni bitak postavlja sporazum koji osigurava ne-agresiju, ne možemo otposlati ne riješivši stvar, ni odbaciti ga s pomoću drugoga, idealista koji kao naš umni društveni bitak postavlja sporazum koji poopćuje poredak riječi. Jer je riječ o naličju i licu istog sporazuma (čina). Kod Hobbesa samoga prvi prirodni zakon, pravilo uma, koji je u tome da se zaštititi svoj život, neodvojiv je od drugoga, zakona simetrije, koji je u tome da svatko dodjeljuje drugome onoliko koliko taj njemu dodjeljuje – jedinstvo tih dvaju pravila vodi do društvenog sporazuma. Na početku je vuk, čovjek-je-čovjeku-vuk. Ali vuk je biće riječi. Pa vuk progovara: ‘načinimo sporazum’. Na početku dakle jest riječ” (Bidet, 1999: 137).

značuje antropologijski temelj i obzor najviše zadaće političke znanosti i političke razboritosti: *konstitucija komunikacijske zajednice kao ozbiljenje intersubjektivne autonomije slobodnih ljudi* (nesvodljive na logiku moći/vlasti i tržišta), koja je uvjet mogućnosti ozbiljenja republike kao političko-ekonomske zajednice. Tako se “hobsovski moment” može sažeti kao konstitutivni teorijski moment cijele moderne i suvremene političke znanosti.

Razvijeno teorijsko promišljanje emancipacijskih potencijala političkoga koje smjera preko države mora se ipak potražiti drugdje, napose u Machiavelliovoj *novoj ontologiji političkog bitka* (Lefort, 1971) i Rousseauovoj *teoriji općenite volje* (Lalović, 2006), na tragu odlučujuće teorije političkoga, koju dugujemo H. Arendt, njezinu *ponovnom pronalasku političkoga* u kontrapunktu spram *ukidanja političkoga* u totalitarizmima nacističkoga i staljinističkog tipa.

Tek smo sad spremni da se primjerenom uhvatimo u koštac s “Prpićevim poučkom”. Bilo je potrebno mobilizirati cijelu tradiciju modernoga političkog mišljenja kako bismo naslutili da je *moгуće tendencijsko razdvajanje političkoga i države*, kojim se otvara perspektiva (ničim zajamčena) utjelovljenja političkoga u *zbijskoj općenitosti (demokratske) republike*. Iz čega naslućujemo i mogućnost da nova politička znanost (koja je potrebna novom svijetu, kako reče Tocqueville), primjerena izazovima našeg doba znanstveno-tehničkog pogona proizvodnje života, mora biti *znanost (demokratske) republike*. Da je dakle država, čak i demokratska država, samo moderni – nužni, ali ne i konačni i najviši lik republike. A da je politolog kojemu je *ideja republike regulativna ideja njegove znanstvene profilacije* moguć

kao stručnjak za emancipacijsku politiku, stručnjak za moć udruženih i samosvjesnih građana.

Time se otvara nova perspektiva našoj znanosti da ponovno zadobije svoj “kraljevski status”, a politolozima kao stručnjacima za republikansku politiku nudi se spoznajni izazov najvišeg ranga da pruže odlučujući obol u suvremenoj zadaći konstitucije evropske republike. U duhu staroga, toliko zlorabljenog slogana: “politika je sudbina” (Napoleon). Zar je presmiono očekivati da je ukupna evropska politologijska pamet – u punoj suradnji sa svim društvenim i humanističkim znanostima – dorasla izazovu s kojim su se tako genijalno bili suočili “očevi utemeljitelji” američke republike (Hamilton, Madison, Jefferson)?

Ostavimo dakle stručnjaka za općenitost na miru, da više nikoga ne frustrira.<sup>13</sup> Razvijenoj političkoj znanosti – u njezinoj jednini, dvojini i množini – nije potrebno da se zdvojno brani od tzv. “etabliranih disciplina”. Kao ni njima od nje! Danas hrvatska politologija može samo iznevjeriti sebe samu, svoju moćnu tradiciju i na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, ako odustane od svojih najviših ambicija, od svoje regula-

<sup>13</sup> Na moje kritičke objekcije, kao na ni kritike kolege D. Strpića, na Hrvatskim politološkim razgovorima u Opatiji M. Kasapović nije ni pokušala odgovoriti. Našavši se u samoskrivljenoj stupici da se mora upustiti u teorijsku raspravu, za koju se nije pokazala doraslom, odlučila se za najprizemniji prostakluk: izjavila je da je naša mišljenja “uopće ne zanimaju”, a mene dodatno umilno počastila ocjenom da sam “neplaćeni odvjetnik Ivana Prpića”. Takvo gaženje elementarnih standarda javne komunikacije u obliku napada *ad hominem* može samo eskalirati. Iz čega se može zorno nazrijeti što nas čeka.



tivne ideje, od ugrađivanja svojih razvijenih znanja u projekt novog svijeta.

Da zaključim.

Samosvijest se u znanosti uvijek gradila na sposobnosti kritičke recepcije tradicije, na sposobnosti da joj se kaže veliko "NE" zasnovano na njezinu razumijevanju i imanentnom prevladavanju. Nema lakšeg puta, osim mimo znanosti ili protiv nje.

Uvodni tekst M. Kasapović drastičan je primjer lakšeg puta. Drastičan, jer ne zadovoljava ni minimalne etičke, pojmovne i činjenične standarde javne znanstvene komunikacije. Nije tu riječ ni o kakvome smionom "revizionizmu" koji razbija "zid šutnje", nego o posve privatnome, svađalačkom diskursu zdvojne posebnosti, koja uobražava da od teorijske suverenosti "ohole općenitosti" i imperijalnih pretenzija pluralnih političkih znanosti može uteći u navodno spasonosan stručni azil "suverenog singulara" političke znanosti.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Iz "temeljnoga teksta" M. Kasapović izdvojio sam problem koji zaslužuje teorijsku raspravu s njome: problem pojmovnog određenja političke znanosti i politologa kao stručnjaka. Utoliko je moj odgovor na njezin napad iznuđen, kao što se čitatelj mogao uvjeriti. Pozivam stoga svakoga kome nije do svađe i strančarenja da pažljivo pročita i prosudi njezin programski tekst, koji je ne samo ispod standardne argumentacijske razine M. Kasapović u njezinim meni poznatim znanstvenim tekstovima nego je i superiorno najlošiji tekst u cijeloj ovoj knjizi.

Nije teško dokučiti zašto je tome tako. Hipoteza o "izlasku iz množine", u samonametnutoj izazivačkoj formulaciji o "unutarnjoj dekolonizaciji", u sukobu je s razumom i s činjenicama. Nikada na našem Fakultetu nije bile nikakve imperijalne hegemonije "filozofije, sociologije, prava i povijesti", koji su optuženi za "kolonizaciju" sirote političke zna-

Ako bi bilo i truna vjerodostojnosti u tome da je tekst M. Kasapović dista i svojevrstan svjetonazorski manifest i izraz samorazumijevanja ljudskog

nosti. Naprotiv, uvijek smo imali izrazit "deficit" sociologije, prava i povijesti. Naslov knjige zavarava, nije riječ o "izlasku iz množine", nego o "izlasku iz filozofije", jer se samo za filozofijsku skupinu predmeta može eventualno reći da je bila prekomjerno zastupljena u nastavnom planu. Činjenice su međutim drukčije; tih je predmeta, u doba kad sam ja studirao, bilo tri (Filozofija prava, politike i povijesti – A. Pažanin, Z. Posavec; Politička antropologija – V. Sutlić, B. Brujić, B. Hudoletnjak; Historija marksizma – D. Rodin, H. Burger; tri od ukupno tridesetak kolegija). A utjecaj tih nastavnika na ne-filozofijske kolege nikako se ne smije precjenjivati, da o većini (prosječnih) studenata i ne govorimo. Riječ je o kućnoj legendi, koja zaslužuje zaseban osvrt. Lako se u to uvjeriti: dovoljno je pogledati naslove i sadržaj diplomskih, magistarskih i doktorskih radova obranjenih na FPZ-u te kod kojih su nastavnika obranjeni. Otkuda onda takva protufilozofijska opsesija? Pravid vjerodostojnosti zdvajanjima nad hegemonijom može se pronaći samo u savsim iznimnoj profesorskoj poziciji i duhovnom utjecaju Vanje Sutlića. Ne samo zato što je on autor najvažnije i najutjecajnije knjige koju je itko od nas objavio (Bit i suvremenost, 1967). Ni zbog svojstvene mu osobne karizme i superiorna retoričkog umijeća, zbog čega su njegova predavanja kadšto pohađali i studenti s drugih fakulteta. Ni zbog njegove povremene intelektualne nadmenosti, kojom se znao obrušiti i na bližnje mu "filozofe" kao na "refleksijom nedotaknute humaniste". Nego poglavito stoga što je Sutlić bio "mislilac" jedva zamislive singularnosti, koji se samo u noćnim morama možda može čednim dušicama prividati kao hegemonijska "množina". *Maitre-penseura* njegova formata, sa svjetskom reputacijom, M. Kasapović danas groteskno omalovažava, spominjući i junački ga kritizirajući kao – predlagatelja nacrta nastavnog plana FPZ-a!!! I to

dostojanstva cijele skupine politologijskih odličnika “srednje i mlađe generacije” (da se svi oni čute kao dugogodišnji “podstanari”) – u što odbijam povjerovati<sup>15</sup> – tada bi takva kolektivna pompozna poza neodoljivo prizivala sjećanje na poznatu anegdotu:

Na jednom od kongresa sovjetskih pisaca 30-ih godina prošlog stoljeća po

znati pisac M. Šolohov iznio je ovakvu jetku satiru na račun “zaslužnih radnika u socijalističkoj kulturi”. Zamislite, molim vas, što se događa: drugovi iz Jasne Poljane hvale se da su ostvarili golem kulturni napredak, da sada imaju više od dvadeset pisaca, dok su prije revolucije imali samo jednoga...

---

s navodnom pretenzijom na ozbiljno prikazivanje i vrednovanje dometa naše znanosti. Uostalom, možda se i ne treba čuditi: mora biti zagonetno kako “izaći iz filozofije” nekome tko u njoj nikada nije ni bio.

<sup>15</sup> Riječ je o suviše ozbiljnim i čvrsto etabliranim osobama, i na Fakultetu i u javnosti, da bi sebi dopustili takvu vrstu blamaže (kao tobože “prosvjedni pokret” – protiv starijih generacija i protiv drugih znanstvenih disciplina). K tomu, nisu to nipošto frustrirani “podstanari” ni “sustanari”, nego samosvjesni i uspješni politički znanstvenici koji zauzimaju sve čelne i odgovorne funkcije na Fakultetu i izvan njega (na koje su došli posve pacifistički i zasluženo). Komu bi oni objavljivali rat i zašto? Zašto bi izmišljali neprijatelje i pljuvali po svojim nekadašnjim profesorima, koji su se povukli u zasluženu mirovinu?

## LITERATURA

- Miguel, Abensour, 2006: *Hannah Arendt contre la philosophie politique?*, Sens & Tonka, Paris.
- Miguel Abensour, 2007: *Demokracija protiv države. Marx i makijavelijevski moment*, Disput, Zagreb (francuski izvornik: 1997; 2. prošireno izdanje: 2004).
- Almond, Gabriel A., 1988: "The Return to the State", *American Political Science Review*, (82) 3: 853-874 (usp. i veoma važne odgovore, "The Return to the State: Critiques", Erica A. Nordlinger, Theodora J. Lowia i Sergia Fabbrinia, u istom broju časopisa, str. 875-901).
- Almond, Gabriel A., 1988a: "Odvojeni stolovi: Škole i sekte u političkoj znanosti", *Politička misao*, (25) 4: 3-18.
- Babić, Ivan, 1962: "Temelji 'integralnog marksizma'", *Naše teme*, 7-8: 1073-1082.
- Babić, Ivan, 1966: "Uloga političkih znanosti u nas i programiranje rada politološkog društva", *Politička misao*, 4: 6-10.
- Babić, Ivan, 1968: "Revolucija kao tema političkih znanosti", *Politička misao*, 1: 36-42.
- Babić, Ivan, 1969: "Prilog u diskusiji o politološkom studiju", *Politička misao*, 1: 110-113.
- Bibič, Adolf, 1965: "Politička znanost: da ili ne?", *Politička misao*, 3: 87-97.
- Bibič, Adolf, 1968: "Poslanstvo političke znanosti", *Politička misao*, 4: 635-637.
- Bibič, Adolf/Novosel, Pavle, 1971: *Politička znanost – predmet i suština; Politička znanost – metode*, Naprijed, Zagreb, "Hrestomatija političke znanosti".
- Bibič, Adolf, 1979: "Zašto ponovno diskusija o političkim naukama", *Naše teme*, 4: 890-914.
- Bibič, Adolf, 1981: *Za politologiju*, CKD SSO, Zagreb.
- Bibič, Adolf, 1981: "O određenju politike", *Politička misao*, 3: 279-289.
- Bidet, Jacques, 1999: *Théorie générale. Théorie du droit, de l'économie et de la politique*, PUF, Pariz (prijevod u tisku: *Opća teorija moderne*, Disput, Zagreb, bibl. "Čari političkoga").
- Birnbaum, Pierre, 1975: *La fin du politique*, Éditions du Seuil, Pariz.
- Deren-Antoljak, Štefica, 1985: "Porijeklo znanstvenog izučavanja političkog sistema", *Politička misao*, 4: 12-30.
- Deren-Antoljak, Štefica, 1986: "Almondov koncept političkog sistema", *Politička misao*, 2: 23-41.
- Čular, Goran (ur.), 2005: *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Fiamengo, Ante, 1964: "Aktualni problemi nastave na Fakultetu političkih nauka", *Politička misao*, 1: 105-113.
- Fiamengo, Ante, 1965: "Ideja povezivanja fakulteta društvenih nauka", *Politička misao*, 3: 3-19.
- Fiamengo, Ante, 1966: "Traži li društvo fakultet takvog smjera i takvog profila kakav je FPN u Zagrebu", *Politička misao*, 4: 547-555.
- Grdešić, Ivan/Jantol, Tomislav/Kasapović, Mirjana/Perko-Šeparović, Inge/Šiber, Ivan/Tomac, Zdravko, 1986: *Delegatski sistem: 1974-1984*, Zagreb.
- Grdešić, Ivan, 1987: "Policy analiza", *Politička misao*, 3: 3-18.

- Grdešić, Ivan/Kasapović, Mirjana, 1987: "Politički procesi odlučivanja u jugoslavenskom društvu (Idejni nacrt istraživanja: Politika i zdravstvo)", *Politička misao*, 3: 19-28.
- Grdešić, Ivan/Kasapović, Mirjana/Šiber, Ivan, 1989: *Interesi i ideje u SKJ: struktura idejnih stavova i političkih poruka I. konferencije SKJ*, Zagreb.
- Grdešić, Ivan/Kasapović, Mirjana/Šiber, Ivan/Zakošek, Nenad, 1991: *Hrvatska u izborima '90*, Zagreb.
- Grdešić, Ivan, 2006: *Osnove analize javnih politika: policy-analiza*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Hudoletnjak, Boris, 1964: "Marx i marksizam danas", *Naše teme*, 9: 1343-1366.
- Ilišin, Vlasta, 1984: "Studij politologije i politolozi", *Politička misao*, 3: 123-138.
- Ivanišević, Stjepan, 2008: "Mirjana Kasapović (ur.): Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti", *Hrvatska javna uprava*, 4: 479-486 (prikaz).
- Kasapović, Mirjana, 1990: *Pretpostavke i granice "radnog društva" u političkoj teoriji Antona Pannekoeka* (doktorska disertacija).
- Kasapović, Mirjana/Šiber, Ivan/Zakošek, Nenad, 1998: *Birači i demokracija: utjecaj ideoloških rascjepa na politički život*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Kasapović, Mirjana (ur.), 2001: *Hrvatska politika 1990.-2000. Izbori, stranke i parlament*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Kasapović, Mirjana (ur.), 2007: *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb (uvodni tekst urednice: "Izlazak iz množine? Kraj unutarnje institucionalne kolonizacije hrvatske političke znanosti?", str. 7-95).
- Kerschner, Lee R., 1969: "Suвремена američka politička teorija", *Politička misao* (VI), 1: 56-61.
- Knežević, Radule/Ravlić, Slaven, (ur.) 2002: *Hrvatska politologija 1962-2002*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb (uvodni tekst urednika zbornika: "Hrvatska politologija 1962-2002: preteče, razvojna razdoblja i rezultati", str. 11-48).
- Lalović, Dragutin, 1979: "Poredak slobode. Rousseauovo shvaćanje demokratske političke zajednice", *Politička misao*, 1: 3-30.
- Lalović, Dragutin, 1980: "Prijeponi politolozi. Načelne dvojbe o stručnom profilu politologa", *Zoon politikon*, 4: 13-21.
- Lalović, Dragutin, 2000: "Demokratska invencija pred totalitarnim izazovom. Lefortov poziv na promišljanje političkoga", predgovor knjizi: Claude Lefort, *Demokratska invencija*, Barbat, Zagreb, str. 7-41.
- Lalović, Dragutin, 2002: "Plaidoyer za državu u Bodinovoј science politique. Prilog političkom oblikovanju moderne", pogovor knjizi: Jean Bodin, *Šest knjiga o republici* (izbor), Politička kultura, Zagreb, str. 217-250.
- Lalović, Dragutin, 2005: "Suverena država – temeljni pravno-politički projekt moderne (1)", *Politička misao*, (42) 2: 33-50.
- Lalović, Dragutin, 2005a: "Suverena država – temeljni pravno-politički projekt moderne (2)", *Politička misao*, (42) 3: 27-40.
- Lalović, Dragutin, 2006: *Mogućnosti političkoga. Preko građanina ka čovjeku*, Disput, Zagreb, bibl. "Čari političkoga".

- Lalović, Dragutin, 2006a: "U Hobbesovoj zamci: pojam suverenosti?", *Politička misao*, (43) 1: 3-28.
- Lalović, Dragutin, 2007: "Sve u korijenu ovisi o demokraciji?", pogovor knjizi: Miguel Abensour, *Demokracija protiv države. Marx i makijavelijevski moment*, Disput, Zagreb, str. 165-186.
- Lamy, Paul, 1976: "Kolonizacija i dekolonizacija društvenih znanosti prema internacionalizaciji", *Politička misao*, 4: 309-317.
- Lefort, Claude, 1971: *Machiavel – travail de l'oeuvre*, Gallimard, Pariz.
- Mirić, Jovan, 1965: "Univerzalna zajednica kao uvjet slobode", *Politička misao*, 3, 121-131.
- Mirić, Jovan, 1974: "Činjenično i vrijednosno u političkoj znanosti", *Politička misao*, 4: 3-13.
- Mirić, Jovan, 1976: "Marksizam i problemi utemeljenja političke znanosti", *Politička misao*, 1: 3-21.
- Mirić, Jovan, 1978: *Rad i politika*, CKD SSO, Zagreb.
- Mirić, Jovan, 1979: "Politologija i revolucija", *Naše teme*, 4: 915-921.
- Mirić, Jovan, 1981: "O dosezima naše političke znanosti", *Politička misao*, 3: 227-231.
- Mirić, Jovan, 1981a: "Politika, politologija i politička deprofesionalizacija", 4: 457-474.
- \*\*\* 1964: *Naše teme*, 1-2: 1-177, tematski broj časopisa o tome "što je politika?" i redakcijski razgovor na temu "Politika i javno mnijenje".
- \*\*\* 1979: *Naše teme*, 4: 837-921, s temom "Stanje i perspektive političkih znanosti u nas" (rasprava o tome organizirana je u povodu objavljivanja knjige Jovana Mirića *Rad i politika*).
- Novosel, Pavle, 1969: "Neki problemi studija politologije", *Politička misao*, 1: 16-22.
- Pažanin, Ante, 197: "Historijski materijalizam i ideologija", *Naše teme*, 3: 452-472.
- Pažanin, Ante, 1972: "Fakultet političkih nauka Sveučilišta u Zagrebu i razvitak političkih nauka u nas", *Politička misao*, 4: 285-294.
- Pažanin, Ante, 1979: "Utemeljenje političkih znanosti pomoću praktične filozofije", *Naše teme*, 4: 847-853.
- Perenti, Michael, 1984: "Stanje discipline: jedna interpretacija svima omiljene kontroverze", *Politička misao*, 3: 114-122.
- Pocock, John G., 1975: *The Machiavellian Moment, Florentine Political Thought and The Atlantic Republican Tradition*, Princeton.
- Podunavac, Milan, 1979: "O mogućnostima zasnivanja metateorije marksističke politologije", *Naše teme*, 4: 873-880.
- Posavec, Zvonko, 1969: "Politika i rad", *Politička misao*, 1: 40-47.
- Posavec, Zvonko, 1979: "Teškoće oko utemeljenja političkih znanosti", *Naše teme*, 4: 854-859.
- Posavec, Zvonko, 1984: "Važnost i granica kategorije posebnosti za modernu političku teoriju", *Politička misao*, 4: 47-52.
- Posavec, Zvonko, 1985: "Metodski problem pristupa fenomenu političkog", *Politička misao*, 4: 3-11.
- Posavec, Zvonko, 1986: "Politika i socijalizam", *Politička misao*, 4: 14-23.
- Prpić, Ivan, 1964: "Doba politike", *Naše teme*, 1-2: 32-43.
- Prpić, Ivan, 1965: "Politika, političke znanosti i socijalizam", *Praxis* 1:

- Prpić, Ivan, 1969: "Dileme o nastavnom planu Fakulteta političkih nauka", *Politička misao*, (VI), 2: 13-19.
- Prpić, Ivan, 1978: "Marxova teorija i znanost o politici", *Zoón Politikón*, 2-3: 31-34.
- Prpić, Ivan, 1979: "Marksizam i znanost o politici", *Naše teme*, 3:
- Prpić, Ivan/Puhovski, Žarko/Uzelac, Maja (ur.), 1990: *Leksikon temeljnih pojmova politike*, Školska knjiga, Zagreb (odrednice: Demokratski socijalizam, str. 42-42; Fašizam/nacionalsocijalizam, str. 43-48; Monarhija, str. 60-65; Političke stranke, str. 150-155; Republika, str. 55; Tolerancija, str. 19-21).
- Prpić, Ivan, 2002: "Fakultet političkih znanosti u Zagrebu i razvoj političkih znanosti u Hrvatskoj 1962-2002", u knjizi: *Fakultet političkih znanosti 1962-2002*, FPZ, Zagreb, 9-49.
- Rawls, John, 2001: *Justice as Fairness: a Restatement* (edited by Erin Kelly), The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Riley, Patrick, 1986: *The General Will before Rousseau. The Transformation of the Divine into the Civic*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Rodin, Davor, 1968: "Novovjekovno porijeklo znanosti o politici", *Politička misao*, 4: 549-556.
- Rodin, Davor, 1978: "Problem političkih nauka u SR Hrvatskoj", 1: 3-14.
- Rodin, Davor, 2001: *Putovi politologije*, Barbat, Zagreb.
- Skinner, Quentin, 1978: *The foundations of modern political thought*, sv. I-II, Cambridge University Press, Cambridge/London/New York/Melbourne.
- Skinner, Quentin, 2002: *Visions of Politics*, sv. I-III, Cambridge University Press, Cambridge.
- Skinner, Quentin, 2008: *Hobbes and Republican Liberty*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Smailagić, Nerkez, 1964: "Problemi nastavnog plana Fakulteta političkih nauka", *Politička misao*, (I), 1: 114-150.
- Smailagić, Nerkez, 1964a: "Aktualni aspekti političke nauke", *Naše teme*, 1-2: 44-66.
- Smailagić, Nerkez, 1965: Izlaganja na Savjetovanju o nastavnom planu FPN, *Politička misao*, (II), 1: 119-156 (Smailagić, str.
- Smailagić, Nerkez, 1965a: "Epohalna valencija politike i razvitak političke nauke", *Politička misao*, (II), 3: 22-46.
- Smailagić, Nerkez, 1967: "Ljudski svijet demokracije", *Politička misao*, (4) 4: 558-576.
- Smailagić, Nerkez, 1976: *Ideja radničke demokracije u Proudonovom djelu* (doktorska disertacija).
- Strpić, Dag, 1998: *Promjena. Politička i ekonomska promjena od Hobbesa do Hayeka*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb (napose poglavlje V: "Politička znanost i integralna politička znanost. Politička ekonomija kao znanost među političkim znanostima i kao znanstvena disciplina (grana političke znanosti)", str. 126-192).
- Sutlić, Vanja, 1984: "Marksizam i smisao života", *Naše teme*, 1-2: 166-168.
- Šiber, Ivan (ur.), 1997: *The 1990 and 1992/93 Sabor Elections in Croatia*, Berlin.
- Vidović, Žarko, 1965: "Nužnost konstituisanja nauke o politici", *Politička misao*, 3: 57-86.
- Visković, Nikola, 1981: "Znanost politike i prava u nas", *Politička misao*, 3: 240-249.

Zakošek, Nenad, 1987: "Politički proces odlučivanja u jugoslavenskom društvu (Idejni nacrt istraživanja: Energetika, politika i nuklearna energija)", *Politička misao*, 3: 29:42.

Zakošek, Nenad, 1991: "Polarizacijske strukture, obrasci političkih uvjerenja i hrvatski izbori 1990", u: Grdešić, Ivan i dr., *Hrvatska u izborima '90*, str. 131-187.

Zakošek, Nenad, 1992: "Odabir političkih institucija u postsocijalizmu i formiranje hrvatskog političkog sustava", *Politička misao*, 3: 81-92.

Zakošek, Nenad, 1994: "Struktura i dinamika hrvatskoga stranačkog sustava", *Revija za sociologiju*, 1-2: 23-39.

Zakošek, Nenad, 2002: *Politički sustav Hrvatske*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.

### **Perplexed Particularity in the Clutches of Arrogant Generality?: Science of Politics as Science of Generality and Political Scientist as Expert for Generality**

**SUMMARY** How is one to conduct adequate political-science investigation, presentation and evaluation of the history and present situation of political science in Croatia? The text focuses on a thorough inquiry into the subject of the science of politics – what is politics? – as the prerequisite for a scientifically adequate solution to the uncertainty regarding the professional profile of the Faculty and its attendants – political scientists. In this context, it looks into the meaning of the definition of political science as "science of generality" and of the political scientist as "expert for generality". The theoretical and contextual meaning of these definitions is explained (Prpić, 1969), and its assumptions, scope and limitations are valued. The dramatic uncertainty, both theoretical and practical, which Prpić confronted us with, is insurmountable within the historical context of the democratic state, given its characteristic epochal ambivalence. This goes to show that the dilemma between plural and singular does not make much sense: political science in the singular form is a servant of political power, while political sciences are mere metascientific humanistic criticism of the extant world. Consequently, the science of politics is no good either in the singular or in the plural. When scientific and professional, it is a danger to political freedom. When humanistic and non-professional, it is impotent and superfluous. The political scientist, in turn, is either "an expert for particularity", a servant of political power neutral with regard to ethics and values, or else a pretentious missionary. In order to break out of the vicious circle, the science of politics, in a fruitful and irreplaceable duality, must be methodically made to rely on a new principle of community constitution, which is immanent criticism and overcoming of the modern democratic state and civil society. In addition, the perception of political science as "science of generality" is thus reinforced. The science of generality as science of the political is constituted in autonomy (but also complementarity) with regard to the science of "universality" (philosophy, ethics and law) and to the science of particularity (special sectors of the political and social being). The general is real only in relation to the universal, as a particularisation of the universal, and to the particular, as an universalisation of the particular. On the one hand, this precludes the danger of sham universality, i.e. of arrogant aspiration of universality to pass for generality, and, on

the other hand, the danger of false generality, i.e. of futile aspiration of particularity to be hypostasized as political generality. As a first-rate expert, the political scientist must therefore, simultaneously and necessarily – being an “expert for generality” – be an expert for both “universality” and “particularity”.

KEYWORDS political science, political sciences, state, political system, republic, universality, generality, particularity, Prpić, Smailagić



# DVOJAC BEZ KORMILARA: ODGOVOR NA ISTUPE DRAGUTINA LALOVIĆA I DAGA STRPIĆA NA ZNANSTVENOM SKUPU “STANJE I POVIJEST POLITIČKE ZNANOSTI U DRŽAVAMA BIVŠE JUGOSLAVIJE”

**Mirjana Kasapović**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Reagiranje

Primljeno: prosinac 2008.

## 1. Komesarski istupi u Opatiji

Na znanstvenom skupu “Stanje i povijest političke znanosti u državama bivše Jugoslavije”, što je održan 2. listopada 2008. u Opatiji,<sup>\*</sup> nastupili su, među ostalima, i dr. Dragutin Lalović i dr. Dag Strpić, profesori Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu. Tema njihovih izlaganja bila je interpretacija razvoja i stanja hrvatske političke znanosti kakva je izložena u zborniku radova *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti* (2007.). No, ponajprije su se usredotočili na moj tekst “Izlazak iz množine? Kraj unutarnje institucionalne koloni-

zacije hrvatske političke znanosti?”, koji je objavljen kao opsežna uvodna studija u tom zborniku. Lalović i Strpić svoja su izlaganja koncipirali i prezentirali kao brutalan napad na autoricu i urednicu zbornika, o čemu mogu posvjedočiti brojni domaći i inozemni sudionici skupa, koji su bili zapanjeni sadržajem, diskursom i stilom njihovih izlaganja.

Služeći se magnetofonskim zapisom tih izlaganja – razumije se da ne mogu komentirati ono što će biti objavljeno u tekstovima koje su najavili – navest ću samo neke opće ocjene teksta što sam ga napisala i zbornika što sam ga uredila.

<sup>\*</sup> Posrijedi je bio regionalni znanstveni podskup u sklopu konferencije Srednjoeuropskog udruženja za političku znanost (CEPSA) “Europeization of National Politics”, koju je organiziralo Hrvatsko politološko društvo od 2. do 5. listopada 2008. u Opatiji.

Dag Strpić je moj autorski tekst i urednički rad nazvao skandaloznim falsifikatom koji se zasniva na prešućivanju i krivotvorenju činjenica. Zbornik nosi nelegitiman podnaslov “Stanje hrvatske političke znanosti”, jer u njemu nema ni riječi o nizu politoloških potpodručja poput političke teorije, povijesti političkih ideja, političke ekonomije, političke sociologije, političkog ponašanja, geopolitike, međunarodnih odnosa itd.<sup>1</sup> I ono što je zastupljeno uglavnom je prikazano neznačajno, netočno i tendenciozno. Cijela je povijest discipline i institucije prikazana lažno, jer tvrdim da je politička znanost sve do potkraj 20. stoljeća bila nepotpuno konstituirana, poluprofesionalna, nesamostalna, iznutra institucionalno kolonijalizirana, ideologizirana, te društveno nepriznata i neugledna disciplina, a da su politolozi dijelili nezavidan položaj svoje discipline i institucije. Pred osupnutom publikom – u kojoj su većinu činili nastavnici, te bivši i sadašnji studenti Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, koji su na vlastitoj koži osjetili kakav su ugled institucija i struka desetljećima uživale u hrvatskom društvu – Strpić je ustvrdio da je ubrzo nakon što je akademski zaživjela šezdesetih godina prošlog stoljeća, politologija postala najuglednija disciplina društvenih znanosti u Hrvatskoj, te da je među društvenim znanostima po ugledu bila ono što je fizika bila u prirodnim znanostima. Fakultet političkih znanosti bio bi, prema toj logici, nekovrnsni društvenoznanstveni ekvivalent Institutu “Ruđer Bošković”. Politolozi su, rekao je Strpić, uvijek bili najbolji u svemu što su radili, pa su bili najbolji filozofi, najbolji ekonomisti, najbolji sociolozi, najbolji povjesničari, kad

<sup>1</sup> O kontekstu i motivima nastanka zbornika pisala sam u predgovoru, pa bi ponavljanje bilo suvišno.

bi se odlučili zaploviti vodama tih disciplina i struka. Apodiktčki je ustvrdio da su to činjenice koje “znaju svi”. Zašto ih onda, upitao je Strpić, ne znam ja? Ili, zašto se pravim da ih ne znam? U kojemu sam dobu živjela i na kojoj sam instituciji studirala i radila kad ne znam za te činjenice? Kako to da on i ja gledamo na tu povijest tako različito? Strpić se, zapravo, pita kako to da ja ne vidim povijest kao on. Kako nije mogao dokučiti znanstvene razloge za to, zaključio je da je cijeli zbornik – manifest jednoga “političkog pokreta”. Tako je svoju poziciju naposljetku artikulirao kao urotničku ili zaplotnjačku teoriju.

I Lalović je ustvrdio da knjiga sadržava krivotvorenu povijest discipline i Fakulteta kao jedne “sjajne institucije”, koja se razvijala pod stalnim izvanjskim ideološkim i političkim pritiscima i prijetnjama da će biti ukinuta. Ta se “sjajna institucija” oduvijek odlikovala visokim znanstvenim i nastavnim dignitetom, ideološkom neortodoksnošću i političkom hrabrošću svojih nastavnika.<sup>2</sup> La-

<sup>2</sup> Lalović je u tom sklopu inscenirao malu jednočinku o filozofu Vanji Sutliću, koji je godinama bio najutjecajnija intelektualna figura na Fakultetu. Ustvrdio je da Sutlić nikad nije bio marksist, dokazujući to navođenjem naslova biblioteke “Logos” sarajevske izdavačke kuće Svjetlost u kojoj je Sutlić neko vrijeme bio urednik. Kao pravi intelektualni pozer Lalović je dramatičnim glasom pročitao prvu rečenicu iz Camusova *Mita o Sifizu* – “Postoji samo jedan doista ozbiljan filozofski problem: samoubojstvo” – pitajući retorički nazočne može li se ona shvatiti kao marksistički stav i može li objavljivanje knjige u kojoj je ona napisana pasti na pamet nekome tko je marksist. Tu infantilnu inscenaciju navodim samo kako bih ilustrirala manipulativnu prirodu Lalovićeve argumentacije. Ne ulazeći u to je li Sutlić doista bio marksist, navest ću dvije činjenice o njegovu radu. Prvo, Sutlić

lović je izrazio podjednaku konsterniranost mojim postupkom kao i Strpić, tumačeći ga kao neku vrstu potpunog *blackouta* koji mi je zamračio um i doveo me do posvemašnjega intelektualnoga i moralnog posrnuća. Na vrhuncu svoga teatralnog nastupa dramatičnim se tonom obratio publici, zamolivši nanočne – doslovce je upotrijebio riječi *molim vas* – da ne sude o meni na temelju moga jezivog teksta u zborniku, nego na osnovi drugih mojih “izvrsnih radova” zahvaljujući kojima sam postala jedan od “asova” Fakulteta.<sup>3</sup>

---

je tijekom života objavio dvije knjige: *Bitak i povijesnost: S Marxom na putu k povijesnom mišljenju* (1967.) i *Praksa rada kao znanstvena povijest: Ogleđi o filozofijskom ustrojstvu Marxove misli* (1974., I. izd.), odnosno *Praksa rada kao znanstvena povijest: povijesno mišljenje kao kritika kriptofilozofijskog ustrojstva Marxove misli* (1987., II. izd.). Drugo, osamdesetih godina javno se angažirao kao dežurni marksistički ideolog u Šuvarovu projektu “kulturne revolucije”, te je na vrhuncu svoje ideološke karijere, na što je podsjetio i Lalović, zatražio da se nemarksistima zabrani publiciranje u jugoslavenskim časopisima.

<sup>3</sup> Strpićevo i Lalovićevo mišljenje treba usporediti s opsežnim i ozbiljnim recenzijama Kulenovića (2007.) i Ivaniševića (2008.). Unatoč opravdanima i neopravdanim kritičkim primjedbama obje su recenzije općenito pozitivne. Ivanišević, primjerice, zaključuje: “Knjiga *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti* bez sumnje je vrijedan doprinos raspravi o stanju i problemima politoloških istraživanja i studija u Hrvatskoj, posebno zbog toga što omogućuje usporedbu s inozemnim institucijama koje u tim istraživanjima i studijima imaju dulju tradiciju, značajnija postignuća i veći ugled... Uočljiva je prilično velika neujednačenost u obradi pojedinih tema odnosno u priložima pojedinih autora... No, unatoč navedenim razlikama, knjiga u cijelosti zavređuje visoku ocjenu

Nakon njihovih brutalnih javnih nastupa, koji su potpuno onemogućili racionalnu raspravu o temi skupa, nije mi preostalo drugo nego da na njih javno odgovorim podjednako brutalno. Rekla sam da bih se nakon takva napada na svoj znanstveni, strukovni i osobni integritet trebala osjećati povrijeđenom i uzrujanom, ali da sam nakon svega što je izrečeno i kako je izrečeno ostala ravnodušna. A ravnodušna sam ostala zato što ne držim do onoga što su rekli i kako su rekli Lalović i Strpić. Kako ni mjesto, ni vrijeme, ni stvoreno ozračje nisu bili prikladni da potanje obrazložim svoje stajalište, učinit ću to naknadno zato što mislim da to dugujem sudionicima skupa, kao i široj hrvatskoj politološkoj i akademskoj zajednici.

Dragutina Lalovića i Daga Strpića smatram, naime, znanstveno i moralno nelegitimnima da izriču ocjene kakve su izrekli na opatijskom skupu. Mislim da nisu legitimni da kritički, a pogotovo ne kao jedini samoovlašteni tumači istine, sude o interpretacijama razvoja i stanja hrvatske političke znanosti i Fakulteta političkih znanosti kakve su iznesene u zborniku *Izlazak iz množine?*. Nisu legitimni zato što je njihov doprinos tom razvoju bio jadan, a njihova uloga u po-

---

te stoga vjerujem da će privući pažnju društvenih znanstvenika i drugih javnih djelatnika. Uostalom, radi toga sam se i odlučio da o njoj napišem ovaj prikaz” (2008: 484-485). Inače, članak o razvoju i stanju hrvatske političke znanosti, koji se zasniva na glavnim postavkama rada u zborniku, objavila sam u *European Political Science*, časopisu Europskog konzorcija za istraživanje politike (ECPR) i nisam imala nikakvih problema ni s recenzentima ni urednicima časopisa (Kasapović, 2008). Bilo bi dobro da Lalović i Strpić napokon pokušaju objaviti neki svoj tekst u kakvome uglednom “zapadnom” časopisu.

jedinim razdobljima povijesti institucije opasna i štetna. Imaju, naravno, pravo pisati o svemu, pa i o povijesti politologije i Fakulteta, ali njihova mišljenja za mene naprosto nemaju težinu. U nastavku ću obrazložiti zašto.

## 2. Dvije jedinstvene akademske karijere

Lalović i Strpić unikatne su pojave na Fakultetu političkih znanosti. Obojica su počela akademsku karijeru kao asistenti 1975. Lalović je doktorirao 1996., a Strpić 1991. godine. Prvi je izabran u zvanje docenta 1998., a drugi 1992. godine. Lako je zaključiti da je Lalović bio asistent na Fakultetu dvadeset i tri (23) godine, te je iz tog statusa izašao tek kad je kročio u šesto desetljeće života. Strpićev je preddoktorski staž bio nešto kraći i trajao je "samo" sedamnaest (17) godina. Kako je to bilo moguće? Nikako, ali se ipak nekako dogodilo.

Nijedan zakon o visokom obrazovanju Socijalističke Republike Hrvatske i Republike Hrvatske – koliko god poticao koncept Sveučilišta kao zatvorenog kluba u kojemu je članstvo doživotno, dakle koliko god destimulirao kontinuiran znanstveno-istraživački rad i kompetitivnost na Sveučilištu – nije omogućavao nekome da legalno provede na Sveučilištu tolike godine u statusu asistenta. Razmotrit ću tri zakona o visokom obrazovanju koja su bila relevantna za Lalovićev i Strpićev akademski status.

Prema čl. 95. st. 1. Zakona o visokom obrazovanju iz 1977. (NN 15/77, 24/78, 28/79), "znanstveni asistenti, docenti, izvanredni i redovni profesori, predavači i viši predavači, lektori i viši lektori, kao i nastavnici iz člana 158. i 159. ovoga zakona u organizacijama udruženog rada visokog obrazovanja biraju se u ta zvanja na vrijeme od pet godina, a

asistenti na vrijeme od tri godine, a po proteku tog vremena mogu ponovno biti birani". Prema st. 4. istog članka, "u zvanje asistenta odnosno znanstvenog asistenta ista osoba može biti birana samo još jedanput". Dakle, prema Zakonu o visokom obrazovanju, koji je bio na snazi od 1977. do 1982., u zvanjima asistenta i znanstvenog asistenta moglo se provesti ukupno velikodušnih 12 godina. Premda su kao asistenti morali magistrirati najkasnije 1981., Lalović je to učinio 1982., dakle nakon isteka zakonskog roka, dok Strpić uopće nije magistrirao. On je iskoristio ondašnju mogućnost da mu neki rad bude priznat kao ekvivalent magistriraju, pa je prijavio doktorsku disertaciju bez završenoga dvogodišnjega poslijediplomskog magistarskog studija i izrade magistarskog rada.<sup>4</sup> Na temelju kakvih je prijelaznih ili posebnih odredaba, nekakve "kreativne" interpretacije ili pukog nipodaštavanja zakona Strpić ostao na Fakultetu bez magisterija i doktorata, odnosno bez znanstvenog zvanja, punih 17 godina, Bog zna. U Strpićevoj znanstvenoj biografiji koju je 2005. priložio u postupku izbora u najviše znanstveno-nastavno zvanje – zvanje znanstvenog savjetnika i redovitog profesora – o tome nema podataka. Naime, rad koji je bio priznat kao ekvivalent magistarskom radu davao je samo pravo da se prijavi doktorska disertacija bez završenoga magistarskog studija i obrane magistarskog rada, ali nije donosio i akademski stupanj magistra znanosti, što je zakon propisao kao uvjet za izbor u znanstveno-nastavno zvanje asistenta. Kako je vrijeme prolazilo, mijenjali su se zakonski uvjeti za napredovanje, ali je obrazac

<sup>4</sup> Dag Strpić nije na popisu osoba koje su magistrirale na Fakultetu političkih znanosti od 1973. do 2001. (Tatalović, 2002: 203-208).

akademskog ponašanja Lalovića i Strpića ostajao isti – ignoriranje zakona.

Prema čl. 149. st. 6. Zakona o usmjerenom obrazovanju iz 1982. (NN 20/82, 28/83, 12/85, 31/89, 67/89, 47/90, 11/91 – pročišćeni tekst, 19/92, 27/93), “nastavnici se u zvanje asistenta biraju na vrijeme od četiri godine i mogu samo još jednom biti izabrani u to zvanje. Ukoliko do isteka roka ne ispune uvjete za izbor u zvanje docenta odnosno znanstvenog suradnika prestaje im radni odnos krajem školske godine u kojoj istekne taj rok.” Zakon o usmjerenom obrazovanju ukinuo je prijašnju podjelu na nastavno zvanje asistenta i znanstveno-nastavno zvanje znanstvenog asistenta i zamijenio ga jedinstvenim znanstveno-nastavnim zvanjem asistenta (čl. 144). Netko je mogao biti izabran u to zvanje ako je imao akademski stupanj magistra znanosti i najmanje dvije godine rada u struci (čl. 149, st. 1). Dakle, prema Zakonu o usmjerenom obrazovanju, koji je bio na snazi od 1982. do 1993., u zvanju asistenta moglo se biti najviše osam godina, a po isteku tog roka prestajao je radni odnos onome tko nije uspio doktorirati. Kad je stupio na snagu taj zakon, Lalović i Strpić bili su u zvanju asistenta bez magistarskog rada već, zakonski nedopustivih, sedam godina. Kao asistent s magisterijem Lalović je mogao ostati u znanstveno-nastavnom zvanju asistenta najviše još osam godina. Za Strpića ne znam kako je uopće ostao na Fakultetu bez magisterija. Bilo kako bilo, Lalović je svoj asistentski staž produljio sa zakonski dopuštenih osam na punih šesnaest (16) godina. Ne znam pak u kakvom je statusu “uživao” Strpić sljedećih deset godina. Znam, međutim, da nijedno ni drugo nije bilo zakonito.

Prema čl. 89. st. 5. Zakona o visokim učilištima iz 1993. (NN 96/1993, 34/94,

48/95, 29/96, 59/96 pročišćeni tekst), “mlađi asistent i asistent biraju se jedanput na istom visokom učilištu, na vrijeme od četiri godine, a viši asistent na vrijeme od tri godine”. Prema st. 7. tog članka, “mlađi asistent, asistent i viši asistent u isto zvanje mogu biti izabrani samo jedanput”. Kad bi, dakle, kandidat prošao sva tri asistentska zvanja, mogao bi u asistentskom statusu ostati najviše 11 godina.

Nije, dakle, bilo zakona koji je omogućavao nekome da u asistentskome ili paraasistentskom statusu provede na Fakultetu 23, odnosno 17 godina. Jasno je, prema tome, da su Lalović i Strpić ostali na Fakultetu i u akademskoj zajednici nezakonito, zahvaljujući kršenju odredaba nekoliko zakona o visokom obrazovanju. To je napravljeno tako da su izigravani zakonski propisi o raspisivanju natječaja za njihov izbor u viša znanstveno-nastavna znanja. A to se nipošto nije moglo dogoditi bez znanja kandidata, koji su obično sami tražili od dekana i uprava Fakulteta – koji su, opet, protuzakonito udovoljavali tim zahtjevima – da “pričekaju” s raspisivanjem natječaja dok oni ne ispune uvjete za izbor u više znanstveno-nastavno zvanje, to jest dok ne doktoriraju.<sup>5</sup> Tako su fakultetske uprave preuzimale formalnu krivicu za neraspisivanje natječaja i kršenje zakona, a kandidati su se ponašali kao neupućeni i nevini akteri cijeloga tog

<sup>5</sup> Bilo je i drugih oblika izigravanja zakona na Fakultetu i na Sveučilištu uopće. Jedan od njih činilo je interno, unutarinstitucijsko, premještanje nastavnika koji nisu ispunjavali zakonske uvjete da budu izabrani u viša zvanja ili makar reizabrani u postojeća zvanja na druge predmete ili kolegije, gdje su iznova započinjali svoju akademsku karijeru kao da se prije toga ništa dogodilo nije. Možda su se i Lalović i Strpić poslužili nekim od tih trikova.

skandaloznog postupanja. Uglavnom, Lalović i Strpić ostali su na Fakultetu i u akademskoj zajednici protuzakonito, premda su davno trebali biti isključeni iz njih. I evo ih sada, u poznom stadiju vlastitih profesionalnih karijera, kako dijele lekcije o razvoju političke znanosti i Fakulteta mladim naraštajima od svoga, koji su znanstveno i nastavno napredovali u skladu sa svim zakonskim propisima. Evo tih ilegalnih asistentskih doajena kako dociraju o povijesti jedne “sjajne institucije” i onima koji, u skladu s važećim zakonskim odredbama, moraju doktorirati za šest godina – dakle, u tri do četiri puta kraćem roku od njihova – od dolaska na fakultet, ako žele nastaviti znanstvenu karijeru i ostati članovi hrvatske akademske zajednice. Kako itko instituciju u kojoj su se događale takve stvari može nazvati “sjajnom”? Kako itko može braniti takvu kulturu nelegalnosti na jednoj akademskoj instituciji, osim onih koji su izravno profitirali od nje, poput Lalovića i Strpića?

I kasniji su Lalovićev i Strpićev znanstveni rad i razvoj uvelike bili jedinstveni. Sad već u poodmakloj životnoj dobi i pri kraju profesionalne karijere – Strpić je rođen 1946., a Lalović 1947., pa bi obojica trebala otići u redovitu starosnu mirovinu za dvije-tri godine – ne mogu se pohvaliti ničim što bi ih legitimiralo kao uspješne znanstvenike. Strpić je u cijeloj svojoj znanstvenoj karijeri objavio jednu knjigu, *Promjena* (1998.),<sup>6</sup> dok je

<sup>6</sup> U toj strukturno, interpretacijski i diskurzivno teško probavljivoj knjizi, koja se godinama nalazi na popisu obvezatne ispitne literature za Strpićev kolegij, autor je izložio i svoje osebjuno shvaćanje *političkih znanosti*. Strpiću uopće nije sporno što studenti moraju znati kako on shvaća političke znanosti da bi položili ispit, ali mu je skandalozno što

Lalović objavio dvije knjige: *Društveni čovjek i njegovo vlasništvo* (1986.), svoj magistarski rad, i *Mogućnosti političkoga. Preko građanina ka čovjeku* (2006b), prerađenu doktorsku disertaciju. Objavili su i skroman broj znanstvenih članaka u domaćim časopisima, koji su besprimjernim krivotvorenjem podataka nastojali povećati kako bi njihove znanstvene biografije izgledale makar malo pristojnije. Razmotrit ću najprije Lalovićev slučaj.

- Prema podacima iz Izvješća o izboru u zvanje redovitog profesora od 25. travnja 2008., Lalović je za 33 godine znanstvene karijere objavio 13 radova u časopisima s međunarodnom recenzijom ili s njima po vrsnoći izjednačenim časopisima i publikacijama (A1), i to sve u “kućnom” časopisu *Politička misao*. Iznimka su dva članka u *Croatian Critical Law Review*, hrvatskom časopisu na engleskom jeziku koji je izašao u samo šest brojeva 1996. i 1997. i nije citiran ni u jednoj bazi podataka kao temeljnom uvjetu da se članci u njemu kategoriziraju kao znanstveni radovi A1. U čl. 4. Pravilnika o mjerilima vrednovanja časopisa i publikacija s međunarodno priznatom recenzijom, kao i s njima po vrsnoći izjednačenih časopisa i publikacija iz 1997. izrijekom je navedeno 16 domaćih časopisa s područja društvenih znanosti koji su po vrsnoći izjednačeni s časopisima s međunarodno

su nastavnici “Uvoda u političku znanost” na prvoj godini dodiplomskog studija stavili na popis seminarske literature dio moje uvodne studije u kojemu je prikazan razvoj političke znanosti u Francuskoj, SAD-u, Velikoj Britaniji, Njemačkoj i Italiji. Zašto? Zato što je njegovo shvaćanje ispravno, a moje neispravno.

priznatom recenzijom, a među njima nije *Croatian Critical Law Review*. Sa znanstvenog polja prava na tom su popisu bili samo *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* i *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, a s polja politologije samo *Politička misao*. U kasnije baze podataka *Croatian Critical Law Review* nije ni mogao ući jer je prestao izlaziti. Lalović je, dakle, svoje tekstove u tom časopisu protupropisno uvrstio u kategoriju radova A1. Oduzmu li se ta dva rada, onda je redoviti profesor u 33 godine svoje akademske karijere objavio 11 najviše rangiranih članaka u jednome jedinom domaćem časopisu – prosječno, svake tri godine po jedan.

- Protupropisno je sastavljen i popis znanstvenih radova A2 tako što je u njega uvršteno osam pogovora ili predgovora hrvatskim izdanjima knjiga stranih autora – Bideta, Leforta, Vileya, Straussa, Špadijera, Abensoura, Rousseaua, Bodina – koji su označeni kao “poglavlja u knjizi”, što oni ni formalno ni sadržajno nisu te, sukladno tome, nisu ni znanstveni radovi A2.
- Lalović je pribjegavao i drugim falsifikatima. Tako je članak “Habemus *Levijatan*” (*Politička misao*, 2006., 1: 115-136) svrstao u znanstvene radove, premda je u časopisu kategoriziran kao stručni rad.
- U znanstveni rad A2 protupropisno je uvrstio članak “Crnogorski ogleđ s državom (ili Černogorci, čto takoe?)”, objavljen u *Ljetopisu crnogorskom* (2004-2005., 2: 63-71). Ponajprije, *Ljetopis crnogorski*, koji izdaje Nacionalna zajednica Crnogoraca Hrvatske, nije znanstveni časopis. A

da i jest, spomenuti je članak objavljen u rubrici “Ogledi”, a ogledi se ne ubrajaju u znanstvene radove. Nadalje, u istome je neznanstvenom časopisu objavljen i neznanstveni tekst “Ulazak Crnogoraca u politički sustav Hrvatske” (2003., 1-2) koji je, unatoč tome, svrstan u znanstvene radove A2.

- U znanstvene radove A2 uvrstio je i članak “Prijeponi politolozi. Načelne dvojbe o stručnom profilu politologa”, objavljen u nekadašnjemu studentskom časopisu *Zoon politikon* (1980., 4), koji nije ništa drugo do epigonsko opetovanje ideja dr. Ivana Prpića o politologiji kao “znanosti o općenitosti” i politologu kao “stručnjaku za općenitost”. Moja kritika upravo tog članka, ali i cijelog koncepta, bila je glavni razlog ili, možda, samo povod izljevima Lalovićeve bijesa.
- Suspektna je, zapravo, cijela kategorija radova A2. Osim što u njoj nije mjesto za osam predgovora i pogovora, jedan stručni rad, nekoliko ogleđa i ideoloških pamfleta o kojima ću kazati nešto u nastavku teksta, u njoj se nalaze i radovi publicirani u izdanjima koja nisu ni znanstveni časopisi ni znanstvene publikacije druge vrste. Stoga bi trebalo napraviti temeljitu reviziju Lalovićeve znanstvenog rada i utvrditi je li on uopće ispunjavao *minimalne* uvjete za izbor u znanstveno-nastavno zvanje redovitog profesora.

Još je besprizorniji falsifikat Izvješće o izboru u zvanje redovitog profesora Daga Strpića od 3. ožujka 2005. Tim dokumentom trebali bi se pozabaviti fakultetski i sveučilišni sudovi časti. U rigoroznijoj akademskoj sredini našlo bi

se razloga da se razmotri i primjena čl. 37. st. 3. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN 123/03), koji predviđa da se “u slučajevima teških povreda etičkog kodeksa” pokrene postupak oduzimanja znanstvenog zvanja. Tešku povredu etičkog kodeksa u ovom slučaju predstavlja namjerno i masivno kršenje odredaba važećeg Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju iz 2003. i Pravilnika o mjerilima vrednovanja časopisa i publikacija... iz 1997., koji je bio na snazi u vrijeme sastavljanja, podnošenja i usvajanja Izvješća o izboru Daga Strpića u zvanje redovitog profesora. Strpić je kršio odredbe na više načina.

- Radovima A1 proglasio je jedanaest (11) članaka objavljenih u *Kulturnom radniku*, *Našim temama*, *Pogledima* i *Socijalizmu* koji, prema Pravilniku iz 1997., nisu bili na popisu časopisa koji su po vrsnoći izjednačeni s časopisima s međunarodno priznatom recenzijom s područja društvenih znanosti, pa se nisu smjeli kategorizirati kao znanstveni radovi A1, nego kao radovi A2.
- U popisu radova A1 naveo je sadržajno iste radove objavljene na hrvatskome i engleskom jeziku kao posebne bibliografske jedinice. Tako je članke “Globalizacija: Hrvatska točka gledišta” (*Politička misao*, 2000., 2: 168-179) i “Globalization: A Croatian Point of View” (*Croatian Political Science Review*, 2000., 5: 174-183) prikazao kao dva znanstvena članka A1, premda je riječ o identičnom radu, objavljenome u istom časopisu iste godine. Jednako je postupio s člancima “Struktura političke znanosti” (*Politička misao*, 1997., 2: 216-240) i “Fields in Political Science” (*Croatian Political Science Review*, 1997., 5: 130-151).<sup>7</sup> Članke “Hrvatska suvišnih ljudi” u zborniku *Globalizacija i njene refleksije u Hrvatskoj* (2001., ur. M. Meštrović) i “A Croatia – A Country of Superfluous People” u zborniku *Globalization and its Reflection on/in Croatia* (2003., ur. M. Meštrović) također je naveo kao dvije posebne bibliografske jedinice A1. Uz to je navedeno da je engleska verzija potonjeg članka “u tisku”. Zagonetka ostaje kako je 2003. navedena kao godina objavljivanja članka koji je “u tisku” kad je Izvješće pisano 2005. U izvješćima se, naime, ne navode godine kad je autor tekst napisao, nego kad ga je objavio.
- Radom A1 proglasio je članak “Bilješka o Friedrichu Augustu von Hayeku, analitičaru i strategu znanja, pravila i poredaka”, koji je u *Političkoj misli* (2001., 1: 36-41) klasificiran kao “bilješka” i koji ima doslovce dvije stranice autorskog teksta. Radom A1 proglasio je i članak “Reutemeljenje kroz političku ekonomiju: Negativni kapital i nova globalna politička znanost” (*Politička misao*, 2001., 3: 52-59), koji je u časopisu također kategoriziran kao “bilješka”. Bilješke nikad nisu bile znanstveni radovi, a kamoli znanstveni radovi A1.
- Znanstvenim radovima A1 proglasio je više članaka – predgovora, pogovora, poglavlja u knjigama i sl. – u zbornicima i drugim publikacijama koje nisu recenzirala “najmanje dva međunarodno priznata znanstvenika”, kao što je propisano čl. 3 Pravil-

<sup>7</sup> Za one koji to ne znaju valja napomenuti da je *Croatian Political Science Review* peti broj časopisa *Politička misao* koji izlazi tijekom jedne kalendarske godine, a tiska se na engleskom jeziku.



nika. Takvi su, primjerice, pogovor knjizi D. S. Landesa *Bogatstvo i siromaštvo naroda: Zašto su neki tako bogati a neki tako siromašni*, kao i pogovor knjizi A. F. Hayeka *Individualizam i ekonomski poredak*. Strpićeve pogovore u tim knjigama nije recenzirao nitko, a najmanje su to učinili međunarodno priznati recenzenti.

- U popis je uvrstio nekoliko radova koji u vrijeme izbora nisu bili objavljeni, navodeći da su “u tisku”. Kuriozitet je, svakako, podatak da je u popisu navedena autorska knjiga *Javne politike u doba globalizacije* (Zagreb, Disput, 2005.), uz napomenu da je knjiga “u pripremi”. Knjiga dosad, do trenutka predaje ovoga teksta u tisak krajem studenoga 2008., nije ugledala svjetlo dana, premda je naznačeno da će biti objavljena 2005. godine.
- Pod naslovom “Značajniji objavljeni radovi prije ovih izbornih razdoblja”, to jest od 1972. do obrane disertacije 1991., navedena je znanstvena studija “Robna proizvodnja i udruženi rad u Marxovoj kritici političke ekonomije”. Riječ je zapravo o *neobjavljenoj* Strpićevoj doktorskoj disertaciji. Za tu neobjavlenu disertaciju u Izvješću je napisano da je “zapažena”, premda se ne zna tko je, kada, gdje i kako “zapazio” neobjavljeno djelo. Inače, prikladnim smatram naslov cijele rubrike: doista je riječ o radovima nastalima “prije ovih izbornih razdoblja”, jer prije toga za Strpića i nije bilo “izbornih razdoblja”.

Nabrojila sam dvadesetak članaka koje je Strpić samovoljno i protupropisno kategorizirao kao znanstvene radove A1. Od 13 radova A1, koji čine “elitni” dio Strpićeva znanstvenog opusa od 1999. do 2003., prema propisima koji su

važili u vrijeme podnošenja Izvješća ondje su se smjela naći samo četiri rada. Drugim riječima, više od dvije trećine njegove znanstvene produkcije ne pripada ondje gdje ju je autor svrstao. Krajnje su suspektni i drugi popisi radova, pa i oni iziskuju temeljitu provjeru. No, stručno je povjerenstvo prihvatilo ono što im je servirao sam Strpić, ne upuštajući se čak ni u površnu provjeru točnosti i korektnosti njegovih navoda. Površna provjera uključivala bi, u najmanju ruku, uvid u to poklapa li se klasifikacija radova u časopisima i drugim znanstvenim publikacijama s kandidatovim razvrstavanjem vlastitih radova. Jednaku površnost i neodgovornost pokazalo je i stručno povjerenstvo koje je donosilo sud o izboru Lalovića u zvanje redovitog profesora, te je prešlo preko višestrukih falsifikata u izvješću, koji ne dovode u pitanje samo ispunjavanje kriterija za napredovanje, nego i moralni profil kandidata.

Osim krajnje skromne znanstvene produkcije, ni Lalović ni Strpić nisu se iskazali ni na ostalim područjima znanstvene i nastavne djelatnosti. Nikad nisu sudjelovali u nekome inozemnome znanstveno-istraživačkom projektu. Strpić je tijekom cijele karijere vodio jedan domaći znanstveno-istraživački projekt. U Izvješću je čak na dva mjesta navedeno da je nositelj projekta “Javne politike, razvoj i politička analiza u sustavu Ministarstva znanosti”. No, Strpićev je projekt izbačen iz “sustava Ministarstva znanosti” prije roka jer nije zadovoljio ugovorne uvjete. Zakoni, ugovori i propisi na crnom su popisu ove osobe. Lalović je postao voditelj projekta “Država, društvo i političko-ekonomski razvoj” (2008-2010) tek kad je kročio u sedmo desetljeće života, i to u drugome, “popravnom” postupku u koji ulaze loše vrednovani

projekti. Ni Lalović ni Strpić nikad nisu objavili nijedan znanstveni članak u nekom inozemnom časopisu ili kojoj drugoj inozemnoj znanstvenoj publikaciji do izbora u zvanje redovitog profesora. Zakon vezuje izbor u najviše znanstveno zvanje za međunarodnu poznatost i priznatost, ali tko o tome vodi računa? Kad je 2008. biran u najviše zvanje, Lalović je naveo da je tijekom 33 godine svoje akademske karijere sudjelovao na tri znanstvena skupa u inozemstvu: jednom u Beogradu, jednom u Herceg-Novom i jednom u Bruxellesu kao “predstavnik crnogorske nacionalne zajednice u Hrvatskoj”. Zanimljivo je da Lalović svojim znanstvenim nastupom smatra skup na kojemu je nastupio kao predstavnik crnogorske nacionalne manjine u Hrvatskoj,<sup>8</sup> činjenica je da je tijekom više od tri desetljeća svoje karijere nastupio na dva znanstvena skupa u inozemstvu: u Beogradu i Herceg-Novom. Kad je biran u zvanje redovitog profesora 2005., Strpić je također naveo da je tijekom 30 godina svoje karijere sudjelovao na tri znanstvena skupa u inozemstvu: dva u Beogradu i jednom u Varšavi. Što bi bilo da se Jugoslavija nije raspala, pa da Beograd i Herceg-Novom nisu postali inozemstvo?

Nadalje, ni Lalović ni Strpić nikad nisu vodili neki poslijediplomski studij. Nikad nisu izvodili neki predmet ili kolegij na poslijediplomskim studijima u zemlji ili inozemstvu koji su sami konci-

<sup>8</sup> O kakvu je znanstvenom nastupu riječ, čitatelji se mogu informirati iz dnevnika *Novi list* (od 13. ožujka 2001.), gdje je Lalovićovo izlaganje sa skupa “Crna Gora i Europa” u Bruxellesu objavljeno pod naslovom “Nužan je novi ustavni dogovor odnosa između Srbije i Crne Gore”.

pirali.<sup>9</sup> Nikad nisu održali predavanje na nekom inozemnom sveučilištu. Pod njihovim mentorstvom još nitko nije obranio doktorsku disertaciju. Nikad nisu bili glavni urednici nekoga fakultetskog časopisa. Strpić je bio izabran za glavnog urednika biblioteke “Politička misao”, ali tijekom njegova mandata od 1998. do 2000. nije objavljena nijedna knjiga, po čemu se također upisao na neslavne stranice povijesti Fakulteta. Unatoč svim tim poraznim činjenicama nijednome od njih nikad nije ponestalo silne pretencioznosti, megalomanskih ideja i nekritičke samorefleksije, koje su bile u tragičnom raskoraku s njihovim stvarnim radnim – znanstvenim i nastavnim – rezultatima. S takva je polazišta posve shvatljivo što su svaki prikaz, interpretacija ili analiza razvoja političke znanosti i Fakulteta političkih znanosti koji bi, implicitno ili eksplicitno, osvjetlili ili makar naznačili taj raskorak za njih nedobrodošli, skandalozni i blasfemični.

<sup>9</sup> U polufalsifikatorskom stilu Lalović je u Izvješću za izbor u zvanje redovitog profesora naveo da je bio predavač na zajedničkom poslijediplomskom studiju Sveučilišta u Zagrebu i Sveučilišta Paris II, te na poslijediplomskom studiju “Hrvatska i Europa” na Fakultetu političkih znanosti. No, iz opisa nastavne djelatnosti vidljivo je da na tim studijima nije ni koncipirao niti je bio naslovni izvoditelj nekoga kolegija ili predmeta, nego je, valjda, bio pozvan da održi koji sat predavanja u sklopu nečijega “tuđeg” kolegija. Naveo je, također, da je izradio nastavni predmet “Moderna politička teorija” na doktorskom studiju politologije 2006. No, ni Lalovićev predmet ni cijeli taj doktorski program nisu prihvatila mjerodavna sveučilišna i državna tijela, pa nikad nisu ni verificirani ni izvođeni. Utoliko se može govoriti o “ladičarskim projektima”.

### 3. Fakultet i “neprijateljska” politička okolina

U svojim izlaganjima u Opatiji Strpić, a osobito Lalović, govorili su i o utjecaju “neprijateljske” okoline u kojoj se Fakultet razvijao i u kojoj je jedva preživio.<sup>10</sup> Zbog slobodoumnosti svojih nastavnika i njihove ideološke neortodoksnosti Fakultet je, tvrdi Lalović, neprestance bio na udaru represivnoga ideološkog aparata države, kojemu se on hrabro odupirao. U tom je sklopu izdvojio 1971. godinu kao negativnu prijelomnicu u povijesti Fakulteta. Tada su iz nastave bila uklonjena dvojica uglednih nastavnika Fakulteta: dr. Nerkez Smailagić premješten je za savjetnika u fakultetsku knjižnicu, a dr. Zvonimir Baletić se – kako je to “suptilno” formulirao Ivan Prpić (2002: 44), a Lalović je citirao tu formulaciju u Opatiji – “bio prisiljen povući u tišinu na Ekonomskom institutu u Zagrebu”. Lalović je, međutim, otišao korak dalje od Prpi-

<sup>10</sup> U prilično nesuvislu sažetku izlaganja, koji je uoči opatijskog skupa dostavljen svim sudionicima, Lalović, među ostalim, ističe da je jedna od glavnih poteškoća u razvoju Fakulteta političkih znanosti bila “permanentna prijetnja ukidanja FPN/FPZ (od 1966, kada se dekan Fakulteta obraća prvoj generaciji diplomiranih politologa “Jesu li ovom društvu potrebni politolozi, u smislu: je li ovom društvu uopće potreban ovakav fakultet?; 70-ih prijedlozi pripajanja Filozofskome ili Pravnom fakultetu; politički pritisci 80-ih godina i ‘unutarnje zdrave snage’ (Šušar, Sutlić – ‘Bijela knjiga’, ‘predložak za hapšenje vlastitih kolega’); ukidanje ‘crvene tvrđave’ i sotoniziranje njezinih profesora početkom 90-ih (Lučev se žali na Tuđmanovu ‘slabost’ prema faksu)”. (Tekst navodim onako kako je napisan u izvorniku, ne upuštajući se u gramatičke, odnosno jezične intervencije.) Teze o 1971. Lalović je proširio na *in situ*, za govornikom opatijskog skupa.

ća, i to golem korak dalje, te je ustvrdio da su žrtve pritisaka i stresova što su ih doživjeli zbog svoga angažmana u “Hrvatskom proljeću” bili i dr. Ivan Babić i dr. Ivo Brkljačić, koji su upravo zato ubrzo umrli ili – da s gorčinom parafraziram prethodnike – “bili su prisiljeni povući se u grobnu tišinu”.

Govoreći na taj način o 1971., demonstriali su neshvatljiv, upravo zapanjujući, nedostatak svake moralne samorefleksije. Naime, u političkoj “buci” zbog koje su se ugledni nastavnici Fakulteta bili prisiljeni povući iz nastave u “tišinu” aktivno su sudjelovali upravo oni. Strpić i Lalović bili su akteri represivnoga ideološkog aparata države, dio one “neprijateljske okoline”, koja je ugrožavala Fakultet i koja ga je 1971. dovela na rub opstanka. Oni su bili bojovni ideološki i politički protivnici “Hrvatskog proljeća”, koji su otvoreno prokazivali sve njegove pristaše te, konzekventno, i svoje nastavnike i kolege na Fakultetu i Sveučilištu, zahtijevajući od partije da ih ukloni iz javnog života. Bili su, kako je to formulirao Vlado Gotovac, dio “odreda borbene inteligencije – sastavljen od pisaca, režisera, filozofa, sociologa, politologa... – koji je po revolucionarnoj tradiciji svojim komentarima i znanstvenim argumentima pratio pothvate policije i sudstva: denuncirao, pripremao dokaze za suđenja, obrazlagao i branio potrebno, da bi uništavanje okrivljenih dobilo sjaj pravde... Njima je bilo posve svejedno kakve će posljedice za nas imati njihove izjave. Mi smo za njih bili toliko beznačajni, da ih naša sudbina ni u kom slučaju nije mogla uznemiriti. Slavna revolucionarna ravnodušnost prema iverju! Staljinski prezir prema pojedincu. Laž opravdana budućnošću. Apsolutna trijumfalistička neosjetljivost za sve one koji kreću prema uništenju!... svejedno zašto” (u: Baletić, 1990: 30-31). Stoga su

mnogi nastavnici, koji su fizički i profesionalno preživjeli politički udar nakon sloma "Hrvatskog proljeća", doživjeli dolazak Strpića i Lalovića na Fakultet 1975. kao dodatno osobno i institucijsko poniženje i nisu se skanjivali govoriti o tome u fakultetskim krugovima godinama kasnije.

Pa što su to radili Strpić i Lalović 1971., godine koja je predstavljala negativnu cezuru u povijesti Fakulteta?

Sudovi njihovih ondašnjih političkih protivnika – koje su Strpić i Lalović u svojim tekstovima tretirali više kao političke neprijatelje nego kao političke protivnike – upravo su porazni, pogotovo što se tiče uloge Daga Strpića (primjerice, Baletić, 1990: 94, 95, 113. i d.; Dabčević-Kučar, 1997: 60; v. i Ponoš, 2007.). No, kako mi se ne bi prigovorilo da sudim o njima na temelju iskaza njihovih ondašnjih političkih protivnika, navest ću samo nekoliko karakterističnih stavova iz Strpićeva i Lalovićeve kompendija onodobnih političkih ideja.

U nizu Strpićevih političkih napisa najvažniji su politički komentari koje je objavio kao glavni urednik "Studentskog lista" 1971. U trobroju s početka 1971. Strpić piše opsežan uvodnik u kojemu definira svoje političko ishodište u budućim sukobima i obračunima s političkim protivnicima: "Zastava Saveza komunista Hrvatske... ni u jednoj sredini ne smije biti prepuštena onima koje je socijalizam u Hrvatskoj već potukao" (SL, 1-3: 9). Ostavi li se postrance nezgrapna formulacija o socijalizmu kao nekome tko je nekoga već potukao – valjda bi trebalo biti riječi o nekome političkome ili društvenom akteru, recimo socijalističkom pokretu i komunističkoj partiji, koji su "već potukli" druge aktere, recimo nacionalistički pokret i građanske stranke – Strpić je tom reče-

nicom objavio svoj politički *credo* kojega će se dosljedno pridržavati u sljedećim tekstovima. A među njima izdvaja se uvodnik "Repriza (2)", drugi dio politički opskurne "reprizne trilogije", koji se nedvojbeno ubraja među najgore tekstove objavljene 1971. Obrušivši se na one koji poluglasno govore: "Dosta je već tih komunista!... Ništa niste učinili dvadeset i pet godina, red je da dođe do promjene, koalicije ili smjene", Strpić konstatira kako oni pripadaju "političkom polumraku". Koliko god malobrojni bili, "njih se tolerirati ne može, niti se s njima i njihovim idejama može koegzistirati". Njegov komentar doseže protudemokratski klimaks u načelnom stavu da "političkom pluralizmu ni mala vrata ne mogu biti otvorena" (SL, 6: 4). "Građanski pluralizam", nastavlja Strpić, "baš kao i totalitarizam, upravo priječi emancipaciju eksploatirane klase... Pluralistička politička demokracija, nivelacijom čovjeka-eksploatiranog i čovjeka eksploatatora u čovjeka građanina, nastoji petrificirati odnose i položaje u proizvodnji i raspodjeli dobara i moći" (6: 5). Kako je ultimativno odbio mogućnost suživota s onima koji drukčije misle i s njihovim idejama, te ultimativno zatražio da "političkom pluralizmu ni mala vrata ne mogu biti otvorena", jasno je da je sav taj "polumrak" nekako trebalo eliminirati. Strpić je preferirao "unutarnju eliminaciju", uklanjanje iz samih radnih i životnih sredina, a ne "izvanjsku amputaciju". Kako je, čini se, sumnjao u to da bi radne i životne sredine mogle ili htjele učiniti to same od sebe, zahtijeva "demokratsku socijalističku akciju da se postigne da to učine same sredine": da "likvidiraju antikomuniste – pojedince i organizirane skupine". Unutarnju likvidaciju trebalo je, dakle, ipak osigurati izvanjskom "demokratskom socijalističkom akcijom". Strpićev politički diskurs govori dovolj-

no sam za sebe: *prepoznati, razračunati se, infiltrirati se, kvalificirati, amputirati, likvidirati, eliminirati...* U “Reprizi (3)” Strpić ponavlja da “oni koji traže druge poluge i drugi kurs nemaju što sa nama da traže”. Ipak, ostavlja malo nade “oni-ma koji žele s nama”, te milosrdno obećava: “Nećemo ih smatrati građanima drugog reda zato što su tek sada postali borcima” (SL, 7: 5). Eto malo “totalitarne samilosti” za one koji su se kasno priključili prvoborcima!

Lalović je u respektivnom razdoblju bio intelektualno i ideološki angažiran u prokazivanju natražnjačke prirode “maspoka”, a napose studentskog pokreta kao njegova sastavnog dijela. U svojemu oglednom tekstu iz protuumaspokovske faze “O ‘pokretu hrvatskih sveučilištaraca” (1972.) ondašnji studentski pokret karakterizira kao *nacionalistički, anakroni, regresivni, ekstremno-desničarski* građanski i malograđanski pokret koji je bio u nepomirljivu protuslovlju s marksističkim i socijalističkim zasada-ma jugoslavenskog poretka.<sup>11</sup> Novo vodstvo studentske organizacije u Hrvatskoj opisuje kao “dinamičnu jezgru” desnoga

<sup>11</sup> U tekstu “Povampireni studentski dušebrižnici” (SL, 1-3: 19) – koji je svojedobno bio kontekstualno opasan, a danas je ponajprije smiješan zbog svoje ideološke pretencioznosti i stilske pompeznosti – Lalović piše da će jačanje Saveza komunista učiniti “konceptije” izrasle na oporbi spram njega” prozirnima do njihove “nepatvorene nakaznosti”. Nažalost, zabrinuto će autor, i takve nakazne političke koncepcije mogu “ostati na političkoj sceni” ako se nešto ozbiljno ne poduzme da se maknu s nje. Odgovarajući na Lalovićeve prozivke i denuncijacije u tom tekstu, Jakopović ga naziva “Ideologovim paskvilčićem”, oglednim primjerom pisanja u kojemu se iza “kićenih riječi” kriju “idejna ishlapjelost” i “staljinizirani komunistički eros” (SL, 6: 7).

masovnog pokreta, koje je došlo na čelo suspenzijom legalne izborne procedure. Lalović se zgražava nad onim što “maspokovci” nazivaju “revolucionarnim prekidom legaliteta”, te upozorava na to da je posrijedi “historijski presedan u socijalističkoj Jugoslaviji” koji se sastoji od “legalizacije jedne desne političke grupacije na čelu studentske organizacije...” (84), do koje je došlo nasilnim putem. Osjeća duboku odbojnost prema desnome političkom “nasilju odozdo”, ali nema ni traga neugodi, strahu ili osudi lijevoga političkog “nasilja odozgo”, dakle nasilja totalitarne države koja je aktivirala svoju vojsku, miliciju, obavještajne službe, sudove i zatvore kako bi se obračunala s neinstitucionalnim “nasiljem maspoka”; štoviše, Lalović to nasilje otvoreno zaziva.<sup>12</sup> Kako bi prokazao pravu prirodu studentskog pokreta, Lalović uspoređuje izjave – često neuke, nemušte i sirove, kakve su se i mogle očekivati od onih koji su odrasli u totalitarnome političkom režimu, kojima je bilo uskraćeno svako demokratsko političko obra-

<sup>12</sup> Zapravo, Lalović nema ništa ni protiv političkog “nasilja odozdo” ako je ono lijevo, kao u studentskom pokretu 1968. “... Čitava orijentacija ‘lipanjskih gibanja’ bila je radikalno lijeva i ispoljila je izrazitu netolerantnost prema pokušajima ubacivanja nekih građanskih teza i stvaranju nacionalističke atmosfere” (Lalović, 1972: 77). Samo bi se o toj rečenici mogao napisati mali esej. Naivno retoričko pitanje glasi: otkud toliko razumijevanja i simpatije prema lijevoj pobuni u lijevoj diktaturi, kojoj je glavni cilj bio da tu diktaturu učini još ljevijom, pa dakle i diktatorskijom, nego što je bila ili što je kanila biti? Nije li u lijevoj diktaturi bila politički logičnija i “zdravija” desna politička pobuna, poput “maspokovske”, kao što je u desnoj građanskoj državi u Francuskoj ili Njemačkoj lijeva studentska pobuna bila logičnija i “zdravija” od radikalnih desničarskih buntova?

zovanje i koji su živjeli u nedemokratskoj političkoj kulturi – sudionika studentskog pokreta s Hitlerovim i Mussolinijevim izjavama i govorima, dokazujući tako njihovu neposrednu srodnost s nacističkom i fašističkom ideologijom (88-89).<sup>13</sup> U vruću jesen 1971., tvrdi Lalović, hrvatski je nacionalizam “do kraja razotkrio svoju pravu bit i svu konzervativnost svoje ideologije, jasno poprimajući karakter opozicione političke organizacije” (94). Premda je za njega nastanak hrvatske “opozicione političke organizacije” sam po sebi bio strašan događaj, postojalo je nešto još strašnije od toga: izostanak “ofenzivne akcije i očekivanog razgraničenja u odnosu na nacionalističke snage” (94). Nije, kako se zna, trebalo dugo čekati na početak “ofenzivne akcije” i “jasnog razgraničenja u odnosu na nacionalističke snage”, budući da su oni uslijedili već u hladnu zimu 1971., produljili se nekoliko godina nakon nje, te pomeli i mnoge Lalovićeve profesore i kolege s Fakulteta političkih znanosti i Sveučilišta uopće. Vrhunac Lalovićeve drskosti predstavlja to što je ovaj, kontekstualno krajnje opasan, prokazivački ideološki pamflet prijavio kao znanstveni rad u svojem Izvješću za izbor u zvanje redovitog profesora 2008.<sup>14</sup>

Proljećarsko iskustvo u Lalovića je očito usadilo duboke ideološke i političke *ressentimente* prema svakome hrvatskom pokretu, pa i onome iz deve-

desetih godina, koji naziva “hrvatskim nacionalnim masovnim pokretom”, što neodoljivo sugerira kako je riječ o novom “maspoku”. To ga je potaknulo da napiše nekoliko “znanstvenih” tekstova o prirodi tog pokreta i države koju je on gradio. Paradigmatski je svakako članak “O totalitarnim značajkama hrvatske države (1990-1999).”<sup>15</sup> Polazeći od “kategorijalnog polja standardne komparativističke tipologije suvremenih država”, Lalović je ustvrdio da je postojeća hrvatska država “pretežno *autoritarna* država s izrazitim i jakim totalitarnim te rudimentarnim demokratskim obi-

<sup>13</sup> Lalović, primjerice, izravno povezuje izjave Brune Tandare, tadašnjega zastupnika u Saboru SR Hrvatske, s Musollinijevim iskazima (1972: 88-89). Tandara je 1971. uhapšen i suđen na sudu u Splitu (Jandrić, 2005: 334).

<sup>14</sup> Ideologičnost tog članka postaje krajnje prozirnom promatra li se u sklopu znanstvenog pristupa “Hrvatskom proljeću”, primjerice, Zubaka (2005).

<sup>15</sup> Lalović nije propuštao upozoravati na hrvatski totalitarizam, koliko god prigode bile neprigodne da se to čini. U pogovoru Bodinovu djelu *Šest knjiga o republici* (2002.), prvi put objavljenu 1576., općenito konstatira da suvremenu sudbinu države treba promišljati “i u dijalogu s Bodinovom političkom teorijom”, te dodaje: “U drugom smislu, tvrdnju valja obrnuti: ‘mi’ smo, avaj, Bodinovi suvremenici! Nemam na umu tek gorljive *našijen-ce*, tobožnje *državotvorce* bez teorijske imaginacije, koji državu kao demokratsku zajednicu jednakih i slobodnih građana ne mogu ni zamisliti. Još je manje riječ o osebujnoj pokretaškoj formaciji koja se predstavlja kao ‘Hrvatska republika’ (odnosno kao ‘Hrvatska demokratska zajednica’). Nemojmo se zavaravati: svi mi u Hrvatskoj barem smo jednom nogom u senjorijalnom predrđavnom stanju. Sveudilj smo u tranziciji, ali nije jasno u kojoj, koji se tip društva i države prevladava, a koji to nastaje” (2002: 238). Odatle je makar jasno zašto Lalović nije pisao o jugoslavenskome totalitarnom režimu – nije mu, avaj, bilo jasno kakav je to tip društva i države bio. Ali mu je zato brzo, takoreći preko noći, postalo jasno da se u Hrvatskoj devedesetih godina uspostavlja politički režim s totalitarnim značajkama. Izgleda da je do te spoznaje došao uspostavivši “dijalog” između Bodinove političke misli i političke prakse HDZ-a.

lježjima...” (2000: 189). Od “standardne” komparativne literature na kojoj temelji svoju analizu tipova političkih režima navodi jedno jedino djelo: drugi svezak o suvremenim političkim režimima u *Traité de science politique* što su ga uredili Madelaine Grawitz i Jean Leca. Možda je u francuskoj komparativnoj politici to doista standardno djelo, ali u svjetskoj komparativnoj politici sigurno nije. U njoj se standardnim radovima o tipovima političkih režima, a poglavito o razlikama između demokratskoga, autoritarnog i totalitarnog režima, smatraju ponajprije brojni radovi Juana J. Linza, sublimirani u knjizi *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. A na temelju njih Lalović ne bi mogao izvesti zaključke kakve je izveo. I ostale temeljne kategorije na kojima zasniva svoju tipologizaciju hrvatskoga političkog sustava odstupaju od interpretacijskih standarda u suvremenoj komparativnoj politici i političkoj znanosti uopće: poimanje ograničenoga i polariziranog pluralizma (2000: 195), polukompetitivnih izbora (2000: 196), ideološke i političke fragmentacije itd. (2000: 196; v. i Lalović 2004.). No, vratimo se trima “totalitarnim značajkama” hrvatskoga političkog i socijalnog poretka: 1. “ideologijskom projektu nacionalne suverenosti koji određuje programski profil Hrvatske demokratske zajednice”, 2. “sistemskej poziciji predsjednika HDZ-a kao poglavara države” i 3. “politici HDZ-a prema susjednoj državi Bosni i Hercegovini” (2000: 192). Ne ulazeći u temeljitiju raspravu o tome jesu li to elementi koji pridaju totalitarni karakter hrvatskome političkom i društvenom poretku, zadržat ću se samo na drugom elementu. Konstatirajući da je hrvatski predsjednik djelovao “pretežno ili ponajprije kao *samodržac*, kao karizmatički vođa općenacionalnog pokreta (svih ‘hrvatskih državljana’), štoviše kao *pro-*

*videncijalna osoba nacionalnog spasa*”, autor zaključuje da je time uspostavljena “nacionalna država despotskog tipa (totalitarna *Nation-État*). I u Hrvatskoj se pokazalo da je predsjednik mogao samo privremeno, u početnom izvanrednom stanju, djelotvorno politički funkcionirati i kao najviši dužnosnik vrhovne vlasti ratom i pobunom ugrožene republike... i kao lider masovnog nacionalnog pokreta kojemu je država tek sredstvo za provedbu ‘općih’ (točnije, ‘općenacionalnih’) političkih ciljeva” (2000: 197). Tuđman je, ukratko, bio samodržac, totalitarni despot, samovoljni i hiroviti otac-utemeljitelj, osoba koja je partikularnu politiku svoje stranke pretpostavila demokratskim načelima i ciljevima te tako ugrozila ustrojstvo Hrvatske kao demokratske pravne države.

Sedam godina kasnije Lalović objavljuje tekst “Prkosna lucidnost u zemlji besudnoj”, pogovor zbirci političkih napisa Marka Špadijera, nekovrsnoga crnogorskoga nacionalnog preporoditelja s kraja 20. i početka 21. stoljeća. U njemu se Lalović dotiče Mila Đukanovića, poglavara Crne Gore, i njegove personalističke politike. Nakon što konstatira da su Đukanovićevo “državničko umijeće i politička odlučnost izvan spora”, Lalović kaže da “mu se zato prigovara da se osilio, da se ponaša kao Gospodar crnogorski, da mu je vlast potpuno korumpirana i nepotistička, da svoje lične interese smatra državnim” (2007: 354). Kako iz formulacije da “mu se prigovara” nije jasno prigovara li mu na tim grijesima autor ili je autor samo načuo što Đukanoviću prigovaraju drugi, on u nastavku precizira svoj stav: “Nema nikakve sumnje da je Milo Đukanović u svojim rukama bio koncentrirao ogromnu političku moć, ali je moralističko zanovijetanje prigovarati mu zbog toga, zaboravljaju-

ći da nije bilo drugoga puta da se opre izvanredno snažnim pritiscima, izvana i iznutra. Izvanredno stanje tražilo je izvanredne mjere, bila je to borba za samoodržanje... Historijskim uvjetima nametnuto, izvanredno stanje je generiralo autokratsku strukturu vlasti” (2007: 354, 355). “Moralističko zanovijetanje” je prigovarati Đukanoviću – jednom od prvaka srpsko-crnogorskoga nacionalsocijalističkog pokreta potkraj 20. stoljeća, ordinarnome ratnom huškaču, jednome od političkih sponzora srpsko-crnogorske ratne agresije na Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu, političkom autokratu koji Crnom Gorom vlada više od dvadeset godina i kojega strane države sumnjiče za upletenost u međunarodne mreže krijumčarenja i kriminala – na silnoj koncentraciji političke moći i pretvaranju Crne Gore u autokratsku državu, ali je posve razumljivo i opravdano optuživati Tuđmana zbog manjih grijeha da je autokrat, totalitarist i despot. Uz to, Crna Gora je samu sebe dovela u izvanredno stanje: najprije voljom svojih građana izraženoj neinstitucionalno, na masovnim promiloševićevskim mitinzima, a potom i institucionalno, na referendumu 1992. na kojemu se nevjerojatnih 96 posto građana izjasnilo da želi ostati u državnoj zajednici sa Srbijom. Hrvatska je pak, protivno volji goleme većine svojih građana bila dovedena u izvanredno stanje unutarnjom pobunom jedne etničke manjine i, pogotovo, vanjskom agresijom, koju je zagovarao i podupirao i čovjek neospornoga “državničkog umijeća i političke odlučnosti”. Rat se vodio na tlu Hrvatske, dok je Crna Gora samo “izvozila” rat u druge države. Lalović se, valjda, pretvara da ne uočava te supstancijalne razlike. O njima se ne raspravlja ni u napisima Špadijera, kojemu se Lalović divi. Vrijedi navesti završni dirljivi “dijalog” između njih dvo-

jice. Lalović citira Špadijerovu izjavu da je možda “u ovom vijeku bilo udobnije živjeti mom vrsniku Švajcarcu ili Šveđaninu, ali ja im ne zavidim”. A potom mu odgovara: “Aferim, Marko! Tko bi mogao i pomisliti da bi naš prkosni cetinjski vitez, s blagahnom mediteranskom dušom, zaljubljenik u jedinstveno ‘parče raja koje prolazi kroz pakao’, mogao pozavidjeti vrsniku iz središnje Evrope, čemerniku koji u svom ‘raju’ isprazno obitava u ovodobnom bogatstvu, dosadnoj uljuđenosti i otuđenoj samodostatnosti...?” Pa, aferim obojici vitezova! Ah, da ne zaboravim: ovaj je pogovor Lalović prijavio kao poglavlje u knjizi i uvrstio ga u popis znanstvenih radova (A2) u Izvješću za izbor u zvanje redovitog profesora 2008. Kako sam već napisala, pogovori i predgovori tuđim knjigama ne tretiraju se kao znanstveni radovi. Osim toga takve političke budnice, napisane ocvalim stilom, ne mogu se nazvati ni pristojnim publicističkim uratkom, a kamoli znanstvenim radom. Nema nikakve dvojbe da su Lalovićevi politološki tekstovi snažno ideološki obojeni i pristrani. Treba pročitati i ostale radove iz faze iznenadne erupcije njegova crnogorskoga nacionalnog entuzijazma i političkog aktivizma – koji su proizašli nakon prevladavanja dugotrajne krize identiteta<sup>16</sup> – te utvrditi koliko se njegov

<sup>16</sup> Ne iznosim tu tvrdnju kao “privatnu činjenicu”, nešto što mi je poznato iz osobnih kontakata s Lalovićem, nego se pozivam na hagiografiju “Uglednici. Prof. dr. sc. Dragutin-Dragan Lalović” iz pera Dušana Čizmića-Marovića (2004-2005: 84): “No Lalović ne priznaje ni naslijeđene, ni homogene, ni dovršene osobne identitete, pa nije slučajno da se osobno odlučuje profilirati kao bar *parcijalni Jugoslaven...* s blagim galskim pedigreeom. U to svoje *parcijalno* jugoslavenstvo ugradio je hrvatsku, crnogorsku i srpsku komponentu.



pristup problemima hrvatske državnosti razlikuje od pristupa problemima crnogorske državnosti (Lalović, 2000., 2002., 2002a, 2003., 2005., 2006., 2006a), te zaključiti je li to znanstveni postupak.<sup>17</sup>

Baš tim redoslijedom, prema *poretku razloga*. Premda se trudio i oko bosanske i slovenske sastavnice. No sasvim nedovoljno poznaje makedonsku, pogotovo pak moguću bugarsku komponentu, a da bi se mogao smatrati *integralnim* Jugoslavenom koji se ponosi i poigrava svim svojim nužnim komponentama. Duboko povrijeđen što se velika južnoslavenska ideja perverzno izopačila i čudovišno utjelovila u tobožnjoj *JNA* i još tobožnijoj *SRJ*, početkom 90-ih Lalović se – razboru i prilikama usprkos – izjašnjava kao ‘Jugoslaven!’ Kao *posljednji Jugoslaven*, premda ‘parcijalan’. Čin prkosa, od kojeg će, vraćajući se očinskim etničkim korijenima, najposlije ipak odustati”. Tekst Čizmića-Marovića nije samo hagiografija jednoga lika, nego i jedne skupine, opis “genijalnosti” jedne ideološke kohorte kojoj su pripadali i Lalović i Čizmić-Marović. To je fascinantan primjer privatizacije javnog prostora zahvaljujući kojoj je moguće tvrditi bilo što.

<sup>17</sup> Neki su od tih tekstova čak i zabavni. Evo dijela iz Lalovićeve recenzije knjige Mijata Šukovića (2006a). “Slijedeći misaonu nit ove knjige”, piše Lalović, “na bitno nov način suočavamo se sa *skrivenom tajnom* (kako bi Marx volio kazati) crnogorske moderne političke povijesti”. A tajna glasi: “Stoljećima *prije države i bez nje, Crnogorci su već bili građani, dakle politički subjekti svoje sudbine. Takav tip vladavine oblikovao je nacionalni karakter crnogorskog naroda...* Bitna svojstva toga tradicionalnog nacionalnog karaktera crnogorskog naroda jesu: *aristokratski duh časti...*, radikalni duh nepokoravanja... i političkog individualizma. Svaki je Crnogorac sam sebi gospodar!” (2006a: 206-207). Tako su Crnogorci bili građani i prije nastanka države i prije nastanka gradova. Sličnih interpretacijskih i stilskih “ludosti” pun je Lalovićev “crnogorski opus”.

#### 4. Zaključak

Nijedan od prethodnih redaka ne bih napisala da Lalović i Strpić nisu u Opatiji sami otvorili i zaoštrili raspravu o “neprijateljskoj” okolini u kojoj je Fakultet djelovao, uključujući i porazan utjecaj političke odmazde što je uslijedila nakon represivnog gušenja “Hrvatskog proljeća”. Ne bih ih napisala ni da je u suvremenoj Hrvatskoj uspostavljen politički režim ili da vlada političko i intelektualno ozračje koje bi ugrozilo profesionalni ili egzistencijalni status Strpića i Lalovića i prisililo ih da se “povuku u tišinu” kakve knjižnice, instituta ili svoja doma kao posljedicu osvete nove vlasti, u kojoj su bili i još jesu mnogi prvaci i sudionici “Hrvatskog proljeća”, za njihov angažman 1971. Nije im se to dogodilo ni u hrvatskom režimu “s totalitarnim značajkama” devedesetih godina, pa neće ni danas. Nije mi u prvom planu bila nakana da podsjećam na njihovu političku prošlost samu po sebi. Nakana mi je bila da pokažem kako je njihova interpretacija povijesti discipline i institucije zasnovana na nedostatku elementarne kritičke profesionalne i moralne samorefleksije o vlastitoj ulozi u tome razvoju. Odsutnost kritičke samorefleksije nije, dakako, nepovezana s nedostatkom sposobnosti da se općenito kritički sudi o predmetu spora. Stoga se Strpić i Lalović pojavljuju kao nevjerodostojni tumači “istinite” povijesti discipline i institucije. Upravo oni, kao rijetko tko drugi, imaju duboke osobne razloge da prikrivaju i krivotvore tu povijest, što i čine. Čine to sa samorazumljive i samoprivojene pozicije pripadnika organske institucijske kaste, koja je neka vrsta mikroinačice organske inteligencije u jugoslavenskome komunističkom režimu. Lalović i Strpić prije su se ponašali kao dio organske režimske inteligencije, a

sad se ponašaju kao dio organske institucijske kaste. Pripadnici organske inteligencije, nositelji “genetskoga komunističkog koda”, mislili su da samo oni imaju pravi uvid u tijek povijesti i puno pravo da sude o njemu, te da su jedino oni ovlašteni legitimno kritizirati jugoslavenski komunistički režim i politiku “kad za to dođe vrijeme” – koje obično nikad nije došlo – dok drugi mogu steći samo izvanjske, neautentične spoznaje o tome, pa njihova kritika nije ni legitimna ni relevantna. Prema istome obrascu mišljenja, samo pripadnici organske institucijske kaste imaju potpun i pravi uvid u povijest discipline i institucije, a svi drugi koji sude o njoj na neki su način uzurpirali to pravo i ponudili krivotvorenu verziju povijesti, koju oni indignirano odbacuju. Istina, Lalović i Strpić nisu bili baš među očevima-utemeljiteljima institucije, ali se smatraju autentičnim nastavljačima i braniteljima njihova intelektualnoga i institucijskog naslijeđa. Ja se očito ne ubrajam među njih. Na hrvatsku politologiju ne gledam kao na odvajkada najugledniju disciplinu društvenih znanosti. Na Fakultet ne gledam kao na “sjajnu instituciju”, oduvijek prožetu vrhunskom znanstvenošću, ideološkom neortodoksnošću i libertarijanskim duhom. Ako to već moram učiniti, onda bih svoj pristup povijesti discipline i institucije nazvala “konstruktivnom dekonstrukcijom” – postupkom koji je prilično uvriježen u “revizionističkim” ili naprosto novim interpretacijama povijesti u različitim nacionalnim inačicama *Historikerstreita*.

Da sažmem: Lalovićeve i Strpićeve brutalne napade na zbornik *Izlazak iz množine?* i moj tekst u njemu smatram znanstveno i moralno nelegitimnima zbog više razloga. Prvo, izrekle su ih osobe koje su ostale članovi Fakulteta

političkih znanosti i hrvatske akademske zajednice na protuzakonit način i koje su tu činjenicu prihvatile bez ikakve vidljive moralne neugode. Njihove su akademske karijere dio tamne prošlosti Fakulteta koju ne treba prikrivati, nego je, upravo suprotno, treba objelodaniti i stigmatizirati kako se ne bi ponavljala. Drugo, kako bi prikrili pravu sliku o svojim nadasve skromnim znanstveno-nastavnim karijerama, obojica su pribjegavala krivotvorenju osobnih znanstvenih biografija tako što hotimice nisu navodili sve podatke koje je trebalo navesti prema važećim zakonima i propisima, tako što su samovoljno i protupropisno kategorizirali vlastite radove i sastavljali njihove popise, tako što su iznosili neistinite ili poluistinite podatke o drugim oblicima svoje znanstvene i nastavne djelatnosti. Kako im je i zašto sve to prolazilo, neka je druga priča koju bi, također, trebalo javno “ispričati”. Ona, svakako, ima veze s “kastinskim duhom” – sastavni dio kojega je i neformalni sustav osobnoga i grupnog favorizma – koji je vladao među nekim pripadnicima starijeg naraštaja fakultetskih nastavnika. Kad se pak pogleda punoj istini u oči, onda se ni Lalović ni Strpić ne mogu podičiti ikakvim respektabilnim doprinosom znanstvenom razvoju discipline i nastavnom razvoju Fakulteta. Treće, obojica pokazuju zapanjujući nedostatak kritičke samorefleksije o svojem političkom angažmanu u prošlosti, osobito tijekom “Hrvatskog proljeća”, a koja je neposredno ili posredno nanijela silne štete Fakultetu i Sveučilištu u Zagrebu uopće. Nije, pritom, presudno što je netko bio uvjereni ljevičar – komunist, socijalist, anarhist, trockist, maoist ili bilo što drugo – nego kako je to svoje ljevičarsko političko uvjerenje iskazivao i “upotrebljavao” u jednoj lije-

voj diktaturi. Lalović i Strpić činili su to s frapantnim "suviškom" ideološke žestine i isključivosti, koje od njih nitko nije ultimativno tražio, a koje su rezultirale bezobzirnim ideološkim i političkim prokazivanjem, *prepoznavanjem* i *identificiranjem*, neistomišljenika i protivnika, te zahtjevima da se oni uklone, *likvidiraju* i *amputiraju*, iz javnoga političkog života te sklone u tišinu knjižnica, instituta, svojih domova, ali i zatvora. Mnogo od toga svoga političkog "komesarenja" zadržali su do danas. Lalović se, primje-

rice, uopće ne srami svoga denuncijantskog ideološkog pamfleta o 1971., nego ga i 2008. godine uvrštava u popis znanstvenih radova. Pa ako su me, u skladu sa svojim komesarskim načinom mišljenja, Strpić i Lalović *prepoznali* i *identificirali* kao svoju protivnicu na Fakultetu, uvjeren sam da više nemaju sredstava da me *likvidiraju* ili *amputiraju*. Otkako je ostao bez kormilara, njihov nenavodeni čamac nekontrolirano pluta vodama, a oni umišljaju da nitko ne vidi kako su izgubili profesionalni i moralni kompas.

## LITERATURA

- Baletić, M. (ur.) (1990). *Ljudi iz 1971. Prekinuta šutnja*. Zagreb: Vjesnik.
- Čizmić-Marović, D. (2004-2005). Uglednici. Prof. dr. sc. Dragutin-Dragan Lalović. *Ljetopis crnogorski*. 2: 83-85.
- Dabčević-Kučar, S. (1997). *'71: hrvatski snovi i stvarnost*. Zagreb: Interpublic, sv. I-II.
- Ivanišević, S. (2008). Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti. *Hrvatska javna uprava*. (8) 2: 479-486.
- Jakopović, I. (1971). Zaista povampireni studentski dušebrižnici. *Studentski list*. (6).
- Jandrić, B. (2005) *Represivne mjere komunističkog režima prema hrvatskoj političkoj oporbi 1945.-1975. godine. Najznačajniji politički procesi*. 7323[1]. pdf-Foxit Reader 2.0 – 7323[1].pdf]
- Kasapović, M. (ur.) (2007). *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Kasapović, M. (2007). Izlazak iz množine? Kraj unutarnje institucionalne kolonizacije hrvatske političke znanosti. U: *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 7-95.
- Kasapović, M. (2008). Political science in Croatia 1962-2007. *European Political Science*. (7) 2: 237-246.
- Kulenović, E. (2007). Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti (Leaving the Plural? The State of Croatian Political Science. *Croatian Political Science Review*. (44) 5: 203-211.
- Lalović, D. (1971). Povampireni studentski dušebrižnici. *Studentski list*. (1-3).
- Lalović, D. (1972). O "pokretu hrvatskih sveučilištaraca". *Ideje*. 1-2: 75-98.
- Lalović, D. (1986). *Društveni čovjek i njegovo vlasništvo*. Zagreb: Kulturni radnik.
- Lalović, D. (2000). O totalitarnim značajkama hrvatske države (1990-1999). *Politička misao*. (37) 1: 188-204.

- Lalović, D. (2000a). Problemi konstitucije crnogorske suverene države. *Matica*. (3).
- Lalović, D. (2002). Crnogorska država pred izazovima budućnosti. *Međunarodne studije*. (2) 3: 34-46.
- Lalović, D. (2002a). Državotvorna iskušnja crnogorskog građanina. *Matica*. (3).
- Lalović, D. (2002b). Pogovor. U: Bodin, J. *Šest knjiga o republici*. Zagreb: Politička kultura, str. 219-246.
- Lalović, D. (2003). Ulazak Crnogoraca u politički sustav Hrvatske. *Ljetopis crnogorski*. (1-2).
- Lalović, D. (2004). Politički pluralizam i ustavnopravni status političkih stranaka. U: Prpić, I. (ur.). *Država i političke stranke*. Zagreb: Hrvatski pravni centar i Narodne novine, str. 11-20.
- Lalović, D. (2004-2005). Crnogorski ogled s državom (ili Černogorci, što takoe?). *Ljetopis crnogorski*. 2: 63-71.
- Lalović, D. (2006). Suverena država kao temeljni preduslov demokratije. *Matica*. (25-26).
- Lalović, D. (2006a). Mijat Šuković. Novovjeka država Crna Gora. Stvaranje, razvoj i iskušnja. *Politička misao*. (43) 2: 206-211.
- Lalović, D. (2006b). *Mogućnosti političkoga. Preko građanina ka čovjeku*. Zagreb: Disput.
- Lalović, D. (2007). Prkosna lucidnost u zemlji besudnoj. U: Špadijer, M. *Crnogorska raskršća*. Zagreb: Nacionalna zajednica Crnogoraca Hrvatske i Matica crnogorska, str. 339-357.
- Linz, J. J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder i London: Lynne Rienner Publ.
- Ponoš, T. (2007). *Na rubu revolucije. Studenti '71*. Zagreb: Profil.
- Prpić, T. (2002). Fakultet političkih znanosti u Zagrebu i razvoj političkih znanosti u Hrvatskoj 1962-2002. U: Tatalović, S. (ur.). *Fakultet političkih znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 9-47.
- Strpić, D. (1971). Hrvatska i Hrvati. *Studentski list*. (1-3).
- Strpić, D. (1971). Repriza. *Studentski list*. (4-5).
- Strpić, D. (1971). Repriza (2). *Studentski list*. (6).
- Strpić, D. (1971). Repriza (3). *Studentski list*. (7).
- Strpić, D. (1971). Klasa kao nacija (1). *Studentski list*. (9).
- Strpić, D. (1971). Klasa kao nacija (2). *Studentski list*. (10).
- Strpić, D. (1996). *Promjena*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Šentija, J. (ur.) (2005). *Razgovori s Mikom Tripalom o Hrvatskom proljeću*. Zagreb: Profil.
- Tatalović, S. (ur.) (2002). *Fakultet političkih znanosti 1962-2002*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Tripalo, M. (1990). *Hrvatsko proljeće*. Zagreb: Globus.
- Zubak, M. (2005). The Croatian Spring: Interpreting the Communist Heritage in Post-communist Croatia. *East Central Europe/ECE*. (32) 1-2: 191-225.

*Constructing  
Policy Work  
in a Changing  
Governmental  
Environment*



## Uvodna napomena

U Dubrovniku je od 13. do 15. lipnja 2008. u organizaciji Hrvatskog politološkog društva i Istraživačkog odbora IPSA-e za javne politike i upravu (*Research Committee on Public Policy and Administration – RC32*) održana konferencija na temu *Constructing Policy Work in a Changing Governmental Environment*. Skup je održan u suradnji s Fakultetom političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu i Sveučilištem u Dubrovniku. Idejni pokretači i glavni organizatori skupa bili su profesori Hal Colebatch, predsjednik spomenutog Istraživačkog odbora, te Zdravko Petak, član Istraživačkog odbora. Skup u Dubrovniku, valja napomenuti, bio je prvi skup IPSA-e u Hrvatskoj nakon više od 20 godina. Posljednji skup te krovne politološke asocijacije održan je, naime, 1986. u Zagrebu.

Na konferenciji je sudjelovalo pedesetak politologa i znanstvenika iz srodnih područja iz Hrvatske i inozemstva. Uz sudionike iz Hrvatske na skupu su sudjelovali znanstvenici iz Australije, Čilea, Finske, Irske, Italije, Njemačke, SAD-a, Slovenije, Turske i Velike Britanije. Počasni gosti konferencije bili su Jorge Heine, potpredsjednik IPSA-e, istaknuta europska politologinja Yvonne Galligan, kourednica časopisa *International Political Science Review*, te Smiljana Leinert Novosel i Lidija Kos Stanišić, dekanica i prodekanica Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu.

Na skupu su izložena ukupno 24 rada o različitim teorijskim i praktičnim aspektima bavljenja javnim politikama kao granom suvremene političke znanosti. Posebna značajka skupa bila je činjenica da je, osim niza profesora koji predaju javne politike na različitim akademskim institucijama, na skupu izlagao i niz doktorskih studenata politologije. To je samoj konferenciji dalo posebnu značajku, koju su posebno istakli gosti i neki od uglednih izlagača na skupu. Na konferenciji su izlagali: Sanja Badanjak, Danijela Dolenc, Ivan Grdešić, Marko Grdešić, Luka Juroš, Pero Maldini, Ivona Mendeš, Zdravko Petak, Ana Petek, Krešimir Petković, Dag Strpić, Marko Trnski (Hrvatska), Hal K. Colebatch (Australija), Veikko Heinonen (Finska), Damiano De Rosa (Italija), Jörg Röber (Njemačka), Hugh Miller, Dagmar Radin (SAD), Mitja Durnik, Tina Ferle, Simona Kustec Lipicer, Uroš Pinterič (Slovenija), Özden Akin (Turska) i Sang Hun Lim (Velika Britanija). Komentatori izloženih referata bili su Yvonne Galligan (Irska), Jorge Heine (Čile), Berto Šalaj (Hrvatska), te Hal K. Colebatch, Ivan Grdešić, Simona Kustec Lipicer i Zdravko Petak. U raspravi su sudjelovali i Anka Kekez, Kristijan Kotarski, Nives Miošić Lisjak, Anamarija Musa, Dario Nikić Čakar, Ivo Radković i Marina Škrabalo.





# INTRODUCTION TO “CONSTRUCTING POLICY WORK IN A CHANGING GOVERNMENTAL ENVIRONMENT”

**Hal K. Colebatch**

*School of Social Science  
and International Studies,  
University of New South  
Wales, Sydney*

‘Policy’ has become such a central concept in our discussion of government that it is surprising to note that the term does not exist in most European languages (English and Dutch being the main exceptions). This serves to remind us firstly, that the focus on policy as a central organising construct is relatively new, and secondly, how much the discourse about government (both academic and professional) has been dominated by Anglophone perceptions and concerns.

While the word ‘policy’ has been in the English language for a long time (along with ‘polity’, ‘politics’ and ‘police’, all derived from the Greek *polis*, the city-state of ancient Greece), it became a central concept only in the second half of the 20<sup>th</sup> century. Lasswell’s call for a ‘policy science’ (1951) embodied both a perception of government as goal-oriented, and a conviction that academic knowledge could be mobilised to identify the goals and the best way to achieve

them. This approach meshed with the expanding aspirations for government, both in the UK and the US, in the 1950s and 1960s, and gave rise to an interest in ‘policy analysis’ and ‘policy evaluation’, which was reflected in the creation of positions and organisational forms and procedures, and in the growth (mainly in the US) of graduate schools specifically oriented to ‘public policy’ teaching courses in ‘policy analysis’. ‘Policy’ became a core construct for analysing the process of government, and also the focus of a specialised form of practice: ‘policy work’. By 2000, Beryl Radin could report that (at least in the US) policy analysis had ‘come of age’ as a profession (Radin 2000). This Anglophone discourse became the ‘language in good standing’ (Schon 1971) in international organizations like the OECD, the EU and the World Bank, and in the complex world of development assistance, with ‘policy capacity’ becoming a goal for aid projects.

The policy focus has a strong normative element to it: governmental activity *should* flow from a clearly expressed choice by 'the government', which in turn *should* rest upon expert analysis of the problem and the alternative responses to it. That this was often not the case was a puzzle, a 'disconnect' (Radin 2000: 183) between the actors' experience of the policy process and the map that everyone seemed to have. It is important to remember, though, that 'policy' is only one of the constructs used to make sense of government, and has always been a way of contesting the tacit power of other constructs. Lasswell's call for a policy science, oriented to problems and outcomes, was a way of contesting the force of institutional procedure and partisan allocation in American government – 'a government of courts and parties', as Skowronek (1982) put it. But the other constructs through which people frame and evaluate government – sectoral interest, professional expertise, institutionalised agenda, organizational jurisdiction, the established order of things, etc. – remain in play, though in policy discourse they tend to be seen only as 'obstacles' to the accomplishment of policy goals.

But while the focus on policy has implicitly been part of a reform agenda in the liberal democratic states of western Europe and North America, it has been even more so in the 'transition states' of eastern Europe, where the collapse of the communist order has been followed by a variety of political outcomes, one of which has been the emergence in the West of missionary projects for the establishment of free-market capitalism and liberal democratic institutions in the former socialist states. The diverse and long-running trajectories

through which the liberal states reached their present political arrangements, and the great political and cultural differences both among these states and between them and the West received less attention than the appeal of a common new order. They tended to be grounded in liberal individualism, and to pay less attention to the collective traditions which have been much stronger in Europe (both the liberal West and the socialist East) than in the US, which is the heartland of this thinking. These missionary projects have flourished in the aid projects of liberal democratic states, in international organizations like the OECD and the EU, and in non-government organizations like the Open Society Foundation.

The challenges for political development faced by these transitional states are nowhere more evident than in the former Yugoslavia, where state-building faces three particular challenges, of identity, political economy and internationalisation. The 'identity' challenge comes from the break-up of the federal state of Yugoslavia, with its constituent elements each asserting an identity as a sovereign state – not without internal conflict (often bloody) and external opposition. While the identities asserted for these states were long-established, it proved difficult to draw boundaries which included all those of one identity and none of any other, so the new states had to assert their claims as nation-states while coming to terms with the presence of national minorities. The 'political economy' challenge came from the collapse of the communist system as such: the disappearance of the Communist Party as a central focus for authoritative allocation, the need to develop new forms of representative govern-

ment, and the problematic relationship of these representative forms to the bureaucratic state structure. The 'internationalisation' challenge is that the new states are emerging just at a time when the nation-state is being subjected to increasing surveillance, pressure and control from outside. At one level, there is the 'global panopticon' (Pal and Buduru 2008) being constructed by bodies like the World Bank and the OECD through the use of 'governance indicators'; then there is the emergence of bodies like the World Trade Organization, whose rules can override the decisions of national governments; and finally, there is the 'shadow of the EU', which most of the countries of the former Yugoslavia have either joined or wish to join: it operates as a source of norms about government, both in terms of practices and substantive content. The new states discover that they have reached independence only to find that the rules of the game have been changed.

It was in this context that researchers on public policy and administration gathered in Dubrovnik to discuss 'Constructing policy work in a changing governmental environment'. It was perhaps not surprising that attention focused first on the European experience of policy, and its impact on policy in the region, because the EU itself has been a prime example of constructing policy work in a changing governmental environment, particularly since the move towards a Single European Market, which called for the reconstruction and standardisation of the regulatory structure across the community. As Badanjak shows, the reluctance of the governments which make up the EU to formally relinquish their decision-making powers led to a change in the policy

process as increasingly, policy questions have come to be argued out in the European Court of Justice. For the same reason, policy practitioners stress the negotiative, rather than hierarchical, mode of policy formation in the EU, taking place at multiple levels through a diversity of participants, and talk about the 'open method of coordination'. Trnski explores the nature of these claims and the extent to which they can be seen as the outcome of a search for efficient modes of coordination, as opposed to a response to the reluctance of governments to surrender power, and Ferle investigates the way in which organised interests in Slovenia (which is now an EU member) have responded to the opportunities open to them in 'multi-level governance'.

The EU and other international organizations are also a source of inputs into the governmental process in other countries. Dolonec shows the way in which the articulation of an EU norm on social policy (the European Social Model) had a profound impact on party programs in Croatia (a candidate for EU membership), defining an ideational framework within which the parties located themselves. Two other papers discuss the significance of Western European models of government as reform programs. Akin describes the way in which local administration in Turkey (also an EU candidate) was targeted by UNDP for 'technical assistance' aimed at 'capacity building' and 'change management', and Mendes discusses the influence of 'New Public Management' on Croatian state administration. But there need not be a specific external actor: De Rosa explores the development of higher education policy in England and New Zealand, showing the spread of ideas among the 'epistemic community'

of higher education policy, so that what could be called 'the Anglo-Saxon model' became a policy norm without a specifically cross-national organisational base.

So while there are external forces for particular sorts of policy change, reform moves do not come only from outside, and Petak focuses on the problem of co-ordination in the bureaucracy, and the way in which policy workers have tried to deal with it. He stresses that this has not led to the adoption of Western formulae of policy practice, but to the development of *ad hoc* modes of bargaining centred on the Ministry of Finance, which became a *de facto* coordinator because of its control of the flow of resources. By contrast, the paper by Petek examines a more explicitly reform-oriented policy area, that of regulatory reform, both in the west and in Croatia, where the issue was carried by policy workers with a neo-liberal mind-set, who faced the challenge of (and the need to engage with) the competing value systems of the previous political order to re-construct regulation as 'constituent policy' in Lowi's terms. Here, Lim presents an interesting contrast of regulatory reform in Korea, where the process of articulating an agenda of regulatory reform led to a re-grouping of the participants and a re-ordering of the support for regulation. The paper by Colebatch emphasises the reformist character of policy and policy work, discussing the way in which the concept of policy has been used as a means of interrogating and challenging the work of government. He stresses, though, that this does not mean simply the imposition of a preferred form of organization and practice, but calls for the scrutiny of the practice of government through a number of perspectives, which need to be used in combination

for both the explanation and the practice of policy.

So the political order in Croatia and the other transitional states is not a *tabula rasa*, a clean sheet on which reformers can inscribe their solutions. While Radin shows the utility of careful scrutiny of opinion survey and party platforms in tracking the development of health policy, Maldini points out that in these transitional states, because so much of the political order has been disrupted, making for losers as well as winners, and the commitment to democratic institutions is so provisional, social policy formation means much more than the drafting of party platforms. And as Röber points out, the domain to be governed may be shrinking as a consequence of the economic change that accompanied the fall of communism. This focus on the moral order of governing is further developed by Marko Grdesic, who identifies a 'weak society, weak state' situation in parts of Europe, both in the post-communist east and the Mediterranean south, where clientelism, corruption and patronage lead to apathy, cynicism, frustration and passivity among the citizens, which means that a pre-condition for policy development is the reconstruction of the channels of communication and trust between citizens and the state. Pinteric takes up this challenge, exploring ways in which ICT can be used by relatively weak movements in civil society to become significant and influential participants in the policy process.

This discussion showed the importance of policy as a form of collective sense-making: generating a meaningful and valid account of the process of governing. Building on Maldini's point about the disruption to the norms and expectations of government that fol-

lowed the collapse of communism, Kustec Lipicer takes up the specific question of the nature of valid policy knowledge in a post-socialist state, how this knowledge might be organised, and what can be learned from Western experience and theorising about expert and discursive forms of policy knowledge. Miller and Stanisevski pick up the first of the 'state-building challenges', identity, and explore the role of government in Macedonia in recognising the multicultural nature of society and developing discourse and practices through which cultural groupings are recognised, conflicts are resolved through deliberative practices, and the work of governing is validated. Other contributors discuss the way that meaning is given to acceptable but broad constructs like 'security', 'fatherland' and 'soldier' (Heinonen) and 'development' (Strpic), and Ivan Grdesic links this discussion of meaning with Kingdon's influential model of policy streams and linkages between them. Durnik links the discussion to another part of the literature, exploring the contri-

bution of the public policy and political economy approaches to the analysis of the conflict between Aboriginal interests and the demand for hydroelectric power in northern Canada. Petkovic then locates these specific instances of policy work as sense-making in an overarching concept of 'interpretive policy analysis', and explores the theoretical foundations and central arguments of this approach to policy.

Policy is always a 'work in progress' rather than a completed edifice, and nowhere is this more so than in the transitional states of eastern Europe. This collection opens up a number of lines of fruitful inquiry for understanding the place of policy in the construction of governing. It raises questions rather than championing solutions – there are plenty of consultants doing that – but it lays out a research agenda for social scientists, and an agenda of attention for policy practitioners, and (we hope) will encourage both scholars and practitioners to keep questioning and testing the practices and discourses of governing.

## REFERENCES

- Lasswell, H. D. (1951) The policy orientation, in D. Lerner and H. D. Lasswell (eds.) *The Policy Sciences*, Stanford CA, Stanford University Press
- Pal, L. and 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, British Columbia, June 4-6, 2008
- Radin, B. (2000) *Beyond Machiavelli: policy analysis comes of age*, Washington DC, Georgetown University Press
- Schon, D. (1971) *Beyond the Stable State*, New York, Random House
- Skowronek, S. (1982) *Building a New American State*, Cambridge UK, Cambridge University Press



# POLICY WORK AS A REFORM PROJECT

**Hal K. Colebatch**

*School of Social Science  
and International Studies,  
University of New South Wales,  
Sydney*

Review article

Received: August 2008

**Summary** One aspect of the modernization of liberal government in the late 20<sup>th</sup> century was an increased attention to policy, both as a concept for interrogating government, and as the basis for organizing work within government, leading to the development of 'policy analysis' as a decision tool. This paper reviews the development of specialised forms of 'policy work' in liberal western political systems in order to establish what can be learned by other sorts of polity, and in particular, the transitional states of Eastern Europe. It discusses the multiple and overlapping accounts of policy that are in use, and the implications that these have for the nature of policy work. It points out that policy work takes place in multiple locations where a diversity of rationales may apply, and discusses the implications of this analysis for the place of policy work in the modernization of government.

**Keywords** policy work, policy analysis, policy workers, modernization of government

## **Policy work as a reform project**

To the outside observer, the work of governing in the 'transition states' of Eastern Europe, and particularly in the former Yugoslavia, seems to be defined by trajectories of change: from the former federal state to a constellation of unitary states (with the attendant uncertainties about identity and statehood), from a planned society and economy to a basically liberal one, and the uncertainty of the emerging relationship with the EU. 'Policy', both as a construct for interrogating the process of governing, and as a form of work for those trying

to have an impact on this process, would seem to be a significant part of the reform process. In this context, it is worth recalling that the 'policy project' in its Western liberal origins was also a reform project, and reviewing the experience of the liberal democracies with this project to see what lessons can be learned, not only in the European transition states, but in all the states for whom agencies such as the World Bank are promoting a paradigm of authoritative linear instrumental action as the central heuristic in the understanding and practice of government.

### The policy project

In the second half of the 20<sup>th</sup> century, the term 'policy' became established as a leading concept in the understanding and practice of government, first in the English-speaking world, later more widely. This phenomenon, which could be tagged 'the policy project', is commonly traced back to the appeal of Harold Lasswell (1951) for a 'policy science' which would be interdisciplinary, problem-focused and explicitly normative. Lasswell's call showed a new confidence in the US about the problem-solving ability of government, reflecting the great expansion of the federal government during the second world war and the place of the university-educated stratum in this process. It was seen as a counter both to the inertia of bureaucracy and the opportunistic patronage of politicians. The policy project saw the new practitioners of 'policy science' as professionals 'advising the Prince' – giving objective and impartial advice to the political leaders, and focusing attention on the outcome of governmental activity rather than the process.

This gave rise to the development of new skills and new locations in which to exercise them. Initially the skills were from economics and operations research, exemplified by the contribution of the RAND Institute. In time, political science made a greater contribution (Radin 2000), but it was assumed that students were well-grounded in economics (e.g. Weimer and Vining 2004). The graduate schools in public policy which began to emerge trained their students in 'policy analysis', which was a methodology for identifying and systematically comparing (by reference to goals, inputs and outcomes) options for ad-

ressing a known policy problem. This analysis was the basis of 'advice' to the decision-maker. This intellectual development was paralleled by the emergence of policy units and policy analyst positions in a range of public organizations in the US, so that by 2000 Radin could report on the 'coming of age' of policy analysis as a profession, though it was not always clear to what extent the activities in which these policy workers were engaged resembled the detached 'policy analysis' in which they had been trained (Radin 2000).

But although the policy focus had been institutionalized in this way, there remained many questions. One was whether the Prince was listening. There was a growing volume of anecdotal (and, increasingly, written) evidence that political leaders might agree to commission policy analysis, but not follow the advice it contained. Weiss (1982) recognized that analysis was only one of the spurs to action in government, and leaders took other factors into account. Moreover, policy often did not seem to result from explicit choice by leaders, but flowed in an impersonal way from organizational structures and practices. While researchers recognized this, they tended to continue to feel that action in government should be driven by expert assessment. Howard, for instance, concluded –

...the principal barrier to better decision making in Australian social policy is not the ignorance of bureaucrats in relation to the policy cycle model, but the reluctance of political leaders to employ the expertise of unelected officials in an open and systematic investigation of policy issues. (Howard 2005: 12)



Underlying the qualifications which scholars like Weiss raised to this confidence in policy analysis was a recognition that the policy process was a multi-player game, with a range of participants, agendas and values, who were likely to recognize different sorts of problems, accord them differing levels of importance, and evaluate possible responses in different ways. Moreover, it was a continuing process, in which the actions of participants reflected their previous experience, but also their perceptions of likely future scenarios ('the shadow of the future'). In this perspective, policy was not so much a choice by an authority figure as the outcome of continuing contested interaction among a number of interested parties. In this interaction, policy analysis may or may not be significant, but in any case was likely to be used by the contending parties as 'duelling swords' to advance their respective cases rather than as a scientific way of settling disputes (Radin 2000). And outcomes were, in any case, provisional and ambiguous, markers in a continuing process rather than determinations which concluded the debate (Schaffer 1977: 148).

A further anxiety about the assumptions of the policy project was that it seemed to assume that the object of policy is clear and unambiguous – that there are problems which need to be addressed – whereas both researchers and practitioners recognised that defining what is a problem, why it is a problem, and what is an appropriate response, is an integral part of policy formation. Schattschneider (1960) pointed to the way that some issues were 'organised in' to the policy sphere and others were 'organised out'. Crenson (1971) argued that whether air pollution was regarded as

a problem depended on the underlying power structures in the city. In a broader perspective, Hecl (1974) argued that policy development was an exercise in 'collective puzzling', involving the generation of a shared body of knowledge and evaluative norms, so that 'environment policy' (for instance) was not simply 'what the government decides to do about the environment' or even 'what emerges from the interaction among significant stakeholders', but also reflects the generation of a way of understanding the world and evaluating social practice, the recognition of sources of expertise and standing, and the development and validation of technologies of governing. Policy is not simply about decision and negotiation; it is also about social construction.

#### **What does this mean for policy work?**

This broadening perspective on the nature of the policy process has sat easily with the assumption of the policy project that what is needed is a better-informed comparison of options as the basis for official choice, and that policy work consists of doing systematic analysis and presenting the findings to decision-makers. Radin (2000) in the US and Adams (2005) in Australia have noted the unease that policy practitioners feel at the 'disjunction' between the methodology of systematic choice in which they have been trained and the nature of the activities in which they are engaged. While they were trained to see themselves as independent technical experts, they work for an organization and are expected to be part of the team. They become specialists in particular policy areas, and are often identified with (and become advocates for)

particular responses to policy questions. Rather than 'advising the Prince', they find themselves engaged in negotiations with policy workers from other institutions, trying to devise a mutually acceptable outcome; they are concerned less with data and analysis than with meetings and papers (Noordegraaf 2000). Their academic training offers clear prescriptions for action, but it is far from clear that these will be regarded as 'good advice' by the consumers of their work (Hoppe and Jeliazkova 2006).

While the simple instrumental conception of policy has been challenged by the 'argumentative turn' in policy analysis (Fischer and Forester 1993, Dryzek 1990, Hajer 1995, Hajer and Wagenaar 2003, Fischer 2003), there has been less attention to the implication of this critique for practitioners in the state bureaucracy. There tends to be more interests in protestors than in the 'maintenance workers' of the established institutions. (The work of writers like Patsy Healy and John Forester with town planners is a distinguished exception.) As Frank Fischer points out 'many of positivism's basic tenets are still embedded in both our research practices and institutional decision processes (Fischer 2003b: 210). As Clemons and McBeth (2001) put it, while academics may accept intellectually these critiques of the instrumentalist model, as consultants (i.e. practitioners), they will have to conform to the expectations of their clients: define the problem, identify options, and recommend a course of action. Some academic writers argue that in any case, the graduating student will soon acquire her own experiential knowledge and ground her practice in that knowledge, rather than the precepts of the text (e.g. Althaus, Bridgman and Davis 2007).

But for the practitioners, this is a practical and often urgent question. Should we have policy analysts and policy branches, what sort of work should they do, and what sort of people do we need to do it? Here, there is not a standard answer even in the liberal western polities. The UK policy workers described by Page and Jenkins (2005) look more like the former Administrative Class of the UK Civil Service than like the products of a North American master's program, and policy workers in Australia often have no formal training in policy. One person working in a policy position in an education department commented that she was –

...right in the midst of curriculum, and I guess you'd call it policy ... It hardly seemed like policy because you were so busy just trying to shape some ideas about curriculum standards and outcomes and indicators of success ... that ... the policy notions, I never really felt that I had a grip, or any kind of clear input into shaping that. It was more like you were so busy being a little worker ... (Gill and Colebatch 2006: 250)

But getting a practical answer on the sorts of skills needed for policy work calls for clarification of the conceptual tools we are using. How do we understand the policy process, and how would specialist policy workers contribute to it?

We need to start by recognizing that policy is concerned with giving an account of practice: how it is understood and validated. Moreover, as we have seen, there is more than one account in use. The dominant account of policy sees it in terms of official decisions aimed at producing known outcomes: we can call this 'authoritative choice'

(see Colebatch 2006). But as we noted, practitioners as well as academics recognize another account, one of policy as a continuing interplay between a range of more or less organized participants, with distinct agendas, diverse interpretations of the problem and varying proposals for responding to it; this is an account of policy as 'structured interaction'. And underlying this negotiation between interested parties (and making it possible) is a process of 'collective puzzling': the framing of concerns, the argumentation about causality and responsibility, the recognition of expertise, and the coalescence about appropriate practice; this generates an account of policy as a process of 'social construction'. And all these accounts are in use in the framing and validating of practice: the development of policy is likely to involve the generation of a shared framework of ideas (social construction), negotiation among stakeholders (structured interaction) and official announcements (authoritative choice). Policy workers are likely to find themselves operating in more than one account at different times, or even at the same time. The question for policy workers, then, is how to understand and manage the use of these different accounts in the construction and validation of policy.

The 'authoritative choice' framework gives them an 'official statement' of their work: policy workers prepare advice to guide the policy choices made by the government. This presentation directs the policy workers' attention to the formal procedures of government: announcing decisions, making laws, approving budgets, etc. These procedures are often invoked to explain and justify commencing, maintaining, changing or ceasing particular sorts of activity, and

when they are, documents need to be prepared. These documents commonly follow the rhetorical format of problem-solving: define the nature and extent of the problem, identify alternative ways of responding to it, estimate their cost and impact, identify the views of relevant stakeholders and recommend a course of action. Or they may be concerned with defining normal practice: regulations, protocols, guidelines, etc. Policy workers are likely to find themselves drafting such documents and seeking approval for them – keeping the wheels of 'authoritative choice' turning.

But these processes are not simply an interchange between the policy analyst and a single entity called 'the government'. Commonly, there will be a number of voices being heard, even if they are all within government (which is unlikely), and policy documents will need to be approved by different organizations or an inter-organisational body – the 'meetings and papers' that Noordergraaf noted – in which case there is likely to be negotiation among the participants to construct a text which will meet with general approval. In other words, policy workers will be engaged in 'structured interaction' with other participants, inside and outside of government – often, other policy workers (Radin 2000) – and a key element in policy work is creating and sustaining the capacity for concerted action among a diversity of players.

As this interaction is stabilised over time and becomes routinised – i.e., more structured – it is recognised, perhaps even labeled; in Australia, commentators identified one such pattern of interaction as 'the Industrial Relations Club' – meaning the cluster of union officials, employer groups, arbitrators, civil servants and specialist journalists through

which industrial conflict was managed. Academic analysts recognised the tendency for stable networks to form in policy domains, and identified 'policy communities' (Richardson and Jordan 1979), 'issue networks' (Heclo 1978), 'policy networks' (Van Waarden 1992) and 'sub-governments' (Coleman and Skogstad 1990); Haas (1992), stressing the extent to which the grouping was held together by a shared way of seeing the problem, talked about it as an 'epistemic community'; others talked about 'discourse coalitions' (Fischer and Forester 1993). The new popularity of the term 'governance' often expresses a belief in the importance of negotiation and concerted action among governmental and non-governmental bodies (see Stoker 1998).

These terms have been widely accepted, but they are essentially metaphors and the empirical existence and significance of these groupings is fluid and contestable. New Public Management, which in the 1980s and 1990s became a dominant rhetoric in the public sectors of the English-speaking countries, was in many ways a reaction to these 'policy collectivities', arguing that rather than negotiating comfortable agreements with stakeholders, governments should instigate competitive relationships among them. And their existence depended on the willingness of potentially-dominant groups to participate; Hendriks (2002) describes a case in which an attempt to develop a shared understanding among stakeholders on a policy issue stalled when the dominant group withdraw, preferring to rely on its traditional ability to lobby ministers.

In any case, the 'relevant others' for any policy area are likely to be widely spread and to include international participants. Increasingly, the norms

of practice and evaluation within which policy is developed – 'what should we be concerned about, and what should we be trying to do about it?' – are being framed through discourse across national boundaries, often by international organizations. The most obvious example is of course the EU, which is directly and specifically involved in member and applicant states, and has a significant impact on policy thinking beyond these countries, but there is also a great deal of policy framing and regulating done by bodies such as the World Trade Organization and even the World Health Organization. Nor is it limited to international bodies: for instance, US concerns about security on airliners may demand the release of passenger information which conflict with domestic policy norms on privacy, generating a problem for the policy worker. And beyond the formal regulating, there is a growing mesh of surveillance of national governments by bodies such as the UNDP, the World Bank, and the OECD through 'governance indicators' – a 'global panopticon', as Pal and Buduru (2008) put it.

Not only has the structured interaction been pushed 'upwards and outwards' to the international level, it has also been pushed 'downwards' by attempts to incorporate unorganized voices in policy discussion – usually described as 'public consultation'. This is described in a range of overlapping ways: as democratic involvement, as a way of improving policy, or as a way of managing actual or potential opposition (Davis 1996). The technologies that have been developed to enable consultation include public inquiries (see Holland 2006, Degeling, Baume and Jones 1993), opinion surveys, public meetings, experiments with web-based involvement, and

staged events like citizen juries and policy 'summit meetings' (Smith and Wales 2000, Nathan *et al.* 2005). The growing popularity of these measures may reflect the declining trust in government, and in particular, the diminished ability of elected legislators to reflect and lead public opinion. But it also reflects the increased ability of 'non-officials' to make their voice heard through the internet, as seen in movements such as GetUp (Australia) and MoveOn (US). So a significant part of the policy worker's task has come to focus on the relationships through which policy is accomplished, whether with other parts of government, with established organized interests, or with the less-organised voices outside the official camp – 'the public'.

But as we have noted, an important element of policy development is the way that issues are defined, knowledge is recognised and practices come to be perceived as appropriate – the 'social construction' of policy – and here, the link between the way in which this happens, the activities of policy workers, and the intentions of 'the government' are much less clear. For instance, a major policy innovation in recent years has been the development of international policy norms on climate change (see Colebatch 2009 ch. 7, Garnaut 2008). This move did not begin with 'the government' noticing a problem and seeking advice from its policy workers. This was an issue which took shape over a long period of time, largely driven by scientists and environmental activists, and for the most part, governments were very reluctant to act. But over time, the issue attracted more public attention, scientists developed international linkages which became increasingly institutionalised and official, and activ-

ists tried to change public opinion by drawing attention to the climate consequences of everyday practices, re-framing the question in terms of the moral obligations of ordinary people. The official practices of government (like rating domestic appliances for energy consumption) were drawn along with this movement rather than driving it; policy development was not simply a concern of government.

The social construction of a policy question is not simply about recognising an issue, but also about framing why it is a policy matter, what the concerns are and what is an appropriate response. For instance, in many of the countries of the industrial West, organized child care, and the part of public authority in organizing and paying for it, has become a significant policy issue. But the different voices that were active over this question saw it in quite different ways. For some feminists, it was about the reconstruction of gender relation, challenging the assumption that women who have children should spend all their time looking after them. For some economists, the issue was labour market efficiency: providing child care would enable mothers to resume their positions in the labour market. For some social policy analysts, the issue was socialization: organized care would expand the social world of the young child, and he/she would learn how to develop relationships with other children outside the family. For others, the issue was education: child care was seen as the preliminary to school attendance (centres were often called 'pre-schools'), where the child would learn skills such as reading, and be socialized into the practices of the school. There were, in other words, different narratives about the policy issue (see Roe

1994). And there was also, in a sense, an 'absent narrative' or 'policy silence' (Yanow 1996) about the practices and assumptions of the workplace. When Kaiser Steel was building ships for the US Navy during the second world war and employing large numbers of women to do this, it provided child care centres at each shipyard, and included the cost of these centres in the contract price of the ships (Tuttle 1995). By the 1970s, this had been forgotten, and employers could assume that the care of their workers' children was the responsibility of the workers (and perhaps the government), and was not a concern of the employer. These ambiguities could be accommodated in building a coalition of support for child care policy – a process labelled by Bertanffy 'equifinal agreement' (see Donnellon *et al.* 1986): we can agree on what to do but not on why we're doing it – but underlay disputes over the hours in which care would be provided, the activity that would take place, and the sort of staff that would be needed: the social construction of the policy did not end with the acceptance of 'child care' as a policy concern, so policy workers were likely to be engaged in the 'detail work' of the process itself.

We can see here the way that the different accounts come together in making up policy work. It is not simply that policy issues are socially constructed, but that they may be constructed in different ways by different participants. Managing the structured interaction between the players calls for addressing the social construction of the issue and searching for an interpretation which is congruent with the different perspective. The link between authoritative choice and social construction is more problematic: some governments

see advertising as the means for leaders to shape the social construction of practice. In Australia, for instance, substantial amounts have been spent on advertising campaigns aimed at changing the perception of such practices as drink-driving and domestic violence; it is hard to judge their impact, and some would argue that their significance lies more in their contribution to public discourse and the de-legitimization of these practices than their immediate impact on the incidence of these practices. Perhaps more significant have been forms of official support for advocacy groups who are aligned with the preferred construction. But while the government can influence the social construction of policy issues, its impact on people's perceptions and attitudes is likely to be quite limited. The most significant policy work may be being done by experts, commentators and agitators, as we saw with the example of climate change.

### **What are the lessons for policy workers?**

Perhaps the first lesson for the advocates or practitioners of policy work as a specialist part of government is that it cannot be reduced to a single methodology, particularly one expressed in a North American text on 'policy analysis'. There are some tasks which relate to official decision-making. There are others which have to do with managing the diversity of participants, agendas and interpretations in relation to particular policy areas. And there are others which are concerned with the broad framework of shared understanding within which policy issues are recognised and appropriate responses identified. Specialist policy workers will be involved in these tasks in different ways, and they

are likely to find that they are not the only ones involved.

One possible response is to see different sorts of policy skills being called for in different situations (see Hoppe and Jeliaskova 2006, also Kingdon's [1984] identification of the 'policy entrepreneur' role). In this perspective, policy work is a team game, and calls for a range of skills and personal styles, and the capacity to manage them appropriately. One could also say that this demonstrates the need for policy workers to be aware of the limitations of any one approach, and to show flexibility in their approach. Tenbenschel (2006) argues that there are different sorts of relevant knowledge, and that skilful policy work depends on being able to mobilise the right sort of knowledge at the appropriate time.

The implication here is that policy work is concerned with negotiating across a range of understandings, and constructing a basis for concerted action among participants who are not so much coming together to address a common problem, but being thrown into contact because their different activities all touch on some area which has become the subject of policy attention. The policy worker not only needs to be aware of the differences among these participants and their agendas, but also to recognize the existence of other, less organized, interests, who may not be at the table – perhaps because they are less organized.

This suggests, too, that writing documents – analyses, discussion papers, policy advice – is important, but not simply because it informs the mind of the decision-maker to whom it is addressed, but even more because the production of these documents generates a process

of interaction among the participants which is not only aimed at framing the document but at paving the way for its acceptance. 'The words are so neutral', said one of Howard's informants. 'It's not about consultation: it's about commitment' (Howard 2005). The collective construction of policy outcomes not only taps different sorts of knowledge; it recognizes the standing of the participants and generates a degree of acceptance of the outcome: we didn't get all we wanted, but we were consulted.

Finally, this suggests that policy workers need a tolerance for ambiguity – a recognition that conflict and inconsistency may be an inherent part of the governmental process, rather than something which correct analysis can eliminate. They may find this difficult in a world where clarity, transparency and instrumental rationality have such a dominant place in the sacred discourse of public life. But while policy work may make it easier to manage the conflicts of our collective life and the sentiments associated with them, it cannot eliminate them.

### **In conclusion**

We might hope that policy workers in the transitional polities of eastern Europe might be able to learn from the experience of the liberal West, and might not have to start with attempts to develop and disseminate a technology of choice grounded in microeconomics, and only after several decades discover that policy work is less about calculation and more concerned with 'making sense together' (Hoppe 1999). But this calls for the development of modes of discourse and locations where the process of governing can be scrutinized and cri-

tiqued, and the participants can become acquainted with the diversity of perspectives in play, and, over time, develop the language and the trust which would make possible a meaningful shared narrative about governing – i.e., to develop

policy. And this (as Weber remarked in comparable circumstances) will require ‘a strong, slow boring of hard boards [demanding] both passion and perspective’ (Gerth and Mills 1958: 128). The task is to sustain the process.

## REFERENCES

- Adams, D. (2005) review of P. Bridgman and G. Davis *The Australian Policy Handbook*, Sydney, Allen and Unwin, 3<sup>rd</sup> ed., 2004, *Australian Journal of Public Administration* 62, 1: 102-103
- Althaus, C., Bridgman, P. and Davis, G. (2007) *The Australian Policy Handbook*, Sydney, Allen and Unwin, 4th ed.
- Bardach, G. (2000) *A Practical guide to Policy Analysis*, Chatham NJ, Chatham House
- Bridgman, P. and Davis, G. (2003) ‘What use is a policy cycle? Plenty, if the aim is clear’, *Australian Journal of Public Administration* 62, 3: 98-102
- Bridgman, P. and Davis, G. (2004) *The Australian Policy Handbook*, Sydney, Allen and Unwin, 3<sup>rd</sup> ed.
- Clemons, R. S. and McBeth, M. K. (2001) *Public Policy Praxis: theory and pragmatism*, Upper Saddle River NJ, Prentice-Hall
- Colebatch, H. K. (2006) ‘Policy, models and the construction of governing’ in H. K. Colebatch (ed.) *The Work of Policy: an international survey*, Lanham MD, Lexington Books, pp. 3-19
- Colebatch, H. K. (2009) *Policy*, Buckingham UK, Open University Press, 3<sup>rd</sup> ed.
- Coleman, W. D. and Skogstad, G. (1990) ‘Policy communities and policy networks: a structural approach’ in: Coleman, W. D. and Skogstad, G. (eds) *Policy communities and public policy in Canada*, Mississauga, Copp Clark Pitman
- Crenson, M. A. (1971) *The Unpolitics of Air Pollution: a study of non-decision making in the cities*, Baltimore MD, Johns Hopkins University Press
- Degeling, P., P. Baume, and K. Jones (1993) ‘Staging an official inquiry for policy change: the case of the Drug Evaluation Review in Australia.’ *Policy and Politics* 21: 259-274
- Davis, G. (1996) *Consultation, Public Participation and the Integration of Multiple Interests into Decision-Making*, Paris, OECD
- Donnellon, A., Gray B. and Bougon, M. C. (1986) ‘Communication, Meaning, and Organized Action, *Administrative Science Quarterly*, 31, 1: 43-55
- Dryzek, J. S. (1990) *Discursive Democracy: policy, politics and political science*, New York, Cambridge University Press
- Fischer, F. (2003a) *Reframing Public Policy*, Oxford UK, Oxford University Press
- Fischer, F. (2003b) ‘Beyond empiricism: policy analysis as deliberative practice’, in: Hajer, M. A. and Wagenaar, H.



- (eds) 2003 *Deliberative Policy Analysis: understanding governance in the network society*, New York, Oxford University Press, pp. 209-227
- Fischer, F. and Forester, J. (eds) (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, London, UCL Press
- Garnaut, R. G. (2008) *The Garnaut Climate Change Review*, Melbourne, Australia, Cambridge University Press
- Gerth, H. H. and Mills, C. W. (1958) *From Max Weber: essays in sociology*, New York, Galaxy
- Gill, Z. and Colebatch, H. K. (2006) "Busy little workers"; policy workers' own accounts' in: H. K. Colebatch (ed.) *Beyond the Policy cycle: policy work in Australia*
- Haas, P. M. (1992) 'Introduction: epistemic communities and international policy coordination', *International Organisation* 46, 1: 1-35
- Hajer, M. A. (1995) *The Politics of Environmental Discourse*, New York, Oxford University Press
- Hajer, M. A. and Wagenaar, H. (eds) (2003) *Deliberative Policy Analysis: understanding governance in the network society*, New York, Oxford University Press
- Heclo, H. (1974) *Social Policy in Britain and Sweden*, New Haven CT, Yale University Press
- Heclo, H. (1978) 'Issue networks and the executive establishment' in: A. King (ed.) *The New American Political System*, Washington DC, American Enterprise Institute
- Hendriks, C. (2002) 'Institutions of deliberative democratic processes and interest groups; roles, tensions and incentives', *Australian Journal of Public Administration* 61, 1: 64-75
- Holland, I. (2006) 'Parliamentary committees as an arena for policy work' in: H. K. Colebatch (ed.) *Beyond the Policy cycle: policy work in Australia*
- Hoppe, R. (1999) Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together', *Science and Public Policy*, 26, 3: 201-210
- Hoppe, R. and Jeliaskova, M. (2006) 'How Policy Workers Define Their Job: A Netherlands Case Study' in: H. K. Colebatch (ed.) *The Work of Policy: an international survey*, Lanham MD, Lexington Books, 2006
- Howard, C. (2005) 'The policy cycle: a model of post-Machiavellian decision-making', *Australian Journal of Public Administration*, 64, 3: 3-13
- Lasswell, H. D. (1951) 'The policy orientation', in Lerner, D. and Lasswell, H. D. (eds) *The Policy Sciences*, Stanford CA, Stanford University Press
- Nathan, S. A., Develin, E., Grove, N. and Zwi, A. B. (2005) 'An Australian childhood obesity summit: the role of data and evidence in 'public' policy making', *Australia and New Zealand Health Policy*, 2: 17
- Noordegraaf, M. (2000) 'Professional sense-makers: managerial competencies amidst ambiguity', *International Journal of Public Sector Management*, 13, 4: 319-332
- Page, E. C. with Kensins, B. (2005) *Policy Bureaucracy: government with a cast of thousands*, Oxford UK, Oxford University Press
- Pal, L. A. and Buduru, B. (2008) *The Global Panopticon of Governance: the measuring, monitoring, and disciplining of states*, paper presented at the annu-

- al meetings of the Canadian Political Science Association, Vancouver, British Columbia, June 4-6, 2008
- Radin, B. (2000) *Beyond Machiavelli: policy analysis comes of age*, Washington DC, Georgetown University Press
- Richardson, J. J. and Jordan, A. G. (1979) *Governing Under Pressure*, Oxford, Martin Robertson
- Roe, E. (1994) *Narrative Policy Analysis: theory and practice*, Durham NC, Duke University Press
- Schaffer, B. B. (1977) 'On the politics of policy', *Australian Journal of Politics and History*, 23: 146-155
- Smith, G. and May, D. (1980) 'The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision-making', *Policy and Politics*, 8: 147-161
- Smith, G. and Wales, C. (2000) 'Citizens' Juries and Deliberative Democracy', *Political Studies*, 48, 1: 51-65
- Stoker, G. (1998) 'Governance as theory: five propositions', *International Social Science Journal*, 50, 155: 17-28
- Stone, Deborah A. (1988) *Policy paradox and political reason*, Glenview IL, Scott, Foresman & Co.
- Tenbensen, T. (2006) 'Policy knowledge for policy work' in H. K. Colebatch (ed.) *The Work of Policy: an international survey*, Lanham MD, Lexington Books
- Van Waarden, F. (1992) 'Dimensions and types of policy networks', *European Journal of Political Research*, 21: 29-52
- Weiss, C. (1982) 'Policy Research in the Context of Diffuse Decision Making', *Journal of Higher Education*, 53, 6: 619-639
- Weimer, D. L. and Vining, A. R. (2004) *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 4<sup>th</sup> ed. Upper Saddle River NJ, Prentice-Hall

## Rad na javnim politikama kao reformski projekt

**SAŽETAK** Jedan aspekt modernizacije liberalne vladavine potkraj 20. stoljeća bio je pridavanje veće pozornosti javnim politikama, i kao pojmu za ispitivanje vlade i kao temelju za organiziranje posla unutar vlade, što je dovelo do razvoja "analize javnih politika" kao sredstva odlučivanja. U ovom se radu razmatra razvoj specijaliziranih oblika "rada na javnim politikama" u liberalnim zapadnim političkim sustavima kako bi se utvrdilo što se može naučiti od drugih oblika državnog uređenja, osobito od tranzicijskih država Istočne Europe. Razmatraju se brojna i preklapajuća tumačenja javnih politika te posljedice tih tumačenja na prirodu rada na javnim politikama. Ističe se da se rad na javnim politikama zbiva na mnoštvo mjesta na kojima se možda primjenjuje niz različitih načela, te se razmatraju implikacije te analize za položaj rada na javnim politikama u modernizaciji vlasti.

**KLJUČNE RIJEČI** rad na javnim politikama, *policy*-analiza, ljudi koji rade na javnim politikama, modernizacija vlasti

# THE WORTH OF POLICY KNOWLEDGE IN YOUNGER DEMOCRACIES: REFLECTIONS AND PERSPECTIVES

**Simona Kustec Lipicer**

*Faculty of Social Sciences,  
University of Ljubljana*

Original scientific article

Received: January 2009

**Summary** Knowledge is supposed to be one of the most important values of our life. When speaking about it we have to be aware of its complexity and integrity. Knowledge is in a way omnipresent in all fields of our every-day living, and this fact makes it a necessary condition for the quality of well-being. In a way we can claim that no single field of our existence can get by without knowledge. In this article the central interest is oriented towards understanding the role of knowledge in the field of policy science and the worth of policy knowledge in and for democratic policy-making. A very special emphasis is in this regard placed on the conditions of policy knowledge in the younger democracies that have evolved from democratisation processes, reaching its zenith in the late 1980s in the territories of ex-socialist systems in Central and Eastern Europe. The article is in this regard seeking answers to the timeless dilemmas of the worth of policy knowledge, and of policy scientists, focusing on selected characteristics of policy-making practices in the case of post-socialist systems. In doing so, the article, which is more or less an academic-descriptive policy-analytical debate, has two main aims – first, to discuss and further define the understanding of policy knowledge through selected theoretical aspects; and second, to disclose the main characteristics of democratic policy and its knowledge in the context of post-socialist experiences of think tanks. As expected, it is revealed that, in the case of think tanks making, the role of policy knowledge in post-socialist systems is peculiar despite its universal meaning. According to its characteristics, it reflects the specifics of democratic development of the broader post-socialist political system. The ‘facade’ of democratic policy praxis often conceals a tight connectedness to the state and foreign-aid structures, political advocacy, as well as the apparent maturity of civil society.\*

**Keywords** policy knowledge, policy process, post-socialist systems, democracy, think tanks

---

\* The idea for this article was presented and discussed at the conference on ‘Constructing policy work in a changing governmental environment’, organised by the International Political Science Association, Research Committee on Public Policy, in Dubrovnik, Croatia. I would like to warmly thank all participants in the discussion. A special thanks goes to two anonymous referees for their valuable comments and directions. Responsibility for what has been written is, of course, solely mine.

### Introductory Remarks and Statements

Academic discussion about policy analysis, and consequently about various types of policy knowledge, was formally disclosed with Lasswell and Lerner's contribution *The Policy Sciences* (eds., 1951), when the authors pointed out together with Robert Merton that researching public policies deserves to be a very special field of social science discipline, which deserves special scientific attention and therefore cannot be objectively and scientifically conducted in an adequate way either by politicians themselves or by any other scientist with no policy knowledge education (Merton and Lerner, 1951: 282-307).<sup>1</sup> Policy analysis as a special scientific discipline has so far been defined in various manners, from definitions laying stress on methodology to those oriented towards more contextual processes of producing policy-relevant information (e.g. policy studies) in and/or of the political settings (Williams, 1971; Hogwood and Gunn, 1984; Dunn, 1994; Parsons, 1999).

The main purpose of this article is to discuss the understandings and roles of policy knowledge in Central and Eastern Europe. Thus we follow two major presumptions:

<sup>1</sup> We have to stress that Lasswell was a reformer, calling 'policy sciences' into existence in order to combat the then existing forms of policy knowledge, particularly partisan distribution (the 'spoils' system) and bureaucratic inertia. He saw policy analysis as offering a more democratic (because more transparent and contestable) basis for governing, and this was implicitly a challenge to the ability of elected democratic representatives to use their majority position to reward their supporters.

- a) the definitions and understandings of policy analysis as well as the capital of policy knowledge should be universal and professionally oriented, regardless of the differences in the types of democratic political systems and of policy analysts;
- b) at the same time, however, the differences in democratic experiences of each political system need to be carefully considered with understanding and defining the prevailing modes of the use of policy knowledge.

Based on these presumptions, the article builds on the central importance of policy analysis as a special type of social science discipline that in its widest sense encompasses producing, synthesising, and transforming of policy relevant information that may be utilised when resolving policy problems. Although as a rule policy analysis is not interpreted straightforwardly and without doubts, but can often be very interest-bounded, meaning in a more professional and also advocacy sense.<sup>2</sup> In spite of great hopes

<sup>2</sup> When established, primarily as a consequence of pressure from the practice, the discipline of policy analysis with its knowledge was expected to be able to help in overcoming the lacks and insufficiencies of the existing problems, especially in every-day policy-making practices. From then on the field of policy analysis has taken different paths, from that of being understood as a very instrumentalist field, applying technical analytical tools in the early beginnings, to a more value oriented one at the start of the seventies. In that time, as a consequence of the discipline evolution, the first graduate programmes in public policy analysis were established with the assistance of a major private foundation in the USA, as well as the first professional policy analytical associations. Also the Policy Studies Organisation

and ambitions that the new policy discipline would be able to assist in overcoming acute public problems, with time and with the political and societal development in this regard it has become evident that the theory of policy analysis suffers mostly from itself.<sup>3</sup> Multiple problems appeared, some even similar to those because of which the discipline was established, and as a consequence, various competitive and in a way also conflict groups inside the discipline have emerged.<sup>4</sup> Moreover, the actual changes in society and politics around the world

---

and the Association for Public Policy Analysis and Management were founded (Heinemann et al., 2002: 17). Predominantly in the USA and Canada a fostering development of policy analysis as a special sort of scientific discipline appeared, which lead to the necessity of making academics from different expert fields an advantageous and stimulating environment for policy relevant research, all aiming to prepare deliberate and understandable analysis that could influence better governmental decisions (Abelson, 2002: 9-10).

<sup>3</sup> On the latest debates see, for example, deLeon and Martell (2006), and, specially oriented on prospects for policy analysts, Farr et al. (2006) and Brunner (2007).

<sup>4</sup> Thus some critics have been reacting to the record of policy analysis seen in the lack of a compelling theoretical base, a failure to anticipate unintended consequences, poor utilization by policymakers, displacement by politics, or implementation failures. Others worry that analysis reinforces the role of experts and makes it more difficult for the broader public to have an influence (Hecl, 1978; Hawkesworth, 1988; Fischer, 1990; all in: White, 1994). Apart from the fact that the field of policy analysis has also been subject to evolutionary change and has thus transformed into modes different than it was when it developed in the 1960s (Radin, 2000).

importantly influence perceptions of the worth of policy analysis, and the new wave of democratisation coinciding with the fall of the socialist systems in Central and Eastern Europe (CEE), as well as with world-wide (political) globalisation processes, deserves a special consideration.

As a fixed star the roles and potentials of policy analysis and policy knowledge have come out as one of the possible 'savers' of the new societal problems in each of these periods. The questions of the nature of policy knowledge in this regard and the role of science and expertise in shaping public affairs has once more been getting the central attention, just like the traditional debate about the nature of policy analysis as such – whether it is an art and a craft or a science (Wildavsky, 1979). Some of the fundamental answers to the most logical question of why is policy analysis as such regarded an important scientifically founded feature, and what are the beneficial potentials as well as impacts of its knowledge in specific types of democracies, thus represent also the bottom line of the discussion in this article.

Hence, the article, which is more or less an academic-descriptive sample of the policy-analytical debate about the universalities and specificities of policy knowledge in various types of democracies, focuses on two main aims – first, to theoretically discuss and further define the understanding of policy knowledge through the selected viewpoints in general, and secondly, to straiten the discussion to the main characteristics of democratic policy and experiences with policy knowledge in the post-socialist think tanks making.

### What Is Policy Knowledge?

As already indicated, the understanding of policy knowledge is most tightly connected with the understanding of policy analysis as such. Therefore, its understanding is most commonly translated into the debate about how policy relevant information is being used by various stakeholders involved in policy-making processes. Accordingly, we can say that when defining the contextual basis for understanding policy knowledge, it is possible to explain it through a selective number of dimensions, among which I will for the further debate select two interrelated ones: 1) the 'motives' for the actual use of policy knowledge; and 2) the 'producers' of this knowledge.

#### *'The motives' for Policy Knowledge – Policy Knowledge in the Policy Process*

The motives for using policy knowledge are wide-ranged and can in a way, again, be defined through the most elementary understanding of the discipline of policy analysis. According to Weimer and Vining (2005: 48), policy analytical competences needed to be implemented for the purposes of the policy work which encompass the following: a) collecting, organising and interfering relevant information that are bounded by time and can be accessible to the decision-maker; b) framing of the problems; c) technical types of knowledge that enable the prediction and assessment of possible policy outcomes; d) understanding of political and organisational behaviour that can influence public policies; and e) ethical framework. Or, to put it the other way around – policy analysis enables us to get various kinds of policy relevant information that describe the phenomena of the analysed policy process or interpret and prescribe them. Re-

membering Hogwood and Gunn's definition (1984), policy analysis produces knowledge in and/or for public policy processes. In this sense and regarding the policy analytical main competences, the distinction between the scientific and/or practical (client-oriented, advocacy) motivation of the discipline, and at the same time the application of policy analytical knowledge, is one of the most reasonable consecutive facts.

We also have to be aware that each policy process is limited but at the same time also very widespread in the sense of time, encompassing at least five crucial process periods, ranging from: 1) the phase of problem definition, to 2) the selection of the most suitable policy alternatives, 3) their legalisation, 4) their implementation and, finally, 5) the evaluation of the implemented. Although the borders between each of the phase are blurred in praxis, they are regardless of this still specific in terms of the motives and aims, as well as interests of the interested stakeholders in each of them – also when the issue of the use of and motives for policy knowledge is at stake. Thus, it is usual that for the phase of 'problem definition' very convincing arguments about the nature of the social problem need to be put on the official governmental agenda. Various types of policy stakeholders in democratic policy-making have the opportunity and legitimation to do this – from individual citizens to the organised civil society groups or the governmental players,<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Governmental players are defined in the broadest possible context, meaning all players that undertake any kind of jurisdiction of the local, state or supranational (like the EU or international organisations') authorities, and not solely the executive branch of political power.

and the role of an expert with the policy-based arguments is regarded as highly valuable at this point of the policy process. Very similar characteristics could be attributed also to the phase of 'the best alternative selection', although the role of the governmental players rises enormously as soon as the problem is officially recognised by them, and when they oblige themselves to co-operate in the processes of finding the best possible solutions.<sup>6</sup> 'The legitimisation process' that follows this phase is normally the least demanding and most clearly, legally defined by the procedures of the legislation authorities that officially confirm or reject the selected proposals. In this phase, thus, more or less only the governmental players undertake their voting roles. No interventions by any other stakeholders are predicted in this phase of the policy process. It should then be very similar also to the 'implementation phase', which is usually in the hands of the executive governmental bodies and their administration, which is authorised for implementation of the adopted solutions. But, when and in what forms would this implementation be assessed as being effective and/or efficient or not (e.g. 'the evaluation phase') is then again a more complex and widespread issue. Since, according to many authors, the evaluation phase represents one of the most decisive phases of the whole policy process, while it offers information about the future 'fate' of the evalu-

<sup>6</sup> One might claim that this is not the case in all situations, which is true, although even in the pluralistic types of selecting the best arrangements, the governmental players at the end of this phase again undertake a decisive role when they decide whether the chosen alternatives are to go to the legalisation procedure or not.

ated policy phenomena (see for example Parsons, 1999; Vedung, 2001), the question of the motives for and approaches to evaluation are becoming more variegated, and with that also the selection of the most suitable type of policy relevant knowledge that could be used for the stated purposes.

Considering the policy process 'mixture' that has already been exposed, it is clear that the role of expert policy knowledge is changing not only through time, but also with regard to the interests of the policy stakeholders, just like the nature of the policy process is changing as such. Ripley (1985), for example, stated that in the first period of agenda-setting the role of expert policy knowledge is low, while the experts contribute predominantly by coincidence as being some sort of remainders of the problems, embedded with many other policy players that are normally more powerful, louder and more influential. We could only partially agree with that, especially if we understand policy knowledge as one of the most valuable and desired types of information that the stakeholders possess in the policy process (Pal, 2006). If a stakeholder found her/his interests for the policy relevant knowledge, then probably his/her motives in the process would be uncontested. In the period of the search for the best possible alternative, the role of policy analysts by Ripley grows, while they can offer their expert-based alternatives for the best optimal solution to the problem. Then the strength of policy knowledge decreases due to the nature of the policy-making process, but it gains in importance again in the period of policy implementation, and most decisively in the evaluation phase, where policy evaluators are one of the selective groups of the policy players, seen as those who can

objectively assess the past policy practices, aiming to influence the future policy decisions (Ripley, 1985).

*'The Producers' of Policy Knowledge – The Types of Policy Knowledge and Policy Analysts*

If we want to know the details of each of the mentioned types of academic and/or advocacy policy work, and if we would like to establish whether this distinction really makes sense, we need to find the answer to the question of who is then the 'policy expert', and what qualifications should he/she possess to provide that kind and type of expert-based policy-relevant information. Here we are moving on to the article's second motive of policy knowledge 'producers'.

Let us start with the simplest possible question – who is a policy analyst? Considering the division of the academic or/and client-oriented policy analysis, and experiences from practice as well, many who do some kind of analysis would label themselves as policy analysts (such as economists, planners, evaluators, budget analysts, statisticians, operation researchers). Up to the 1980s few of those who actually did policy analysis identified themselves as members of this profession (Weimer and Vining, 2005: 31). As discussed by Heinemann and colleagues (2002), the profile of policy analyst is very broad and can include the range of working duties from collection and organisation of data, application of appropriate analytical techniques, clarification of the issues involved, formulation of alternatives for the resolution of a problem, to recommendations for possible future activities.<sup>7</sup> This again leads

us back to the unavoidable discussion of the various sets of analyst's roles, but what the authors emphasise as crucial in the definition of the policy analysts regardless of what role she/he takes is the fact that a policy analyst is a person of professional integrity (*ibid.*: 25), who makes various types of analysis for or/and about the policy process (*ibid.*: 29). I believe that this approach is extremely important, and it will be understood as such in this article, pointing to the fact that expert knowledge is a necessary and, at the same time, a decisive factor for any kind of policy analytical work. But, even though the definition is acceptable, it still doesn't convince us about the policy-analytical profession specifics, while a lot of professions and their knowledge can in some circumstances be useful for analysing some parts or phenomena of the policy process.

Therefore, it is necessary to conduct, at the same time when identifying policy analysts, a classification according to the prevailing type of knowledge that they provide. Many attempts to do this kind of typologisation exist. As Meltsner and Bellavita pointed out (1983), three types of policy analysts could be detected according to their contribution in and to the policy-processes. In the circumstances where the 'pure' scientific approaches without any political ambitions are being used in the analytical work, we can talk about 'technicians or technical analysts'. Vice versa, the 'political analysts' work primarily with the political

---

so that the analyst would do all of these tasks at the same time. The decision on what she/he would do depends either on her/his own research interests, on the client's demands, or, as already stated, on the actual phase in which the policy processes are found.

---

<sup>7</sup> In a way, their classification clearly reflects the policy process continuum. It is, of course, not



abilities, while the 'policy entrepreneurs' are understood as the analysts that possess a mixture of academic policy abilities and political skills, too, without being actively involved in or burdened with every-day policy making.<sup>8</sup> Similarly, Radin (2000; 2006) proposed a 'modified perspective' of the policy analysts' roles, which she divided into various groups according to the skills that the analyst has to possess for her/his work and the type of clients for whom she/he works.<sup>9</sup> Hoppe and Jeliaskova (2006), on the other hand, introduced a special typologisation of policy 'workers' according to the type of their expertise and loyalty. In doing so, the authors recognised five types of policy workers, that extended from expert advisers to policy advocates (according to professional, analytic or political loyalty), to policy philosophers and neo-Weberians, and to process directors (according to issue-specific and to policy-process-related expertise).

Parallel to the discussion on the various types of policy knowledge analysts, the period of its use and its motives are also decisive. Using Bent Flyvbjerg's contribution in the book 'Making Social Sciences Matter' (2001), Tenbensen distinguishes among three types of policy relevant knowledge according to these two criteria.<sup>10</sup> 'Episteme or universal knowledge' is based on the rationalist idea of causal links and chains which is most close to the policy analytical approach of evaluating the consequences of policy alternatives. This type of knowledge gives an answer to the question of 'what is objectively true'. 'Techné or tacit knowledge' concerns knowledge used by those who implement policy, and it refers not only to the practical use of this kind of knowledge, but also to the awareness of its reputation and the techniques used when producing it. The key question of this type of knowledge is – 'what works'. 'Phronesis or ethical, value-oriented knowledge' is the third and most complicated type of knowledge that is dealing with the questions of 'what should be done', and would normally follow the evaluation phase or be a constitutive part of the phase of problem definition and selection of alternatives. As always, we should take the proposed classification in relative terms, meaning that one type of knowledge, regarding the motives and interests that lay behind the use of it, can be significantly used in more than one phase of the policy process.

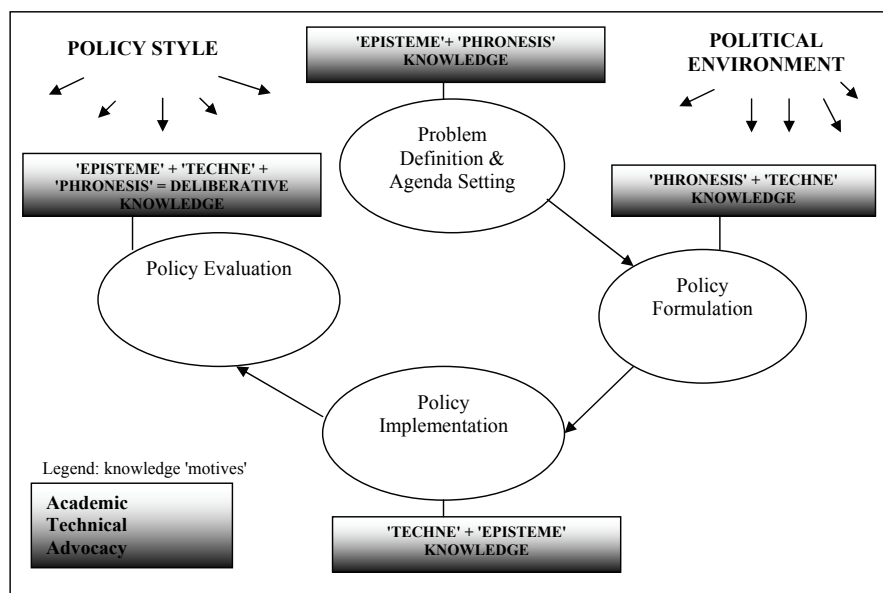
<sup>8</sup> While the latter were the most frequent examples of analysts in the USA environments, the Western European practice, and frequently also the EU policy-making processes, have predominantly experiences with technicians (for this see, for example, Struyk, 1999; Radaelli, 1999; Johnson, 2001). The 'pure' political analysts are in policy analytical understandings predominantly a feature of the non-democratic policy practices.

<sup>9</sup> Radin differentiates among the following roles of policy analysts: technicians; researchers; researchers/entrepreneurs; politicians; negotiators; conflict managers; entrepreneurs; brokers; traffic cops; coordinators; experts; institutional memories; consciences and evaluators (Radin, 2000: 44; 2006: 26).

<sup>10</sup> These types originate far back from Aristotle's times, but could be used in or for the policy processes up to the present (Tenbensen, 2006: 201, 202).

Hence, when speaking about policy knowledge we refer to the utilization of a set of various policy-relevant data/information/evidences, collected by policy analysts with the aim to analytically use them in and/or about the policy-making

**Picture 1.** Policy Knowledge and Policy Processes



process, that is by its nature embedded with numerous kinds of other inputs, too (e.g. actors' interests, strategies, financial sources, advocacy coalitions, values, etc.).

To conclude this widespread debate about policy knowledge, we can say that the following competences can be understood as some sort of necessary conditions for it, encompassing the roles of the policy analyst as a policy scientist who implements various types of work, according to:

- a) various contextual, time-period and stakeholders' 'demands' in the policy-making processes;
- b) broader political environment in which policy knowledge is being anticipated and used.

While the a) competences have in their essence very universally applied potentials regardless of the previous experiences and policy-making practices

of one system, point b) gives central priority straightforwardly to the democratic experiences and influences of the broader political and narrower policy systems. I strongly believe that, as such, this component has an important impact on the prevailing nature of policy knowledge in each political environment. Therefore, this component calls for special attention in the remaining parts of this article, too. The following part of the article debates the characteristics of democratic context of and for policy knowledge: firstly through theoretical debate about the elements of (policy) democracy, and secondly through an analysis of the characteristics of policy knowledge in the democratic policy environment in the post-socialist context.

## Understanding Democracy and the Place of Post-Socialist Systems in It

Although world-wide a lot has been written until now about the understanding of the role of policy knowledge in and for policy making, its relations to the democratic systemic environment have on the contrary not been as exposed as it would be expected.<sup>11</sup> A very special emphasis in this section is devoted to the discussion on identifying the crucial democratic elements and potentials in the so-called new democracies, with particular stress on their policy capacities.

Remembering Lasswell's 'demand' for policy analysis of democratic improvement (1951), it is more than evident that democratic characteristics of the policy analytical environments and knowledge are prerequisites for all kinds of relevant policy work. Similarly also the consideration of differences in the policy-making practices according to the level of democratic development between the individual political systems in which policy knowledge takes place, is expected and needed. This takes us to the presupposition that policy knowledge works in various types of democratic political systems, and that it presumably varies according to the specificities of those practices. If so, an important task is to determine the key constitutive elements of democracy, although opening the debate about democracy is like some sort of a never-ending and multi-

<sup>11</sup> At this point, we deliberately skip the debate about the directions of influence between politics and policy (for this debate see, for example, the primary source in Lowi, 1972), and we start from the premise that 'real' policy work cannot be done in non-democratic political environments.

layered 'story' which frustrates the academics and researchers in the search for absolute characteristics that would reflect the nature of democracy in an analysed political system. Thus, in this concrete attempt we have to consider that democracy is changing with time, in accordance with the changing ideological orientations of the leading democratically elected state representatives (more on this see, for example, in Held, 1996), according to the redistribution of the political powers (see, for example, Ljiphart, 1999), as well as according to the historical (non)experience with the democratic traditions (Linz and Stephan, 1996).

The aspiration to recognise the nature of democracy most frequently leads us to the positivist approach of measuring the phenomena, which is contextually too broad to be understood as incontestable. The history of measurement attempts is very long and more or less fruitfully distributed between the academic and practical attempts.<sup>12</sup> Ac-

<sup>12</sup> In his classic study, Lerner (1958) measures the level of political democracy by the percentage of the population voting at the national elections. Voting-participation statistics are also used as democracy measures by Smith (1969), Jackman (1973; 1975), Coulter (1975), and Stack (1979) (see Bollen and Grosjean 1981). In the 1980s, for example, Kenneth Bollen (1980) introduced an index of political democracy using two-dimensional sets of indicators that would most appropriately reflect the nature of democracy. This index includes the following indicators: 1) political liberty (being reflected in [X1] press freedom, [X2] freedom of group opposition, and [X3] extent of negative government sanctions); and 2) popular sovereignty ([X4] fairness of elections, [X5] method of executive selection, and [X6] method of legislative selection [and legislative effectiveness]). Lat-

According to the proposed measures, it would be, in a way, ideal to follow the conviction that the post-socialist societies could somehow rejoin the trajectories of the democratic Western societies (Habermas, 1996). But different historical experiences and existing general societal and political conditions in which the post-socialist systems operate today would also convince us that they encounter different problems, as did the Western democracies in the early years of their democratic development. Many authors from the Western as well as post-socialist countries have proven that it would as a rule be irresponsible to compare the elements of democracy in both systems, and that we have to be attentive to their specifics (Agh 1993; Gunther, Diamandouros and Puhle 1996; O'Donnell 1996; Fink Hafner 2000).<sup>13</sup> Moreover,

---

er on, for example, the most widespread indicators for measuring were related to what Huntington (1991) connected to the idea of democratic waves. Speaking about democratisation and democratic consolidation, again a new set of proposals have been made for measuring the maturity of the new democracies through the nature of civil society, autonomy of political society, the rule of law, the nature of state bureaucracy, and institutionalisation of economic society (Linz and Stepan, 1996a). Currently various attempts of (semi)professional and/or international expert and nongovernmental measuring of democracy are very popular, extending from those of the Freedom House (2008) to the World Democracy Audit (2008). These attempts most frequently emphasise the set of indicators relating to the civil society status, freedom of the press, corruption, democratic practices of the political institutions, and levels of authority (e.g. polity issues).

<sup>13</sup> In his extensive comparative work, 'The Dynamics of Democratization', Graeme Gill (2000) analyses various types of contexts and

we also have to be aware that all of the nine CEE countries that underwent the democratisation paths in the period between 1989 and 1991 had very different preconditions and bases for democratisation praxis, which have led them to different democratisation outputs until now (Linz and Stepan, 1996; 1996a). All those differences were, on the one hand, connected with the broader historical experiences regarding the modes of authoritarian rule, and also with the economic and societal characteristics that influenced not only the political, but also the polity and policy context of the democratisation processes. In this sense, the agenda of transition in CEE countries was not focused overwhelmingly upon regime change, but especially on economic transformation, state building, and restructuring of society. In a way, the motives overgrow only some ideological needs for change and were more focused on the concrete policy restructuring for which we would expect also that appropriate policy knowledge would be needed.<sup>14</sup>

---

indicators that influence the complex and long-lasting processes of democratisation around the world. Reaching the late 1980s, communist transformations in the territory of Central and Eastern Europe as well as Russia, the author confirms that the nature of the regime changes differed so much that a single methodology of the other examples of the transformation (in the territory of Southern Europe and of Latin America) was not able to embrace the diversity (Gill, 2000: 189).

<sup>14</sup> We also have to be aware that the differences do not appear only between 'older' and 'younger' democracies, but are an uncontested fact also among the 'group' of well-established democracies (see, for example, the research observations by Pollitt, 2006).

Focusing on the article's central issue, one of the crucial tasks is to be able to define the understanding of policy democracy. In this regard, the selection of a set of democratic *policy* indicators is needed, that would in the first place focus on the public policy aspects of a democratic policy making, and would at the same time not diminish the importance of the broader political and polity elements. It is important to remind that, despite the already exposed 'trends' of measuring democracy, a very imperceptible share of the debate has until now been devoted to the policy democracy indexes, especially in the context of ex-socialist systems.<sup>15</sup> Bearing in mind numerous classic works on the state of the art of policy analysis (Hogwood and Gunn, 1984; Dunn, 1994; Parsons, 1999; Colebatch, 1998; Colebatch, 2006; Colebatch, eds., 2006; Fischer, 2003; Pal, 2006; Grdešić, 2006; Fink Hafner, 2007), and especially considering Jeremy Richardson's cult typologisation of policy styles (1982), the most elementary set of democratic policy indicators could be established. Being aware that this kind

<sup>15</sup> With regard to this, Ivan Grdešić (1994) identified three types of policy agendas according to the three levels of decisions being crucial in the case of post-socialist systems. The first could be labelled as the fundamental political one, and it concerns the issues of national identity and constitution. The second one is still framed in a broader political context, and it deals with the levels of normative rules, procedures and other frameworks of political and economic systems, while the third one entails the political arena – its actors and making. Grdešić believes that the first level is crucial for the establishment of the policy agenda setting in the CEE, while we believe that all three need to be fulfilled if we really want to speak about a democratic policy context.

of approach would be much desired, but bindingly grounded on an extreme theoretical as well as methodological complexity and considerations, I will just outline one of the possible reflections on indexing policy democracy, which will be further on limited only to the study of one dimension, tightly related to policy knowledge.

The first indicator of policy democracy could relate to the patterns of 'democratic political system' in which policy 'works'. As such, it could include a set of dimensions 'traditionally' relating to the traditions of democratic practice, such as: type of political system, electoral systems and participation, voting participation, division of powers between the institutions of the authorities and between various political levels, integration into international and multinational organisations and associations, civil society engagements, freedom of the press, corruption.

The second indicator could concern the 'prevailing modes of policy-making or policy styles', encompassing information about the modes of co-operation in policy-making processes between (sub) governmental, non-governmental and (when established) supra-national policy stakeholders (e.g. top-down, bottom-up, managerial, network, governance modes), and the complexity of policy goals (the transparency and clearness of the stated goals, measures and mechanisms of individual policy, programme, or project).

And the third policy democracy indicator, as already foretold, could legitimately be completely devoted to the 'worth of policy knowledge' in and/or for the policy making processes. As such, it could embrace information about the characteristics of the 'providers' of policy

relevant knowledge (their institutional settings, number and type [government, non-government, sub- and supra-government founded]); the nature of the provided policy knowledge (academic or advocacy); the policy field where the knowledge is used; the time period of the use of policy knowledge in the policy process; and the policy implications of the used policy knowledge on a policy field, as well as on the broader economic, social and political environment.<sup>16</sup>

Being aware of the defectiveness of this giant proposal which has just been given, and which incontestably needs a very deliberate and comprehensive contextual and methodological dispensation, I will deliberately orient the remaining parts of this article only to the analysis of the selected contents of the third proposed indicator of policy democracy. In this manner, the key characteristics of the use of policy knowledge in post-socialist circumstances in the CEE territory will be given through the work of think tanks, which are understood as a special organisational type of policy expertise.

### **Democratic Policy Knowledge Capacities in Post-Socialist Systems**

It is indisputably true that policy capacities, and in this connection also the awareness of democratic policy knowl-

---

<sup>16</sup> Ideally, the most mature policy democracies would, according to these indicators, be those with a long tradition of democratic practices, a tight inside- and outside-connectedness, active civil society, free press, and low level of corruption, as well as deliberative policy-making practices that pursue good governance approaches, in which also the worth of policy knowledge and expertise is widely executed and used by interested stakeholders.

edge in the CEE countries, are growing. In the last 10-15 years, as part of wider political and administration reforms, a significant effort has been made to improve decision making within the public sector by developing the capacity of policy analysis. The reform of government institutions, particularly at the centres of government, often included the role of policy analysis within government. Consequently, some sort of episteme policy networks within the government, in which policy analysts in ministries may work together to put forward policy proposals, have also been developed. With the introduction of the new public management maxims, regulatory policies and good governance principles, the adoption of procedures within governments based on elements of policy analysis has been arising, seen for example in the drafting of policy papers as an instrument of decision making procedures. Parallel to these governmental supported practices, the shifts in the relevance of policy knowledge could also be seen in the wider civil society sphere. There is an increasing number of translations and publications of manuals on policy analysis in local languages, and the same is true also for the training of lecturers and trainers in policy analysis, the development and launch of basic courses in policy analysis in educational institutions, the development and establishment of specialized or concentrated academic programs in policy analysis, as well as courses for in-service training of public servants (Nispa, 2008). It is also important that special organisations which provide fundamental settings for professional and democratic policy knowledge have been evolving.

In socialist times, when because of the authoritative rule of the matrons of

the Communist Party, the elements of democracy were not represented, three major types of expert settings prevailed with markedly different degrees of intellectual and political freedom (Krastev, 2002: 280): a) academic 'heavens' that produced theoretical science and were offering maximum intellectual freedom, although their role was to legitimise theoretically a particular work of the government; b) ministerial 'hells' that worked as social sciences institutes with low academic interdependence and deep involvement with the bureaucratic structures of administration; c) nomenclature 'paradises' of the institutes of the Communist Party that were more directly involved in policy making. Their knowledge and skills were exploited in the process of preparing party programs, but few were involved in the day-to-day policy making processes. Regardless of the type of knowledge that each of the three settings provided, it is impossible to even think that any of them produced any kind of policy-analytically relevant knowledge, while all of them were serving solely the self-sufficient purposes and interests of the authoritative political powers. Similarly to what has been described above, the development of political science in ex-Yugoslavia, for example, closely corresponded to the development of the state-driven project of self-management. That kind of attitude towards the academic and expert knowledge in general lasted until the beginnings of the democratisation processes (more on this see, for example, in Fink Hafner, 2002; 2004). After the democratisation, however, faiths in individual countries have undertaken their own ways.

When speaking concretely about policy analysis, in some rare, but un-

contested cases this discipline was deliberately and carefully introduced into the academic and pedagogical circles by their own academic and research staff right after the transition to democracy. In Slovenia, the course on policy analysis has been taught at the Faculty of Social Sciences (University of Ljubljana) from the student year 1991/92 on, both on the graduate and the master's levels, in the programmes Political Sciences – Policy Analysis and Public Administration (the official name of the graduate programme) and Policy Analysis – European Aspects (the official name of the M.A. programme) (more on the scientific evolution in Slovenia see in the works of its founder Fink Hafner, 1993; 2002; 2002a; 2004).<sup>17</sup> But, as will be presented in the following chapter, the predominantly policy-analytical knowledge in the major parts of the CEE territory has been developing much more slowly. Also the experiences with its use in every-day policy practices in the CEE countries do not correspond to its idealistic mission, often being faced with uncertain foreign support, and blending with state interventionism that reminds of the patterns of the previous socialist state advocacy. Thus the intertwining of science and politics remains a very usual occurrence.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> A very similar path to the one described has been undertaken also in Croatia by Professor Ivan Grdešić (1995; 2006).

<sup>18</sup> For instance, a very important share of academics or researchers overstep from their positions to the top state ones. In Slovenia, for example, from the independence in 1991 on, approximately a third of all leading professors in the field of political science accepted the highest governmental posts in the state, including the heading of the ministries of defence and of education and sport.

### Think Tanks – An Example of Democratic Organisational Settings of Policy Knowledge

Throughout the 20<sup>th</sup> century, policy experts from the democratically developed countries started to organise themselves in complex organisational structures, known as policy organisations, policy institutes, think tanks or/and organisations for policy analysis (Weiss, 1992), aiming to provide institutionally-based policy knowledge. From then on, public policy research organisations are defined as public policy research, analysis and engagement institutions that generate policy-oriented research, analysis and advice on domestic and international issues, enabling policymakers and the public to make informed decisions about public policy issues (McGann, 1999). Since nowadays think tanks are the most representative type of policy organisation, this final debate is going to be focused on their experiences in the current CEE policy making practices.

It is universally known that the home of think tanks are the Western democracies (mostly in the USA, UK, Germany and France),<sup>19</sup> and that one of the latest

growths of think tanks around the world is tightly connected with the growth of new democracies and their need to democratise also the nature of expert knowledge. In this regard, the last decade of the twentieth century not only saw an unprecedented growth of the number of democratic nation-states, governmental organizations, and nongovernmental organizations, but also the explosion of think tanks as a remarkable feature of the political reform processes in the CEE region. The 'birth rate' of independent policy research institutes in those countries is higher than in most other places in the world. According to the Foreign Policy Research Institute data (2008) for all regions of the world, the CEE experienced the most drastic increase in think tanks in the 1990s after the end of the Cold War. Approximately 25 think tanks per year were established in the period between 1991 and 2000 in the region. They represented around 20% of all newly established think tanks worldwide. As discussed by Krastev (2000), there is a general feeling that post-communist think tanks are a powerful illustration of the critical link between democracy and development. In a way, think tank development reflected the march of democracy and the market economy in the wake of the demise of communism. Thus they were seen also as symbols of the growth of civil society, while they were actively promoted as generators and defenders of democracy, civic freedoms and market economy (Sandle, 2000: 136). Words like 'free market', 'liberal', 'democratic', 'civic', and 'reform' are still present in the names of many of the institutes to be found in the Freedom House's Directory (2008). A journey through the web-pages of the CEE public policy institutes gives the impression that papers

<sup>19</sup> Around 90% of all think tanks have been created since 1951, which can in a way be correlated with the academic origins of policy studies as such. In connection with this data, 58 % of them were established in the period between the 1980s and the end of the 1990s, while the number of newly established ones has declined over the last 7 years. Most of the think tanks that have come into existence since the 1970s are specialized in a particular discipline or policy issue (among the top think tanks are those connected to international, security and economic strategic studies), and over 50% of them are university-affiliated (McGann, 2007).



and conference reports produced by independent researchers are valuable fragments of the inside story of the transformation of the communist system. In the virtual reality of the web, think tanks appear as serious, influential and knowledgeable, and it would be expected that their role in establishing democratic policy capacities still remains one of the fundamental ones.

But reality is not as promising as would be logically predicted. Let us observe the CEE think tanks' experiences from the Eve of democracy until today through the (non)implementation of the crucial 'dimensions' of policy knowledge that were exposed in the first part of the article.

Working motives and the growth of think tanks as such were in the beginning tightly related with foreign financial and 'know-how' investments. Many CEE think tanks have been sponsored by American sources (both private and governmental), and have at the same time contributed not only to the expert paradigm, but also to the dominance of the non-governmental (NGO) paradigm in general. In the euphoria of the first years of transition, many prominent Western economists took up the burden (and honorariums) of advising the CEE on reforms. They all needed local partners or at least translators, and it was these support groups around foreign advisors that constituted the first generation of policy institutes. As soon as this support was cut down, private expertise was deprived of its financial hinterland and was forced to finish their work or to transform their priorities in a vast number of small, but thematically different kinds of work that crumbled their policy expert capacities. The popularity of the NGO approach in analyzing

post-communist policy institutes is also rooted in the fact that it is founded on a donor-serving approach (Goodwin and Nacht 1995; Krastev 2000a). Because of limited or tightly politically motivated public budget constraints, foreign assistance, as long as it was available, remained a primary source of funds for think tanks that have to compete for funding from the same European and American grant-giving organizations. The emergence of the 'real' domestic independent policy institutes in the CEE was an exception to the rule, or a consequence of the replacement of foreign advisors with local 'free advice brigades' (Stone, 1996: 10).

Structurally, the CEE's think tanks are often small. Of the 101 think tanks surveyed by Freedom House in 1999, only 68 had annual budgets higher than US\$ 50 000. At the same time, budget constraints have also limited the CEE think tanks' ability to hire high-level researchers, who required wages proportional to their level of training. Indeed, staff recruitment was crucially important for a think tank's credibility and its influence (Ebélé and Boucher 2006: 18). Even if they employed around 1000 researchers on a full-time basis, less than 50 could hire more than five in-house researchers. These organizational issues often implied that the staff of research centres devoted a substantial amount of their time and energy to fundraising and management duties. This limited their ability to conduct research, and often hampered its quality. In fact, less than a third of think tanks devoted more than 50% of their time to policy research. Big organisations like the Institute of World Economics in Hungary, or Peace Institute in Slovenia, have around 30 researchers, whereas smaller entities have

less than 5 (Ebélé and Boucher, 2006: 18; Grapulin, 2008). Instead of the 'pure' policy work, most studies focus on the managerial issues of think tanks, their funding, public relations strategies, media/government relations, and their sustainability, but not on their primary mission – providing policy knowledge.<sup>20</sup>

Very similarly as in the past non-democratic times, governmental influence is still retaining an important role. The governments either improved their own quasi 'policy' research capacities, frequently not specialised in policy but in political knowledge and loyalty, or even publicly declared that the worth of expert knowledge in the decision-making processes is inapplicable and needless (Struyk, 1999; Mandič, 2001; Kunej, 2008). Policy makers frequently view think tanks mainly as 'communicators', useful appendixes to governmental press offices (Krastev, 2000), and do not even employ academically educated policy analysts (Kunej, 2008; Grapulin, 2008). Consequently, many data from already conducted researches show that, as opposed to the Western types of democracies where policy type of research work was part of ordinary work in 82% of all think tanks, the real rate of policy knowledge in the CEE countries is more or less negligible. According to the model from the past, their work is more political than policy-oriented when the applicative types or client-oriented types of researches are being conducted, or very technicistic, oriented towards the issues of the analysed field with no special emphasis on the policy dimensions at all (Struyk 1999; Krastev 2000: 246; Kunej 2008). Think tanks' ideas are more wel-

comed (if at all) in the areas of so-called 'higher policies', especially foreign and monetary, and are almost completely absent on the local government agendas.

According to Krastev's data (2000a), the post-communist think tanks also do not focus consistently on long-term academic research and their studies are neglected in academic circles. Only a small percentage of all those institutes devote more than 50% of their time to policy research. Although the overall production of scientific work is growing, the awareness and public and even professional responses are very rare. As observed by Mandič (2001), public and expert reactions to the new academic and research products are visibly lower than they were in the first years of democracy. This observation needs to be linked also with a more general understanding of the worth of knowledge in the CEE as such, which is becoming more and more neglected or even ousted from the decision making bodies. Although some types of expertise are institutionalised into the governmental expert bodies, the structures of these bodies very often reflect their political rather than expert qualities.

Most authors agree that an exception to the shown pessimist image is the CEE's international, supranational and global orientation. This was by far most obvious in the countries' accession processes to the European Union, in which experts were cooperating in preparing their countries to assimilate the European political, legal and economic acquis, and leading them to a successful integration. A close look at independent policy units that closely follow EU affairs or specialize in this field in the eight central European countries that joined the EU in 2004, underlines the change in focus. For instance, among the 35 think

<sup>20</sup> In this respect see the case of the Peace Institute in Slovenia (Grapulin, 2008).

tanks that follow EU matters more or less closely in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia, and Slovenia, 37% were created between 1995 and 1998, just as accession negotiations were starting (Freedom House 2008).<sup>21</sup> A similar development can also be observed in the globalisation processes, in which some influential individuals or non-governmental groups get their chances to promote their knowledge also by passing the state structures.

Despite the fact that the CEE think tanks very deliberately follow the Western think tanks' practices and are often also dependent on their financial and expertise sources, the CEE policy analytical work is very often some sort of a 'copy-paste' or allegiance to the Western models, not being compared to the Western think tanks' practices nor even the democratic preconditions. The CEE think tanks frequently also shift their dependency from the previous authoritarian state-based system to the new dependency on the rich foreign states or international assistance with their own motives. Think tanks are often unexpectedly assumed also to act as non-governmental representatives, while their expert policy relevant work is either second-ordered or even completely ne-

<sup>21</sup> A specific challenge at the European level is the difficulty to acquire sufficient resources to remain relevant in the context of an ever-growing European Union. Opening an office in Brussels may thus be of great help to stay up-to-date, credible, influential, and proactive. Unfortunately, no Central European research centre has yet opened an office in Belgium, whereas some Western think tanks are expanding beyond their national borders. This increases the competition over limited resources, audiences, and ideas.

glected. But, when drawing this kind of a 'dark' conclusion, it is still very important to bear in mind at least two facts. Firstly, even the democratic policy practices of the Western think tanks are not always stainless, showing often their too routine and uncritical dependency on their clients, as well as the fact that, as a rule, not only 'pure' policy roles and responsibilities are undertaken in their work (for example, in Radin, 2000). Secondly, the experiences of the CEE think tanks clearly pointed out enormous differences among them, which are not exceptional also among the more developed democratic systems (Hoppe and Jeliaskova, 2006; Pollitt, 2006).

Hence, as expected from the same starting point, elementary differences between variously developed democratic systems exist when think tank maturity is at stake, but regardless of this, the roots and understanding of policy analytical discipline and policy relevant expert knowledge should always remain universal for all of them, and should never be adapted to the characteristics of democratic tradition.

### Concluding Remarks

Bringing the debate about the role of policy knowledge, extended into the post-socialist context, to a close, some incontestable truth could be drawn, although at the same time we have to frankly admit that nothing revolutionary new was discovered when revealing the general understandings and roles of policy analysis, knowledge and democratic environments in various political settings.

First and by far most important is to rethink the real worth of the actual definition of democratic policy knowledge

as being a product of a very specific profession of policy analysis. Although the discipline and knowledge of policy analysis are essentially multidisciplinary, they are very specific and unique. This means that they are 'composed' of different knowledge of other disciplines, but at the same time consider the specifics of policy-making procedures and processes in the value-aggravating democratic circumstances. The future of policy knowledge and with it also policy expertise represents one of the fundamental pillars of further democratic development, not only for the post-socialist countries and their policies, but for polity and political system in general, regardless of the territory or political level of policy-making. The importance of policy knowledge as a specific type of professional knowledge needs to remain permanently high on the agenda of each democratic system, and although policy analysis is changing in response to structural changes in the environment, it has never furthered it as a professional project until now (Hoppe and Jeliazkova, 2006: 55).<sup>22</sup> Therefore it is justi-

<sup>22</sup> Laws and Hajer (2006) very importantly expose also the necessity of tight co-operation between policy practitioners and analysts, which was neglected in this article. They speak about the idea of 'negotiated knowledge' (Nowotny, Scott and Gibbons in Laws and Hajer, 2006: 416), as being a product of negotiation between researchers and non-researchers. This, in a way, very idealistic situation, often also called 'deliberative knowledge' (Fisher, 2003), is absolutely needed and represents an important step ahead in the approaches to social problems solving, although, as was the main message also in this article, when expert analytical work is in question, we have to recognise and give legitimacy to the professional knowledge of pol-

fied and professionally responsible to strive for policy knowledge and policy discipline in general to remain a unique and independent political science's profession, and not only one of the possible methodological tools of any kind of discipline and any kind of practitioner that is not educated properly for considering the specifics of the policy-making processes and social values.

From the presented post-socialist perspectives many serious warnings can be drawn, too. We have to be aware of the systemic gaps due to the different levels of maturity of democracy among the states, as well as those relating to the policy analytical and policy knowledge practices. If the established democracies prevalingly understand the worth of policy knowledge much more as an obligatory 'expert appendix' to the policy making processes, younger democracies frequently see it only as another elementary democratic postulate that is best to be copied from their 'older' colleagues, without even considering the possibilities of its actual worth. Thus, dependency on the state structures and/or even foreign 'tutors' is an accomplished fact, just like the general understanding of knowledge as being a 'necessary evil' with no real value, or an excellent ammunition for archiving particular political interests. Consequently, policy expertise which should provide policy relevant knowledge rarely has real opportunities to carry out its work. Therefore it was also impossible to disclose any specific period or potential characteristic of the used policy knowledge in it. Regardless of their working capacities

icy analysts in the first hand, and afterwards upgrade it with 'constructive negotiation' with the interested stakeholders.

and motives, it is often most important that on the outside their work is unjustifiably comprehended as a constitutive element of the development of the post-socialist non-governmental sector, and not as an important part of the democratic policy episteme community. Un-

fortunately, the post-socialist majority, which has been attained in most of these countries right in the year 2008, when this article was written, is only a facade that hides many infant epidemics of democracy, starting with the most fatal – selfish exploitation.

## REFERENCES

- Abelson, D. E. (2002) *Do Think Tanks Matter?: Assessing The Impact Of Public Policy Institutes*. London: McGill-Queen's University Press.
- Agh, A. (1993) The Comparative Revolution and the Transition in Central and Southern Europe. *Journal of Theoretical Politics*, 5 (2).
- Bollen, K. A. (1981) Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy. *American Sociological Review*, 45 (3): 370-390.
- Bollen, K. A. and Grandjean, B. D. (1981) The Dimension(s) of Democracy: Further Issues in the Measurement and Effects of Political Democracy. *American Sociological Review*, 46 (5): 651-659.
- Brunner, R. D. (2008) The policy scientist of democracy revisited. *Policy Science*, 41: 3-19.
- Colebatch, H. K. (1998) *Policy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Colebatch, H. K. (2006) What work makes policy? *Policy Sciences*, 39 (4): 309-321.
- Colebatch, H. K., ed. (2006) *The Work of Policy. An International Survey*. Oxford: Lexington Books.
- DeLeon, P. and Martell, C. R. (2006) The Policy Sciences: Past, Present, and Future, in: G. Peters and J. Pierre, eds. *Handbook of Public Policy*. London: Sage.
- Dunn, W. N. (1994) *Public Policy Analysis: an introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Easton, D. (1950) Harold Lasswell; Policy Scientist for a Democratic Society. *The Journal of Politics*, 12 (3): 450-477.
- Ebélé, J. and Boucher, S. (2006) Think Tanks in Central Europe: From the Soviet Legacy to the European Acquis <http://www.freedomhouse.hu/pdfdocs/Think%20Tanks%20in%20Central%20Europe.pdf> (14 November 2008).
- Farr, J., Hacker, S. J. and Kazee, N. (2006) The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell. *American Political Science Review*, 100 (4): 579-587.
- Fink Hafner, D. (1993) Policy analiza – perspektivno in dinamično področje, pedagoškega in raziskovalnega dela. *Teorija in praksa*, 30 (1-2).

- Fink Hafner, D. (2000) Teoretske premise proučavanja demokratskih prehodov, in: Fink Hafner, D. and M. Haček, eds. *Demokratski prehodi I*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink Hafner, D. (2002) Political Science in Slovenia, in: Klingemann, H.-D., E. Kulesza, A. Legutke, eds. *The State of Political Science in Central and Eastern Europe*. Berlin: Sigma.
- Fink Hafner, D. (2002a) Political Science – Slovenia, in: Kaase, M., V. Sparschuh, Wenninger, A, eds. *Three social science disciplines in Central and Eastern Europe: handbook of economics, political science and sociology (1989-2001)*. Budapest: Collegium Budapest Institute for Advanced Study, and Berlin, Bonn: Social Science Information Centre.
- Fink Hafner, D. (2004) Slovenska politologija v spremenjenih domačih in svetovnih okoliščinah: priložnosti in nevarnosti, in: Mlinar, Z., ed. *Demokratizacija, profesionalizacija in odpiranje v svet. Teorija in praksa*, 41 (1/2).
- Fink Hafner, D., ed. (2007) *Uvod v analizo politik: koncepti in načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fischer, F. (2003) *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Flyvbjerg, B. (1998) *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Foreign Policy Research Institute (2008) Think Tanks and Civil Societies: Policy Research and Civic Engagement Impact Survey <http://thinktanks.fpri.org/docs/ThinkTankImpactSurvey.doc> (3 December 2008).
- Freedom House (2008) Nation in Transit Methodology [http://www.freedomhouse.hu/images/fdh\\_galleries/NIT2008/NT-Methodology2.pdf](http://www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2008/NT-Methodology2.pdf) (3 October 2008).
- Freedom House (2008) Think tanks in Central Europe and Euroasia: A Selective Directory: Third Edition [http://www.freedomhouse.hu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=46](http://www.freedomhouse.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=46) (10 November 2007).
- Gill, G. (2000) *The Dynamics of Globalization. Elites, Civil Society and the Transition Process*. London: Palgrave.
- Goodwin, G. (1995) The Fifth Estate: Institutions for Extending Public Policy Debate in Emerging Democracies, in: C. D. Goodwin and M. Nacht, eds. *Beyond Government: Extending Public Policy Debate in Emerging Democracies*. Boulder, Col.: Westview Press.
- Grapulin, A. (2008) *Think tanki in njihov vpliv v javnopolitičnem procesu: študija primera Mirovnega inštituta na področju azilne politike. Diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grdešić, I. (1994) Policy-agenda for the new Post-communist States, in: S. S. Nagel and V. Rukavishnikov, eds. *Eastern European Development and Public Policy*. London, New York: St. Martin's Press.
- Grdešić, I. (1995) *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Grdešić, I. (2006) *Osnove analize javnih politika: policy analiza*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Gunther, R., Diamandouros, P. N. and Puhle, H.-J. (1996) O'Donnell's 'Illusions': A Rejoinder. *Journal of Democracy*, 7 (4): 151-159.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse*

- theory of law and democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Heinemann, R. A., Bluhm, W. T., Peterson, S. A. and Kearny, E. N., eds. (2002) *The World of the Policy Analyst. Rationality, Values and Politics*. New York: Library of Congress Cataloguing.
- Held, D. (1996) *Models of Democracy*. Second Edition. Cambridge: Polity Press.
- Hogwood, B. W. and Lewis A. G. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoppe, R. and Jeliazkova, M. (2006) How Policy Workers Define Their Job: A Netherlands Case Study, in: Colbatch, H. K., eds. *The Work of Policy. An International Survey*. Oxford: Lexington Books.
- Huntington, P. S. (1991) Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*, 2 (3).
- Johnson, J. (2001) Path Contingency in Postcommunist Transformations. *Comparative Politics*, 33 (3): 253-274.
- Kimball, J. D. (2002) From Dependency to the Market: The Uncertain Future for Think Tanks in Central and Eastern Europe, in: J. G. McGann and K. R. Weaver, eds. *Think Tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. New Brunswick (NJ): Transaction Publishers.
- Krastev, I. (2000) *Leveraging Post Communist think tanks' knowledge: going global to rediscover locality*. Global Development Network.
- Krastev, I. (2000a) Post Communist Think Tanks: Making and Faking Influence, in: D. Stone, ed. *Banking on Knowledge: The Genesis of the Global Development Network*. London: Routledge.
- Krastev, I. (2002) The Liberal Estate: Reflections on the politics of think tanks in Central and Eastern Europe, in: J. G. McGann and K. R. Weaver, eds. *Think Tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. New Brunswick (NJ): Transaction Publishers.
- Kunej, D. (2008) *Vloga think tankov na lokani ravni v Sloveniji: študija primera Mestne občine Celje. Diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lasswell, H. D. (1951) The policy orientation, in: D. Lerner and H. D. Lasswell, eds. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Laws, D. and Hajer, M. (2006) Policy in Practice, in: Moran, M., M. Rein and R. E. Goodin, eds. *The Oxford Handbooks of Public Policy (Oxford Handbooks of Political Science)*. Oxford: Oxford University Press.
- Lerner, D. (1958) *The Passing of Traditional Society*. Glencoe: Free Press.
- Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Linz, J. J. and Stepan, A. (1996) Toward Consolidated Democracies. *Journal of Democracy*, 7 (2): 14-33.
- Linz, J. J. and Stepan, A. (1996a) *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J. (1990) Transitions to Democracy. *Washington Quarterly*, 13 (3): 143-164.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32 (4): 314-325.

- Mandič, S. (2001) Uporabnost društvenih vred v prostoru med državo in civilno družbo. *Družboslovne razprave*, 17 (36): 79-88.
- McGann, J. (1999) *Think tanks: catalysts for ideas in action: an international survey*. Philadelphia: Foreign Policy Research Institute.
- McGann, J. (2007) The Global 'Go To Think Tanks': The Leading Public Policy Research Organisations in the World. <http://www.fpri.org/research/thinktanks/mcgann.globalgotothinktanks.pdf> (14 October 2008)
- Meltsner, A. J. and Bellavita, C. (1983) *The policy organization*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Merton, R. K. and Lerner, D. (1951) Social Scientists and Research Policy, in: D. Lerner and H. D. Lasswell, *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press.
- Nispa (2008): Policy Analysis Development Issues as Field of Studies and Area of Professional Activities in CEE Countries. [http://www.nispa.sk/\\_portal/conference.php?sid=541](http://www.nispa.sk/_portal/conference.php?sid=541) (30 November 2008).
- Pal, L. A. (2006) *Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times*. Ontario: Nelson Thompson Learning.
- Parsons, W. (1995) *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pollitt, C. (2006) Performance Information for Democracy: The Missing Link?. *Evaluation*, 12 (1): 38-55.
- Potter, D., Goldblatt, D., Kiloh, M. and Lewis, P., eds. (1997) *Democratization*. Cambridge: Polity Press in association with The Open University.
- Radaelli, C. (1999) The public policy of the European Union: whither politics of expertise? *Journal of European Public Policy*, 6 (5): 757-774.
- Radin, B. A. (2000) *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington: Georgetown University Press.
- Radin, B. A. (2006) Professionalization and Policy Analysis: The Case of the United States, in: Colebatch, H. K., ed. *The Work of Policy. An International Survey*. Oxford: Lexington Books.
- Richardson, J., ed. (1982) *Policy Styles in Western Europe*. London: Allen & Unwin.
- Ripley, R. B. (1985) *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson-Hall.
- Sandle, M. (2004) Think tanks postcommunism and democracy in Russia, in: D. Stone and A. Denham, eds. *Think Tank Traditions. Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester: Manchester University Press.
- Stone, D. and Denham, A., eds. (2004) *Think Tank Traditions. Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester: Manchester University Press.
- Stone, D. (1996) *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London: Frank Cass.
- Struyk, R. J. (1999) *Reconstructive Critics: Think Tanks in Post-Soviet Democracies*. Urban Institute Press.
- Tenbenschel, T. (2006) Policy Knowledge for Policy Work, in: Colebatch, H. K., ed. *The Work of Policy. An International Survey*. Oxford: Lexington Books.
- Vedung, E. (2001) *Public Policy and Program Evaluation*. London: Transaction Publishers.
- Weimer, D. L. and Vining, A. R. (2005) *Policy Analysis: Concepts and Practice*.



- Fourth Edition. Upper Saddle River: Pearson Prentice.
- Weiss, C. H., ed. (1992) *Organisations for Policy Analysis: Helping Government Think*. Newbury Park: Sage Publications.
- White, L. G. (1994) Policy Analysis as Discourse Source. *Journal of Policy Analysis and Management*, (13) 3: 506-525.
- Wildavsky, A. B. (1979) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little Brown.
- Williams, W. (1971) *Social Policy Research and Analysis*. New York: Elsevier.
- World Audit (2008) World Democracy Audit <http://www.worldaudit.org/audits.htm> (30 October 2008).

### **Vrijednost znanja o javnim politikama u mlađim demokracijama: razmišljanja i propitivanja**

**SAŽETAK** Znanje bi trebalo biti jedna od najvažnijih vrijednosti našeg života. Kad govorimo o njemu, trebali bismo biti svjesni njegove složenosti i cjelovitosti. Znanje je na određen način sveprisutno na svim područjima našeg svakodnevnog života i zbog toga je nužan preduvjet kvalitete života. U određenom smislu možemo tvrditi da bez znanja ne može opstati nijedno područje naše egzistencije. Središnji je interes ovog članka orijentiran na razumijevanje uloge znanja na području političke znanosti i na vrijednost znanja o javnim politikama u njihovu demokratskom kreiranju. Poseban se naglasak u tom pogledu stavlja na preduvjete znanja o javnim politikama u mlađim demokracijama koje su se razvile procesima demokratizacije, pri čemu su svoj vrhunac dosegnule potkraj osamdesetih godina 20. stoljeća na teritoriju bivših socijalističkih sustava Srednje i Istočne Europe. U članku se traže odgovori na vječne dvojbe o vrijednosti znanja o javnim politikama te o znanstvenicima koji ih izučavaju i koji se usredotočuju na pojedina obilježja prakse kreiranja javnih politika u postsocijalističkim sustavima. Pritom članak, koji je manje ili više akademsko-deskriptivna rasprava o analizi javnih politika, ima dva cilja – prvo, razmatranje i daljnje definiranje razumijevanja znanja o javnim politikama s pojedinih teorijskih aspekata i, drugo, opisivanje glavnih obilježja demokratskih javnih politika i znanja o njima u kontekstu iskustava postsocijalističkih intelektualnih središta. Kako se može i očekivati, otkriva se da je u slučaju intelektualnih središta uloga znanja o javnim politikama u postsocijalističkim sustavima, unatoč njegovu univerzalnom značenju, specifična. Sa svojim obilježjima odražava specifičnosti demokratskog razvoja šireg postsocijalističkog političkog sustava. "Fasada" demokratske prakse kreiranja javnih politika često prikriva usku povezanost s državom i strukturama strane pomoći, političkim lobiranjem te prividnom zrelošću građanskog društva.

**KLJUČNE RIJEČI** znanje o javnim politikama, proces kreiranja javnih politika, postsocijalistički sustavi, demokracija, intelektualna središta



# RAZVOJNA POLITOLOGIJA I POLITIKE RAZVOJA: POLITIČKO I RAZVOJNO HARMONIZIRANJE TE CIKLIČKA SINERGIJA JAVNIH POLITIKA

**Dag Strpić**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad  
Prilježeno: studeni 2008.

**Sažetak** Unutar znanstvene i društvene marginalizacije društvenih znanosti politička znanost prednjači u obavljanju sve sporednijih uloga. Iako ima izrazite strukturalne prednosti za uspješno istraživanje ne samo političkih nego i egzistencijalnih društvenih problema, ona i sama tendira marginalnijim društvenim temama te još većem suženju svojih kompetencija. To se može promijeniti već u aktualnoj svjetskoj krizi, ali samo ako se promijene uvriježene istraživačke strategije politologa. Orijentacija na rješavanje problema, osobito najvećih, ponajviše će unaprijediti javne politike kao politike razvoja, ali samo ako cijela politička znanost postane integriranom, bolje utemeljenom, dinamički i razvojno orijentiranom te bolje umreženom u širi sustav znanosti. Svjetska kriza ima duboko segmentirane uzroke, ne samo financijsko-ekonomske nego i konstitutivne i cikličke političke, političko-ekonomske i javnopolitičke. To pokazuje politička teorija ciklusa. Sinergija javnih politika koja je neposredno uzrokovala krizu može iz nje i izvesti, ali samo ako se američka država i suvremeni svjetski sustav re-moderniziraju. Uz nastavak razvoja meritokratski odijeljene, ali demokratski kontrolirane javnopolitičke vlasti kao pete (ili sedme) vlasti u diobi vlasti.\*

**Ključne riječi** razvojna politologija, razvojne politike, dinamička politička analiza, političko-ekonomska kriza, politička teorija ciklusa, političko-ekonomske ciklusi, javnopolitički ciklusi, re-modernizacija, američka država, svjetski sustav, ciklička sinergija, javnopolitička vlast, dioba vlasti

---

\* Ovaj je članak jedan od rezultata projekata "Javne politike, razvoj i politička analiza", nositelja prof. dr. Daga Strpića, te "Država, društvo i političko-ekonomske razvoj", nositelja prof. dr. Dragutina Lalovića (u sustavu Ministarstva znanosti RH). Njegova šira verzija na engleskom jeziku bit će objavljena u: Strpić, 2009, s priložima D. Lalovića, Zdravka Petaka i D. Strpića. Vidi i: Strpić, 2008. *Teze (Short Points)* dijela ovoga teksta (*Development politics...*) prezentirane su na IPSA RC 32 Conference o javnim politikama u Dubrovniku, 13-15. 6. 2008. i ponuđene su za objavljivanje časopisu *Politička misao/Croatian Political Science Review*.

Definiranje politike razvoja kao razvojne harmonizacije svih segmenata javnih politika u njihovu političkom i političko-ekonomskom kontekstu moglo bi se smatrati pitanjem semantike. Ili pak pretežite znanstvene uporabe. Ili možda konvencije. U ovom ćemo članku nastojati pokazati da to zapravo i nije definicija takvoga tipa, već isprva više praktički iznuđen nego teorijski izveden odgovor na izazove aktualnih kriznih turbulencija u svijetu. Tek naknadno on će morati biti do kraja teorijski obrazložen. S kontroverzama razvoja u aktualnoj svjetskoj transformaciji, u praktični politički i znanstveni fokus neizbježno dolazi pitanje najproduktivnijeg metodičkog i metodologijskog načina rješavanja urgentnih problema u politici i javnim politikama. A preko njih i u privredi i društvu u cjelini, na nacionalnoj i svjetskoj sceni.

Posljednji hrvatski predsjednički i parlamentarni izbori po mome sudu indiciraju (nisam to doista empirijsko-istraživački izmjerio) da jasna javna prednost u uvjerljivosti razvojnog programa (prije svjetske ekonomske krize) donosi ili odnosi i do 10% glasova. Slično je, dodatno, i s biračkom apstinencijom. Analiza pravilnosti ranijih američkih izbora mogla bi pokazati neke možda neočekivane sličnosti s hrvatskim. Politički kandidati i stranke, kako su pokazali i upravo završeni američki izbori,<sup>1</sup> teško se odlučuju odgovarati na tu, po mojem mišljenju, očitu potrebu biračkih tijela. Iako usred zaoštrene ekonomske krize, Obama i McCain tek su se na njezinu vrhuncu, nakon zakrečenja Wall Streeta, odlučili ponderirati kri-

zu kao najvažniju temu kampanje, umjesto rata u Iraku. Kriza je tada trajala već godinu i pol. Jednako vrijedi i za vlade i uopće državne vlasti, uključujući mone-tarnu. One već dugo u ovo doba velikih i burnih promjena iznimno sporo mijenjaju nerazvojne navike u svojim javnim politikama, ali i vladavini i politici uopće. Paradoksalno, gotovo se jednako ponašaju velike privredne korporacije.

Politička znanost nije iznimka. Stajanje nije previše različito ni u drugim društvenim znanostima. Stoga su one sve više društveno marginalizirane. Uobičajena javnopolitička praksa rutinski prima zdravo za gotovo da glavninu razvojnoga javnopolitičkoga posla treba prepustiti ekonomskoj znanosti – kroz ekonomsku politiku. “Normalno” je da je analiza na tom istraživačkom polju neka vrsta prešutno prihvaćenog monopola ekonomista. Je li to legitimno s obzirom na razvojne rezultate u Hrvatskoj, ali i u demokratski i tržišno najrazvijenijim zemljama svijeta? Sigurno nije u posljednjih četrdesetak godina. A aktualna recesija tek je buran nastavak gotovo četrdesetogodišnjeg svjetskog razvojnog usporavanja (uz tek nekoliko važnih iznimaka među dosad slabije razvijenim zemljama te povremenog slabljenja usporavanja u najrazvijenijima), koje je bez presedana u suvremenom svijetu.

Logika velikih političkih i političko-ekonomskih ciklusa u skici političke teorije ciklusa pokazat će da su uzroci cikličkih ekonomskih kretanja uopće, a posebno u već dugo aktualnoj stagnaciji – pretežno neekonomski. Oni su iz temelja politički, a ponajviše se pokazuju kroz cjelinu javnih politika. Konačni uzlet iz aktualne krize, ekonomsko-teorijski gledano, može nastupiti i spontano. Ali kada? I uz koje neizmjerne društvene troškove? Ili može doći kao rezultat jav-

<sup>1</sup> Teze koje su prethodile ovom tekstu prezentirane su u Dubrovniku četiri mjeseca prije američkih izbora.

nopolitičkog projekta privredne, društvene i političke transformacije. Stvaranje takvoga projekta ovisi o političkoj volji i znanstvenoj moći formiranja harmonizirane razvojne strategije za sve javne politike. Rezultat bi mu bio stvaranje cjelovite razvojne politike u svim javnim politikama, ali i u transformaciji same politike u cjelini kao razvojne djelatnosti društva. Uspješna, znanstveno utemeljena analiza i projekti takvoga tipa mogu poteći samo iz razvojno transformirane političke znanosti, s fokusom na područje javnih politika kao njezine važne grane. Dakako, u suradnji s drugim znanostima i profesijama.

No kakva nam je politička znanost? I koliko je spremna za tako velike društvene uloge?

### I. Političke znanosti i politička znanost

Doba velikih uloga politologije (*the politics, the science of politics, la science politique, die Politik, die Staatswissenschaft, die Wissenschaft der Politik*)<sup>2</sup> davno je za nama. Zajedno s cjelinom po-

<sup>2</sup> Hobbes (1651) i Tocqueville (1835-1840, 1856) te pregledno Haddow (1939), Janet (1861), Derathé (1950), Commons (1959) Berman (2006), Crook (2008) i Boncourt (2008) pokazuju nam da je i kako je znanost o politici (a s njom i politika sama) svojedobno znala odgovarati izazovima modernih vremena, osuvremenjujući svoju fundamentalnu teorijsku i operativnu analitičku paradigmu u skladu s njima. Zna li to i recentnija politička znanost? U posljednjih pola stoljeća, naime, politika to zasigurno nije znala i napola se izgubila u svome vremenu. Hoće li ih osvijestiti aktualna ekonomska, politička i političko-ekonomska kriza? Prethodna stagnacija to nije uspjela, kako se vidjelo po sudbini ugušenog "povratka državi" (Evans *et al.* 1985).

litičkih/državnih i kameralnih znanosti prošlih stoljeća, u bliskoj svezi s moralnim znanostima (Conrad 1908, 1924; Henfner 1831, 1995; Janet 1861, 1924; Laband 1912-1913; Beckerath 1956; Taueber 1956).<sup>3</sup> Autori i inicijatori tih velikih uloga bili su osobito Machiavelli, Bodin, Althusius, Hobbes, Petty, Locke, Montesquieu, Rousseau, Hume, Smith, Kant, Hegel, J. S. Mill, Marx, Schmolter, Weber, Tocqueville... Mnogi od nas danas gotovo sve njih ubrajaju više u pretopotopne nego u teorijski živuće ili barem inspirativne autore.

Za ovu nam prigodu u tom kontekstu može biti osobito zanimljiv Adam Smith, čije je "Bogatstvo nacija", po nekim recentnim interpretacijama, imalo nasdasve javnopolitički, odnosno kameralistički strateški cilj (cf. Crook 2008). Za Smitha u "Bogatstvu nacija", podsjetimo, "politička ekonomija" predstavlja doktrinu ekonomske politike. Kameralistički Smithov cilj ne samo da je realiziran nego je postignuće vjerojatno nadmašilo i najoptimističnije autorove ambicije restrukturiranja i reorijentiranja tadašnjih političkih znanosti, pa i politike/znanosti politike u njima. Smithov istraživački cilj i ciljani utjecaj je postignut (pa, ako je moguće, i "prepostignut") nakon dva i pol stoljeća! U tom pogledu, ako se ne vraćamo do antike i srednjovjekovlja, od modernih teoretičara politike nadmašit će ga vjerojatno samo Thomas Hobbes.

<sup>3</sup> Usp. i Mohl (1855-1858), Kastendiek (1987), Beckerath (1956), Schumpeter (1975). Za Hrvatsku usp. Pusić (1967). U političke/državne i kameralne znanosti ubrajale su se u raznim specifičnijim kombinacijama: filozofija države (politike, društva, prava i povijesti), politika, pravo, politička ekonomija, policija (državne politike i uprava), dijelom i politička povijest. Vidi Strpić (1998, 2008) i Henfner (1995).

No smitijansko reorijentiranje političkih znanosti i politike iz XVIII. stoljeća nadživjelo je čak i njihovu neuspjelu reformu u devetnaestom stoljeću i restrukturiranje u društvene znanosti u dvadesetom.

K. Marx i J. S. Mill u XIX. st. nisu bitno promijenili njihovu smitijansku strukturu temeljenu na paradigmi u kombinaciji utjecaja Hobbesa, Humea i Mandevillea. A to, po mome sudu, nije ni u paradigmatičkom ni u strukturalnom smislu najuspješnije učinio ni Max Weber za XX. st. u pokušaju mimoilaženja "velike klasične situacije" (Schumpeter 1975) i klasične političke teorije, kad je već nije bilo moguće iznutra prevladati. Nova ideja fokusa na društvo umjesto na državu nije do kraja sustavno izvedena, pogotovo kad ostane bez cjeline države kakva omogućuje moderno društvo (cf. Lalović 2002, 2002a). Pa podsjeća na svojedobnu Lockeovu misinterpretaciju Hobbesa (Macpherson 1962; Strpić 1998). Kod Lockeova nova je ideja odlično funkcionirala u pojedinim najmodernijim ili pak samo najsuverenijim točkama, ali je dolazila u pitanje kad god bi morala biti dovedena u vezu s modernom problemskom cjelinom. Slabo je funkcionirala kad god je trebala biti povezana s cjelinom moderne zajednice, države i društva. Zanimljivo je cjelinu klasičnoga teorijskog okvira, a bez nje je nerijetko dovela do neočekivanih i neželjenih rezultata.<sup>4</sup> Slično se, po

<sup>4</sup> Stoga Hume i ima tako kritičan odnos spram Lockeova, osobito spram njegove političke teorije. Humeov je utjecaj vjerojatno pridonio tome da se Adam Smith kao vigovski liberal u "Bogatstvu nacija", usprkos lokijanskom tonu, metodološki osloni na svjetonazorski kontroverzno Hobbesa, a ne na jednoznačno liberalnoga Lockeova. Locke ima problema osobito s konstitutivnim društvenim

mome sudu, dogodilo i veberijanskom rezu. Kod sljedbenika i puno više nego kod majstorova izvornika.

Restrukturiranje državnih/političkih znanosti u društvene od posljednje trećine XIX. do sredine XX. stoljeća stoga nije polučilo njihovu novu temeljnu i cjelovitu paradigmu. Osobito ne neku koja bi nekontroverzno funkcionirala u transformirajućoj političkoj znanosti. Ni Weber (koji je barem takvoj karizmi bio najbliži), ni Maine ni Kelsen, ni Commons ni Keynes, ni, recimo, Barone, Schumpeter ili Schmoller, odnosno Pirenne – nisu u tome smislu mogli izravno i do kraja poslužiti dvadesetostoljetnim političkim znanstvenicima. Iako su na njih utjecali.

Njima se moglo inspirirati. Dvadesetostoljetna "politika" i politologija imale su u prvoj polovini i sredinom XX. stoljeća npr. Laskija, dijelom Duvergera, MacIvera, Merriama, Innisa, Friedricha, Sabinea, Catlina, Macphersona, Lasswella<sup>5</sup>, ali nisu imale svoga, recimo,

---

legitimiranjem privatnoga vlasništva, čiju je formulaciju preuzeo izravno od Hobbesa, te u njegovu okviru osobito kapitala. Prirodno stanje mu je historijsko, a ne metodičko i metodološko kao kod Hobbesa. U pravoj prirodnoj idili nema novca ni robne razmjene koji su "pokvarili" moderno društvo. Doista, "prava" slika i prilika modernoga liberala od kojega "polazi" navodno i Rawls. Jer mu je Hobbes "kontroverzan". No ni Rawls u svojoj *Theory* ne ostaje na samo političkom, najuže shvaćenom. Samo politički liberalizam, bez razumijevanja privrede i društva, mora negdje već u svojoj osnovi biti – šupalj.

<sup>5</sup> Popis nije ni uravnotežen ni potpuno reprezentativan, a neke od autora svjesno smo malo nategnuto politološki prisvojili iz drugih disciplina. No to i druge društvene znanosti redovito čine, pa tako na primjer stari

Parsonsa ili nekog znanstvenika takvog kalibra i takve fundamentalno-razvojne orijentacije.<sup>6</sup> A napose te vrste utjecaja. Kakve su naši kolege u pravu, ekonomiji i sociologiji barem donekle imali. Osobito ne u drugoj polovini stoljeća, kad nastaje novo institucionalno i konvencionalno-paradigmatsko konsolidiranje političke znanosti širom svijeta. Rawls i Habermas na jednoj strani, a Wallerstein i Braudel (ili pak među politolozima nerazvikani, izrijekom politički i političko-ekonomski povjesničar Chaunu<sup>7</sup>) na drugoj obavljali su taj posao više za filozofiju i povijest, jednako povučene u sebe i u jednakom pokušaju svevažeg skoka od opće teorije do neposredne sveopće primjene. Ili obrnuto (iako na prvi pogled ili čak i izrijekom programatski bez takve dvostrane ambicije). U

---

politički ekonomist Weber postaje sociologom, politolog i politički ekonomist Hayek ekonomistom pa političkim teoretičarom. Ili pak današnji politolog Tullock ekonomistom, kao i pravnik Posner. No to samo pokazuje da granice među nama i nisu tako tvrde kako bi se većinom htjelo, da je njihovo prelaženje i bez traženja dopuštenja često nužno, a može biti i plodno (cf. Hirschman 1981).

<sup>6</sup> Parsonsov eventualni pandan Lasswell vodio je nešto drugačijim smjerom, često previše respektirajući Merriamovu involutivnu korekciju pravca razvoja američke političke znanosti. Stoga mu je stoga bliži Lazarsfeld.

<sup>7</sup> Cf. Chaunu (1977). Njegova je knjiga vjerojatno jedna od najboljih političkih povijesti unutar suvremene društveno-povijesne paradigme u tradiciji Pirenneove socijalne povijesti i škole francuskih Anala. Pierre Chaunu, jedan od slavnih predsjednika Francuske akademije političkih i moralnih znanosti te glavnih urednika *Revue des sciences politique et morale*, paradoksalno, ali u gore navedenom pogledu i sasvim logično, neusporedivo je poznatiji među historičarima i ekonomistima nego među politolozima.

politologiji pak, s vremenom, najraširenijom je postala “primjena” bez temeljne teorije koja bi se primjenjivala. Iako, iza svake “primjene” uvijek stoji neka teorija, osviještena ili ne.

Najburniji razvoj u tom razdoblju doživjela je ekonomija, koja je, na neoliberalno više puta obnavljanom smitjanskom naslijeđu, u društvenim znanostima u svakom pogledu preuzela mjesto političke ekonomije, ali i dijela kameralistike u ranijim političkim/državnim znanostima. Donekle čak i s ambicijom da društvenim znanostima nadomjesti zajedničku, opću teoriju. Slično Smit-hovu pothvatu, ali bez njegovih pretpostavki za pravi teorijski i istraživački uspjeh. Ekonomija se najviše razvila, i znanstveno i statusno, rješavajući na korigiranoj neoklasičnoj osnovi probleme velike ekonomske krize 1929. te probleme kasnije nove industrijske države i njezine ekonomske politike, nacionalne i vanjske. No dijelom i cijelog “Big governmenta”, velike mreže nositelja javnih politika državnih vlasti (osobito u Americi). Bez prave nove, izravno primjenjive i provjerljive, opće ili parcijalne teorijske paradigme ona je na novoj državnoj i korporacijskoj nacionalno-svjetskoj sceni djelovala kroz radikaliziranu opću neoliberalnu teoriju/ideologiju (s dva međusobno sukobljena liberalna svjetonazora) i kroz paralelne, njome tek inspirirane, teorije poslovanja i poslovnoga djelovanja. Nakon nove neoliberalne involucije 1970-ih čak i bez nekih izrazitijih makroekonomskih teorijskih ambicija.

2. Povlačeći se iz problemskog konteksta države i nacije, zahvaljujući nadašve velikoj paradigmatškoj involuciji koju su u Americi predvodili Merriam pa Almond, motivirani stanovitim manj-

kom politoloških empirijskih istraživanja (i državnih te komercijalnih narudžbi za takva istraživanja) – unatoč parcijalnom napretku koji je u političkoj znanosti i sociologiji uveo Easton – politologija se gotovo utopila u sociologiji i umalo ostala bez međunarodnih odnosa, političke ekonomije, političke sociologije i psihologije, osnova prava i javnog prava, javne uprave i javnih politika, a ostala je bez publicistike/novinarstva.<sup>8</sup> Da o političkoj filozofiji (odnosno odgovarajućoj političkoj teoriji) i političkoj povijesti i ne govorimo. Nešto se razvila politologija demokratskih izbora i političkih stranaka, ali na jedan metodologijski osiromašen način. Najizrazitiji bio je razvoj međunarodnih političkih odnosa kao poddisci-

<sup>8</sup> Međunarodni odnosi paralelno su stoga razvijani i kao posebno međuznanstveno područje. Upravne znanosti kao sljednice stare kameralistike pokušale su, i dugo uspijevale, razvijati slično takvo područje, formirajući i svojevrsnu upravnu tendenciju u studiju i istraživanju javnih politika. U manjoj mjeri slično se događalo i s teorijom sustava. Politička ekonomija bila je jedno vrijeme mjestimice podređenim ogrankom ekonomske teorije i međunarodnih odnosa. Publicistika se u Austriji, Švicarskoj i Njemačkoj dosta dugo održavala kao stručna enklava u starom obliku, ali bez staroga znanstvenog konteksta. Nešto slično ranijoj ekonomiji kao izvanznanstvenom stručno/iskustvenom području pored i izvan nekadašnjih državnih znanosti i njihove političke ekonomije, ili kao posebnom potpodručju unutar političko-ekonomske znanosti (Cf. Commons 1957; Toronto University 1980).

Većinom odvojeno razvijao se poseban sustav ideološki, doktrinarno i dnevno-politički impregniranih društvenih znanosti u zemljama realnoga socijalizma. U njemu nije bilo mjesta za akademsku političku znanost. Do pojave Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu 1962. godine (Cf. Prpić 2002).

pline/grane, ali kroz pojednostavljujuću “emancipaciju” od međunarodnog prava (i jurisprudencije koja je tradicionalno stajala iza njega) oni su zadugo izgubili bilo kakvu teorijsku osnovu i osjećaj potrebe za njom, te su se dugo kretali u zapravo publicističkim okvirima.

Nenalaženje integrirane vlastite fundamentalne teorije kad već nije bilo jednoznačno zajedničke društvene, gubljenje organske veze mreže grana političke znanosti s političkom filozofijom ili političkom teorijom koja bi je prirodno dijelom zamijenila, odustajanje od države i nacije kao svojih problemskih područja te nadasve izostanak razvoja političke znanosti kao znanosti upravo novonastalog globalnoga svijeta – bacili su politologiju u drugu ligu društvenih znanosti. U XX. stoljeću, osobito u njegovoj drugoj polovini, niti jedan egzistencijalni ili barem krucijalni problem svijeta nisu rješavali nadasve politolozi. Uz nekoliko velikih iznimaka koje samo potvrđuju to žalosno pravilo, poput Friedricha o totalitarizmu, denacifikaciji i njemačkom ustavu, Hayeka o krizi 1929., totalitarizmu, centralno-planskom sustavu i slobodno-tržišnom poretku, Arendt o totalitarizmu ukorijenjenom u Modernu, možda donekle i Lowija (1969) u najavi velike promjene političke paradigme 1970-ih. Ovisno o kriteriju našli bismo vjerojatno još ponekoga. No to ne bi promijenilo konstataciju da je riječ tek o iznimkama, a ne naprosto o vrhovima politoloških znanstvenih trendova.

A sve te iznimke karakterizira to da su njihovi protagonisti bili formirani ili u starim političkim znanostima, ili u cjelini društvenih, pa i humanističkih znanosti, ili su pak bili prominentni istraživači u više od jedne društvene znanosti. (I za novije velike autore, obrazovane u novoj političkoj znanosti, vrijedi da su



uspješniji ukoliko vladaju s više grana svoje znanosti, uključujući pouzdano teorijsko-metodologijsko utemeljenje.) Nitko od njih nije mislio da može bez temeljne društvene i političke teorije. No ni bez jasne komplementarne orijentacije na empirijsku primjenu. S izraženim osjećajem za važnost usmjerenosti na rješavanje problema, bez obzira na to na kojoj se teorijskoj i znanstvenoj razini oni pojavljivali.

To vrijedi i za naoko jasno politološke probleme, poput problema UN-a i drugih međunarodnih ili regionalnih organizacija, saveza i državnih oblika, za probleme razvoja funkcija države, napose nacionalne države ili države-nacije, promjene oblika demokracije, pitanja rata i mira, denacifikacije, liberalizacije i demokratizacije, odnosa Istok-Zapad, odnosno globalizacije (Lowi 2001) i svjetske krize. Tek je djelomična iznimka rasprava o tranziciji (pa to ostavlja neugodno pitanje: nije li to bilo zato što se radilo o pretežito strategijski-ideološkom, a manje znanstvenome poslu?). Od nekad barem dijelom dominantne političke znanosti u ansamblu političkih i kameralnih znanosti donekle smo postali znanost (ili čak zbirka struka) koja još uvijek traži (ili koje traže) “svoju kućicu, svoju slobodicu” u ne više tako novoj društveno-znanstvenoj konstelaciji (Beckerath 1956).

Umjesto ponajprije veće i dalekometnije znanstvene uspješnosti, koje nema bez bolje fundamentalne i bolje razvojne teorije,<sup>9</sup> u nekim politološkim

<sup>9</sup> U oba standardna smisla. U smislu razvoja od fundamentalno teorijske do razvijene empirijske znanosti koja bi bila teorijski konkretizirana. Te u smislu politološki shvaćenog političkog, društvenog, kulturnog i ekonom-

granama i strukama bezglavo se traži pošto-poto veća stručna samostalnost – shvaćena kao osigurana izdvojenost. U takvom osiromašenom kontekstu umjesto velikih znanstvenih i stručnih problema biraju se što manji kako bi se našla niša u kojoj neće biti konkurencije drugih znanosti, grana i struka. Umjesto velike politologije kao velike i dominantne društvene znanosti (kao što su to dugo bili ekonomija i pravo, osobito stručno<sup>10</sup>), unatoč nastojanjima niza politoloških velikana,<sup>11</sup> dobivamo polito-

---

skog razvoja, kao i politološki utemeljenih i primijenjenih razvojnih strategija i politika koje ga vode i unapređuju.

<sup>10</sup> Za neke uvide u probleme pravne znanosti i struke zahvaljujem nadasve kolegi prof. dr. Ivanu Padjenu s FPZ-a Sveučilišta u Zagrebu. Za formativni uvid zahvalan sam *prof. emeritusu* FPZ-a dr. Anti Pažaninu i njegovoj pomoći u studentskom razumijevanju zahtjevne literature iz filozofije prava, napose Hegelove filozofije.

<sup>11</sup> Npr. Macpherson, Lasswell, kasniji Hayek, dijelom Aron, Dahl, Lindblom, dijelom Hirschman, Lowi, Ostrom, Finer, dijelom Bendix, Skocpol, Bobbio, Blondel, dijelom Bowles, Wildavsky, Lerner, Macridis, Heilbroner, Deutch, LaPalombara, dijelom Lipset i Voegelin, Lijphart, Leca, Le Goff, March, Morgenthau, Neuman, Pocock, Riker, Sartori, Rokkan, Skinner, Tullock. Naveo sam tek neke od meni bližih imena. Ne bih želio da netko pomisli kako nedovoljno cijenim protagoniste svoje znanosti. Samo mislim da su takvi asovi mogli i bolje. A da i mi možemo bolje. U Hrvatskoj u tom kontekstu možemo podsjetiti na “očeve utemeljitelje” obnove hrvatske politologije (i politologije na Istoku i Jugoistoku Europe uopće) u drugoj polovini XX. st.: doajene Sutlića (političko-filozofska antropologija i povijest filozofije), Smilagića (politička znanost i političke doktrine), Dragičevića (politička ekonomija), Županova (političko-ekonomska sociologija),

logiju kao gotovo sekundarnu društvenu znanost s komplementarnim umjesto stožernim društvenim strukama (sociologija je pak kontrapunkt pravu, s jako afirmiranim istraživanjima i teorija-

Šepića (politička povijest), Pusića (znanost o upravljanju); dugo na različite načine gostujuće Bobana (nacionalna povijest), Lovrenčića (europska povijest), Andrassyja, Iblera i Vukosa (međunarodno javno pravo), Mratovića (komparativni upravni sustavi); utemeljitelje pojedinih grana i ogranaka Pažanina i Rodina (politička i socijalna filozofija), Babića (američka politička teorija i politička znanost), Bilandžića (recentna nacionalna politička povijest), Prpića (politička znanost i država), Posavca (antička filozofija i teorija institucija), Baletića (politička ekonomija i teorija ekonomske politike), Deren-Antoljak (američka politika, suvremeni politički sustavi, manjine), Perko-Šeparović (javni menadžment, teorija organizacije, lokalna samouprava), Vukadinovića (međunarodni politički odnosi), Pavića (politička geografija i geopolitika), Novosela (metode empirijskih političkih istraživanja i komunikologija), Mirića (interesne grupe i osnove politike), Leroćića (teorije federalizma i izgradnje nacije), Brkljačića (politička ekonomija socijalizma), Miletu (novčarstvo), G. Vlačić (Kominternu), Šibera (politička psihologija i javno mnijenje); a danas na Lalovića (politička teorija, povijest političkih ideja, teorija države i političkih sustava), Padjena (teorija prava, javno, medijsko, hrvatsko i međunarodno pravo), I. Grdešića (politički sustav, političko odlučivanje i *policy*-analiza), Jantola (teorija javnosti), Zakošek (političke stranke, politički sustav), M. Kasapović (teorija savjeta, komparativni izborni i stranački sustavi), Grubišu (europske integracije i europska politika), Vujčića (politička kultura), Brkića (međunarodna politička ekonomija), Dubravice (politička povijest i rat), L. Kardum (povijest svjetskih ratova), te na niz nešto mlađih kolega koji su se već šire afirmirali, poput Petaka (javne politike, javni izbor, federalizam), Kurelića (politička filozofija i europska politička

ma, osobito onima “srednjeg dometa”, a praktički bez čvrsto profiliranih struka).

*Društvene znanosti i politička znanost, javne politike i politika*

3. Pa ima li uopće politologija/politička znanost kakvu prednost spram drugih društvenih znanosti? Osvjedočeno ima. Ona ima svoje specifično (iako teorijski i metodologijski nedostatno utemeljeno i razrađeno) istraživačko polje koje

misao), Cipeka (politička povijest i povijest političke misli), Cvrtila (geopolitika i nacionalna sigurnost), Tatalovića (nacionalna sigurnost i manjine), Šalaja (političko obrazovanje), Kursara (javni izbor i osnove politike), A. Matan (aspekti političke teorije), E. Kulenovića (ljudska prava), a sada već i brojnih drugih koje nisam uspio spomenuti.

Upravo u Dubrovniku na Konferenciji IP-SA-e našim uglednim svjetskim kolegama iznimno se uspješno predstavio niz mladih doktoranada politologije zainteresiranih za javne politike. Po mom sudu, među referentima osobito mr. Marko Grdešić, mr. Ana Petek, mr. Krešo Petković, mr. Sanja Badanjak, mr. Viktor Koska te mr. Ivo Radković, značajki kontekstuiranim i naciljanim pitanjima. No i neki nepolitolozi koji žele kod nas doktorirati, poput kolegice Marine Škrabalo, koja je imala niz zapaženih intervencija iz publike. Oni su pokazali da su se razvijali u jednoj znanstvenoj i obrazovnoj zajednici s dugogodišnjom tradicijom visokih svjetskih standarda. Simpatično je domaćim politološkim ušima morao odjeknuti nikako samo kurtoazan usklik američkog profesora Huga Millera: “Pa oni se ne razlikuju od mojih doktoranada u Americi!” Ili, još uvjerljivije, tiho pitanje glavne urednice *International Political Science Review* prof. Galligan: “A vi ste ovamo doveli sve najbolje doktorande koje imate?” Ne znam jesam li je uspio uvjeriti da je u Zagrebu ostalo barem još toliko njihovih izvršnih vršnjaka koje javne politike, nažalost, ne zanimaju toliko da bi ovom prigodom došli u Dubrovnik.

omeđuju ono političko i moderna politička/političko-ekonomska zajednica (Common-Wealth) kao i njezino međunarodno mnoštvo – te svijet kao zajednica. U tom okviru ona ima privilegiran pristup političkim procesima, političkim institucijama i političkom djelovanju, a nadasve političkoj moći i državnoj vlasti kao nužnim višestrukim posrednicima svih drugih društvenih moći. U svim modernim slučajevima znanstveno polje politologije barem je konstitutivni, utemeljujući okvir slobode i razvoja. A, na paradoksalan način, svojevrsan je filter djelovanja čak i prirodnih sila. Politička znanost ima i jasan dvostruki fokus: i na politiku i na društvo, odnosno na cijeli socijetalni okvir na koji se politika i politike odnose, kao što iz njega i izviru.

Osim toga ona ima i interioriziranu gransku političko-znanstvenu strukturu kojoj u drugim društvenim znanostima nema pandana. Izvorno, ona je preuzeta iz cjeline strukture političkih/državnih znanosti, komprimirana i na novi način razvijena u po intenciji novoj integralnoj političkoj znanosti kao jednoj od društvenih znanosti. Ali je i naknadno specifično politološki razvijena, s nekim potpuno novim granama i ograncima. Dijelom su te grane preuzete i politološki transformirane iz drugih društvenih i humanističkih znanosti. A dijelom su to potpuno nove politologijske grane i ogranci, poput međunarodnih političkih odnosa, političke kulture, političkog razvoja,<sup>12</sup> političkog ponašanja, političke

<sup>12</sup> Politička kultura i politički razvoj jedina su područja političke znanosti na kojima je Almondova škola postigla nedvojbene uspjehe. Na ovom drugom, doduše, uza značajnu pomoć historičara. Kao što su na prvom nedvojbeno barem inspirativni bili sociolozi i antropolozi. Pristojno bi to bilo priznati makar i naknadno (Strpić 1998).

komunikacije te ovdje nam osobito zanimljive politike razvoja (Strpić 1998).

Karakteristično je da se te grane empirijski provjerljivo afirmiraju kao takve, utoliko više ukoliko više:

1. uz izoštreno gransko profiliranje svaka metodički i metodološki djeluje kao politologija u malom, odnosno:
2. ukoliko su, paralelno što oštrijem profiliranju, više i intenzivnije umrežene s ostalim granama političke znanosti.

Zadovoljavajući ta dva uvjeta, politologijsko profiliranje i politologijsko (a zatim i dodatno društveno-znanstveno te humanističko-znanstveno) umreženje, grane političke znanosti povećavaju i svoju istraživačku uspješnost i svoju profesionalnu specifičnost i upotrebljivost. Ili obratno. Htijući biti potpuno neovisne “politologijice” umjesto jasno specifičnih, ali integralnih dijelova jedne velike političke znanosti, one mogu neosjetno i izgubiti znanstveni status pa postati stručnim “specijalizacijama” bez pravih znanstvenih osnova i ambicija. A onda i bez pravih znanstvenih rezultata.

Upravo te strukturalne prednosti, ali i opasnosti politologije znače da se velike uloge političke znanosti mogu ponovo dogoditi i, čak, osviještenim strateškim istraživačkim djelovanjem – zadobiti. No i definitivno izgubiti. Hoće li se što od toga i kada ponovo desiti, ovisit će i o veličini i vrsti neriješenih problema pred kojima će se ljudska društva i njihove političke zajednice zateći u bliskoj budućnosti. No nadasve o našem strateškom izboru pred kojim se stalno nalazimo. Znanstveno izrasti dostojno izazovu velikih društvenih i znanstvenih problema koje treba riješiti. Ili se pak, neumjesno i nepotrebno, kontraproduktivno imitirajući neke tendencije u pra-

vu i ekonomiji, umanjiti po načelu “bolje prvi u selu nego drugi u gradu”. I postati pomoćnom radnom snagom današnjih velikih društvenih znanosti – i, dakako, nadasve političkih i korporacijskih moćnika. U konačnici, na štetu i politike i korporacija. I svoju vlastitu.

Sve ovisi i o tome koliko će društvene znanosti i politička znanost kao jedna od njih same (i zajedno s humanističkim i drugim znanostima) razumjeti da se bez njihova zajedničkog, ali i posebnog inovativnog doprinosa (a on s različitim problemskim težištima i ravnotežama u različitim istraživačkim slučajevima znači i specifično prednjačenje svake pojedine među njima) gotovo niti jedan od tih problema ne može djelatno riješiti. Ovisi ponajviše o tome hoćemo li mi sami biti u stanju odlučiti da svoja istraživanja strategijski usmjerimo na rješavanje velikih i najvećih problema koje uopće možemo rješavati, okupljajući i usklađujući suradnju svih znanstvenih snaga koje problemi zahtijevaju. Doduše, to na koncu moraju shvatiti i društva, državne vlasti, korporacije, naručitelji istraživačkih i razvojnih projekata.

U samoj političkoj znanosti (ali i u društvenim znanostima u cjelini, pa i u znanosti i u društvu uopće) taj teret u konačnici mora pasti na javne politike. Ne zato što bismo si mi koji se njima znanstveno iz različitih politoloških kutova bavimo nadobudno htjeli naprtiti taj teret i, možda, oteti ga drugim pretendentima. Nego zato što će on pasti na nas htjeli mi to ili ne. Nema drugih koji bi ga mogli i htjeli znanstveno ponijeti i anticipirati u njegovoj cjelini. Bez naših znanstvenih anticipacija i razvojnih projekcija taj će teret nenadano u nekom kriznom trenutku pasti na praktičnu politiku, na praktičnu privredu, na živote

cijelih društava, pa možda i na civilizaciju kakvu danas poznajemo. I onda će nam opet dopasti da se s njim izborimo kako već u tome času budemo sami znali i umjeli. A možda se upravo to, upravo sada, i događa. Upravo dok o tome razgovaramo.<sup>13</sup>

#### *Istraživački izabirati najveće probleme*

4. A ipak, vrlo se teško odlučujemo prihvatiti taj teret kao vlastiti. I u političkoj znanosti u cjelini i u javnim politikama napose. Radije ga vidimo kao tuđi. U izvana zadanom kontekstu mi ćemo već znati politologijski razraditi političke konzekvencije i javnopolitičke procedure. Taj bi komotni stav možda bio i dobar, jer ne bi ultimativno tražio velike promjene u našoj znanosti (koje su obično malo kome drage ako nisu do kraja nužne) kad bi prethodne probleme mogao riješiti netko drugi. No, ponovno, nema toga drugoga. U “prijevodima” drugih struka i znanosti isti se problemi ili postavljaju neadekvatno mogućnostima njihova javnopolitičkoga rješavanja ili se i kod njih potpuno ili djelomice izbjegavaju, ostavljeni nekome trećem. Nepoznatom, pa i nepostojećem trećem.

Upozoravao sam na taj sindrom prije desetak godina, vezano uz probleme koje pred nas postavlja globalizacija, na simpoziju u Varšavi prigodom osnivanja CEPSE-e (Strpić 1999). U istom kontekstu na isti je sindrom još određenije ukazao tadašnji predsjednik IPSA-e Theodor Lowi na njezinu kasnijem svjetskom kongresu (Lowi 2001). No on je, možda i stoga što sam nikada nije bio politički ekonomist (iako je političku ekonomiju znao koristiti), a bio je impresioniran svemoćnom nemoći ekonomske znano-

<sup>13</sup> Na Konferenciji IPSA-e u Dubrovniku 13-15. 6. 2008.

sti da sama izađe na kraj s kompleksnom globalizacijom, prevelik teret stavio na političku ekonomiju kao onu granu političke znanosti koja najbolje razumije svjetski razvoj. Nadasve u sprezi nacionalnog, međunarodnog i globalnog razvoja. Taj posao ipak mora obavljati no-vointegrirana politička znanost u cjelini, preko svih svojih grana. Možda tek s nekom vrstom operativnoga istraživačkoga težišta na sprezi političke teorije, političke ekonomije i nadasve javnih politika (cf. Lowi 1964). No i u suradnji s drugim znanostima. Napose s društvenim i nekima od humanističkih.

Da bismo to mogli, moramo se riješiti nekoliko redukcija koje su pogodile uspješnost našeg bavljenja politologijom u cjelini i javnim politikama napose. Pona- najprije redukcije na područje izbornog i upravnog odlučivanja. Ta redukcija javne politike potencijalno vraća u, od cjeline politologije odvojeno, potpodručje upravnih znanosti s nešto primijenjene systemske analize i teorije igara kroz javni izbor. A politologiju reducira na bavljenje demokracijom suženijom i od one šumpeterovske, bavljenje svedeno na istraživanje problema stranačkoga tržišta i javnopolitičke realizacije izbornih programa kao ponuđenih robnih paketa u tom suženom kontekstu. Rafinirano i formalizirano politološko razumijevanje procesa odlučivanja iznimno je vrijedno. No ono mora biti vezano uz teorijsko, analitičko, projektivno i strategijsko razumijevanje onoga o čemu se odlučuje. I u okviru čega i na temelju čega se odlučuje. Politološki shvaćeno upravljanje mora biti u funkciji javnopolitičkih strategija razvoja te političko-sistemskih okvira odlučivanja u državi i društvu. Na koncu, paradoksalno je (iako na svoj način logično) da orijentacija koja je pošla od izbacivanja države i nacije iz polja

politoloških problema bavljenja završi na ostatku ostataka države i politike kao onome jedinome čime bi se politologija uopće trebala i smjela baviti. I to na različite, ali u osnovi isključivo deliberacionističke načine.

Zatim, moramo se osloboditi ideologijske političke nostalgije za paradigmatom tendencijski karitativne redukcije javnih politika na brigu “za vojnike i majke” (Skocpol 1992). Umjesto aksiomatskog i apodiktičkog privatizacijskog uklona s kojim se pita samo za javne troškove i načine njihova sniženja, moramo se vratiti odnosu ukupno (privatno, društveno i politički) uloženog i dobivenog u vrednovanju javnopolitičkih projektnih opcija i scenarija s obzirom na njihov doprinos individualnom, grupnom, nacionalnom, regionalnom i svjetskom političkom i društvenom razvoju (uključujući i ekonomski) (Cf. Tausch 2007a).

Na koncu, neće biti velikog teorijskog i razvojnog, a ni javnopolitičkog pomaka, ako projekti na to usmjereni ne budu temeljeni fundamentalnom rekonstrukcijom politologije u cjelini te rekonstrukcijom naše grane i njezinih ogranaka napose. Nema “nefundamentalne” i “neteorijske” grane politologije za koju to ne bi vrijedilo. Ako i ima, onda je to grana neke politološke struke, a ne politologije kao znanosti. No nema ni tako opće političke teorije da ona ne bi trebala provjeru u nekoj politološkoj primjeni (ako ništa drugo, barem unutar teorijskoj), s nužnim i eventualno višestrukim posredovanjima sve do empirijskih istraživanja. Ako takve teorije i ima, to onda nije politička teorija, nego filozofija izvan okvira društvenih znanosti i, osobito, izvan političke znanosti. (Ona svakako može na svoj način biti korisna našoj političkoj filozofiji, ali

ne može i spadati u nju.) To je očito ne samo pregledom stanja naše temeljne teorije nego nadasve u svakom ozbiljnom projektu kojim nastojimo riješiti neki od aktualnih velikih političkih i javnopolitičkih problema suvremenoga svijeta. Za teoriju koja se može primjenjivati, kao i za empirijska istraživanja koja bi je primjenjivala, nužno je poznavanje cjeline politologije, ali i osnova svih društvenih i humanističkih znanosti. Pa i temelja znanosti u cjelini. S poznavanjem nezaobilaznih politologijskih sučeljavanja s njima – svima. Bez toga danas nema uspješnih istraživanja ni rješavanja velikih problema koji su pred nama.

No takve analitičke i projektivne vertikale moguće su samo ako dinamiziramo “arhitektoniku” političke teorije. Ili, prozaičnije, ako “statici” u političkoj analizi jasnije i masivnije pridodamo razvojnu “dinamiku”. To vrijedi i za naša empirijska istraživanja, koja nerijetko u svojoj longitudinalnosti tek “glume” dinamiku. Doista dinamička ona moraju postati tek kao projektivna.

## II. Svjetska kriza – jedan od najvećih akutnih problema

5. Bez takve emancipacije politologije i javnih politika u njoj neće se moći ni razumjeti ni riješiti problemi aktualnog radikaliziranja višedesetljetnog usporavanja i devijacija razvoja svjetske tržišne i demokratske jezgre. A s njom i svijeta u cjelini, unatoč nekim značajnim iznimkama. Oni čak neće biti ni ozbiljno postavljani. Ni na nacionalnoj i regionalnoj, ni na globalnoj razini, o kojoj je govorio Lowi. Na koncu, to je tragično potvrđeno i rezultatima dvaju kristolovski koncipiranih Bushovih mandata u Americi i svijetu.

Za svako realistično, makar i laičko, oko mi smo u svjetskoj političkoj i osobi-

to ekonomskoj krizi. Standardno ekonomistički gledano<sup>14</sup> pak, danas<sup>15</sup> postoje samo neke segmentarne krize. Recimo, krize na tržištima nafte i nekretnina, koje uzrokuju prave revolucije cijena. Ili krize na financijskim i kreditnim tržištima. No cijene će se “vjerojatno smiriti”, “mjehurići” će se opet napuhati, financije sanirati, vlast promijeniti i sve će “najvjerojatnije” opet “biti u najboljem redu”. Po čisto ekonomskoj logici, unutar etablirane ekonomske doktrine, velike krize zapravo ne bi smjelo i ne bi moglo biti. Osim u slučaju stjecaja više linija katastrofalnih javnopolitičkih pogrešaka. Pa se zaključuje (već i na prvi pogled inkonkluzivno) da je u pravom smislu te riječi i nema. Uvijek ima samo “kratkoročnih fluktuacija” tek dijelom ekonomski izazvanih. Ili pak ima dugoročnijih “prilagodbi” u pravilu uzrokovanih izvanekonomske čimbenicima stanja.

<sup>14</sup> Zbog ekonomističkog zanemarivanja analize cikličkih kriza javlja se sve veći broj pokušaja nekonvencionalnih i neekonomskih objašnjenja: cf. npr. Benoit Mandelbrot & Richard L. Hudson (2004), “The (Mis)Behavior of Markets: A Fractal View of Risk, Ruin, and Reward”, New York, Basic Books.

<sup>15</sup> Riječ je o sredini lipnja 2008. Tijekom ljeta i početkom jeseni dogodio se najbrži paradigmatički pomak (barem u vladajućem svjetonazoru ako ne i u teoriji) koji su danas živuće generacije uopće iskusile. Osim najdugovječnijih među nama, koji se možda još sjećaju tridesetih godina prošloga stoljeća. Doista je bilo šokantno još i ne stići izraditi članak na temelju izgovorenih teza, a već su se sve njihove tvrdnje ne samo empirijski potvrdile – nego su postale rutinom svakodnevnih novinskih naslova. U samo dva ili tri mjeseca sve ono što je bilo pravi politički, pa i politološki, ali osobito ekonomistički tabu – postalo je takorekuć općim mjestom koje ne treba ni dokazivati.

No ako su izvanekonomske čimbenici tako utjecajni, onda bi bilo logično početi ih sustavno ekonomski (i ne samo ekonomski) unaprijed računavati u razvojne modele i projekcije na osnovi njih. I, konzekventno, trebalo bi putove izlaska iz krize početi tražiti u djelovanjima – nadasve javnopolitičkim – na cijelom socijalnom prostoru. To ne mogu ekonomisti, jer ne znaju, pa bolje da i ne pokušavaju. (Iako pokušavaju.) No možemo i morali bismo znati mi. Samo bismo se morali strateški, kao znanost, ili barem kao veći broj istraživača, na to odlučiti.

Inače će već duga aktualna politološka fasciniranost ekonomističkom metodologijom možda uskoro postati temeljnim predloškom bavljenja nečega što bismo mogli nazvati i političkom psihijatrijom.<sup>16</sup> Najneuspješnija znanost posljednje trećine stoljeća (mjereno njezinim vlastitim prijašnjim kriterijima) za politologiju je značajna po tome što je najprije kejnzijanski preuzela težište javnih politika. A zatim ih je neoliberalno polu-ukinula.

Ekonomizacija dijela politologije u nekim je njezinim segmentima i dobrodošla. Npr. u javnom izboru i drugim žanrovima ekonomske analize politike, u političkoj povijesti (P. Chaunu) i sl. Nju bi, međutim, morale pratiti i politologizacija, jurisprudencijalizacija i sociologizacija ekonomije. Ne radi balansa među društvenim znanostima, nego radi njihove suradnje i razvojnih rezultata koji u “veličanstvenoj izolaciji” svake od njih – redovito izostaju. A danas možemo kazati da već možda i tragično

izostaju. Koliko god odluke ne bile samo na nama, nego su dobrim dijelom na politici i ideologiji. No ni prilog društvenih znanstvenika aktualnom stanju nije ni pošto tako mali da bismo u svojoj neodlučivoj poziciji našli alibi. Najbitnije je, mislim, da bi taj doprinos mogao biti velik i pozitivan – a nije.

#### *Političko-ekonomski ciklusi i politička teorija ciklusa*

6. Tako priča o analizi aktualne krize nije doista priča o ekonomiji. Radi se nadasve o nama, politolozima. Sve ovisi o tome kakve probleme izabiremo za istraživanje i rješavanje. Možemo se ponašati i poput ekonomista, pa sužavati područje bavljenja svoje znanosti tako da ne možemo istraživački ni postaviti, ili čak ni doista registrirati ključne akutne probleme suvremenosti, a nekmoli ih rješavati. Tako vladajuća dijagnoza da velikih ekonomskih kriza više ne može biti implicira i konstataciju da ne može biti ni njihova cikličkoga ponavljanja. (Ono bi, uostalom, o, strahote!, uvijek sa sobom nosilo i opasnost predviđanja, pa stoga i neke vrste planiranja.) Otuda to nema smisla ni istraživati. A ako i ima, radi se o subverzivnim istraživanjima. Stoga su brojni vrsni i provjereni analitički instrumentariji prešutno bačeni u povijest. Tako je sa Schumpeterovim (1935, 1939), Imbertovim (1951, cf. Braudel 1992), Hayekovim (1925-1931), ali i s tek desetljeće starim i u danas akutnoj revoluciji cijena silno aktualnim, a praktički (vjerojatno na svoj način organizirano) jedva šire poznatim Hackett-Fisherovim (1998) istraživanjima i rezultatima. Krene li se jednom s tabu-temama i tabu-pristupima, nikad ne znate koga će i što sve tabuiziranje pogoditi. Na koncu pogađa svakoga, te invalidizira znanost i društvo u cjelini. Kad se pojavila Braudelova kompilacija takvih

<sup>16</sup> Razvoj takve doista nimalo suviše grane ili ogranka politologije mogao bi utemeljiti legalno dopustivo uživanje duhana na FPZ-u u Zagrebu i po novom antipušačkom zakonu.

istraživanja na engleskom jeziku, američki ekonomisti, ali ni mnogi historičari, u prvi čas nisu mogli povjerovati da je riječ o točnim podacima (Hacket-Fisher 1998: 5-8).

Ako se danas politička znanost, ili barem neki politički znanstvenik, odluči na istraživanje problematske cjeline aktualne krize, koja je po dominantnim procesima sigurno barem toliko politička koliko i ekonomska, socijalna i kulturna, naći će da su cikličke uzroke toga tipa procesa istraživači koje se smatra klasicima područja (makar tek historijski značajnim) registrirali kao kompleksne, a unutar toga i kao političke (npr. Schumpeter 1935 i 1939). Za razliku od Huntingtona (1991), koji je velike “valove” demokratizacije promatrao tek po analogiji s Mandelovim (1972) “dugim valovima” i Schumpeterovim “velikim poslovnim ciklusima”, ovaj potonji je političke, pa implicite i javnopolitičke uzroke ciklusa sustavno metodološki i metodički smatrao barem ravnopravnim onim čisto ekonomskim. Samo što one prve i druge nije istraživao, nego se kao ekonomist (iako je doktorirao u Beču kao politički ekonomist!) bavio trećima. Konstatirao je tek da su njihove u privredne procese “prevedene” posljedice ekonomski mjerljive. Jednako tako i posljedice ratova, pandemija, nacionalnih i međunarodnih zbivanja različitog tipa, klimatskih promjena te drugih “neekonomskih” ili “izvanekonomskih” fenomena.

Ovdje, dakako, moramo izostaviti ne male probleme toga “prevođenja” ako imamo ambicije da ono bude koliko-toliko egzaktno. No problemi izvođenja političkih uzrokovanja cikličkih konjunktura i kriza i unutar “čisto političkoga svijeta”, analognog hipotetskom ekonomskom – još su i veći. Kao ni eko-

nomski ciklusi (ekonomisti već osamdesetak godina marginaliziraju vlastite nalaze o tome) oni nisu uvijek nadasve kvantitativne ili kvantitativno izrazive prirode, nego traže i tzv. *gestalt*-analize (analize oblika). Izostavit ćemo ovdje, dakako, i to – čak i u mjeri u kojoj bi to sa stanovišta dosadašnjih rezultata bilo moguće. Nemamo za to prostora.<sup>17</sup> Možemo samo dati neke elemente tlocrta moguće analize složaja poznatih, ali najčešće nepovezanih indikacija.

U ekonomskoj znanosti, ali i u istraživanju javnih politika, najuobičajenije je u problemskom kontekstu ciklusa i kriza analizirati ekonomsku politiku. U cjelini ili samo u nekim segmentima. No čak se i od takve analize danas najčešće odustaje kada ona mora uključiti i analizu ciklusa. Smiju se, eventualno, istraživati samo krize. Pravilnosti njihova cikličkog ponavljanja – ne.

Nekad, dok se još priznavalo da postoje redoviti ciklusi kriza i konjunktura, smatralo se da je način izlaska iz jedne krize najvjerojatnije prva odrednica ulaska u sljedeću. I da je najava njezine dubine (Cf. Juglar, Hayek, Schumpeter).<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Vidi šire u: D. Strpić, (ed.) (2008).

<sup>18</sup> Tome suprotan stav izrazio je Paul Krugman (1998). Ne osobito uvjerljivo, jer mu argumentacija ide po marginalnim momentima teorija s kojima se ne slaže, a i dotiče samo “austrijsku” teoriju kriza. Pritom, po argumentaciji sudeći, misli samo na Misesa i Hayeka, odnosno na Wicksellov “kumulativni efekt”, iako zaključak širi i na Schumpetera (cf. i Strpić 1998: 100-108). Osim toga postkejnzijanska teorija koju zagovara, iako također marginalno, analitički zapravo ne govori načelno protiv tog argumenta. Druga je stvar što ona utemeljuje javnopolitičko djelovanje kojim se takvi realni ishodi ekonomskog i političko-ekonomskog razvoja po toj teoriji mogu spriječiti. Ako ih treba spreča-



Napominjem da su ti izlazi uvijek vrlo kompleksno i za našu temu indikativno strukturirani i dinamizirani te da su uvijek javnopolitički relativno jasno usmjereni (kao i upadanja u krizu). Ti “aspekti” većinom ispadaju iz ekonomske analize, čak i kod Schumpetera.<sup>19</sup> Takvo usmjerenje dugo se orijentiralo po jednoj pravilnosti koju ćemo nazvati “Commonsovim pravilom”, po slavnom američkom profesoru. Keynesov uzor iz američkog Madisona John Commons našao je da se u doba konjunktura javnopolitički, ekonomsko-politički, institucionalno i općenito svjetonazorski u pravilu razmišlja liberalno/konzervativno, neintervencionistički. A u doba krize na različite intervencionističke načine. Oba su načina dobra, ali svaki u svoje vrijeme. (Nobelova nagrada za ekonomiju 2007. dobivena je za matematičku formalizaciju po prilici takvog komonsovskog stava.)<sup>20</sup>

---

vati, argument o njima je zapravo – iako tek posredno – potvrđen, a ne oboren. Dodajmo ovdje da je Wicksellove doprinose u nas prvi sustavno predstavio Zdravko Petak (1998).

<sup>19</sup> No Schumpeter je to izriječom činio da bi dobio od drugih društvenih i političkih uzroka različite ekonomske uzroke cikličkoga kretanja, a ne zato što bi ih smatrao jedinim, ili čak najvažnijim (Schumpeter 1939).

<sup>20</sup> Dobili su je Leonid Hurwicz, Eric S. Maskin i Roger B. Myerson za razvoj ideje “dizajniranja mehanizma alokacije resursa” u centraliziranim i decentraliziranim uvjetima, primjenjive u svim javnim politikama, ne samo u ekonomskoj, te na privrednim i političkim tržištima. Model je razvijen iz davnih Hurwiczovih radova (Hurwicz 1960, 1973). Švedska kraljevska akademija znanosti već više godina (cf. Allais 2001) njuši neku promjenu smjera iz kog vjetar puše: ovo je bio najpogodniji signal njezine opet neutralne pozicije – nakon što je godinama tu nagradu dodjeljivala praktički svakom uglednijem profesoru

Jedan od najvažnijih slabo uočavanih problema javnopolitičkih svjetonazora 1929-1972-2008. osamdeset je godina dobrim dijelom u tome da državni intervencionizam ili antiintervencionizam zagovaraju potpuno neovisno o cikličkoj dinamici svjetskog razvoja i nacionalnih političkih i ekonomskih razvoja (uključujući tehnološki, komunikacijski, kulturni i društveni razvoj). Uvijek je u pitanju “ili-ili” logika. Ne najmanje zato što iz isključivosti etabliranja ovoga ili onoga svjetonazorskoga stava proizlaze i drugačija etabliranja političke, društvene i korporacijske moći.

7. Američki Crni utorak 1929. bio je dijelom i posljedica takve javnopolitičke navade. Arhiliberalno-konzervativna politika, napose tvrda monetarna politika “zdravog” novca, bacila je Ameriku puno dublje u krizu. Promjena na New Deal kao javnopolitički izlaz iz krize, već Hooverova, prije Roosevelta, nastala je koliko zbog ekonomske neodrživosti toliko i zbog socijalne i političke neizdrživosti te dubine, osobito nezaposlenosti sva tri proizvodna faktora. To je ono što piše u ekonomskim udžbenicima.

Tome bi politička i javnopolitička analiza morale dodati barem to da je sekvencijalni kontrapunkt političkog razvoja s preneglim skokom s ratne privrede na tvrdi liberalni antiintervencionizam, kao i s izostankom svjetske ekspanzije u uvjetima druge industrijske revolucije, mogao također samo produžiti buduću krizu. Za razliku od javno-

---

ru ekonomije iz Chicaga, jednom po jednom. Ili je možda riječ o “nosu” švedske centralne banke, koja sponzorira tu posebnu nagradu, jer Nobel nije mario za društvene znanosti baš kao ni za matematiku, pa ni njegova fondacija nema za nju raspoloživih sredstava.

političke orijentacije nakon II. svjetskog rata, koja se prirodno nastavila na njudilovske svestrane javnopolitičke osnove i ratnu privredu neovisno o svjetonazorskim smjenama na političkoj vlasti. Stoga je američka, a s njom i svjetska privreda, prihvativši takvu javnopolitičku orijentaciju, doživjela dug i strm uzlet sve do 1970. A svjetski politički poredak silnu demokratsku ekspanziju i novo nekolonijalno oblikovanje. Iako u sličnim uvjetima, sekvencijalni kontrapunkt političkog razvoja bio je trajno obratno postavljen u odnosu na 1920-e, pa su i rezultati političkog i ekonomskog razvoja bili sasvim drugačiji.

Nadalje, New Deal, ratna privreda i rečeni poratni sekvencijalni kontrapunkt razvoja uspostavili su mrežu političkih, ekonomskih i društvenih institucija i institucionalnih aranžmana koji su stalno re-generirali visoke stope rasta. I oblik razvoja koji je visoka očekivanja učinio fokalnom točkom privredne, društvene i političke kulture. Nadasve u Americi, ali ne samo u njoj (Collins 2000). Tu bi se mrežu isplatilo iznova istražiti te je usporediti s današnjom. Po svemu sudeći, upravo je takva postreganovska mreža – ali sasvim osebujnoga tipa, nikada prije razvijenoga u povijesti – dovela do nekoliko nekontrolabilnih preklapajućih “mjehura” sasvim lokalnoga financijskoga prosperiteta koji već dugo, a posljednjih godinu dana više nego očito, pucaju i vode u strmoglavu krizu. Izvan financijske zone lokalnoga prosperiteta – u privredi, društvu i politici – pratila ju je kultura “doba smanjenih očekivanja” (Krugman 2002).

8. Suprotno od velike krize 1929., na rečeni način izazvane i prevladane, na koncu ovoga velikoga ciklusa koji može sasvim plauzibilno biti nazvan političko-ekonomskim, kriza 1972. nakon Vi-

jetnama bila je plitka i slabog intenziteta – unatoč zlogukim neoliberalnim prognozama. No kako je veliki političko-ekonomski *boom* treće četvrtine XX. stoljeća izobičajio krize, i takva je bila dostatna da se državna intervencija (a s njom i određeni tip javnih politika na osnovi kejnzijanske doktrine) proglašati krivom za naglo razvojno usporavanje od kakvoga se svijet odvikao. Zaboravljajući na pouke 1929. i na opisanu provjeru Commonsova cikličkog pravila (Commons 1990), državne su vlasti sada ponovo intervenirale neoliberalno. I, za razliku od 1929., sve dosad ostale pri tom tipu intervencije. Barem kad je riječ o središnjoj vlasti i o paradigmatičkim područjima i načinima interveniranja. Neoliberalna intervencija s osebujnim neoliberalnim, svjesno uneravnateženim Big Governmentom donijela je dotad neviđeno produljenje stagflacijske osnove razvoja.

Čak i uz izgradnju brojnih globalističkih i privatizacijskih amortizera efekata usporenog razvoja svjetskih metropola kroz već trećinu stoljeća. Ni znanstveno-tehnološki, ni informatički ni komunikacijska revolucija – civilizacijski možda bez pravoga pandana nakon neolitske – nisu uspjele na dulje ubrzati razvoj ovako tržišno, politički i međunarodno organiziranog svjetskog poretka i nacionalnih poredaka. Šumpeterovski ekonomski dio logike razvoja, s ekonomskim poduzetničkim inovacijama u svome središtu, očito više nije dovoljan.<sup>21</sup> Razvoj sada očito ima neka društvena, politička i javnopolitič-

<sup>21</sup> Dapače, opće razvojno ozračje sada je takvo da se, suprotno Schumpeteru i vjerojatno baš htijući istaknuti tu protimbu, čak i inovacije mogu ekonomski proglašavati generatorom kriznih tendencija (Cf. Nicholas 2008)!

ka “sidra za oluju” koja mu ne dopuštaju uzlet i ubrzavanje. Ta sidra vjerojatno i ne mogu sva biti detektirana ekonomski, nego samo politološki. I unutar fundamentalnog politološkog pristupa – funkcionalno nadasve političko-ekonomski i javnopolitički.

Ako je klasični državno-intervencionistički izlaz iz krize 1929. doista nakon četrdesetak godina izazvao plitku krizu dugoga trajanja, moramo se upitati kakvu će krizu upravo po negdašnjim liberalnim teorijskim uvidima ovih i neposredno predstojećih dana izazvati neoliberalni pokušaj izlaska iz krize 1972. i neoliberalno organizirana stagnacija nakon njega? U aktualnoj svjetskoj revoluciji cijena počinjemo svjedočiti ishodu toga velikog neoliberalnog eksperimenta čiji će se rezultati vjerojatno konačno pokazati u 2010-ima (Hackett-Fisher 1998), ali se već počinju pokazivati posljednjih godinu dana (računajući od početka ljeta 2008).

### **III. Politička teorija ciklusa, javnopolitički projekti uzleta i revolucija cijena (2010...?)**

9. Ponovit ćemo ovdje da je po svesmu dosad viđenom teško očekivati neki spontani *take off* rostovljevskega tipa. On je puno vjerojatniji na osnovi nekog javnopolitičkog projekta političke i socijalne (pa i ekonomske) transformacije za razvoj. Također, on može smjerati samo harmoniziranim razvojnim strategijama u segmentima svih javnih politika. (Ako je u njima uzrok krize, vjerojatno je i izlaz.) Odnosno jedinstvenoj razvojnoj politici i razvojnoj političkoj znanosti kao osnovi zajedničke transformacije načina vladanja i načina poslovanja u svijetu. U suradnji s ostalim znanostima i profesijama, dakako.

Dosad su to, rekao bih, najjasnije prihvatila biračka tijela u svijetu koja se i izvan oštrijih ekonomsko-kriznih razdoblja izrazito opredjeljuju za razvojno uvjerljive programske političke ponude. Kad ih ima. Teže ide s izabranim vladama. No kako smo dosad vidjeli, nije lako ni u znanostima. Kod nas, kako je poznato, za razliku od politike pravo ima uvijek manjina. Samo se dugo ne zna koja. Ja tipujem na kolege poput Hackett-Fishera. Tko bi rekao da je riječ o jednom historičaru, ekonomski tek zainteresiranom?! Takvi i nama politolozi, napose nama koji se bavimo političkom teorijom, političkom ekonomijom, političkom poviješću, političkim razvojem i javnim politikama – otvaraju put nade.

10. U toj nadi, na nama je da istražujemo nadasve hrabro i ambiciozno. U skladu s težinom kriznih izazova koji nam prijete. Predvidivost realizacije otvorene alternative (prepustiti se krizi ili preduhitriti njezine ishode) ovisi ponajviše o točnosti dijagnoze aktualnog stanja u svjetskom političko-ekonomskom, pa i uže političkom razvoju.

Na temelju pristupa “rješavanjem problema” (*problem solving*) moguće su različite opcije na osnovi različite dinamičke uporabivosti i dubine/širine ukorjenjivanja teorijsko-analičkog instrumentarija koji praktički automatski polučuje i različitu dubinu/razinu dijagnoze, ali i različitu disciplinarnu/multidisciplinarnu otvorenost/zatvorenost analize:

a) Na osnovi kombinirane standardne ekonomističke i politološke analitike zaključuje se da je u aktualnoj ekonomskoj i političkoj “krizi” kako se manifestirala do polovine 2008. riječ o uobičajenoj ekonomskoj fluktuaciji s

privremenim kriznim karakteristikama. (Nadasve financijskim.) Te o očekivanom zaoštavanju međunarodnih političkih i vojnih odnosa, na osnovi poznatih, nadasve američkih i ruskih strategija. Može se očekivati relativno brz oporavak na osnovi standardnih, ali masivnih monetarno-političkih i fiskalnih sekvencija javnopolitičkih mjera, te nastavka dosadašnjih globalizacijskih javnopolitičkih, političkih i poslovnih strategija. Uz stanovito moderiranje odnosa Amerike, ali i Rusije s ostatkom svijeta, na osnovi američkih predsjedničkih izbora i ruske sada već dobre globalne umreženosti te važnih naftnih resursa (Fukuyama 2008 i 2008a). No teško da standardna analitika danas može bitno pomoći.

b) Unutar drugog standardnog analitičkog aspekta mogla bi biti riječ o tek malo dubljoj krizi unutar oscilirajućega trenda nečega što bismo mogli nazvati dugim političkim ciklusima ili valovima demokratizacije i liberalizacije (Huntington 1991). Radikalne Bushove politike na tragu "sraza civilizacija" (Huntington 1993) u kombinaciji s prividno paradoksalnim deregulacijskim intervencionizmom liberalne države umjesto da cementiraju poziciju Amerike kao vrha svjetskog carstva (Polšek 2007; Solow 2008; Samuelson 2008a), dovele su do privremene erozije i američkog i svjetskog poretka. Očekivane američke i donekle svjetske javnopolitičke promjene u 2009. trebale bi vratiti mir američkom i svjetskom poretku. Pitanje je jedino s kojim razinama rasta, odnosno relativne stagnacije. To se pitanje neće dati podcijeniti.

c) Utoliko bi se moglo pokazati i da je riječ tek o koncu silazne faze jednog od ciklusa javnih politika (Colebatch 2006). Bilo bi pritom nadasve važno istraživati sinergiju *policy*-sadržaja koji se ciklički-

harmonizirano mijenjaju (po Keynesovu obrascu anticikličke politike) s obrnutom usmjerenosti ili pak obrnutim efektima. To što Colebatchova teorija donekle podsjeća na svojedobnu sovjetsku teoriju administrativnih ciklusa (Čobeljčić 1966) ne mora govoriti protiv njezine kvalitete i osobito njezine primjenjivosti. Ako jest primjenjiva, ona upućuje na neugodan, ali zato ništa manje stvaran kontekst paradoksalne svjetske globalizacijske rekonstitualizacije. Koja se mora istražiti fundamentalno politički i političko-ekonomski. Može li se deregulacijski fundamentalizam pokazati paradoksalnim okvirom novog voluntarističkog centralno-planskog poretka svoje vrste? On je svakako već prokazan kao uzrok silaznoga kreditnoga ciklusa (Marek 1995; Hayek 1925-1933).

d) Uvođenjem u igru standardne, desetljećima zapostavljane analize cikličkoga kretanja svjetske privrede, zaključuje se da se nalazimo na još jednom, zasad ne previše niskom "dnu" jednoga od poslovnih ciklusa (ili negdje oko njega). U recentnijoj terminologiji to bi bio ispuhani mjehur konjunktura nekretnina i već godinu dana upozoravajuća kriza investicijskog financiranja u Americi. Pitanje je, međutim, je li riječ samo o običnom Juglarovu ciklusu ili se pak radi o dnu "velikoga" Kondratjevljeva ciklusa, odnosno mandelovskoga "dugoga vala" (Schumpeter 1939; Mandel 1981). Ukoliko se respektira Sorosova "nova paradigma" analize financijske krize (Soros 2008; Cassidy 2008), u kojoj je riječ o kumulativnom efektu ispuhavanja ili pucanja više preklapajućih "mjehura" donedavne konjunktura, rezultati bi sugerirali upravo veliku recesiju tipa sličnog onoj 1929. ili čak opasnijeg. Samo što bi dijagnoza bila postavljena drugim kategorijalnim aparatom.

e) Riječ bi utoliko mogla biti i o uvođenju u novi ciklus revolucije cijena Hackett-Fischerova tipa (Hackett-Fischer 1998). To ćemo moći konačno ocijeniti tek za koju godinu. No već sada možemo kazati da se slijed podataka svjetskoga i napose američkoga razvoja posljednjih godina i desetljeća slaže s likovima nizova podataka Hackett-Fischerova shvaćanja “valova revolucija cijena” u svjetskoj povijesti. U tim valovima, nakon kriznih katarzi, kroz procese koje obilježuju revolucije cijena, dostižu se visoki civilizacijski “platoi” dugoročnih prosperiteta. Zasad ih stoga moramo barem uvjetno uključiti u razvojne scenarije koje treba u najmanju ruku alternativno držati na oku i biti stratejski i javnopolitički pripravan za njihovo eventualno realiziranje. Ako je val toga tipa krenuo, pravu revoluciju cijena (ili dno njezine predrevolucionarne krize) mogli bismo očekivati oko 2010. U posljednjih godinu-dvije iskusili smo tek njezin, pogrešnim javnim i poslovnim politikama izazvan, preuranjeni ogledni uzorak.

f) No već sada možemo s velikom sigurnošću ustvrditi da je u tim cikličkim kretanjima koja su evidentno na djelu – riječ o temeljno političkim i utoliko političko-ekonomskim i javnopolitičkim, a ne samo ekonomskim ciklusima (Strpić 1996). Već je dulje u opticaju i teorija o političkim ciklusima unutar svjetskoga sustava (Tausch 2007b; Wallerstein 1986), koju dinamika konstitutivno političkog u političko-ekonomskim ciklusima, osobito onima dugoga trajanja (Braudel 1992), mora uzimati u obzir.

U tom bi kontekstu moderna i suvremena ciklička kretanja – koja je još uvijek rutinski najlakše pratiti kroz ekonomske i neke socijalne podatke jer za to postoje razvijene metodologije – naša istraživanja trebala pratiti kroz promjene na više

paralelnih i komplementarnih razina. Na dinamiziranoj fundamentalnoj modernoj političkoj i političko-ekonomskoj razini regulativan je odnos promjena u svjetskome sustavu i promjena u funkcioniranju modernih država-nacija temeljnoga *polity*-tipa. Na razini stoljetnih trendova i velikih ciklusa regulativna je relacija promjena svjetskoga poretka i promjena nosivih razvojnih institucija i institucionalnih aranžmana država-nacija različitoga svjetskoga ranga, odnosno nosivih političkih i političko-ekonomskih procesa *polity-politics* tipa. Na razini u posljednje vrijeme prosječno desetogodišnjih ciklusa i njihovih povezanih sekvencija (npr. 1933-1948-1972; 1986-2008), i unutar te razine, regulativne su promjene cjeline javnih politika *policy-regulation* tipa. Javne politike dobivaju ovdje jasnu cikličku sinergiju djelovanja, u kombinaciji s “dubljim” segmentima političkih i ekonomskih, ali i društvenih i kulturnih procesa. Sve se te promjene mogu i moraju pratiti i kvalitativnom “*gestalt*-analizom”, ali i kvantitativnom analizom rezultata društvenog i političko-ekonomskog, pa i čisto političkog i javnopolitičkog razvoja. A ne samo ekonomskog (cf. Strpić ed. 2008).

Taj bi kontekst mogao sugerirati i da je riječ o jednoj od velikih socijalnih kriza Moderne, kakve u moderno doba nastupaju svakih 300-400 godina. No sada prvi put u visoko integriranome svijetu. Prema početnim manifestacijama od početka 1970-ih, takva zaoštrena kriza bila bi preuranjena s čisto ekonomskoga cikličkog stajališta. Barem u tolikom intenzitetu i razmjerima. No ona je – upornim radom svjetske politike i korporacija – radikalno produbljena u kontraproduktivnom, na svim analiziranim razinama uneravnotežujućem deregulacijskom trendu koji traje od

1980-ih i koji upravo završava konzervativno-fritrejderskim Bushovim Big Governmentom (cf. Strpić 2001; Costello 2008; Askari 2008b).

g) A možda smo i na potpuno ili gotovo novome terenu. Moderna je možda definitivno ili gotovo prošla. Imamo novu globaliziranu svjetsku korporacijsku privredu, nema više suverenih država-nacija, imamo novu znanstveno-tehnološkijsku osnovu proizvodne, privredne, društvene, kulturne i političke komunikacije. Kriza slijedi iz neprilagođenosti starog svjetskog sustava i njegovih politika toj novoj osnovi. Treba je istraživati u potpuno novim okvirima (npr. Mandelbrot & Hudson 2004; Taleb 2007). Osobno nisam sklon takvim procjenama, ali svakako više nismo *samo* na starome svjetskom i državno-nacionalnom tlu.

h) Na koncu, riječ je možda donekle o svemu tome, ali – dodatno – iz disfunkcija svjetskog i nacionalnih sustava možemo donekle pouzdano zaključiti da konstitutivne moderne osnove svjetskog sustava država-nacija već dulje vrijeme slabe, te da to slabljenje možda i dodatno produbljuje i političke i ekonomske momente krize. Pitanje je slabe li one sustavno, kao temeljni segment poretka, ili pak važne institucionalne, političke i privredne razine poretka ne respektiraju svoje moderne osnove, pa otuda poredak slabije funkcionira. Važno bi bilo razlučiti segmente uzrokovanja koji vode u tome smjeru i projektirati segmentarna i harmonizirana cjelovita javnopolitička razvojna djelovanja koja bi ih mogla suzbiti, kompenzirati i, eventualno, pospješiti razvoj elemenata nove ravnoteže na možda djelomice novoj (eventualno i nekoj postmodernoj), ali dobrim dijelom još uvijek najvjerojatnije modernoj osnovi (Cf. i Parsons 1991).

Skicirana teorija političko-ekonomskih ciklusa bitno je različita od uobičajenih shvaćanja poslovnih, ali i političkih ciklusa. Nije vezana samo za ekonomska tumačenja kretanja cijena ili za izbore i njihove javnopolitičke intervale. Ona pretpostavlja konstitutivnost političkoga i moderne države za moderno društvo i njegovu privredu. Iz toga izvedeno, ona ulogu javnih politika drži ključnom za razvoj privrede i društva, ali i same politike kao takve.

To mi se čini važnim pravcem strategije istraživanja koja može svestrano aktivirati cijelu politologiju. Čineći je razvojnom i istodobno fundamentalno i dinamički orijentiranom te usredotočenom na strategijske javne politike. Uz pomoć svih društvenih i nekih humanističkih znanosti. Ako je do rješavanja problema. No nisam uvjeren da će na tom pravcu već postignute rezultate moći slijediti i svjetska politika, a dijelom i mediji. Ili da će ih na osnovi njoj/njima ideološki, obrazovno i operativno prihvatljivih paradigmi moći slijediti brže nego što će tu liniju zaključivanja/događanja slijediti eskalacija krize. Kada bi ih barem znanost intenzivnije slijedila, i to bi već bilo nešto.

#### IV. Empirijski *Post scriptum*: Slijedi proto-model javnopolitičke “pete/sedme vlasti” i nova Magna Carta Libertatem

U pet mjeseci produkcije ovoga članka, računajući od mojih lipanjskih *Short Points*, kriza je znatno ubrzala – baš kao što sam i najavio. Najavljivali su je već dulje i ne tako malobrojni drugi autori, s različitih teorijskih i svjetonazorskih stajališta. Nemam ovdje sebi namjeru pripisivati nikakvu osobitu vidovitost. Pitanje na kojem i dalje inzistiram jest kako protumačiti njezine uzroke i u skladu s

tim kako znanstveno i politički projektirati izlazak iz nje. I kakav izlazak.

Slom Wall Streeta i američka predsjednička kampanja obilježili su naoko jednostavne odgovore na krizu. No jesen 2008. bit će jednoga dana vjerojatno ne samo školski ogledni primjer urušavanja jednog važnog dijela svjetskoga gospodarskog sustava u doba krize. Bit će to i primjer na kojem će brusiti zube istraživanja o načinima i brzini promjene paradigme mišljenja o društvu i njegovim političkim, privrednim i gospodarskim institucijama te o njihovim strategijama i instrumentima. Ne samo u smislu naoko ekspresne promjene paradigme, kako je ona pretežito izgledala u javnome mnijenju. Nego i u smislu težine i sporosti te promjene, kakva se politički i javnopolitički već počela pokazivati. A ekonomski ona se iskazuje i kao nazadovanje, ili barem kao potpuna nemogućnost brže javnopolitičke penetracije do silazne spirale sve kriznijih događaja u privredi i društvu.

Moje su dubrovačke, pomalo ipak "nepodobne", teze takorekuć preko noći gotovo postale nešto samorazumljivo. Sada su, dapače, za moj ukus i presamorasumljive. No politike koje se vode ili se preporučuju nisu se promijenile onoliko koliko se na prvi pogled čini.

Da, dogodila se ekspresna promjena paradigme. No kakve, zapravo? Ponajprije, počele su se javno priznavati dotad tabuizirane činjenice. Kriza, koja do ljeta nije bila "znanstveno moguća", sada je ipak znanstveno dopustiva. Najprije kao čisto financijska. Doista, teško je poreći kriznu ludost činjenice da je samo svjetsko tržište takozvanih "derivativa" po brzim procjenama početkom jeseni bilo "vrijedno" 596 bilijardi dolara?! Više od vrijednosti cjelokupne svjetske stvarne financijske imovine?! Zatim je

kriza priznata i kao kriza realne privrede. Ta je privreda nerijetko bila pukim privjeskom financijskog, političkog, vojnog, vanjskopolitičkog i ideološkog "privređivanja", pa nikako nije mogla izbjeći da se kriza ne prelije i u nju. A statistički podaci pokazuju da će se tek prelijevati. I to još dosta dugo, usprkos sanaciji bankarskog i investicijsko-kreditnog te osiguravajućeg sustava. Zatim je priznata i kriza reganovske "deregulacije". Najprije samo financijske (Fukuyama), ali ubrzo i opće. Na koncu, činjenice su pokazale da fundamentalistička neoliberalna "deregulacija" nije bila nikakav projekt "minimalne" države. Nego da i SAD, ne puno manje od EU-a, danas ima za sobom tridesetak godina intenzivne državne intervencije u privredu, s masivnim regulacijskim aparatom u koji je bio svjesno demodernizacijski uključen i danas stigmatizirani Wall Street. Taj je državni aparat "raspakirao" američku i svjetsku modernizaciju i pretočio je u djelomičnu demodernizaciju. On politički i privredno potpuno netransparentno stoji iza te tridesetogodišnje intervencije.

Intervencija je bila, potpuno uvjetno rečeno, "slobodno-tržišna" – ali je bila, a i dalje je, ipak intervencija. A uz to potpuno volontaristička. Centralnoplansko interno organiziranje i funkcioniranje kompanija u realnoj američkoj, ali i svjetskoj privredi (Campbell 1991), samo je druga strana te iste medalje. Kao što je i njihov logični, sad već dugoročni, pad rasta produktivnosti njezin neodvojivi dio (Strpić 2008c).

Temeljni uvid u dubinu prave dijagnoze američke i svjetske krize na ovoj je razini, iako možda ne sasvim hotimice, dao legendarni "Oracle", bivši šef Feda Alan Greenspan, u "priznanju" koje je iz njega iscijedio Capitol Hill. Wall Street je u ovom razdoblju dobio ključnu pri-

vredno-regulacijsku funkciju (Green-span 2008a). On je postao privatnom ekstenzijom državnih financija. Ne njihovo poprište, već njihovo središte. Ne Milton, nego čak David Friedman bio je neosobni guru takve strukture. Rizici i profiti postali su, međutim, sasvim neoliberalijanski, relativno izravno politički. Stoga su, kad dolaze od deregulatora, na prvi pogled začudni sanacijski potezi Busha i Pauelsona zapravo samo *policy-reteriranje* u jednom *de facto* izvršnom državnom resoru (u kojem je Bernanke-ov Fed zato samo sekundirao). Ti potezi nikako nisu radikalno “podržavljenje” investicijskog kreditiranja, osiguranja i reosiguranja. Oni su već bili strukturalno podržavljani, problem je kako ih opet reprivatizirati. Država je bila (i ne samo na taj način) privatizirana, nju treba re-podržaviti.

Na američkim predsjedničkim izborima Obama je dobio relativno jasan mandat za sve što bi trebalo učiniti. Za sanaciju i rekonstrukciju američke znanosti i obrazovanja. Za sanaciju i rekonstrukciju američke države. Za sanaciju i rekonstrukciju američke privrede. Za sanaciju i rekonstrukciju američkoga položaja i uloge u svijetu. Radi spasa Amerikanaca. Njihova poslovnog, radnog, zdravstvenog, socijalnog i hipotekarnog hendikepa. No taj je mandat ipak moguće vrlo različito tumačiti. Kako mu mandat bude tekao, a osobito ako izbori još jedan, različito će ga tumačiti i sam Obama.

Zasad je prilično jasno da je procijenio kako nema političkih mogućnosti za preradikalne obrate i da će najprije pokušati krenuti s prokušanih klintonovskih osnova. Vratiti deregulaciju korak natrag, izbjeći njezine previše očite ludosti, pružiti praktičnu pomoć ugroženoj američkoj privredi i društvu, za-

početi dugoročnu reizgradnju društva ulaganjem u ljudski i društveni kapital. To se može zaključiti po karakteru njegove “tranzicijske” ekipe (Chossudowsky 2008; *New York Times* 2008d), u kojoj opet Chicago vodi igru, samo je riječ o nekim drugim Čikažanima. Novi šef osoblja Bijele kuće Rahm Emanuel-Rambo upravo je tako procijenio predstojeći posao (Riley & Emanuel 2008). On “očekuje pragmatiku Bijelu kuću” od naredne godine, a smatra da su takvi i američki birači. I Obama kaže da će voditi “centrističku” politiku ni Velike ni Male državne vlasti, već vlasti koja će biti učinkovita u realizaciji mandata. Po prilici tako shvaćenog.

Pitanje je, međutim, hoće li mu kriza to dopustiti. Možda je izlazak iz nje moguć samo radikalnijim tumačenjem mandata koji su američki birači doista dali (Krugman 2008). Tako da radikalnost antikrizne terapije ovdje nije ideološke prirode, nego će do nje prije ili kasnije doći upravo iz pragmatikih razloga. Lista Obaminih prioriteta (*New York Times*, Nov. 6, 2008), čak i kada je svedena na najnužnije, mora zadrijeti dublje od jednostavnog pragmatikog postizanja nekoliko evidentnih javnopolitičkih ciljeva, istaknutih u izbornoj kampanji.

Ona sličiti prvim dvjema razinama našeg raspakiravanja segmenata krize na koncu trećega dijela ovoga članka. Možete se pokušati zadržati na njima, ali zadaće koje ste ondje postavili ne možete riješiti ako ne krenete dalje, razinu po razinu. Morate doći do strateške cjeline svih javnih politika kao razvojnih da biste uspješno riješili probleme svake od njih, ili već postignuta rješenja održali. I morate ići do temelja svoje moderne političke konstitucije – ako problemi idu iz toga temelja. Morate rekonstruirati svoju modernu državu (Lalović 2005,



2005a), ali i svijet takvih država, da biste rekonstruirali svoje moderno društvo i svoju modernu privredu. Tek ćete tako osloboditi i postmodernu u njima, koliko ga ima.

To je, prema ovdje izloženim uvidima, preduvjet postizanja pragmatičkih političkih ciljeva koje je postavila kampanja, a i preduvjet je odgovora na izazove krize ako ona ima razmjere i dubinu kakve smo ovdje skicirali. Preduvjet je, na koncu, ispunjenja očekivanja birača. Ma koliko se ta očekivanja odmah nakon izbora pokušavalo sniziti. Mislim da se Amerika s ovim izborima na novi način vratila svome dobu visokih očekivanja kao svojoj pravoj prirodi, svome identitetu. Doba smanjenih očekivanja možda je definitivno za nama, ma koliko tko bio pragmatičan (Collins 2000; Krugman 2002). Kada 20. siječnja slavljenički pohod u čast ostvarenoga dijela američkoga sna M. L. Kinga stigne pred Bijelu kuću, teško da će ga zadovoljiti išta manje od nove Magna Carte Libertatem. A ni kriza, mislim, neće biti “zadovoljna” manjim.

U iznuđenim okvirima, s teretom velikih izbornih obećanja, trebat će donositi krucijalne strateške političke odluke s malo presedana u novijoj američkoj povijesti. A možda i bez presedana uopće. Krizno i financijski više nego ikad stisnuta u naoko uzak izbor opcija, politika buduće američke Administracije morat će se oštro podijeliti na fundamentalno područje strateški razvojnog političkog odlučivanja i područje visoko kompetentnog vođenja strategijski zacrtanih javnih politika. Utoliko prije što se već sad upozorava da je od iracionalnosti tržišnoga fundamentalizma kakva se ove godine upravo rasprsnula na Wall Streetu veća još samo volontaristička iracionalnost samovoljnoga političkog

odlučivanja o privrednim i društvenim problemima. Često s porukom da ostaje beznadan izbor između dvije vrste iracionalnoga, da treće opcije nema. Od takve iracionalnosti spas se ipak može naći u demokratski, ali i meritokratski rekonstituiranoj državi. Ni “velikoj” ni “maloj”, već dorasloj problemima koje mora rješavati. Usmjerenoj upravo na tržišni, korporacijski, ali i na socijalni, kulturni, ekološki i znanstveni razvoj. Rast se neće moći vratiti bez transformacije na svim područjima života. Stoga se sada samo njihovim svestranim preoblikovanjem i razvojem može do rasta.

Takva razvojna država bit će moguća samo barem djelomičnim povratkom na izvore moderne američke političke tradicije, iznevjerene u podjednako protukonzervativnom kao i protudemokratskom deregulacijskom radikalizmu posljednjih desetljeća. No i korakom dalje u modernoj “diobi vlasti”. Klasičnoj modernoj diobi vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu baš je Amerika najodlučnije dodala i posebnu monetarnu vlast, koja odgovara društvenoj posebnosti privređivanja i gospodarenja na koju se odnosi. Građanski “prirodna” posebnost oružane i medijske vlasti pritom je tradicionalno razdijeljena na državni monopol jedne i društvenu slobodu druge. I na jednoj i na drugoj morat će osobito u Americi poraditi tko god došao na vlast. No već je dugo očito da se javne politike kao sve presudnija potreba moderne privrede i društva, te sve presudnija funkcija moderne države, moraju prije ili kasnije formirati kao osebujna peta ili sedma vlast. Ovisi o tome kako brojite. U kojoj će se to mjeri i kojom brzinom formirati kao novi ogranak državne vlasti, pitanje je. No sigurno je da će se radi uspješnog izlaska iz aktualne krize takav preustroj mora-

ti početi događati. Već sada prve vijesti o formiranju nove Administracije govore da se strateško i *policy*-ekipiranje vode odvojeno.

Nekoliko je tome već sada jasnih razloga. Razvojno loše vođene javne politike (a nikako “pohlepa” na burzi, koja se uvijek podrazumijeva) izravno su uvele u postojeću krizu. One moraju i izvesti iz nje. No to mogu jedino ako su vrhunski i cjelovito vođene. Cjelovito mogu biti vođene samo ako se njihovo vođenje osamostali slično primjeru monetarne politike. No u funkciji jasne razvojne strategije demokratske državne vlasti. No isto tako i s jasnim meritokratskim kompetencijama i samostalnošću, jer će samo najprofesionalnije vođenje biti dovoljno dobro i društveno/privredno legitimno. Na koncu, jedino će tako i poziv političara vratiti svoje državničko dostojanstvo. Demokratsko i strategijsko. Samo “sedma vlast” može trajno vratiti obraz prvoj i drugoj. (A možda i četvrtoj, petoj i šestoj!)

No uspješnost strategijske okosnice sinergijskog javnopolitičkog djelovanja ovisit će i o tome koliko će se ekonomska znanost, politička ekonomija i integrirana razvojno profilirana politička znanost uspjeti osloboditi dugogodišnjeg pranja mozga i slobodno istraživati krizu i izlaske iz nje. Te slobodno kritički provjeravati stare i ispitivati nove koncepte cikličkih kretanja i javnopolitičkih djelovanja na njih i u njima. Nastojanje da se dokaže da cikličke krize ne postoje ne smije biti važnije od njihova rješavanja kao aktualnog (ali i budućeg) problema. Hoće li u politologiji biti slično kao u ekonomiji? Je li važnije iznova dokazati da “država” nije i ne može biti “naš” problem nego pokazati kako razumjeti njezino ponovno invalidno, ali dominantno postavljanje spram privrede i

društva.<sup>22</sup> I kako u tom kontekstu strateški postaviti harmoniziranje javnih politika. Ako je moja teza točna, izbjegavanjem takvog kompleksnog politološkog pristupa gubimo mogućnost čak i promatranja, a nekmoli iskorištavanja potencijalnog sinergijskog djelovanja razvojno harmoniziranih javnih politika. A time, u praktičnoj politici, i u realnome razvoju, ubrzanoga uzleta iz svjetske krize. I umjesto toga u najboljem slučaju dobivamo nastavak života u nastavku “stabilizirane”, sad već gotovo polustoljetne relativne razvojne stagnacije.

Tada bi se na najžalosniji način mogla oboriti prognoza da će “ova financijska kriza kulminirati kao oproštajni domjenak za bihevioralne ekonomiste i druge koji su uveli sofisticiranu psihologiju u područje javnih politika” (Brooks 2008). Zahvaljujući i njima bušovski “manjak političke i javnopolitičke koherencije pogoršao je stvari” (*Wall Street Journal*, editorial, 2008c). I završio “potpunim neuspjehom državne vlasti da zaštiti svoje građane” (*New York Times*, edit., 2008b).

<sup>22</sup> “Povratak države” iz sredine osamdesetih znanstveno je kretanje koje je u glavnoj struji političke i drugih društvenih znanosti zadugo ostalo tek privremenim “skretanjem”. Ono se ipak nije dalo sasvim prigušiti. No nije se moglo ni razviti u uvjetima upravo represivne dominacije političkog, ideologijskog i znanstvenog establišmenta karbonarski začeto u Mont Pelerinu prije više od pola stoljeća. Cf. Strpić (1998), Hudson (2008), Liu (2008). Na putovima rastapanja ledenoga brijega aktualne krize, čiji se tek vrh pomolio u Wall Streetu posljednjih godinu dana, najvjerojatnije će se oformiti nova politika barem djelomične de-deregulacije koja će otvoriti potreban prostor istraživanjima moderne i aktualne države. Nadasve politološkim, ali ne samo politološkim.

## LITERATURA

- A. A. (1887) *Histoire de la Science Politique dans ses Rapport Avec la Morale*, by Paul Janet, Political Science Quarterly, Vol. 2, No 1, March, ed. by The Academy of Pol. Science, founded 1880.
- Akya, Chan (2008) *Pareto's Bazooka*, New York Times, Sep. 13
- Allais, Maurice (2001) *Fondements de la Dynamique Monetaire*, Editions Clement Juglar, Paris
- Almond, Gabriel (1988) *The Return to the State*, American Political Science Review, 3 (Sep.)
- Andrews, Edmund L. (2008) *Greenspan Concedes Error on Regulation*, NYT, Oct. 23
- Askari, Hossein & Nouredine Krichene (2008) *Central Banks need a Basel III*, Asian Times, Aug. 29
- ... (2008a) *Bernanke's unenviable legacy*, AT Nov. 7
- Baker, Peter (2008) *A Professor and a Banker Bury Old Dogma on Markets*, New York Times, Sep. 21
- Bartels, Larry M. (2008) *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*, Princeton N. J., Princeton University Press
- Beckerath E. v. et al. hrgb. (1956) *Handwoerterbuch der Sozialwissenschaften: Zugleich Neuauflage des Handwoerterbuch der Staatswissenschaften*, Stuttgart – Tübingen – Göttingen, G. Fisher – J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) – Vandenhoeck & Ruprecht
- Berman, Sheri (2006) *The Primacy of Politics: Social Democracy and the Making Of Europe's Twentieth Century*, New York, CUP
- Bernanke, Ben (2001) *Essays on the Great Depression*, Princeton U. P.
- Boncourt, Thibaud (2008) *Is European Political Science different from European Political Sciences?*, European Political Science, Vol. 7, No 3, Sep.
- Braudel, Fernand (1992) *Vrijeme svijeta*, Zagreb, A. Cesarec
- Brooks, David (2008) *The Behavioral Revolution*, New York Times, Oct. 28
- Brown, John (2008) *Campaign is one point of hope*, AT, Nov. 7
- Campbell, John L. & J. Rogers Hollingsworth, Leon N. Lindberg (ur.) (1991) *Governance of the American Economy*, Cambridge, CUP, Structural analysis in the social sciences 5
- Cassidy, John (2008) *He Foresaw the End of an Era*, The New York Review of Books, Vol. 56, No. 16, Oct. 23
- Charin, Pierre (2008) *Ou va la crise?*, Le Debat, No 151, sep.-oct.
- Chaunu, Pierre (1977) *Civilizacija klasične Evrope*, Beograd, IZJ
- Chossudovsky, M. (2008) *Who are the Architects of Economic Collapse? Will an Obama Administration Reverse the Tide?*, www.globalresearch.ca, Nov. 10
- Colebach, Hal K. (ur.) (2006) *Beyond the Policy Cycle: The policy process in Australia*, Sidney, Allen & Unwin
- Collins, Robert M. (2000) *More: The Politics of Economic Growth in Postwar America*, OUP, Oxford & New York
- Commons, John R. (1990, 1959, 1934) *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, rpr. & intr. by M. Rutherford, New Brunswick, Transaction Books
- ... (1968, 1924) *Legal Foundations of Capitalism*, New York, Macmillan
- ... (1925) *Law and Economics*, Yale Law Journal 34, Feb.

- Conrad, J. et. al., hrgb. (1909, 1911) *Handwoerterbuch der Staatswissenschaf ten*, ufl., Jena, G. Fisher
- Costello, Joe (2008) *Economics can open to new realities*, AT, Nov. 6
- Cowen, T. (2008) *Too Few Regulations? No, Just Ineffective One*, NYT, Sep. 13
- Crook, Clive (2008) u: Gavin Kennedy, *No Contradictions Between Moral Sentiments and Wealth of Nations*, <http://adamsmithslostlegacy.com/2008/08/>
- Crowitz, L. Gordon (2008) *The Father of Portfolio Theory on the Crisis: Harry Markowitz says valuation is the critical step*, Wall Street Journal, Nov. 3
- Čobeljić, Nikola & Radmila Stojanović (1966) *Teorija investicionih ciklusa u socijalističkoj privredi*, Beograd, Savremena administracija
- Darling, Alistair (2008) *British economy facing "worst downturn in 60 years"*, intervju, Guardian, Aug. 30
- Daughy, Richard (2008) *The velocity of worthless money*, by The Mogambo Guru, AT, Oct. 25
- Delasantellis, Julian (2008) *No longer just goodies for the top 1%: "The Trillion Dollar Meltdown – Easy Money, High Rollers and Great Credit Crash"*, by Charles R. Morris, Asian Times 21. 6.
- ... (2008a) *The cost of "no government"*, Asian Times, Oct. 1
- Derathé, Robert (1950) *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*, Paris, PUF
- De Rugy, Veronique (2008) *Regulatory Agency Spending Reaches New Height: An Analysis of the U. S. Budget for Fiscal Years 2008 and 2009*, Mercatus Centar, at George Mason University
- Diebold, Francis X. & Glenn D. Rudebusch (1999) *Business Cycles: Duration, Dynamics and Forecasting*, Princeton, PUP
- D'Ormesson, Wladimir (1933) *La Grande Crise mondiale de 1857: l'histoire recommence, les causes, les remedes*, Paris, M. d'Hartoy
- Engdal, F. William (2008) *The next big wave is breaking*, Asia Times 17. 7.
- Evans, P. B. et al. (ur.) (1985) *Bringing the State Back In*, New York, CUP
- Gréau, J.-L. (2008) *L'irresponsabilité des marchés*, Le Débat, No 151, sep.-oct.
- Greenspan, Alan (2008? – bez godine izdanja) *Doba financijske nestabilnosti*, Zagreb, Massmedia
- ... (2008a) *Testimony in Comitee of Government Oversight and Reform*, uz: Andrews (2008)
- Gross, Daniel (2008) *Is America Losing At Globalisation?*, Newsweek, Sep. 8
- Hacket-Fisher, David (1998) *Great Wave: Price Revolutions and the Rhythm of History*, Oxford & New York, Oxford University Press
- ... (1970) *Historians' Fallacies: Toward a Logic of Historical Thought*, New York, Harper Collins
- Haddow, Anna (1939) *Political Science in American Colleges and Universities, 1636-1900*, New York, Appleton-Century
- Harvey, David (2007) *A Brief History of Neoliberalism*, New York, Oxford University Press
- Hayek, Friedrich A. v. (1925) *Die Wahrungspolitik der Vereinigten Staaten seit der Ueberwindung der Krise von 1920*, Zeitschrift fuer Volkswirtschaft und Socialpolitik, N. F. 5
- ... (1925a) *Das amerikanische Bankwesen seit der Reform von 1914*, Der Österreichische Volkswirt 17
- ... (1929) *Geldtheorie und Konjunkturtheorie*, Wien; (1933) *Monetary Theory and the Trade Cycle*, London, Jonathan Cape

- Henderson, Nell (2004) *Two Share Nobel in Economics: Researches' Theories on Business Cycles Influence Monetary Policies*, Washington Post, 12. 10.
- Henfner, Ivan Nepomuk (1995, 1831) *Uvod u političku ili nacionalnu ekonomiju, prema najnovijem napretku u političkim znanostima*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Hirschman, Albert O. (1981) *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, CUP
- Hudson, M. (2008) *The Chicago School's long descent*, Asia Times, Sep. 12
- Hutchinson, Martin (2008) *Creating a great depression*, Asia Times, Oct. 1
- Huntington, Samuel (1993) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Okl. & London, University of Oklahoma Press
- Hurwicz, Leonid (1960) *Conditions for Economic Efficiency of Centralized and Decentralized Structures*, u: Gregory Grossman, (ur.): *Value and Plan*, Berkeley & Los Angeles, University of California Press
- Hurwicz, L. (1973) *The Design of Mechanism for Resource Allocation*, American Economic Review, May
- Jackson, David et al. (2008) *Advisers give clue to candidates on economy*, USA Today, Sep. 19
- Janet, Paul (1924) *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, 5. ed., 2 vols., Paris, F. Alcan
- ... (1861) *Alexis de Tocqueville et la science politique du XIX siècle*, Revue des deux mondes, 1. 7.
- Jorion, Paul (2008) *L'après-capitalisme s'invente aujourd'hui*, Le Debat, No 151, sep.-oct.
- ... (2008a) *L'Implosion. La finance contre l'économie*, Paris, Fayard
- ... (2007) *Vers la crise du capitalisme américain?*, Paris, La Decouverte
- Kasapović, Mirjana (2007) *Izlazak iz množine? Kraj unutarnje institucionalne kolonizacije hrvatske političke znanosti?*, u: Kasapović, Mirjana (ur.): *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*, Zagreb, FPZ
- Kastendiek, Hans (1987) *State-dominated Politics and the Dominance of Staatswissenschaften*, u: *Political Development and Political Science in West Germany*, International Political Science Review, 1
- Krugman, Paul (2002) *Doba smanjenih očekivanja*, Zagreb, Massmedia
- ... (1998) *The hangover theory*, Slate Magazine, Dec. 3
- ... (2008) *The Obama Agenda*, New York Times, Nov. 7
- Kydland, Finn E. (ur.) (1995) *Business Cycle Theory*, Edward Elgar, International Library of Critical Writings in Economics
- Laband, Paul et al. Hrgb. (1912-1913) *Handbuch der Politik I-II. Erster Band: Die Grundlagen der Politik. Zweiter Band: Die Aufgaben der Politik*, Berlin und Leipzig, Dr. Walther Rothschild
- Lalović, Dragutin (2005, 2005a) *Suverena država – temeljni pravno-politički projekt moderne I-II*, Politička misao 2, 3
- ... (2002) *Nedovršena država?: Suvremena država u svjetlu Rousseauove teorije općenite volje*, Politička misao 3
- ... (2002a) *Plaidoyer za državu u Bodinovoju science politique. Prilog političkom oblikovanju moderne*, pogovor knjizi: Jean Bodin, *Šest knjiga o republici (izbor)*, Politička kultura, Zagreb
- Laurent, Éloi (2008) *Vers un nouveau protectionnisme américain?*, Le Debat, No 151, sep.-oct.

- Lindberg, Leon N. & John L. Campbell (1991) *The state and the organization of economic activity*, u: Campbell et al. (ur.) 1991.
- Liu, Henry C. K. (2008) *Freedman's misplaced monument*, AT, Sep. 5
- Lowi, Theodor (2001) *Naš milenij*, Politička misao 3
- ... (1979, 1969) *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, New York & London, Norton
- ... (1964) *American business, public policy, case studies and political theory*, World Politics 16
- Maarek, G. (1995) *Déréglementation et cycle bancaire a l'étranger*, Problemes économique, mars
- Macpherson, Crawford Blaire (1968) *Introduction*, u: T. Hobbes, *Leviathan*, Harmondsworth, Penguin
- ... (1981, 1962) *Politička teorija posjedničkog individualizma*, Zagreb, Mandel CDD, Ernest (1981) *Kasni kapitalizam*, Zagreb, CKD
- ... (1982) *La crise*, Paris, Flammarion
- Mandelbrot, Benoit & Richard L. Hudson (2004) *The (Mis)Behavior of Markets: A Fractal View of Risk, Ruin, and Reward*, New York, Basic Books
- Mankiw, N. Gregory (2008) *But Have We Learned Enough?*, NYT, Oct. 26
- Mimmit, Robert M. (2008) *Public Footprints in Private Markets*, Foreign Affairs, Jan./Feb.
- Mohl, R. v. (1855-1958) *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften I-III*, Erlangen, Verlag von Ferdinand Enke
- Mueller, Dennis C. (2008) *Javni izbor: Primjena ekonomije na političku znanost*, Zagreb, Massmedia
- Nicholas, Tom (2008) *Does Innovation Cause Stock Market Runups? Evidence from the Great Crash*, American Economic Review, 98, 4, Sep.
- Noland, Doug (2008) *CREDIT BUBBLE BULLETIN: History's biggest margin call*, AT, Oct. 28
- Parsons, Talcot (1991) *Društva: Evolucijski i poredbeni pristup. Sistem modernih društava*, Zagreb, A. Cesarec
- Petak, Zdravko (1998) *Javne financije i teorija javnog izbora: doprinos Knuta Wicksela*, Politička misao 2
- Polšek, Darko (2007) *Svjetsko carstvo i njegovi neprijatelji*, Zagreb, Naklada Jesenski i Turk
- Prpić, Ivan (2002) *Fakultet političkih znanosti u Zagrebu i razvoj političkih znanosti u Hrvatskoj 1962-2002*, u: Tatalović, Siniša (ur.): *Fakultet političkih znanosti 1962-2002*, Zagreb, FPZ
- Riley, Jason L. (2008) "Do What You Got Elected to Do", interview with Rahm Emanuel, WSJ, Nov. 8
- Pusić, Eugen (1967) *Političko-kameralne nauke u 18-om stoljeću i Joseph von Sonnenfels*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 3
- Rodrik, Dani (2008) *No cheers for globalization*, The Guardian, July 31.
- Rugy, V. de & M. Warren (2008) *Regulatory Agency Spending Reaches New Height: An Analysis of the U. S. Budget for Fiscal Years 2008 and 2009*, Mercatus Center at George Mason University
- Samuelson, Robert R. (2008) *Bankrupt Economics: A Crisis Resists The Usual Remedies*, Washington Post, Sep. 29
- ... (2008a) *A Darker Future For Us. It's not just the financial crisis: higher taxes, energy costs and health spending also threaten growth*, Newsweek, Nov. 10
- Schumpeter, Joseph A. (1939) *Business Cycles: A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, New York & London, McGraw-Hill

- ... (1975, 1954) *Povijest ekonomske analize I*, Zagreb, Informator
- ... (1961, 1934, 1911) *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, New York, A Galaxy Book & Oxford University Press
- Schwartz, Nelson D. (2008) *Abroad, Bailout is seen as a Detour from Capitalism*, New York Times, Sep. 17
- Scokpol, Theda (1992) *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in America*, Cambridge Mass., Harvard University Press
- Serra, Narcis & Joseph E. Stiglitz (2008) *The Washington Consensus Reconsidered*, IPD Books, New York
- Sidel, Robin (2008) *Massive Effort to Save Mortgages*, WSJ, Nov 1
- Siegel, Jeremy (2008) *Guarantee All Bank Deposits*, Wall Street Journal, Sep. 20
- Solow, Robert M. (2008) *Trapped in the New "You're on Your Own" World*, New York Review of Books, Nov. 20
- Sornette, Didier (2003) *Why Stock Markets Crash: Critical Events in Complex Financial Systems*, Princeton & Oxford, PUP
- Soros, George (2008) *The New Paradigm for Financial Markets: The Credit Crisis of 2008 and What It Means*, Public Affairs, New York
- Stewart, Heather (2008) *Darling told: act now or face disaster*, The Observer, Sep. 21
- Stiglitz, J. (2008) *Fannie's and Freddie's free lunch*, Financial Times, July 24
- Stiglitz, Joseph E. & Jose Antonio Ocampo (ur.) (2008) *Capital Market Liberalization and Development*, New York, Initiative for Policy Dialogue Books
- Strpić, Dag (ed.) (2009) *The State, Society, and Political-Economic Cycles: Public policy, development, and political analysis*, Zagreb, Disput (u pripremi)
- Strpić, Dag (2008) *Marx koji nedostaje*, pogovor u J. Bidet (2008) *Opća teorija moderne: Teorija prava, ekonomije i politike*, pr. D. Lalović, Zagreb, Disput
- Strpić, D. (2008a) *Political-economic Cycles*, u: D. Strpić (ur.) (2008) *The State...* (u pripremi)
- ... (2008b) *Službena znanost 2008.: Riječ je o saniranju moderne države i društva u cjelini. Ne tek o par bilijardi dolara*, Novi list, 1. 10.
- ... (2008c) *Promjena paradigme: Samo fundamentalno znanstveno utemeljena promjena razvojnih strategija može biti spas*, NL 22. 10.
- ... (2008d) *Opet moderna država: Ni Krugman nema pravo. Ne sasvim. Proaktivna državna vlast više nije dovoljna*, NL 29. 10.
- ... (2008e) *Doba sedme vlasti: Visoko kompetentno i cjelovito vođenje strateški zacrtanih javnih politika – uskoro posebno područje državne vlasti*, NL 5. 11.
- ... (2001) *Politička ekonomija – ekonomija – politologija*, Politička misao 1
- ... (2001a) *Reutemeljenje kroz političku ekonomiju: Negativni kapital i nova globalna politička znanost*, Politička misao 3
- ... (2000) *Globalisation: A Croatian Point of View*, Croatian Political Science Review 5
- ... (1998) *The Issues for 1999, Paradigms for the Millennium*, CPSR 5
- ... (1998a) *Promjena*, Zagreb, FPZ
- ... (1996) *Fašizam, antifašizam i političko-ekonomski ciklusi*, u: *Antisemitizam, holokaust, antifašizam*, Zagreb, Židovska općina
- ... (1996a) *Ekonomija i sociologija: Problemi mladih parova*, Ekonomski pregled 11-12

- Taleb, Nassim Nicholas (2007) *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, New York, Random House
- Tausch, Arno (2007) *The City on a Hill? The Latin Americanization of Europe and the Lost Competition with the U. S. A.*, Amsterdam, Rosenberg & Dutch University Press
- ... (2007a) *From the "Washington" to a "Vienna Consensus"?: A quantitative analysis on globalization, development and global governance*, Hauppauge N. Y., Nova Science Publishers
- ... (2007b) *Quantitative World System Studies Contradict Current Islamophobia: World Political Cycles, Global Terrorism, and World Development*, Alternatives, Turkish Journal of International Relations
- ... (1993) *Socio-Liberal Theory of World Development*, New York, Saint Martin Press & Palgrave Macmillans International Political Economy Series
- Weisman, Jonathan (2008) *Campaigns Beef Up Economic Teams in Face of Crisis*, Wall Street Journal, Sep. 21
- Zakaria, Fared (2008) *Obama's Third Way*, PostGlobal, <http://newsweek.washingtonpost.com/postglobal>
- \*\*\* (2008) *Text of Draft Proposal for Bailout Plan*, New York Times, Sep. 20
- \*\*\* (2008a) editorial: *The Next President*, NYT, Nov. 5
- \*\*\* (2008b) editorial: *A Towering Economic To-Do List for Obama*, NYT, Nov. 6
- \*\*\* (2008c) editorial: *President-Elect Obama*, Wall Street Journal, Nov. 5
- \*\*\* (2008d) New York Times, Nov. 13

### **Developmental Political Science and Policies of Development: Political and Developmental Harmonisation and Cyclical Synergy of Public Policies**

**SUMMARY** Within the scholarly and social marginalisation of social sciences, political science is in the forefront of taking an ever more secondary role. Even though it has got some distinct structural advantages for successful research on not only political, but also existential social problems, it has itself showed a tendency toward more marginal social issues and an increased limitation of its competences. This can be changed even in the current world crisis, but only if conventional research strategies of political scientists change, too. An orientation toward problem solving, especially toward solving major problems, will largely improve public policies as policies of development, but only if political science as a whole becomes integrated, more well-founded, dynamically and developmentally oriented and more networked into the broader scientific system. The world crisis has got deeply segmented causes, not only financial-economic, but also constitutive, cyclical-political, political-economic and public-policy causes. This is suggested by the political cycle theory. The synergy of public policies which has directly caused the crisis can also break it, but only if the U.S. government and contemporary world system remodernise, in addition to the development of meritocratically separate, if democratically controlled, public-policy government as the fifth (or seventh) branch of government in the separation of powers.

**KEYWORDS** developmental political science, policies of development, dynamic political analysis, political-economic crisis, political cycle theory, political-economic cycles, public policy cycles, remodernisation, U.S. government, world system, cyclical synergy, public policy government, separation of powers



# PROBLEM SLABIH DRŽAVA I SLABIH DRUŠTAVA U ISTOČNOJ EUROPI

**Marko Grdešić**

*Doktorski student,  
Odjel za političku znanost,  
Sveučilište u Wisconsinu, Madison*

Pregledni rad

Primljeno: siječanj 2009.

**Sažetak** U ovom radu tvrdim kako je za istočnu Europu istovremeno prisustvo slabih država i slabih društava ključna prepreka s kojom se analitičari i reformatori moraju suočiti. Razumijevanje drugih normativno važnih procesa biti će nepotpuno bez osviještenog razmišljanja o ovom problemu i njegovim implikacijama. Ovaj rad pokušava artikulirati "relacijski" pristup državi i društvu. Uz to, rad daje tipologiju mogućih obrazaca odnosa između države i društva ovisno o tome da li je država slaba ili jaka i da li je društvo slabo ili jako. Predstavljaju se komparativni podaci kako bi se dala empirijska podrška tezama. Na kraju, rad skicira dva reformska pristupa koja bi mogla omogućiti razbijanje začaranog kruga koji nastaje u kontekstu slabih država i slabih društava.\*

**Ključne riječi** slaba društva, slabe države, Istočna Europa, tipologije odnosa države i društva, socijalne mreže, socijalno povjerenje, socijalni kapital

## Uvod

Osnovna je teza ovog rada da je istovremena prisutnost slabih država i slabih društava ključna zapreka s kojom se moraju hrvati analitičari i reformatori istočne Europe. To obilježje istočne Europe postaje osobito upadljivo kada se ta regija uspoređuje sa zapadnom Europom. Ne ignorirajući brojne razlike unutar regije, može se reći da su slabe države i slaba društva zajedničko obilježje svih

zemalja od Baltika do Balkana, od Dunava do Urala. Ta dvostruka slabost velika je zapreka svim važnim izazovima koji stoje pred zemljama regije: konsolidacija demokracije, ekonomski razvoj, postizanje socijalne pravednosti, uspjeh u sofisticiranijim oblicima upravljanja (*governance*) i sudjelovanje u europskim integracijama kao zemlja koja je nešto više od drugorazredne članice.

Nije velika novost tvrdnja da je odnos između države i društva važan. Pri-

\* Na korisnim komentarima zahvaljujem Sanji Badanjak, Halu Colebatchu, Danijeli Dolenc, Robertu Freelandu, Yvonne Galligan, Yoshiko Herreri, Viktoru Koski, Kristijanu Kotarskom, Tiboru Meszmannu, Hughu Milleru, Dariju Nikić Čakaru, Zdravku Petaku, Krešimiru Petkoviću, Ivi Radkoviću, Jörgu Röberu, Dagu Strpiću, Aili Tripp, Višnji Vukov.

je tri desetljeća Alfred Stepan pisao je o “onome što bi trebala biti središnja preokupacija političke znanosti – odnos između države i društva” (Stepan 1978: xi). Mnogo je ranije suvremenik i suradnik Maxa Webera i Gustava von Schmollera, njemački povjesničar Otto Hinze, tvrdio kako je “odnos između države i društva vjerojatno najopskurniji i najkontroverzniji predmet znanosti” (Hinze 1968: 154). Taj je odnos u središtu ovog rada, i to s empirijskim fokusom na istočnu Europu.

U naslovu tvrdim da je paket slabe države i slabog društva “problem.” Pod time mislim i na analitički izazov koji traži teorijsko artikuliranje i operacionalizaciju za istraživanje i na praktični problem koji traži jasne reformske i *policy*-odgovore. Ta praktična rješenja u idealnom bi slučaju trebala slijediti iz teorijskog postavljanja problema. U ovom radu pokušavam razviti obje strane argumenta, premda je naglasak ipak više na analizi. Posebno bih htio naglasiti da je neproduktivno razmišljati o državi i društvu a da se istovremeno ne razmišlja o *odnosu* između njih. Država i društvo dvije su strane istog fenomena: ako želimo razmišljati o jednome, moramo razmišljati i o drugome. Način na koji su te dvije sfere povezane tada postaje izuzetno značajan.

Radi transparentnosti napominjem da je analiza koja se nudi u ovom radu ograničena jer ne uključuje tržište, koje je uz državu i društvo treći logični kut tog trokuta. Premda bi sveobuhvatna analiza morala uključiti tržište, ovdje ga ostavljam po strani zbog pojednostavljenja ionako kompleksnog problema. Utoliko je ova analiza parcijalnog karaktera.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> S obzirom na to da su tržište i podjela rada kao koordinacijski mehanizmi također slabo

Rad je koncipiran ovako: najprije definiram slabu državu i slabo društvo, zatim pokušavam razraditi analizu odnosa između države i društva te identificirati moguću operacionalizaciju tog pristupa za empirijska istraživanja, i na kraju nudim tipologiju mogućih obrazaca u odnosima države i društva te prezentiram komparativne podatke kako bi se provjerila korisnost tipologije. U posljednjem dijelu teksta pokušavam osmisliti moguće reformske strategije kako bi se zemlje regije izbacile iz nezadovoljavajuće ravnoteže slabih država i društava.

### Slabost države i društva u istočnoj Europi

Slaba je država ona država koja ima teškoća u provedbi ovih zadataka: vladavina prava, ne-selektivna provedba zakona, borba protiv korupcije, poštovanje vlasničkih prava i provedba ugovora, sposobno i neovisno sudstvo, uspješno sakupljanje poreza, kontrola neformalnih praksi, opskrba javnim uslugama na nepristran i efikasan način, koordinacija različitih ministarstava i državnih organa itd. Drugi izazovi, poput osmišljavanja razvojnog programa od kojeg bi koristili imali svi građani, još su veći zalogaj za takve države. Naravno, države su velike organizacije, pa je moguće da će neki odjeli, agencije i ministarstva stvoriti “džepove efikasnosti” ili “otoke izvrsnosti” (Geddes 1994; Goetz 2001). No takvi džepovi i otoci ostaju upravo to, dok je većina državnog aparata i dalje slaba.

razvijeni u istočnoj Europi, koordinacija koja se može postići interakcijom države i društva postaje tim značajnija, bilo da je ona pozitivnog ili negativnog karaktera. Za analizu koja pokušava komparativno razmišljati o vezama između države i tržišta u istočnoj Europi vidi Bohle i Greskovits (2007a).

Prema gore navedenim kriterijima, postkomunističke zemlje imaju slabe države. Tim državama treba povećati kapacitete za formulaciju i implementaciju politika i uspješno rješavanje problema. Nakon što je "tranzitološka" literatura dugo ignorirala problem izgradnje države, nešto recentnija literatura tim se problem bavi sve više (Holmes 1997; Nunberg 1999; Fritz 2004; O'Dwyer 2006; Ganev 2005; Grzymala-Busse i Jones Luong 2002; Grzymala-Busse 2007; Colton i Holmes 2006).

Što se tiče društva, moglo bi se reći da je ono slabo ako društvene organizacije poput sindikata, ekoloških grupa, feminističkih organizacija, karitativnih organizacija, profesionalnih asocijacija i komora imaju malo članova, ako nemaju dovoljno organizacijskih i financijskih resursa, sposobnost da uspostave koalicije s drugim akterima u društvu, ako imaju neinspirativno ili korumpirano vodstvo, unutarnje organizacijske i računovodstvene prakse koje su na razini improvizacije ili su u rasulu itd.

Jako društvo ogledalo bi se u kombinaciji dobro organiziranih formalnih asocijacija i društvenih pokreta koji građanima mogu omogućiti reprezentaciju njihovih interesa te im ponuditi angažman izvan obiteljske i državne sfere (usko definirane). Takva bi definicija uključivala i političke stranke, premda se one – zbog svoje prirode neprestanog putovanja iz društva u državu i natrag – najčešće svrstavaju u "političko društvo." U kasnijoj operacionalizaciji služim se podacima za civilno društvo i socijalno povjerenje kao najbližim aproksimacijama.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Za teorijsku raspravu ovih pojmova, koja se u glavnim crtama podudara s pristupom mog teksta vidi Cohen i Arato (1992).

Mnogi su analitičari istočne Europe naglašavali niske razine građanskog aktivizma, slabost nevladinih organizacija, njihovo malobrojno članstvo, slabost čak i onih organizacija koje su članove naslijedile iz komunizma (poput sindikata), rijetkost javnih prosvjeda te neobičnu strpljivost istočnoeuropskih građana u nerijetko teškoj socijalnoj situaciji (Greskovits 1998; Ost and Crowley 2001; Baxandall 2003; Howard 2003).

Kao organizacije država i društvo imaju bitne sličnosti: oni služe tomu da agregiraju individualne napore, resurse, vrijeme, informacije i ideje kako bi ih transformirali u kolektivna rješenja kolektivnih problema. Na kraju, ti kriteriji presuđuju je li neka država ili neko društvo slabo.

Premda je znanstvena literatura osvijestila većinu tih problema, dosad se država ipak nije analizirala tako da se jednim okom motri i društvo. Zasad se tek spominje kako "se čini da su slabe države u istočnoj Europi usađene u slaba, a ne u jaka društva: društva koja imaju tek vrlo ograničene financijske i organizacijske resurse" (Fritz 2004: 2) i kako "se slabe države ogledaju u slabim društvima – kao i državni kapaciteti, stupanj društvene organiziranosti značajno je niži u južnoj, istočnoj te središnjoj Europi u usporedbi s liberalnim demokracijama u sjevernoj i zapadnoj Europi" (Börzel 2007: 4).

S obzirom na to da je odnos između države i društva izuzetno široko područje, i u domaćoj se znanstvenoj produkciji mogu pronaći komplementarni radovi (Prpić 1988; Zakošek 2002; Kasapović 2005; Šalaj 2007; Lalović 2008; Kustec-Lipicer 2006; Jovanović 2006). Prevelik obuhvat potencijalna je opasnost za ovakav rad, no od nje se pokušavam ograditi što jasnijom operacionalizacijom glav-

nih preokupacija teksta i upotrebom što prikladnijih komparativnih podataka.

Gore navedene definicije slabih država i slabih društava samo su statične strukture. Što se događa kada se ti sastojci pomiješaju? Kada slaba država sretne slabo društvo, nastaje splet ne-transparentnog i neformalnog cjenkanja te klijentelističkih mreža koje su otvorene samo nekima. Neki se društveni akteri inkorporiraju u sivu zonu, gdje se javno i privatno preklapaju, dok većini takav pristup nije omogućen. To ima snažan demobilizirajući učinak na građane. Iako mnogi mogu dijagnosticirati probleme – često s izrazitom preciznošću – rijetko tko smatra da se išta može napraviti. Takvo sučeljavanje države i društva daje državi nešto manevarskog prostora u odgovaranju na zahtjeve odozdo, ali smanjuje dugoročnu sposobnost države da djeluje u javnom interesu. S druge strane, društvo je dodatno oslabljeno percepcijom da je čak i ono korumpirano. To je *circulus vitiosus* tih zemalja: slaba država stvara slabo društvo, a slabo društvo slabu državu, sve u atmosferi apatije i cinizma. Logika tog začaranog kruga dobro je uhvaćena u starom vicu kojim se opisivala politika u Austro-Ugarskoj: "Situacija je beznadna, ali nije ozbiljna".

Iako su problemi slabih država i društava značajni, treba napomenuti da u istočnoj Europi ipak postoji temelj i za državu i za društvo. Stanje očito nije tako ozbiljno kao u nekim dijelovima svijeta gdje su države prestale obnašati čak i najosnovnije funkcije kao što je sprečavanje oružanog sukoba na vlastitom teritoriju. Nema sumnje da su postkomunističke zemlje naprednije od "neuspjelih država" (*failed states*) supsaharske Afrike. Istočna Europa ima najviše sličnosti s regijama kao što su mediteranska juž-

na Europa ili Latinska Amerika, koje također zauzimaju semiperiferni položaj u globalnoj raspodjeli bogatstva i moći.

Važno je naglasiti da snažne države nisu nužno i autoritarne države. Ovdje je od koristi razlika koju Michael Mann pravi između državne "despotске" i "infrastrukturne moći." Naime kod despotске moći riječ je uglavnom o nasilju i prisili, dok je kod infrastrukturne riječ o "kapacitetu države da zaista uđe u civilno društvo i logistički provede političke odluke na čitavom prostoru" (Mann 1994: 334). Ta razlika otvara mogućnost da se raspravlja o autoritarnim, ali (infrastrukturno) slabim državama. Zaista, većina autoritarnih država zapravo je vrlo slaba (za primjer Rusije vidi Hanson 2007). Da nisu slabe, takve se države ne bi morale služiti nasiljem kao metodom "komunikacije" s društvom.

### Odnos između države i društva

Država i društvo dvije su strane iste medalje. Ako se država promatra relacijski, s logički konstitutivnom vezom prema društvu kao njezinoj drugoj polovici (Lalović 2008), onda naperi da se konceptualizira država u istočnoj Europi moraju ići zajedno s naporima da se konceptualizira društvo.

Uopćeno govoreći, glavni bi dio naših analitičkih napora trebao ići prema razvoju koncepata koji više zahvaćaju odnos, a ne samo "stvari", uže shvaćene. Kad je riječ o empirijskom predmetu ovog rada, odnosu između države i društva, trebamo se usredotočiti na način na koji su te dvije sfere povezane. Ne postoji "srž" države. Ako postoji, onda je ona u prostoru gdje se država preklapa s društvom.

U našoj definiciji države već ćemo negdje povući crtu između države i

društva, a točno mjesto na kojem ćemo ih razdvojiti uvijek će morati biti izabrano na arbitraran način. No važno je da se pritom sasvim ne presiječe veza s društvom. Pretjerano inzistiranje na autonomiji države ovdje može biti nekorisno, kao što se ponekad i događa u literaturi o “povratku državi” (Evans, Rueschmeyer i Skocpol 1985). U tom su smislu najkorisniji analitički predlošci oni radovi koji govore o nužnosti promatranja “države u društvu” (Migdal 2001) ili države koja ima “ukorijenjenu autonomiju” (Evans 1995). Ako se razmišlja na taj način, tada činjenica da država i društvo često nalikuju jedno na drugo više nije toliko iznenađujuća.

Primjerice, Theda Skocpol sa suradnicima pokazuje kako je američko civilno društvo devetnaestog i ranog dvadesetog stoljeća preslikalo strukturu države (Skocpol i dr. 2000). Slične se teze pojavljuju i drugdje u literaturi o tzv. “institucionalnom izomorfizmu” (DiMaggio i Powell 1983). Joel Migdal slaže se s tom tezom kada piše kako “dinamički proces mijenja same grupacije, njihove ciljeve te najzad pravila koja promoviraju. To je poput Zelig Woodyja Allena, koji se uvijek mijenja ovisno o tome s kime je u interakciji. Kao i svaka druga organizacija država je konstruirana i rekonstruirana, stvarana i iznova stvarana u interakcijama s drugima, kao cjelina i u dijelovima” (Migdal 2001: 23).

Takav pristup državi i društvu samo je vrlo generalna, iako važna, analitička uputa. Kako bi se taj pristup mogao operacionalizirati za istraživanje? Ovdje se treba okrenuti istraživanju socijalnog kapitala i srodnih pojmova kao što su socijalne mreže i povjerenje. Nakon utjecajnih doprinosa Bourdieua (1986), Colemana (1988) i Putnama (1993) socijalni je kapital postao vruća tema. Ne-

volja je s tim pojmom što se upotrebljava na brojne, često vrlo neprecizne načine. Kao što piše Ronald Burt, socijalni je kapital “akademski Divlji zapad” (Burt 2005: 5).

Alternativa tome bila bi da se zauzme formalni pristup, inspiriran mrežnom analizom (Burt 1992, 2005). To bi zahtijevalo da se napravi karta svih mreža koje postoje ondje gdje se država i društvo isprepleću. Morali bismo saznati tko je povezan s kime i na koji način. Nema sumnje da bi takvo istraživanje bilo izuzetno teško poduzeti. Istraživač bi trebao upoznati niz političara i poslovnih ljudi, ali i mafijaša te pripadnika sličnih miljea, te bi snosio prevelike rizike.

Druga je mogućnost da manje preciznom deskripcijom i podacima o razinama povjerenja pokušamo obuhvatiti isti fenomen. Za razliku od formalne mrežne analize, koja za istočnu Europu gotovo i ne postoji, kvalitativna i deskriptivna literatura o neformalnim praksama ili povjerenju je u porastu (moj je favorit Ledeneva 1998; za pregled vidi Mihaylova 2004). U ovom radu pokušavam taj fenomen analizirati iz obje perspektive, onoliko koliko postojeći podaci dopuštaju.

Rezimirajući taj segment, treba reći kako još uvijek ne raspolažemo dovoljno sustavnim empirijskim materijalom koji bi nam dao uvid u prirodu veza i mreža između države i društva u istočnoj Europi. Često navođen rad Bruszta i Starcka (1998), jedini ambiciozniji rad koji uzima mreže kao polazni koncept, pati upravo od problema empirijske površnosti. Sve dok ne budemo imali jasnijih uvida u prirodu fenomena, takve će se analize graditi na vrlo skliskom tlu. Utoliko je još preuranjeno dati ime sklopu države i društva koji prevladava u regiji.

Dosad je bilo raznih sugestija: “rekombinirano vlasništvo” (Bruszt i Stark 1998), “odbjegla izgradnja države” (O’Dwyer 2006) ili “ukorijenjeni neoliberalizam” (Bohle i Greskovits 2007b). Po mom mišljenju, prilikom davanja imena vezi između države i društva morali bismo se mnogo više pozabaviti problemom klijentelizma. Međutim klijentelizam je u društvenim znanostima slabo shvaćen i rijetko istraživani fenomen (za izvrstan pokušaj vidi Kitschelt 2000). Potencijalna pomoć u razjašnjavanju tipa klijentelizma koji postoji u istočnoj Europi mogla bi biti literatura o komparativnoj korupciji (npr. Johnston 2005).

**Konfiguracije država i društava: tipologija i empirija**

Tablica 1 predstavlja logički moguće kombinacije kada je u pitanju odnos države i društva. Dvije dimenzije, slaba ili jaka država i slabo ili jako društvo, daju četiri moguća obrasca. Tablica 1 daje i neke plauzibilne primjere za svaki od četiri obrasca: za razvojne države, korporativizam, semiperiferne zemlje, libertarijanske i anarhističke utopije, tj. pred-ratne i pred-revolucionarne situacije.

Tu tipologiju treba usporediti s raspoloživim podacima kako bi se provjerilo postoje li zaista svi tipovi. Kvaliteta postojećih međunarodnih podataka vidno se popravila, tako da je moguće pronaći zadovoljavajuće mjere za jakost države i jakost društva.

Što se tiče jakosti države, najveća je podudarnost s bazom podataka “Governance Indicators”, koju sastavlja Svjetska banka. Podaci se kodiraju iz stavova stručnjaka iz privatnog i javnog sektora, nevladinih organizacija i kućanstava (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2008). Nedostatak je podataka Svjetske banke njihov uklon prema ekonomskom liberalizmu. Primjerice, zemlja koja usvoji liberalnu trgovinsku politiku dobit će viši rang od onih zemalja koje odluče drugačije. Upitno je znače li takve politike nužno i napredak u upravljanju (Fritz 2004: 4).

Od šest dimenzija koje su uključene u “Governance Indicators” (“glas i odgovornost”, “politička stabilnost”, “državna efikasnost”, “kvaliteta regulacije”, “vladavina prava” i “kontrola korupcije”) najprikladnija je mjera za jakost države “državna efikasnost”. Ta se dimenzija sastoji od ovih komponenti: vještine upravnog

**Tablica 1.**

		Je li društvo jako ili slabo?	
		Slabo	Jako
Je li država jaka ili slaba?	Jaka	Razvojne države (istočna Azija)	Korporativizam (zapadna i sjeverna Europa)
	Slaba	Semiperiferne zemlje (istočna Europa, mediteranska južna Europa, Latinska Amerika)	Libertarijanske i anarhističke utopije (bez primjera); Pred-ratni, pred-revolucionarni scenariji (supsaharska Afrika)

osoblja, efikasnosti nacionalne i lokalne birokracije, koordinacije između centralnih i lokalnih vlasti, formulacije i implementacije politika, sakupljanja poreza, pravovremenog nacionalnog proračuna, kontrole aktivnosti unutar granica, nacionalne infrastrukture, odgovora na domaće ekonomske pritiske, odgovora na prirodne katastrofe, fluktuacije osoblja itd.

Za jakost društva najprikladnija je mjera "Civicus Civil Society Index". Taj indeks rangira zemlje na četiri dimenzije civilnog društva: "struktura" (organizacijska veličina civilnog društva), "okolina" (regulatorni prostor u kojem civilno društvo djeluje), "vrijednosti" (norme koje civilno društvo promovira) i "učinak" (doprinos aktera iz civilnog društva). Podaci se dobivaju konzultiranjem stručnjaka iz privatnog sektora, nevladinih udruga, akademske zajednice, medija, međunarodnih agencija, iz radionica i panela, anketa te drugih izvora kao što su analiza medija i "potraga za činjenicama" (*fact finding*). Nedostatak je tih podataka što pokrivaju tek nekoliko bogatih demokracija, tako da temelj za usporedbu nije osobito velik. Na sreću, uključene su gotovo sve istočnoeuropske zemlje. Izračunao sam prosjeke četiriju dimenzija za 45 slučajeva koji su uključeni u istraživanje Civicusa.<sup>3</sup>

Pristup Civicusa ovdje je prikladan jer se služi širokom definicijom civilnog društva. Civilno društvo definira se kao "prostor izvan obitelji, države i tržišta na

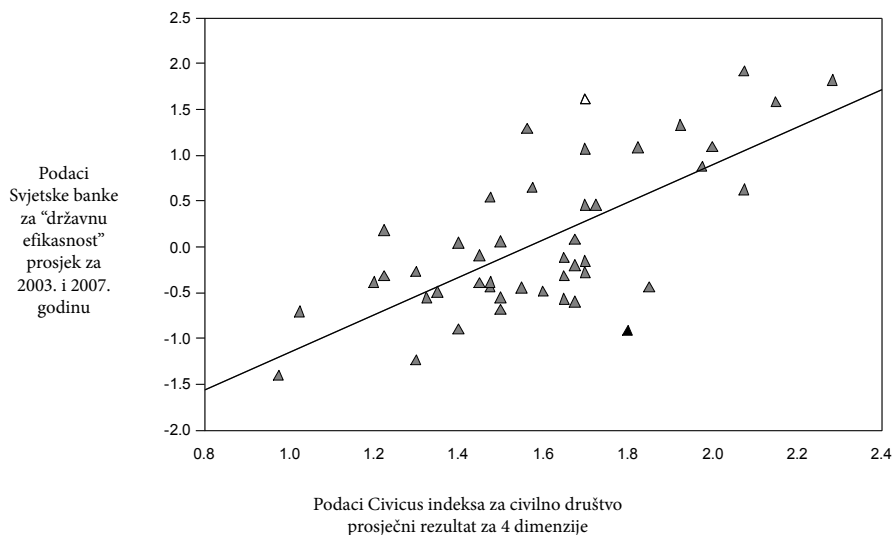
<sup>3</sup> Postoji mnoštvo drugih međunarodnih indeksa. Među brojnim izdvojio bih "World Governance Assessment", koji kodira podatke u kategorije kao što su "vlada", "birokracija", "sudstvo", "civilno društvo", "ekonomsko društvo" i "političko društvo". Ta inicijativa obećava, ali zasad pokriva premalo zemalja.

kojem se ljudi udružuju kako bi promicali zajedničke interese" (Heinrich 2004: 13). Takva je definicija dovoljno široka da obuhvati crkve, sindikate, feminističke udruge, ekološke i gospodarske komore, strukovna udruženja itd. Riječ je iskoristivoj operacionalizaciji analitičkih preokupacija ovog teksta. Grafikoni 1 i 2 (na sljedećoj stranici) predstavljaju podatke koji su dostupni, za veći skup od 45 svjetskih zemalja i za manji skup europskih zemalja, među kojima je većina istočnoeuropskih i nekoliko zapadnoeuropskih zemalja.

Grafikoni 1 i 2 pokazuju da svi obrasci iz tipologije koju predstavlja tablica 1 nisu prisutni u stvarnosti. Većina zemalja ima istovremeno slabu državu i slabo društvo ili istovremeno jaku državu i jako društvo. Te dvije dimenzije kovariiraju. Snaga države dobra je osnova za predviđanje snage društva (i obratno). Dvije su potencijalne iznimke, najudaljenije od regresijske linije, Hong Kong (bijeli trokut) i Nigerija (crni trokut). Oni pokazuju da tipologija još uvijek zadržava određenu korisnost jer su iznimke raspoređene onako kako tipologija predviđa: Hong Kong kao slučaj države koja je jača od društva ("razvojna država"), a Nigerija obratno ("pred-revolucionarni" ili "pred-ratni" scenarij).

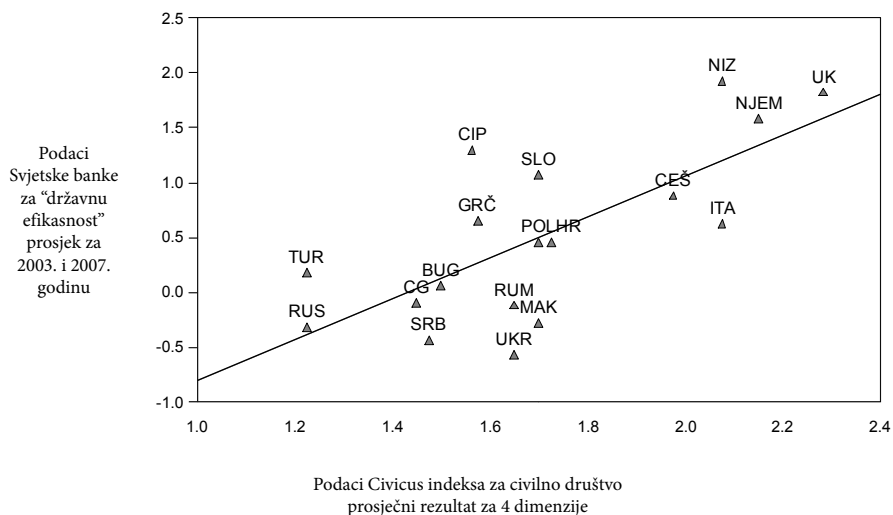
Osnovna je pouka tih podataka da ima najviše smisla analizirati dvije kombinacije: (1) kombinaciju slabe države i slabog društva i (2) kombinaciju jake države i jakog društva. Obje je kombinacije moguće promatrati kao ravnoteže. Ostali kvadranti (gornji lijevi i donji desni) nisu stabilni na jednak način te tendiraju jednom od dva stabilna kvadranta (donji lijevi i gornji desni). Iako ima smisla reći da su obrasci u ravnoteži, to ne znači da u njima nema određene dinamike. Kao što je rečeno ranije u tekstu, logi-

**Grafikon 1.**



Napomena: Korelacijski koeficijent za podatke u grafikonu 1 i grafikonu 2 je 0.7. Bijeli trokut je Hong Kong, crni trokut je Nigerija.

**Grafikon 2.**



Napomena: podaci Svjetske banke za Crnu Goru dostupni su samo za 2007. godinu. Podaci Civicusa za Cipar prosjek su podataka za sjeverni i južni dio zemlje. Podaci Civicusa za Ujedinjeno Kraljevstvo prosjek su za Wales, Škotsku i Sjevernu Irsku (bez Engleske).

Kratice: BUG (Bugarska), CG (Crna Gora), CIP (Cipar), ČEŠ (Češka), GRČ (Grčka), HR (Hrvatska) ITA (Italija), MAK (Makedonija), NIZ (Nizozemska), NJEM (Njemačka), POL (Poljska), RUM (Rumunjska), RUS (Rusija), SLO (Slovenija), SRB (Srbija), TUR (Turska), UK (Ujedinjeno Kraljevstvo), UKR (Ukrajina).



ka je kombinacije slabe države i slabog društva u tome što nastaje *circulus vitiosus*, u kojem slabost države (re)producira slabost društva i obratno. To je logika konstantne političke delegitimizacije poretka koji ipak nastavlja šepati. U tom se smislu može govoriti o ravnoteži: ne postoje dovoljni endogeni izvori za prave promjene. Promjena ostaje na razini reprodukcije postojećeg obrasca.

Kombinacija jake države i jakog društva stvara suprotnu dinamiku, u kojoj država komunicira s društvom na produktivan način i tako konstantno (re)producira snagu i jedne i druge strane. Osamdesetih je godina Peter Katzenstein na sličan način pisao o malim korporativističkim zemljama zapadne i sjeverne Europe i njihovoj karakterističnoj potrazi za socijalnim konsenzusom. Opisivao je "način na koji se korporativističke institucije uvijek iznova relegitimiraju procesom formuliranja i provedbe politika" (Katzenstein 1984: 29). Trik je u tome da se nekako pokrene i oslobodi taj *circulus vitiosus* koji omogućava prelazak iz jedne ravnoteže u drugu.<sup>4</sup> Država i društvo mogu biti snažni samo istovremeno: jedna strana može biti jaka samo ako je jaka i druga. Tako se razvija sinergija između društva i države (vidi također Amirahmadi 1996).

Pitanje koje se nameće jest kako ostvariti promjenu koja bi omogućila prebacivanje iz jedne ravnoteže u drugu, iz jednog kvadranta u drugi. U grafikonima 1 i 2 postoji nekoliko empirijskih slučajeva koji su na pola puta između dva obrasca. U tim će zemljama biti moguće istovremeno promatrati i logiku kombinacije slabe države/slabog društva

i logiku kombinacije jake države/jakog društva. U tom bi se slučaju istraživački napori trebali usredotočiti na te zemlje, jer je vjerojatnost da se empirijski i analitički uhvate mehanizmi koji omogućavaju prebacivanje iz jednog kvadranta u drugi najveća upravo u tim zemljama (a u tu grupu zemalja spada i Hrvatska). Kasnije u tekstu ponovno se vraćam pitanju kako se prebaciti iz jednog obrasca u drugi.

### Mreže, povjerenje i socijalni kapital

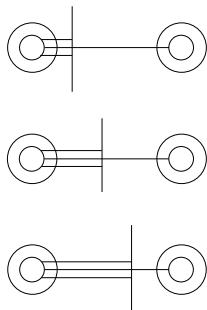
Ako se gore navedeni podaci o slabosti države i društva mogu prihvatiti kao uglavnom nekontroverzni, još uvijek ostaje pitanje mogu li se pronaći podaci za vezu između države i društva, za "odnos", a ne samo za "stvar".

Nema sumnje da relacijska priroda fenomena znači da način na koji država komunicira s društvom mora biti uhvaćen u mjerama same države. Zato je vrlo vjerojatno da podaci Svjetske banke o "državnoj efikasnosti" istovremeno mjere i jakost društva. Napokon, provedba javnih politika ima veće šanse ako država ima aktere u društvu na koje se može osloniti i s kojima može raditi (Pressman i Wildawsky 1984; Culpepper 2003). I, s druge strane, lako je moguće da podaci Civicus-indeksa istovremeno mjere snagu države. To je vjerojatno osobito stoga što Civicus mjeri dimenzije kao što su "okolina" ili "učinak", u kojima je uloga države velika. To znači da će se produktivan odnos države i društva morati odraziti na empirijske mjere jakosti države, odnosno društva.

Ipak, i dalje su nam potrebni podaci koji bi uhvatili odnos, uže shvaćen. Kao što je spomenuto gore, podaci o socijalnim mrežama bili bi najkorisniji, ali oni ne postoje. Iako nema sistematičnih do-

<sup>4</sup> Za slične argumente o dvije suprotstavljene ravnoteže vidi Hoff i Stiglitz (2002), Rose (1999), Putnam (1993) i Manion (2004).

Slika 1.



kaza, smatram da se socijalne mreže u regiji mogu opisati prvom ilustracijom na slici 1. Ta ilustracija opisuje mreže gdje odnosi među ljudima mogu biti gusti, ali u kojoj takve grupacije imaju teškoća kad je riječ o uspostavi veza s usporidivim skupinama. Unutar mreže može se razviti relativno visoka razina solidarnosti i povjerenja, ali izgradnja mostova prema van i dalje je neuspješna. Umjesto toga ulogu premošćivanja preuzimaju razni posrednici, koji svoj položaj u mreži ne moraju nužno iskoristiti kako bi promovirali opći interes, već ga mogu iskoristiti da promiču svoj uži osobni interes. Čak im može biti u interesu da trajno drže grupacije odvojenima kako bi uvećali svoju osobnu moć. To znači da društvo može biti jako, ali samo na mikrorazini. Moguće je zamisliti da su takvi odnosi vrlo česti, osobito između grupacija u društvu, ali i u području gdje se država i društvo preklapaju.

Ta je shematizacija relativno česta u literaturi o mrežama (Granovetter 1973; Burt 1992; Padgett i Ansell 1993), a na sličan se način o odnosima države i društva govoti u radovima kojima je empirijski fokus na nekim drugim dijelovima svijeta (Grabowski 2002; Lange 2003). Što je još značajnije, literatura o socijalnom kapitalu u istočnoj Europi priča

vrlo sličnu priču (Sik i Wellman 1999; Gibson 2001; Mischler i Rose 2005; Pichler i Wallace 2007).

Podaci o povjerenju također se podudaraju s tom stilizacijom. U nedostatku podataka o strukturi socijalnih mreža podaci o povjerenju najdirektniji su uvid u isti fenomen. Najkorisniji su izvori podataka o povjerenju istraživanja "World Values Survey" (koji pokriva i zapadnu i istočnu Europu) i "New Europe Barometer" (koji pokriva istočnu Europu).

Tablica 2 prezentira podatke o uopćenom interpersonalnom povjerenju. Razine povjerenja niže su u istočnoj nego u zapadnoj Europi. Dok u zapadnoj Europi oko 41 posto ispitanika misli da se većini ljudi može vjerovati, u istočnoj Europi tako misli samo 21 posto ispitanika. Tablica 3 pokazuje da tu brojku treba korigirati kad je riječ o sugrađanima iste zemlje i, što je još važnije, o ljudima koje ispitanici osobno poznaju. U tu mrežu prijatelja i poznanika građani istočne Europe imaju mnogo povjerenja (čak 71 posto im vjeruje). To znači da nema puno smisla govoriti o atomiziranoj populaciji. Dapače, većina ljudi u istočnoj Europi kaže da bi od prijatelja i rodbine mogla posuditi novac u vrijednosti jedne mjesečne plaće (Rose 2005a:

**Tablica 2.**

<b>Većini se ljudi može vjerovati (postotak potvrdnih odgovora)</b>	
<b>Zapadna Europa</b>	
Austrija	31
Belgija	31
Danska	64
Finska	57
Francuska	21
Island	41
Italija	32
Nizozemska	59
Španjolska	34
Švedska	64
Ujedinjeno Kraljevstvo	30
Zapadna Njemačka	31
<b>Prosjek za zapadnu Europu</b>	<b>41</b>
<b>Istočna Europa</b>	
Bjelorusija	42
Bosna i Hercegovina	16
Bugarska	25
Češka	23
Estonija	22
Hrvatska	18
Istočna Njemačka	41
Latvija	17
Litva	25
Mađarska	21
Poljska	18
Rumunjska	10
Rusija	23
Slovačka	16
Slovenija	21
Srbija	18
Ukrajina	26
<b>Prosjek za istočnu Europu</b>	<b>21</b>

Napomena: Rezultati su iz razdoblja 1999-2001.

Izvor: World Values Survey, <http://www.worldvaluessurvey.org>

Tablica 3.

	Može se vjerovati većini ljudi u ovoj zemlji (postotak potvrđenih odgovora)	Može se vjerovati onima koje poznajete (postotak potvrđenih odgovora)
Bjelorusija	48	73
Bugarska	15	46
Češka	38	71
Estonija	44	77
Hrvatska	23	66
Latvija	45	78
Litva	54	79
Mađarska	51	74
Poljska	43	74
Slovačka	38	75
Slovenija	35	75
Rumunjska	50	67
Rusija	35	62
Ukrajina	47	72
<b>Prosjeck</b>	<b>39</b>	<b>71</b>

Izvor: New Europe Barometer; vidi Rose 2005a, 2005b.

43). To znači da postoje otoci socijalnog kapitala i povjerenja. Pitanje je nadovezuju li se oni na nešto više, prelijevaju li se u snažne reprezentativne i intermedijarne organizacije?

Da bi se na to pitanje moglo odgovoriti, treba se okrenuti podacima o institucionalnom povjerenju. Kao što se vidi u tablicama 4 i 5, građani istočne Europe imaju manje povjerenja u državne institucije i u intermedijarne društvene institucije nego građani zapadne Europe.<sup>5</sup> Također treba spomenuti i nedostatak interesa za članstvo u organizacijama civilnog društva (Howard 2003). Ukratko,

<sup>5</sup> Vojska i crkva iznimke su, te bilježe više razine povjerenja u istočnoj nego u zapadnoj Europi. Bilo bi zanimljivo vidjeti zašto te dvije organizacije uživaju više povjerenja od ostalih te na temelju čega građani daju vojsci i crkvi veću podršku.

povjerenje u prijatelje, susjede i poznanike ne prelijeva se automatski u institucionalno povjerenje i građanski aktivizam. Čini se da tu podršku lideri u društvu i državi tek moraju zaslužiti. Ti podaci podupiru tezu da su društvene mreže u istočnoj Europi dobro opisane slikom 1. Naravno, da bi se ta teza prihvatila s većom sigurnošću, trebalo bi raspolagati sistematičnijim empirijskim materijalom.

### Mogućnosti za reforme

Iz svega dosad rečenog jasno je da je problem slabe države/slabog društva dugoročne prirode. Naslijeđen je iz komunizma, a nije otklonjen prelaskom na višestranačku demokraciju. Devedesetih se godina u nekim zemljama regije taj problem čak i pogoršao (tu bi najvjerojatnije trebalo uključiti i Hrvatsku).

Tablica 4.

	Prosječno povjerenje u državne institucije (prosjek za parlament, pravosuđe, upravu, vojsku, policiju)	Prosječno povjerenje u intermedijarne društvene organizacije (prosjek za političke stranke, sindikate, crkvu)
<b>Zapadna Europa</b>		
Austrija	53	35
Belgija	42	39
Danska	67	54
Finska	65	42
Francuska	52	41
Island	65	57
Italija	44	48
Nizozemska	49	43
Španjolska	49	34
Švedska	56	39
Velika Britanija	57	31
Zapadna Njemačka	54	32
<b>Prosjek za zapadnu Europu</b>	<b>54</b>	<b>41</b>
<b>Istočna Europa</b>		
Bjelorusija	43	38
Bosna i Hercegovina	45	29
Bugarska	37	26
Češka	23	19
Crna Gora	38	31
Estonija	34	33
Hrvatska	42	38
Istočna Njemačka	47	24
Latvija	42	36
Litva	25	42
Mađarska	44	31
Poljska	46	39
Rumunjska	43	41
Rusija	38	37
Slovačka	48	45
Slovenija	37	33
Srbija	44	30
Ukrajina	40	41
<b>Prosjek za istočnu Europu</b>	<b>40</b>	<b>34</b>

Napomena: Rezultati su iz razdoblja 1996-2001. Postoji su zbroj onih ispitanika koji su odgovorili da imaju "vrlo mnogo povjerenja" i "prilično mnogo povjerenja"

Izvor: World Values Survey, <http://www.worldvaluessurvey.org>

Tablica 5.

	Postotak ispitanika koji vjeruju državnim institucijama (prosjeak za parlament, sudove, vojsku, policiju)	Postotak ispitanika koji vjeruju intermedijarnim društvenim organizacijama (prosjeak za političke stranke, sindikate, crkvu)
Bjelorusija	47	43
Bosna i Hercegovina	24	23
Bugarska	24	12
Češka	24	24
Estonija	42	32
Hrvatska	21	23
Latvija	30	32
Litva	34	35
Mađarska	38	22
Makedonija	24	23
Poljska	31	28
Slovačka	28	23
Slovenija	27	20
Srbija	20	23
Rumunjska	23	39
Rusija	21	23
Ukrajina	21	30
<b>Prosjeak</b>	<b>28</b>	<b>27</b>

Izvor: New Europe Barometer; vidi Rose 2005a, 2005b.

Naravno, komunizam je bio historijska epizoda izgradnje države. Međutim on u toj izgradnji nije otišao dovoljno daleko. Preciznije rečeno, nije otišao dovoljno daleko u potrebnom smjeru, jer nije izgrađena – riječima Michaela Manna – toliko infrastrukturna koliko despotska moć. Državni aparat prečesto se upotrebljavao za prisilu i kontrolu, pogotovo u rigidnijim staljinističkim epizodama, kroz koje su prolazile sve zemlje u regiji. U više liberaliziranim zemljama regije, primjerice u Jugoslaviji, država se djelomično povukla te dopustila društvu da se razvije. To znači da je djelomičan pomak ostvaren na obje fronte: država i društvo nastaju na terenu na kojem pri-

je Drugog svjetskog rata gotovo da nije bilo iole koherentnijih društvenih organizacija. Iako je poboljšanje postignuto, države i društva i dalje su bili slabi i, što je možda najvažnije, oblik komunikacije između njih nije bio produktivan. “Država protiv društva” (Ekiert 1996) teško može biti recept za suradnju koja je korisna objema stranama.

Višestranački izbori, iako izuzetno važni, sami od sebe ne mogu riješiti taj problem. Uostalom, izbori se održavaju svakih četiri ili pet godina, dok se komunikacija između države i društva – bila ona produktivna ili ne – nastavlja i u međuvremenu. Danas postoji rastuća svijest o tome da izbori sami po

sebi ne stvaraju zadovoljavajuću demokraciju (Diamond 2002; Levitsky i Way 2002). Uostalom, što ako izbori ne dopuštaju građanima da “glasovima izbacе nitkove”, već samo vode “cirkulaciji nitkova” (Rose 1999: 74)?

Dakle tranzicija prema višestranačju ne može preko noći ukloniti problem slabih država i slabih društava. Slično vrijedi i za članstvo u Europskoj Uniji. Iako je taj učinak nedvojbeno pozitivan i na strani države i na strani društva, konačni doseg EU-a ipak je skroman. “Europeizacija” istočne Europe dosad se najviše očitovala u jačanju onih dijelova izvršne vlasti koji su zaduženi za komunikaciju s Bruxellesom. Takve “enklave profesionalizma” i “otoci izvrsnosti” i dalje su okruženi predominantno slabom državom (Goetz 2001; Grabbe 2001). Što se tiče društva, ne čini se da je ono sudjevalo u procesu pristupanja Europskoj Uniji na iole organiziraniji način (Sissenich 2007). Realna je opasnost da je europeizacija na “istočni način” (Goetz 2001; Dimitrov, Goetz i Wollmann 2006: 256-257) samo fasadna europeizacija.

Prema tome, treba razmotriti druge reformske alternative. Ovdje opisujem dva načina na koja bi se postupno mogao postići napredak. Obje se ideje nastavljaju na dosad iznesenu analizu. S obzirom na to da brza i potpuna promjena nije vjerojatna, te su strategije nužno inkrementalne. Prva se ideja kreće odozdo prema gore, a druga odozgo prema dolje. Oba se prijedloga zasnivaju na slici 1. Cilj je pomaknuti se od prve ilustracije prema drugoj. Ako se može reći da povjerenje postoji, ali je ono lokalizirano i segmentirano, onda ključnu ulogu imaju potencijalne veze između takvih otoka solidarnosti. Sinergiju između države i društva treba postići nadograđivanjem takvih izoliranih otoka suradnje i njihovo-

vom transformacijom u pothvate većih razmjera (Evans 1996).

Prvi prijedlog sugerira da bi se, umjesto klase posrednika koja trenutačno (ne) ispunjava funkciju povezivanja, grupe trebale povezati direktno, ili bi tu ulogu trebala preuzeti nova klasa “benevolentnih brokera”, koja bi svoj položaj u mreži upotrijebila za širu društvenu korist. Takva bi struktura socijalnih mreža dovela do veće koherentnosti države, jedinstvenijeg društva te brojnijih i gušćih veza između države i društva. Ne treba naglašavati da mladi ljudi obrazovani u društvenim znanostima kao što je politologija mogu, više nego drugi, odigrati tu značajnu razvojnu ulogu s obzirom na to da im njihovo obrazovanje može ugraditi predanost općim interesima.

Cilj je takve strategije izmijeniti strukturu mreža na onoj točki na kojoj se grupe povezuju. Ta je sugestija djelomično u neskladu s uobičajenim savjetima kada je u pitanju izgradnja države. S obzirom na sveprisutnost neformalnih praksi u istočnoj Europi (Böröcz 2000) logičan je reformski prijedlog da se ojačaju formalne procedure i vladavina prava (Hoff i Stiglitz 2002; Kornai i Rose-Ackerman 2004).

Tom bih prijedlogu dodao sugestiju da relegitimizaciju ne trebaju samo formalne, već i neformalne procedure. S obzirom na to da nije moguće, a vjerojatno ni poželjno, osloniti se isključivo na formalna pravila, neformalnost treba spasiti od njezina trenutačnog poistovjećivanja s korupcijom. Neformalnost i služenje vezama koje su nekomu dostupne zahvaljujući poziciji unutar socijalne mreže nikad neće biti moralno sasvim čista praksa. Međutim ne mora svako takvo ponašanje nužno biti korupcija. Bez tog pomaka u percepcija-

ma nova klasa posrednika neće htjeti preuzeti ulogu "benevolentnih brokera" jer neće htjeti prljati ruke korupcijskim praksama.

Ta su dva pristupa, inzistiranje na formalnim procedurama te (re)legitimizacija neformalnih procedura, komplementarna. Neformalnost je nužno ograničenog dosega, te se pothvati većih razmjera mogu postići samo kroz formalne procedure i veće organizacijske forme. Pozitivni pomak u promicanju formalnih praksi rasteretit će neformalne prakse te im omogućiti legitimizaciju na onim područjima gdje neformalne veze mogu biti učinkovite.

Drugi prijedlog kreće odozgo prema dolje. Otklanjanju problema slabih država i slabih društava trebaju pridonijeti i društvo i država tako da svaka strana potakne drugu na poboljšanja. Međutim ako zemlje uđu u slijepu ulicu, država je ta koja treba biti prva na potezu. S obzirom na to da je država mnogo veća od drugih društvenih organizacija, moguće je da će drugi akteri biti obeshrabreni sve dok od političkih lidera ne dođe dovoljno jak reformski signal.

Tu je nemoguće izbjeći razgovor o političkoj vještini. O političkoj se vještini prečesto govori kao o sposobnosti manipuliranja, prevare i prevage nad neprijateljima u sukobu. Dakako da su nam političari ostavili dovoljno primjera da to viđenje učine uvjerljivim. Takva politička vještina pokušava odvojiti grupe i usmjeriti ih jednu protiv druge na način *divide et impera* (Grabowski 2002; Vanhuysee 2006). Političari koji djeluju na taj način mogu čak imati interes u tome da održe društvo slabim.

U zanimljivom eseju o britanskoj politici Colin Leys (2006) govori o "ciničnim državama", aludirajući pritom

na notornu činjenicu da političari lažu.<sup>6</sup> Istočna Europa ima dosta iskustva s lažljivim političarima. Padaju nam na pamet nedavne izjave predsjednika mađarske vlade Ferenc Gyurcsány ( "Lagali smo ujutro, lagali smo navečer"). Međutim Leysovoj ciničnoj državi moglo bi se dati novo značenje.

Cinična država može se shvatiti kao strategija kojom političari žele održati i državu i društvo slabima. Elite se tako mogu bolje okoristiti netransparentnošću, neformalnošću i fluidnošću, koje su obilježja takvih sustava. Ne samo da mogu obogatiti sebe i svoje prijatelje već mogu spretno izbjeći bilo kakvu odgovornost. Svijet bez odgovornosti nesumnjivo je visoko na popisu želja takvih političara.

Međutim postoji alternativni način gledanja na političku vještinu: kao na umijeće kreiranja koalicija raznih grupa, strpljivog stvaranja zajedničke agende i vođenja procesa implementacije dogovorenog smjera promjene. Znakovito je da ne postoji široko prihvaćen termin za takav tip političkog umijeća. Za stariji i poznatiji tip imamo dobro poznat pojam, dapače, pojam koji dolazi još iz Rimskog Carstva. No ipak ima takvih prosvijećenih političara, čak i u istočnoj Europi.

Jedan je od njih bivši predsjednik slovenske vlade Janez Drnovšek. On je bio izrazito taktičan i smiren političar, vrlo strpljiv u konstrukciji socijalnog konsenzusa. Moglo bi se argumentirati da je bio jedan od važnih čimbenika koji su Sloveniju učinili najuspješnijom postkomunističkom zemljom. To ne znači da je lako voditi takvu politiku. Nakon

<sup>6</sup> Zahvaljujem Ivi Radkoviću što me je uputio na Leysov esej.



što se povukao na manje utjecajan položaj predsjednika države, Drnovšek je započeo eksperimentirati s filozofijom *new age*, pisao je knjige kao što su “Smisao svijeta i postojanja” i “Misli o životu i osvješćivanju” te pokrenuo alternativni društveni pokret. Ukratko, sve se više otuđivao od politike. No kada su takvi političari aktivni i uspješni, mogu stvoriti široku platformu za razvoj koja omogućava usvajanje dugoročne perspektive. Kao što je napisao Samuel Huntington: “u odsutnosti dogovora o javnim svrhama korupcijom se postiže dogovor o privatnim ciljevima” (Huntington 1968: 64). I zaista, nakon Drnovšketa Slovenija je prošla kroz niz korupcijskih i klijentelističkih afera visokog profila.

Političko umijeće onih koji su na kormilu države trebalo bi se sastojati u tome da se pomogne društvu u njegovoj (samo)organizaciji, ali da ta pomoć ne preraste u kooptaciju ili kontrolu. Društvo pak treba državu uvijek držati na oprezu, ali ne smije joj postati neprijatelj. To je ravnoteža koju je izuzet-

no teško pogoditi. Uglavnom je riječ o suradnji, ponekad o sukobu, no uvijek je cilj pronaći zajedničko rješenje. Takav odnos nije suradnje niti natjecanja, već je istovremeno i jedno i drugo. Obje su strane autonomne, ali nikad potpuno. Svaka je strana izvor moći koji kontrolira moć druge strane. Na to je mislio Robert Dahl (1965: 83) kada je govorio o “društvenoj diobi vlasti” između države i civilnog društva (koja je komplement poznatijoj trodiobi vlasti). Država i društvo trebaju jedno drugo da bi dobro uređena demokratska politička zajednica mogla opstati. S obzirom na to da samo moć može kontrolirati moć, možda se možemo nadati da će u produljenoj interakciji moć postati ne samo odgovorna nego i plemenitija.

Kada je riječ o istočnoeuropskom neuspjehu u uspostavi takvih pozitivnih oblika povezivanja i komunikacije između države i društva, treba se upitati je li istočna Europa po tome uopće specifičan slučaj. Drugi dijelovi svijeta dijele, općenito govoreći, vrlo slične probleme.

---

<sup>7</sup> Istočnoeuropski političari rijetko su kada uviđali da je izgradnja društva jedna od glavnih zadaća države. U tom je smislu možda najpoznatija izjava lidera Solidarnosti te kasnije poljskog predsjednika Lecha Walese, koji je nakon dolaska na vlast rekao da “nećemo dostići Europu ako izgradimo jak sindikat” (Ost 2005: 53).

## LITERATURA

- Amirahmadi, Hooshang (1996) Toward a Dynamic Theory of the State and Civil Society in the Development Process, *Journal of Planning Education and Research*, vol. 16, br. 1, str. 15-25.
- Baxandall, Phineas (2003) Postcommunist Unemployment Politics: Historical Legacies and the Curious Acceptance of Job Loss, u: Ekiert, Grzegorz / Hanson, Stephen (ur.), *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule*, Cambridge i New York: Cambridge University Press.
- Bohle, Dorothee / Greskovits, Béla (2007a), The State, Internationalization and Capitalist Diversity in Eastern Europe, *Competition and Change*, vol. 11, br. 2, str. 89-115.
- Bohle, Dorothee / Greskovits, Béla (2007b) Neoliberalism, Embedded Neoliberalism, and Neocorporatism: Towards Transnational Capitalism in Eastern Europe, *West European Politics*, vol. 30, br. 3, str. 443-466.
- Böröcz, József (2000) Informality Rules, *East European Politics and Societies*, vol. 14, br. 2, str. 348-380.
- Börzel, Tanja (2007) New Modes of Governance and Enlargement – The Paradox of Double Weakness, dostupno na [http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables\\_detail.asp?Project\\_ID=12](http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_detail.asp?Project_ID=12) (pregledano 1. siječnja 2009).
- Bourdieu, Pierre (1986) The Forms of Capital, u: Richardson, John G. (ur.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York: Greenwood Press.
- Bruszt, Laszlo / Stark, David (1998) *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge i New York: Cambridge University Press.
- Burt, Ronald S. (1992) *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Cambridge i London: Harvard University Press.
- Burt, Ronald S. (2005) *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital*, Oxford i New York: Oxford University Press.
- Cohen, Jean L. / Arato, Andrew (1992) *Civil Society and Political Theory*, Cambridge i London: MIT Press.
- Coleman, James (1988) Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology*, vol. 94: 95-120.
- Colton, Timothy / Holmes, Stephen (ur.) (2006) *The State After Communism: Governance in the New Russia*, Lanham i New York: Rowman and Littlefield.
- Culpepper, Pepper D. (2003) *Creating Cooperation: How States Develop Human Capital in Europe*, Ithaca i London: Cornell University Press.
- Dahl, Robert A. (1956) *A Preface to Democratic Theory*, Chicago: Chicago University Press.
- Diamond, Larry (2002) Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes, *Journal of Democracy*, vol. 13, br. 2, str. 21-35.
- Dimitrov, Vesselin / Goetz, Klaus H. / Wollmann, Hellmut (2006) *Governing After Communism: Institutions and Policymaking*, Lanham i New York: Rowman and Littlefield.
- DiMaggio, Paul J. / Powell, Walter W. (1983) The Iron Cage Revisited: Insti-

- tutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, vol. 48, br. 2, str. 147-160.
- Ekiert, Grzegorz (1996) *The State Against Society: Political Crises and their Aftermath in East-Central Europe*, Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter / Rueschemeyer, Dietrich / Skocpol, Theda (ur.) (1985) *Bringing The State Back In*, Cambridge i New York: Cambridge University Press.
- Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter (1996) Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy, *World Development*, vol. 24, br. 6, str. 1119-1132.
- Fritz, Verena (2004) State Weakness in Eastern Europe: Concept and Causes, EUI RSCAS Working Paper 2004/35.
- Ganev, Venelin I. (2005) Post-Communism as an Episode of State-Building: A Reversed Tillyan Perspective, *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 38, br. 4, str. 425-445.
- Geddes, Barbara (1994) *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley: University of California.
- Gibson, James L. (2001) Social Networks, Civil Society and the Prospects for Consolidating Russia's Democratic Transition, *American Journal of Political Science*, vol. 45, br. 1, str. 51-68.
- Goetz, Klaus H. (2001) Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, vol. 6, br. 6, str. 1032-1051.
- Grabbe, Heather (2001) How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity, *Journal of European Public Policy*, vol. 8, br. 6, str. 1013-1031.
- Grabowski, Richard (2002) The Relationship of State and Society: Productive or Unproductive, *Journal of Developing Societies*, vol. 18, br. 1, str. 23-45.
- Granovetter, Mark (1973) The Strength of Weak Ties, *American Journal of Sociology*, vol. 78, br. 6, str. 1360-1380.
- Greskovits, Béla (1998) *The Political Economy of Protest and Patience: East European and Latin American Transformations Compared*, Budimpešta: Central European University Press.
- Grzymala-Busse, Anna (2007) *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*, Cambridge i New York: Cambridge University Press.
- Grzymala-Busse, Anna / Jones Luong, Pauline (2002) Reconceptualizing the Post-Communist State, *Politics and Society*, vol. 30, br. 4, str. 529-54.
- Hanson, Stephen E. (2007) The Uncertain Future of Russia's Weak State Authoritarianism, *East European Politics and Societies*, vol. 21, br. 1, str. 67-81.
- Heinrich, Volkhart Finn (2004) Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide: A Project Description of the CIVICUS Civil Society Index: A Participatory Needs Assessment and Action-Planning Tool for Civil Society, *CIVICUS Civil Society Index Paper Series*, vol. 2, br. 1.
- Hintze, Otto (1968) The State in Historical Perspective u: Bendix, Reinhard (ur.), *State and Society: A Reader in Political Sociology*, Boston: Little, Brown and Company.

- Hoff, Karla / Stiglitz, Joseph E. (2002) *After the Big Bang: Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies*, National Bureau of Economic Research, Working paper br. 9282.
- Holmes, Stephen (1997) *What Russia Teaches Us Now: How Weak States Threaten Freedom*, *American Prospect*, vol. 33 (srpanj-kolovoz 1997), str. 30-39.
- Howard, Marc Morjé (2003) *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P. (1968) *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Johnston, Michael (2005) *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge i New York: Cambridge University Press.
- Jovanović, Pavle (2006) *Tranzicionizam: Refleksije o postkomunističkoj tranziciji*, Podgorica: Politička kultura.
- Kasapović, Mirjana (2005) *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*, Zagreb: Politička kultura.
- Katzenstein, Peter J. (1984) *Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry*, Ithaca i London: Cornell University Press.
- Kaufmann, Daniel / Kraay, Aart / Mastruzzi, Massimo (2007) *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators*, *World Bank Policy Research Working Paper* br. 4654.
- Kitschelt, Hebert (2000) *Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities*, *Comparative Political Studies*, vol. 33, br. 6-7, str. 845-879.
- Kornai, János i Susan Rose-Ackerman (2004) *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, Basingstoke, Hampshire i New York: Palgrave Macmillan.
- Kustec-Lipicer, Simona (2006) *Poseganje države v civilno družbo: javnopolitična perspektiva*, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lalović, Dragutin (2008) *Države na kušnji*, Zagreb: Nacionalna zajednica Crnogoraca Hrvatske, Disput.
- Lange, Matthew (2003) *Structural Holes and Structural Synergies: A Comparative-Historical Analysis of State-Society Relations and Development in Colonial Sierra Leone and Mauritius*, *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 44, br. 4, str. 372-404.
- Ledeneva, Alena V. (1998) *Russia's Economy of Favours: Blat, Networking and Informal Exchange*, Cambridge i New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven / Way, Lucan A. (2002) *The Rise of Competitive Authoritarianism*, *Journal of Democracy*, vol. 13, br. 2, str. 51-65.
- Leys, Colin (2006) *The Cynical State*, u: Panitch, Leo / Leys, Colin (ur.), *Telling the Truth: The 2006 Socialist Register*, Monmouth, Wales: The Merlin Press.
- Manion, Melanie F. (2004) *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*, Cambridge i London: Harvard University Press.
- Mann, Michael (1994) *The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results*, u: Hall, John A. (ur.), *The State: Critical Concepts*, London i New York: Routledge.
- Mann, Michael (1986) *The Sources of Social Power: Volume 1, A History of Power From Beginning to AD 1760*, Cambridge i New York: Cambridge University Press.

- Migdal, Joel (2001) *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge i New York: Cambridge University Press.
- Mihaylova, Dimitrina (2004) Social Capital in Central and Eastern Europe: A Critical Assessment and Literature Review, Policy Studies Series, Center for Policy Studies, Budimpešta: Central European University.
- Mishler, William / Rose, Richard (2005) What are the Political Consequences of Trust? A Test of Cultural and Institutional Theories in Russia, *Comparative Political Studies*, vol. 38, br. 9, str. 1050-1078.
- Nunberg, Barbara (1999) *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, Washington: The World Bank.
- O'Dwyer, Conor (2006) *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ost, David / Crowley, Stephen (ur.) (2001) *Workers after Workers' States: Labor and Politics in Postcommunist Eastern Europe*, Lanham: Rowman and Littlefield.
- Ost, David (2005) *The Defeat of Solidarity: Anger and Politics in Postcommunist Europe*, Ithaca i London: Cornell University Press.
- Padgett, John F. / Ansell, Christopher K. (1993) Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434, *American Journal of Sociology*, vol. 98, br. 6, str. 1259-1319.
- Pichler, Florian / Wallace, Claire (2007) Patterns of Formal and Informal Social Capital in Europe, *European Sociological Review*, vol. 23, br. 4, str. 423-436.
- Pressman, Jeffrey L., / Wildawsky, Aaron (1984) *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, treće izdanje, Berkeley: University of California Press.
- Prpić, Ivan (1988) Država i društvo, *Naše teme*, vol 32, br. 5, 1147-1165.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton UP.
- Rose, Richard (1999) Living in an Anti-Modern Society, *East European Constitutional Review*, vol. 8, br. 1-2, str. 68-75.
- Rose, Richard (2005a) Insiders and Outsiders: New Europe Barometer, *Studies in Public Policy*, br. 404, University of Strathclyde, Center for the Study of Public Policy.
- Rose, Richard (2005b) South-East Europe Barometer: Public Opinion Compared in 7 Countries, *Studies in Public Policy*, br. 407, University of Strathclyde, Center for the Study of Public Policy.
- Sissenich, Beate (2007) *Building States Without Society: European Union Enlargement and Social Policy Transfer to Poland and Hungary*, Lanham: Lexington Books.
- Sik, Endre / Wellman, Barry (1999) Network Capital in Capitalist, Communist, Post-Communist Countries u: Weldman, Barry (ur.), *Networks in the Global Village: Life in Contemporary Communities*, Boulder: Westview.
- Skocpol, Theda / Ganz, Marshall / Munson, Ziad (2000) A Nation of Orga-

nizers: The Institutionalist Origins of Civic Voluntarism in the United States, *The American Political Science Review*, vol. 94, br. 3, str. 527-546.

Stepan, Alfred (1978) *State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton: Princeton University Press.

Šalaj, Berto (2007) *Socijalni kapital: Hrvatska u komparativnoj perspektivi*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Vanhuysse, Pieter (2006) *Divide and Pacify: Strategic Social Policies and Political Protests in Post-Communist Democracies*, Budimpešta: Central European University Press.

World Values Survey, <http://www.worldvaluessurvey.com/>

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

### **The Problem of Weak Governments and Weak Societies in Eastern Europe**

**SUMMARY** This paper argues that, for Eastern Europe, the simultaneous presence of weak governments and weak societies is a crucial obstacle which must be faced by analysts and reformers. The understanding of other normatively significant processes will be deficient without a consciousness-raising deliberation on this problem and its implications. This paper seeks to articulate the "relational" approach to state and society. In addition, the paper lays out a typology of possible patterns of relationship between state and society, dependent on whether the state is weak or strong and whether society is weak or strong. Comparative data are presented in order to provide an empirical support for the theses. Finally, the paper outlines two reform approaches which could enable breaking the vicious circle emerging in the context of weak governments and weak societies.

**KEYWORDS** weak societies, weak states, Eastern Europe, typologies of state-society relations, social networks, social trustiness, social capital

# OBLIKOVANJE JAVNIH POLITIKA U HRVATSKOJ I PROBLEM *POLICY* KOORDINACIJE

**Zdravko Petak**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Prethodno priopćenje

Primljeno: veljača 2009.

**Sažetak** U članku se razmatra uloga političara i državnih službenika u horizontalnoj i vertikalnoj koordinaciji javnih politika, s naglaskom na specifični kontekst Hrvatske. Polazeći od tipologije Guya Petersa, koji razlikuje četiri temeljna tipa koordinacije, navedena redom od jednostavnijih prema kompleksnijima: negativna koordinacija, pozitivna koordinacija, *policy*-koordinacija i vladine strategije, autor pokazuje da je u Hrvatskoj na djelu problem ostvarivanja svih razina koordinacije. Razloge tomu pronalazi u slaboj ulozi standardne *policy*-analize u upravljanju poslovanjem u državnoj upravi. Posljedica je toga sustav koordiniranja politika koji se zasniva *ad hoc* procjenjivanju umjesto na sustavnom procjenjivanju opcija u formuliranju javnih politika. Stoga u koordinaciji javnih politika ključnu ulogu dobiva ministar financija kao neka vrsta "*policy*-skretničara".

**Ključne riječi** javne politike, koordinacija javnih politika, horizontalna koordinacija, vertikalna koordinacija, uprava koja stvara politike, objedinjena vlada, *policy*-skretničar

## Uvod

Upotreba znanja što ga o procesima političkog odlučivanja stvaraju *policy*-znanosti može biti raznolika i u osnovi se odnosi na različite razine kompleksnosti indikatora o javnim politikama (Kustec Lipicer, 2008). Jedna vrsta indikatora odnosi se na najširi demokratski kontekst

stvaranja javnih politika, na vezu tipa političkog sustava i stvaranja politika za zajednicu. Druga vrsta indikatora tiče se načina na koji se stvaraju politike za zajednicu, poglavito s obzirom na način na koji se različite vrste dionika uključuje u proces stvaranja politika. I na kraju, postoji treća vrsta indikatora, koja se odno-

---

\* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Hrvatski politički sustav, upravljanje i javne politike" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

si na upotrebu *policy*-analize u samom procesu stvaranja javnih politika. O razvoju tog pristupa u upravljanju javnim poslovima danas postoje sustavni prikazi, a vrlo zanimljivim nalazom čini nam se isticanje činjenice da je taj tip analize u formativnim godinama razvoja te discipline u SAD-u bio prije svega usmjeren na početne faze procesa stvaranja politika, poput stavljanja politike na dnevni red, te njezine formulacije i načina legitimiranja. Značajnija pozornost implementaciji i evaluaciji politika počela se posvećivati tek nakon što je *policy*-analiza postigla punu zrelost kao zasebna struka (Radin, 2000: 46).<sup>1</sup>

Na ovome mjestu ne zanima nas povijesni razvoj spomenute struke u pojedinim zemljama, već jedan od generalnih trendova vezan uz tu vrstu analize – problem horizontalne i vertikalne ko-

ordinacije javnih politika. Pritom će se pokazati da je razmatranje tog trenda ujedno i dobra prilika za propitivanje odnosa javnih politika i javnog menadžmenta kao dviju inačica koje rabimo u akademskim i praktičnim raspravama o javnim poslovima. U središtu je našeg razmatranja dakle trend koji je na djelu u razvijenim demokracijama od sredine 1990-ih, a kojim se sve veći naglasak stavlja na razmatranje strateških kapaciteta vlasti u oblikovanju različitih politika za zajednicu, ili kako se to već uvriježilo u domaćoj akademskoj i stručnoj praksi – javnih politika. Na tu činjenicu ukazao je niz autora (Parsons, 2004; Pollit, 2003), pokazujući da se unutar takvog konteksta posebna pozornost posvećuje dvama ključnim konceptima, kapacitetu vlasti (*policy capacity*) i koherentnosti u oblikovanju javnih politika (*policy coherence*). Pritom je zanimljivo da se sličan trend zamjećuje i u tranzicijskim demokracijama (Dimitrov *et al.* 2006; Saner *et al.* 2008), premda u tim zemljama postoji razmjerno malen broj stručnjaka treniranih u akademskim disciplinama javnih politika i javnog menadžmenta.

U članku se nećemo baviti pitanjem kapaciteta vlasti da provodi različite vrste politika, što je važno pitanje literature koja se bavi javnim menadžmentom, odnosno novim javnim menadžmentom. Ograničit ćemo se isključivo na problem ostvarivanja koherentnosti u stvaranju javnih politika i na specifičnu ulogu koju u tome može imati *policy*-analiza. U članku će se dakle pokušati dokazati teza da je način ostvarivanja koordinacije sektorskih politika povezan s ulogom koju *policy*-analiza ima u upravljanju javnim poslovima.

Pitanje koherentnosti javnih politika, inače, jedna je od temeljnih norma-

<sup>1</sup> *Policy*-analiza odnosi se na proces proizvodnje specijalističkog znanja neophodnog za proces stvaranja javnih politika. Taj tip znanja valja razlikovati od *policy*-studija, odnosno studija o posebnim, pridjevskim politikama, poput socijalne ili porezne politike, koje se dominantno razvijaju kao akademske discipline i općenito su vezane uz razumijevanje općih procesa u stvaranju i provođenju neke politike, razvijajući teorije koje bi trebale adekvatno objasniti te procese. Za razliku od toga temeljna značajka *policy*-analize odnosi se na sustavno uspoređivanje i vrednovanje alternativa koje su na raspolaganju *policy*-akterima u rješavanju društvenih problema. Taj tip analize odnosi se na primijenjena istraživanja koja provode, primjerice, stručnjaci u organima uprave ili u različitim vrstama *policy*-instituta (*think-tanks*), nastojeći sustavno utjecati na oblikovanje, provođenje i ocjenjivanje postojećih politika. U tom je smislu legitimno razlikovanje *policy*-analize i studija o posebnim politikama kao znanja *za*, odnosno *o* procesu stvaranja javnih politika. V. Grdešić (2006).



tivnih pretpostavki samog tog pojma, zajedno s pitanjima koja se odnose na instrumentalnost i hijerarhiju (Colebatch, 2004: 11). Koherentnost se, drugim riječima, odnosi na temeljni normativni kriterij kojim se označava da su svi dijelovi akcije u skladu jedan s drugim, da nastojanja jedne organizacije nisu u suprotnosti s nastojanjima druge. *Policy* kao izraz pretpostavlja dakle postojanje sustava i konzistentnosti. To, primjerice, znači da politika organa državne uprave koji se bavi prostornim planiranjem treba biti u skladu sa stajalištem organa državne uprave koji regulira lokalni ekonomski razvoj i otvaranje slobodnih gospodarskih zona. Velik dio rada na javnim politikama bavi se stoga “koordinacijom”, tj. mobiliziranjem vrijednosti *koherencije* u pokušaju da se izmijeni ono što rade ostali sudionici” (Colebatch, 2004: 12). Problem podudarnosti među različitim područjima sektorskih politika leži dakle u samom temelju ideje o javnim politikama.

Na pitanje međuorganizacijske napetosti kao problema u oblikovanju javnih politika ukazao je još 1970-ih u svom klasičnom djelu o teoriji odlučivanja američki politolog Graham Allison (Allison, 1971). Razmatrajući odnose između SAD-a i SSSR-a za vrijeme kubanske raketne krize početkom 1960-ih, pokazao je da nije postojala jedna američka politika prema opasnosti od raketnog napada, već nekoliko takvih politika, vezanih uz tri specijalizirana tijela državne uprave – *Pentagon*, *State Department* i *CIA-u*. Američka politika spram mogućeg raketnog napada mogla se ocijeniti homogenom i jedinstvenom samo u slučaju da se na sukobljene strane gledalo jedino kao na racionalne aktere, što je on označio modelom I. No, osim toga, na američku politiku utjecalo je ono što

on naziva modelom II – organizacijski proces ili, jednostavnije rečeno, tip birokratske politike koji se primjenjivao. To znači da su spomenuti dijelovi državne uprave imali različite interese u vezi sa spomenutom politikom, da su na neki način bili konkurenti za resurse ili pak za usmjeravanje pozornosti vrha izvršne vlasti na vlastite stavove. I na kraju, za razumijevanje američke politike prema raketnoj krizi važno je i razmatranje modela III – procesa stvarnog obnašanja vlasti (*governmental process*). Pokazalo se naime da su spomenuti dijelovi uprave napravili neku vrstu poretka, s vlastitim razumijevanjem i načinom rješavanja problema. Kao posljedica toga stvarna američka politika bila je rezultat interakcije tih dijelova, a ne homogeno djelovanje onog što danas nazivamo vertikalnim akterima politike.

Međuorganizacijska napetost na koju je ukazao Allison zahtijeva dakle provođenje vrlo opsežne koordinacije različitih sektorskih politika. Na tu činjenicu lapidarno ukazuje, primjerice, i australski *Priručnik za javne politike* (Althaus *et al.*, 2007), u kojem poglavlje o koordinaciji javnih politika dolazi nakon rasprave o *konzultiranju*, a prije teksta koji se odnosi na *donošenje odluka*. Budući da mehanizam vlasti nije jedinstveno homogeno tijelo, već niz snažnije ili slabije povezanih organizacija, koordinacija “odražava ideje o *efikasnoj interakciji* različitih strana u nastojanju da rade jedne s drugima kako bi postigle zajednički cilj” (Althaus *et al.*, 2007: 124). Koordinacija, pritom, uključuje različite postupke i strukture, poput efikasnog sustava konzultiranja, ustrojavanja središnjih agencija i odjela za koordinaciju pri ministarstvima itd. Sve to završava uspostavljanjem “smjernica o javnim politikama” (*policy alignment*), koje u

osnovi poprimaju dva osnovna oblika – horizontalne i vertikalne smjernice.

Horizontalne smjernice odnose se na organizacijsku suradnju i pomaganje u uklanjanju zapreka koje opterećuju efikasnu interakciju sektorskih organa uprave, dok se vertikalne smjernice odnose na povezivanje ciljeva, struktura i resursa kako bi se dizajn politike i isporuka usluga doveli u vezu s osnovnim namjerama koje su se htjele postići tom politikom (Althaus *et al.* 2007: 138). Pritom se konceptualiziranje pitanja koordinacije politika odnosi poglavito na horizontalnu dimenziju i tiče se objedinjavanja različitih sektora, programa i projekata unutar jedne razine vlasti (Peters, 2006: 119). Reduciranje preklapanja, kontradiktornih smjernica, dupliciranja u uporabi resursa osnovne su značajke horizontalnog menadžmenta javnih politika (Christensen, 2006: 461). U tom je smislu horizontalni tip koordinacije u velikoj mjeri vezan uz kategorije efikasnosti i racionalne upotrebe javnog novca u zadovoljavanju potreba zajednice. Vertikalna dimenzija odnosi se na jedan drugi aspekt, naime na “davanje signala” subordiniranim tijelima uprave ili pak “nižim razinama vlasti”. Na taj način spomenutim institucijama postaju jasnije osnovne političke namjere, odnosno ciljevi (*goals*) “jezgre izvršne vlasti” (*core executive*). Tako se središnje agencije ili ključna javna poduzeća mogu privući bliže političkome vodstvu, što je ujedno jedna od važnih ideja na kojoj inzistira novi javni menadžment.

### **Koordinacija kao problem u Hrvatskoj**

U Hrvatskoj je koordinacija politika, čini se, velik problem. Nažalost, o tome ne postoje odgovarajuće empirijske studije, no izravni sudionici u pro-

cesu sugeriraju da postoje velika preklapanja, dupliranja, te da je poseban problem izostanak praćenja (monitoringa) i vrednovanja (evaluacije) provedbenih politika. Da bismo, u nedostatku sustavnih istraživanja, ilustrirali jednu od mogućih dijagnoza, navodimo mišljenje Sanje Crnković Pozaić, bivše ravnateljice Zavoda za zapošljavanje, objavljeno u poslovnom tjedniku *Lider*. Ono se tiče temeljnog pitanja – na koji se način koordinacija javnih politika provodi na razini središnje vlasti? Spomenuta autorica o tome kaže:

Osim pri definiranju političkih ciljeva u vezi s kojima se unutar političke opcije ostvaruje konsenzus, nema dogovora između resora o postavljanju ciljeva provedbenih politika. Vidljiva su stoga preklapanja ingerencija među resorima koja su najočitija kod nekih ciljanih skupina (npr. hrvatski branitelji). Ako dolaze iz različitih resora, beneficije se nerijetko akumuliraju. Zbog toga je vrlo teško pripisati učinke nekoj od politika, jer se rezultati ne mogu primijeniti na pojedinačnu politiku.

Nema hijerarhije ciljeva na međuresorskoj razini, nego se hijerarhija najčešće indirektno sagledava kroz ostvarenja u državnom proračunu. Proces donošenja odluke o razini sredstava nije posve transparentan s obzirom na postignute ciljeve.

Svaki resor najčešće priprema radnu verziju dokumenta koji se potom dostavlja na mišljenje svim institucijama koje su na neki način povezane s njegovom provedbom. Mišljenja najčešće ne ulaze u ciljeve dokumenta, nego se ograničavaju na segmente nacрта koji se izravno odnose na određeni resor ili ingerenciju. U praksi vlada politika nemi-

ješanja u resorske poslove. Nakon izjašnjavanja, resor objedinjuje komentare i nacrt se prosljeđuje Vladi u koordinaciji za gospodarstvo gdje se naposljetku svi izjašnjavaju o dokumentu. Ako se tada ustanovi da ima primjedbi ključnog karaktera, dokument se vraća na doradu dok sve strane ne budu njime zadovoljne. Nakon ponovljene koordinacije, dokument je spreman za Vladu i konačno se prihvaća ili pak vraća na daljnju doradu. Tek ako je usvojen, postaje javnim dokumentom. (Crnković Pozaić, 2006)

U Hrvatskoj se, očigledno, javlja čitav niz problema s onim što se u literaturi naziva horizontalnim menadžmentom javnih politika (Peters, 2006). Često se ne provodi ni minimalan opseg *policy*-analize vezan uz koordiniranje javnih politika, te se uvođenje temeljnih alata te vrste odlučivanja u javnom sektoru nameće kao jedan od bitnih zahtjeva reforme javne uprave u Hrvatskoj (Koprić, 2008; Petak, 2008).

Materijali vezani uz pojedine politike koji se stavljaju na dnevni red koordinacija sadržavaju različite vrste regulacija (zakonskih, podzakonskih) kojima se reguliraju pitanja u pojedinim sektorima. Te materijale sastavljaju uprave i odjeli pojedinih ministarstava, no oni prolaze posve ograničenu vrstu *policy*-analize, u smislu procjena troškova i dobiti što će ih imati provođenje novopredloženoga regulativnoga rješenja. Ne postoji dakle cjelovita primjena institucionalnog mehanizma vrednovanja nove regulative, usporediva, primjerice, sa sve raširenijim alatom u oblikovanju javnih politika, poput "Analize učinaka zakonske regulative", ili skraćeno RIA-e (*Regulatory Impact Assessment*), koja se sustavno primjenjuje u većini starih članica EU-a,

a sve više i u drugim europskim zemljama (Kirkpatrick, Parker, 2007). Riječ je o alatu poznatom kao procjena učinka (*impact assessment*), koji valja vezivati uz evaluaciju javnih politika te koji zajedno s analizom donošenja odluke (*decision analysis*) i predviđanjem (*forecasting*) čini temeljnu skupinu pristupa evaluaciji politika, koji se razlikuju od klasičnih ekonomskih pristupa poput analize troškova i koristi (*cost-benefit analysis*) ili pak procjene rizika (*risk assesment*) (Kraft, Furlong, 2007: 146-178).

Dopunom *Poslovnika Vlade RH* iz 2007. prvi je put izričito navedena uporaba alata *RIA-e* u procjeni utjecaja regulative na pojedine sektorske politike. Spominju se četiri takva učinka, redom – gospodarski, financijski, socijalni i ekološki, kojima se zahtijeva da se mogući učinci uvođenja nove regulative prije podnošenja Vladi pošalju resornim ministarstvima. Četiri ministarstva koja su obavezna provesti takvu analizu redom su – Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo financija, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi te Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. Premda o stvarnom utjecaju tih metoda *policy*-analize, razumljivo, još uvijek ne postoji sustavno istraživanje njihova dosega, time su u hrvatski sustav odlučivanja napokon uvedeni neki od rudimentarnih alata te vrste analize. Riječ je o procesu koji se, primjerice, u američkom sustavu javne uprave počeo događati početkom 1960-ih (Radin, 2000).

No jesu li uvođenjem spomenutih evaluacijskih alata osigurani uvjeti za kvalitetan horizontalni menadžment javnih politika? U stručnoj literaturi (Peters, 1998b) uobičajeno se smatra da je potrebno ispuniti najmanje tri preduvjeta za podizanje razine međusektor-

ske koordinacije javnih politika. Prvo, potrebno je imati neku vrstu procjene stupnja preklapanja, ili drugim riječima, potrebno je utvrditi u kojoj se mjeri dva ili više programa/organizacije bave realizacijom istog cilja, a da prema tome nisu uskladili svoje stavove. Drugo, potrebna je neka vrsta procjene stupnja nekoherentnosti, odnosno utvrđivanja činjenice u kojoj mjeri dva ili više programa/organizacije, koji bi trebali biti na "istoj liniji djelovanja", streme oprečnim ciljevima. I treće, horizontalni menadžment javnih politika pretpostavlja uočavanje pitanja koja nisu došla na dnevni red, a neophodan su uvjet za oblikovanje neke sektorske politike. Riječ je o problemu koji se u literaturi iz područja javnih politika označava kao *nedostaci u stvaranju politika (policy gaps)*.

No kako stoje stvari s vertikalnom dimenzijom koordinacije javnih politika u Hrvatskoj? Poslužimo se ponovno ocjenom istog *insajdera* o tom pitanju:

U nas ne postoji nijedna jedinica unutar nekog od resora koja se bavi praćenjem i vrednovanjem politika. U uobičajenom redosljedu odgovornosti Sabor bi trebao raspolagati instrumentom za praćenje i vrednovanje ostvarenja ciljeva koje je Vlada postavila, a za što je dobila mandat uz pravo korištenja javnih sredstava. Ipak nema sustavnog prikupljanja podataka, a pogotovo ne i vrednovanja učinaka, jer taj posao pretpostavlja značajne analitičke sposobnosti i kompetenciju naših najvršnjih znanstvenih ustanova. Valja se međutim toga poduhvatiti upravo u razdoblju pridruživanja EU. (Crnković Pozaić, 2006)

U navedenoj ocjeni stanja neizravno se ukazuje na neadekvatnost ostvarivanja procesa vertikalne koordinaci-

je javnih politika. Premda autorica ne spominje izravno konkretne institucionalne aranžmane za provođenje vertikalne koordinacije javnih politika, riječ je zapravo o nepostojanju institucije koja se u modernoj *policy*-literaturi naziva *središnjom policy agencijom* (Althaus *et al.*, 2007: 132-134). U konkretnom hrvatskom primjeru radi se dakle o nepostojanju *središnje policy*-agencije vlade, odnosno, *središnje policy*-agencije premijera. Osnovna je uloga takve agencije da zajedno s državnom riznicom i drugim vladinim agencijama (i koordinacijama) daje resornim ministarstvima i upravama vertikalne *policy*-smjernice o slijeđenju temeljnih ciljeva neke politike. Riječ je o tome da dva ili više resora u svojim odlukama moraju slijediti temeljne ciljeve vlade u nekoj provedbenoj politici. Ako je, primjerice, naglasak u politici zapošljavanja stavljen na zapošljavanje mladih, koji prvi put traže posao, specifični ciljevi (*objectives*) i aktivnosti što ih poduzimaju pojedini organi uprave moraju biti usklađeni s tim općenitim ciljem vlade.

Vertikalna dimenzija koordinacije odnosi se, osim toga, i na koordinaciju javnih politika s drugim razinama vlasti, sa nadnacionalnom vlašću Europske Unije, te na koordinaciju s politikama koje se provode na razini regionalnih i lokalnih samouprava. Primjerice, odgovor na pitanje koliko je potrebno decentralizacije u sustavu obrazovanja, socijalne skrbi ili zdravstva tiče se vertikalne koordinacije politika. Da bi se stekao uvid u svu kompleksnost koordinacije politika, horizontalne i vertikalne, treba se prije toga referirati na relevantnu literaturu o tom pitanju.

### **Koordinacija kao problem u oblikovanju javnih politika**

U literaturi iz područja javnih politika i javnog menadžmenta sve se više upotrebljava izraz “objedinjena vlada” (*joined-up government*), ili ponekad “whole of government” (*cjelovita vlada*), čime se zapravo ukazuje na važnost pitanja koordinacije za suvremeno oblikovanje javnih politika (Christensen, 2006; Christensen, Lægreid, 2007; Parsons, 2001, 2004; Peters, 1998a, 1998b, 2004, 2005, 2006; Pollitt, 2003). Neovisno o kojem je izrazu riječ, značenje koje se ima na umu u upotrebi takve retorike odnosi se na povećanje razine koordinacije izvršne vlasti i na unapređenje kvalitete njezina rada. Takva retorika na djelu je poglavito u zemljama koje su snažno prihvatile orijentaciju na novi javni menadžment, poput Velike Britanije i ostalih anglosaksonskih zemalja (Christensen, 2006: 460).

Problem koordinacije očituje se na nekoliko sukcesivnih razina ostvarivanja koherentnosti u oblikovanju javnih politika. Guy Peters precizno ih definira (Peters, 2004: 5-7). Najniža razina uključuje *negativnu integraciju*, koja označuje činjenicu da u djelovanju tijela javne uprave i različitih vrsta agencija ne postoje preklapanja u obavljanju poslova. *Pozitivna integracija* ne uključuje samo izbjegavanje preklapanja u djelovanju različitih agencija i organizacija, nego i jasan sporazum o suradnji u isporuci usluga. Viši je oblik povezivanja *policy-koordinacija*, koja ne uključuje samo suradnju u isporuci usluga, nego i činjenicu da organizacije trebaju slijediti zajedničke ciljeve. Na kraju je toga niza razvijanje *vladinih strategija*, kojima se ne samo osigurava suradnja u pružanju usluga i zajedničko slijeđenje ciljeva nego se daje

i jasna slika o budućnosti nekoga sektora politike i ulozi vlade u njemu.

Navedene oblike koordinacije valja razmatrati u kontekstu rasprava o modernizaciji javnog upravljanja, koje su dovele do već spomenutih koncepata “objedinjene vlade” kao oblika modernizacije djelovanja vlasti kojim je trebalo osigurati veću učinkovitost i djelotvornost u pružanju usluga (Pollitt, 2003: 34-35; Christensen, 2006: 460-462). Sam se koncept zasniva na četirima temeljnim motivima: eliminiranju suprotnosti i napetosti u javnim politikama, boljoj uporabi resursa koji se rabe u oblikovanju tih politika, suradnji svih zainteresiranih aktera (*stake-holders*) na koje se odnose te politike i stvaranju integriranoga, neprekinutog skupa usluga koje se daju građanima, odnosno davanje svih usluga na jednome mjestu (Pollitt, 2003: 35).

Rasprava o konceptu “objedinjene vlade” zahvatila je nekoliko suštinskih pitanja (*ibid.*: 37-38). Prvo, dotakla se pitanja objedinjenja politika koje su po svojoj naravi vrlo kompleksne, poput politike prema mladima ili pak politike prema starijim osobama. Osim toga spomenuti je pristup primijenjen i na objedinjeno pružanje usluga u javnom sektoru u različitim vrstama agencijskog tipa, poput *one-stop shopa*. Drugo, literatura o “objedinjenoj vladi” dodatno je ukazala na činjenicu povezanosti i isprepletenosti faza u *policy*-procesu, naime na činjenicu da je teško povući liniju razdvajanja između onih koji “stvaraju politiku” i onih koji je “provode”. Treće, napravljena je jasna distinkcija horizontalnih i vertikalnih veza u oblikovanju javnih politika, te se počela rabiti retorika o “horizontalnom” i “vertikalnom *policy*-menadžmentu”. Prvi izraz se počeo rabiti za objedinjavanje akcija dvaju ili

više ministarstva ili agencija koje stvaraju politiku, primjerice prema mladima, a drugi za koordinaciju politika prema višim ili nižim instancama vlasti te za povezivanje politika pojedinih ministarstava i agencija s temeljnim prioritetima vlade. Četvrto, počela se praviti razlika između "objedinjene vlade" i "objedinjenog javnog upravljanja" (*joined-up governance*), gdje se potonji izraz počeo rabiti za jačanje veza vertikalnih struktura vlasti s profitnim sektorom ili pak s nevladinim neprofitnim udrugama. I na kraju, počela se praviti razlika između objedinjavanja (*joining-up*) organizacija i objedinjavanja djelovanja građana. Prvi se primjer odnosi, primjerice, na otvaranje *one-stop shopova* ili pak na privatno-javno partnerstvo, a drugi na povećanje participacije građana u formulaciji politika i isporuci usluga.

Ostaje otvorenim pitanjem je li spomenuti koncept vodoravnog i okomitog menadžmenta u ostvarivanju javnih politika doveo i do boljih rezultata. Može li se uz horizontalni i vertikalni *policy*-menadžment i izraze kao što su "objedinjena" ili "cjelovita vlada" vezati izraz "pametna politika"? Većina autora dvojili o tome stvara li koncept "objedinjene vlade" odmah i bolju politiku (Davies, 2009). O tome svjedoči i činjenica da je prilog o toj temi, upravo pod potonjim naslovom, u najnovijem oxfordskom pregledu cjeline političke znanosti dan uz jedan veliki upitnik na kraju naslova (Christensen, 2006). Za odgovor na to pitanje bit će potrebna detaljnija analiza, no već sada se može reći da su različiti koncepti "objedinjene vlade" svojevrsna reakcija na fragmentaciju i dezintegraciju javnoga sektora, do koje su dovele upravo različite vrste reformi zasnovane na novome javnome menadžmentu (Perko Šeparović, 2006).

Pollitt u navedenom članku sugerira da bi vrednovanje uspjeha "objedinjene vlade" trebalo zahvatiti odgovore na barem tri vrste pitanja (Pollitt, 2003: 43-46). Prvo se pitanje odnosi na slijedeće najboljih praksi, jesu li se prave stvari stavile na pravo mjesto. Vladini uredi u anglosaksonskim zemljama, ali i u drugim dijelovima svijeta, primjerice u Koreji, izbacuju pravo praktičnih dokumenata o horizontalnoj i vertikalnoj koordinaciji s ciljem stvaranja "objedinjene vlade". Drugo se pitanje, smatra Pollitt, mora usmjeriti na dionike (*stakeholders*) tog procesa – smatraju li oni da je koordinacija dobra ili loša stvar. Pridonosi li ona kvalitetnijem formuliranju politika i boljoj isporuci javnih usluga građanima. Treće, potrebno je iznaći adekvatne mjere za ishode, odnosno rezultate integriranih politika i programa, orijentirajući se znatno više na procjenu učinaka nego na sam proces.

Da bi se pak odgovorilo na sva ta pitanja, istraživači moraju imati razmjerno jasnu sliku o tome na koji se način u suvremenim uvjetima odvija rad na javnim politikama (*policy work*), što zapravo različiti akteri rade kad sudjeluju u oblikovanju javnih politika (Colebatch, 2006; Radin, 2000). Postoji li univerzalni *policy*-stručnjak, usporediv s upravnim generalistom, ili se pak radi o mnoštvu različitih vrsta stručnjaka, povezanih s različitim vrstama i načinima upotrebe znanja o javnim politikama (Hoppe, Jeliaskova, 2006; Kustec Lipicer, 2008), što je opet snažno povezano s institucionalnim i kulturalnim kontekstom stvaranja javnih politika. Drugi aspekt tog problema odnosi se na specifičnu ulogu javne uprave u procesu stvaranja javnih politika. Ne stvaraju javne politike samo pripadnici političke elite i dominantni akteri iz horizontalne *policy*-dimenzije,

poput velikih poslodavaca. Tu je naime i važno pitanje o “upravi koja stvara politike” (*policy bureaucracy*), što je tema koju u posljednje vrijeme sve više istražuju neki od najznačajnijih istraživača javnih politika (Page, Jenkins, 2006).

### Zaključak

Poslužimo li se spomenutom taksonomijom Guya Petersa, u Hrvatskoj postoji velik problem u ostvarivanju viših oblika koordinacije u oblikovanju javnih politika. No problemi postoje i na nižim razinama koordinacije, u klasičnim pitanjima horizontalnog *policy*-menadžmenta povezanim s objedinjavanjem inter-organizacijskog djelovanja. Koncept “objedinjene vlade” još uvijek ne utječe u značajnijoj mjeri na pravac reforme državne uprave u Hrvatskoj,<sup>2</sup> tako da još uvijek nema jasnog stava prema tome na koji način valja pristupiti utvrđivanju kriterija neophodnih za provođenje kvalitetnog horizontalnog menadžmenta javnih politika – procjene stupnja preklapanja, procjene stupnja nekoherentnosti i procjene razine nevrštenih pitanja (Peters, 1998b). Nije teško zaključiti da spomenute procjene mogu dati samo stručnjaci za analizu politika (*policy analysts*), kojih međutim u Hrvatskoj jednostavno nema dovoljno. Problem je dakle u ponudi znanja za politiku, u nedostatnoj broju stručnjaka koji bi mogli djelotvorno prakticirati *policy*-analizu.

Drugi je pak problem vertikalna koordinacija, premda je i to pitanje poveza-

no s nedovoljnom ponudom stručnjaka za *policy*-analizu. U Hrvatskoj jednostavno ne postoji tijelo za vertikalnu koordinaciju javnih politika, nešto poput središnjeg *policy*-ureda premijera ili vlade. Letimičnim navođenjem institucionalnih praksi vertikalne koordinacije politika u razvijenim demokracijama ukazali smo da takvo tijelo usko surađuje s državnim riznicom i svim ostalim agencijama središnje vlasti. Budući da u Hrvatskoj ne postoji *policy*-agencija središnje vlade, sve ovlasti u vezi s tom vrstom procjena uzima u svoje ruke izrijekom ministar financija. On ili njegov opunomoćenik sjede u svim koordinacijama i donose odluke o svim prijepornim pitanjima. Time postaju nekom vrstom “*policy*-skretničara”, koji nadomješta djelovanje središnje vladine *policy*-agencije. Problem je u tome što se na taj način odluke donose na osnovi procjena “od oka”, a ne na osnovi primjene sustavne *policy*-analize. Parafraziramo li naslov knjige Beryl Radin (2000), *policy*-analiza u Hrvatskoj još uvijek nije postigla punu zrelost i postala nezaobilaznim dijelom moderne javne uprave. Dok se to ne dogodi, u Hrvatskoj se i neće moći govoriti o horizontalnom i vertikalnom menadžmentu javnih politika. A dotad će i sustav stvaranja politika zasnivati na djelovanju *skretničara*, a ne na osnovi *sustavnih procjena*. Problem je u tome što takav sustav odlučivanja o javnim politikama može utvrditi samo “cijenu koštanja” predložene regulative za državni proračun, a ne može dovesti do djelotvornog oblikovanja i provođenja javnih politika.

<sup>2</sup> O tome svjedoči i dokument što ga je 2008. usvojila Vlada, a priredio Središnji državni ured za upravu, pod naslovom “Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008-2011”. Dostupno na: <http://www.uprava.hr/strat-hr.pdf>

## LITERATURA

- Allison, G. T. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown & Company.
- Althaus, C., Bridgman, P., Davis, G. (2007) *The Australian Policy Handbook*, 4. izd. Crows Nest: Allen & Unwin.
- Christensen, T. (2006) Smart Policy?, u: M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin, ur., *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, str. 448-468.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2007) The Challenge of Coordination in Central Government Organizations. Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working paper no. 5.
- Colebatch, H. K. (2004) *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Colebatch, H. K. (2006) *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham: Lexington Books.
- Crnković-Pozaić, S. (2006) Integrirane gospodarske politike: izazov za ostvarenje nacionalnih strateških ciljeva. *Lider*, 5-12. svibnja 2006.
- Dimitrov, V. et al., ur. (2006) *Governing after Communism: Institutions and Policymaking*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Grdešić, I. (2006) *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hoppe, R., Jeliakova, M. (2006) How Policy Workers Define Their Job: A Netherlands Case Study, u: H. K. Colebatch, ur., *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham: Lexington Books, str. 35-60.
- Kirkpatrick, C., Parker, D., ur. (2007) *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Cheltenham: Edward Elgar.
- Koprić, I. (2008) Problemi, rješenja i zablude u reformi hrvatske javne uprave, u: E. Pusić, ur., *Hrvatska država i uprava*. Zagreb: HAZU, str. 49-65.
- Kraft, M. E., Furlong, S. R. (2007) *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Lipicer Kustec, S. (2008) "The Worth of Policy Knowledge in Younger Democracies", *Anali Hrvatskog politološkog društva* 5.
- Page, E. C., Jenkins, B. (2005) *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*. Oxford: Oxford University Press.
- Parsons, W. (2001) Modernising Policy-making for the Twenty First Century: The Professional Model. *Public Policy and Administration* 13 (3): 93-110.
- Parsons, W. (2004) Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence. *Australian Journal of Public Administration* 63 (1): 43-57.
- Perko Šeparović, I. (2006) *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing/Tehnička knjiga.
- Petak, Z. (2008) *Policy pristup reformi javne uprave u Hrvatskoj*, u: E. Pusić, ur., *Hrvatska državna uprava: stanje i perspektive*. Zagreb: HAZU, 2008, str. 155-169.
- Peters, G. B. (1998a) Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. *Public Administration* 76 (2): 295-311.
- Peters, G. B. (1998b) Managing Horizontal Government: The Politics of



- Coordination. Canadian Centre for Management Development, Research paper no. 21.
- Peters, G. B. (2004) The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Centre? Referat izložen na Berlinskoj konferenciji humanih dimenzija globalne promjene okoliša, Berlin 3-4. prosinca 2004.
- Peters, G. B. (2005) Concepts and Theories of Horizontal Policy Management. Referat izložen na X. međunarodnom kongresu CLAD-a, Santiago, Čile, 18-21. listopada 2005. Dostupno na: <http://www.clad.org.ve/congreso1010i.html>
- Peters, G. B. (2006) Concepts and Theories of Horizontal Policy Management, u: G. B. Peters, J. Pierre, ur., *Handbook of Public Policy*. London: Sage, str. 115-138.
- Pollitt, C. (2003) Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review* 1 (1): 34-49.
- Radin, B. A. (2000) *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Saner, R. et al. (2008) Government Governance (GG) and Inter-Ministerial Policy Coordination (IMPC) in Eastern and Central Europe and Central Asia. *Public Organization Review* 8 (2): 215-231.
- Vlada (2000) Poslovnik Vlade Republike Hrvatske – pročišćeni tekst. Dostupno na: <http://www.narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000>
- Vlada (2007) Poslovnik o izmjenama i dopunama poslovnika Vlade Republike Hrvatske. Dostupno na: <http://www.narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007>
- Vlada (2008) Poslovnik o izmjenama i dopunama poslovnika Vlade Republike Hrvatske. Dostupno na: <http://www.narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008>

### Formulating Public Policy in Croatia and the Problem of Policy Coordination

**SUMMARY** The paper explores the role of politicians and civil servants in the process of horizontal and vertical policy coordination, with a special emphasis on the specific context of Croatia. Starting from Guy Peters' typology, which distinguishes four distinct types of coordination, ranging from more simple to more complex ones – negative coordination, positive coordination, policy integration and development of strategies for government, the author stresses that Croatian case is connected with failure in achieving all types of coordination. One of the reasons for such a situation lies in a low level of applying classical policy analysis in the Croatian public administration system. Direct consequence of this is the existence of the system of coordination based on ad hoc assessment of proposed policies, instead on standard policy analysis tools. Therefore, in the lack of central government policy unit the prominent role in such a system is leaved for the finance Minister, who serves as one kind of "policy switchman".

**KEYWORDS** public policy, policy coordination, horizontal coordination, vertical coordination, policy bureaucracy, joined-up government, "policy switchman"



# REGULATORNA REFORMA KAO NORMATIVNI KONCEPT: PRILIKA ZA RAZVOJ KONSTITUTIVNIH POLITIKA

**Ana Petek**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: siječanj 2009.

**Sažetak** Regulatorna reforma, kao dio reforme javnoga sektora, odnosi se na promjenu načina uporabe regulacije kao *policy*-instrumenta. S obzirom na to da je započela s ciljem olakšavanja djelovanja poslovnom sektoru pojednostavljen regulatornog sustava da bi se postigla što veća konkurentnost na globalnom tržištu, i danas ima mnoge opponente koji kritiziraju njezinu neoliberalnu pozadinu. Ovim se radom želi pokazati kako je regulatorna reforma "nadrasla" svoju prvotnu svrhu stoga što se njezin doseg proširio i na neekonomske *policy*-sektore – na konstitutivne politike. Takav širi interpretacijski okvir ciljeva regulatorne reforme omogućuje pristup regulatornom procesu mnogo većem broju aktera, a posebice neekonomskim interesnim skupinama, te se koristi regulatorne reforme raspodjeljuju na šire slojeve zajednice. Posljedica otvaranja regulatornoga procesa jest mogućnost utjecaja i drugih sustava vrijednosti, konkurentnih neoliberalizmu, na regulatornu reformu. Rad posebice naglašava pristup javnoga upravljanja (*governance*) istraživanju regulatorne reforme kao onaj kojim se mogu prikazati i analizirati njezini navedeni pozitivni aspekti. Osnovna je teza članka da regulatorna reforma kao specifičan normativni koncept, ako je shvaćena kroz širi interpretacijski okvir, potiče razvoj konstitutivnih politika u smislu da ih postavlja na više mjesto ljestvice *policy*-prioriteta regulatorne države te da upravo to treba biti dominantna logika njezina uvođenja.\*

**Ključne riječi** regulacija, regulatorna reforma, procjena učinaka propisa (PUP), regulatorna država, konstitutivne politike, javno upravljanje, interpretacijski okvir

## Uvod

Regulatorna reforma, kao dio reforme javnoga sektora, odnosi se na promjenu načina uporabe regulacije kao

*policy*-instrumenta, posebice na promjenu načina njezina stvaranja. Navedena reforma dio je ideoloških pomaka k neoliberalnim vrijednostima potaknutih

\* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Hrvatska i EU: integracijske strategije i kreiranje javnih politika" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

ekonomskim šokovima 1970-ih. Danas je postala globalni trend, proces prisutan u gotovo svim članicama OECD-a. S obzirom na to da je regulatorna reforma započela s ciljem olakšavanja djelovanja poslovnog sektoru pojednostavljenjem regulatornog sustava da bi se postigla što veća konkurentnost na globalnom tržištu, i danas ima mnoge oponente koji kritiziraju njezinu vrijednosnu pozadinu.

Ovim se radom želi pokazati kako je regulatorna reforma i svojim ciljevima i primjenom pripadajućih tehnika "nađrasla" svoju prvotnu svrhu. Iako usmjerenost na reguliranje ekonomije (regulativne politike) i dalje čini neizbježan dio regulatorne reforme, njezin doseg se proširio i na neekonomske *policy*-sektore, odnosno na konstitutivne politike poput antikorupcijske politike, politike zaštite prava potrošača ili politike zaštite okoliša. Takav širi interpretacijski okvir shvaćanja regulatorne reforme omogućuje pristup regulatornom procesu mnogo većem broju aktera, a posebice neekonomskim interesnim skupinama, te se koristi regulatorne reforme raspodjeljuju na šire slojeve zajednice. Posljedica je takvoga trenda otvaranja regulatornoga procesa mogućnost utjecaja i drugih sustava vrijednosti, konkurentnih neoliberalizmu, na regulatornu reformu.

S obzirom na to da je regulatorna reforma i sve značajniji predmet znanstvenih istraživanja, a *policy* kao regulacija sve brže rastuće polje unutar *policy*-znanosti, rad posebice naglašava pristup javnoga upravljanja (*governance*) istraživanju regulatorne reforme kao onaj kojim se mogu prikazati i analizirati njezini navedeni pozitivni aspekti. Osnovna je teza članka, inspirirana pristupom javnoga upravljanja, da regulatorna reforma kao specifičan normativni koncept,

ako je shvaćena kroz širi interpretacijski okvir, potiče razvoj konstitutivnih politika u smislu da ih postavlja na više mjesto ljestvice *policy*-prioriteta.

U radu će biti prikazano što je regulacija kao *policy*-instrument te povijesni razvoj regulatorne reforme – njezine faze i elementi. Posebice će se istaknuti dva interpretacijska okvira shvaćanja svrha regulatorne reforme, uži ekonomski uži te širi, koji uključuje i konstitutivne politike. Navedeno će se povezati s konceptom regulatorne države. Zaseban dio prikazat će pristupe istraživanju regulatorne reforme, s naglaskom na pristupu javnoga upravljanja, unutar kojeg će biti istaknute perspektive različitih aktera koji sudjeluju u *policy*-procesu vezanom uz regulatornu reformu. Ključni dio rada pokazat će značaj konstitutivnih politika u regulatornoj državi, na čiji razvoj regulatorna reforma može imati značajan pozitivan utjecaj, te će istaknuti kako upravo njezino šire razumijevanje treba biti dominantna logika njezina uvođenja.

### Regulacija<sup>1</sup> kao *policy*-instrument

*Policy*-instrumenti su mehanizmi ili oruđa koja su na raspolaganju vlasti za implementaciju javnih politika. Niz različitih instrumenata i metoda sistematiziran je prema razini uključenosti države u rješavanje kolektivnih problema, čime

<sup>1</sup> Bitno je razlikovati 3 pojma koja se upotrebljavaju u ovom članku: regulaciju (*regulation*) kao *policy*-instrument, regulatornu reformu (*regulatory reform*) kao promjenu načina stvaranja regulacije te regulativne politike (*regulative policies*) kao jedan od tipova javnih politika prema Theodreu Lowiju, koje se odnose na regulaciju poslovanja i zbog čije kvalitete kreiranja regulatorna reforma započinje.

se dobiva kontinuum od dobrovoljnih do prisilnih *policy*-instrumenata (v. *tablicu 1*). Dobrovoljni instrumenti lišeni su sudjelovanja države, ili je ono minimalno, dok prisilni ne ostavljaju odviše prostora za privatnu diskreciju (Howlett, Ramesh, 1995: 80-101). Izbor *policy*-instrumenta koji će u najvećoj mogućoj mjeri ostvariti cilj određene javne politike nije isključivo tehničko pitanje, jer različite instrumente, ovisno o danom *policy*-kontekstu, prate različite razine efikasnosti, efektivnosti, jednakosti, legitimnosti, stranačke i ideološke potpore, prilagođenosti političkoj kulturi...

Prisilni instrumenti oblikuju ponašanje pojedinaca, grupa i organizacija na način da ostavljaju minimalan prostor za diskreciju u njihovim reakcijama. Država, u primjeni svojeg suverenog autoriteta, građane može usmjeriti na specifično ponašanje (regulacija), može izravno pružati određena dobra i usluge (javne usluge), ili osnovati tijelo vlasti da obavlja određenu funkciju (javna poduzeća). Kao prisilan instrument regulacija je proces ili aktivnost kojom država traži

ili zabranjuje određene aktivnosti i ponašanja, najčešće privatnih aktera, a to čini kroz kontinuirani administrativni proces, najčešće kroz specijalizirane regulatorne agencije (*ibid.*: 87). Ili, jednostavnije rečeno, regulacija je dekret vlasti (Kraft, Furlong, 2007: 85). Dakle riječ je o preskripciji ponašanja od strane vlasti kojoj se ciljna skupina mora pokoriti i koja uključuje sankcije. Najčešći su oblik regulacije zakoni, no u tu kategoriju *policy*-instrumenata spadaju i svi ostali tipovi administrativnih propisa poput pravilnika, uredbi, uputa, odluka...

Zakoni, kao najznačajniji oblik regulacije, u suvremenom kreiranju javnih politika koje karakterizira javno upravljanje zapravo gube na važnosti. Razlog je tome smanjenje vjere u formalno-legalne moći države, ali i smanjenje efikasnosti zapovijedanja putem hijerarhije te nadziranja principom "od vrha k dnu". Jednostavno, logika stvaranja politika u sve se većoj mjeri odnosi na pregovaranje i surađivanje (Petak, 2008). Upravo stoga što je u suvremenom upravljanju autoritet države u manjoj mjeri utemeljen

**Tablica 1.** Spektar *policy*-instrumenata koji su na raspolaganju državi za implementaciju javnih politika

Niska	dobrovoljni instrumenti	obitelj i zajednica
↓ razina državne intervencije ↓		dobrovoljne organizacije
		tržište
	mješoviti instrumenti	informiranje i uvjeravanje
		subvencije
		prodaja vlasničkih prava
prisilni instrumenti	porezi i korisničke naknade	
	regulacija	
	javna poduzeća	
Visoka		izravno pribavljanje javnih usluga

Izvor: Howlett, Ramesh, 1995: 82.

u tradicionalnoj zakonodavnoj moći, a sve su značajniji drugi oblici regulacije, posebice oni koje stvaraju nezavisne regulatorne agencije, reformiranje načina stvaranja regulacije poseban je istraživački izazov politolozima. Pritom politička znanost usmjerava pozornost na proces odlučivanja o reformiranju načina stvaranja regulacije, na interpretacije i regulatorne reforme i svrha regulacije kao *policy*-instrumenta od strane aktera uključenih u taj proces te na učinke navedenih promjena na kreiranje različitih javnih politika. Upravo takva orijentacija teži se osnažiti ovim člankom, nasuprot dominantnim ekonomskim i pravnim istraživanjima koja zahvaćaju tek pitanja efikasnosti regulacije i njezine nomotehničke aspekte.

### Koncept regulatorne države

Pojam regulacije kao *policy*-instrumenta kojim se provode različite javne politike potrebno je dopuniti konceptom regulatorne države. Pojam regulatorne države odnosi se na promjene regulatornih sustava u Europi, ne samo u smislu promjene modusa reguliranja već i u smislu promjene dugoročnih ciljeva. Riječ je o različitom naglašavanju značaja triju osnovnih funkcija države u socio-ekonomskoj sferi: redistributivne, stabilizacijske i regulatorne (Majone, 1996: 54-56). Redistributivna funkcija odnosi se na sve transfere bogatstva među grupama te na pribavljanje različitih dobara i usluga. Stabilizacijska funkcija države odnosi se na očuvanje zadovoljavajućih razina ekonomskog rasta, zaposlenosti i stabilnosti cijena, a regulatorna na povećanje alokacijske efikasnosti tržišta putem ispravljanja različitih tipova njegovih nedostataka (poput monopola, negativnih eksternalija, nedovoljne proizvodnje javnih dobara...).

Europske države, u razdoblju do 1980-ih, pridavale su mnogo veći značaj prvoj i drugoj funkciji, koje su kao skupina ciljeva označavane pojmovima socijalne te kejnzijanske države. Europska pozicija bila je vođena idejom da država može kontrolirati ekonomiju manipuliranjem ključnih makroekonomskih varijabli te istovremeno osiguravati socijalnu pravdu i jednakost u raspodjeli bogatstva. Suprotno tome, u SAD-u se kao primarna funkcija države oduvijek shvaćala upravo treća – regulatorna funkcija. Taj pomak k ekonomskoj i socijalnoj regulaciji obilježava se konceptom regulatorne države, odnosno postkejnzijansko-socijalne države, što u bazi ima kritiku tradicionalnih javnih politika (Majone, 1996). Navedeni trend prisutan je u gotovo svim članicama OECD-a, pa se regulatorna funkcija čak postavlja kao “globalna norma” (Radaelli, De Francesco, 2007).

### Razvoj regulatorne reforme i njezinih ciljeva

Ekonomska kriza 1970-ih dovela do preorijentacije dugoročnih ciljeva (*goals*) države od socijalne prema tzv. konkurencijskoj državi (Hague, Harrop, Breslin, 2001), za čije je ostvarenje nužno povećanje efikasnosti i efektivnosti javne uprave. Regulatorna reforma započinje upravo pod utjecajem takvog shvaćanja primarnih ciljeva države, kao jedan od najznačajnijih dijelova reforme javnoga sektora. Posebice je potiče paralelna politika privatizacije, koja nastaje zbog gubitka povjerenja u tradicionalne mehanizme javnog vlasništva – javna poduzeća (Scott, 2006). Naime javno vlasništvo bilo je glavni modus ekonomske regulacije u Europi (Majone, 1996), no s privatizacijom se javlja potreba za novim oblicima “izvanjske” regulacije pri-

vatiziranih industrija. Stoga je politika privatizacije bila praćena, s jedne strane, procesom reformi javnoga menadźmenta (Scott, 2006). S druge strane, regulatorna reforma uključuje i znaćajnu delegaciju regulatorne moći na nezavisne institucije, koje funkcioniraju izvan hijerarhijske kontrole i izravnog nadzora tijela središnje vlasti (Majone, 1996).

Regulatorna reforma zapoćinje fazom deregulacije, odnosno procesom uklanjanja odrećdenih regulativa i pojednostavljenja regulatornog sustava s ciljem smanjenja troškova, rizika i barijera za poslovni sektor i tržišno poslovanje. Radi toga je razvijen cijeli niz principa i alata kvalitetnije regulacije. Faza deregulacije najmanje je sofisticiran modus reformiranja naćina kreiranja regulacije (Radaelli, 2004: 737). No njezin je znaćaj posebice u tome što je, rječnikom historijskog institucionalizma (v. Thelen, 1999), postala svojevrsna kritićka razdjelnica (*critical juncture*) procesa administrativne reforme, koji je rezultirao razvojem politike bolje regulatorne prakse i regulatornog menadźmenta.<sup>2</sup> Tu drugu fazu regulatorne reforme karakterizira primjena novonastalih naćela stvaranja regulative i na neekonomske *policy*-sektore. Do toga dolazi i zbog opasnosti od pretjerane deregulacije.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Regulatorni menadźment odnosi se na posebno birokratsko osoblje zaduűeno za kontrolu kvalitete regulatornoga procesa. Kontrola kvalitete ne znaći nuűno i uspostavljanje zasebne središnje jedinice za tu svrhu, ali njezino je uvoćenje vrlo je tipićno i ona je u pravilu unutar ili vrlo blizu jezgri vlasti, odnosno premijeru ili predsjedniku (Radaelli, 2004).

<sup>3</sup> Novi javni menadźment, kao zajednićki nazivnik za niz reformi javnoga sektora u zadnjih 30-ak godina u većini zemalja OECD-a, kao jednim od osnovnih mehaniza-

No zapravo se radi o proširenju ciljeva regulatorne reforme u smislu da ključnim postaje pitanje kako ostvariti raznolike regulativne ciljeve manje tegobnim (*less burdensome*) metodama. Stoga se pojam regulatorne reforme zadnjih 15-ak godina odnosi na procese kombiniranja deregulacije i reregulacije, a isti trendovi mogu se uoćiti i na razini EU-a (Majone, 1996).

Politika bolje regulatorne prakse jest novi tip metaregulacije, s pripadajućim strukturnim i diskurzivnim karakteristikama (Radaelli, 2007). Rijeć je o setu centralno nametnutih standarda i pravila upravljanja procesom formulacije, implementacije i evaluacije razlićitih vrsta regulacije (*rules on regulatory process*) s ciljem poboljšanja njezinih performansi. Primarni fokus u politici bolje regulatorne prakse ostaju ekonomska konkurentnost i smanjenje administrativnih troškova, ali dolazi i do proširenja dosega i ciljeva regulatorne reforme. Stoga regulatorna reforma više ne uključuje samo regulativne politike, koje se kao zaseban tip javnih politika odnose na reguliranje biznisa (Lowi, 1988; Lowi, 1972), nego i konstitutivne politike ili zaštitne regulativne politike (Birkland, 2001).

Dakle regulatorna reforma u drugoj fazi uključuje primjenu novonastalih standarda i procedura i na kreiranje regulacije koja je usmjerena na razlićite nedostatke tržišta (primjerice, zagaćenje okoliša) ili na zaštitu prava potrošaća i drugih ljudskih prava. Jezikom Eu-

ma sluűi se privatizacijom, koja u spoju s tržištem treba izazvati ućinak deregulacije. No stvarni procesi privatizacije imaju efekt suprotan oćekivanom – potreba za regulacijom raste, što se moűe nazvati jednim u nizu paradoksa novog javnog menadźmenta (Perko Šeparović, 2006: 89-92).

ropske Unije, osim što treba pomoći u ostvarenju jedinstvenoga tržišta, politika bolje regulatorne prakse cilja i na ostvarenje održivog razvoja i socijalne kohezije. Takvo shvaćanje regulatorne reforme nije usmjereno na pojednostavljenje regulatornoga sustava, već na njegovu kvalitetu. Stoga se dvije faze regulatorne reforme mogu shvaćati i kao dva interpretacijska okvira njezinih svrha i ciljeva – “kvantiteta” nasuprot “kvaliteti”, što pokazuje kako regulatorna reforma u sebi sadrži i normativni *bias*. U svojem diskurzivnom aspektu “klackalica bolje regulatorne prakse ljuljala se između regulatorne kvantitete (ili deregulacije) i kvalitete kroz vrijeme i prostor” (Radaelli, 2007: 190).

#### Procjena učinaka propisa (PUP)

Procjena učinaka propisa – PUP (*Regulatory Impact Assessment* – RIA) – specifičan je tip *policy*-analize<sup>4</sup> koji se primjenjuje na regulaciju i koji se razvija kao najznačajniji dio regulatorne refor-

me. PUP je niz metoda kojima se mjere učinci regulacija radi povećanja njihove kvalitete. Najčešće se upotrebljava kao *ex-ante* evaluacija, odnosno kao vrednovanje alternativa u fazi formulacije prije samoga donošenja, no upotrebljava se i za procjenu postojećih regulacija (Radaelli, 2008). Cilj je PUP-sustava povećati empirijsku bazu političkoga odlučivanja te učiniti regulatorni proces što transparentnijim i odgovornijim. Sastoji se od niza koraka: od identificiranja svrhe i namjeravanih učinaka predložene regulative; konzultacija; analize alternativnih rješenja; sveobuhvatne analize troškova i koristi ključnih alternativa; postavljanja kriterija monitoringa i evaluacije; te davanja *policy*-preporuke (Radaelli, 2004).

U diskurzivnom aspektu regulatorne reforme PUP je njezin središnji dio (Radaelli, 2007), pa se on vrlo često istovjećuje s cijelom regulatornom reformom. Ipak, to je posve pretjerano jer sama reforma uključuje mnogo više elemenata od njezina središnjeg alata. Naime PUP je oruđe koje se može rabiti u različite svrhe, a različiti ciljevi regulatorne reforme upravo to pokazuju. Stoga literatura ističe cijeli niz problema koji se PUP-om žele riješiti, poput problema kompetitivnosti, problema kredibiliteta državnih tijela, problema prevelikog javnog sektora i potrebe “povlačenja države” (*rolling the state back*), problema pojednostavljenja regulatornog sustava, problema kreiranja pozitivnoga poslovnog okruženja, potrebe postizanja “vitke države” (*slim state*), problema povećanja legitimnosti regulatornog sustava... (Radaelli, 2007), što pokazuje kako PUP “odgovara” za oba interpretacijska okvira regulatorne reforme. Još je značajnije napomenuti da širenjem dosega regulatorne reforme dolazi i do razvoja PUP-a.

<sup>4</sup> U sklopu *policy*-znanosti nužno je razlikovati dva njezina dijela – *policy*-analizu te *policy*-studije. *Policy*-studije dominantno su akademski radovi kojima su predmet istraživanja javne politike, odnosno politika kao rješavanje kolektivnih problema, po naravi deskriptivni i ekplanatorni, a koji teže uhvatiti cjelinu kreiranja javnih politika (Colebatch, 2004). *Policy*-analiza primjena je znanstvenih metoda, posebice iz društvenih znanosti, u svrhu samoga *policy*-procesa, u smislu vrednovanja alternativnih rješenja i savjetovanja konkretnog procesa odlučivanja, te je stoga preskriptivne naravi. Značajna je razlika između dva dijela *policy*-znanosti i njihovo razlikovanje prema stupnju neutralnosti, u smislu da *policy*-studije u pravilu nemaju izravnoga klijenta, dok je za *policy*-analizu tipično da je od nekoga naručena (Howlett i Ramesh, 1995).



Naime zbog potrebe primjene i na neekonomske *policy*-sektore razvijaju se različite vrste PUP-a, pa osim “klasične” fiskalne procjene nastaju i sustavi obuhvatnijeg ekonomskoga PUP-a te socijalni i ekološki PUP (Kirkpatrick, Parker, 2007).

Proces konzultacija vitalni je dio procjene učinaka propisa i uključuje ove elemente: izradu specifičnih preporuka za konzultacije, objavljivanje rezultata konzultacija, specifične procedure konzultacija za specifične skupine zainteresiranih aktera (paneli s predstavnicima biznisa, fokusne skupine, anketiranje potrošača, test utjecaja na spolove...), sustavnu ili epizodnu uporabu interneta... U fazi deregulacije i u “kvantitativnom” okviru shvaćanja regulatorne reforme taj element PUP-a dominantno je usmjeren na konzultacije s tvrtkama i udrugama koje predstavljaju poslovni sektor. No upravo taj mehanizam PUP-a iznimno je važan u politici bolje regulatorne prakse (u širem okviru) jer otvara regulatorni proces i drugim društvenim akterima.

### **Pristupi istraživanju regulatorne reforme**

Regulacija je krajem 20. stoljeća postala područje dramatičnog rasta ne samo kao *policy*-instrument već i kao područje istraživanja (Scott, 2006). Radaelli i De Francesco (2007) ističu tri osnovna politološka istraživačka pitanja vezana uz područje regulacije: (1) koja su teorijska opravdanja pokretanja regulatorne reforme, (2) koji se tip administrativnog procesa, prema specifičnoj regulatornoj teoriji, može očekivati, te (3) koji je odnos među logikom uvođenja regulatorne reforme i modelom regulatorne države.

Četiri su teorijske logike objašnjenja uvođenja regulatorne reforme, koje su povezane s različitim shvaćanjem regulatorne države (v. *tablicu 2*). Prva je utemeljena na delegacijskom lancu te ističe kako ključna politička dimenzija leži u odnosima moći između principala i agenta. Drugo je objašnjenje da se radi o uvođenju instrumenta za slijeđenje širokih ekonomskih ciljeva, i nije nužno nekompatibilna s prvom. Treća logika, bazirana na racionalnom kreiranju javnih

**Tablica 2.** Logika usvajanja regulatorne reforme i modeli regulatorne države

<b>Logika uvođenja regulatorne reforme</b>	<b>Model regulatorne države</b>
Politička kontrola nad birokracijom (model principala i agenta)	– regulatorna država kao stvaranje kontrole kapaciteta i povećanja dometa javnih intervencija – simbolički modeli
Ekonomski ishodi (političko-ekonomski modeli)	– političko-ekonomski modeli regulatorne države
Mijenjanje strukturnih mogućnosti regulatornih izbora radi postizanja otvorenijeg upravljanja	– neopluralistička regulatorna država – građansko-republikansko javno upravljanje
Racionalno kreiranje javnih politika	– ne-većinsko regulatorno upravljanje

Prilagođeno prema: Radaelli, De Francesco, 2007: 5.

politika, ističe kako je cilj regulatorne reforme povećanje neto blagostanja zajednice. Posljednja je logika opravdanja uvođenja regulatorne reforme, a kojom je ovaj rad inspiriran, u sklopu demokratskoga javnoga upravljanja (*democratic governance*). Taj pristup smatra da se nove administrativne procedure upotrebljavaju da bi se promijenile strukturne mogućnosti u kojima akteri vrše interakciju, odnosno da bi se ostvarila viša razina pluralizma ili da bi se promoviralo građansko-republikansko javno upravljanje (*civic republican governance*) (Radaelli, De Francesco, 2007).

Svrha je ovoga članka, između ostaloga, naglasiti značaj pristupa javnoga upravljanja regulatornoj reformi. U neopluralističkoj perspektivi pristupa javnoga upravljanja regulatornom se reformom uvode nove administrativne procedure da bi se proizvodile jednake šanse za sve grupe za pritisak, jer one osiguravaju da svi bitni kompetitivni interesi pogođeni nekom regulacijom budu uključeni u regulatorni proces. Bitne su karakteristike procesa transparentnost i otvorenost kao preduvjeti optimalne neopluralističke politike, a cilj je postizanje ravnoteže u odlučivanju s obzirom na agregirane efekte neke regulacije na interesne skupine (Radaelli, De Francesco, 2007).

Perspektiva o građansko-republikanskome javnome upravljanju odbija fundamentalnu ideju o agregaciji preferencija te ističe kako su akteri, pod određenim uvjetima, u mogućnosti slijediti vlastite ekonomske interese, ali i šire interese zajednice. Takav model regulatorne države omogućuje izravnu participativnu ulogu organizacijama civilnoga društva koje se bave zagovaranjem proizvodnje javnih dobara, te građanima. Cilj je regulatorne reforme otvara-

nje mreža regulatora, u kojima vrlo često dominiraju jake ekonomske interesne skupine, "slabijim" grupama. Taj model zagovara participativni *policy*-stil, kojim treba osigurati mogućnosti za javni dijalog i deliberaciju o regulatornim prioritetima. Pritom je cilj regulatorne reforme zajednicu učiniti snažnijom, a glavno je istraživačko pitanje u kojim slučajevima ona potiče deliberaciju i komunikativnu racionalnost (Radaelli, De Francesco, 2007).

Iako bogato područje, istraživanja regulatorne reforme iz politološke perspektive zapravo su još uvijek u svojoj "adolescentnoj" fazi (*ibid.*). Stoga Radaelli i De Francesco ističu kako se buduća istraživanja trebaju usmjeriti, između ostaloga, posebice na pitanje ima li regulatorna reforma, kao nezavisna varijabla, ekonomski, administrativni i politički utjecaj u dugom razdoblju. Ovaj članak naglašava upravo značaj utjecaja na političko upravljanje (*political governance*). Dakle jedno od ključnih istraživačkih pitanja o regulatornoj reformi treba biti kako ona potiče konstitucionalne reforme i kako utječe na legitimnost regulatorne države, što spada u pristup javnoga upravljanja (*ibid.*: 29-30).

### **Pristup demokratskoga javnoga upravljanja istraživanju regulatorne reforme**

Perspektiva javnoga upravljanja izrazito je pogodna za primjenu na regulatornu reformu jer razvoj reforme odlično pokazuje promjene značenja samoga generalnog koncepta javnoga upravljanja koji obuhvaća niz fenomena (Pierre, Peters, 2000). Šest distinktivnih načina uporabe pojma javnoga upravljanja (Rhodes, 1996) može se sistematizirati u dva sklopa njegova razumijevanja. Javno upravljanje (1) kao minimalna dr-

žava, (2) kao korporativno upravljanje, (3) kao novi javni menadžment i (4) kao koncept “dobroga upravljanja” (*good governance*) pripada razumijevanju pojma kroz neoliberalni sustav vrijednosti koji je koherentan s “kvantitativnim” interpretacijskim okvirom regulatorne reforme. Naime koncept javnoga upravljanja počinje se razvijati isticanjem nedostataka države kao kreatora javnih politika (*state failure*), koju u što većoj mjeri treba supstituirati tržište (*hollowing the state out*). Uporabe pojma (5) kao socio-kibernetičkog sustava i (6) kao samo-regulirajućih mreža odnose se na strukturnu perspektivu shvaćanja pojma javnoga upravljanja, koje odgovara “kvalitativnom” interpretacijskom okviru reforme. Razvojem koncepta proučavanje javnoga upravljanja na neki se način “vraća” državi zbog ponovnog isticanja nedostataka upravljanja putem tržišnih mehanizama (*market failure*).

Istraživanje regulatorne reforme preko pristupa javnoga upravljanja slijedi strukturnu perspektivu stoga što je primarno zainteresirano za strukturu interakcija među akterima i za mogućnosti njezine promjene. Time se, na neki način, pristup “opredjeljuje” za “kvalitativni” interpretacijski okvir regulatorne reforme. Ipak, ta činjenica ne mora nužno umanjiti analitički doprinos pristupa, ako je osviještena. Naime može se reći da je pristup i nastao upravo zbog razvoja “kvalitativnoga” okvira. Također, interakcijski pristupi istraživanju javnih politika prvenstveno se bave pitanjem legitimnosti određenog sustava kreiranja javnih politika (Scharpf, 1997: 10-15). A neopluralistička varijanta i perspektiva o građansko-republikanskome javnome upravljanju u istraživanju regulatorne reforme pristupi su kojima to pitanje treba istraživati (Radaelli, De Francesco, 2007).

Navedeno treba postaviti u nešto širi teorijski okvir. Riječ je naime o konceptu suradničkoga javnoga upravljanja (*collaborative governance*) koji se definira kao slijeđenje autoritativno izabranih javnih ciljeva sredstvima koja uključuju i napore onih izvan vlasti, odnosno koje uključuje dijeljenje diskrecionih prava u odlučivanju o javnim politikama između države i nedržavnih aktera (Donahue, Zeckhauser, 2006: 496). Bitno je naglasiti da se dijeljenje odgovornosti odnosi i na definiranje samih ciljeva (regulacije). Suradnja privatnih i javnih partnera kreira se radi poboljšanja stvaranja javnih vrijednosti (*public value*). Među prednostima koje takva suradnja nudi, poput mobilizacije raspršenih resursa ili informacija, posebno treba istaknuti unapređenje legitimnosti određenog sustava kreiranja javnih politika.

Tri su tipa diskrecije što ih suradničko javno upravljanje uključuje: diskrecija u pribavljanju javnih dobara i usluga; diskreciono odlučivanje o distribuciji vrijednosti; te diskreciono odlučivanje o preferencijama. Posljednje se odnosi na distribuciju onih vrijednosti koje se ne mogu pretvoriti u monetarne termine. Taj tip dijeljenja diskrecije državnih aktera s privatnima češći je kada su u suradničkom odnosu neprofitne organizacije druga strana (Donahue, Zeckhauser, 2006). Stoga se pristup javnoga upravljanja istraživanju regulatorne reforme usmjerava na to kako nevladine organizacije i građani dijele ovlast oblikovanja preferencija i ciljeva regulatorne reforme s državnim akterima radi povećanja njezine legitimnosti.

Koncept suradničkoga javnoga upravljanja povezan je sa širim problemima demokratičnosti kreiranja javnih politika i otvorenosti javnoga upravljanja općenito. Prikazana perspektiva

istraživanja regulatorne reforme slijedi ideju da je reprezentativnu demokraciju potrebno nadopuniti elementima participativne demokracije i deliberacije. Upravo deliberacija i participacija mogu značajno utjecati na preciziranje i razjašnjavanje preferencija o mnogim *policy*-pitanjima (Fung, 2006: 673-676), pa tako i o ciljevima regulatorne reforme koje različiti tipovi aktera različito interpretiraju.

### Akteri regulatorne reforme

Pristup javnoga upravljanja usmjeren je na istraživanje javnih politika koje naglašava vodoravnu dimenziju *policyja*, u kojemu fokus nije na tome tko su kreatori politika, već tko sudjeluje u procesu kreiranja određene javne politike, a tko je iz njega isključen (Colebatch, 2004). Dakle vezano uz legitimnost regulatorne reforme, ključno je tko u njoj sudjeluje i od nje ima koristi, odnosno u čije

se svrhe regulatorna reforma provodi (*RIA for whom?* – Radaelli, 2005). Tri su ključne kategorije aktera u regulatornoj reformi – političari, birokrati i eksperti, a u skupini nedržavnih aktera treba istaknuti tvrtke i građane (*ibid.*). Akteri se međusobno razlikuju prema kriteriju po kojem vrednuju regulatornu reformu, prema definiciji njezina uspjeha te prema logici vlastita sudjelovanja (v. *tablicu 3*), zbog razlika u njihovim identitetima, vrijednostima, interesima, preferencijama...

Ovaj rad posebice je zainteresiran za posljednji stupac *tablice 3*. S obzirom na to da su pojedinci/građani/birači u pravilu marginalni akteri u *policy*-procesu (Howlett, Ramesh, 1995: 52-53), kriteriji, shvaćanje uspjeha regulatorne reforme i logika djelovanja koja im pripada ovom sistematizacijom mogu se pripisati i nevladinim organizacijama (NVO). Naravno, radi se o onim organizacija-

**Tablica 3.** Kako različiti akteri shvaćaju regulatornu reformu

	Ekspert	Državni službenici	Političar	Tvrtka*	Građanin (NVO)
<b>Kriterij procjene</b>	Efikasnost	Usklađenost s pravilima	Konsenzus	Minimalizacija troškova	Troškovno-efektivna zaštita od rizika
<b>Što je uspjeh regulatorne reforme</b>	Postizanje ciljeva u smislu njihova stvarnoga učinka	Slijedenje legitimnih procedura	Ishod pregovaranja	Profit	Omogućavanje djelovanja regulacije
<b>Logika djelovanja</b>	Društvene znanosti	Standardne operativne procedure	Pregovaranja	Logika utjecaja	Participacija

Prilagođeno prema: Radaelli, 2005: 937.

\* Djelovanje sindikata najviše odgovara 4. stupcu, s obzirom na to da je njihova logika djelovanja također logika utjecaja.

ma civilnoga društva koje reprezentiraju različite interese građana, ali kojima je svrha zalaganje za proizvodnju javnih dobara te zagovaranje javnih politika, za razliku od NVO-a koje se dominantno bave isporukom usluga. Također, treba dodatno razlikovati navedene NVO-e kao “javne interesne skupine” (*“public interest groups”*) od “posebnih interesnih skupina” (*“special interest groups”*), koje zastupaju partikularne interese svojega članstva (Birkland, 2001: 79-82). U literaturi se navedeno razlikovanje često prikazuje i kao manje precizna diferencijacija među neekonomskim i ekonomskim interesnim skupinama, čiji su najznačajniji predstavnici sindikati i udruge poslodavaca kao tipične “posebne interesne skupine”. Opisani NVO-i značajni su u politikama koje donose široko distribuirane koristi velikoj, ali izrazito heterogenoj ciljnoj skupini koju je teško mobilizirati, jer preuzimaju funkciju *policy*-poduzetnika (Majone, 1996: 74-78).

Upravo kategorija građana (NVO-a) u prikazanoj tipologiji aktera pokazuje širenje doseg regulatorne reforme. Naime tek u “kvalitativnom” interpretacijskom okviru građani (NVO-i) postaju akteri regulatorne reforme. Dakle konstelacija dominantnih aktera, obrazac njihove strukturirane interakcije (v. Colesbatch, 2006), mijenja se s vremenom,

s potencijalnim otvaranjem strukture za ulazak novih aktera. Teza je ovoga članka da samo širi interpretacijski okvir regulatorne reforme (“kvaliteta”) može otvoriti prostor za sudjelovanje građana (NVO-a) u regulatornoj reformi, što potiče razvoj konstitutivnih politika.

### Konstitutivne politike

Tipologija javnih politika koju je prije 40-ak godina izradio Theodore Lowi (1972, 1988) još je uvijek dominantno tipologijsko shvaćanje javnih politika. Kompleksno Lowijevo pojašnjenje kriterija podjele na pojedine tipove danas se u literaturi uobičajeno prikazuje kriterijima troškova i koristi (primjerice, Bickers, Williams, 2001). Troškovi i koristi mogu biti usko koncentrirani ili široko distribuirani, a ukrštanjem tih dvaju kriterija nastaju 4 tipa javnih politika: distributivne, redistributivne, regulativne i konstitutivne politike (v. tablicu 4). Široka distribucija troškova i koristi razumljiva se kao ona koja zahvaća gotovo cijelo društvo, odnosno raspodijeljena je unutar najširih slojeva stanovništva. Usko koncentrirani ili troškovi ili koristi odnose se na manju skupinu unutar društva koja se može precizno specificirati.

Kod distributivnih i redistributivnih politika troškovi se dominantno ra-

**Tablica 4.** Lowijeva tipologija javnih politika

		TROŠKOVI	
		Usko koncentrirani	Široko raspodijeljeni
KORISTI	Usko koncentrirani	Regulativne politike	Distributivne politike
	Široko raspodijeljeni	Konstitutivne politike	Redistributivne politike

Izvor: Bickers, Williams, 2001: 167.

zumijevaju kao financijski izdaci. Te se politike financiraju iz državnog proračuna, pa su stoga njihovi troškovi široko distribuirani. Primjer je redistributivnih politika socijalna politika, a distributivne politike najbolje prikazuju lokalni projekti, poput izgradnje bolnice u nekoj lokalnoj sredini s donacijom iz središnjeg proračuna. Regulativne i konstitutivne politike karakteriziraju usko koncentrirani troškovi, kategorija koja se razumijeva više kao percepcija troškova. Ako postoje financijski izdaci, oni su neizravno nametnuti specifičnoj skupini. Regulativne politike odnose se na one politike kojima se regulira poslovno ponašanje, pa trošak snose one skupine koje određenom regulativom ili njezinom primjenom gube šansu za zaradu. Konstitutivne politike, za koje su najbolji primjeri kaznena politika te politike ljudskih prava, nositeljima troškova određuju onu specifičnu skupinu koja se protivi dodjeli prava određenom sloju stanovništva, te to doživljava, s obzirom na vlastiti sustav vrijednosti, gubitkom.

Usko koncentrirane koristi, karakteristika koju dijele regulativne i distributivne politike, označavaju da se, s obzirom na to da je korist namijenjena specifičnim skupinama, radi o politikama koje u pravilu imaju nisku razinu vidljivosti u javnosti, te najčešće nisu razlogom političkih konflikata. No politike sa široko distribuiranim koristima pobuđuju izrazitu pozornost javnosti. Redistributivne su politike stoga, primjerice, tipične teme predizbornih svrstavanja i kampanja. Konstitutivne politike, koje mijenjaju konstitucijske položaje velikih društvenih skupina, također su često predmetom javnih debata i sukoba. One čine najčešći fokus djelovanja civilnog sektora, odnosno onih

nevladinih organizacija koje se bave zagovaranjem javnih politika.<sup>5</sup>

Preciznijem razumijevanju Lowijeve tipologije potrebno je dodati i pojašnjenje osnovne ideje na kojoj se ona temelji. Naime Lowijeva je osnovna teza da "... *policies* određuju *politics*" (1988: 299), odnosno da javne politike (tip političkoga sadržaja) određuju tip političkoga konflikta. Dakle problem koji je na dnevnome redu uvjetuje koji će tipovi aktera sudjelovati u njegovu rješavanju, odnosno kakva će biti njihova strukturirana interakcija. Tako distributivne politike podrazumijevaju odnose međusobnog podupiranja (*log-rolling*), redistributivne ideološke sukobe, regulativne cjenkanja i tajna pregovaranja, a konstitutivne politike moralne sukobe. Lowijeva motivacija za tako postavljenu tezu bila je zapravo isprovocirati većinu političke znanosti, koncentriranu na politiku kao borbu za moć.

Ipak, osnovnu tezu treba ponešto relativizirati, na način da tipologija naglašava stalnu napetost i međuovisnost politike kao borbe za moć i politike kao rješavanja kolektivnih problema, odnosno da se radi o dvosmjernom odnosu (također, *politics* određuje *policies*). Ne samo da tip problema koji je postavljen kao prioritet određuje koji akteri sudjeluju u njegovu rješavanju već i akteri redefiniranjem određenog problema (pri-

<sup>5</sup> Različite nevladine organizacije kojima je predmet djelovanja dostavljanje usluga specifičnim skupinama u društvu najčešće su akteri implementacije politika sa široko distribuiranim troškovima (distributivnih i redistributivnih). S druge strane, različite ekonomske interesne skupine (poslovni lobiji, udruge poslodavaca i sindikati) nedržavni su akteri koji u pravilu sudjeluju u kreiranju regulativnih politika.

mjerice, namećući njegovo shvaćanje ne kao pitanje regulacije biznisa, već kao pitanje prava potrošača) mogu “slomiti” određeni obrazac strukturirane interakcije, te tako postati sudionikom u rješavanju problema kojemu prije nisu imali pristupa. Upravo je takvo shvaćanje Lowijeve tipologije ono što joj daje analitičku vrijednost te ono što je razlogom njezine dugovječnosti i široke primjene u *policy*-literaturi, neovisno o mnogim kritikama koje su o njoj napisane.<sup>6</sup>

Konstitutivne politike, tip koji je Lowi najmanje razvio, možda su i najznačajnije za mlade demokracije i tranzicijske zemlje. U konstitutivne politike spada kaznena politika, čija je efektivnost jedan od najznačajnijih pokazatelja konsolidacije pravne države. Antikorup-

<sup>6</sup> Smith (2002), primjerice, ističe kako tipologije javnih politika, iako su jedan od najtrajnijih analitičkih okvira u političkoj znanosti, sadrže značajne inherentne probleme. Naime niti jedna tipologija, pa ni Lowijeva, nije uspjela ostvariti cilj konzistentnog razvrstavanja pridjevskih javnih politika u konceptualno različite kategorije. Jednostavno, niti jedan autor nije postavio dovoljno precizne i obuhvatne kriterije za takvu konzistentnu klasifikaciju. Rezultat je stoga da neka konkretna pridjevska politika može istovremeno spadati u više od jedne kategorije ili s vremenom promijeniti kategoriju.

Autor se stoga zalaže za uporabu taksonomija javnih politika, odnosno klasifikacija koje su utemeljene na empirijski opaženim karakteristikama neke politike, nasuprot tipologijama koje čine konceptualno razvrstavanje multidimenzionalnih javnih politika. Ipak, širom interpretacijom temeljne ideje Lowijeve tipologije kao dvosmjernog međuutjecaja *politica* i *policyja* djelomično se ublažuje navedena kritika, jer se ostavlja prostora i za utjecaj specifičnosti nekog empirijskog slučaja na klasifikaciju određene politike u postavljenu Lowijevu kategoriju.

cijska politika i ekološka politika također pripadaju tome tipu. Brojne tzv. složene ili klaster politike, poput politike prema mladima, politike prema ženama ili politike prema osobama s posebnim potrebama, iako se sastoje od cijelog niza elemenata koji pripadaju svim tipovima (poput socijalne, zdravstvene i kulturne politike, politike poduzetništva ili zapošljavanja...), u svojim ukupnim rezultatima čine politike ljudskih prava, tipične i najznačajnije konstitutivne politike.

Konstitutivne politike, kao tip javnih politika koji je Lowi tek kasnije uveo u svoju taksonomiju i koje su stoga najkasnije postale predmetom proučavanja u *policy*-znanosti, zapravo nastaju iz regulativnih politika s obzirom na to da se također dominantno oslanjaju na regulaciju kao na *policy*-instrument, te, nasuprot regulativnim politikama koje teže regulirati poslovanje i kompetitivno ponašanje biznisa, teže umanjiti ili riješiti negativne eksternalije tržišta, poput zagađenja ili niske kvalitete proizvoda, te pružiti zaštitu od takvih vrsta rizika. Stoga se još nazivaju i protektivnim ili zaštitnim regulativnim politikama, kako su taj tip kasnije prilagodili Ripley i Franklin (Birkland, 2001), nasuprot “klasičnim” regulativnim politikama, koje nazivaju kompetitivnima.

### Kritika regulatorne reforme

Regulatorna reforma trpi mnoge kritike. Prva skupina kritičara usmjerena je na neuspjehe njezine implementacije, primjerice, na neostvarivanje veće ekonomičnosti i efikasnosti javne uprave primjenom procjene učinaka propisa. Na tu temu provedeno je dosta empirijskih istraživanja, koja pokazuju mnoge nedostatke. Jedan je od primjera kako su procjene troškova buduće regulative unutar PUP-a najčešće pretjerane (Ra-

daelli, 2007). Također, implementirani PUP-sustav kritizira se i kao rutinsko ispunjavanje formulara od strane birokracije, a ne kao stvaran pokušaj učenja iz empirijskih podataka i istraživanja alternativa tradicionalnoj regulaciji (Radaelli, 2005). Stoga se događa i da PUP postaje nova vrsta birokratskih zapreka (*sui generis red tape*) koje onemogućuju uvođenje novih pravila i regulacija, te da mu je jedini učinak umanjeње količine novih regulacija (Radaelli, De Francesco, 2007). Također, regulatorna reforma kritizirana je kao odveć amerikanizirana, pa i da cijeli pristup istraživanju regulatorne reforme za pretpostavku ima praksu SAD-a, koja se ne može jednoznačno transferirati u druge sustave (Scott, 2006: 659-660).

No ovaj rad zainteresiran je za kritiku regulatorne reforme kao normativnoga koncepta. U tom smislu osnovna kritika leži upravo u tome što je "izrasla" iz neoliberalnoga ideološkoga sklopa, pa je kritizirana zbog povezanosti s novom administrativnom paradigmom – novim javnih menadžmentom (Howlett, 2004) i privatizacijom. Regulatornoj reformi "zamjera" se sustav vrijednosti koji joj je u jezgri i koji promiče usprkos njegovu prikazivanju kao vrijednosno neutralnoga sklopa alata. Takva kritika prisutna je i kod hrvatskih autora. Inge Perko Šeparović ističe, primjerice, kako "... naglasak na tržištu i kompeticiji nasuprot regulaciji i intervenciji nije realiziran onako kako su to zahtijevali ideolozi i teoretičari neoliberalizma i njihovi sljedbenici – snažne međunarodne financijske institucije... Da tržište ne može biti jedini instrument socijalnoga izbora, potvrdile su i SAD – duhovni dom neoliberalizma, gdje se intelektualna kritika ekonomske regulacije, inaugurirane u doba New Deal-a – proširila u profesiji ekono-

mi početkom 1970-ih... Na makrorazini, čini se da učinci privatizacije... pokazuju mnogo jednoznačnije rezultate: povećanu nezaposlenost, niži životni standard tj. smanjeno blagostanje sve većeg broja ljudi, kao neupitne posljedice prihvaćanja tog modela reforme javnoga sektora (novog javnog menadžmenta – op. a.), koji radikalno redistribuirao dobra u korist bogate manjine, a na štetu većine" (2006: 91-92).

Ipak, najznačajnija kritika i 'ahilova peta' regulatorne reforme jest problem legitimnosti do kojega dolazi posebice zbog prenošenja regulatorne moći na demokratski nelegitimna tijela – na nezavisne regulatorne agencije (Radaelli, 2007). Empirijska istraživanja pokazala su kako problem legitimnosti cjelokupne regulatorne reforme postaje nepremostiv ukoliko je "izgrađen" na podršci samo jednog tipa aktera, primjerice poslovne zajednice. Jednaki se problemi javljaju ukoliko regulatornu reformu "gura" skupina eksperata, specijalizirana epistemička zajednica (v. Haas, 1992), koju podupire samo poduzetnički orijentiran ministar, bez potpore poslovne zajednice ili civilnoga društva (Radaelli, 2005).

### **Kako regulatorna reforma može potaknuti razvoj konstitutivnih politika**

Kritika regulatorne reforme kao neoliberalnog projekta, koja je iz mnogih vrijednosnih pozicija daleko od promašene, danas u sve manjoj mjeri zvuči realno. Naime riječ je o procesima koji se razvijaju već 30-ak godina, te pozivi na njihovo dokidanje ("vraćanje na staro") nemaju odviše smisla. Mnogo realističnijim čini se vrednovanje regulatorne reforme s pretpostavkom njezine zadano- sti u smislu danoga (međunarodnoga)



konteksta. Naime elementi regulatorne reforme već su duboko ukorijenjeni u *policy*-prakse mnogih država, negdje kao raznolike *policy*-aktivnosti, a negdje dominantno kao *policy*-namjere (kao opće-prihvaćeni principi i strategije) koje intenzivno usmjeravaju *policy*-razvoj.<sup>7</sup> Čak i kada se regulatorna reforma shvaća samo kao normativni koncept i dio simbolične politike (*symbolic politics*), malo je koja država danas može mimoći.

U tome smislu potrebno je usmjeriti pozornost na tip regulatorne reforme – okrenuti se diskusiji o njezinu širem i užem shvaćanju.<sup>8</sup> U svojem širem interpretacijskom okviru, “kvalitativnom”, koji kvalitetu regulacije shvaća kao javno dobro *per se*, regulatorna reforma ima pozitivan utjecaj na razvoj konstitutivnih politika i to je njezin najznačajniji potencijal. Naime ako je regulatorna država i u Europi postala neizbježan trend koji obilježava povećan značaj regulatorne funkcije države u socio-ekonomskoj sferi, na “štetu” stabilizacijske i posebice redistributivne (Majone, 1996), upravo su konstitutivne politike ključne. Redistributivne politike, kao one javne politike putem kojih država ostvaruje svoju redistributivnu funkciju, s takvim trendom gube na važnosti, posebice stoga što su utemeljene na velikim proračunskim rashodima. Redistributivnim politikama, koje izazivaju najveću pozornost javnosti i političkih stranaka te čine tradicionalni sadržaj stranačkoga svrstavanja, smanjenjem javnoga sektora i državnih izdataka (odnosno ra-

zvojem regulatorne države) nužno se smanjuje manevarski prostor. Prema razinama vidljivosti u javnosti, a posebice stoga što dijele karakteristiku široko distribuiranih koristi, djelomično ih mogu/ trebaju supstituirati upravo konstitutivne politike kao većinske politike.

Konstitutivne se politike dominantno oslanjaju na regulaciju kao *policy*-instrument i s regulativnima dijele karakteristiku usko koncentriranih troškova, pa su “prirodne” regulatornoj državi. S obzirom na to da se regulativne politike kritiziraju kao one koje privilegiraju kapital i velike korporacije, te prikriveno sadrže neoliberalne vrijednosti, konstitutivne politike, koje šire predmet regulacije na sve oblike nedostataka tržišta (primjerice, osim na monopol i na problem zagađenja) mogu činiti protutežu regulativnim politikama. Ako je regulatorna država u Europi neizbježan trend, čime se dokida značajan dio redistribucije, onda se konstitutivnim politikama, primjerice politikom ljudskih prava osoba s posebnim potrebama ili politikom prava potrošača, sada trebaju ostvarivati ciljevi socijalne kohezije i solidarnosti.

Time tvrtke i korporacije nisu isključene iz procesa kreiranja javnih politika. Poslovni lobiji izrazito su moćni i utjecajni *policy*-akteri u kreiranju konstitutivnih politika. Također, konstitutivne politike ne treba shvaćati kao nužno suprotne interesima kapitala. Naime razvoj konstitutivnih politika može, s jedne strane, potaknuti promjenu u hijerarhiji ciljeva korporacija od primata kratkoročnog cilja profita prema dugoročnoj održivosti.<sup>9</sup> To, s druge strane, zahtijeva i promjenu (samo)shvaćanja kor-

<sup>7</sup> Za razlikovanje izvora javnih politika kao djelovanja ili aktivnosti te kao namjera v. Page, 2006.

<sup>8</sup> Ili kako to kaže Radaelli: “Nema sumnje da je regulatorni pokret ‘tu’ (*out there*), ali što je njegov sadržaj?” (2007: 195).

<sup>9</sup> Takvu potrebu dodatno naglašava aktualna ekonomska kriza i slom financijskih tržišta širom svijeta.

poracija kao primarno socijalnih aktera koji aktivno sudjeluju u rješavanju različitih kolektivnih problema svoje okoline zbog ovisnosti vlastitog opstanka o događajima u okolini.

Značajna je karakteristika konstitutivnih politika ta da su one utemeljene na suradnji ciljne skupine, za razliku od regulativnih politika koje reguliraju kompeticiju aktera unutar ciljne skupine u situacijama igre nulte sume. U konstitutivnim politikama horizontalno umrežavanje aktera, odnosno *policy*-mreže kao strukturirana interakcija aktera u vodoravnoj dimenziji *policyja*, pridonosi proizvodnji javnih dobara i svrha (Sørensen, Torfing, 2007). Posebice stoga što su odnosi među akterima bazirani na suradnji, te posebice kada su transparentni, nasuprot regulativnim politikama koje karakteriziraju tajna pregovaranja. Takvo kreiranje javnih politika može se označiti pojmom demokratskoga mrežnoga upravljanja (*democratic network governance*). I upravo je to način otklanjanja ili smanjenja "težine" kritike o nelegitimnosti regulatorne reforme.

Politika bolje regulatorne prakse, odnosno širi interpretacijski okvir regulatorne reforme, može biti vrijedna ako otvori *policy*-proces i "razbije" intimni odnos između regulatora i reguliranih interesa u zatvorenoj *policy*-zajednici, što je moguće zbog naglašavanja otvorenog i transparentnog procesa, discipliniranih konzultacija, pravednog tretiranja empirijskih dokaza te pluralističkih i strogo strukturiranih evaluacija (Radaelli, 2007: 200). Dakle regulatorna reforma, čak i samo kao normativni koncept koji nije implementiran u svojoj punini, već egzistira kao niz općeprihvaćenih principa, može konstitutivne politike podignuti na višu razinu *policy*-priorite-

ta. Time, ako se vratimo temeljnoj ideji Lowijeve tipologije javnih politika da *policy* određuje *politics*, novi tipovi problema na prioritarnom dnevnom redu (oni iz konstitutivnih politika) otvaraju politički prostor novim tipovima aktera (građanima/ NVO-ima), koji unose različite sustave vrijednosti u regulatornu državu. Također, s obzirom na to da i *politics* određuje *policy*, akteri osnaženi u pojedinim konstitutivnim politikama redefiniranjem niza problema u "konstitutivni problem" mogu dodatno otvoriti cijeli set političkih arena. No pretpostavka je takvoga razvoja prihvaćanje širega interpretacijskog okvira regulatorne reforme, što se može shvatiti kao inicijalni utjecaj *politicsa* na *policy* u pitanjima regulatorne reforme.

#### **Zaključak – pouke za uvođenje regulatorne reforme**

Regulatorna je reforma dominantno zajednica diskursa koja je, transnacionalnom komunikacijom, stimulirala uvođenje cijeloga niza regulatornih instrumenata koji se nazivaju procjenom učinaka (Radaelli, 2005). Dva su načina međunacionalnog učenja o regulatornoj reformi – putem primjera najboljih praksi i pokazatelja napretka (*benchmarking*), pristup kojim se služi OECD u svojem intenzivnom zagovaranju uvođenja regulatorne reforme, te interpretativni i na kontekst osjetljiviji pristup o izvlačenju pouka iz prakse drugih (*lesson-drawing*). Drugi je pristup u većoj mjeri holistički, u smislu povezivanja različitih elemenata reforme, posebice stoga što ne izbjegava pitanja o utjecaju postojeće institucionalne arhitekture, što je slučaj kod pristupa najboljih praksi (Radaelli, 2004: 740-743). Kako ističe Radaelli, procesi (institucionalnoga) učenja

fundamentalni su u sustavima procjene učinaka.

Kada se govori o legitimnosti, glavnom pitanju interaktivnoga pristupa istraživanju javnih politika, osnovna briga nije valjanost pojedine javne politike, već kapacitet određenog *policy*-sustava da ostvaruje dobre izbore (*good choices*). Taj kapacitet varira ovisno o tri varijable: (1) tipu problema koji se treba riješiti, (2) postojećoj konstelaciji uključenih aktera, s pripadajućim interesima, normativnim orijentacijama i identitetski uvjetovanim preferencijama, te (3) institucionaliziranim modusima njihove interakcije. Implikacija je da su određeni *policy*-sustavi sposobni rješavati određene probleme, a druge ne (Scharpf, 1997). Imajući to u vidu, uvođenje i razvoj regulatorne reforme može se prikazati i na sljedeći način.

Započela je fazom deregulacije ili užim interpretacijskim okvirom ("kvantitativnim") koji se odnosi na (1) specifičan set problema obuhvaćenih regulativnim politikama. "Kvantitativni okvir" potaknuo je razvoj (2) specifične konstelacije *policy*-aktera u kojoj su iz skupine aktera iz društva dominirali poslovni lobiji i tvrtke. Paralelno se razvijao i (3)

specifičan institucionalizirani modus njihove interakcije – PUP. No promjena na institucionalnoj razini, u smislu uvođenja novih administrativnih procedura kroz *policy*-učenje, otvorila je/može otvoriti prostor za sudjelovanje (2) novih tipova aktera. I to posebice građana i NVO-a, koji u regulatorni proces unose nove identitete, preferencije, stavove... – sustave vrijednosti – koji mogu biti konkurentni prvotno dominantnome neoliberalnom sustavu vrijednosti. Također, regulatorni se proces u većoj mjeri (prioriteti) otvara/može se otvoriti za (1) novi set tipova problema koji uključuje i konstitutivne politike ("kvalitativni okvir"). Takvim promjenama povećava se kapacitet *policy*-sustava za ostvarivanje dobrih izbora.

"Lekcija je da se PUP može upotrijebiti za ambiciozne projekte institucionalne promjene" (Radaelli, 2004: 738). Zemlje koje mnogo kasnije započinju regulatornu reformu u prednosti su upravo stoga što mogu izabrati prema kojim njezinim ciljevima žele usmjeriti institucionalnu promjenu, što je značajna pouka Hrvatskoj, koja je tek na početku vlastite regulatorne reforme.

## LITERATURA

- Bickers, Kenneth N., Williams, John T. (2001) *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*. Boston: Houghton Mifflin.
- Birkland, Thomas A. (2001) *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk/New York: M. E. Sharpe.
- Colebatch, Hal K. (2006) Policy, Models, and the Construction of Governing, u: Colebatch, Hal K. ur., *The Work of Policy. An International Survey*. Lanham: Lexington Books, 3-19.
- Colebatch, Hal K. (2004) *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Donahue, John D. i Richard J. Zeckhauser (2006) Public-Private Collaboration, u: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert E., ur., *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 496-525.
- Fung, Archon (2006) Democratizing the Policy Process, u: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert E., ur., *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 669-685.
- Haas, Peter M. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organisation* (46)1: 1-35.
- Hague, H., M. Harrop i S. Breslin (2001) *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 407-433.
- Howlett, Michael (2004) Administrative Styles and Regulatory Reform: Institutional Arrangements and Their Effects on Administrative Behavior. *International Public Management Review* 5(2):13-35.
- Howlett, Michael i M. Ramesh (1995) *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Kirkpatrick, Colin, Parker, David, ur. (2007) *Regulatory Impact Assessment. Toward Better Regulation?* Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Kraft, Michael E., Furlong, Scott R. (2007) *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Lowi, Theodore J. (1988) Foreword. *New Dimensions in Policy and Politics*, u: Tatalovich, Raymond, Daynes, Byron W., ur., *Social Regulatory Policy. Moral Controversies in American Politics*, Boulder/London: Westview Press, x-xxi.
- Lowi, Theodore J. (1972) Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review* (32)4: 298-310.
- Majone, Giandomenico (1996) *Regulating Europe*. London: Taylor & Francis.
- Page, Edward C. (2006) The Origins of Policy, u: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert E., ur., *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 207-228.
- Perko Šeparović, Inge (2006) *Izazovi javnog menadžmenta. Dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.
- Petak, Zdravko (2008) Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička misao* 45 (2): 9-25.
- Pierre, Jon, Peters, Guy (2000) *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Radaelli, Claudio M. (2008) Evidence Based Policy and Political Control:

- What Does Regulator Impact Assessment Tell Us? <http://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/riacp/documents/RadaelliEvidenceandpoliticalcontrol.pdf> (12. 12. 2008).
- Radaelli, Claudio M. (2007) Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda? *Journal of European Public Policy* 14 (2): 190-207.
- Radaelli, Claudio M. (2005) Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. *Journal of European Public Policy* 12 (5): 924-943.
- Radaelli, Claudio M. (2004) The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing. *European Journal of Political Research* 43: 723-747.
- Radaelli, Claudio M., De Francesco, Fabrizio (2007) Regulatory Impact Assessment, Political Control and the Regulatory State <http://regulation.upf.edu/ecpr-07-papers/cradaelli.pdf> (15. 11. 2008).
- Scharpf, Fritz W. (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder/Oxford: Westview.
- Scott, Colin (2006) Privatization and Regulatory Regimes, u: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert E., ur., *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 651-668.
- Smith, Kevin B. (2002) Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification. *Policy Studies Journal* 30 (3): 379-395.
- Sørensen, Eva, Torfing, Jacob, ur. (2007) *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Thelen, Kathleen (1999) Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.

### **Regulatory Reform as a Normative Concept: An Opportunity for the Development of Constitutive Policies**

**SUMMARY** Regulatory reform, as part of public sector reform, concerns the change of the way of using regulation as a policy instrument. Since it started for the purpose of facilitating the operation of the business sector through simplifying the regulatory system in order to achieve increased competitiveness in the global market, it has many opponents criticising its neoliberal background even today. This paper seeks to show how the regulatory reform programme has “transcended” its primary purpose because its reach has expanded even to noneconomic policy sectors – constitutive policies. Such broader interpretational framework of the objectives of regulatory reform allows access to the regulatory process for much greater number of actors, particularly for noneconomic interest groups, and the benefits of the regulatory reform programme have spread among the broader ranks of the community. The implication of opening the regulatory process is an opportunity for other value systems, competing with neoliberalism, to affect regulato-

ry reform. The paper especially emphasizes the governance approach to the research on regulatory reform, as the one which can outline and analyse its above-mentioned positive aspects. The essential thesis of the paper is that regulatory reform, as a specific normative concept, if understood within a broader interpretational framework, stimulates the development of constitutive policies in the sense that it places them higher on the policy priority scale of a regulatory government, and that this is exactly what should be the dominant logic of its introduction.

**KEYWORDS** regulation, regulatory reform, regulatory impact assessment (RIA), regulatory government, constitutive policies, public management, interpretational framework

# DEMOCRATISATION AND DOCTORS' POLITICAL INFLUENCE: THE SEPARATION OF PRESCRIBING AND DISPENSING (SPD) IN KOREA

**Sang Hun Lim**

*PhD student,  
Department of Social Policy  
and Social Work,  
University of Oxford*

Original scientific article  
Received: September 2008

**Summary** This paper is about the relationship between democratisation and doctors' political influence in health policy, in the case of the separation of prescribing and dispensing (SPD) in Korea. Due to their professional as well as institutional features, doctors have been regarded as one of the most powerful interest groups. Democratisation may have two mutually conflicting influences: (1) doctors' veto capacity may increase with their strengthened voice vis-à-vis the government; and (2) it may decrease, as not only doctors' central association but also other social groups, such as medical consumers and sub-groups of doctors, acquire stronger voices. This paper analyses the case of the SPD in Korea, which prevented doctors from dispensing drugs. It compares the SPD process in the authoritarian period (1982-1985), the transition period (1987-1991) and the democratic period (1998-2000). It concludes that doctors' political influence increases in the transition period, and then decreases as democratisation matures.

**Keywords** democratisation, doctors' political influence, separation of prescribing and dispensing (SPD)

## 1. Introduction

### 1.1. *The aim of this paper*

This paper examines the impact of democratisation on doctors' political influence on health policy changes. Considering that doctors monopolise medical expertise and deliver medical service in medical institutions, securing their

co-operation is indispensable for the successful implementation of a health care policy. Thus, the politics of profession needs to be considered for analysing the policy-making process of the health care policy.

Democratisation seems to change doctors' political influence in the process of health care policy-making. On

the one hand, democratisation alters the structure of the policy-making process by inviting wider social actors in the process. On the other hand, democratisation promotes the freedom of assembly and association which facilitates social actors to conduct collective actions outside of formal policy-making processes.

The analysis of doctors' influence on health care policies in this paper is based on the case of the separation of prescribing and dispensing (SPD) policy in Korea. The SPD is a policy which regulated doctors not to dispense drugs but to issue prescriptions for pharmacists. A study of the process of the SPD in Korea helps examine the impact of democratisation on doctors' veto capacity. The Korean government attempted to implement this in three periods: 1982-1985, 1987-1991, and 1998-2000. These periods overlap with distinctive sequences of democratisation. An authoritarian government ruled during the first period; the transition to democracy was under way in the second; and the democratic opposition finally took power in the final period. Therefore, examining doctors' efforts to hinder the SPD will help analyse the relationship between democratisation and doctors' veto capacity.

### *1.2. Method*

This paper conducts empirical research on three periods in which the government attempted to implement the SPD: 1982-1985, 1987-1991, and 1998-2000. These periods belong to distinctive phases of democratisation: an authoritarian regime, a transitional regime and a democratic regime.

This paper applies a new institutional approach. It analyses how political institutions transferred actors' ideas and

preferences into policy results. Among various forms (and meanings) of institutions, this paper focuses on structures of the policy-making process. It examines how structures of the policy-making process change doctors' influences on policy outputs. Some scholars put this approach in the category of historical institutionalism (Rothstein, 1996; Thelen and Steinmo, 1992), while others create a new category, such as 'structural institutionalism' (Peters, 1996) and 'organizational institutionalism' (Immergut, 1998). In this way, this research analyses the structures of the policy-making process of the SPD to see how these structures facilitate or limit doctors' influences on the SPD policy.

The main materials for this research are documents and interviews. Such documents as records, announcements and reports published by the government, especially the Ministry of Health and Welfare (MoHW) and the National Assembly, and by interest groups, are reviewed. The author conducted thirty semi-structured interviews with politicians, civil servants, and interest group leaders.

### *1.3. Plan of this paper*

Section 2 describes the features of the SPD and its policy-making process. This section also demonstrates doctors' organisational position in the policy-making process. Section 3 reviews the impacts of democratisation on doctors' political influence. Then, section 4 analyses the process of the SPD and doctors' veto efforts in the light of democratisation. It describes and compares the SPD processes of the authoritarian period (1982-1985), the transition period (1987-1991) and the democratic period (1998-2000). Finally, section 5 discusses



the implication of this research. It concludes that in the first stage of democratisation, i.e. the transition period, doctors' political influence may increase. By contrast, as democratisation matures, doctors' political influence may decrease.

## 2. SPD and its policy-making process

### 2.1. SPD and doctors in Korea

The separation of prescribing and dispensing (SPD) is a policy which regulates doctors only to prescribe drugs, and pharmacists to dispense them only according to prescriptions. It is important to understand the SPD for studying health politics in East Asia. The SPD has been related to other more popular policies, such as the reform of the National Health Insurance (NHI), resolving conflicts between Oriental and Occidental medicines, regulating generic substitution, promoting the transparency of the pharmaceutical market, and even ensuring the patients' right to information. The very fact that the SPD, which is hardly a serious issue in Western countries, has been related to many other policies makes it an interesting topic for understanding the unique character of the East Asian health care system.

In East Asian countries, the roles of doctors and pharmacists were not clearly separated, and medical consumers could take medical examination and dispensation of drugs at the same place (one-stop system). Thus, the SPD was considered not only in Korea but also in Japan and Taiwan (Howells and Neary, 1995; Rodwin and Okamoto, 2000; Chou et al., 2003).

In Korea, although the government has regulated the health care system by the National Health Insurance (NHI)

scheme, more than 80 per cent of hospital beds have been privately owned (Cho, 1999: 79), and the expenditure for health care has remained below 2 per cent in the total government expenditure (Yang, 2003: 33). In this dominantly privatised medical system, distribution of drugs has been one of significant income sources for hospitals and clinics, considering that expenditures for drugs have comprised about 30 per cent of the total health care expenditures (Chung et al., 1997: 102). In addition, doctors have been willing to be publicly recognised for their expertise in drugs. Therefore, doctors have generally been little supportive to the implementation of the SPD, which would deprive them of this income, as well as damage their professional pride as experts in drugs.

### 2.2. Policy-making process of the SPD

Until 2000 the Pharmaceutical Affairs Law allowed doctors to distribute drugs to their own patients (Pharmaceutical Affairs Law, enacted on 13 December 1963, Supplementary Provision No. 1491, Article 3). Therefore, if the revision of the Pharmaceutical Affairs Law was the instrument for the SPD, the Legislature – the National Assembly – made the final decision.

However, a government ministry – the Ministry of Health and Social Affairs (MHSA; The Ministry of Health and Welfare [MoHW] since December 1994) – was in charge of issues of the health care system, including the implementation of the SPD. Without revising the Law, the MHSA could encourage doctors to issue prescriptions for pharmacists, instead of distributing drugs by themselves. The MHSA could provide guidelines on prescription and distribution of drugs, or give financial incentives

for the SPD. In other words, the MHSA could promote the SPD by utilising its administrative discretions.

Even if the revision of the Pharmaceutical Affairs Law would be at issue, the MHSA could play a significant role by providing a government bill of the Law. Instead of providing all details of the Law, the National Assembly usually asked the MHSA to propose a bill, and then the National Assembly reviewed the bill and revised it. In this way, the MHSA not only executed the decisions of the National Assembly, but also helped the legislating process by preparing a government bill.

Doctors could directly participate in the policy-making process by attending government committees. When a health care policy was discussed, the MHSA usually set up a consultative committee where representatives of professional groups, including doctors, joined. Doctors also contacted Assemblymen and MHSA officials for persuading their policy preferences. In addition, doctors may be able to mobilise collective actions outside of the policy-making process.

In these processes of representing doctors' society, the Korea Medical Association (KMA) was at the centre. The KMA has been doctors' central association, not only socially but also legally. The Medical Law has stipulated compulsory membership in the KMA, compelling all doctors to register in the KMA (Medical Law, revised on 20 May 1962, Article 17; Article 52). The KMA represented doctors in government committees, contacted government officials and Assemblymen, and organised and led doctors' society.

### 3. Democratisation and doctors' political influence

#### 3.1. Doctors' political influence

##### Inside of the formal policy-making process

Doctors may utilise the structures of the policy-making process for exerting pressure. They may participate directly in the decision-making process by attending the committees for health care policies under a corporatist regime or utilise various veto points which the existing constitution allows.<sup>1</sup> Immergut holds that Swiss and French doctors hindered the introduction of the National Health Service (NHS) in their respective countries by exploiting veto points: the Swiss doctors used the referendum, while the French doctors utilised the multi-party parliamentary system where doctors positioned themselves in the parliament as important coalition partners (Immergut, 1992). Hacker also argues that a general reform of the health system is less feasible in a fragmented political system which provides many veto points (Hacker, 2002).

According to this view, doctors' influence on a policy can be both constrained and facilitated by the structures of the policy-making process. Considering corporatist committees, they are sometimes designed to reduce the direct participation of the medical profession. Giaimo explains the decline of doctors' influence in the UK and Germany during the late 1980s and the early 1990s

<sup>1</sup> Immergut names the institutions involved in a policy-making process as 'veto points' which doctors could exploit for hindering a health care reform, such as the parliament with a multi-party system in France and the referendum in Switzerland (Immergut, 1992: 8).

with challenges against corporatist bargains between the government and doctors (Giaino, 1995). In a similar way, Döhler presents the 'architectural' activities of the German government which has reduced doctors' voice *vis-à-vis* sickness funds in the corporatist system (Döhler, 1995). Considering political structure, some constitutional systems make it difficult for doctors to find veto points. Immergut attributes the successful introduction of the NHS in Sweden to the executive-centred centralised system (Immergut, 1992). Hacker also agrees that the UK and the Netherlands which have centralised systems achieved reforms at least in a visual sense (Hacker, 2002).<sup>2</sup> Moreover, other political factors such as party politics and salient contemporary issues have influence on doctors' utilisation of veto points.

The structures of the policy-making process provide public authority with institutions within which it makes decisions on a policy: some of them facilitate doctors' lobby and participation in the policy-making process and others do not.

#### Outside of the formal policy-making process

With all constraints of the structures of the formal policy-making process, doctors may try to exert influence on policy-making by collective actions outside of the formal policy-making process. Doctors' monopoly of medical expertise can make their collective actions more powerful. As doctors are recognised as the sole experts in medical scientific treatment in modern (or Western) medicine, it is almost impossible

to implement a health care policy without their co-operation. Freidson holds that doctors are recognised both publicly and socially as the dominant medical profession. According to him, as medicine became more complex and scientific, doctors claimed that they were the sole experts in medicine and struggled against quackery. The state supported this professionalisation in medicine by way of providing a public licensing system, and society also recognised doctors as the only qualified providers of medical treatment (Freidson, 1970). Moreover, doctors' indispensability tends to be augmented by a demanding and time-consuming medical training. As Marmor and Thomas put it, if doctors strike against a medical policy, the government 'can seldom provide a short-run substitute' for them (Marmor and Thomas, 1972: 436). In sum, their potential threat of boycott is likely to make them a very powerful pressure group.

For mobilising collective actions, doctors' organisational solidarity will be important. Doctors may be divided into various factions according to working places and departments, and these factions tend to have different interests in a policy. Even if there is an established and influential representative medical association, it would be relatively difficult for this association to combine diverging interests and represent them effectively. Freddi argues that one of the reasons why French and Italian doctors have a weak influence is because their associations are fragmented (Freddi and Bjorkman, 1989). Döhler also points out the fragmentation of German doctors, which hindered them from effectively responding to the cost-containment reform of health care in 1992 (Döhler, 1995).

<sup>2</sup> Actually, however, Hacker criticises these reforms as 'reform without change', as the title of his article shows.

In addition, the government's response to collective actions will also matter. If the government hardly tolerates any collective action against government policies, the mobilisation of a collective action will be costly, so that the possibility of collective action becomes low. On the other hand, the government may be little responsive to the demands of the groups conducting collective actions. In other words, under an oppressive government, collective action may be a less efficient instrument for doctors to achieve their policy preferences.

### 3.2. *Democratisation and doctors' political influence*

Democratisation denotes a political shift from a non-democratic system to a democratic one. Dahl defines democracy as 'the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered as political equals', and a political system should provide all citizens with means to formulate and signify their preferences; these preferences should be 'weighted equally in the conduct of the government' (Dahl, 1971: 1-2). Therefore, democratisation systematically alters a political system from one little responsive to the preferences of citizens to a responsive one.

In this sense, democratisation fosters a diversified policy-making process by providing a wider range of freedom to organise associations and mobilise collective action. As Dahl puts it, 'the greater the opportunities for expressing, organizing, and representing political preferences, the greater the number and variety of preferences and interests that are likely to be represented in policy-making' (Dahl, 1971: 26).

Democratisation also tends to provide wider opportunities for social

groups to participate in the policy-making process. As movements for democratisation are usually against centralised and hierarchical authoritarian rules, democratisation can result in stronger egalitarian claims for more devolved and open decision-making structures. Thus, democracy can be defined as 'the extent to which the political power of the elite is minimized and that of the nonelite is maximized' (Bollen, 1980: 372).

Democratisation may promote doctors' influence on policies, as it enhances their voices *vis-à-vis* the government. The policy-making process will not be as much of the 'command-and-control' type as under an authoritarian government. In committees doctors will be regarded as discussion partners rather than as subjects of government control. In addition, the strengthened Legislature will be a new veto point available for doctors to check the executive-centred policy-making. Outside of the policy-making process, the enhanced freedom of assembly will make it less costly for doctors to mobilise collective actions against policies, and the government will be more responsive to their demands.

However, democratisation may also decrease doctors' political influence, as it facilitates the participation of other social groups in the policy-making process. Democratisation enables those groups excluded from this corporatism, such as medical consumers, to organise their own associations and participate in the policy-making process. In addition, the increased freedom of association may hurt internal unity among doctors, as factions of doctors can organise their own associations.

#### 4. SPD and doctors' political influence in Korea

##### 4.1. SPD in the authoritarian period 1982-1985

During the first period, the authoritarian Chun Doo-Hwan government, which had taken political power via a *coup d'état*, ruled over Korea. It attempted to implement an SPD pilot programme in Mokpo City between 1982 and 1985, as a part of the pilot programme of the Second Level Health Insurance scheme that expanded the National Health Insurance (NHI) coverage to farmers and fishers.

This pilot programme was due to the demands of pharmacists, who were generally excluded from the NHI until the end of the 1980s. They felt threatened because the NHI covered prescribed medicines, and its expansion would drive more consumers of medicines to clinics or hospitals. This pilot programme caught doctors' and pharmacists' attention nation-wide, and they believed that the SPD would be applied nationally if universal population coverage of the NHI was accomplished.

The executive-centred authoritarian government bypassed the National Assembly – instead of revising the Pharmaceutical Affairs Law, the Ministry of Health and Social Affairs (MHSA) promoted the SPD with administrative guidelines or by enforcing agreements between doctors and pharmacists.

The central associations representing doctors and pharmacists – the Korean Medical Association (KMA) and the Korean Pharmaceutical Association (KPA) – were the main interest groups. Although freedom of assembly was denied, the KPA managed to close down pharmacies in June 1982, demanding a

compulsory implementation of the SPD, while the KMA warned that there was a possibility of boycott. However, the authoritarian government responded to this collective action in a harsh manner. It assembled an emergency cabinet which even the Minister of Defence attended, and threatened to arrest the KPA leaders unless they stopped the boycott immediately. The KPA could not but open pharmacies on the following day.

The MHSA set up a committee attended by representatives of the KMA and the KPA: the Consultative Committee for the Medical and Pharmaceutical Cooperation (CCMPC). However, the Consultative Committee did not play a crucial role in the process of the SPD. Instead, the MHSA assumed all responsibility, and the KMA and the KPA contacted its officials and politicians individually. The KMA's lobby effort was rather successful; the vice minister of the MHSA, who used to be a surgeon general, promised not to enforce the SPD, and the administrative guideline on the SPD included no compulsion.

However, when the MHSA was determined to implement the SPD with a stronger measure, it even bypassed the KMA and the KPA. As the number of prescriptions that doctors issued for pharmacists did not increase sufficiently, the MHSA worked directly with medical and pharmaceutical associations in Mokpo City in 1984, and strongly persuaded regional medical and pharmaceutical associations to make an annual contract so that the National Health Insurance (NHI) would not reimburse for the costs of drugs that doctors dispensed instead of issuing prescriptions to pharmacists. In fact, the MHSA had already outlined the contents of the contract before they met with representa-

tives of regional medical and pharmaceutical associations. The contract came to work commencing May 1984 and terminated in December 1984. It increased the number of prescriptions dramatically from 1,244 in April 1984 to more than 35,000 in May 1984. Though expressing its dissatisfaction, the KMA could not but confirm this enforced agreement at the central level.

Nevertheless, the MHSA was not willing to extend this contract against the will of the KMA. When the KMA refused to extend the contract in the following year, the MHSA decided not to disappoint doctors with the SPD issue. It ended the SPD pilot programme in 1985.

All in all, the policy-making process in the early 1980s shows features of an authoritarian style of corporatism. Doctors (and pharmacists) were represented in the policy-making process through central associations, such as the KMA (and the KPA). The government contacted these central associations and even invited them in committees. The government tried not to dissatisfy either of these corporatist partners.

However, neither the KMA nor the KPA was an equal policy partner of the government. Committees did not work very well. Instead, the government made direct contacts with the KMA and the KPA individually. The government did not allow them to dare to challenge any of its decisions. Once the government made a decision, the KMA and the KPA could not but follow it.

In this situation, the KMA could play a limited role as a veto player. The KMA could utilise the government's will to avoid dissatisfying either side. However, the KMA could not directly oppose

the decisions of the government. Consequently, the resulted policy output was the implementation of the SPD by economic incentives. The KMA succeeded in dissuading the government from utilising a compulsory regulation for the implementation of the SPD. However, when the government chose a strong economic incentive for the SPD, the KMA could not but follow it.

#### *4.2. SPD in the transitional period 1987-1991*

During the second period, Korean politics began the process of democratisation, in which the government allowed more freedom to organise associations. In 1987, the transition to democracy began in Korea with the introduction of a free electoral system. However, in the presidential election held in this year, Rho Tae-Woo, the candidate from the authoritarian ruling party, was elected. Wishing to distance itself from the authoritarian image, this government was reluctant to be repressive towards society. Consequently, freedom of association and assembly increased.

Nevertheless, newly organised civic associations were not directly involved in the policy-making process. In the first place, they were still under construction, and as most of their members were devoted to democratisation movements, pharmaceutical reform did not yet attract their attention as much as other political issues. Secondly, they were hostile to the government, the successor to the former authoritarian regime. Thus they avoided the committees that the government sponsored, and the government was also reluctant to invite NGOs to those committees. As a result, the KMA and the KPA were, again, the main interest groups.

The government tried to achieve universal population coverage of the NHI as a means of political legitimation, and the MHSA organised committees for this aim. Here, the SPD issue arose again between doctors and pharmacists. Though the National Assembly was also involved in the policy-making process, its role was essentially limited to passing the government bill based on the decisions of the committees.

In those corporatist committees the MHSA suggested an incremental increase in compulsory SPD. Faced with the KMA's objection, however, it eliminated doctors' legal obligation from the SPD. This new proposal brought about a series of strikes and rallies by pharmacists. The government was not willing to repress them, yet nor was it willing to arbitrate in the conflict between doctors and pharmacists.

Instead, the government suspended any decision on the SPD. As compensation for pharmacists, the MHSA provided a Pharmaceutical Insurance System (PIS) that reimbursed for certain medicines dispensed without prescription.

Indeed, the MHSA provided a government bill on the revision of the Pharmaceutical Affairs Law, and submitted it to the National Assembly in November 1989. The bill contained the implementation of the SPD commencing July 1991. Nevertheless, the National Assembly refused to accept this revision, as the KMA did not agree with it. As a result, the bill was not even discussed in the National Assembly for two years until November 1991, and then the article of the bill on the SPD was deleted.

All in all, the second period shows increasing influence of social participants in corporatism in the first stage of democratisation. The late 1980s was a peri-

od where democratisation started, while the existing framework of authoritarian corporatism remained. As democratisation increased social groups' influences *vis-à-vis* the government, the KMA and the KPA could volume up their voices in committees and meetings with the government. In addition, the promoted freedom of association enabled these social actors to mobilise collective actions more easily.

Moreover, the traditional participants in corporatism – the KMA and the KPA – were not checked by newcomers. As new actors had not yet been well organised and included in the policy-making process, traditional corporatist partners kept enjoying the monopoly of participation in the policy-making process as social groups.

In this situation, doctors' veto effort increased. The government did not attempt to enforce the KMA and the KPA to produce an agreement for the SPD. Moreover, the National Assembly, which was strengthened due to the democratisation, required a voluntary agreement between the KMA and the KPA, which made these associations clear veto players. Instead of enforcing the KMA to make any concession with the KPA, the government could not but just give up the SPD. Instead, the government created a new institution, the PIS, in order to satisfy the KPA. The transitional stage of democratisation made doctors, represented by the KMA, a strong veto player, and the policy output was abandonment of the SPD.

#### 4.3. *SPD in the democratic period 1998-2000*

During the third period, Kim Dae-Jung, a prominent former opposition leader, was President. His government

actively invited new associations, such as consumers' associations, to corporatist committees, and recruited some NGO members into the government and the ruling party. NGOs were no longer hostile towards the government. As Korea became increasingly democratised and the former opposition party gained political power, they began to turn their attention from political to more social issues, such as consumers' rights, and launched a 'legal' route for social movements.

With the participation of those associations, the government launched the SPD as a pharmaceutical market reform. It was intended to promote the transparency of the market as well as consumers' rights by disclosing prescriptions to patients and pharmacists. Such committees as the SPD Steering Committee (SPDSC) and the SPD Executive Committee (SPDEC) were organised, in which not only the representatives of the KMA and the KPA but also consumers' associations participated.

The Ministry of Health and Welfare (MoHW – the former MHSA) led the SPD process again by organising those committees and prepared the government bill for the revision of the Pharmaceutical Affairs Law. However, in this period the National Assembly played a more active role in guaranteeing that the bill would be the result of a mutual agreement between doctors and pharmacists – it did not allow the MoHW to arbitrate on the SPD issue. However, the National Assembly strengthened consumers' associations, a strong supporting group to the SPD, by authorising them to mediate between the KMA and the KPA. In December 1999 it passed the government bill based on the agreement among the KMA, the KPA and consum-

ers' associations. The revised Pharmaceutical Affairs Law banned clinics and hospitals from dispensing medicines for outpatients.

This intensified internal division among doctors. Those who had more economic interest in dispensing medicines, such as physicians and paediatricians, organised themselves inside and outside the KMA, occupied leadership positions of the KMA, and led a series of rallies in 2000, which then developed into general medical strikes. Nevertheless, although they succeeded in changing details of the SPD, they failed to hinder its implementation in July 2000. Public opinion was hostile to these medical strikes, and the government and the ruling party, as well as consumers' associations, were not willing to surrender to them.

The late 1990s show a waning influence of doctors in the SPD policy-making process. Newcomers, such as progressive experts and consumers, finally appeared in the policy-making process, and challenged the corporatist system and its partners. Consequently, the KMA lost its privileged position in the negotiations between the government and social groups.

On the other hand, the tide of democratisation entered into doctors' society, so that doctors became divided according to their factional interests. Factions of doctors distrusted leaders of the KMA and even organised their own associations. Therefore, the KMA could not set a clear policy orientation.

Indeed, doctors finally succeeded in mobilising medical strikes. However, the timing was too late, since the Pharmaceutical Affairs Law had already been revised according to the ideas of pro-SPD groups. Medical strikes achieved



only partial revisions of the details of the SPD, failing to hinder the implementation of the SPD itself.

Therefore, at least with respect to the SPD, doctors' political influence became even weaker under the democratic government in the late 1990s than under the authoritarian one in the early 1980s, so that the policy output was the implementation of the SPD in a coercive way by revision of the Law.

## 5. Discussion

This paper examined the impacts of democratisation on doctors' influence on policies, especially their veto capacity on the separation of prescribing and dispensing (SPD). Democratisation diversified the policy-making process, and increased the freedom of association and assembly. Would these political changes have positive or negative impacts on doctors' veto capacity?

An empirical study over three periods – 1982-1985, 1987-1991 and 1997-2000 – demonstrates the changes in doctors' veto capacity during different sequences of democratisation. It shows that doctors' veto capacity increased in the early period of democratisation, but decreased in the later period. Moreover, when comparing the first and third periods, doctors' veto capacity was higher in the former than in the latter.

This result suggests that democratisation can improve doctors' veto capacity in the first stage and then reduce it. Even an authoritarian government may well invite doctors into a corporatist system, although this system is still under control of the authoritarian government. In this system, doctors will be represented by a central association (in the Korean case, the KMA), in order to facilitate its regulation over doctors' society.

In the transition period, democratisation can increase doctors' political influence. A top-down relationship between the government and social groups under the previous authoritarian regime will change to be a more liberal and equal relationship. However, outsiders of the authoritarian corporatist system are not yet ready to organise themselves and join the committees among the government and social groups. In this situation, the central medical association, a partner of the existing corporatist system, can enjoy the liberal and equal atmosphere of the corporatist system without challenges from outside.

By contrast, as democratisation comes to be consolidated, doctors' voice can decrease. On the one hand, new social groups, who are now organised and ready to participate in the policy-making process, challenge the corporatist system. The voices of these new actors will cancel out doctors' voice in the policy-making process. On the other hand, doctors' central association, which itself is a heritage of the previous authoritarian regime, can face challenges from the rank-and-file.

This research gives an implication to the study of democratisation. It suggests that, instead of merely comparing the pre- and post-democratisation periods, a research on democratisation needs to consider the flow of the democratisation process in a wider time horizon. In a short period, democratisation may strengthen the social groups which have already been powerful under the previous authoritarian regime. They have developed their political and organisational resources under the authoritarian corporatist system, while outsiders of the system have not. However, in the long run, those outsiders will accumu-

late their resources, and finally be able to challenge the corporatist system. In this sense, a study of democratisation needs to review and analyse a longer histori-

cal flow of political and organisational changes, as well as the resulted changes of the policy-making processes and their policy outputs.

## REFERENCES

- BOLLEN, K. (1980) Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy. *American Sociological Review*, 45.
- CHO, B.-H. (1999) *Sociology of Medical Issues: Problems and Reforms of Korea*, Daegu, Taelisa.
- CHOU, Y. J., YIP, W. C., LEE, C.-H., HUANG, N., SUN, Y.-P. & CHANG, H.-J. (2003) Impact of Separating Drug Prescribing and Dispensing on Provider Behaviour: Taiwan's Experience. *Health Policy and Planning*, 18.
- CHUNG, W.-J., YOON, K.-I., LEE, U.-K. & ROH, J.-S. (1997) *An Analysis of the Economic Impact of the Separation between Prescribing and Dispensing and a Suggestion of Its Introduction in Korea*, Seoul, KIHASA.
- DAHL, R. A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- DÖHLER, M. (1995) The State as Architect of Political Order: Policy Dynamics in German Health Care. *Governance*, 8, 380-404.
- FREDDI, G. & BJORKMAN, J. W. (Eds.) (1989) *Controlling Medical Professionals: The Comparative Politics of Health Governance*, London, Sage.
- FREIDSON, E. (1970) *Profession of Medicine: A Study of the Sociology of Applied Knowledge*, New York, Dodd, Mead and Company.
- GIAIMO, S. (1995) Health Care Reform in Britain and Germany: Recasting the Political Bargain With the Medical Profession. *Governance*, 8, 354-379.
- HACKER, J. S. (2002) *Reform Without Change, Change Without Reform: The politics of U.S. health policy in cross-national perspective*, Department of Political Science, Yale University.
- HOWELLS, J. & NEARY, I. (1995) *Intervention and Technological Innovation: Government and the Pharmaceutical Industry in the UK and Japan*, London, MacMillan.
- IMMERGUT, E. M. (1992) *Health Politics: Interests and institutions in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- IMMERGUT, E. M. (1998) The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society*, 26.
- MARMOR, T. R. & THOMAS, D. (1972) Doctors, Politics and Pay Disputes: 'Pressure Group Politics' revisited. *British Journal of Political Science*, 2.
- PETERS, B. G. (1996) Political Institutions, Old and New. In: GOODIN, R. E. & KLINGEMANN, H.-D. (Eds.) *A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press

- RODWIN, M. A. & OKAMOTO, A. (2000) Physicians' Conflicts of Interest in Japan and the United States: Lessons for the United States. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 25.
- ROTHSTEIN, B. (1996) Political Institutions: An Overview. In: GOODIN, R. E. & KLINGEMANN, H.-D. (Eds.) *A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press.
- THELEN, K. & STEINMO, S. (1992) Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: STEINMO, S., THELEN, K. & LONGSTRETH, F. (Eds.) *Structuring Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WON, H.-M. (2003) *A Story of the SPD: For a New Start*, Seoul, Tomji Medicom.
- YANG, J. (2003) Introduction to Socio-economic and Health Development in Korea. *International Workshop on Health Policy and Programme Management*. Seoul, KIHASA.

### **Demokratizacija i politički utjecaj liječnika: razdvajanje propisivanja i izdavanja lijekova u Koreji**

**SAŽETAK** U ovom je radu riječ o odnosu između demokratizacije i političkog utjecaja liječnika u zdravstvenoj politici u slučaju razdvajanja propisivanja i izdavanja lijekova u Koreji. Zahvaljujući svojim profesionalnim i institucionalnim značajkama liječnici se smatraju jednom od najmoćnijih skupina za pritisak. Demokratizacija možda ima dva uzajamno suprotstavljena učinka: (1) pravo veta koje imaju liječnici može se povećati s njihovim sve većim pravom glasa nasuprot vladi, i (2) ono se može smanjiti jer ne samo središnja liječnička komora nego i druge društvene skupine, kao što su medicinski potrošači i podskupine liječnika, stječu veće pravo glasa. U ovom se radu analizira slučaj razdvajanja propisivanja i izdavanja lijekova u Koreji, koje je sprečavalo liječnike da izdaju lijekove. Proces razdvajanja propisivanja i izdavanja lijekova uspoređuje se u autoritarnom razdoblju (1982-1985), prijelaznom razdoblju (1987-1991) i demokratskom razdoblju (1998-2000). Zaključuje se da se politički utjecaj liječnika povećao u prijelaznom razdoblju, a zatim počeo opadati sa sazrijevanjem demokratizacije.

**KLJUČNE RIJEČI** demokratizacija, politički utjecaj liječnika, razdvajanje propisivanja i izdavanja lijekova



# THE ROLE OF IDEAS AND THEIR CHANGE IN THE HIGHER EDUCATION POLICY: CASE STUDIES OF ENGLAND AND NEW ZEALAND

**Damiano De Rosa**

*PhD student,  
University of Bologna, Forli*

Review article

Received: June 2008

**Summary** During the last twenty-five years there has been a common trend within the higher education sector in all countries. This trend has sometimes produced profound changes and several proposals of reforms in the sector. In this sense, the proposal of this paper is to start from the debate about the changeable nature of the higher education sector, and to explore in particular the role that ideas have played in the higher education policy making from the eighties till the present-day in two countries which apparently seem to be very similar, United Kingdom and New Zealand.

**Keywords** educational policy, higher educational policy, educational policy in UK, educational policy in New Zealand, reforms of educational sector

In the last twenty-five years there has been a common trend within the higher education sector in all countries; this trend sometimes produced profound changes and several proposals of reforms in the sector. This phenomenon was followed by an increased interest in the policy regarding this sector. The results of this new interest were different in each country. In some of them it led to processes of radical change; in others it produced only marginal changes. It is very interesting to study this phenomenon examining in particular the as-

pect related to policies. In fact the higher education sector, the one I would like to consider, is very interesting to one who would like to conduct an in-depth study of policy change. In this sense we have to keep in mind that the main elements of higher education are: knowledge, authority of the academics, and fragmented structure of the organisation related to knowledge areas conceived as bricks. Clark (1983) explained that these characteristics of the sector help to understand the great adaptability of the institutions of higher education throughout their ex-

istence. According to this point of view, which is the main one according to the literature on higher education, changes in this sector can take place only if they conform to the values that are dominant, especially among the academics. According to this concept, the changes should reflect the main paradigm (dominant or hegemonic) in the policy sector. This means that they should be in line with, or at least not opposite to, the institutionalised values and the interests shared by the academics. This perspective reads the change as completely path-dependant. So, in this context, the policy legacy determines strictly the direction and the content of the change itself. Contrasting with this vision, several changes happened in countries like New Zealand, Australia, England, and The Netherlands, which have taken completely different directions from that of the dominant academic values in the policy sector and in the institutions. Thus, from the path-dependence perspective we would not be able to explain the different directions that the reforms within the higher education sector have taken in the Western countries from the early Eighties. In fact, comparing the shape and content of several policies adopted in this sector and in the different countries, the traditional perspective used to interpret this policy is unable to explain why the higher education system has changed more than others or which direction it has taken (Capano, 1999: 63-64). In this sense, the proposal of this paper, which constitutes the initial step of a more empirical-based research, is to start from the debate about the changeable nature of the higher education sector, and to explore in particular the role that ideas have played in the higher education policy-making from the Eighties up till now in two countries which seem

to be very similar: the United Kingdom and New Zealand. The focus will be particularly on the concept and the practice of change. This is because the twenty years that constitute the focus of this analysis have been a period of great and profound reforms in the higher education sector and of redefinition of values and objectives to be pursued. The two cases that will be analysed have been chosen because they represent an example which inspired other countries. Furthermore, another important goal of this research is to demonstrate that contexts which might seem to be very similar, like the ones of the United Kingdom and New Zealand, could reveal much more differences than initially believed, after a deep analysis of the policy processes.

This paper is divided into six parts: theoretical framework; general hypothesis and the description of the methodology chosen; description of the two case-studies; hypothesis derived from the case-studies analysis; conclusion, in which I will make clear the first impressions I have about the object of research; initial bibliography.

## 1 The theoretical framework

Certainly the concept of knowledge is the basis of higher education. Its disciplines, academic and professional, constitute the categories that shape the ways of teaching and researching that institutions like universities, polytechnics and colleges are organised to offer. In the context of modern higher education, for sure, knowledge has to be interpreted in as wide a way as possible. It embraces not only the what, the content and methods of particular subjects, but also the why, the wide intellectual and cultural questions that they provoke, and the how, i.e. their practical application to the solution

of personal, social and economic problems. In this sense, therefore, knowledge is not an exclusive property of a deeply intellectual civilization, and of those institutions strongly related to the preservation, transmission and development of a civilization. It is not something about ivory towers. It now permeates our mass society and our post-industrial culture. Knowledge is for sure a crucial resource in the development of political democracy, in the battle for social justice and for individual progress. So it is not something sacred and confined. From this it may be inferred that not only universities are institutions of higher education. We have to keep in mind that many students today do not come from, and are not intended to be part of, a cohesive elite. Many new subjects that are now taught were introduced in order to supply and dilute the old academic and professional standards. But imagining that a consequence of this process could be a detachment from knowledge itself could be an error. Despite the opening experimented in the last decades by the higher education sector, knowledge, even in the restricted sense of sophisticated information and special capacities, remains in the very core of it. The ones who try to substitute a rational, linear and simplistic logic of problem solving to the complexity of the objectives of higher education are not at all convincing. Certainly it is important to reflect about the connection that exists between higher education as an intellectual system and as a political one, between its private and public life. In the past it has been difficult to define this connection, being at the same time intense and transversal. In a general sense, the private life of higher education has become public. The expansion of sciences, outputs of research

and number of students would not have taken place without the scientific revolution that in the Fifties began to transform Biology and Biochemistry. But the nature of this bond could be more complex than it appears at first. The growth experimented by social services and biomedical industry in the post-war period, due without any doubt to the new scientific findings, stimulated also the diffusion of these subjects within the higher education during the Sixties and the Seventies. Therefore the way and the causal sequence of this complicated interrelation between intellectual origins and political outcomes are difficult to describe. So it is difficult to draw the link between the changes experimented in the basis of the human and social sciences (their private life), and their position and prominence in the higher education sector (their public life). Certainly the relation between change of ideas and political change seems to be very strong. Of course, in terms of public policy, this relation has ever been difficult to establish. The great growth of the social sciences in the universities during the post-war period could be perhaps attributed to the rapid growth of the welfare state, as much as to the intellectual vitality of fundamental disciplines like Sociology and Psychology. A similar process of development could be observed in relation to the studies of organization and management. The political success of these disciplines, in fact, has to be attributed only in little part to the ingenious findings within the economic or organisational theories. On the contrary, the decreasing consideration of the social sciences is not the result of a lack of academic creativity. Thus, as we can see, the bonds between the public and the private life of higher education have become really difficult to describe.

One example of the rubbing between the political and the intellectual spheres in this sense is the controversy provoked by attempts to use more indicators of performance in the planning of the system. Teaching and research are at the heart of the enterprise culture, many proposed indicators are related to subjects that once were considered to be private business of experts of the sector. The practice of measuring how the institutions administer their fluxes of money is generally accepted as a legitimate exercise. Also the need to compare the percentages of the components of the staff and the students is generally considered to be a legitimate practice. But attempts to develop quantitative measures of the academic performances are considered an activity to be done between peers rather than measured by managers. Despite this, the performance indicators have become more and more important.

Of course, these indicators create many doubts. In fact, there is a question that is generally formulated whenever different measures have to be combined to produce a general evaluation of the performance of a person, a department, or an institution. Which importance do we ascribe to the different measures? They have to depend on the definition that we give of the measures themselves and on the idea we have of them, which often reflects the dominant idea of the period we live in. This is a demonstration of the importance and the power of ideas (Scott, 1989).

Political Science and Sociology traditionally emphasised the role of individual interest in the policy processes of the capitalist societies; less emphasis has been put on how ideas could deeply influence those processes (Campbell,

2002). Only in recent times has this aspect been studied in depth.

## 2 The Case-studies

### 2.1 England

The English scholastic system, launched in 1944, has been for some years, until the early Eighties, a system characterized by a very decentralized model of management within which the schools – and thus the teachers – had a wide autonomy and freedom to teach. The system progressively showed its limits in several aspects and generated a lot of doubts about its real efficiency and effectiveness. This general trend within the schools, and particularly within the universities, characterised by an inclusive and egalitarian philosophy, ended with Margaret Thatcher, who founded, in 1979, a scholastic system criticized by most of the public opinion, which was characterized by a huge number of abandonments, by dissatisfaction of entrepreneurs with the preparation level of young scholars, and by poor results in international trials (Botani, 2002: 78-79). So, starting from the Eighties, the trend taken by the higher education policies in England (not only) aimed to implement some extremely selective strategies, adopted mainly to satisfy the needs of the economic system. Another demand that became an absolute priority in this period was one of reduction of public expenditure, which by then reached unsustainable levels after the Seventies. Concerning this, in the United Kingdom the Conservative government launched some radical changes in the higher education sector, first of all cutting down many fundings before given by the central state and then creating a structure that would be responsible for the planning and guidance of the



polytechnic (non-university) sector (Capano, 1998: 66). Subsequently, the 1988 Thatcher reform was the most profound ever realised in Europe, especially for its strong attack against progressive pedagogy (Bottani, 2002: 79). Talking about the higher education policy, this law, together with a similar one issued in 1992, fulfilled the conservative principles through a series of measures, such as: abolition of the principle of immobility of university professors; introduction of a series of loans for the poorest students; abolition of the distinction between universities and polytechnics.

The funds came from an organization which no longer included university professors, but people from the world of enterprise and economy. Otherwise there were new criteria for fund-giving: the number of enrolled students and the scientific behaviour of university institutions. The goal of the government was to increase the number of students enrolled without weighing on the students' finances and to improve the quality of research. It is important to remember that at the end of the Seventies the number of students enrolled in English higher education was relatively smaller than in other European countries. This fact led the government to assume that it might damage the national economic development, and it ascribed the causes especially to the excess of autonomy given to each university (Capano, 1998: 66-67).

However, none of the changes made by the central state had direct consequences on the curricula, but several changes in this sense were introduced by the universities themselves, which stimulated a higher number of undergraduate courses, distant learning, and interdisciplinary curricula. On the oth-

er hand, the changes in the modalities of teaching and of learning and in the content of the courses were modest, gradual and non-systematic. The incremental nature of changes in the curricula was largely due to decentralization. As for the postgraduate courses, the PhD programmes have not changed in a remarkable way in recent years. Instead, the Mphil courses showed a rapid growth in the fields of economy, history and physics. They have become more and more market-oriented. Regarding the curricula, a very important and meaningful datum is the fact that of all the subjects, the ones that were more prepared to embrace the recent changes were the humanistic rather than the scientific ones. Indeed, following the research of Becher and Barnett (1999), there have been four major factors determining the curricular change in the United Kingdom:

1. Type of institution (polytechnics more open to change than universities; new universities more than old ones);
2. Scientific or humanistic orientation (the humanistic more than the scientific one);
3. Purity of the subject (spurious more than pure subjects);
4. Market position (courses with less students more than particularly popular ones) (Becher and Barnett, 1999).

Blair's Labour majority did not discard the policies implemented before. In 2003 the Blair government risked to become a minority in the parliament over an important bill. It provided for allowing the universities to raise the enrolment taxes for the students up to 3.000 pounds (previously the maximum was 1.125 pounds). Blair had to face inter-

nal Labour opposition towards a bill that was rejected by 150 Labour deputies, who signed an adverse motion, for it not to be included in the electoral programme and have the capacity to create a money-based discrimination between students.

In point of fact, the bill provided the poorest students with different ways to get loans at very low interests, to be given back upon entering the working arena. A system borrowed by the Australian law. Blair's measure was justified by the necessity to modernize the British universities, and adapt them to the transformation of formative demands of the people. Actually, with mass access to universities the relation between quantity and quality entered a crisis. The English universities could no longer compete with the American ones in the field of research. This was due to the lack of adequate funds.

So, the purpose of the more profound changes in the trend of British higher education reform in the last twenty years was to bring higher education institutions increasingly close to the world of work, and to concentrate on the prudent and thrifty usage of public resources by them, in order to avoid excess in public expenditure, which had been at the basis of the crisis of the system before the Eighties (Barnett and Bjarnson, 1999). From this point of view, different trends that underline the concept of quality have emerged in the new context. These aim to ensure that some academic standards could be maintained and be as comparable as possible; to ensure a high quality of teaching and learning; to respect academic autonomy, diversity and liberty, while strengthening the mechanisms of control over the expenditure of each university institution; to avoid

the placing of useless barriers between different institutions (Williams, 1997: 116).

## 2.2 New Zealand

New Zealand has a population of 3.5 million and the sector of *tertiary education* consists of seven universities, twenty-five polytechnics, four *colleges of education*, and three *wananga* (Maori language institutions). We have to add to these structures some small private institutes. In the last two decades, particularly in the last ten years, both Labour and National Party governments carried out policies of privatization and market-oriented competition for the assignation of funds. The emphasis on the concept of quality in higher education and in academic production found confirmation in several legislative bills.

Contrarily to many other countries, New Zealand adopted a very wide definition of *tertiary education*. It includes all levels of education traditionally defined in international literature as *post-secondary education*.

The main characteristic of New Zealand tertiary education policy is its tendency to change (OECD, 2007: 9-10). We can look into the story of reforms relative to the *tertiary education sector* in New Zealand from the mid-Eighties to present-day, dividing this period of great reformism into four sub-periods:

1. Before the Eighties: an elite system characterized by low rates of participation;
2. From the mid-Eighties till the end of the Eighties: trend towards the enlargement of participation united with a major competition;
3. The Nineties: a further step towards a competitive market-oriented model;

4. From 2000 to present-day: continuing emphasis on a competitive market-oriented model, accompanied by the emergence of the trend towards major central control to support the economic and social development of the nation (McLaughlin, 2003: 16).

Before the Eighties the central state used to give funds to all the students; this was due particularly to the low rate of enrolled students. Universities were funded quite differently from the polytechnics and the *colleges of education*: in fact, they received funds from the *University Grant Committee*, which negotiated the amounting of funds themselves with the government. On the other hand, the polytechnics and the *colleges of education* received funds directly from the Department of Education.

In the second period (mid-Eighties till the end of the Eighties), the Labour government built a working group on the theme *Post Compulsory Education and Training* (PCET), which had the role of advisor to the government regarding the reform of *tertiary education*. The group was chaired by Professor Gary Hawke of Victoria University, and it included some representatives of governing agencies which treated the subject. Four months later, the group elaborated a series of important purposes for the New Zealand *tertiary education*. The *Hawke Report*, as the document was named, proposed meaningful changes, especially in the funding sector. Its principal goal was to increase participation and to improve the teaching method in the context of *tertiary education*. The purposed changes marked a shift of paradigm that is still at the basis of the approach towards *tertiary education*. The *Hawke Report* recommended:

1. More emphasis on private funds, even maintaining the government as the major financing body of the sector;
2. Increase of taxes for the students and authorization of each institute to set the contribution level;
3. Funds to institutes related to the number of full-time students;
4. Equal treatment of each *tertiary education* structure (universities, polytechnics and colleges of education);
5. Support to a loaning programme for the students;
6. Assistance to the poorest students in paying their taxes rather than using the loans.

The Labour government also wanted to apply a series of measures to increase the flow of students belonging to sub-represented ethnic groups, and to give a lot of subsidies to the poorest students. Most of these policies were never implemented; the subsidy for the poorest students was implemented, but only for a short period of time, i.e. until 1991, when the National Party announced its cancellation.

From 1990 to 1999 the National Party government, elected in October 1990, continued to follow the direction outlined in the *Hawke Report*, moving with greater resolution and radicalism towards competition and market. There was an overemphasizing of the role of the private sector for the funding of the activities of *tertiary education*, and of the idea of giving more autonomy to each structure. The policy decisions taken during this period seemed to be a real radical change of direction in respect to the classical welfare state.

The most important measures were:

1. The abolition of some university taxes decided upon by the Labour government;
2. Policies to stimulate the *tertiary education* institutions to encourage the entry of people under the age of twenty-two;
3. Measures enabling twenty-five year old students maintained by their family to assist the neediest;
4. A new system of loans to be returned with the taxes.

The set-up implemented in the context of these legislative bills concerning education at the beginning of the Nineties has been subject to a series of important revisions in the following years. The revision of *tertiary education* started immediately after the 1996 general elections. The government drafted the *Green Paper* (September 1997), in which the basic principles of the reform were enunciated. The reform was to be discussed by university authorities, and they were to give a feedback. After consultation on the *Green Paper* the government produced the *White Paper* (November 1998), with some ideas and policy solutions that have become principal in the next years. In particular in the *White Paper* the idea is confirmed that tertiary education is increasingly necessary in everyone's life in order to attain the economic and social objectives and to improve the participation of underrepresented groups. There is also confirmation of the policies of closeness to the students' needs and of incentive towards differentiation of programmatic offers. Those factors indicate that the purpose of the government is to fund all the students wherever they study, if the adopted programme respects the quality standards. Otherwise the *White Pa-*

*per* indicates some areas where it was necessary to make the system more efficient. The proposed measures comprehend: higher and better information for the students, for the suppliers of services and for the government; higher responsibility and *governance* for the institutions; centrality of the concepts of quality and control, and some changes in the way of funding the area of research.

Professor Hawke indicated that the policies implemented during the Eighties and the Nineties overvalued the ability of the managers who worked in the sector of *tertiary education* to think in terms of optimal balance or of economic interest, and to put to use not only zero-sum game dynamics.

The period from 2000 to present-day had as an important preamble the victory of the Labour Party in the elections held in November 1999, which lead to a change in the attitude and in the policy of government towards *tertiary education*. These are some of the initiatives taken by the Labour government:

1. The Commission on Education and Science carried out an analysis of the student taxes, loans and the entire funding system of *tertiary education*;
2. In April 2001 the government set up the TEAC (*Tertiary Education Advisory Committee*). Its task was to give advice to the government on the strategic directions in the sector of *tertiary education*;
3. A review of the adults' and communitarian education was introduced.

The TEAC was a very ambitious institution, which produced four reports in a year and a half. It did not spend much time on defining the problem, and accepted the point of view that the system was too competitive and not in line

with the social and economic needs of New Zealand.

Some very important recommendations made by TEAC were:

1. To create a document outlining the strategic directions for *tertiary education*;
2. To develop a new method of fund-giving, keeping the teaching and research activities separated;
3. To create research centres of excellence and a fund related to performance.

In fact, the TEAC was interested more in the structure and in the funding of the system than in the access and equity problems of the students.

From 2002 onwards the situation has been as follows: the policies implemented by the Labour government kept many competitive aspects of the previous approach towards *tertiary education*, but they are now placed in a more centralized and regulated framework. The government put in practice several advice received by the TEAC, even if not exactly in the way they were proposed; these included the elaboration of a strategy for the sector, an ad hoc commission for *tertiary education*, some changes in the modalities of funding, and the creation of a fund related to performance, named Performance Based Research Fund (PBRF) (Mc Laughlin, 2003: 19-27).

Another important objective is quality: testing out the universities. All is supervised by an authority with the task to do so, the New Zealand Qualification Authority (NZQA). Any university institution, from this point of view, has to demonstrate that it follows the rules about balance, and carries out the programmes that it had put forward as objectives. As for university-like institu-

tions, such as polytechnics and the like, after a period of management separated from universities, now they are governed by the same authority. The same principle of quality guides the distribution of funds for research. Initially they were given on the basis of the number of students enrolled in an institute, but now they are related also to the qualitative standards of the researches themselves.

The actual action of the New Zealand government aims to continue in this direction; in particular, to make *tertiary education* contribute actively to the welfare of the country, pointing to the formation of professionalism needed by the economic system (Government of New Zealand, 2005).

Of course, there are some doubts and critiques towards the dominant trend in the reforms described. They especially emerged in recent years. In particular, Guy and Hellen Scott (2005) affirmed that the growing disengagement of the state, and consequently of its funding, from the sector of *tertiary education* has had two negative consequences: a diffuse increase of taxes for the students, and the abandonment of the studies by many of them due to the incapacity to subsist (Scott and Scott, 2005: 7). Instead, Dalziel accuses the Performance Based Research Fund (PBRF), because in his opinion it rewards only the behaviour and the quality of performance of each professor, and not of a university institution as a public service (Dalziel, 2005: 1). This critique is amplified by David, Craig and Robertson, who point out that some kinds of research, particularly the ones related to the local communities, of certain public interest, will be destined to die with the actual system of incentives. For this reason they

underline that the concept of public accountability has to be related more to responsibility towards the citizens and their demands, and not only to the academic world (Davies, Craig, and Robertson, 2005: 2). Finally, Brian Opie stresses that an analysis of the proposed strategies for the next five years gives one the impression that the sector of *tertiary education* in New Zealand is going in the wrong direction. The reason for this is that it is too competitive and similar to the American system, while the country would need a softer approach that could focus more on the diffusion of the benefits (Opie, 2004: 306).

### 3 The hypothesis derived from the analysis of the case-studies

From a basic analysis of the above-mentioned case-studies it is possible to generate a series of concrete hypotheses. In particular, for England:

1. It can be assumed that Margaret Thatcher performed the role of policy entrepreneur during the period of reforms taken into consideration;
2. It can be assumed that the conservative think tanks had a very important role in introducing ideas related to efficiency and excellence in the policy agenda;
3. It can be assumed that the trend of the process of reform of the British higher education has remained unchanged both with the conservative governments of Thatcher and Major and with the Blair's Labour governments;
4. It can be assumed that humanistic faculties received more innovations of the process of reform of the higher education system than the scientific ones.

For New Zealand:

1. It can be assumed that the principal actors of the reform process from the Eighties up to the present, particularly in the decade from the end of the Eighties to the end of the Nineties, were the authorities in charge of testing the level of quality in the *tertiary education* system (NZQUA, AAA, CUAP), rather than the central government;
2. It can be assumed that the idea of efficiency stood out, setting aside the set-up of politics. Labour and National parties carried out the same policies towards quality, even if under quite different perspectives, but still the process went on;
3. The affirmation of the idea of efficiency made it possible to give more funds to some faculties, particularly the technical ones. The particular period during which I want to test my hypothesis is from 2000 until the present.

### 4 Conclusion: differences within a common trend

Actually, both situations taken into consideration passed through a very reformist phase starting from the Eighties; in both contexts the weight of ideas that constituted the basis of policies until the Eighties, and of the ones from that period on, has been so prominent that in both cases the policies before the reform were inspired (mainly) by the egalitarianism and the expansion of the student population, while the subsequent ones followed criteria more related to the ideas of efficiency, quality and competitiveness. To this basic tendency, which would seem to be coherent with the general hypothesis here proposed, we must

surely add some differences between the two higher education systems: the New Zealand system proceeded with decisions aimed at an ever higher managerial inspiration, particularly from 1996 up to the present, in keeping with the reforms within the entire public sector. In the United Kingdom there was a confrontation with the tradition of progressive education and with the idea of expansion of the education itself, which had been prominent until the Eighties, just like in the majority of other European countries. From this point of view the action of the Thatcher government created the conditions for a radical change that revolutionized the objectives and values of the entire education, and especially of the higher education sector. The ideas of efficiency, excellence and performance control became decisive. Blair's Labour governments did not deviate from the

course set by the conservative reforms. This seems to be an important point, and we can establish it also in New Zealand, where the same trend in the reform processes was followed both by progressive and conservative governments.

So the impression is that ideas marked deeply the two reform processes, but it has to be verified through research itself. At any rate, there are several factors that have to be valued: in which way the different political elites perceived these ideas, appropriated them and incorporated them in the policies to be implemented; how the different socio-economic contexts influenced the process; what was the weight of the different institutional set-ups; did the individual interests have any impact, and, if so, how relevant it was.

These are the questions which I will try to answer in my research.

## REFERENCES

The references will be cited in the following order: monographs; articles published in reviews; collective volumes; term papers; articles published only on the Internet.

- Archer M. (1995) *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*, Cambridge/New York, Cambridge University Press.
- Bottani N. (2002) *Insegnanti al timone? Fatti e parole dell'autonomia scolastica*, Bologna, Il Mulino.
- Capano G. (1998) *La politica universitaria*, Bologna, Il Mulino.
- Clark B. (1983) *The Higher Education System. Academic Organization in*

*Cross National Perspective*, Berkeley, University of California Press.

- Ferrera M. (1993) *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino.
- Kekk M. and Sikkink K. (1998) *Activists Beyond Borders*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kerr C. (1991) *The Great Transformation in Higher Education. 1960-1980*, Albany, State University of New York Press.
- Kuhn T. S. (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.
- Regonini G. (2001) *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

- Ribolzi L. (1984) *Processi formativi e strutture sociali*, Brescia, Editrice La Scuola.
- Weick K. E. (2001) *Making Sense of The Organization*, Oxford/Malden, Blackwell Publishers Ltd.
- \* \* \*
- Blyth M. M. (1997) *Any more bright ideas? The ideational turn of comparative political economy*, "Comparative Politics", vol. 29, n. 2, pp. 229-250.
- Campbell J. L. (2002) *Ideas, politics, and public policy*, "Annual Review of Sociology", vol. 28, pp. 21-22.
- Cohen M., March J. G. and Olsen J. P. (1972) *A Garbage Can Theory of Organizational Choice*, "Administrative Science Quarterly", n. 17, pp. 1-25.
- Dalziel P. (2005) *Rewarding Individual Research Excellence in the PBRF*, "New Zealand Journal of Tertiary Education Policy", vol. 1, n. 2, pp. 1-10.
- Davies E., Craig D., and Robertson N. (2005) *Is The Performance Based Research Fund in the Public Interest?*, "New Zealand Journal of Tertiary Education Policy", vol. 1, n. 2, pp. 1-5.
- Geva-May I. (2002) *Cultural Theory: The Neglected Variable in the Craft of Policy Analysis*, "Journal of Comparative Policy Analysis", vol. 4, n. 3, pp. 243-265.
- Hall P. A. (1993) *Policy Paradigms, Social Learning, and the State*, "Comparative Politics", vol. 25, n. 3, 275-296.
- Halpin D. and Troyna B. (1995) *The Politics of Policy Borrowing*, "Comparative Education", n. 31, pp. 303-310.
- Opie B. (2004) *Tertiary Education and Research in New Zealand*, "Minerva", 42, pp. 299-307.
- Premfors R. (1982) *Values, and Value Tradeoffs in Higher Education Policy*, "Policy Sciences", vol. 14, n. 3, pp. 365-378.
- Scott G. and Scott H. (2005) *A Longitudinal Study of New Zealand University Income and Student Numbers*, "New Zealand Journal of Tertiary Education Policy", vol. 1, n. 2, pp. 1-11.
- Steinmo S. (2003) *The evolution of policy ideas: Tax policy in the 20th century*, "British Journal of Political Science and International Relations", n. 52, pp. 206-236.
- Surel Y. (2000) *The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making*, "Journal of European Public Policy", vol. 7, n. 4, pp. 495-512.
- Swedlow B. (2002) *Toward Cultural Analysis in Policy Analysis: Picking Up Where Aaron Wildavsky Left Off*, "Journal of Comparative Policy Analysis", vol. 4, n. 3, pp. 267-285.
- Yee, A. S. (1996) *The Casual Effects of Ideas on Policies*, "International Organization", vol. 50, n. 1, pp. 69-108.
- \* \* \*
- Amaral A. et al. (Eds.) (2002) *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Brennan J., de Vries P. and Williams R. (Eds.) (1997) *Standards and Quality in Higher Education*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- Capano G. and Giuliani M. (Eds.) (1996) *Dizionario di Politiche Pubbliche*, Roma, Nuova Italia Scientifica.
- Freddi G. (Ed.) (1994) *L'università multicampus. I rapporti centro-periferia nel quadro dell'autonomia degli atenei*, Cesena, Il Ponte Vecchio.
- Gellert C. (Ed.) (1999) *Innovation and Adaptation in Higher Education. The*



- Changing Conditions of Advanced Teaching and Learning in Europe*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- Steunenbergh B. and Van Vught F. (Eds.) (1997) *Political Institutions and Public Policy. Perspectives on European Decision Making*, Norwell/Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Teather D. C. B. (Ed.) (1999) *Higher Education in a Post-Binary Era*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- Tierney W. (Ed.) (1998) *The Responsive University: Restructuring for High Performance*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press.
- Van Vught F. (Ed.) (1989) *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- \* \* \*
- Barnett R. and Bjarnson Svava (1999) *The Reform of Higher Education in Britain*, in: David C. B. Teather (Ed.) *Higher Education in a Post-Binary Era*, London, Jessica Kingsley Publishers, pp. 104-105.
- Becher T. and Barnett R. (1999) *The Reshaping of the Academic Curriculum in the United Kingdom*, in: Claudius Gellert (Ed.) *Innovation and Adaptation in Higher Education. The Changing Conditions of Advanced Teaching and Learning in Europe*, London, Jessica Kingsley Publishers, pp. 92-106.
- Capano G. (1999), *Replacing the Policy Paradigm: Higher Educational Reforms in Italy and the United Kingdom, 1979-1997. An Historical-Institutionalist Analysis*, in: Braun D. and Busch A. (Eds.) *The Power of Ideas and Policy Change*, London, Edward Elgar, pp. 61-81.
- Keith K. (1998) *The Responsive University in the Twenty-first Century*, in: William G. Tierney (Ed.) *The Responsive University: Restructuring for High Performance*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, pp. 162-172.
- Røvik K. A. (1996), *Deinstitutionalization and the Logic of Fashion*, in: Czarniawska B. and Sevón G. (Eds.) *Translating Organisational Change*, Berlin, De Gruyter, pp. 139-172.
- Scott P. (1989) *The Power of Ideas*, in: Ball C. and Eggins H. (Eds.) *Higher Education into the 1990s*, Bristol, Open University Press, pp. 7-13.
- Williams R. (1997) *Quality Assurance and Diversity. The Case of England*, in: John Brennan, Peter de Vries and Ruth Williams (Eds.) *Standards and Quality in Higher Education*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- \* \* \*
- Government of New Zealand (2005), <http://www.minedu.govt.nz/>
- McLaughlin M. (2003) *Tertiary Education Policy in New Zealand*, Ian Axford Fellowship Report, available from <http://www.fullbright.org.nz/voices/axford/docs/mcLaughlin.pdf>
- OECD (2007) Thematic Review of Tertiary Education. New Zealand. Country Note, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/52/38012419.pdf>

## **Uloga ideja i njihova promjena u formuliranju javnih politika u visokom školstvu: slučaj Ujedinjenog Kraljevstva i Novoga Zelanda**

**SAŽETAK** Posljednjih dvadeset i pet godina u sektoru visokog školstva u svim zemljama prisutan je zajednički trend. Taj trend katkad dovodi do temeljitih promjena i različitih prijedloga reforme u tom sektoru. U tom se smislu o ovom radu predlaže pokretanje rasprave o promjenjivoj prirodi sektora visokog školstva te konkretno ispitivanje uloge ideja u formuliranju javnih politika u visokom školstvu od osamdesetih godina do danas u dvjema zemljama koje se čine vrlo sličnima – Ujedinjenom Kraljevstvu i Novom Zelandu.

**KLJUČNE RIJEČI** obrazovna politika, politika visokog obrazovanja, obrazovna politika u UK, obrazovna politika u Novom Zelandu, reforme sektora obrazovanja

# GOVERNANCE IN URBAN DEVELOPMENT CRISIS SITUATIONS

**Jörg Röber**

*PhD student,  
Department of Public  
Management & Governance  
Zeppelin University, Friedrichshafen*

Review article

Received: September 2008

**Summary** Urban shrinking processes are increasingly recognized as a phenomenon for research in urban politics, encompassing entire cities or parts of it as well as metropolitan areas that are experiencing a fundamental decline in both their economic and social bases. Cities are facing complex social problems like aging processes within the resident population and simultaneously running shrinking processes. Observable side effects of these transformation processes are higher vacancy rates and under-utilization of infrastructure facilities. Therefore cities are no longer able to cope alone with this growing complexity, hence a demand for cooperation evolves.

The ongoing reforms of internal structure of local government connected with the devolution of resources and competences, as well as the changing external relationships between the business community, local public bodies, individual bureaucrats and local politicians, increase institutional fragmentation. Thus internal and external reform processes generate an extended network of policy actors involved in local decision making.

Schools of thought in urban politics accentuate the changing role of local governments in decision making processes. Regime theory, corporatism, regulation theory or civic governance concepts differ in their emphasis on the importance of specific actors participating in local decision making. The paper reviews the competing theoretical assumptions for the importance of specific actors in local decision making. This addresses the question to what extent specific governance modes adopted in reaction of shrinking processes are an expression of a changing relationship between local governments and civil society or business actors in an international comparative context. Is there a trend to more convergence with respect to the adopted governance modes?

**Keywords** urban politics, devolution, local governments, local community, decision-making process in local governments

## 1. Introduction

At the end of the 19<sup>th</sup> century industrialization was connected with a massive movement of population from ru-

ral areas to the growing cities. Managing the rapid demographic and economic growth became the pivotal task for urban planning.

As this period of undampened economic growth has come to its end, some cities have experienced a continuous decline in population and employment over a fixed period, frequently alternating with periods of slow economic growth (Martinez-Fernandez & Wu, 2007: 45). These cities have undergone a critical period of urban development in which they have ceased to grow. Noticeable side effects are a structural oversupply of buildings, plots of land or infrastructure facilities, which, in consequence, lead to higher vacancy rates and incipient abandonment. In other words, cities are experiencing a crisis in their urban development.

Urban shrinking processes are increasingly understood as a phenomenon for research in urban politics. This encompasses entire cities, parts of them and metropolitan areas experiencing a fundamental decline in both their economic and social bases.

In a rather narrow perspective, shrinkage is focused on the changing demographic processes. However, shrinkage can also be interpreted in a broader sense, encompassing structural, economical and social changes. Shrinkage is most commonly used with a negative connotation, referring to a decline in population and incipient structural abandonment.

In Germany the notion shrinkage first emerged in the 1970s in conjunction with urban development relating to the demographic change process (Brandstetter et al., 2005: 55-58). In recent years, research has recognized shrinkage in urban development more and more "[...] as a blind spot that urged to be lightened" (Kabisch et al., 2006). Not surprisingly, shrinkage has become regarded as a hot topic, most notably in

urban developmental and planning science (Brandstetter et al., 2005: 55). The increased attention paid to the issue has also led to a wide range of publications outside the field of planning science.

The bulk of the publications on this subject can be assigned to the categories of urban sociology, social geography, urban and regional planning as well as business administrative housing industry. Here, and most notably, the practical problems of urban and regional planning in the context of shrinkage are highlighted (Altrock, 2005: 149). So research questions formulated in this context primarily deal with pragmatic issues like the right handling of underemployed infrastructure (McFarlane & Rutherford, 2008; Moss, 2008), coping with urban sprawl (Mace et al., 2007; Couch et al., 2005), revitalisation of abandoned buildings and areas, and the local economy as a whole (Lloyd et al., 2003; Sommer, 2007). In this spirit, the scientific discussion is dominated by struggles for proper social and planning strategies in order to cope with shrinkage (Hannemann, 2005: 10).

A lot of time in comparative research has been spent trying to ascertain the implications for urban governance triggered by recent reforms of the internal and external structure of local government, as well as by the changing relationships to third parties. This is not least a consequence of economic (financial adversity and reinforced competitive pressure) and socioeconomic environmental changes (new tasks in conjunction with progressive demographic change, for example) (Baldersheim & Wollmann, 2006: 111).

Focussing alone on the special implications for urban governance triggered by shrinking processes, the lack

of comparative empirical work is apparent, although a considerable number of national case studies exists. These case studies, however, deal with questions in a more descriptive manner. In this regard the search for new forms of governance (networks and partnerships) is the focus of interest accompanied by the question of how these new forms modify existing local governance structures (Gissendanner, 2003: 663f.). Furthermore, the vast majority of these studies are concentrated on cities, metropolitan agglomerations and city regions (Prigge & Schwarzer, 2006; Pallagst, 2007; Jones & Evans, 2006; Swyngedouw et al., 2002; McCarthy, 1998).

In Germany, urban politics research, comparative urban politics and administration research mainly deal with shrinkage in East German cities, which arose from transformation processes in the aftermath of German reunification (Glock & Häußermann, 2004; Glock, 2006). With few exceptions, there is a lack of research into how politics coped with shrinkage, especially in middle-sized cities and small towns. There seems to be a special need for research into policy making in reaction to shrinkage in middle-sized cities and small towns.

The necessity for a theoretical frame arises, if closing the empirical gap described above is desired, especially when a deeper understanding rather than the testing of established theories is emphasised, and scholars want to go beyond pure description.

While the impact of globalization or information and communication technology on local policy making has become “the central focus in research and debate” (Baldersheim & Wollmann, 2006: 121), the changing environment for local policy making related to

shrinking processes did not induce similar theoretical debates. So scholars interested in the shrinkage issue can not rely on well-developed frameworks, and are therefore challenged to create a theoretical frame for their research.

In the absence of a well-defined model explaining the interplay of specific national reform efforts at the local level and simultaneous urban shrinking processes, this paper aims to contribute to a better understanding. For this reason, the paper first reviews the dominant schools of thought in urban politics. After that, the contribution of each school of thought to an analysis of shrinking processes is critically assessed in the light of recent empirical findings. On the basis of this assessment, I will identify theoretical shortcomings and elaborate building blocks for a potential theoretical frame, and then outline an integrated framework for analysis. In the conclusion, possibilities for further research will be discussed. How the various actors involved in local policy making cope with urban shrinkage is at the centre of my interest, and the following literature review concentrates on publications which deal with this matter.

## 2. Literature Review

Urban political science in Western Europe and the US particularly focuses on policy making for shrinking processes in relation to overcoming temporary urban development crises. Correspondingly, the objective of resolving the urban development crisis is viewed as being a return to the growth in urban development (Bürkner, 2005: 14f.). Publications in this field, presented under keywords like urban regeneration (Roberts & Sykes, 1999), urban renewal or urban redevelopment, share the percep-

tion that initialisation and revitalisation of economic growth is a crucial factor in overcoming stagnating, negative urban development.

The vast majority of US American research in particular orientates itself on political economics, which try to explain “how interaction of government power and private resources constrain or condition urban political decision making” (DiGaetano & Strom, 2003: 357). Thus urban politics could be explained as the division of labour between state and market.

A great deal of this research therefore refers to political economics which emerged from the community power debate of the 1960s and 1970s in the US. Here local coalitions composed of several political and economic actors were regarded as playing a dominant role in the formulation of urban growth policies. Community power research concentrated on the question of who governs. The predominant role of local elites was underlined due to sufficient resource equipment, and other interests were excluded from decision making. By contrast, pluralists denied that decision structures were more or less controlled by local elites. Various interests competed with each other in order to gain influence on decision making. The local government therefore acted as a broker between competing pressure groups.

This perception is significantly influenced by the Growth Machines approach (Logan and Molotch, 1987) and the Urban Regime theory, which was formulated in particular by Stone (1989; 1993; 1998) and Elkin (1987).

Urban Regime theorists and analysts of the Growth Machines approach agree with neo-pluralist concerns. They regard limitations of problem solving as due to

the high complexity and fragmentation of the local decision making process (Stone, 1986; Stoker, 1995: 57). So both approaches are based on the notion of a weak local state which lacks sufficient institutional resources. Thus local governments have recently had to seek alliances with business actors. Similar to the Growth Machines approach, the Urban Regime theory sees a sense of partnership in the shared objective of pursuing entrepreneurial goals. Overcoming the stagnation of economic development by initialising innovation and investigation in urban infrastructure projects is a shared objective of both theoretical approaches.

Not surprisingly, both approaches also have been adapted for the Western European context, although the close connection to the specific urban development context in the US has been criticised. Due to the different roles of local economic actors and local administration for urban development policies and the deviating institutional embedding at the local political level, the adaptability of these approaches is seen by several authors as rather limited when compared with the US (Mossberger & Stoker, 2001; Stoker, 1995; Davies, 2002a). However, a number of authors have pointed out the relevance of these approaches for Europe, especially for Great Britain. Stone's Urban Regime approach has been adopted for specific national contexts particularly in Europe (DiGaetano & Klemanski, 1993; Stoker & Mossberger, 1994; Levine, 1994; Harding, 1997), and has been used to explain policy making in urban shrinking contexts (Lawless, 1994; Strange, 1996; Ward, 1997; McCarthy, 1998; Miller, 1999).

The Urban Regime approach has also been critically discussed with re-

spect to its applicability to the German context (Gissendanner, 2002; Bahn et al., 2003). Some authors subsequently adapted the Urban Regime approach to the German context (Kleger, 1996; Strom, 1996; Franz, 2000), and used it to explain policy making in urban shrinking contexts. Several authors have pointed out the emergence of local regimes, especially related to coping with shrinkage in East Germany. Most of these findings are linked to the accompanying scientific research into the “Stadtumbau Ost”, the Federal Government’s development scheme (Franz, 2007; Bürkner, 2005).

Apart from Urban Regime[s] and Growth Machines, there are more structuralist-centered political economic models. The political economic framework proposed by Savitch and Kantor (2004) mirrors this notion by highlighting the importance of market conditions and inter-governmental support as the driving variables for urban change. Another strand of political economics in this regard is based on neo-Marxist regulation theoretical approaches. A hallmark of this structural determinism is that the assessed crisis of capitalism demands a change in the accumulation modes (for instance from Fordism to post-Fordism), which partly effects modified consumption patterns in terms of welfare regulation or growing political influence of private businesses at a local state level. In this sense urban regimes reflect relatively abstract individual and organisational independent regulation modes (Lauria, 1997; Le Gales, 1998; Ettinger, 1994).

Urban regimes in urban development policies emerge in order to persist in the international competition for investment capital, although the sphere of

influence of these regimes is not only locally determined, but rather influenced by regional, national and in particular also by European market conditions and neoliberal policy agendas (Swyngedouw et al., 2002: 550-552; Sellers, 2002: 6-27; Skaburskis, 2004: 38-40).

However, such a shift towards more neoliberal policies is questioned by several empirical studies (DiGaetano & Strom, 2003: 359). John’s criticism is more fundamental in targeting the theoretical foundations of regulation theory: “Nothing about it is certain. Did Fordism ever exist? Does Fordism need regulation? Was there a crisis? Is there such a thing as post-Fordism?” (John, 2001: 19).

In the European urban politics research the notion of Urban Governance has emerged. Moreover, Urban Governance concepts are increasingly applied to explain policy making in urban development policies. Based on the ambiguity and the inflationary use of this term, it is relatively difficult to achieve definite statements concerning urban policy making processes. Pierre censoriously notes: “If governance, loosely defined, refers to any public-private exchange, then soon everything becomes governance” (1999: 376). In this regard Urban Governance does not defer to a dominant holistic coordination mechanism, but rather serves as an umbrella concept for a whole series of approaches explaining urban development policies. Regardless of which definition one may follow, governance refers to the fraying out of the border between the public and the private sector. Furthermore, governance research (in contrast to the older term government) accentuates the contribution to the fulfilment of public tasks by non-state actors from civil society and

the local economy. The participation of non-state actors in political decision making processes is therefore regarded as a necessary complement against the background of an increasingly overstrained local state. Part of the literature on urban governance is linked to rational choice theory, public choice and public management concepts. Here, public-private interaction is aimed at enhancing the efficiency of public service production delivery. This aim accentuates the role of businesses in public service delivery. Local governments get involved in competitive network coordination in the form of contracts with profit-orientated organizations, or in the form of internal markets, both within the public sector and between public and private sectors (John, 2001: 93; Pierre, 1999: 376ff.; Le Gales, 1998: 495).

But if the Urban Governance term characterises an analytic empirical approach, then the interest rather turns towards forms of action coordination which continue to persist in traditional political institutions. The traditional form of public governance, based on vertical command and control coordination, becomes complemented by forms of horizontal coordination like partnerships or networks (John, 2001: 93; Pierre, 1999: 377).

The use of analytical urban governance approaches to explain urban development policies in reaction to urban shrinkage is also most influential in the British context (Davies, 2002b, 2003; Jones & Evans, 2006). The development of these concepts can also be understood as a consequence of criticism of the US American urban research, and predominantly the Urban Regime and Growth Machines approaches (DiGaetano & Strom, 2003: 361f.; Gissendanner, 2002;

Davies, 2002a). Several authors see regimes or growth coalitions as subsets of governance, highlighting a specific network coalition where the relationship between political and economic elites is dominant, so that other actors involved are less influential (John, 2001: 52f.; Le Gales, 1998: 496).

In German urban politics research, Urban Governance concepts highlight the political-administrative system's central role as an explanatory variable (Bahn et al., 2003: 10). Such concepts tie in to discussions in the 1960s and 1970s which took place parallel to US American community power research. While US pluralists and elitists debated the influence of local pressure groups, the German discussion was centred on local councils, local administration and their influence on the local political-administrative system. Apart from the pronounced division of labour between private and public sectors in the political economic approaches, fragmented power structures refer to the institutional separation between politics and administration.

Similar to the US American debate, two competing concepts also opposed each other in Germany. Rolf-Richard Grauhan with his concept of executive leadership argued that, as executive leader, the mayor most significantly affects political strategies and activities (1972: 154f.).

By contrast, Gerhard Banner argued that the power centre of local policy making could be regarded as a group of powerful preliminary decision makers comprising of leaders from the several local party groups, specialised politicians from the local council, and high-level civil servants from the local administration. This group of pre-



liminary decision makers is the result of reciprocal dependence between local council and local administration (1972: 166; 1982: 43).

In Germany governance concepts have been developed which allow for the growing importance of non-state actors from civil society and the economy at the local level by identifying new forms of coordination, although most of the described governance forms continue to see state actors as central players (Fürst, 2007: 6). In this way the German discussion on the role of the state in Urban Governance concepts also distances itself from the Anglo-Saxon debate (for an overview see Davies, 2002b; Lang, 2005: 19-21). Though the urban renewal debate still focuses on conceptual deliberations regarding urban renewal's material configuration in Germany, it is not surprising that Urban Governance concepts are also adopted to explain urban development policies as a consequence of urban shrinkage (Prigge & Schwarzer, 2006). Even in the interesting policy fields of urban and spatial planning and housing policy, state influence is still strong (Lang & Tenz, 2007: 3). Much of the work is, once again, concentrated on the analysis of urban development policies in East Germany linked to the accompanying scientific research into the "Stadtumbau Ost", the Federal Government's development scheme (Bernt, 2005; Altröck, 2005; Glock, 2006).

#### *Theoretical Shortcomings in the Explanation of the Actors' Behaviour*

The literature review presented in the previous section shows that explaining policy making regarding shrinkage is affected by rival theoretical perspectives. So, Urban Regime, Growth Machines and the varieties of Urban Gov-

ernance differ in their characterization of openness and their explanation of objective targets for coalition building. Moreover, the feasibility of a cross-national analysis suffers from strong dependence on specific national contexts (Urban Regime and Growth Machines approaches), from the focus on large cities and structural factors (Sellers, 2002, Savitch & Kantor, 2004; Swyngedouw et al., 2002), and from the application of relatively diffuse Governance explanations.

In contrast to the more normatively influenced Anglo-Saxon governance literature, which assumes a declining importance in local governments and administrations to the benefit of non-governmental actors from civil society and private business, empirical studies, examining policy making in shrinking processes, reveal an increase in the importance of public actors (Prigge & Schwarzer, 2006; Glock, 2006; Davies, 2001). This finding is only partially explained by urban reform processes, institutional embedding at the local level and deviant national or regional economic change processes, as in the case of East Germany (Kuhlmann, 2006; Wollmann, 2008).

Coalitions in redevelopment policies are rather characterized by asymmetric power and decision making structures (Davies, 2005). In line with these findings, Hill and Lynn (2005) find evidence in their meta-analysis of journal articles, including the core journals of empirical studies on public sector governance, that hierarchy is still the dominant governance style in public service delivery and policy making in Western Europe.

A further shortcoming could be seen in the insufficient recognition of conflict. The vast majority of Urban Governance

and Urban Regime literature implies, “[...] that the relationships amongst the major stakeholders are mainly cooperative and consensual, captured in the common use of the terms ‘partnerships’ or ‘collaborative networks’” (Minnery, 2007: 327). However, recent empirical studies highlight the quite conflictual character of relationships in urban redevelopment policies (Glock, 2006; Davies, 2004: 562).

Even the description of Urban Governance as a heterarchy, associated with consensual horizontal modes of governance, lacks a satisfactory explanation for the empirical observation of conflict. Moreover, there is no explanation of what conflict means to the sustainability of urban redevelopment coalitions (Davies, 2005: 311). In this regard, Kjeer rightly claims that “the weaknesses of governance theory are that it often fails to focus on issues of power, conflict and interests” (Kjeer, 2009: 137).

What is also widely absent in current literature on urban politics is the awareness of administrative cultures. The adoption of certain governance modes or mixtures is influenced by the socio-political administrative state traditions and cultures in which governance takes place (Meuleman, 2008: 61-65).

The term administrative culture refers to conventions of individual behaviour, standardised interactions, and decision making processes of civil servants in the implementation of public policies. Administrative cultures have developed over a long period of time, learning from experience within existing institutional structures (van Vaarden, 1993: 70f.).

Differences in the national administrative cultures within Europe (for example, the *Rechtsstaat* model in Germany, with its strong emphasis of the role

of law and command and control coordination, or the public-interest model in the UK, with its emphasis on less formalised types of coordination and a modest role for the state in society) influence the adoption and success of certain governance styles within the national context. Meuleman argues “that there seems to be something like a ‘national governance footprint’: the more or less stereotypical ‘average’ composition of the mixture of hierarchy, network and market governance” (2008: 65).

Advice about the observed persistent importance of state actors, asymmetric power and decision making structures, and the observation of conflict within urban redevelopment coalitions, is delivered by German case study findings from coalitions in urban redevelopment policies (Bürkner, 2005; Glock, 2006) on policy making in shrinkage situations. Actors were confronted with a highly complex situation due to the simultaneousness and interdependence of economic and socioeconomic transformation processes. Not surprisingly, the actors were uncertain regarding the future effects of shrinking processes.

Against the background of the findings in Germany, I suppose that adopted governance modes vary due to the specific institutional embedding of local governments. Moreover, national reform paths differ, and, as the German cases show, the specific economical and socio-economical environment was also influential in the adopted governance mode. The adoption of a specific governance mode in reaction to a shrinking experience therefore depends on the institutional embedding of local governments, the national reform path, and the specific economic and socioeconomic environment. Within this overall trend

of variance, I alternatively suppose that the special characteristics of the shrinkage situation have a distinct influence on the set up of governance modes in reaction to shrinking. The development crisis situation might lead to the emergence of functional equivalents according to the governance modes used to cope with problems caused by shrinkage.

The observation deduced from the findings in the German cases, in which coalitions emerge where state actors exert a leading function as political entrepreneurs, seems to be relevant in other national institutional settings as well. In addition, coalitions in urban developmental crisis situations feature similar structural characteristics. So the shrinking coalitions in Germany share a relatively exclusive character, and the scope of the coalitions was limited to specific issues concerning the shrinking process. I would further argue that some institutional characteristics might be more helpful in coping with uncertainty and ambiguity than others. So the limited focus and the relatively small number of actors involved due to the exclusive character could be seen as a way of reducing complexity and minimizing conflict potential.

To summarize, the current literature on urban politics is not appropriate to sufficiently analyze empirically observed patterns of governance in reaction to urban development crisis situations. In this regard it does not make sense not to continue in the search of specific horizontal governance forms (such as urban regimes and growth coalitions) in the exploration of shrinkage. Based on the observation of changing state governance structures at the local level, it seems to be more interesting to focus on the following questions: to what extent

these differences can be attributed to national specifics of institutional embedding at the local level and administrative culture, and to what extent other contextual factors influence the choice of governments forms.

Although this correlation has been pointed out in a series of publications, it is still lacking in terms of systematic examinations of the role and influence of these contextual factors on specific forms of governance in situations of bare “redistribution mass”. Starting from this observation it might be useful to clarify the impact of contextual conditions in shrinking situations, and therefore regard contextual factors in shrinking situations as independent variables which have an influence both on the choice of actors involved in decision making and on the form of coordination. However, the outlined theoretical explanations in urban politics underscore the impact of situational context variables in urban development crisis and their influence on the governing of self-governing institutions or networks in redevelopment or renewal policies. In order to overcome these explanatory shortcomings, an analytical frame is demanded which incorporates situational context variables in urban development crisis as an independent explanatory factor, and delivers proper operationalization concerning how these variables affect the governing of self-governing institutions or networks in redevelopment or renewal policies.

### **3. Building Blocks for an Explanatory Model of Governance in Urban Development Crisis Situations**

It is undisputable that each school of thought provides explanatory value for a cross-national analysis of urban shrinking processes. Structural explanation

provides some insights into the importance of the wider market environment and regional, national or international government structures which affect local governance.

Especially in the case of urban shrinkage it could be assumed that the described side effects of shrinkage, like higher vacancy rates, incipient abandonment and unemployment, overburden public and private actors at the local level due to insufficient resources. Thus local actors in shrinking cities are heavily dependent on national or European development schemes in order to cope with the consequences of shrinkage in urban development (Glock, 2006: 71).

The rational, actor centred, political economics locate the significant influence of local actors in the urban policy production process. They share the assumption that policies at the local level are predictable by analysis of local decision making. The Urban Regime and the Growth Machines approaches offer some explanation as to how local actors react to socioeconomic conditions. Urban Regime scholars and scholars with governance background recognize that the independency of local governments in decision making is no longer effective. Local governments experience a need for functional cooperation with non-state actors in order to fulfil all their tasks. Consequently, the importance of hierarchical, institutionalised coordination for local decision making is declining. As a result, new forms of cooperation evolve or existing forms of cooperation are enhanced (John, 2001).

Cooperation goes hand-in-hand with network coordination. Thus, network coordination supports coalitions of shared responsibility and trust. In doing so, stable forms of partnership can

emerge. This is fundamental to overcoming the shortcomings of a fragmented decision making structure. Network coordination relies also on consensual forms of decision making.

#### *Actor-centred Institutionalism as Analytical Frame for an Explanatory Model*

Some recent accounts attempt to overcome the shortcomings of a single level analysis by constructing amalgams of two, or all three levels in order to explain urban governance patterns from a cross-national perspective. What is needed for such an integrative approach, however, is a basis for bypassing the distance between rational actor-orientated explanations on the micro-level and structural explanations on the macro-level.

In agreement with DiGaetano et al. (DiGaetano & Strom, 2003: 362), "New Institutionalism" could help to integrate the competing schools of thought. Besides the high variance of approaches within the new institutionalist school of thought, they share the same view that "institutional factors are the most appropriate points of departure for social analysis" (Peters, 2005: 156).

What all new institutionalist approaches have in common is the notion that "institutions matter". The majority of literature on this issue does not deny that individuals act formally and rationally; however, they stress that individuals also act substantively and rationally. In this way institutional structures constrain or guide an actor's behaviour. There is a wide range of definitions among the various forms of new institutionalism describing what institutions are, and in what way they constrain or guide the actors' behaviour. Different

research questions arise depending on which definition of the term ‘institution’ is used. While for sociological and culturalist approaches, institutions provide cognitive patterns or models that enable individuals to interpret their and others’ actions, for rational choice-inspired approaches, institutions define individuals’ behaviour by formal rules (Peters, 2005: 160f.; Glock & Häußermann, 2004: 66f.; Koß, 2007: 44f.).

To gain a cross-national perspective, an understanding of institutions is required which enables proper measurement, or, in other words, “defining those institutions in a way that is inter-subjectively transmissible and that fits with the canons of contemporary social science” (Peters, 2005: 159). Institutional approaches following a “softer” definition of institutions, encompassing not only formal institutions but also norms, values, symbol systems, cognitive scripts or moral schemes, cause some challenges in measurement (*ibid.*).

An approach inspired by new institutionalism, which pays attention to the methodical concerns outlined above, is “Actor-centered Institutionalism” (AI), developed by Renate Mayntz and Fritz W. Scharpf (Mayntz & Scharpf, 1995; Scharpf, 2006).

Aimed at the examination of governance structures in market sectors, which are closely state-related, the AI focuses on the interplay of public regulation and societal self-regulation. The AI assumes that “social phenomena have to be explained as the product of interaction between intentional acting, individuals, collective and corporatist actors. However, the interaction is affected by the surrounding institutional context, which thereby influences the result of interaction” [translated according to the Ger-

man original] (Scharpf, 2006: 1). By acknowledging that the actors’ behaviour is a dependent and intentional institutional path, the AI takes a middle position between historical institutionalism and rational-choice institutionalist approaches (Koß, 2007: 46, footnote 1).

The AI overcomes the difficulty that action orientations of actors are neither inter-subjective nor inter-temporal by deconstructing the complex concept of action orientation into single constituents, which can be measured by institutional or empiric indicators (Scharpf, 2006: 110f.). Policies are therefore the result of different interaction styles among the concerned actors. These interaction styles are rooted in the interplay of the institutional context and the specific action situation, as well as the action orientation of the involved actors (Mayntz & Scharpf, 1995: 46).

The AI differentiates between four interaction styles: unilateral action, negotiations, majority decisions and hierarchical governance which could evolve into various institutional contexts. These institutional contexts can be arranged on a continuum from less institutionalized “anarchic fields” over networks, regimes and associations to hierarchic organizations and the state (Scharpf, 2006: 91).

The interplay between actors, interaction style and institutional context refers to a definition of governance which describes governance as the totality of institutional arrangements, including its rules and its rulemaking actors (Hollingsworth et al., 1994: 5).

In that sense urban regimes or growth machines could be regarded as specific forms of the governance mode network coordination. However, the AI does not constitute a closed explanatory model; rather it describes an analyt-

ic framework which combines specific meso-level theories in the form of single explanation modules (Scharpf, 2006: 63-66).

*Building Up an Explanatory Model on the Basis of the AI as Analytical Frame*

The openness of the AI framework makes possible the integration of the wider market environment and socio-economic factors, as well as the national institutional context as a structural constraint for actors' interaction. Therefore the national institutional embedding and the socio-economic and wider market environment constitute the action frame for actors involved in local policy making.

Apart from the national institutional and structural context mentioned above, I also regard administrative culture as an influencing factor, although the AI focuses on actors and institutions. This focus finds its obvious expression in the narrow definition of institutions which excludes cognitive maps and belief systems. In doing so, the AI avoids the well-known problem of actor-centred approaches which frequently look for/find intentional explanations that are neither inter-temporal nor stable (*ibid.*: 110f.).

In order to explain the actors' interaction orientation, the AI split this complex concept into its constituent parts, which could be better determined by institutional or other empirically observable indicators. Preferences are regarded as one crucial constituent part of the actors' interaction orientation. These preferences are in turn influenced by self-interests, normative role expectations and the identity of an actor. Whereas normative role expectation can be derived with the help of institutional indicators, self-interest is relatively transparent from a

limited rational point of view. However, there are situations in which neither self-interest nor normative role expectations provide clear orientation. In such cases, the actors' ability to develop their own identity could promote decision making. Organisations could also develop their own identities, which would enhance the ability of organisational members to reduce complexity and contingency in decision making (*ibid.*: 116-121). In this sense administrative cultures are the expression of organizational identities of public authorities, and therefore commensurable with an analytic understanding based on the AI.

The influence of contextual variables in developmental crisis situations and institutional settings for policy making in the AI also has to be further explained. As outlined in the previous chapter, I regard contextual factors in shrinking situations as independent variables, which have an influence both on the choice of actors involved in decision making and on the form of coordination. In order to integrate contextual factors into my explanation, I will now refer to contributions in crisis management network- and governance literature. The expanding field of disaster and crisis management literature delivers some valuable suggestions about how one can conceptualize the impact of contextual factors on decision making in extreme situations. As Moynihan (2008: 351) claims:

Crises are characterized by high consequentiality, limited time, high political salience, uncertainty, and ambiguity. Large-scale crises overwhelm individual organizations and demand a network of responders.

Another definition of modern crisis by Boin and 't Hart (2003: 545) further accentuates the idea that contemporary

crises are characterized by an open-ended time frame, meaning that crises are dynamic processes which do not follow a linear time scale. According to both authors:

A crisis may smolder, flare up, wind down, flare up again, depending as much on the pattern of physical events as on the framing and interpretation of these events by the mass media, politics and the general public. The scope of the crisis may expand and contract depending on which themes and issues command attention at different points in time (2003: 545f.).

Comparing both definitions with the exogenous developments in urban shrinkage processes, one can identify some obvious similarities. An open ended time frame, uncertainty, political salience and ambiguity are also characteristic of urban shrinkage processes and may trigger the conflictual interaction patterns observed. According to Bommel (2005: 7f.), urban renewal is best characterized by an ever-changing environment, where existing plans are challenged by new ideas for solutions which emerge all the time.

As several scholars remark, crises are societal problems that cut across traditional public boundaries requiring multi-actor coordination (Boin & 't Hart, 2003: 547f.; Moynihan, 2008: 354; Rosenthal & Kouzmin, 1997). Cooperation in the form of multiple actor networks is necessary, since none of those involved possess enough resources to successfully carry out crisis management by themselves. Networks are defined as a loose structural form with voluntary membership and consensus dependent decision making, in which actors retain some sort of strategic autonomy. Powel (1991: 269)

describes these circumstances in a quite concrete manner. Network cooperation is "[...] more a marriage than a one night stand, but there is no marriage license, no common household, no pooling of assets".

In the light of these observations, network coordination seems to increase rather than decrease. According to the contextual factors outlined above, network coordination hardly seems suited to react to crisis situations appropriately (Koppenjan & Klijn, 2004: 6-8). Moreover, network governance is not limited to crisis response action. To some degree governments have always operated through cooperative arrangements of various kinds. However, network governance in crisis situations possesses comparable characteristics which differ from network governance in non-crisis situations. Thus crisis response networks tend to be small and exclusive, relying to some degree on prior working relationships between concerned actors (Boin & 't Hart, 2003: 551; Moynihan, 2008: 361).

According to network and governance, theoretical contributions on the organization and management of networks (Sorensen, 2006; Jessop, 2002), and especially on the management of networks in situations characterized by uncertainty and ambiguity (Koppenjan & Klijn, 2004), can be explained by these deviant patterns of network coordination as specific adjustment to the crisis context.

The similarities described in the institutionalization of crisis network structures in terms of membership, openness and size, correspond well with Matthew Kraatz's (1998) empirical findings on the impact of strong network ties in situations of environmental change de-

scribed by uncertainty and ambiguity. Referring to Granovetter's (1982) three characteristics of strong network ties (frequent interaction, extended history, and intimacy between the parties in the relationship), Kraatz (1998: 623) claims that strong ties between network members are better suited to managing situations of environmental change, "[...] the trust and mutual identification that are likely to exist when ties are strong make it more likely both that organizations will share valuable information with one another and that the information provided will be taken into account and acted upon". Kraatz (*ibid.*: 624) also points out that strong ties are characteristic for smaller networks composed of actors who gain experience in long lasting mutual working relationships.

A second set of comparable characteristics in crisis response networks refer to the management of these networks. As outlined above, governance is an umbrella concept for different types of policy instruments and styles of public policy making that departs from the command and control style. Governance highlights the distinction between the command and control style and alternative forms of coordination by pointing to the various extant ways of interaction. In this sense vertical command control coordination is supplemented by horizontal forms of coordination. Embedded in the notion of governance there is an emphasis on the importance of networks and the cross organizational and sectoral links between policy makers, actors and practitioners in overcoming problems involving collective action. In contrast with hierarchies, which rely on command control coordination, and markets, which rely on competition, network coordination

is characterized by consensual rules of decision making.

According to the contextual factors in crisis situations, and several sources of uncertainty inherent to network coordination, the management of crisis response networks also differs. Moynihan (2008: 361) finds evidence for the greater importance of hierarchical decision making structures, which he explains as the necessity to utilize centralization of decision making in order to adjust to a greater need for coordination. In line with Moynihan's findings, Meuleman agrees on the importance of bureaucratic top-down procedures (2008: 43), although he also asserts that "On the other hand, hierarchy has proven to not being able to solve multi-actor, multi-sector, multi-level problems: they are too fuzzy" (*ibid.*).

These findings correspond with theoretical literature on network and governance coping with uncertainty in network management. Neither old bureaucratic (hierarchical) coordination nor network coordination could be considered as a panacea. More simply, the crisis context (open ended time frame, uncertainty, high political salience and ambiguity) fosters the establishment of a specific complex mixture of hierarchical and network forms of governance. Some sort of greater coordination is required in order to overcome the shortcomings of network coordination and successfully cope with problems characterized by uncertainty and ambiguity (Koppenjan & Klijn, 2004: 6f., 243-249), or as Eva Sorensen (2006: 98) argues, "Governance requires various forms of regulation of self-regulation".

Jan Kooiman (2003: 81f.) distinguishes three orders of governing. The first order is described as routine gov-



erning linked to concrete problem solving. Attempts to change the institutional settings in order to influence a first order condition can be understood as second order governing. Third order governing is described “[...] as governing activities aimed at the broad principles that concern the way of governing itself, either first or second order takes place” (*ibid.*). Kooiman’s definition of third order governing is conceptualized as meta-governance. Whilst influenced by Kooiman, Bob Jessop’s (2002) definition of meta-governance differs slightly from the former’s conceptualization. Jessop’s definition of meta-governance (*ibid.*: 49) is therefore:

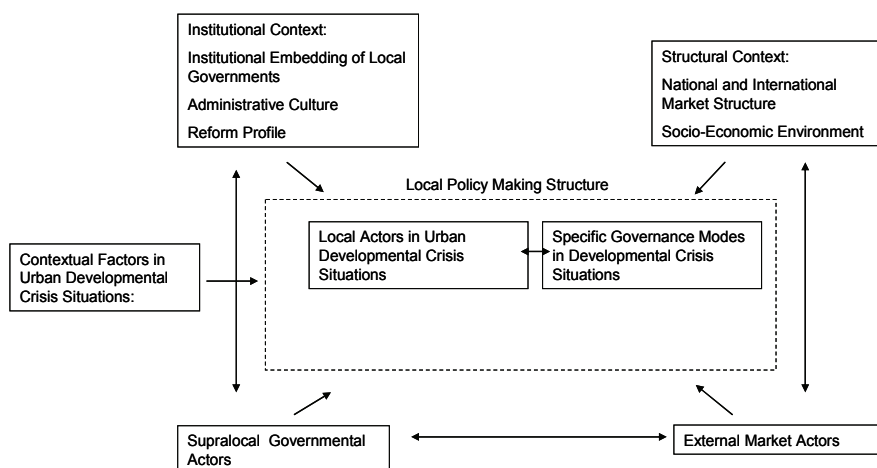
[...] the organization of the conditions for governance and involves the judicious mixing of market, hierarchy, and networks to achieve the best possible outcomes from the viewpoint of those engaged in meta-governance. In this sense it also means the organization of the conditions of governance in terms of their structurally inscribed strategic selectivity, i.e., in terms of their asymmetrical privileging of some outcomes over others.

Whilst remaining fully aware that meta-governance is more or less an umbrella concept for different instruments of regulating self-regulation, the question arises how meta-governance is carried out. In order to classify the various ways of exercising meta-governance, Sorensen (2006: 101) distinguishes 4 types of meta-governance:

1. Hands-off framing of self-governance;
2. Hands-off storytelling;
3. Hands-on support and facilitation;
4. Hands-on participation.

The first type can be described as indirect steering of self-governing institutions and networks by political, financial, and organizational attempts to exert influence on the context within which governance takes place. The second type can refer to attempts by the meta-governor to foster a common understanding or identity between actors involved. In the third type, the meta-governor fulfils the role of supportive facilitator by interacting directly with actors involved in self-governing. Finally, in the fourth type, the meta-governor directly influences the outcomes of self-governance through direct participation (*ibid.*: 101f.). Coming back to the observation of underlying command and control mechanisms in German and British redevelopment networks, and the influential role that state actors play in these networks, one can argue that both observations are expressions of meta-governance, despite its conceptualization as an urban regimes policy network or partnership. Sorensen suggests that meta-governance can be exercised by any resourceful actor, although there is some evidence that state actors, according to their relative autonomy and resources, are more capable of exercising meta-governance (Jessop, 2002: 49f.; Sorensen, 2006: 102). European urban regimes, which some authors have localized in different nationally embedded urban political decision making structures, could be regarded as special forms of meta-governance in response to the specific circumstances in urban development crises.

**Chart.** Explanatory frame for the investigation of governance in urban development crisis situations



#### 4. Conclusion

The theoretical framework I outlined in the third chapter constitutes the platform from which I want to investigate the governance of developmental crisis situations. It also offers some explanations regarding my prior research questions. First, how can one analyse the influence that the institutional and structural environment and specific, simultaneously-running national reform programmes at the local level have on decision making in urban developmental crisis situations? Second, how can one explain certain functionally equivalent patterns in the institutionalization and management of decision making in urban developmental crisis situations?

As the literature review shows, governance in urban developmental crisis situations stresses a need for alternative forms of self-governance, foremost network coordination. Additionally, self-governance with regard to the specific situational context factors in urban de-

velopmental crisis situations (ambiguity and uncertainty) has become more ambitious. Institutional adjustments to the structure and the management of self-governance can therefore be seen as adjustments triggered by the specific situational context. The result could therefore be understood as a specific form of self-governance, characterised by structural and managerial adjustments which differ from self-governance in non-developmental crisis situations.

Firstly, developmental crisis situations trigger the adjustment of local decision making structures. This will lead to an increased adoption of horizontal forms of network governance in order to cope with crisis situations. Moreover, I assume that adopted modes of self-governance vary due to the path dependent institutional embedding, the local reform profile, and the wider market environment of local governments.

Secondly, similar adjustments to the structure and the management of self-governance can be explained primarily

by situational context factors which occur in developmental crisis situations. Despite the above-described pattern of variance according to the institutional embedding reform profile, and the wider market environment of local governments, I see evidence for functional equivalents according to the structure and management of self-governance modes used to cope with problems in developmental crisis situations.

Finally, I will now briefly refer to certain methodical challenges facing the desired empirical cross-national research approach. The obvious problem in ascertaining the starting point and endpoint of shrinkage and the high variance according to the shrinkage background, is a serious obstacle for a comparative research design. Shrinking backgrounds differ from country to country as well as within countries. This raises the question of comparing apples with oranges when analyzing redevelopment or renewal policies in an international perspective. Whilst remaining aware of the small-N problem and the complexity of shrinking processes, some sort of a similar shrinkage background is required in order to control intervening background variables related to the causes of shrinkage. Moreover, shrinkage can hardly be seen as a well-defined linear process with fixed starting points and endpoints. Shrinkage is characterized by a long-lasting, non-linear process, making it difficult to define an endpoint when comparing cases with deviant starting points. The danger exists that maturation effects in the decision making process for redevelopment or renewal policies are overlooked.

While in big-N research, selection bias can be approached with random sampling, this is not possible in small-N

research as intended here. Furthermore, the sampling is limited in respect to the interesting problem of urban shrinkage. Based on this problem, the method of matching (King et al., 1994: 204) might be a proper solution for avoiding selection bias. It is necessary to select cases which feature similar characteristics in the critical context variables (relating to shrinkage background and variation in time). I assume that structural industrial transformation processes in certain industrial sectors in Europe feature similar patterns according to variation in time. Besides, one must be especially careful to avoid the selection of extreme cases. Selected cases should be compared with other possible cases in the respective national context to check for noticeable deviations.

In addition, one has to make sure cases are not selected on the basis of dependent variables, thereby already anticipating the result. There should be a case sampling based on independent variables (*ibid.*: 124-137). Accordingly, middle-sized cities in Germany, Great Britain, the Netherlands and Sweden, displaying similarities in view of the shrinkage background, should be selected for international comparison. Desk research lends some support to the assessment that there are variations in the institutional and structural explanatory variables (institutional integration at the local level, the national administrative culture and the importance of the local and trans-local market environment). However, so far only a rough case screening has been conducted. Intensive attempts at case selection are appropriate in order to clarify which middle-sized cities in each of the country cases are potentially affected by urban shrinkage in the aftermath of industrial change processes.

A comparative heuristic method is needed in order to go beyond description. Therefore I want to adapt Mill's method (Mill, [1843] 1967). A "par for par adoption" of Mill's logic for the analysis of complex macro-social phenomena (Ragin, 1987: 44) might be misleading. There are several serious problems concerning Mill's method, especially in dealing with multiple and conjunctural causation, and the rigid, purely technical application of this method might not be useful for the desired comparison. But the logic of Mills' method "[...] provide[s] rough guidelines for the conduct of comparative inquiry, especially for carrying on a dialogue with the evidence" (*ibid.*).

Some suggestions about how to deal with these kinds of problems are offered in Przeworski and Teune (1970). They follow a variable-oriented approach with

the most similar system design and the most different system design (*ibid.*: 30). In the most similar system design, the selection of cases should guarantee constant parameters in order to observe closely the influence of specific independent variables on specific dependent variables. By contrast, in the most different system design, the selection of cases should guarantee as many different context parameters as possible. Mill's method makes no difference to the logic of Przeworski & Teune (1970), and the later work is even based on Mill's logic. However, Przeworski & Teune proceed with a probabilistic link between independent and dependent variables. In that regard, it is not possible to attribute a single explanatory variable to an event; the probability of an event rather arises if a specific explanatory variable is present (Ragin, 1987: 51; Lieberson, 1992: 106-107).

## REFERENCES

- Altrock, U. (2005). Stadtumbau in schrumpfenden Städten – Anzeichen für ein neues Governance-Modell? In: U. Altrock, R. Kunze, U. v. Petz & D. Schubert (eds.), *Jahrbuch Stadterneuerung 2004/2005. Stadtumbau* (pp. 149-170). Berlin: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen.
- Bahn, C., Potz, P. & Rudolph, H. (2003). *Urbane Regime – Möglichkeiten und Grenzen des Ansatzes*. Discussion Papers des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) (2003-201).
- Baldersheim, H. & Wollmann, H. (2006). An assessment of the field of comparative local government studies and a future research agenda. In: H. Baldersheim & H. Wollmann (eds.), *The comparative study of local government and politics – overview and synthesis* (pp. 109-131). Opladen: Budrich.
- Banner, G. (1972). Politische Willensbildung und Führung in Großstädten der Oberstadtdirektorverfassung. In:

- R. Grauhan (ed.), *Grossstadt-Politik: Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie* (pp. 162-180). Gütersloh: Bertelsmann.
- Banner, G. (1982). Zur politisch-administrativen Steuerung der Kommunen. *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 21, 26-47.
- Bemmel, J. v. (2005). Learning in urban renewal-Towards a research agenda. In: J. R. Sveinsson (ed.), *Housing in Europe: new challenges & innovations in tomorrow's cities* (pp. 1-21). Reykjavik: University of Iceland. The Urban Studies Institute.
- Bernt, M. (2005). *Die politische Steuerung des Stadtumbaus in Leipzig-Grünau*. UFZ-Diskussionspapiere (24/2005). Department Stadt- und Umweltsoziologie. Leipzig: Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle.
- Boin, A. & 't Hart, P. (2003). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review*, 63(5), 544-553.
- Brandstetter, B., Lang, T. & Pfeifer, A. (2005). Umgang mit der schrumpfenden Stadt – ein Debattenüberblick. *Berliner Debatte Initial*, 16(6), 55-68.
- Bürkner, H. (2005). Akteurskonstellationen in schrumpfenden Städten: zwischen Wachstumsorientierung und neuen urbanen Regimen. In: C. Weiske, S. Kabisch & C. Hannemann (eds.), *Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten* (pp. 13-35). Wiesbaden: VS Verlag.
- Couch, C., Karecha, J., Nuissl, H. & Rink, D. (2005). Decline and sprawl: an evolving type of urban development-observed in Liverpool and Leipzig. *European Planning Studies*, 13(1), 117-136.
- Davies, J. S. (2001). *Partnerships and Regimes: The Politics of Urban Regeneration in the UK*. Aldershot: Ashgate.
- Davies, J. S. (2002a). The governance of urban regeneration: a critique of the 'governing without government' thesis. *Public Administration*, 80(2), 301-322.
- Davies, J. S. (2002b). Urban Regime Theory: A Normative-Empirical Critique. *Journal of Urban Affairs*, 24(1), 1-17.
- Davies, J. S. (2003). Partnerships versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK. *Journal of Urban Affairs*, 25(3), 253-270.
- Davies, J. S. (2004). Conjuncture or disjuncture? An institutionalist analysis of local regeneration partnerships in the UK. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3), 570-585.
- Davies, J. S. (2005). Local Governance and the dialectics of hierarchy, market and network. *Policy Studies*, 26(3), 311-335.
- DiGaetano, A. & Klemanski, J. S. (1993). Urban Regimes in Comparative Perspective: The Politics of Urban Development in Britain. *Urban Affairs Quarterly*, 29(1), 54-83.
- DiGaetano, A. & Strom, E. (2003). Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. *Urban Affairs Review*, 38(3), 356-395.
- Elkin, S. L. (1987). *City and regime in the American republic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ettlinger, N. (1994). The Localization of Development in Comparative Perspective. *Economic Geography*, 70(2), 144-166.

- Franz, P. (2000). Suburbanization and the Clash of Urban Regimes: Developmental Problems of East German Cities in a Free Market Environment. *European Urban and Regional Studies*, 7(2), 135-146.
- Franz, P. (2007). Führt die Umsetzung des Programms "Stadtumbau Ost" zur Herausbildung urbaner Regime in ostdeutschen Städten? *Städte im Umbruch*, 2007(4), 36-41.
- Fürst, D. (2007). Urban Governance. Einblicke in die Diskussion. *Städte im Umbruch*, 2007(4), 5-9.
- Gissendanner, S. (2002). *Urbane Regime in den USA und Deutschland*, <http://www.asl.unikassel.de/~altrock/webauftritt/pr/planungsrundschau03/texte/sguriduudee.htm> [date of last access: 02.06.2008].
- Gissendanner, S. (2003). Methodology problems in urban governance studies. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(5), 663-685.
- Glock, B. & Häußermann, H. (2004). New trends in urban development and public policy in eastern Germany: dealing with the vacant housing problem at the local level. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(4), 919-929.
- Glock, B. (2006). *Stadtpolitik in schrumpfenden Städten*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Granovetter, M. S. (1982). The strength of weak ties: A network theory revisited. In: P. V. Marsden & N. Lin (eds.), *Social Structure and Network Analysis* (pp. 105-130). Beverly Hills: Sage.
- Grauhan, R. (1972). Der politische Willensbildungsprozess in einer Großstadt. In: R. Grauhan (ed.), *Grossstadt-Politik: Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie* (pp. 145-161). Gütersloh: Bertelsmann.
- Hannemann, C. (2005). Editorial. In: N. Gestring, H. Glasauer, C. Hannemann, W. Petrowsky & J. Pohlan (eds.), *Jahrbuch Stadtregion 2004/05. Schwerpunkt: Schrumpfende Städte* (pp. 9-16). Wiesbaden: VS Verlag.
- Harding, A. (1997). Urban Regimes in a Europe of the Cities? *European Urban and Regional Studies*, 4(4), 291-314.
- Hill, C. J. & Lynn, L. E. (2005). Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 173-195.
- Hollingsworth, J. R., Schmitter, P. C. & Streeck, W. (1994). *Governing capitalist economies: Performance and control of economic sectors*. New York: Oxford University Press.
- Jessop, B. (2002). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. In: H. Heinelt, P. Getimis, G. Kafkalas, R. Smith & E. Swyngedouw (eds.), *Participatory governance in multi-level context. Concepts and experience* (pp. 33-58). Opladen: Leske + Budrich.
- John, P. (2001). *Local governance in Western Europe*. London: Sage.
- Jones, P. & Evans, J. (2006). Urban Regeneration, Governance and the State: Exploring Notions of Distance and Proximity. *Urban Studies*, 43(9), 1491-1509.
- Kabisch, S., Haase, A. & Haase, D. (2006). *Beyond growth – Urban development in shrinking cities as a challenge for modelling approaches*.
- King, G., Keohane, R. O. & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry*. Princeton: Princeton University Press.

- Kjaer, A. M. (2009). Governance and urban bureaucracy. In: J. Davies & D. L. Imbroscio (eds.), *Theories of urban politics* (pp. 137-152). Los Angeles: Sage.
- Kleger, H. (1996). *Metropolitane Transformation durch urbane Regime. Berlin-Brandenburg auf dem Weg zu regionaler Handlungsfähigkeit*. Amsterdam: G+ B Verlag Fakultas.
- Kooiman, J. (2003). *Activation in governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Koppenjan, J. F. M. & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Koß, M. (2007). Zur Vereinbarkeit rationalistischer und kulturalistischer Ansätze in der Politikwissenschaft: Das Beispiel der Parteienfinanzierung in Schweden. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 17(1), 43-60.
- Kraatz, M. S. (1998). Learning by association? Interorganizational networks and adaptation to environmental change. *Academy of Management Journal*, 41(6), 621-643.
- Kuhlmann, S. (2006). Kommunen zwischen Staat und Markt: Lokalmodelle und -reformen im internationalen Vergleich. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, 45(2), 84-102.
- Lang, T. & Tenz, E. (2007). Urban Governance und Steuerungsformen (in) der Stadtentwicklung. *Städte im Umbruch*, 2007(4), 3-4.
- Lang, T. (2005). *Insights in the British debate about urban decline and urban regeneration*. Working Paper. Erkner: Leibnitz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS).
- Lauria, M. (1997). *Reconstructing urban regime theory*. Thousand Oaks: Sage.
- Lawless, P. (1994). Partnership in urban regeneration in the UK: The Sheffield Central Area Study. *Urban Studies*, 31(8), 1303-1324.
- Le Gales, P. (1998). Regulations and Governance in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(3), 482-506.
- Levine, M. A. (1994). The Transformation of Urban Politics in France: The Roots of Growth Politics and Urban Regimes. *Urban Affairs Quarterly*, 29(3), 383-410.
- Lieberson, S. (1992). Small N's and big conclusions. An examination of the reasoning in comparative studies based on a small number of cases. In: C. C. Ragin & H. S. Becker (eds.), *What Is a Case? Exploring the foundations of social inquiry* (pp. 105-118). Cambridge University Press.
- Lloyd, M. G., McCarthy, J., McGreal, S. & Berry, J. (2003). Business Improvement Districts, Planning and Urban Regeneration. *International Planning Studies*, 8(4), 295-321.
- Logan, J. R. & Molotch, H. L. (1987). *Urban fortunes*. Berkeley: University of California Press.
- Mace, A., Hall, P. & Gallent, N. (2007). New East Manchester: Urban Renaissance or Urban Opportunism? *European Planning Studies*, 15(1), 51-65.
- Martinez-Fernandez, M. C. & Wu, C. (2007). Stadtentwicklung in einer differierten Wirklichkeit. Schrumpfende Städte in Australien. *Berliner Debatte Initial*, 18(1), 45-60.
- Mayntz, R. & Scharpf, F. W. (1995). Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In R. Mayntz & F. W. Scharpf (eds.), *Gesellschaftliche Selbst*

- stregelung und politische Steuerung (pp. 39-72). Frankfurt am Main: Campus.
- McCarthy, J. (1998). Reconstruction, regeneration and re-imaging. The case of Rotterdam. *Cities*, 15(5), 337-344.
- McFarlane, C. & Rutherford, J. (2008). Political Infrastructures: Governing and Experiencing the Fabric of the City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(2), 363-374.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Mill, J. S. ([1843] 1967). *A system of logic, ratiocinative and inductive*. Toronto: University of Toronto Press.
- Miller, C. (1999). Partners in Regeneration: constructing a local regime for urban management? *Policy & Politics*, 27(3), 343-358.
- Minnery, J. (2007). Stars and their Supporting Cast: State, Market and Community as Actors in Urban Governance. *Urban Policy and Research*, 25(3), 325-345.
- Moss, T. (2008). 'Cold spots' of Urban Infrastructure: 'Shrinking' Processes in Eastern Germany and the Modern Infrastructural Ideal. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(2), 436-451.
- Mossberger, K. & Stoker, G. (2001). The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization. *Urban Affairs Review*, 36(6), 810-835.
- Moynihan, D. P. (2008). Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management. *Public Administration Review*, 68(2), 350-365.
- Pallagst, K. M. (2007). *Growth management in the US*. Aldershot: Ashgate.
- Peters, B. G. (2005). *Institutional theory in political science: The 'new institutionalism'*. London: Continuum.
- Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 34(3), 372-396.
- Powell, W. W. (1991). Neither market nor hierarchy. Network forms of organisation. In: G. Thompson, J. Frances, R. Levacic & J. Mitchell (eds.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life* (pp. 265-278). London: Sage.
- Prigge, R. & Schwarzer, T. (2006). *Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Przeworski, A. & Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. New York: John Wiley & Sons.
- Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Roberts, P. & Sykes, H. (1999). *Urban regeneration. A handbook*. London: Sage.
- Rosenthal, U. & Kouzmin, A. (1997). Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 277-304.
- Savitch, H. V. & Kantor, P. (2004). *Cities in the international marketplace*. Princeton: Princeton University Press.
- Scharpf, F. W. (2006). *Interaktionsformen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Sellers, J. M. (2002). *Governing from below*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skaburskis, A. (2004). Goals for municipal restructuring plans. In: J. Meligr-



- na (ed.), *Redrawing local government boundaries. An international study of politics, procedures, and decisions* (pp. 38-55). Vancouver: University of British Columbia Press.
- Sommer, H. (2007). *Der Wohnungsmarkt schrumpfender ostdeutscher Mittelstädte. Handlungsmuster der Akteure dargestellt am Beispiel der Stadt Gotha*. Hamburg: Dr. Kovac.
- Sorensen, E. (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114.
- Stoker, G. & Mossberger, K. (1994). Urban regime theory in comparative perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 12(2), 195-212.
- Stoker, G. (1995). Regime Theory and Urban Politics. In: D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (eds.), *Theories of urban politics* (pp. 54-71). London: Sage.
- Stone, C. N. (1986). Power and social complexity. In: R. J. Wasté (ed.), *Community Power: Directions for Future Research* (pp. 77-113). New York: Sage.
- Stone, C. N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. N. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1), 1-28.
- Stone, C. N. (1998). Regime analysis and the study of urban politics, a rejoinder. *Journal of Urban Affairs*, 20(3), 249-260.
- Strange, I. (1996). Participating in partnership: Business leaders and economic regeneration in Sheffield. *Local Economy*, 11(2), 143-157.
- Strom, E. A. (1996). In search of the growth coalition: American urban theories and the Redevelopment of Berlin. *Urban Affairs Review*, 31(4), 455-481.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F. & Rodriguez, A. (2002). Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, 34(3), 542-577.
- van Vaarden, F. (1993). Verwaltungskultur. Wie lassen sich unterschiedliche Verwaltungsstile und Verwaltungskulturen erklären? *Der Bürger im Staat*, 43, 70-80.
- Ward, K. G. (1997). Coalitions in urban regeneration: a regime approach. *Environment and Planning A*, 29, 1493-1506.
- Wollmann, H. (2008). *Modernisierung der Kommunalverwaltung im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag.

## Upravljanje u situacijama urbane razvojne krize

**SAŽETAK** Proces urbanog sažimanja sve se više prepoznaju kao pojava za istraživanje u urbanoj politici, koja obuhvaća cijele gradove ili njihove dijelove te metropolitanska područja u kojima dolazi do fundamentalnog smanjivanja njihove ekonomske i društvene baze. Gradovi se suočavaju sa složenim društvenim problemima kao što su procesi starenja stanovništva, a istodobno prolaze i kroz procese sažimanja. Zamjetne su nuspojave tih procesa preobrazbe više stope nezaposlenosti i nedostatan iskorištavanje infrastrukturnih objekata. Stoga se gradovi više ne mogu sami nositi s tom rastućom kompleksnošću, pa se javlja potreba za suradnjom.

Tekuće reforme unutarnje strukture lokalne samouprave povezane s prijenosom resursa i ovlasti, te promjene vanjskih odnosa poslovne zajednice, lokalnih javnih tijela, pojedinačnih birokrata i lokalnih političara, povećavaju institucionalnu fragmentaciju. Stoga procesi unutarnjih i vanjskih reformi stvaraju proširenu mrežu aktera kreiranja javnih politika koji su uključeni u lokalno odlučivanje.

Različite škole mišljenja u urbanoj politici naglašavaju promjenu uloge lokalnih vlasti u procesima odlučivanja. Teorija režima, korporativizam, teorija regulacije ili koncepcije građanskog upravljanja razlikuju se prema tome koliko ističu važnost konkretnih aktera koji sudjeluju u lokalnom odlučivanju. U ovom se radu daje pregled konkurentnih teorijskih pretpostavki o važnosti konkretnih aktera u lokalnom odlučivanju. Razmatra se pitanje u kojoj su mjeri pojedini oblici upravljanja, koji su usvojeni kao odgovor na procese sažimanja, izraz promjena odnosa lokalnih vlasti i civilnog društva ili poslovnih aktera u međunarodnom komparativnom kontekstu. Postoji li u pogledu na usvojene oblike upravljanja trend prema sve većoj konvergenciji?

**KLJUČNE RIJEČI** urbana politika, decentralizacija, lokalna samouprava, lokalna zajednica, proces odlučivanja u lokalnoj samoupravi

# GENERATING POLICY IN A CHANGING GOVERNMENTAL ENVIRONMENT: HOW TO STUDY SECURITY POLICY IN GENERATION?

**Veikko Heinonen**

*PhD student,  
Department of Social Sciences  
and Philosophy  
University of Jyväskylä*

Preliminary report

Received: September 2008

**Summary** The purpose of this paper is to deliberate the making of security policy in the EU-context, where national security discourse will increasingly face needs and demands to be melt together with a new kind of security discourse and policy of mainland Europe. By taking the viewpoint of a citizen of a modern nation-state, this paper wants to open the question of how citizens and their values are positioned in relation to the modern state and its security policy within this progress. In particular, as the two latter concepts are in motion towards some new essence. This article claims that the ongoing shaping of the new European security discourse, and values it is argued to contain, appears to citizens to be incoherence, and it seems to contain objectionable ends larger than the one of the original ideas of EU-integration, that is labelled as *security through integration*,<sup>\*</sup> which expression contains terms like stabilisation, co-operation and interdependency. Secondly, the trend concerning national security policy within the integration process seems to lead to architecture where policy making is motivated by the purpose and political benefits of the state rather than the benefits of the citizens.

**Keywords** security policy, national security policy, national security policy of Finland, European security discourse, NATO

---

<sup>\*</sup> The expression *Security through integration* has become a general phrase when referring to past and future orientation of the EU, although there are several interpretations of what it contains. Europa Information of the Ministry of Foreign Affairs of Finland stresses features of stabilisation and security for integration. On the other hand, B. O. Knutsen notes that "The further the EU goes in building a common foreign and security policy, the less room there is for non-alignment and neutrality. It is therefore arguable that these two Nordic non-aligned countries [Finland and Sweden] to an ever greater extent link their security and defence policies to the overall EU integration process, thus following an orientation which could be labelled security through integration."

Security policy cannot be studied without the concept of state. The state is a key concept, primary in understanding the discourse of security of today. This concept of modern state has become more or less a worldwide standard. Since 1945 its status has also been legitimated in the Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. The UN regards states as main units of international relations and, in its logic, the state is a necessary actor for implementation of the regulations and recommendation made by the UN. Our generation, living in the era of the modern state, regards this as quite an acceptable, natural and unavoidable situation, without seeing its constant movement.

Studies on Security policy contain a landslide of theories concerning Security in its strategic-political aspect developed among different cultures in the course of history. Most studies of western countries are based on rationality and sense of justice generated in ancient Rome. After a short period of ideological branch of study, throughout the 20<sup>th</sup> century theories concerning international relations have been dominated by *Realism* in its several forms. To some extent, these Realism-oriented studies have been guiding lines for the state the writer comes from. Studies concerning security policy are generally aiming to develop the policy by giving investigated information of high quality and advice on how rulers can promote the interests of the state. Leading politicians use this knowledge also with the purpose of simultaneously promoting economic and social welfare (Lagerstam, 2004: 9).

The huge amount of visible interests, which in that form are usually internationally accepted, and on the other

hand the concealed interests of the rulers, make it hard to follow or anticipate how security policy really is generated. For promoting these abilities, it has been necessary to look for new kinds of methodological approach and possibilities for researchers to open new horizons, or at least new questions. In the last 20 years *Realism* has been challenged by several new critical theories. Various schools of CASE (Critical Approaches to Security in Europe) have already united as regards their opposition to traditional approaches to security and strategic studies, but are still divided as to their epistemological, ontological and methodological foundations. Using various forms of Critical Theory, Constructivism and Post-Structuralism, these approaches examine the production of insecurity as a political practice.

Following the ideas of Weber, who claims that there are no facts or truths (Weber, 1904: 146-214) that are not made by somebody from his/her standpoint, we can conclude that all facts generated with approach of any theory are more or less opinions, and thus interpretative. Accordingly, one can also assume that if we were to follow the methods based on traditions of realism, we would not necessarily get new perspectives to security policy, but we would be continuing and repeating the same mode of thinking which somebody has already determined using the elements approved for him.

In the era of modern democratic constitutional state and new forms of international structures, and, especially in present time, as individualism and globalism are simultaneously getting more space, there are more factors on stage. This opens possibilities also for individual and small groups to participate in poli-

tics and apply policy or political actions – even world-wide – in both positive and negative ways, on many levels of activity. Therefore, in this spatial environment, it is difficult to find out what are the causes and consequences, or, in other words, what is happening. With this in mind, discourse analysis and rhetorical approach seems to offer a more citizen-orientated and sensitive approach for this study than strategic-political methodologies will do. It is nonetheless worth noticing that *Constructivism* and *Realism* still seem to play a major role in practice of strategy and decision-making concerning security policy as well as international relations; thus, they are significant in forming the structural context.

Laclau (1985) defines discourses as systems of signifiers articulating practices, which will mould the identities of subjects and objectives. Eero Suoninen (1993) sees discourse rather as an unbroken totality of the relationships of meanings or horizon of meanings, which construct reality. Foucault (1972) sees discourses as practices, which will systematically mould the objects of their speech. His point of view is that the inner rules of discourse will define what is possible to say about a specific item or topic, and how to express it. Emilia Palonen (2007) comprehends discourse as a cluster of values and concepts, which always has its borders, and in which certain elements function as articulated signifiers and key meanings. Indeed, she sees that the essential content of politics is activity, which aims to create and demolish those value clusters named discourse (Palonen, 2007a: 6). Thus, security discourse can also be seen as an essential process of political activity, which offers, as such, possibilities to change or defend normative and legitimated con-

cepts and political lines. When we speak about security discourse, we may think that it contains all that has been created under the term security, as well as the arguments that are regenerating it, and the way discourse, according to this *mode of speaking*, is defined. Still, it is reasonable to remark that shaping a discourse of the clusters of concepts and functions in question always simplifies and generalises the picture.

With the goals of discourse analysis one can perceive the totality contained within the Security discourse of a state, and by analysing the elements of discourse using semantic figures offered by background theory, one could finally find an interpretation of what is possibly happening in the field of research. By analysing it, it seems to be possible to resolve what kind of elements are fundamentally tied to the discourse, and thus it could be defined what other elements are used to support them. In so doing researchers will possibly create new aspects / objects for the debate.

### State and Security Policy

In a conceptual mode security policy traditionally refers to policy of the modern state<sup>1</sup> most notoriously defined

---

<sup>1</sup> Developments of a modern state have been described from different horizons and contexts. Weber's approach is based on thoughts of philosophers, but is most empirical. His political point, formed after WWI, is that, as a mean or instrument, the state can be used for a variety of ends, and the choice between them is the central subject of political struggle. Skinner is committed in his *Foundations* to write more on the history of ideologies. His main aim is a conceptual history of the formation of the modern concept of the state, which he sees as completely formed by the 16<sup>th</sup> century (see Palonen, 2003).

by Max Weber and Quentin Skinner. In definitions of the modern state, the possible ways of controlling and using physical force in a certain area have a crucial role. In Weber's view, the question of violence is even to be seen as fundamental to the concept of 'state': "If there were merely social formations, in which violence was unknown as a means, then the concept of 'state' would have disappeared. (...) violence is, of course, not the normal or sole means used by the state. There is no question of that. But it is the *means* specific to the state" (Weber, 1994 [1919]: 311). He argues that the monopoly of physical violence is the main source of legitimisation of political power in a state. The need of protection is as the ultimate external cause why citizens have accepted to be ruled, and the ability and political maturity of the leaders to place the nation's interest above all other considerations is in fact the only political justification for their existence (Weber, 1994 [1895]: 20).

Weber formulates the concept of state as follows: "the modern state is an institutional association of rule (*Herrschaftsverband*) which has successfully established the monopoly of physical violence as means of rule within a territory, for which purpose it unites in the hands of its leaders the material means of operation, having expropriated all those functionaries of 'estates' who previously had command over these things in their own right, and put itself, in the person of its highest embodiment, in their place" (Weber, 1994 [1919]: 316).

From Weber's perspective, the state and nation have priority over citizens. Weber is a nationalist, there is no doubt of that, but even more he suggests to resist all attempts at basing state order on any ideology, which he sees to be dan-

gerous for the unification of the nation. Even when he admits to being a nationalist, he stresses that, as regards military power, the only ethic he will accept is the 'ethic of responsibility' (*ibid.*: 359),<sup>2</sup> and this means responsibility for the fatherland and its future. Although he was in some degree a democrat, this was more a principle of harmonisation between classes with the purpose of maintaining the status quo. Even when he prioritizes shared leadership (because it is impossible to find a single leader who fulfils the demands he sets) and equal rights to vote, he describes that only one class, at the time of the Prussian three-class structure and later on in Germany, had enough political maturity, especially during crises, to successfully lead the nation. All other classes, the bourgeoisie, the workers, and later the parties, have possibilities to strive for parliament places (Weber, 1994 [1917]: 107-109) by winning the votes of citizens. The only political role he leaves to the citizens is the role of voter.

We can see the first modern conceptualisations of the terms politics and policy during the 19<sup>th</sup> century. Classical presentations of the concept of 'politics', such as Max Weber's *Politik als Beruf* (1919) and Carl Schmitt's *Der Begriff des politischen* (1927/1932), offer a good reference point to compare and interpret past and recent definitions of politics in general.<sup>3</sup> More noteworthy is the fact that politics was qualified by these books as an independent activity among other trades and practices of life and living.

<sup>2</sup> This refers to thoughts of Locke and Montesquieu.

<sup>3</sup> Kari Palonen gives a most comprehensive description of the generation of the Finnish concept of politics in Palonen, 2003.

In Weber's view, politics and policy in the modern state were tied to the concept of state and to the leadership of state government: "In our terms, then, 'politics' would mean striving for a share of power, or for influence on distribution of power, whether it be between states or between groups of people contained within a single state" (Weber 1994 [1919]: 311). In his vocabulary, 'political' corresponds to ordinary usage of the term 'politics' and, when he is defining 'political', he is simultaneously defining 'policy' in the frame of a modern state (see *ibid.*). With the shift of the conceptual horizon of 'state' and 'politics', Weber's 'policy'<sup>4</sup> clearly refers to a definition of an operational line of the state.

Skinner affirms Weber's view that all political power requires some kind of legitimisation. He sees that the core of all ideologies consists of a vocabulary already normative within his society, a vocabulary which is capable of legitimating at the same time as describing. However, there are limits to their legitimating capacity, depending on how far they can be made acceptable in the prevailing context. Therefore Skinner emphasises the primacy of political life and an asymmetry of politics in the study in *The Foundations*, although he sees the ideologies and the ideas of the philosophers and political thinkers as having a most significant role in political life and thought.

---

<sup>4</sup> The term 'Policy' was known in the English language already in the early 14<sup>th</sup> century, then referring to subjective and intentional politics. After the shift of politics to the horizon in the activity of 'Policy', it included orientation to future – a line whereby the justification, effectiveness and results of a political line could be estimated (Palonen, 2003: 476).

However, to change the distribution of power-shares is the constitutive moment of politics-as-activity. For Skinner, just as for Weber, the state is not a value, but a condition. For Weber it is a condition and an instrument which offers a possibility (chance) to increase the power of a nation. For Skinner it is a condition for politics and a politically acting society. Skinner presents four different preconditions for speaking of a state:

- that the sphere of politics should be envisaged as a distinct branch of moral philosophy, a branch concerned with the art of government (Skinner, 1978a II: 349);
- that the independence of each *regnum* or *civitas* from any external and superior power should be vindicated and assured;
- that the supreme authority within each independent *regnum* should be recognised as having no rivals within its own territories as law-making power and an object of allegiance (*ibid.*: 351);
- that political society is held to exist solely for political purposes (*ibid.*: 352).

Here Skinner perceives autonomy, sovereignty, monopoly and secularity as indispensable requirements that should be fulfilled if we are to speak of a political unit of state. In *The State* he adds to this list the independence of the state from the rulers and the ruled. When we take into consideration the position of the citizen, Skinner's view is significant. With Weber he shares a similar perspective on the formation of the state as well as an acquisition of the value of political action of the citizen. What differs is that Skinner stresses the citizens' ability to increase their freedom (to prevent ol-

igarchy of the governing class) through political participation (Palonen, 2003: 84, 85, 95, 98; see also Skinner 1989c).

From the perspective described above, an initial (still theoretical) security policy of the modern state can be defined as follows: The claims to statehood are claims to rule in a certain area, and therefore to resist by force the aspirations of anyone else to rule in the same area. All governmental preparations and means, especially military power, used to assert these claims and resist counter claims, are referred to as 'national defence'. The apparent maintenance of this dominance and ability to resist other threats is called 'national security', which in turn is the result of the 'security policy'.

According to discourse theory, the initial security discourse will be formed with the addition of the essential principles of the state. State citizenship is voluntary and is based on nationality and acceptance of the fundamental law of the state, and this relationship will crucially legitimate rights and responsibilities of both state and citizen. The findings of Skinner's conceptual studies offer objectives and qualities required for statehood, which the state has to maintain and defend: its own territory, government and society, independent law making and the citizens' freedom of political life. The essential condition for state order is the principle of three separate actors, citizen, ruler and the state. Citizens and rulers have to be loyal to the state, which in turn they own together.

Hereby we can conclude that, when speaking about security discourse, we can assume that it contains all the essential preconditions, values and objectives related to protection and defence. Furthermore, it contains the normative and

structural contexts that have been created parallel with the idea of the state under the term security, as well as the arguments that are regenerating it, and the way discourse is defined according to this mode of speaking and legislation.

### **National Security Discourse in Mainland Europe**

We know already that nationalism and other ideologies imply forms and still continuing consequences of anarchy between states and political groups, which will repeatedly demand new solutions to maintain peace. After WWI, it became even more obvious that nations are never alone with their security policy, and their security is always dependent on other countries, which all have their own particular national security solution. The search for the best security system produced the League of Nations, based on the main idea of Immanuel Kant (1989 [1795]). It is his view that the war between democratic countries is impossible, and thus the best solution could be an integration of countries with a unified legal order and democracy.

The utopian idea of the LN wasn't supported with sufficient political and military power. After WWII, three main security solutions have been generated in the last century: balance of power between Nato and the Warsaw Pact using the idea of military alliance, integration in the EU, and collective security such as the UN and OSCE.<sup>5</sup> They are regarded as solutions which are the main sources for policy making by offering additional

---

<sup>5</sup> Nato (North Atlantic Treaty Organization), EU (European Union), UN (United Nations), OSCE (The Organization for Security and Co-operation in Europe).



political and military power for national security.

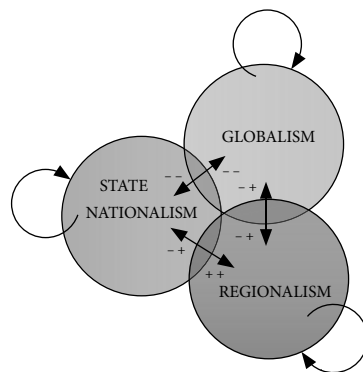
During the Cold War the concept of security has been in motion and gradually expanded to contain individual, social, economic and environmental security aspects (see e.g. Patomäki, 2008). With the effective development of the UN the national security discourse also adopted principles of joint responsibility for human rights (Luoto, 1997: 73-79). Due to wide participation and co-operation within collective UN security organisations and institutes, and, in connection with this, the development of the EU with the purpose to promote *security through integration*, European security seemed to be theoretically on firm ground. The adoption process of shared identification and interdependence had a promising development (in terms of positive impact on national security as well), which has acquired a widening substratum after the Cold War era (Penttilä, 1991).

In terms of socio-political, environmental and economic welfare and harmony of social life, the European Union has become, or at least strives to become, a new innovative governmental solution

which offers to member states a possibility to control the phenomena of globalism and regionalism (Hakovirta, 2002: 50, 131). Harto Hakovirta (2002) defines elementary tendencies of the world order to be nationalism, regionalism and globalism, which are contesting the hegemony at the cost of each other. The motives of regionalism can be seen in the need of involved states to benefit of wider marketing areas and of co-operation with international political organisations and corporations. Ideal globalism is targeting a system where the politics of the actors involved is based not on national or regional argumentation or interest, but on the common interests of humankind. Although these tendencies are traditionally perceived to function as alternatives to each other, they can also be seen as constantly affecting each other through different mutual tensions, as well as on the basis of their own functional mechanisms (Picture 1).

In this perspective, unity or unionism can be seen as a fourth alternative, in addition to regionalism, globalism and nationalism, which offers to the nation state a forum to respond and con-

**Picture 1.** Elementary Tendencies of the World Order (Adapted from Harto Hakovirta, 2002).



trol the influence of globalism, and to act globally on appropriate levels. One could say that the EU as a *'polity'*, arena and forum for deliberative rhetoric enlarges the international rhetorical space, and thus also has a role in increasing security between these elements in terms of cultural understanding.

One would expect, from the viewpoint of citizens, the policy making of security politics to become more permeable and democratic, and, furthermore, the military approach to security policy to be challenged by a more democratic and participatory approach.

According to what has been described above, and to the text of the Treaty of the European Union,<sup>6</sup> the initial European security discourse contains the following aspects:

- The main policy aimed at establishing and maintaining security lies in increasing interdependence, shared identity, common responsibility and a common foreign and security policy with inspiring confidence.
- The Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950.
- Member states are responsible of their national security, and they have possibilities to realise it according to their tradition (within Nato or independently).

The EU will develop a common foreign and security policy, which will lead to a common defence policy. The mentioned objectives are as follows:

- to safeguard the common values, fundamental interests and independence of the Union;
- to strengthen the security of the Union and its Member States in all ways;
- to preserve peace and strengthen international security, in accordance with the principles of the United Nations Charter;
- to promote international co-operation;
- to develop and consolidate democracy and the rule of law, and respect for human rights.<sup>7</sup>

According to what has been announced in the Treaty, it is possible to define European security policy as being based on the effects of integration, realised by independent territorial defence of member states with commitments to collective regulations of the UN. This clearly contains the characteristics and principles of initial security policy of the modern state, as well as that which the EU has adopted during its social-political development. Here it is notable that human rights, international law and the UN are the fundamental bases for activity concerning domestic and foreign policies.

From the citizen's viewpoint, these main principles are in accordance with unionism and they are mainly aligned to strengthen his political freedom and his position within the state. Provided, of course, that it is included in the objectives of initial national security that the common values and fundamental interests are only the matters already defined in the Treaty.

<sup>6</sup> <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/>.

<sup>7</sup> The Treaty of the European Union, Maastricht 7. 2. 1992.

## Challenges for Security Discourse

The future efforts to maintain the European security discourse described in EU documents, and the expectation it contains according to the traditions of the initial security discourse, will be faced with new challenges and pressures of international politics, which could affect fundamentally the principles and objectives it initially contained. Simultaneously this alternative progress will also challenge the national security policy of the member states.

We can locate these pressures as being consequences of several phenomena which partly emerged from the progress of social and economic political development, and partly as answers to the questions opened by the ending Cold War process and case nine-eleven in USA. The phenomena described below are based on constructive studies and are argued to form a new security logic (Ratitasalo, 2008: 249).

### *1. Security discourse seems to develop more towards value-based principles.*

Western states were faced with a predicament: how to conceptualise the emerging post-Cold War era security landscape? In addition to that, how to maintain and develop the armed forces of Nato and for what purposes? The answer to these questions was the reformation of Nato from a military alliance into a collective defence organisation with the purpose of crisis management. At the same time, the EU decided to abolish the WEU and to develop its security discourse with Nato (*ibid.*: 77).

Javier Solana described this relationship as follows: “The strategic partnership established between the European Union and NATO in crisis management

is founded on shared values and on the indivisibility of the security dimension in the 21<sup>st</sup> century. Whereas NATO remains the foundation of the collective defence of its members, the European Security and Defence Policy (ESDP) has added to the range of instruments already at the EU’s disposal the capacity to conduct crisis-management operations independently.

NATO and the EU reaffirm their determination to strengthen their capabilities: for NATO, reserving a stronger role for Europe will take the form of increased vitality, specifically in the field of crisis management.”<sup>8</sup>

Despite the rhetorical turn of using in this mode of speaking the concept of ‘collective’, (in the same strain as already legitimated when speaking about the UN or OSCE), it is widely accepted that Nato still is a military alliance, in which the US has a great influence (Forsberg, 2002: 74). For instance, Nato as a military alliance still has an inter-group guarantee of safety (article 5), common tasks, threats and enemies.

### *2. The significance of the traditional collective security organisations (UN and OSCE) seems to be diminishing.*

A strong will to preserve Nato, and the tendency to expand it to new participants and tasks, have led to the perception that the UN and OSCE are old-fashioned, slow and powerless in the face of new threats. The US and Nato are of the view that they represent the values of the UN and OSCE, and thus that they need not be subcontractors to the UN, but independent actors. The UN would then be

<sup>8</sup> EU-NATO co-operation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33243.htm>. See also Lagerstam, 2004: 211.

in charge of moral legalisation and civil crisis management with encouragement of human rights. This arrangement has been indicated and demonstrated by the cases of Kosovo, Afghanistan and Iraq. Several UN member states have adopted this practise, and the prestige of the UN threatens to collapse (*ibid.*).

3. *New technology and concepts of warfare are stressing the role of the states and their right to interpret independently the UN rules.*

Under US guidance, the notion of high-tech expeditionary operations was developed to guide the transformation of armed forces in order to cope with new threats in the uncertain post-Cold War era. Concepts such as “the revolution of military affairs”, “network-centric warfare”, “military crisis management”, and “new wars”, such as war against terrorism and asymmetric war without any frontiers, have characterised the reading of the contemporary nature of war and required the states’ rapid response capabilities. Furthermore, this and the increasing overcost of armament are requiring a deepening co-operation and military alliance (Raitasalo, 2008: 249).

4. *Security discourse seems to develop towards interest-oriented and preventive principles of security policy.*

The need to secure and defend the vital interest of the states (globally or regionally) is mentioned in the latest doctrines of most countries. The vital interests are articulated as a way of living and, accordingly, democracy, freedom, energy and raw material supply, free trading and movement of citizens. The new doctrine of preventive defence, together with point two (above), have made it possible for states to use military power in the name of human rights, democra-

cy, peacekeeping, crisis management or fighting against terrorism. In combination with the tendency to interpret independently, without consulting the UN, this could lead to widening use of military power as a tool for politics.

These phenomena are indicating that military alliances and activities more often than not have political-value-based ambitions to define more or less hegemonic codes to interpret reality and a universal ethic. These characteristics of the changing security environment, together with the integration progress of the EU and Nato, are no doubt the most influential factors for member states concerning foreign and security policy. Due to a deepening connection with the EU and Nato, the member countries will be connected more closely to world politics as well.

This kind of possible development is stressing the significance of the state actor and the state interest. This stressing is getting citizens in a position where their only role is to support decisions and give their contribution in terms of human and monetary resources. On the other hand, this kind of development can be seen to lead towards a new kind of nationalism.

Debate concerning common European security policy, crisis management and Nato membership has been enlivened especially among the EU-countries which have a policy of neutrality.<sup>9</sup> In order to find out how citizens perceive their position, how they react and respond to changes concerning these topics, and on what kind of arguments public opinion possibly rests, let us now study as an example case the security discourse of Finland.

<sup>9</sup> Austria, Finland, Ireland, Sweden and Malta.

## Security Discourse of Finland

As the people of Finland got their form of political unit, the development of its political and economic life was dependent on the governing body and “guarantee of safety” offered first by Sweden and later by Russia.<sup>10</sup> Finland gained its independence in 1917 as a bi-product of the Russian Revolution. A bloody civil war followed in 1918 between Reds and Whites, ending with the victory of the White forces. After WWII, Finland was in a situation where restriction and tight control were set as part of plans to set up a national defence system of Finland. Until the end of 1980, the Finnish security policy was lead autocratically<sup>11</sup> by the president, and the main aim was to stay neutral between the two superpowers (despite of the Finnish – Soviet FCMA treaty).<sup>12</sup> This was realised by achieving and maintaining a military ability of defence forces able to ensure that neither of the two superpowers or anybody else could use the Finnish territory for military purposes. Finland’s security policy was described by Kekkonen as neutral and resting on four pillars: 1) it is recognised by foreign powers; 2) the foreign powers have confidence in it; 3) it has the backing of the Finnish people; and 4) there exist in Finland a readiness

and capability to repel violations of neutrality (Penttilä, 1991).

Because of its very sensitive situation as an independent state between two superpowers, security policies were made in cabinets in secrecy. President Kekkonen proclaimed that the citizens had no maturity required to think these things through. Therefore, and in order to maintain a consistent outlook and external face of the state, he called upon the citizens, officials and politicians not to interfere in public sphere matters (*ibid.*). In this respect, the security policy of Finland was a very classical one until the beginning of 1990s. Accordingly, it is quite natural that people could not recognise or perceive security policy as part of political life. They could not imagine that there could be room for alternatives or changes in security policy than technical matters and in the theory of Art of warfare.

The support to defence forces and the willingness to defend the fatherland under any given circumstances were on a very high level during this period and up to the present. According to polls, people clearly ascribed ever greater value to their independence. Acceptance of soldiers was also appraised as a profession and as a hegemonic concept, bound to their crucial role of maintaining and preserving independence during WWII, which was the event that completed the unification of the nation (no doubt the general national service greatly influenced this phenomenon). Some politicians were even worried about the impact of this phenomenon during the process of joining the EU. Public debate concerning security policy during the long term of Kekkonen was slight, and it did not liven up until the beginning of the 1990s. Just a handful of academic

<sup>10</sup> Finland was subordinate to Sweden (1200-1808) and to Russia (1809-1917) (Liikanen, 2003).

<sup>11</sup> There was a Parliamentary Defence Committee operating since 1969, and its agenda included technical aims, but it still allowed politicians to gain more experience concerning security.

<sup>12</sup> FCMA (Finnish – Soviet treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance 1948-1992.)

studies were published at the end of the 1980s (*ibid.*).

After the Cold War, the international situation changed, and the tension between the superpowers, which had set tight demands for security policy, no longer exists. Finland joined the EU in 1995, and this was largely supported by people via plebiscite. According to polls, the main reason for the positive opinion was security in a comprehensive sense.<sup>13</sup> The idea of *security through integration* in terms of interaction and interdependence was largely accepted because Finland was already adopted an active foreign policy, which contained similar elements.

During this development towards integration, it became most obvious that the interest in security policy grew enormously. Not due to lack of security, and not only because it was now possible to express one's opinion. As regards politicians, the latter reason was true, because it also offered a new forum to promote political interest of their own. Security politics could be seen as part of building up the EU-Finland identity and western-oriented policy, and for decades this had been the guiding line of the political elite.<sup>14</sup>

As regards the citizens, the EU-joining process, with the debates it contained, opened their eyes to the fact that they have a role and political influence concerning foreign and security policy. For changes in security matters and state order to be made, the people's acceptance was required. This awareness was a consequence of the public politi-

cal struggle during the joining process. Two of the three biggest political parties in Finland – the Central Party (Keskusta) and SDP – included in their political program the statement guaranteeing that they would not allow any significant changes of foreign and security policies against the will of the people. The Conservative Party (Kokoomus) proclaimed that people don't have sufficient maturity in these matters, that the government should assume the responsibility of the leader, and that the parliament would decide.<sup>15</sup> This refers mainly to the nationalist view of Weber. The requirement of the citizens' acceptance of changes in the security line was later on announced also in all three Security and Defence Policy Reports by the government, which outline (after acceptance by the parliament) the policy of the state.<sup>16</sup>

This episode was an important stimulus for public debate, because there were open questions, and there still are, concerning common security policy of the EU, participation forms in crisis management, and the issue of Nato. Now political parties and the security political elite need to inform, shape and affect public opinion.

A somewhat surprising phenomenon is the fact that ordinary people hardly participate in public debates and writings even after the opening process of security politics. Still, Finland has a long history of mapping out public opinion with regular polls. According to polls made during the 1990s, citizens seem to be unwilling to change neutrality into military alliance even now when it is possible to do it with the EU, or Nato, or

<sup>13</sup> EVA, 1995. Poll concerning the effects of EU membership.

<sup>14</sup> See Forsberg, 2002; *Nato book*, pp. 264-280.

<sup>15</sup> Party programs of political parties.

<sup>16</sup> Security and Defence Policy Report of the Government, 1996, 2000, 2004.

both. The support for Nato-membership collapsed to its lowest point after the Kosovo war in 1999. This also was surprising to the security elite, which expected that this event would finally make clear that Nato was the organisation which would strengthen Finnish defence.<sup>17</sup> This public opinion was supported by the polls directed at soldiers. There was great support for traditional peacekeeping operations with the mandate of the UN, but opinions regarding operations with the new status of crisis management and the issue of Nato membership were divided.<sup>18</sup>

The interpretation of the security political elite was that the principles of crisis management and the New Nato were not familiar enough to citizens, that more information would have to be provided concerning these things, and that, on the other hand, the security architecture was too complicated for them. In the period of 1991-1998 several publications were issued and the public security debate was given a lot of space in the media. Indeed, some of the researchers argued that people are not stupid, that they are able to understand the core things of security, and are carrying with responsibility the values of the fatherland. Still it became obvious that there were many difficulties connected with equalising the vocabulary and political understanding between common citizens and non-governmental organisations (NGO) with the text made by the authorities or politicians involved

with security. One reason is, obviously, that the discourse of security policy contains canonical and liturgical sentences, vocabulary and statements developed in the sphere of past consensus of the policy, and, secondly, that it also contains new elements, terms and concepts, which have developed rapidly with the enlargement of new security concepts.

The objective elements in Finland's security discourse can be seen to take shape with the main concepts, in which content and meanings are the targets of political activity. The main concept, and the common denominator for the rest of the concepts in this field of research, is the concept of 'state', and, together with it (used synonymously but in non-political way in public speech acts), the concept of 'fatherland'.

Within these borders, shaped by the main concepts, there exists a group of concepts and other elements which are articulated in the public sphere, with some function or value in relation to the concepts of 'state' and/or 'fatherland'. As an example of this we can mention 'defence of the state', which in many official texts in Finland is called 'defence of the fatherland'. For instance, the constitutional law of Finland, 127§, states that every 'citizen' of the state of Finland has the responsibility to participate 'in the defence of the fatherland' or to assist in its defence as stipulated by the laws. In other words, the concept of 'soldier' is very close to every citizen (male majority) and that is why the soldier's oath (that every male is supposed to take), which is directed to fatherland and constitutional law and the values it contains, such as republic, democracy, equality and justness, has been highly respected. This distinction between state and fatherland could be the one significant

<sup>17</sup> Alpo Rusi: "Finnish security policy and the motion of security environment of Europe". Lecture held on 24. 10. 2000 at Paasikiviseura.

<sup>18</sup> Polls carried out by the author in 1998 and 2000.

horizon for interpreting the opinion of the people considering security.

According to Clausewitz, the essential aspect in creating security is to define the threat that security activities should neutralise or prevent, and, in so doing, to produce the convincing material and linguistic description/story/illusion of safety within the state-controlled discourse named 'security policy'. To define the 'threat' can thus be seen as the essential process of the security policy.

The main concepts mentioned above are tightly bound together, and none of them can be changed without affecting the meaning of the others. One can consider as empty signifier the concept of 'threat'. In this role it is, in fact, the most tempting objective in discourse, either to be overloaded (stressing security risks) or underloaded (underestimating risks or defining other risks) with meanings. 'Security' can be seen as a 'floating signifier' or a 'contested signifier'. In this role political actors and camps can be seen as competitors, which will reach the position of main security expert. On the other hand, both can be perceived in the public sphere of society as a holding point for cohesion of different coalitions, and thus they would have a role in the exercise of power according to the theory of securitisation of Ole Wæver (1995). Herein, political activity will either be promoted by securitization (for example, by arguing that because of the stabilising aim of a society it is a necessity to act like that...), or they will be prevented or suppressed by unsecuritization (for example, by arguing that stabilisation of a society requires coercive means or the grounding of some activity). E. Palonen (2006) has pointed out that empty signifiers (things, thoughts or persons) are only 'tendentally empty,'

and this is the case with 'security' in this discourse. 'Security' is a signifier which has a strong status as a basic need, but can easily be loaded with quite opposite arguments and meanings. Security-need and security-deficiency both depend on the existing or the most possible and significant threats. For the same reason, 'threat' has the same kind of status as the empty signifier 'security'.

Three former Security and Defence Policy Reports of the Cabinet, and the Government Agreement in 2007, direct our attention to the questions of alliance and independent defence policy.<sup>19</sup> On the basis of these debates and articulations one can observe that two opposite camps have been formed, which represent their own policy lines. Between these two camps there exists, as a speciality of Finnish political debates, a broad camp of people who publicly represent the opinion of neutrality. People in the 'Neutral' camp refuse to tell their straight opinion, but they are ready to take part in debates and mould the discourse, and thus they are involved in creating consensus concerning questions mentioned above. The opinion of this camp is a target for indoctrination, which will then be expressed via polls.

The first camp could be named the 'Allied'. In their opinion, it will be for the benefit of the national defence of Finland, if Finland was allied with the international western security organisations, with which Finland shares common values. Secondly, they believe that it is crucial for the national defence to participate in international crisis management with emergency troops in equal measure as other member countries of the alliance. The main claim of the 'Allied'

---

<sup>19</sup> The 2007 convention of the Cabinet.



camp is that Finland should join Nato because it would strengthen Finland's security and yield a more notable international status.

The second camp could be named the 'Non-aligned'. They are of the opinion that Finland should not ally with anybody, although international co-operation in some degree is considered appropriate, and in that way doors would just be kept open for various possibilities. Secondly, they are, much more than the 'Allied', of the opinion that when they are speaking about security policy, they mean it in a wide mode that covers all threats, including climate change. The main focus concerning military dimensions and activity of national defence should, in their opinion, remain within the borders of their own country. On one level of this reasoning, they don't find it economically possible for Finland to take care of all the aims presented in the opposite camp.

Concerning these claims, the 'Neutral' camp includes both those who as yet have not or never will define their attitudes and opinions, and those who actually already are defenders of the claims of one of the camps, but who, for the time being, have their reasons (e.g. officials, traders, position-seekers) for staying in the neutral zone of the public sphere. In a way, the 'Neutral' camp also offers protection from rhetorical counter-attacks, and this, in turn, opens up possibilities for more free backstage activity.

As the formulation of security discourse in the Finnish context depends on the opinion of the majority of the people, the public opinion is a significant part of the discourse, especially in respect of the matters related to constitutional law. Thus changes in security discourse depend on national logic, po-

litical mode of speaking/speech and the vocabulary in use at the time, as well as on the horizon of concepts and the playing field offered by a larger political context. For example, how much they are appraising sovereignty and independence of the state in proportion to possibilities to increase and have more influence on the international political and economic field.

Ever since the beginning of its membership, Finland as a state activator has made an active contribution to the development of the Union's Common Foreign and Security Policy. It is committed to continued participation in the implementation of this policy. For this purpose it has adapted its Nato-based infrastructure and participated two rapid response units operation. It should be remembered, however, that Finland and Sweden have always underlined the link between civilian and military management. This refers to a situation where Finland is participating, and in addition to this, it is taking responsibility for its own territorial national defence, while most countries in the EU leave this responsibility to Nato. The third responsibility for Finland is the PFP (Partnership for Peace)-activity with Nato, which is alleged to provide Finland with such possibilities in maintaining technological levels as to co-operate with other Nato-based crisis management organisations, and in addition this opens up the option for Finland to join Nato. According to the main claims of the 'Allied' camp, it is said to be advantageous to join Nato and benefit from the co-operation.

Constructive studies have pointed out that one significant reason is really the need to have the possibility of assuring and affirming effectively the defence capability of the security system of Fin-

land. There is a logic which is following the warfare discourse. In the era of military crisis management discourse and developing high technology warfare, the participation in peacekeeping doesn't affirm anyone anymore. In order to be believable today one has to participate in every event and operation that the EU and Nato find necessary and are carrying out (Raitasalo, 2008: 249-250).

To the same extent, the 'Non-aligned' camp finds the idea of concentrating military resources to crisis management abroad to be conflicting with the fact that, at the same time, the 'national defence', which aims to defend the Fatherland, suffers from lack of adequate resources. In addition, the 'Non-aligned' camp has questioned the tendency itself, which is justified by international experience with crisis management. One question is: Does this development strengthen national security in the long run in terms of getting involved in increasing antithesis in situations when Finland defines threats and values differently? Perhaps the change in the nature and scale of crises to which the European Union will respond, and for which purpose it is targeting the common globally working crisis management army, will cause more violence and hate towards the EU and the member states. Another question, proposed for discussion, (Kiljunen, 2006) is the following: Is it reasonable to submit one's independence and sovereignty to someone who does not have the same view on the responsibility for the future of the nation and the national values?

According to polls carried out in 2007 and 2008, it is possible to conclude that public support to alliance is poor, and that crisis management without the mandate of the UN will get no accept-

ance. The acceptance and support for national defence are very strong, but the principle to defend the vital interest and values abroad will get little if any support. One example of this is the dispute between the labour-organization of officers and the state concerning the terms of agreement for working abroad, with the consequence that the Union of Officers decided to boycott these work tasks until they get an acceptable agreement. The main reasons were many – compensations and insurance related questions – but this, by extension of the debate, made it visible and clear that there were differences in opinions and definitions concerning the terms 'National defence' and 'Patriotism'. Both terms are used in legislation as arguments, and are bound to the obligation of defending the fatherland.

An obvious sign of the trend opposite to the official plan is the fact that the government has increasing difficulties in recruiting officers for abroad service concerning crisis management. The lowering trend in willingness is apparent in the attitude of the young. According to polls, only 20% of the youngest group of officers supports Nato-membership, while, on the other hand, about 60% of the oldest group supports it. Nearly the same relation in figures applies to attitudes towards military action in crisis management.

### Conclusion

One can perceive the deepening integration of the European security system as a logical continuity of the Security and Defence Policy. The current valid policy is supported by the citizens, but there is an obvious antithesis between the plans and suggestions of the security political elite and the public opin-

ion. By means of polls it is possible to locate matters which affect the formation of opinions. The loyalty of the citizens is directed to and bound with the concept of fatherland. Secondly, the adaptation to the wide concept of security stresses other threats more than military ones. The strong tradition and support of national defence and respect towards the position of the UN seem to be imperative just now.

According to this study, there are three findings that can be described from the perspective of a citizen of militarily independent state. The ongoing and variable development concerning security policy of EU is confusing citizens. Security discourses of some member states seem to have objectionable ends larger than the original fundamental idea of EU, which is understood to be stabilisa-

tion of the political life in Euro-Atlantic area after WWII and Cold War by promoting security through integration of social and economic life and UN.

Debates concerning security policy of the member state also seems to be motivated more by the purpose and political benefits of the state than of the citizens. At present the citizens feel that it is not acceptable to give away to anybody more sovereignty of the state, in terms of military power, besides what is already mandated to the UN. It becomes apparent also that the citizens have an opposite opinion to that of the elite regarding the initial purposes of security politics, and this distinction has often become more visible and significant in the debates in such a way, which indicates that in time it is likely to affect the future development of security policy.

## REFERENCES

- Clausewitz, Carl von. 2002: *Sodankäynnistä (On warfare)*. Ed. by Pickert, Wolfgang and Ritter, Wilhelm. Fält&Hässler, Smedjebacken. Transl. by Eskelinen, Heikki.
- Derrida, Jacques. 1971: *Signature, Event, and Context*. Internet publication (2007). Source: <http://www.hydra.umn.edu/derrida/sec.html>.
- Forsberg, Tuomas. 2002: NATO-KIRJA (NATO-BOOK). Gummerus oy, Jyväskylä.
- Foucault, Michel. 1972: *The Archaeology of knowledge*. London: Routledge.
- EU-NATO co-operation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33243.htm> (11.1.2008)
- Hacker, P. M. S. 2000 [1997]: *Wittgenstein. Ihmisluonnosta*. Helsinki: Otava.
- Hakovirta, Harto. 2002: *Maailmanpolitiikka. Teoria ja todellisuus (World politics)*, pp. 50-55.
- Howarth, D., Norval, A., Stavrakakis, Y. 2000: *Discourse Theory and Political Analysis*, Manchester: Manchester University Press.
- Howarth, David. 2004: *Discourse Theory in European Politics*. London: Palgrave Macmillan, pp. 318-319

- Howarth, David. 2004: *Applying discourse theory: The Method of articulation*. In: D. Howarth & J. Torfing (eds.), *Discourse Theory in European Politics*, London: Palgrave Macmillan.
- Laclau, Ernesto and Mouffe, Chantal. 1985: *Hegemony and Socialist Strategy*. London: Verso, pp. 8-9.
- Laclau, Ernesto. 2004: *Universalism, Particularism and the Question of Identity*. In: D. Howarth & J. Torfing (eds.), *Discourse Theory in European Politics*, London: Palgrave Macmillan.
- Laclau, Ernesto. 2005: *On populist reason*. London: Verso.
- Lagerstam, Kaarle. 2004: *Naton muutos*. (*The Change of NATO*).
- Liikanen, Ilkka. 2003: *Kansa*. (People). In: Palonen et al. (2003) *Käsitteet liikkeessä* (*Concepts In Motion*). Vastapaino, Tampere, pp. 257-208.
- Kant, Immanuel. 1989: *Ikuisen rauhaan: Valtio-oikeudellinen tutkielma* (*Zum Ewigen Frieden: Ein philosophischer Entwurf, 1795*). Transl. by Jaakko Tuomikoski.
- Kiljunen, Kimmo. 2006: Security policy and neutrality. Internet publication source: <http://www2.eduskunta.fi/fakta/edustaja/464/liittoutumattomuus.htm>.
- Luoto, Jari. 1997: *Ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet* (*Foreign policy and human rights*). University Press Finland.
- Moisio, Sami. 2007: *Valtiomuutoksen tuottaminen Suomessa* (*Generating change in the state in Finland*) (229-247). Article in *Politics -journal* (Politiikka) Publ. by Finnish Political Science Association.
- Palonen, Emilia. 2007: *The Rhetoric of Skinner and Laclau: Critical Approaches to Politics*. University of Helsinki.
- Palonen, Emilia. 2007a: *Diskurssiteoriaa ja radikaalia demokratiaa*. (*On discourse theory and radical democracy*). University of Helsinki.
- Palonen, Kari. 1994: *Politics, Rhetoric and Conceptual History. Studies on modern languages of political theory*. Jyväskylä.
- Palonen, Kari. 1996: *Retorinen käänne poliittisen ajattelun tutkimuksessa*. (*Rhetoric turn in the study of political thought*). Tampere: Vastapaino.
- Palonen, Kari 2003: 476; *Politiikka* (*Politics*). In: Palonen et al., *Käsitteet liikkeessä* (*Concepts In Motion*). Vastapaino, Tampere.
- Palonen, Kari. 2003: *Quentin Skinner: History, Politics, Rhetoric*. Cambridge: Polity.
- Patomäki, Heikki. 2008: *The Political Economy of Global Security*. War, Future Crises and Changes in Global Governance. Routledge.
- Penttilä, Risto E. J. 1991: *Finland's Search for Security through Defence*. Macmillan Academic and Professional LTD Houndsmills, Basingstoke, Hampshire RG21 2XS and London.
- Raitasalo, Jyri. 2008: *Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus* (Changing environment of security and the defence of Finland). National Defence University of Finland. Department of Strategic and Defence Studies. Series1:Strategic Research No 23.
- Skinner, Quentin. 1978a: *The Foundations of Modern Political Thoughts*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Suoninen, Eero (1993); *Kielen käytön vaihtelevuuden analysoiminen*. In: Arja Jokinen & Kirsi Juhila & Eero

- Suoninen: Diskurssianalyysin aakko-  
set. Tampere: Vastapaino, pp. 48-74.
- Visuri, Pekka. 2004: *Puolustuspolitiikan perusteet (Criteria for defence policy)*, Article, *Sotilasaikakauslehti* 1/2004.
- Wæver, Ole. 1995: *Securitization and Desecuritization*. In: Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security*. New York: Columbia University Press.
- Weber, Max. 1895: *The Nation State and Economic Policy*. In: Lassman, Peter and Speirs, Ronald (1994), *Weber, Political writings*. Cambridge: University Press.
- Weber, Max. 1904: Die 'Objektivität' sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. In: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre* (1973), Tübingen: Mohr.
- Weber, Max. 1917: *Suffrage and Democracy in Germany*. In: Lassman, Peter and Speirs, Ronald (1994), *Weber, Political writings*. Cambridge: Univ. Press.
- Weber, Max. 1919: *The Profession and Vocation of Politics (Politik als Beruf)*. In: Lassman, Peter and Speirs, Ronald (1994), *Weber, Political writings*. Cambridge: University Press.

### **Formuliranje politike u promjenjivim uvjetima vlasti: kako izučavati sigurnosnu politiku tijekom njezina formuliranja**

**SAŽETAK** Cilj je ovoga rada razmatranje kreiranja sigurnosne politike Europske Unije – konteksta u kojem će se diskurs o nacionalnoj sigurnosti sve više suočavati s potrebama i zahtjevima koji će se morati stopiti s novom vrstom diskursa o sigurnosti i sigurnosne politike kontinentalne Europe. Zauzimajući stajalište građanina moderne nacionalne države, u ovom se radu nastoji otvoriti pitanje kako su u tom procesu pozicionirani građani i njihove vrijednosti u odnosu na modernu državu i njezinu sigurnosnu politiku. Konkretno, razmatra se kako dva navedena pojma poprimaju određeni novi smisao. U ovom se radu tvrdi da se novi europski diskurs o sigurnosti, koji je još uvijek u fazi oblikovanja, te vrijednosti za koje se tvrdi da ih obuhvaća, građanima čini nekoherentnim, te se čini da obuhvaća sporne ciljeve koji premašuju okvire izvorne ideje prikladne sigurnosne integracije. Drugo, čini se da trend koji se tiče nacionalne sigurnosne politike u procesu integracije dovodi do arhitekture u kojoj kreiranje politike više potiču ciljevi i političke koristi države nego građana.

**KLJUČNE RIJEČI** politika sigurnosti, politika nacionalne sigurnosti, politika nacionalne sigurnosti u Finskoj, europski sigurnosni diskurs, NATO



# ABORIGINAL PARTICIPATION IN CANADIAN HYDROELECTRIC DEVELOPMENT: POLITICAL ECONOMY AND PUBLIC POLICY

**Mitja Durnik**

*PhD student,  
Faculty of Social Sciences  
University of Ljubljana*

Review article

Received: September 2008

**Summary** Cooperation in planning activities between governments, provincial hydroelectric Crown Corporations, and aboriginal peoples is a well-known trend in current Canadian hydroelectric development. Cases from Canadian economic history teach us that native communities were excluded from participation in hydroelectric development, even when their life was largely changed due to its negative effects. New forms of public debate assure the aboriginal peoples new opportunities for participation, but at the same time, as many critics note, they easily become instruments of control in the hands of the government. Our research is oriented towards comparing different stages of hydroelectric development in terms of aboriginal participation, and we will try to show why modern practices of deliberative democracy are (or maybe why they are not) different than before.

**Keywords** participation, power, empowerment, hydroelectric development, resource/environmental policy, aboriginal peoples, public policy, Canada

## 1. Introduction

The tendency to perceive the aboriginal peoples<sup>1</sup> as entities that are completely distinct and separate from non-

aboriginal population has led some political economists to deduce that it could be possible to develop autonomous and self-sufficient aboriginal economies and political systems. Many scholars tried to

---

<sup>1</sup> *Indians* form the most heterogeneous group of all the categories, with a wide range of separate languages and cultures across Canada. The term is derived from Christopher Columbus' mistaken belief that he reached India. The Indian Act separated Indians in terms of legal distinction – to some of them the document gave a status recognized by

---

federal government, while the rest are called “non-status” Indians. The *Inuit* of the Canadian Arctic have a separate origin and history, representing a later migration to Canada. They are closely related to the native populations of Alaska and Greenland. It is a relatively homogenous group with a common origin and a single language across the entire Ca-

explain this “separation”, documenting what has been referred to as the “domestic mode of production”, “mixed economy” or “dual economy” in native communities. Usher (1976; 1992) denies the separateness of the two different economic worlds and highlights that in the North there are two modes of production: a “domestic” and a “capitalist” one; “the capitalist mode has been superimposed on the pre-existing domestic mode, but the latter survives in modified form. The two coexist not as isolated, unconnected enclaves, but rather as interrelated parts of a larger social formation, that of industrial capitalism on the frontier”. Usher concludes that, even though industrial capitalism is dominant, the domestic mode of production and the distinctive character of aboriginal societies continue to reproduce themselves.

A similar story of integration of two different “economic worlds” could in some sense be brought in connection with the field of political participation and the concept of deliberative democracy. When, hypothetically, the aboriginal peoples are invited to participate in the hydroelectric development policy, they automatically accept the capitalist concept of modern development. Consequently, even though the democratic procedure of participation is ensured, they can participate only in the core of the “westernized” way of development,

---

nadian Arctic. The *Metis* emerged as a group during the fur trade era. They are descendants of male fur traders of French-Canadian origin and native women (particularly Cree), although it is generally accepted in academic circles that the term *Metis* can be used to refer to a combination of any aboriginal and European lineage (McMillan, 1995).

which has a different logic than the aboriginal economic system. If we follow Usher’s idea, the capitalist domination exists, but at the same time there also exists an internal operational logic of the modern aboriginal development.

The main purpose of the present paper is to show possibilities for aboriginal participation in the Canadian hydroelectric development policy.<sup>2</sup> “The fact is that we have to differentiate between aboriginal participation in economic development as active participants in economic/developmental activities and their participation in formulation of particular development policy.” Hessing and Howlett (1997: 9) point out that “policy-making in the *resource and environmental policy* is largely about the struggle between different societal actors attempting to establish, maintain, or increase their share of the material wealth created by human activity, wealth generated to a great extent by resource extraction and use”.

Generally speaking, the process of modern development of Canadian hydroelectricity cannot be exercised without cooperation with the aboriginal peoples. Many hydropower projects in Canada are built in areas inhabited mainly by natives – for this reason, governments must care about the future development of aboriginal communities. Many communities do not oppose the hydroelectric development, being aware that they might benefit from it (Fortin, 2001: 47). The Canadian Environmental Assessment Act (federal legislation requiring an environmental assessment

---

<sup>2</sup> According to Hessing and Howlett (1997), Canadian hydroelectric development is a determinant of environmental/resource policy, and will be presented in the core of it.



for any new hydroelectric projects) presupposes public participation in the development process (*ibid.*).<sup>3</sup>

Until now, some important steps towards collaboration between the aboriginal communities, hydro companies, and governments have been made, but one important question is still open: Does the collaboration of aboriginal peoples in the process of hydroelectric development really signify their next step in socioeconomic development, or does it, as many scholars point out, continue the common thread of what the dependency theory states.<sup>4</sup>

## 2. Theorizing Aboriginal Participation

### 2.1 Participation between Power and Empowerment

Many scholars who presuppose the participation of the public in modern development policies have dealt with the following important question: How is it possible to determine participation as *power* and participation as *empowerment* (as transformative potential)? This seems to be a crucial question, especially with regard to modern explanation of participation in public policies.

<sup>3</sup> In several provinces, environmental assessments for hydro projects are also required, and in many cases they also include public consultations.

<sup>4</sup> Dos Santos (1993: 194) points out that by dependence we mean “a situation in which the economy of certain countries is conditioned by the development and expansion of another economy to which the former is subjected”. The relation between two or more economies presupposes a form of dependence in which “some countries (the dominant ones) can expand and can be self-sustaining, while other countries (the dependent ones) can do this only as a reflection of that expansion”.

The conventional definition of participation treats power as a *commodity* which is largely concentrated in the hands of experts – in deliberative spaces it is dispersed in some way among the participants. Conversely, the poststructuralist approach perceives power as an *effect*: “... an action, behaviour, or imagination brought into being in a specific context as a result of the interplay of various communicative and material resources” (Kesby, 2007: 2815). The possessor of power is “simply better positioned” (*ibid.*) to successfully manipulate the resources. Producing constant effects requires a constant reproduction of resources.

Scholars usually make the distinction between empowerment<sup>5</sup> as a *process* and empowerment as an *outcome*. Those who use a transformative approach in this context, treat participation as an isolated concept, questioning “the way in which participation alone can be empowering without attention to outcomes” (Luttrell et al., 2007: 4). Sole attention to the process is more oriented towards a focus on organizational capacity-building or inclusion of previously excluded powerless groups. When attention is oriented mostly to outcomes, this “leads to a focus on economic enhancement and increasing access to economic resources” (*ibid.*).

Kesby (2007: 2823) notes that empowerment is best understood as “con-

<sup>5</sup> The empowerment concept has also been a subject of critique. Perhaps the most patent is that by Oliver de Sardan (1992), who pictures it as a populist approach. Friderich et al. (2003) state that the term has been widely used by organizations which assure that minimization of injustice, real structural change or redistribution of resources have not been carried out.

tinuous performance” (*ibid.*) – performance rather than idealized achievement. Participatory approaches open up participatory arenas and “within these arenas, local frameworks that normally position individuals are circumvented by the deployment of resources such as ‘free speech’, ‘peer equality’, ‘collaboration’, ‘facilitation’” (*ibid.*). Finally, participatory approaches have to ensure discussion on “controversial issues, mediation of issues, and the contribution of people whose voices would normally be marginalized” (*ibid.*).

## 2.2. Participation and Democracy:

### *Classical View and Deliberative Turn*

Debates about the degree of public involvement in the political process have been an important part of different forums, from classical Greek concepts of direct political participation to the current electoral practices. As Hessing and Howlett (1997: 106) point out, modern liberal practices of representative democracy “assume that the concerns of constituents will be relayed down the field of political action by elected representatives, assisted by lobbyists and media exposure, passed as appropriate legislation and enshrined in law”. The traditional approach to public participation presupposes an important role of citizens in the core of the electoral process.

Other approaches presuppose a more limited role of the public. An elitist approach, for example, assumes that *general public is apathetic and focuses on the electoral process, not on the policy process*. Modern democratic states more or less limit direct public involvement – the latter is, in a way, necessary, because “the increased scientific and bureaucratic complexity of much public policy-making has created a ‘knowledge gap’, sep-

arating the general public from a technocratic elite composed of activists and experts” (Hessing and Howlett, *ibid.*).

The classical theory of democracy that is common to Dahl, Eckstein, Schmitter and Sartori refers to a political method or set of institutional arrangements at the national level. Elections, as mentioned, are the most important determinant where the majority can take control over their leaders. Responsiveness of leaders to non-elite demands (or control over leaders) is largely assured through the sanction of loss of office. In some way, the decision of leaders can also be influenced by a group of people who make pressure during the inter-election period. Participation in the core of the classic democratic theory is perceived “... so far as the majority is concerned” (Pateman, 2007: 128), participation is “in the choice of decision makers (*ibid.*)”. The function of participation is largely protective – protection of the individual from arbitrary decisions by elected leaders and protection of the individual’s private interests (*ibid.*). As Pateman points out, the level of participation by the majority “should not rise much above the minimum necessary to keep the democratic method (electoral machinery) working” (*ibid.*).

Deliberative democracy (or discursive democracy) as a modern concept understands democracy and participation in the sense that the “public voice” in policy-making has to be the main indicator in determining the core of what is democratic. As Fung and Wright (2007) state, deliberation holds a transformative potential. In this sense, the redesign of democratic institutions is needed and some innovations have to be added, if a society wants to transform traditional institutions and attract public – es-

pecially affected public from its lowest levels (p. 157). Fung and Wright (2007: 169) propose the principles of empowered deliberative democracy: practical orientation, bottom up participation and deliberative solution generation. This means that the focus goes towards specific, narrower problems, and at the same time agents of policy action have to be aware of misleading from broader conflicts.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Deliberative democracy can be understood as one of political variants of participatory democracy. From a general perspective, it creates opportunities for political members of a group to make an understandable contribution to decision-making. There are other versions of participatory democracy: anticipatory democracy, consensus democracy, non-partisan democracy, grass-roots democracy, sociocracy.

Direct democracy can also be counted as one of political variants of participatory democracy. An abstract definition of **direct democracy** could state that “the population as a whole votes on the most important political decisions” (Budge, 2007: 194). Or, more practically, the body of adult citizens “vote directly on most of the matters on which, in representative democracies, the Parliament votes” (*ibid.*). In a way, direct democracy is opposite to representative democracy, which assures sovereignty of the people on the basis of elections. Deliberative democracy introduces both elements of direct and representative democracy (Guttman, 2004: 1-63).

The concept of **consociational democracy** is being developed by the well-known political theorist Arend Lijphart. This type of democratic governance presupposes that the representation of different groups is ensured, and it is often used as a “tool” of investigation in deeply divided societies for managing conflict. The main determinants of consociational democracy are government stability, power-sharing, avoidance of violence, survival of democracy. Lijphart (1977) identifies

There is “a strong tendency in deliberative democratic theory and practice, to treat deliberation as involving generic, individual citizens in dialogue about the common good” (von Lieres and Kahane 2007: 132). Some scholars express a critical stance towards the dynamics of political deliberation and state that this *process is mostly dependent on power relations*. In this sense, marginalized groups “are less likely to participate in deliberation and their perspectives are less likely to influence outcomes” (*ibid.*). The complex legacies of colonization have left the aboriginal peoples at the bottom in the context of wellbeing, economic status, education, housing quality, and health outcomes (*ibid.*).

### 2.3. Public Participation in Canadian Resource/Environmental Policy: Trends over Time

Debora L. VanNijnatten (1999) defines three different waves of participation in the Canadian environmental policy: the first era from the early 1970s to the mid-1980s, the second era from the mid-1980s to the early 1990s, and the third period to the end of the 1990s. During the first period, Canadian policy-makers did little in terms of opening up their closed decision-making process. The regulatory framework was largely based on discretionary executive powers.<sup>7</sup> Concerns about environmental

---

four important characteristics of consociational democracy: grand coalition, veto, proportionality, segmental autonomy.

<sup>7</sup> Compared with the United States, the Canadian framework was more “fragmented vertically”, with the provinces administering federal as well as their own regulations with little national oversight. Canada was also slower than the United States in responding to demands for improving policy mechanisms.

degradation throughout the 1970s led to additional regulations and enlarged bureaucracy to incorporate them. *The Environmental Assessment and Review Process Guidelines*, set up by the federal government in 1973, improved opportunities for public review just a little – in this case also the discretion right of federal officials was the most important tool. The Environmental Assessment Reviews were established in most provinces – public involvement in public hearings was treated as “optional”<sup>8</sup> (VanNijnatten, 1999).

During the second period, Canada opened up its policy-making process and started with employing *multistakeholder consultations* (MC) with an aim to improve decision-making and minimize conflict among different policy interests. Additionally, some *alternative dispute resolution techniques* emerged – Canada incorporated them into a statutory law and other policy initiatives. The MC mechanism joined together multiple levels of government, different administrative agencies, industry and environmental interest – all this with the purpose of reaching consensus on how to balance economic and environmental requirements. The main idea of the MC was that the mainly traditionally strong

interest of the industry sector would be minimized (VanNijnatten, 1999).

In the core of the third period, two significant developments in environmental policy occurred: firstly, some environmental protection tasks were transferred from public to private institutions and what has become known as *voluntary pollution prevention initiatives* (VPPIs). Secondly, there was the increasing “intergovernmentalization” of environmental policy-making – the transfer of environmental decision-making responsibilities to cooperative federal-provincial institutions.<sup>9</sup> VPPIs were introduced and had the same function as environmental Regulations – to exert intensive pressure on corporations to act in accordance with modern environmental standards. VPPIs usually involve voluntary pollution control measures by industry, voluntary efforts by industry to meet the government’s pollution reduction challenges or negotiated performance agreements and memoranda of understanding between companies and government. It is well known that intergovernmental institutions have a long tradition in Canada – especially a lot of intergovernmental collaboration has been set up in the environmental policy sphere, mainly through the *Canadian Council of Ministers of the Environment* (CCME) (VanNijnatten, 1999).<sup>10</sup>

Additionally, new forms of public administrations (boards, commissions,

<sup>8</sup> In 1977, Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, headed by Justice Berger, provided an opportunity for local residents of northern regions to make comments on the proposed pipeline and established the royal commission as an “input mechanism”. Such inquiries were ad hoc in nature, advisory bodies with discretion – for these reasons, officials mainly acted according to their interpretation. Studies from this period suggest that the environmental policy in Canada continued to be made “behind closed doors” throughout the cooperation between industry and government.

<sup>9</sup> Both changes have caused additional concerns about declining democratic values in the policy process.

<sup>10</sup> The fact is that intergovernmental relations have been dominated by interactions between federal and provincial executives – there is always a potential “danger” that decisions are accepted behind closed doors.

and tribunals) have offered more institutionalized means for public involvement into public policy. Environmental task forces, round tables, land-use planning commissions, and other advisory instruments have been created by governments in various provinces. All these bodies operate as spaces for public participation in project assessment activities or in the core of public hearings where, for example, a particular hydroelectric Crown Corporation applies for a license for operation (Hessing and Howlett, 1997).

Previous hydroelectric developments in Canada largely encouraged aboriginal interest groups to participate in hydroelectric policies, but the federal government, provincial governments, and provincial hydropower corporations have been the main obstacles which prevented aboriginal communities to become an integral part of the development process. Aboriginal communities and organizations used the “bottom up” approach<sup>11</sup> in many hydroelectric projects: Great Whale and La Grande in the core of James Bay development, or Grand Rapids and Churchill River Diversion projects in Northern Manitoba. Public participation in the core of new hydro development projects, as Wuskwatim in Northern Manitoba, or Eastmain 1-A in James Bay, is organized as a “top down”

<sup>11</sup> Petitions, protests, and civil disobedience are common to it. This means that at this elementary stage public participation is relatively passive, just a response to some kind of political survey. We can talk about public recognition of some environmental issues. The low level of public involvement can become more serious and escalate to some kind of letter-writing campaign or community petitions or to non-violent or violent protesting (Hessing and Howlett, 1997: 116).

process and results in organizing *invited spaces*, as new, and largely institutionalized opportunities for participation.<sup>12</sup> As we will see later on, the idea of invited participatory spaces can be assessed mainly from two different angles: firstly, as a big potential for real participation; secondly, as an appropriate “tool” of control of participation in the hands of the government.

#### 2.4. *Participation and Civic Engagement in Rural Areas*

The fact is that the majority of modern hydroelectric projects in Canada take place in rural areas. Therefore, it is necessary to devote attention also to problems and challenges which face many rural communities in the Canadian north and in other rural areas.<sup>13</sup> In many cases, the relationship between government and rural communities<sup>14</sup> is

<sup>12</sup> The role of government administrative agencies is important in this context. The fact is that they are quite independent in organizing activities related to the incorporation of public interest.

<sup>13</sup> Dukeshire and Turlow (2002: 3) agree that “little research has been conducted concerning rural communities and the policy-making process”.

<sup>14</sup> After World War II, the modern Northern economy of Canada was dominated by large-scale industrial resource development activities (Simpson et al., 2005: 5). The Western capitalist economy neglected the structure and way of operating which are typical of the aboriginal subsistence economy. The following statement might be radical in a way, but in many determinants it is possible to agree with what Simpson et al. state: “Canada’s modern day Northern economy looks much the same today as it did when Canada was a colony of the British Empire in the late 19<sup>th</sup> century. The only significant difference

burdened with the community's perception that the government does not understand rural issues and imposes policies and programs that could negatively affect rural areas. Many residents of rural areas are often critical that governments do not adequately provide necessary resources (e.g., financial support, educational programs). As Dukeshire and Thurlow (2002: 4-5) state: "Rural community members often perceive government priorities and programs as detrimental to their community's health and sustainability".

Proper understanding of the policy-making process can help individuals and community-based organizations to decide in what manner they want to be involved in a particular policy issue. Public policy making is often a very complex process, which is not always understandable to all individuals (*ibid.*: 2). Local aboriginal peoples had many difficulties in understanding the whole process of hydroelectric development policy – in many cases local communities had to ask independent experts for help.

If a particular rural community wants to be active in policy-making, an access to adequate resources is an important step for continuing political action. Important resources are sufficient funding, government training programs, education and support of important persons and leaders to rural initiatives. In a case when corporations and professional organizations are important policy players, they usually have an important advantage over the rural communities in terms of money and expert knowledge (*ibid.*).

---

is that today the southern industrial heartland of Canada, rather than Britain, controls and profits from development of the resource rich Northern Canada hinterland" (*ibid.*).

Lack of information might also limit activities in the core of policy issues. Authors (*ibid.*) underline that many government programs have offered numerous sets of information but, at the same time, it was often difficult to interpret them. The latter might be used as a useful strategy by government agencies in the context of a particular development project – on the general level they produce a lot of information, but as complex sets of knowledge. Many individuals (including representatives of the aboriginal peoples) often complain that this is often done intentionally – some individuals and groups may leave public hearings due to complex explanations.

#### 2.5. Public Participation in Canadian Public Electric Utilities

Provincial hydroelectric corporations<sup>15</sup> and provincial governments usually issue licenses for operation of hydroelectric utilities through the system of public hearings. The main goal is to get public acceptance for operating a particular utility, while a positive public opinion about a particular project is a key indicator for maintaining legitimacy (Cruikshank, 2006: 5). Many aboriginal communities throughout Canada have been involved in that kind of participation – it seems that the process of cooperation between indigenous communities and hydroelectric corporations is always a kind of "compensation game".

---

<sup>15</sup> Crown Corporations represent a third type of organizations that narrow the gap between the government and the private sector. The "third sector" also shapes non-governmental organizations (NGOs), and quasi-governmental organizations (QUANGO's). Public agencies can properly evaluate how to engage public interest in the sense that they satisfy their social responsibility.

In this context, the minimum goal of local aboriginal communities is to obtain through the “negotiation” system some kind of compensation – new employment opportunities, new schools, compensation in money, or a long-term share in a project, etc.

Susskind (in Cruikshank, 2006) enumerates a set of important rules when project proponents are dealing with the affected public. Firstly, *fairness of the process* is important in the sense that social norms and standards of a community are properly incorporated. For example, the question of incorporation of aboriginal traditional knowledge into the modern mega-development projects divide scholars. Secondly, *ensuring meaningful public input* refers to the notion that provincial hydroelectric Crown Corporations are in the hands of provincial governments. This means also that the government’s responsibility regarding proper incorporation of interests is responsibility towards voters. A resident of a province is then an individual included at the same time in three different roles: voter, stakeholder and customer – the tripartite role of the public in relation to the public utility. Thirdly, if a hydroelectric corporation wants to establish a correct relationship with a local community, it has to satisfy something that can be called the “well-being of a host community”. The latter can be done especially in the sense that a corporate actor answer to conditions of a local community in terms of compensation/mitigation, meaningful input, and a high degree of fairness in the process. Finally, *high-quality technical advice* takes an important place in this context. But technical information has to be presented in an understandable form to the general public – anyhow, it is still possible that com-

plex presentation and numerous sets of different information serve as useful tactics to cover some important negative aspects of a proposed project.

## 2.6. Important Policy Actors and Interests in Canadian Resource/Environmental Policy

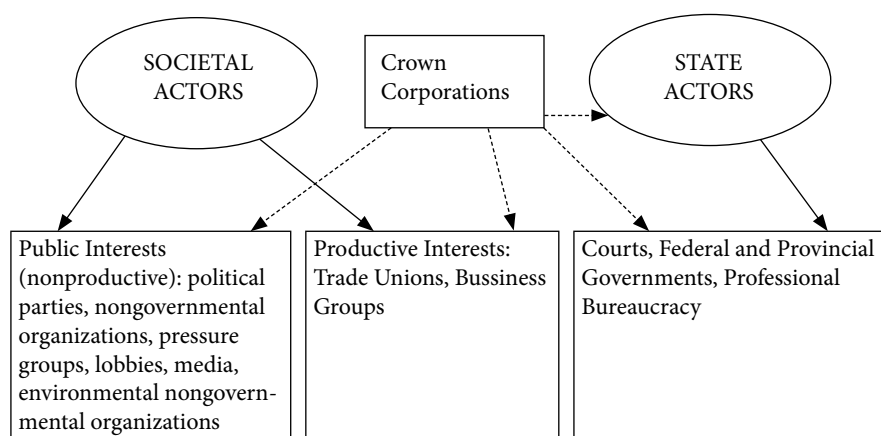
The main division of policy players generally pictures the relationship between the **state** (federal and provincial governments, courts, legislative bodies) and **societal** policy players (political parties, non-governmental organizations, lobbies, media). **Crown Corporations** act in the name of the government, but at the same time are quite independent in their activities. They largely represent public interest, but their interest can also be understood as productive (market) oriented.

In the modern era of Canadian hydroelectric development, especially provincial governments play an important role in determining policy issues. In fact, they have two “extended hands”: government administrative agencies,<sup>16</sup> which carry out many functions of environmental/resource policy (for example public hearings), and hydroelectric Crown Corporations.<sup>17</sup> Administrative

<sup>16</sup> Government administrative agencies have a special task of advising ministers and are one of the central actors in initiating policy discussions and dominating the agenda-setting process. These agencies have become very sophisticated in recent years. They operate on quite a large scale, they are well funded, and at the same time they possess the power of introducing certain policies and implementing them, and finally, they are the central policy players in the context of many policy debates (Hessing and Howlett, 1997: 110).

<sup>17</sup> The role of hydroelectric Crown Corporations is described in this part separately be-

**Figure 1.** Policy Actors and Interests in Canadian Resource/Environmental Policy (adapted from Hessing and Howlett, 1997).



government agencies on the provincial level are very important in creating resource and environmental policies, and they determine which actor and issue can become part of the official policy agenda-setting. Such a provincial agency in the province of Manitoba is the *Clean Environment Commission* (CEC),<sup>18</sup> the main role of which is to provide for the public opportunities for participation in environmental assessment and decision making, and is also offering advice and recommendations to the government.<sup>19</sup>

cause they are a unique kind of policy players acting between productive and public interest.

<sup>18</sup> Special attention will be given to its public hearings later in this paper.

<sup>19</sup> As a rule, this is done at the request of the minister of conservation who can ask to review any potential environmental impacts presented by the proposed developments. The CEC is established under the *Environment Act* (1988). The Commission serves as an important agency in the following activities: public hearings, investigations and mediation (CEC Website, 2008).

In some cases in the Canadian hydroelectric development, **courts** have also played an important role as state actors. A lot of conflicts between the Canadian state and the aboriginal peoples are known especially in the field of property rights. For example, in the case of the Great Whale project in James Bay, Quebec, Justice Malouf recognized that rights of James Bay Cree derive from time “immemorial”, and the Court of Appeal later stated that the indigenous population had no right to the land. Due to the latter reason, the Court in Quebec played an important role in the sense that it did not recognize James Bay Cree as policy players equal to the Crown Corporation of Hydro Quebec and the Government of Quebec.

*Crown corporations*<sup>20</sup> are a kind of exception to the above-mentioned divi-

<sup>20</sup> In the 1970s, there was a kind of “quiet status quo” regarding the operation of federal crown corporations. The main criticism had to do with the ineffective operation of corporations. Some of them were related especially to the economic role and prominent position



sion. Provincial hydroelectric companies are under the provincial government jurisdiction, but at the same time they are largely independent in terms of economic activities. Crown Corporations are wholly or partly owned by federal or provincial government, and structured like private or independent enterprises. Their main goal is to provide regulatory, advisory, administrative, financial, and other services or carry out goods and services to the public (Ferfila, 1994: 118). Crown Corporations enjoy a greater freedom from direct political control than government departments, insofar as they are not subject to budgetary systems or direct control of the minister in the same way as government departments. Due to the fact that our research is focused on Quebec and Manitoba, two provincial hydros will be presented: *Hydro-Quebec*<sup>21</sup> is a kind of special example among the Crown Corporations – it is the leading producer of renewable energy and a major North American distributor of electricity, supplying

---

of crown corporations in the Canadian society, while some argued that Ottawa did not possess real power to control them (Canadian Encyclopedia, 2008).

<sup>21</sup> Because of its huge economic potential, it cannot be neglected as an important policy player. In the 1960s and 1970s, the company built numerous hydroelectric projects and consequently it largely increased its generating capacity. Several hydroelectric projects on St. Lawrence River and the massive James Bay Project account for much of the company's hydroelectric generating infrastructure. With the opening of the power market in 1997, Hydro-Quebec gained access to its transmission system to the entire North American market. The James Bay Project is of special importance to Hydro-Quebec's development.

it to 3.5 million customers (Hydro-Quebec Website, 2008). *Manitoba Hydro*<sup>22</sup> is a Crown Corporation similar to Hydro-Quebec, but much smaller in size and number of workers. In a way, its position is unique because is the sole commercial provider of electrical power in the province of Manitoba (Manitoba Hydro Website, 2008).

In the core of the Canadian resource/environmental policy, two main sets of societal interests are expressed: *productive interests*<sup>23</sup> – the process of producing marketable commodities from resources, and *public interests*<sup>24</sup> – related to non-

---

<sup>22</sup> Manitoba Hydro is regulated by the Provincial government. In 1997, the Nisichawayasihk Cree nation had begun negotiations with Manitoba Hydro regarding the development of a 200-megawatt hydroelectric power dam at Taskinighap Falls on Burntwood River within the Nelson House Resource Management Area. The nine year process of negotiations resulted in the signing of the *Project Development Agreement*. Members of the band in fact voted for the acceptance of the mentioned document. Manitoba Hydro and the Nisichawayasihk Cree nation became official business partners (Manitoba Hydro Website, 2008).

<sup>23</sup> *Production-based interests* are largely connected with market-driven resource extraction processes and grouped around industrial organizations (businesses and labour unions involved in mining, energy, fishing, or logging activities). Their main interest is to accumulate profit generated from these activities. Their ideological core can be explained in the sense that all social benefits and those of a private company have to be a subject of the free market (*ibid.*).

<sup>24</sup> *Public interests* usually refer to widespread public interests in environmental integrity – this is usually the basis for initiation of environmental organizations. The “new environmental” paradigm represented by contempo-

market aspects of resource and environmental use. Hessing and Howlett (1997: 108) state that the main clash exists

between public and productive interests. However, the dominant discourse has been developed by productive interests, centred on the idea of the exploitation of publicly owned resources for private profit. This exploitation has been carried out largely by private companies, and thus business is a prominent societal actor, which plays an active role in agenda-setting. Because most of this exploitation has been carried out on public land, however, the state has also been closely involved in this process.

The term *public* is widely used in a sense that is represented by non-state actors who are not holders and representatives of productive interests (Hessing and Howlett, 1997: 78). The role of government officials and industrial corporations has been visible in resource and environmental agenda-setting throughout the Canadian history. At this stage, the role that non-market actors play “remains much less obvious” (Hessing and Howlett, 1997: 112). Public participation has to be an important determinant if a certain policy process wants to be “democratic”. Consequently, the role of the state in this sense would be legitimized, and it can be recognized as an “independent arbitrator” of different competing interests. In the resource/environmental context, public participation assures that one policy issue appears on the policy agenda, but at the same time it ensures that this issue is also incorpo-

rary environmental organizations also represents a material interest even with the groups that are not directly connected with productive interests (*ibid.*).

rated into the later part of a policy process (*ibid.*).<sup>25</sup> As the authors add:

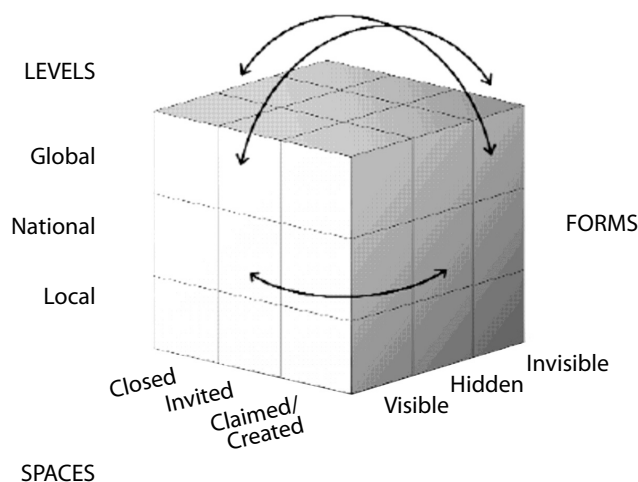
Increased public knowledge about environmental problems, and the emergence of a more diversified economic base, have also contributed to the mobilization of the Canadian public. The ecological dimensions of resource policy are now considered to have not only economic but also significant aesthetic, social, health, community, and political consequences (p. 113).

Aboriginal involvement in hydroelectric development can be understood in at least two ways: firstly, they act as *environmentalists* – in preservation of their natural environment; secondly, as *development advocates* – they want to be a part of the business environment. These two types of interests are often in mutual opposition. Many struggles in aboriginal communities can be explained by this distinction of interests.<sup>26</sup> As we will

<sup>25</sup> Hessing and Howlett (1997) enumerate the following representatives of non-productive interests: the media, political parties, pressure groups, and environmental non-government organizations (ENGO).

<sup>26</sup> The Cree, to which our presentation is oriented, are an aboriginal nation of North America. Their “territory” encompasses the field from the Rocky Mountains to the Atlantic Ocean in Canada and the United States. Their ancestral Cree language was once the most widely spoken in northern North America. They are the largest group of First Nations in Canada with over 200,000 members. The Quebec Cree nation calls its homeland *Eeyou Istchee* – Cree for *Land of the People*. The Cree assumed the living patterns of those with whom they came into contact, so that there were two major divisions: the Woodland Cree, also called Swampy Cree, or Maskegon, whose culture was essential-

**Figure 2.** The “power cube”: levels, spaces, and forms of power (source: Gaventa, 2006: 25).



see later in the case of the Wuskwatim project, the Nisichawayasikh Cree nation was divided regarding the issue of support to the project.

### 3. Research Model: Using Gaventa's Power Cube

Gaventa (2006) expands Lukes' original idea of three dimensions of power with channels of possible participation in the policy process.<sup>27</sup> Into the Lukes (1974) concept, he introduces additional dimensions: *spaces* and *levels*. In the context of the term “spaces”, there are different explanations, but for our purpose the

most common is the term “policy space” – to examine the moments and opportunities where citizens and policymakers come together (Gaventa, 2006: 26), as well as “actual observable opportunities, behaviours, actions and interactions (...) sometimes signifying transformative potential” (McGee, 2004: 16). As Cornwall (2000) points out, those spaces are not neutral categories, but are shaped with power relations – power can enter into space and at the same time space can be surrounded by it.

In the case of *closed spaces*, it is necessary to point out that decisions are made behind close doors without the desire of decision-makers to broaden boundaries for other policy players. *Invited spaces* are those where people are invited to participate by different kinds of authorities – governments, supra-national agencies, or non-governmental organizations. Many civil society efforts are oriented towards opening up such spaces through the core of greater public involvement. Invited spaces are

ly an Eastern Woodlands type, though their environment forbade them maize cultivation and made them rely wholly on hunting; and the Plains Cree, who, living on the northern Great Plains, became bison hunters (McMillan, 1995; Dickason, 2000; Phillips, 2001).

<sup>27</sup> Gaventa (2005) adapts the original model of different expressions of power from VeneKlasen and Miller (2002).

imagined as spaces in which individuals and groups are invited to participate. The “invitation” usually comes from national government, supranational body, or non-governmental organizations. Such spaces are more or less regularised and institutionalized, some norms or rules of discussion are valid and could also be closely connected with the idea of participatory government (Soja, 1996; Gaventa, 2005). Last but not least, *claimed/created spaces* are claimed/created by less powerful policy actors from or against the power holders (Gaventa, 2006: 26-27). Such spaces occur as a result of public mobilization or are “created by social movements and community associations, to those simply involving natural places where people gather to debate, discuss and resist, outside of the institutionalised policy arenas” (Cornwall, 2000; in Gaventa, *ibid.*).

As mentioned, Gaventa (2006) adapts Lukes’ (1974) vision of the three dimensions of power to his power cube. *Visible power* means that this level includes the visible and definable aspects of political power – the formal rules, structures, authorities, institutions and procedures of decision-making. Strategies connected with this level are usually trying to change the “who, how and what” of policy making, aiming to change the policy process so that it will be more and more democratic, and, consequently, it will especially serve the needs and rights of the people. In the context of *hidden power*, certain powerful actors and institutions maintain their power or influence by deciding who can participate in the process of agenda-setting and what kind of issues can become actually interesting for decision-makers. *Invisible power* shapes the psychological and ideological boundaries of participation. Significant prob-

lems and issues are a given form of the decision-making table, and at the same time shape the minds and consciousness of the different players involved.

Furthermore, at this point, the concept of three faces of power is expressed in more detail. In the first face of power, A participates in the making of decisions that affects B, even if the latter does not like the decision itself or its consequences (Birkland, 2007: 66). From the pluralist perspective, the definition of problems and the determination of policy agendas are in some sense the outcome of a process of competition between different groups (Truman, 1951; Dahl and Lindblom, 1953; Dahl, 1958, 1961). The power of influence usually becomes a part of policy agenda and is more dispersed than concentrated. Early versions of pluralism accepted the definition that power and influence were not distributed equally, and policy-making was seen as something which is open to freedom of speech and public debate (Parsons, 1995: 125). What is typical for the political system is that the policy process is driven by public demands and opinions (Dahl, 1961). From the 1960s to the present the notion of public policy, as framed by pluralistic politics, has met a lot of criticism.

In the second face of power, A prevents B’s issues and interests to become part of the agenda, or to become policy, even when an actor really wants to expand these issues (Birkland, 2007: 67). A very important contribution to the mobilization of the bias theory was made by Bachrach and Baratz (1970),<sup>28</sup> who agree

<sup>28</sup> Lukes (1974: 18) states that the Bachrach and Baratz concept can be understood also as “anti-behavioural”, while Dahl’s view takes “no account of the fact that power (...) may

that the pluralist case has failed to appreciate the extent to which those with power could exclude issues and problems from the agenda. A non-decision making will involve a narrowing of the issue for the real decision-making and policy community in this sense advocates “safe policy issues”, which could be manipulated by a political community with values, myths, political institutions and procedures (Parsons, 1995: 141). The second face of power necessarily involves *decision* and *non-decision making*. Decision-making is a result of the exercise of power and possibly understood as a “choice among alternatives and modes of action” (Bachrach and Baratz, 1970: 39). On the contrary, non-decision is perceived as “demands for change (...) suffocated before they are even voiced; or kept covert; or killed before they gain access to the relevant decision-making arena...” (*ibid.*: 44-45).

The third face of power, according to Lukes, can be explained as “tough control”, where the powerful actor manipulates with the powerless actor’s interests (Napier-Moore, 2007: 2). In this context, Lukes (2005: 27)<sup>29</sup> explains that A “exercises power over B by influencing, shaping or determining his[her] very wants”. Napier-Moore (*ibid.*) states that indoctrination, acculturation and socialization

are parallel processes whereby the third dimension can be understood. As Lukes (*ibid.*) explains, the third face of power is the “most insidious” of all three – Napier-Moore (*ibid.*) poses it in a Marxian context,<sup>30</sup> where real interests are hidden from the powerless actor. At the same time, Lukes (1974) responds to his critics and explains that freedom to act is an important concept in this debate, the latter is an opposition to the Foucaultian view that both actors do not act freely – the powerless actor “is not able to willingly comply; he or she has no choice” (Napier-Moore, *ibid.*). Within the third dimension of power it is important to determine how much of people’s “own sense of superiority or inferiority [is seen] as ‘natural’” (Just Associates 2006: 10)? As Napier-Moore (2007: 8) states: “Processes of socialization, acculturation and indoctrination shape normative ways of thinking”. There are more indirect means by which power is expressed – for example, psychological adaptations to the position of being without power. The sense of powerlessness may manifest itself as “extensive fatalism, self-depreciation, or undue apathy” (Gaventa, 1980: 17). Anyhow, quietness in a community, its static stance towards changes, seems to adopt a style or habit which could be explained, in Gaventa’s terms (*ibid.*: 208), as “the culture of silence”.

---

be exercised by confining the scope of decision-making to relatively ‘safe’ issues (...) the model provided no *objective* criteria for distinguishing between ‘important’ and ‘unimportant’ issues arising in the political arena” (Bachrach and Baratz, 1970: 6).

<sup>29</sup> Daugbjerg (1998: 45) is doubtful regarding Lukes’ (1970) definition of the third face of power and adds that “the exercise of third face of power is more a matter of degree than type”.

---

<sup>30</sup> In the context of the third face of power, Lukes (1974, 2006) speaks about a “false consciousness” – this is, in a way, a Marxist understanding (not in a strict manner) of the opposition between people’s “real interests” and ideological blindness.

#### 4. Aboriginal Participation in Hydroelectric Development: From Exclusion to Partnership (Application of Gaventa's Power Cube)

##### 4.1. *Visible Power in Invited Spaces: The Manitoba Environmental Hearings*

Establishment of invited spaces in the sense of greater participation of minority groups in public policy-making is a modern trend throughout Canada and abroad. The main goal is to create a direct participation of groups "from the edge" and other interest actors, so that they can freely debate about important policy issues. The first dimension of power in a pluralist democracy introduces transparency and inclusiveness, while at the same time decisions are made in public spaces where the proper and correct rules are established (Just Associates, 2006: 9). Instruments such as policies, laws, constitutions, budgets, regulations, conventions, agreements, and implementing mechanisms are important factors ensuring that procedures can be democratically carried out (*ibid.*: 11).

We can look, for example, into the structure of the Manitoba hearing process. Environmental assessment in Manitoba is a process carried out under the supervision of the Environment Act (1988) and accompanying regulations. Current legislation presupposes for public and private developments that all potential negative effects must be published before construction works and operations start. The responsibility of the Minister of Conservation is to convene the hearings. The *Clean Environment Commission* (CEC) is the main body that conducts the hearings. It consists of a full-time Chairperson and part-time Commissioners appointed by

Order-in-Council. Hearing panels consist of three Commissioners (Sinclair, Diduck, and Fitzpatrick, 2002: 5).

At the hearings, the Commission receives presentations from the project proponent, the general public – both supporters and opponents – and various government departments responsible for reviewing the proposal. Public presentations are usually limited to 30 minutes or less. Presenters can be questioned by fellow participants and by the hearing panel. The Commission assesses the evidence and prepares a report containing advice and recommendations to the Minister, who can accept or reject all or part of the recommendations (*ibid.*: 5-6). Participants are treated as persons or organizations which have applied for, and been granted, funding under the *Participant Assistance Program*,<sup>31</sup> or which have applied for it, but have not been granted, and which express the desire to be given the status of participant. Furthermore, participants are persons or organizations which request the status of participant, and are specified in such a way by the Panel for all or only part of the proceeding, and on such conditions as the Panel considers appropriate (CEC Participants Handbook, 2008: 10).

<sup>31</sup> The Participant Assistance Program (PAP) is confirmed by the Minister of Conservation and regulated by the *Environment Act*. This act provides funding or other assistance to individuals or organizations to ensure their participation at public hearings. Finally, the Minister of Conservation decides if the Participant Assistance Program will be applied to a particular project and hearing. In July 2003, the Commission's Participation Assistance Committee decided to support activities of 11 participants with the sum of 876,438 Canadian dollars (Reports on Public Hearings, 2004: 11).

In his research *Assessing Public Participation in Canadian Public Electric Utilities*, Cruikshank (2006) makes some important conclusions regarding public debates in hydroelectric projects. His findings in the *Wuskwatim case* show that the provincial Crown Corporation Manitoba Hydro “perfectly aligned with best practises with regard to the timing of public engagement (...)” (*ibid.*: 37). In some previous hydroelectric developments, the inclusion of aboriginal communities intentionally started later in the process, so that they would not have enough time to influence particular projects. Regarding the *fairness of the process*, the author concludes that it is possible to define it as “perceived to be fair” (*ibid.*: 36). Cruikshank (*ibid.*: 39) assesses *input opportunities* as “perfectly aligned with best practices”. Generally speaking, this means that channels for different interests were more or less open. Regarding the last determinant – *provision of technical information* – Cruikshank states the following: “While the alignment to best practices in Nelson House was excellent, the inconsistency of information provision across other publics means that overall, provision of technical information about the project aligns only generally with best practice” (*ibid.*: 40).<sup>32</sup> The latter means that the

<sup>32</sup> Cruikshank (2006) uses the following assessment methodology. The relationship between two actors is *perfectly aligned* when, for example, a Crown Corporation throughout the project improves the relationship, gives the community enough time and resources to participate. In this sense, the Crown Corporation follows an internationally recognized methodology. When the relationship is pictured as *generally aligned*, some effort is made to build a correct relationship before the hearing process, and some time/re-

informing of the interested public applied largely to only one aboriginal community. It is true that the Cree of Nelson House are intensively included in the Wuskwatim project, but at the same time they are also co-proponents of the project (with Manitoba Hydro).<sup>33</sup> Due to

---

sources are available. The Crown Corporation in is this case “at least aware” (p. 17) of introducing some best practices. When the relationship can be defined as *misaligned*, it means that few resources are on disposal. The Crown Corporation is not focused on methodology issues. In the case of a *severely misaligned* relationship, no resources are available, and the Crown Corporation advocates an “antagonistic” position regarding the methodology.

<sup>33</sup> The NCN community is an official co-proponent of the Wuskwatim project. But not all members of the community agree with that kind of “modern partnership”. For example, an opposition group from the community called *Justice Seekers* opposes the project. The group wants the whole process to be more transparent, and it petitioned the Federal Government for a forensic audit of all operations. Justice Seekers also successfully lobbied to have Federal election observers in the June 2006 referendum on the *Project Development Agreement*.

In this context, it is useful to introduce Phillips’ (2003) division between the *normative* and *derivative* publics. Normative publics are individuals or groups affected by proposed development projects. If a particular Canadian Hydroelectric utility wanted to build a dam in a local community, the company would have to consult the community and offer some kind of measure in response to negative effects (Cruikshank, 2006: 5). Derivative publics (such as environmental eNGOs) can pressure the public or try to gain the support of a particular government. When we have a case in which derivative publics are directly impacted by a proposed project, they are in fact the normative public (*ibid.*: 6).

their co-proponent status, it is possible to assume that they have been better informed than other communities.

Similarly, analyzing previous environmental public hearings in the province of Manitoba, Sinclair, Diduck, and Fitzpatrick (2002) have diagnosed some shortcomings: weak and unclear mandate of the CEC; decisions were foregone conclusions; inadequate range of participants; incomplete and inaccessible public registry; costly participation; inadequate pre-hearing activities; unanswered participant questions; lack of transparency and monitoring of decisions; unqualified panellists; lack of resources for technical assistance.

Concepts of power are important in the explanation of such spaces. Lukes' theory of three faces of power is well known. According to the theory, institutionalized invited spaces largely corresponded with the main propositions of the first face of power – clearly established rules and open conflict. But it is possible to say that, in some way, it represents the will of governments to control certain actors and select potential issues – which is close to the second dimension of power. Moreover, the process of “positive” passivity and assimilation of the local Cree by the provincial government and Manitoba Hydro is also perceived. The latter is similar to Nye's (2002) concept of *soft power*. When Gaventa (1980) adapted the third dimension of power to a small community of miners in the Appalachian Mountains, he found out that defining the passivity of a community takes a lot of time and, in some cases, is not so visible and easily recognized. Finally, we may add that the concept of three explanations of power is somewhat “fluid” – when we try to introduce also the Foucaultian conception

of micro-power (as a fourth dimension), then explaining fluidity between different concepts is even more complex.

Additionally, in the context of criticizing the concept of invited spaces, no clear *pro et contra* arguments can be made. Why is that? In some situations invited spaces, as defined by deliberative democracy, are useful and add something to better final results, but in other cases they can operate as places for greater control over the included public. The latter is not as visible a determinant as the one just mentioned. When in invited spaces the role of an individual is overemphasized, Habermas (1984, 1990) talks about a “de-skilling” civil society, which results in the decline of public participation.

#### 4.2. Second Face of Power: Manipulating With Information

Inadequate (insufficient) information about a particular project given by decision-makers and its administrative bodies fits in the context of the second face of power. This selection process gives to power-holders another tool whereby it is possible to manipulate with actors without power. In the case of the *Wuskwatim project*, Kobliski (2004: 6) states that Manitoba Hydro and the co-proponents were “pushing the project too fast without proper and thorough consultation with the people”. His negative stance could also be explained as a “speeding up” of the process – or something like “changing the pace” of a particular policy. Kobliski (2004: 10) also points out that there have been no open band meetings where the people could freely debate the pros and cons of the project, and only small meetings took place with isolated groups. Kate Kempton (2004) adds that Manitoba Hydro firstly denied



that Wuskwatim would have any effect on the operations and impacts of the existing hydro system. Later on, the explanation changed a little, when Hydro stated that “there would be system impacts” (*ibid.*), and Hydro’s final message was that the impact “would be minimal, and therefore, could effectively be ignored” (*ibid.*). Modern deliberation presupposes correct communication between proponents and the public. Manipulating with important data is in some sense a strategy of prevailing in a public debate – very similar to what Foucault defines as exercising power at the micro-level (through discourse).

Cruikshank (2006) agrees that in some sense, as mentioned above, that was also some inconsistency in providing technical information. But, as he warns, opponents of a particular project often intensify activities to show its negative aspects. Some publics “come to the process with the intent to disrupt the process and be intentionally antagonistic. These publics take advantage of a lack of transparency (...) to insert misinformation or misinterpretation of public information into the process” (*ibid.*: 65).

In the case of the *La Grande* project, the Quebec government did not inform local aboriginal communities – the Cree of James Bay were informed about the project through the media (Rousseau, 2000). The federal government also decided not to intervene, when the Cree asked the federal minister to take action. The federal cabinet approved this position and labelled it as “alert neutrality” (Feit, 2001). The Quebec government did not want to allow the Cree to participate in the public sphere on the basis of their “Cree-nes” – it refused to recognize the different form of their political status (Rousseau, 2000: 145). In earlier periods

of Canadian hydroelectric development, the democratic procedure was clearly understood as a Schumpeterian perception that the role of the public in determining certain policies is always in the core of elections. At this point, it is necessary to answer the question if maybe the Schumpeterian position is, in a way, an antithesis to its primary definition?

The economic benefits of modern hydroelectric projects are often presented by government officials and hydro companies’ representatives in terms of economic development: job creation, profit, new additional infrastructure (schools, houses). Many examples show that there is an important difference between real socio-economic benefits of a particular project and ideal explanations presented at public hearings and other debates. Documents from the *Grand Rapids* (Northern Manitoba) hydroelectric project (from the early 1960) report that the local economy was “in good condition” prior to the implementation of the project. Finally, the local Cree got a new place to live; the community was completed in 1964. But this area was rocky and poor for hunting, trapping and gardening. A thin layer of topsoil prevented the establishment of proper sanitation facilities, and as a consequence health problems appeared very soon. As a result of various causes, many families moved away from Easterville in 1966 (RCAP, 2006: vol. 1, part 2, ch. 11).<sup>34</sup> Similar facts of destructing the tra-

<sup>34</sup> The story of marginalization was not over – a dramatic decline of important animals was documented after the flooding; many negative consequences had been recognized in the family structure; parents reported lack of control over the behaviour of their children, as well as long periods of using alcohol by many adolescents (RCAP, 2006: vol.

ditional way of life have been expressed by Niezen (1993) in the context of the *La Grande* project in James Bay (Quebec). The Project was begun in the late 1970s and was presented by the Quebec government as having only minor environmental consequences. The community of Chisasibi near the mouth of La Grande River was most visibly affected by externally imposed change. Niezen (*ibid.*: 511) writes that “Chisasibi’s high rates of alcohol and drug abuse, family violence, suicide, and juvenile crime” had been in “contrast with” a predevelopment way of life (*ibid.*).

Manitoba Hydro and the Nisichawasihk Cree Nation (NCN) community had assured throughout the project that their cooperation was based on equity. Many scholars assume the opposite. For example, Manitoba Hydro decided to borrow money to the NCN community; Hultin (2005) underlines that consequently the financial risk would be one third of a nearly 1 billion dollar price tag. One of main arguments in the core of the Wuskwatim project was that potential new jobs are important gains in the light of the project. But the nature and quality of jobs are important determinants in the context of a community’s economic development. In his research, Hultin (2005: 16) states that “... more jobs are going to be available in the summer season than in the winter. As well, during the busy season, the workforce could

---

1, part 2, ch. 11). In this case, a dependency theory can give the right explanations of relationship between the Cree band and the government. According to Loney (1987: 73), this was “a direct and inevitable consequence of the destruction of their economic base by the Province of Manitoba and by Manitoba Hydro with the acquiescence of the Government of Canada”.

reach 540 workers, but drop off dramatically for the slower periods with a maximum of 370 workers...” Mere inventing of new deliberative spaces for participation, as shown, is often useless activity. Many determinants in the context of participatory democracy have to be reconstructed. For example, an idea of invited spaces presupposes a “top-down” operation – provincial governments and consequently government administrative agencies control the entire process of public hearings. Fung and Wright (2007: 169), as mentioned, propose the “bottom-up” approach – in this sense, all operation activities have to start from the bottom.

The Chief and the Council of the NCN community explained in many ways the importance of introducing the concept of *traditional knowledge* into hydroelectric development in the context of the Wuskwatim projects. The low-head design chosen for Wuskwatim would create the least amount of flooding of any hydroelectric project ever developed in northern Manitoba. According to them, the traditional knowledge has been used also for the location of the construction camp and access road, and in the development of an access management plan to protect the resources and sacred places around the Wuskwatim dam (NCN Website, 2008). In contrast to this, Widdowson and Howard (1996, 2006) negate the usefulness of incorporating traditional knowledge in environmental assessment and public policy. Their argument lies on the assumption that using this concept is false because of its “spiritual component and unscientific reasoning” (Widdowson and Howard, 2006: 1). The incorporation of traditional knowledge into public policy more generally “results in incorrect as-

sumptions since spiritual beliefs cannot be challenged or verified” (*ibid.*). Finally, the authors agree that the main reason for promoting this concept lies in the intent of political and economic forces to get money for development projects from state funds and to carry out unsustainable development (*ibid.*).

#### 4.3. Levels of Participation: Creation Spaces of Participation from the Bottom

The majority of important alliances in the context of the Wuskwatim project were set up on the provincial level. But for example, the members of the Pimicikamak Cree Nation (PCN) in Cross Lake, Manitoba, have been strong opponents to the proposed Wuskwatim project. The community decided to find support abroad and got the attention of Robert F. Kennedy Jr. and the American Natural Resource Defence Council. The complaints of the PCN community culminated in a motion to the provincial CEC in July, 2003 to expand the scope of the Wuskwatim review to include an environmental impact assessment of all existing Manitoba Hydro facilities related to Nelson River and Churchill River Diversion, as well as to other similar future projects. The CEC denied the motion, but this was not the end of opposition by the PCN.<sup>35</sup> The community

<sup>35</sup> The PCN community is not directly affected with the Wuskwatim project. According to Phillips’ (2003) differentiation mentioned above, the PCN is a derivative public. As Criukshank (2006: 36) notes, Manitoba Hydro tried to work with the community to develop an NFA implementation agreement, but PCN left the negotiations in 1997. As a derivative public, the community used the strategy influencing the debate in the sense that they asked for a revision of all hydroe-

began travelling to the mid-western US to find support (Criukshank, 2006: 33-34). In an interview (Natural Resources Defence Council, 2004), Chief John Miswagon of Northern Manitoba’s Pimicikamak Cree commented on the reason why the community decided to find outside support:

Americans consume 35 percent to 40 percent of the power that Manitoba Hydro produces, and most of it is sold to Xcel Energy for resale to its customers in Minnesota. American utilities and companies buy it because it’s so cheap, but it’s cheap because the costs of all of the catastrophic environmental and social harms have not been meaningfully addressed at this end of the production. There has been virtually nothing spent on the remediation and mitigation of the conditions on this end. In this way, the power exported to the U.S. is subsidized power, subsidized at the expense of the boreal forest, of our homeland, of our lives and our culture.

When we have some sort of invited spaces we assume, activities for gaining international support are not so visible. Maybe the clearest example of strong international support is that of Great Whale in Quebec where the Cree, because of non-cooperation strategy by the Quebec government, decided to act internationally. At first they set up an alliance with the Kayapos from Brazil, who had great success in drawing public attention to activities against the destruction of Amazonian rainforests (Rousseau, 2000: 338). The Cree found attention also in the Eu-

lectric projects in Manitoba – in a different space of the debate they wanted to introduce their will and place their own interest.

ropean Parliament, the Vatican, the International Water Tribunal, the Barcelona Olympic Games in 1992, and international conferences on human rights and the environment. They also used the UN structure to present their concerns over James Bay II (for example, the 1992 Rio conference and the 1993 Vienna conference on human rights) (*ibid.*: 347). Additionally, the New England states, especially Maine, Vermont, and New York, became central levels of confrontation and negotiation between the Cree and Hydro-Quebec.<sup>36</sup>

The previous project in James Bay, called *La Grande*, was more specific. The Cree started with opposition and created spaces for participation very late in the project. This happened due to the fact that the Quebec government and Hydro Quebec<sup>37</sup> did not inform the Cree com-

munities on time. Consequently, the reaction of the aboriginal peoples was not so visible, and it largely predominated with the role of Courts. The case of the *Grand Rapids Project* in Northern Manitoba (begun in the late 1950s) was a development project where the Chema-wawain community, similar as the Cree in the Great Whale project, had no real possibility of making real spaces for participation. At the time when the provincial governments and Manitoba Hydro first established contact about the plans regarding the Grand Rapids Dam, they found a community with more or less no experience in negotiating with the government. The Cree had very few formal dealings with the government and no experience in how to lead complex formal negotiations. Additionally, very few people spoke English (RCAP, 2006: vol.1, part 2, ch. 11).

The *Churchill River Diversion project*, another hydroelectric project in Northern Manitoba from the 1960s, attracted greater attention on the provincial, national, and international scenes, where the aboriginal peoples could make use of previous experiences (Waldram, 1988: 217). Friesen (1999) additionally found out that the majority of initiatives came from the bottom. The four Christian churches (Anglican, Catholic, United, and Mennonite, formed in 1973) that constituted the *Interchurch Task Force* on Northern Flooding, helped especially the people of Nelson House and other affected aboriginal communities. Due to the fact that the government of Manitoba (supported by the federal government) refused to hold public hearings on the project, the *Interchurch Task Force* intensively sponsored four days of public hearings, chaired by C. Rhodes Smith, former Chief Justice of the Province of Manitoba.

<sup>36</sup> The Cree quickly set up alliances with potential adversaries of the Great Whale project, and at the same time lobbied State governors and utilities to cancel their contracts. From 1989, the Cree intensified their activities in the United States, where they organized with their partners and allies press conferences, information conferences, public demonstrations in large cities, public hearings on environmental issues in the three signatory states, colloquia in colleges and universities, and legal proceedings aimed at reopening contracts (Rousseau, *ibid.*). As a result of widespread Cree action in all levels of participation, the Government of Quebec and Hydro-Quebec suspended the project in 1994.

<sup>37</sup> The Quebec government perceives Hydro as a kind of political symbol – hydro power means some sort of political and economic independence from Canada. The latter can be understood in the sense that Hydro Quebec is a sacred cow – something like “if you are against the Hydro your political position is against Quebec” (Hyde, 2000: 2).

## 5. Concluding Remarks

### 5.1. *Deliberative Democracy and the Question of Power*

It is necessary to mention three waves of public participation in the Canadian hydroelectric development. In the core of the first period, provincial and federal governments act clearly according to the essence of the “narrow” definition of what has to be democratic. In the sense that “just elections are important”, they did not recognize the importance of public participation in defining development policies. In fact, they acted as “neutral blind men” – uninterested in open gates for aboriginal groups. In the second era of hydroelectric development, aboriginal groups gained some expert knowledge and experience from before as to how seriously they could be affected by hydroelectric development. Their activities were held additionally at the international level. Consequently, their efforts became increasingly visible. Governments in this period were a little more cooperative, but still very passive and uninterested in possible cooperation with the aboriginal peoples. All aboriginal efforts in exerting stronger pressure against the government activities were organized according to the “bottom-up” principle. Many scholars picture the third period as the era of “new partnership”. Without any doubt, the new way of cooperation can be seen as an advantage in cooperation between the aboriginal peoples and the stakeholders in hydro industry. On the general level, we are advocates of such cooperation, but many determinants in this story are still undefined.

In what way is it possible to reconstruct the concept of such spaces of par-

ticipation? It is evident that financial support or additional spaces, and even improved rules of democratic participation, are not factors which can adequately enhance conditions for greater influence of aboriginal groups. The answer is maybe lying in the combination of “old practices” and “new ideas” of deliberative democracy. The fact is that all hearing activities have to be led by an independent body which is not under the supervision of any government. Non-governmental organizations have to determine rules of participation. Governmental actors would operate in the core of the “new conception” as advisors and coordinators of certain activities. At this point, we do not deny the potential of the concept of invited spaces, but incentives have to be largely initiated from the bottom.

Even if democratic procedures are ensured in the process of aboriginal participation, some determinants of deliberative democracy are still insufficient. As mentioned above, many scholars state that the main problem may lie in presenting important information about a particular project to the interested public in a reliable way. Furthermore, modern procedures of participation in the Canadian deliberative praxis determine what kind of information has to be presented. It is also well known that proponents and opponents of a project usually prepare studies which are in favour of their current position. A solution in this case could be that all included interest actors propose an independent research body, which would include all existing studies and separate opinions of experts, and carry out some additional research. The final decision of this body would be obligatory for all actors affected by the proposed project.

5.2. *Where Do We Go from Here?*  
*Towards the Fourth Face of Power*  
*and the Birth of Micro-Politics*

Control (gatekeeping) of public participation is usually explained on the macro-level – interest is given largely to the function and operation of different groups acting as gatekeepers. Dahl (1961) and Bachrach and Baratz (1970) offer clear explanations of policy actors and of the process of control of resources, issues and agendas in that respect. Lukes' (1974) definition of power is trickier. His "shaping normality" concept offers different explanations and answers, or as Berenskoetter (2007: 10) states, Lukes' concept of power is more "agency oriented", making it possible to recognize dichotomies between powerful and powerless actors, but his conceptualisation of structure is very "thin". Conversely, Foucault's approach focuses on "tracing historically entrenched mechanisms or 'techniques of subjectification'" (*ibid.*). Reflecting on the general level, the difference between Lukes and Foucault is, in some way, even more dif-fused. Lukes started from the idea that an individual or relations between individuals could mean another move towards studying and developing concepts of micro-politics, in some sense concepts of micro-domination.

In some sense, Digeser (1992) has initiated the idea of the fourth face of power, an idea which might provide additional knowledge concerning the power debate. At this point, it is useful to

underline that the Foucaultian concept does not exclude the other three faces of power; on the contrary, it offers a new level of analysis of the power phenomenon. Additionally, in Foucault's view, the first three dimensions largely neglect what he calls "the modern, disciplinary character of power" (Digeser, 1992: 991). Why then a debate about the fourth face of power? In our view, the process of gatekeeping is somewhat easy to define in the sense that, for example, state policy players are recognizable due to their potential in terms of resources, knowledge, etc. When we have some kind of invited spaces, the classical logic of controlling the "main gate" to the policy process is somehow "destroyed". Possible chances for controlling the main policy issue and actors are moved to a particular (controlled) space of participation. The individualization of a particular power relationship is clear, and the process of research interest is moved from the macro-level to the micro-level. Again, the process of domination on the micro-level is never "static"; on the contrary, relations between different players jump between the micro-level and the macro-level of policy. What then is the key issue for future research? The subject of research interest can be called "micro-components of control". The main idea in this context would be that scholars are trying to detect the main "micro elements" that can be used as "tools" for controlling a debate. At this point, the idea of empowerment may become a "proper object of investigation".

## REFERENCES

- Armstrong, J. M. (2001) *A Political Economy of Native Marginalization: A Study of the Appropriation of Aboriginal Water Rights, the Case of the Mishkeegogamang First Nation*. Doctoral Thesis, Kingston: Queen's University.
- Bachrach, P., Morton, B. (1970) *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York, London, Toronto: Oxford University Press.
- Berenskoetter, F. (2007) Thinking About Power, in: F. Berenskoetter, M. J. Williams (eds.), *Power in World Politics*. London, New York: Routledge, pp. 1-22.
- Birkland, T. A. (2007) Agenda Setting in Public Policy, in: F. Fisher, G. J. Muller, M. S. Sidney (eds.), *Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. Boca Raton, London, New York: Taylor & Francis, pp. 63-78.
- Bohman, J. (2007) The Coming Age of Deliberative Democracy, in: E. Saward (ed.), *Democracy*, Vol. 3. New York, Abingdon: Routledge, pp. 253-279.
- Budge, I. (2007) Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate, in: E. Saward (ed.), *Democracy*, Vol. 3. New York, Abingdon: Routledge, pp. 194-211.
- Canadian Encyclopedia (2008) *Crown Corporations*, <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0002048> (5. 12. 2008).
- Carens, J. H. (1995) *Citizenship and Aboriginal Self-Government*, background paper to the Royal Commission on Aboriginal Peoples, in: RCAP CD Rom, pp. 1-43.
- Clean Environmental Commission (2004) *Report on Public Hearings Wuskwatim Generation and Transmission Projects*, <http://www.cecmanitoba.ca/reports/pdf/RespectingWuskwatim-Generation.pdf> (5. 11. 2008).
- Clean Environmental Commission (2008) *Participants Handbook*, <http://www.cecmanitoba.ca/UserFiles/File/Participants%20Handbook.pdf> (23. 10. 2008).
- Cooke, B., Kothari, U. (2001) The Case for Participation as Tyranny, in: B. Cooke, U. Kothari (eds.), *Participation: The New Tyranny?* London: Zed Books, pp. 1-15.
- Cornwall, A. (2004) Spaces for Transformation? Reflections on Issues of Power and Difference in Participation in Development, in: S. Hickey, G. Mohan (eds.), *Participation from Tyranny to Transformation*. London: Zed Books, pp. 75-91.
- Cornwall, A. (2002) *Making Spaces, Changing Places: Situating Participation in Development*, IDS Working Paper 170. Brighton: IDS.
- Cornwall, A. (2007) Buzzwords and Fuzzwords: Deconstructing Development Discourse. *Development in Practice*, 17(4-5): 471-484.
- Cruikshank, A. D. (2006) *Assessing Public Participation in Canadian Electric Utilities*, Master Thesis. Burnaby: Simon Fraser University.
- Dahl, R., Linblom, C. E. (1953) *Politics, Economics and Welfare*. New York: Harpers.
- Dahl, R. (1958) A Critique of the Ruling Elite Model. *American Political Science Review*, 52(2): 463-469.

- Dahl, R. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Daugbjerg, C. (1998) *Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Ashgate: Aldershot Publishing.
- Dickason, P. O. (2000) *Canada's First Nations: a History of Founding Peoples from Earliest Times*, 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Digester, P. (1992) The Fourth Face of Power. *Journal of Politics*, 54(4): 977-1007.
- Dos Santos, T. (1993) The Structure of Dependency, in: M. A. Seligson, J. T. Passé-Smith (eds.), *Development and Underdevelopment: the Political Economy of Inequality*. Boulder: L. Rienner Publishers.
- Dryzek, J. (1990) *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*. New York: Cambridge University Press.
- Dukeshire, S., Thurlow J. (2002) *Challenges and Barriers to Community Participation in Policy Development. Rural Communities Impacting Policy Project*. Rural Nova Scotia, <http://www.ruralnovascotia.ca/documents/policy/challenges%20and%20barriers.pdf> (12. 12. 2008).
- Feit, H. A. (2001) *Hunting and the Quest for Power: The James Bay Cree and Whitemen in the 20th Century*, <http://arcticcircle.uconn.edu/HistoryCulture/Cree/Feit1/feit1.html> (3. 4. 2007).
- Ferfila, B. (1994) *Economic Democracy in the West*. Ljubljana: RA.
- Fitzpatrick, P., Sinclair, J., Mitchell, B. (2008) Environmental Impact Assessment under the Mackenzie Valley Resource Management Act: Deliberative Democracy in Canada's North? *Environmental Management*, 42(1): 1-18.
- Fortin, P. (2001) *The Hydro Industry and the Aboriginal People of Canada*, Canadian Hydropower Association, [http://www.canhydropower.org/hydro\\_e/pdf/hydro\\_aborig.pdf](http://www.canhydropower.org/hydro_e/pdf/hydro_aborig.pdf) (7. 2008).
- Friderich, M., Jellema, A., Haq, N., Nalwoga, J., Nessa, F. (2003) *Literacy, Gender and Social Agency: Adventures in Empowerment*, Research Report for ActionAid UK by DFID.
- Friesen, W. J. (1999) *Development Ethics and the Canadian North: A Case Study Analysis of the Churchill-Nelson Rivers Hydro Diversion Project*, Doctoral Dissertation. Montreal: McGill University.
- Fung, A., Wright, E. O. (2007) Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance, in: E. Saward (ed.), *Democracy*, Vol. 3. New York, Abingdon: Routledge, pp. 156-193.
- Gaventa, J. (1980) *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gaventa, J. (2005) *Reflections on the Uses of the 'Power Cube, Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement*, prepared for Assessing Civil Society Participation as Supported In-Country by Cordaid, Hivos, Novib and Plan Netherlands 1999-2004, MFP Breed Network, The Netherlands.
- Gaventa, J. (2006) *Finding the Spaces for Change: A Power Analysis*, *IDS Bulletin*, 37(6): 1-11.



- Gutmann, A., Thompson, D. F. (2004) *Why Deliberative Democracy?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Habermas, J. (1984) *The Theory of Communicative Action, Reason and the Rationalisation of Society*, Vol. 1. Boston MA: Beacon Press.
- Habermas, J. (1990) *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge MA: MIT Press.
- Hessing, M., Howlett, M. (1997) *Canadian Natural Resource and Environmental Policy: Political Economy and Public Policy*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Hultin, D. (2004) *New Partnerships in Hydro Development*. The Manitoba Research Alliance on CED in the New Economy, [http://www.manitobaresearchallianceced.ca/Documents/62Partnerships\\_in\\_HydroDev.pdf](http://www.manitobaresearchallianceced.ca/Documents/62Partnerships_in_HydroDev.pdf) (12. 8. 2008).
- Hyde, T. (2000) *Anti-Dam Movements: The Cree of Quebec and the Kayapó of Brazil*, <http://www.stlawu.edu/clas/insidethearea/hyde/hyde.pdf> (2. 5. 2008).
- In the Far North, A Fight for a Forest Homeland* (2004) An Interview with Chief John Miswagon, of Northern Manitoba's Pimicikamak Cree, Natural Resources Defence Council.
- Just Associates (2006) *Making Change Happen. Concepts for Revisioning Power for Justice, Equality and Peace*, [http://www.justassociates.org/index\\_files/MCH3red.pdf](http://www.justassociates.org/index_files/MCH3red.pdf) (22. 7. 2008).
- Hydro-Quebec Website, <http://www.hydroquebec.com/fr/> (8. 6. 2008).
- Kempton, K. (2004) *Oral Submission for Main Hearing*, Presentation on CEC Hearings Wuskwatim Projects, Pimicamak Cree Nation, <http://energymanitoba.org/presenters.htm> (5. 8. 2008)
- Kesby, M. (2007) Spatialising Participatory Approaches: the Contribution of Geography to a Mature Debate. *Environment and Planning A*, 39(12): 2813-2831.
- Kobliski, K. (2004) *CEC Presentation Notes: Winnipeg*. Displaced Residents of South Indian Lake, Justice Seekers of Nelson House, CEC Hearings Wuskwatim Projects, <http://energymanitoba.org/presenters.htm> (5. 8. 2008).
- Lijphart, A. (1977) *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lindblom, C. E. (1968) *The Policy-making Process*. N.J.: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Loney, M. (1987) The Construction of Dependency: The Case of the Grand Rapids Hydro Project. *The Canadian Journal of Native Studies*, 7(1): 57-78.
- Lukes, S. (1974) *Power: A Radical View*. Basingstoke, London: Macmillan.
- Lukes, S. (2006) *Power: A Radical View*. New York: Palgrave MacMillan.
- Lukes, S. (2006) Reply to Comments. *Political Studies Review*, 4(2): 164-173.
- Luttrell, C. et al. (2007) *Understanding and Operationalising Empowerment*. The Poverty-wellbeing Platform, [http://www.poverty-wellbeing.net/en/Home/News/Item\\_799?itemID=1374](http://www.poverty-wellbeing.net/en/Home/News/Item_799?itemID=1374) (8. 7. 2008).
- Manitoba Clean Environmental Participants Handbook, <http://www.ccc-manitoba.ca/UserFiles/File/Participants%20Handbook.pdf>. (8. 4. 2008).
- Manitoba Hydro Website (2008), <http://www.hydro.mb.ca/> (8. 7. 2008).
- McMillan, A. D. (1995) *Native Peoples and Cultures of Canada: An Anthropological Overview*. Vancouver: Douglas & McIntyre.

- McGee, R. (2004) Unpacking Policy: Actors, Knowledge and Spaces, in: K. Brock, R. McGee, J. Gaventa (eds.), *Unpacking Policy: Actors, Knowledge and Spaces in Poverty Reduction*. Kampala: Fountain Press, pp. 1-26.
- Napier-Moore, R. (2005) *Power in Utopia? Analysis of two UK workers' cooperatives*, <http://ed.acrewoods.net/node/187> (5. 7. 2008).
- Niezen, R. (1993) Power and Dignity: The Social Consequences of Hydro-Electric Development for the James Bay Cree. *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 30: 510-529.
- Nisichawayasihk Cree Nation Website (2008) *The Use of Traditional Knowledge in the Development of the Wuskwatim Project*, <http://www.ncncree.com/ncn/traditional.html> (8. 5. 2008).
- Nye, J. S. (2002) *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. Oxford: Oxford University Press.
- Olivier de Sardan, J.-P. (1992) Populisme Développementiste et Populisme en Sciences Sociales: Idéologie, Action, Connaissance. *Cahiers d'Etudes Africaines*, 120(4): 475-492.
- Parsons, W. (1995) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Pateman, C. (2007) Recent Theories of Democracy and the 'Classical Myth', in: E. Saward (ed.), *Democracy*, Vol. 3. New York, Abingdon: Routledge, pp. 117-137.
- Phillips, P. (2001) *Aboriginal Economies and Property Rights at the Time of European Contact*. Winnipeg: University of Manitoba (unpublished).
- Phillips, R. (2003) *Stakeholder Theory and Organizational Ethics*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Rousseau, J. (2000) *The New Political Scales of Citizenship in a Global Era: The Politics of Hydroelectric Development in the James Bay Region*, Doctoral Dissertation. Ottawa: Carleton University.
- Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996) *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*. Vol. 1, Part 2, Ch. 11, Ottawa.
- Sinclair, J. A., Diduck, A., Fitzpatrick, P. (2002) Public Hearings in Environmental Assessment: Towards a Civics Approach. *Environments*, 30(1): 17-36.
- Soja, E. E. (1996) *Third Space: Journeys to Los Angeles and Other Imagined Places*. Cambridge MA: Blackwell.
- Simpson, L., Storm, S., Sullivan, D. (2005) *Closing the Economic Gap in Northern Manitoba: Sustained Economic Development for Manitoba's First Nation Communities*. The Boreal Forest Network, Prepared for the Canadian Centre for Policy Alternatives in the core of the Manitoba Research Alliance on Community Economic Development in the New Economy, Manitoba.
- Truman, D. B. (1951) *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Knopf.
- Usher, P. J. (1976) The Class System, Metropolitan Dominance and Northern Development in Canada. *Antipode*, 8: 3.
- Usher, P. (1992) Property as the Basis of Inuit Hunting Rights, in: T. L. Anderson (ed.), *Property Rights and Indian Economies*. Lanham: Littlefield Publishers Inc.

- VanNijnatten, D. L. (1999) Participation and Environmental Policy in Canada and the United States: Trends Over Time. *Policy Studies Journal*, 27(2): 267-287.
- VeneKlasen, L. and Miller, V. (2002) *A New Weave of People, Power and Politics: the Action Guide for Advocacy and Citizen Participation*. Oklahoma: World Neighbors.
- Von Lieres, B., Kahane, D. (2007) Inclusion and Representation in Democratic Deliberation: Lessons from Canada's Romanow Commission, in: A. Cornwall and V. Schattan Coelho (eds.), *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*. London: Zed Books.
- Waldram, J. B. (1988) *As Long as the Rivers Run: Hydroelectric Development and Native Communities in Western Canada*. Winnipeg: University of Manitoba Press.
- Widdowson, F., Howard, A. (2006) *Aboriginal Traditional Knowledge and Canadian Public Policy: Ten Years of Listening to the Silence*, Presentation for the Annual Conference of the Canadian Political Science Association. Toronto: York University.
- Widdowson, F. (2003) *Separate but Unequal: The Political Economy of Aboriginal Dependency*, Presentation for the Annual Conference of the Canadian Political Science Association. Montreal: McGill University.

### **Sudjelovanje starosjedilaca u razvoju kanadske hidroelektrike: politička ekonomija i javne politike**

SAŽETAK Suradnja u planiranju aktivnosti između vlada, provincijskih hidroelektričnih državnih tvrtki i starosjedilačkih naroda dobro je poznat trend u sadašnjem razvoju kanadske hidroelektrike. Primjeri iz kanadske ekonomske povijesti uče nas da su urođeničke zajednice bile uglavnom isključene iz sudjelovanja u razvoju hidroelektrike, premda im se život uvelike promijenio zbog negativnih učinaka tog razvoja. Novi oblici javne rasprave jamče starosjedilačkim narodima nove mogućnosti sudjelovanja, no istodobno, kako ističu mnogi kritičari, lako postaju sredstva kontrole u rukama vlade. Naše je istraživanje usmjereno na uspoređivanje različitih faza razvoja hidroelektrike s obzirom na sudjelovanje starosjedilaca, te ćemo pokušati pokazati zašto je moderna praksa deliberativne demokracije drugačija nego prije, ili zašto možda nije.

KLJUČNE RIJEČI sudjelovanje, moć, davanje moći, razvoj hidroelektrike, politika iskorištavanja resursa/zaštite okoliša, starosjedilački narodi, javne politike, Kanada



# *Lokalna politika i demokracija*



# NEPOSREDNO BIRANI NAČELNICI: INSTITUCIONALNO OBLIKOVANJE, TRADICIJA I KULTURA JAVNOG SEKTORA

**Ivan Koprić**

*Pravni fakultet,  
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: siječanj 2009.

**Sažetak** Kraća teorijska rasprava o kritikama koje se instituciji neposrednog izbora načelnika upućuju temeljem karakteristika kulture i tradicije, predvidivih problema provedbe i dvojbenih učinaka nastavljena je komparativnom analizom lokalnih političkih sustava u zemljama nastalima na području bivše Jugoslavije. Posebna je pozornost posvećena neposrednom izboru načelnika u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Kosovu, Makedoniji i Sloveniji. Dok Hrvatska uvodi takav izbor lokalnog izvršnog dužnosnika od 2009, u Srbiji je institucija opstala samo jedan mandat (2004-2008). Empirijskom provjerom pet hipoteza o stavovima načelnika te o ulozi tradicije i kulture javnog sektora uglavnom je potvrđeno da nema značajnijih razlika u stavovima i stilu vođenja načelnika, bez obzira na to kako su birani, vjerojatno u značajnom dijelu upravo zbog slične tradicije lokalnog upravljanja i kulture javnog sektora. Modernizacijska i menadžerska kultura na lokalnoj razini tek se nazire, dok su osnove za zaključak o konsolidiranju demokratskih lokalnih institucija ipak čvršće.\*

**Ključne riječi** neposredni izbor načelnika – bivša Jugoslavija, lokalna samouprava, lokalne političke institucije, lokalno upravljanje (*governance*), kultura javnog sektora, tradicija lokalne samouprave, modernizacija

---

\* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

Neki dijelovi ove studije bit će objavljeni u: Koprić, 2009a tijekom 2009. godine.

## I. Uvod – neposredno biranje načelnika kao stvarni lijek ili panaceja

U širem tranzicijskom kontekstu u zemljama na području bivše Jugoslavije, koji karakterizira potraga za novim, demokratičnijim i učinkovitijim javnim institucijama, u tijeku je posebna rasprava o ulozi lokalnih izvršnih tijela (vidi npr. Podolnjak, 2007; Koprić, 2006; Todorovski, 2002; Pejanović, 2002; Šmidovnik, 1995: 252-255). Neposredno, izravno biranje lokalnih načelnika jedna je od ideja koja dobiva veliku pozornost i u akademskoj zajednici i u političkoj praksi. Čini se da se izravni izbori načelnika smatraju svojevrsnom panacejom, univerzalnim lijekom za sve bolesti prilično nezdravog političko-upravnog sustava (*governance system*).

Premda mnogi teoretičari kritiziraju institut izravnog biranja načelnika, političari i građani snažno ga podržavaju. Čini se da su građani zainteresirani za njegovo uvođenje osobito u onim zemljama koje imaju dugu tradiciju biranja izvršnih tijela od strane predstavničkih tijela, kao što je u Hrvatskoj i Srbiji.

Kritike se zasnivaju na širim društvenim i povijesnim okolnostima u zemljama regije, na mogućim pitanjima i problemima vezanim uz provođenje izravnih izbora i na tipičnim učincima novog instituta.

a) *Kultura i tradicija*. Glavna okolnost u većini zemalja na teritoriju bivše Jugoslavije jest naslijeđena autoritarna društvena, politička i administrativna kultura (za Hrvatsku v. Koprić, 2004). Autoritarna kultura temelji se na kombinaciji poslušnosti (višim tijelima, funkcionarima, pa čak i vlastitoj političkoj stranci) i naređivanja (hijerarhija, stroga

disciplina itd.).<sup>1</sup> Moglo bi se očekivati da će izravni izbori načelnike učiniti manje ovisnima o rukovodećim tijelima njihovih političkih stranaka. Imat će jači legitimitet u odnosima s tijelima središnje države i samostaliji položaj u odnosima s lokalnim predstavničkim tijelima. No, s druge strane, oni načelnici koji imaju veću moć mogli bi pridonijeti obnavljanju autoritarne kulture insistiranjem na disciplini i hijerarhiji u lokalnoj izvršnoj vlasti, lokalnoj upravi te javnim ustanovama i službama. Ta se okolnost ne može ocijeniti pozitivno s aspekta demokratskih političkih vrijednosti. Istovremeno bi se moglo tvrditi da potpora koju izravno biranje načelnika ima u široj javnosti logično proizlazi iz autoritarne kulture – upravo iz tog razloga građani osjećaju da im trebaju jaki vođe. Međutim pozitivan stav prema uvođenju neposrednih izbora temelji se i na nezadovoljstvu postojećim lokalnim političkim sustavom (koji u nekoj mjeri nalikuje na parlamentarni sustav na središnjoj državnoj razini) te njegovim funkcioniranjem (Koprić, 2007: 345).

b) *Problemi provedbe*. Sama provedba neposrednog biranja načelnika otvara pitanja poput kvalitete kandidata, izbornog postupka i troškova, odaziva birača itd. Moglo bi se predvidjeti da će većina kandidata ipak biti članovi političkih stranaka, barem u većim jedinicama lokalne samouprave, te da će u nekoj mjeri biti pod utjecajem vlastitih političkih stranaka.<sup>2</sup> Kandidatura bi se mo-

<sup>1</sup> O šest različitih tipova kulture (legalistička, birokratska, participativna, autoritarna, poduzetnička i menadžerska) više u: Koprić, 1999: 281-289.

<sup>2</sup> Istraživanja u drugim europskim zemljama pokazuju da neposredni izbor načelnika povećava udio načelnika koji nisu članovi po-



gla očekivati i od poslovnih ljudi koji su se nedavno obogatili, popularnih bivših sportaša ili pjevača.<sup>3</sup> Nezavisni kandidati mogli bi imati brojne probleme tijekom izbornog postupka – od financijskih pa do onih vezanih uz pristup medijima. Uslijed toga moglo bi se dogoditi da ne bude značajnijeg poboljšanja u kvaliteti takvih, neposredno izabranih načelnika.

Izborni postupak mogao bi postati preskup i prezahatjevan, osobito u malim jedinicama lokalne samouprave. Treba napomenuti da u nekim zemljama regije, npr. u Sloveniji i Hrvatskoj, postoji mnoštvo malih lokalnih jedinica.<sup>4</sup> Čini se da bi troškovi lako mogli premašiti očekivane nove i pozitivne učinke izravnog biranja načelnika upravo u malim jedinicama. Dodatni troškovi postupka

---

litičkih stranaka, ali ne dovodi do znatnijeg opadanja utjecaja političkih stranaka u lokalnim jedinicama. Što je jedinica veća, to je šansa za izbor nezavisnih kandidata manja, a utjecaj stranaka veći (Fallend *et al.*, 2006: 267).

<sup>3</sup> Ustvari, znatan broj njih doista već sudjeluje u lokalnim političkim arenama u regiji.

<sup>4</sup> U Sloveniji je bilo 96 općina (od ukupno 193) s manje od 5.000 stanovnika (Vlaj, 2001: 202; Setnikar-Cankar i dr., 2000: 415; Vlaj, 2007: 51). Nedavno je osnovano još 17 novih općina, pa je tako ukupan broj slovenskih općina povećan na 210 (Lavtar, 2007: 220). U Hrvatskoj je situacija slična: godine 2003. bilo je 359 općina (od ukupno 426) i 15 gradova (od ukupno 123) s manje od 5.000 stanovnika (Pavić, 2006: 229-230). U drugim zemljama situacija je različita, naime neke su među njima samo transformirale svoje velike općine naslijeđene iz ranijeg, socijalističkog razdoblja, zadržavajući manje-više iste granice među lokalnim jedinicama, dok su druge čak i ujedinjavale svoje općine. Iz tog razloga u Makedoniji, na primjer, postoji samo 16 općina (od ukupno 84) s manje od 5.000 stanovnika (\*Ministerstvo: 5; Pámer, 2007: 145) itd.

za izbor gradonačelnika neizbježni su, a u jedinicama gdje je potreban drugi krug glasovanja (kad se traži apsolutna većina glasova) mogli bi se i udvostručiti.

Motivacija za uvođenje neposrednih izbora načelnika djelomično leži u očekivanju većeg odaziva birača. Međutim, kako se može zaključiti iz drugih slučajeva, izravni izbori nisu jako povezani s većim odazivom birača (Larsen, 2002).

c) *Učinci*. Općenito govoreći, motivacija za uvođenje izravnih izbora je dvostruka. S jedne strane, postoji očekivanje da će izravno birani načelnici imati jači demokratski politički legitimitet. S druge strane, može se očekivati čvršća i učinkovitija lokalna izvršna vlast, snažnije političko vodstvo i izraženiji menadžerski pristup djelovanju čitave lokalne jedinice.<sup>5</sup>

Neposredni izbor načelnika otvara novi kanal za politički utjecaj birača, što učvršćuje politički legitimitet u jediniciama lokalne samouprave i u čitavoj zemlji. Pored takve simboličke promjene mogu se pojaviti paralelna nastojanja da se ovlasti načelnika promijene, prošire i ojačaju, kako u odnosu na lokalna predstavnička tijela tako i u odnosu na središnje državne vlasti (Larsen, 2002).

Kad se načelnici biraju izravno i kad dobivaju nove ovlasti, njihov dosta čvrst

---

<sup>5</sup> Kao što Kersting i Vetter ukazuju u naslovu svoje knjige, cilj je suvremenih reformi lokalne samouprave da popune jaz između demokracije i učinkovitosti (Kersting, Vetter, 2003). No postoji više različitih tipova lokalne demokracije (Haus, Sweeting, 2006: 153-156). Čini se da se u zemljama stabilne demokracije težište premješta s učinkovitosti na (novu) demokratizaciju lokalnih vlasti, dok je u tranzicijskim zemljama situacija nešto drugačija. Sad kad je sustav lokalne demokracije uspostavljen, efikasnost polako ulazi u žarište pozornosti.

položaj mogao bi biti osnova za različite disfunkcije u jedinicama lokalne samouprave. Blokade bi mogle znatno otežati lokalne procese odlučivanja, nejasno razgraničenje ovlasti između lokalnih predstavničkih tijela i načelnika moglo bi uzrokovati ogorčene političke bitke, načelnikove inicijative mogle bi se zanemarivati, oni sami mogli bi pasti u iskušenje zlorabe moći, moglo bi doći do zastoja u lokalnom razvoju, a zbog svega toga nezadovoljstvo građana moglo bi porasti (za slovensko iskustvo v. Šmidovnik, 1995: 252-255; Ploštajner, 2002: 70-71).

Čak i ako ne dođe do tih negativnih posljedica, demokratske prednosti novog kanala političke komunikacije i utjecaja mogle bi biti umanjene premještanjem realne političke moći s lokalnih predstavničkih tijela na neposredno izabrane načelnike (Larsen, 2002: 123) ili neodgovarajućom pravnom regulacijom odnosa između lokalnih predstavničkih tijela i izravno biranih načelnika. Jedna od najgorih posljedica mogla bi biti negativno djelovanje na profesionalizam načelnika i lokalnog profesionalnog osoblja (službenika lokalnih jedinica). Izravni izbor "jakog" načelnika može uzrokovati pad kvalitete lokalnih službi, nepotizam, dodjeljivanje lokalnih profesionalnih pozicija vlastitim pristasa, politizaciju, korupciju itd. (Ivanišević, 1987: 173; Ploštajner, 2002: 67).

Bez obzira na to jasno je da postoje sasvim ozbiljni razlozi za uvođenje neposrednog izbora načelnika. S jedne strane, učinkovitost odlučivanja na lokalnoj razini, bolja koordinacija unutar lokalnih jedinica, koherentnije lokalne politike i poboljšanje lokalnog menadžmenta i upravljanja neki su od razloga za davanje jačih ovlasti načelnicima. S druge strane, postoje razlozi koji se tiču

demokratizacije političkog sustava: jasno određenje ključne osobe za građane lokalne jedinice, mogućnost biranja načelnika zbog njegovih/njezinih osobina i kvaliteta, otvaranje novog kanala političkog utjecaja i komunikacije između takvog načelnika i građana, smanjen utjecaj političkih stranaka itd. Naravno, te dvije skupine razloga međusobno su povezane: kad je potrebna mnogo jača lokalna egzekutiva, neposredni je izbor načelnika rješenje za jačanje njihova političkog legitimiteta i potpore građana. No, isto tako, postoji samo ograničeno opravdanje za uvođenje neposrednog izbora načelnika bez širenja njegovih ovlasti. U tom bi se slučaju naime otvorio širok prostor kritikama.<sup>6</sup>

Sve u svemu, neposredni izbor načelnika može se upotrijebiti kao lijek ako znamo preciznu dijagnozu, način liječenja i sve moguće nuspojave takvog lijeka.

## II. Institucionalno oblikovanje načelnika na području bivše Jugoslavije – komparativna analiza

Velika većina zemalja na području bivše Jugoslavije relativno je nedavno unijela promjene u svoje sustave lokalne samouprave time što je uvela neposredni izbor načelnika. Slovenija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija i Crna Gora odabrali su taj put. Srbija je uvela izravne izbore, a onda se vratila na "stari" tip lokalnih izvršnih dužnosnika, biranih od strane lokalnih predstavničkih tijela. Hrvatska je novi zakon o uvođenju neposrednog izbora načelnika donijela 2007. godine. On će potpuno stupi-

<sup>6</sup> Larsen izvještava o kritikama u sličnom slučaju sažeto prikazanima upotrebom izraza "lokalne banana-republike" u Norveškoj (Larsen, 2002: 125).

ti na snagu s općim lokalnim izborima 2009. godine.

Institucionalno oblikovanje načelnika, odnosno drugih lokalnih pojedinačnih izvršnih dužnosnika (različitog naziva) pokazuje izvjesne varijacije u različitim zemljama na području bivše Jugoslavije.

*Bosna i Hercegovina* sastoji se od Federacije Bosne i Hercegovine (koja ima 10 kantona podijeljenih u 79 općina), Republike Srpske (62 općine) i Distrikta Brčko (koji je ujedno i općina) (v. također Pálné Kovács, 2007: 109-110; Jokay, 2001: 94-98; Pejanović, 2002).

Prvi lokalni izbori nakon rata održani su 1997. godine. U oba dijela države bio je primijenjen proporcionalni izborni sustav. Osim toga ni načelnici (u Federaciji) ni predsjednici izvršnih vijeća (u Republici Srpskoj) nisu bili birani neposredno, jer je bio kreiran sustav nalik na parlamentarni – izvršne su dužnosnike birala predstavnička tijela (Jokay, 2001: 102-105). Prvi izravni izbori održani su u listopadu 2004. u svim dijelovima Bosne i Hercegovine. Republika Srpska primjenjivala je pravilo relativne većine sa samo jednim krugom glasovanja, dok je Federacija primjenjivala postupak preferencijalnoga glasovanja. Drugi izravni izbori načelnika održani su u listopadu 2008, kada je primijenjen vrlo sličan izborni postupak u sva tri dijela Bosne i Hercegovine (relativna većina glasova u jednom izbornom krugu).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> U proljeće 2008. Vlada Republike Srpske pokušala je ponovno uvesti stari način biranja načelnika od strane lokalnih predstavničkih tijela. Međutim zbog pritiska međunarodne zajednice i vlastitih građana odustala je od tog zakonskog prijedloga. Federacija je novi Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina donijela u travnju

Republika Srpska uvela je izravno biranje načelnika Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2004. godine. Mandati vijećnika i načelnika traju četiri godine. Postupak opoziva za načelnike reguliran je Izbornim zakonom. Osim skupštine općine kao predstavničkog tijela i načelnika kao glavnog izvršnog dužnosnika svaka općina ima pravo osnovati nadzorni odbor s ovlastima vezanim uz financijsku kontrolu i kontrolu upravljanja imovinom. Općinska skupština ima ovlasti donositi statut i lokalne propise, usvaja proračun i druge planove, razmatra godišnje izvještaje načelnika, osniva javne ustanove i javna poduzeća itd. Načelnik predstavlja i zastupa općinu, priprema, predlaže i provodi lokalne politike i propise, kontrolira usklađenost lokalnih propisa sa zakonom, osniva i organizira općinsku administrativnu službu te upravlja njome itd.

Zbog velike autonomije kantona, uključujući i onu zakonodavnu, u Federaciji Bosne i Hercegovine postoji deset različitih sustava lokalne samouprave. Međutim Federacija regulira osnovu (zakon iz 1995), odnosno osnovna načela lokalne samouprave (zakon iz 2006). Federacija je izravno biranje načelnika uvela 2004. Zakonom o izravnom izboru općinskih načelnika. Sadašnji Zakon o principima lokalne samouprave, donesen 2006, predviđa i izravno biranje načelnika. Vijeće i načelnik imaju vrlo slične ovlasti kao skupština i načelnik u Republici Srpskoj, ali načelnik ima i dodatno ovlaštenje da donosi proračun u slučaju blokade od strane vijeća.

*Hrvatska* je bila najopreznija među zemljama na području bivše Jugoslavije

2008. godine. Zakon propisuje prijelaz na relativnu većinu glasova za načelnike u Federaciji, prema modelu iz Republike Srpske.

kada se radi o izravnom biranju župana, gradonačelnika i načelnika. Čini se da i bez izravnih izbora lokalni izvršni dužnosnici iz različitih razloga imaju velik politički utjecaj i vrlo jaku poziciju. Rasprava o njihovu neposrednom biranju bila je dugotrajna, a započela je na samom početku 2000. Zakon o neposrednom izboru donesen je u jesen 2007. (izmijenjen je i dopunjen u jesen 2008), a stupit će na snagu s lokalnim izborima u svibnju 2009.

Uz vijeće kao predstavničko tijelo svaka općina ili grad sada (kao i u čitavom periodu od donošenja prvog zakona o lokalnoj samoupravi krajem 1992) ima dva izvršna tijela: općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika i poglavarstvo. Odnos između predstavničkog tijela i izvršnih tijela u nekoj je mjeri sličan parlamentarnom. S jedne strane, načelnici i drugi članovi poglavarstva biraju se većinom glasova članova vijeća i politički su odgovorni tome tijelu.<sup>8</sup> S druge strane, kad vijeće odluči izglasati nepovjerenje gradonačelniku, odnosno načelniku ili cijelom poglavarstvu, tada mora izabrati novoga gradonačelnika, odnosno načelnika u roku 30 dana. Ako to ne učini, takvo će se predstavničko tijelo raspustiti i održat će se novi lokalni izbori. Poglavarstvo ima uobičajene ovlasti, pripremati, predlagati i provoditi lokalne propise i javne politike, usmjeravati i nadzirati lokalna upravna tijela, brinuti se o prihodima, rashodima, stanju u proračunu te o lokalnoj imovini, imenovati pročelnike upravnih tijela i službi na osnovi javnog natječaja itd. Načelnik ima samostalnu ulogu u kontroli zako-

nitosti lokalnih općih akata kao prva instanca s ovlašću obustave od primjene spornog općeg akta.

Nakon prvih demokratskih izbora 1990. (tada su održani i lokalni izbori) opći su lokalni izbori održavani četiri puta, 1993, 1997, 2001. i 2005. godine. Izborni sustav mijenjao se četiri puta. Samo su zadnja dva puta (2001. i 2005) lokalni izbori održani prema istim pravilima, punom primjenom proporcionalnog izbornog modela i D'Hondtove metode izračunavanja broja mjesta u lokalnim predstavničkim tijelima (više pojedinosti u: Ivanišević i dr., 2001; Koprić, 2003; Koprić, 2007).

U skladu s promjenom zakona iz 2007. načelnici s četverogodišnjim mandatom preuzet će većinu ovlasti koje su ranije imala poglavarstva, no zakon ih obvezuje da dvaput godišnje podnose izvještaj vijeću. Izravno će se birati i po dva zamjenika načelnika. Kandidati za načelnika (i njegova zamjenika) moraju dobiti više od 50% glasova u prvom ili u drugom krugu glasovanja. Samo dva kandidata s najboljim rezultatom u prvom krugu mogu se natjecati u drugom krugu. Postupak opoziva uglavnom je u rukama vijeća, premda ga mogu inicirati i građani.

Na *Kosovu*, koje je neovisnost proglasilo u veljači 2008, stanje nije sasvim konsolidirano. Kosovo je podijeljeno na 30 općina, no njime upravlja misija UNMIK uz potporu snaga KFOR-a predvođenih NATO-om (međunarodni protektorat) od 1999. Premda je formalno bilo dio Srbije (kao autonomna pokrajina), Kosovo nije pod srpskom kontrolom od početka 1990-ih zbog bojkota srpske države i samoizolacije albanske većine.

Lokalna samouprava na *Kosovu* regulirana je UNMIK-ovim uredbama br. 2000/45 i 2000/30. Uredba br. 2000/45

<sup>8</sup> Gradonačelnici i načelnici općina najprije moraju biti izabrani kao članovi vijeća, ali ne mogu u isto vrijeme biti i članovi predstavničkih tijela.

o samoupravi općina predviđala je tri glavna tijela u svakoj općini: skupština, predsjednika općine i izvršno vijeće. Predsjednika općine i njegova zamjenika skupština je birala između svojih članova dvotrećinskom većinom. Ista većina bila je potrebna i za izglasavanje nepovjerenja. Izvršno je vijeće imalo neke sličnosti s nekadašnjim magistratima (*magistratsverfassung*) u pojedinim njemačkim saveznom zemljama (Hessen and Schleswig-Holstein): sastojalo se od predsjednika, koji je morao imati stručne kvalifikacije propisane općinskim statutom, i profesionalnih rukovoditelja općinskih upravnih tijela (v. i Ivanišević, 2008: 84-87).

UNMIK-ova Uredba br. 2007/30 predviđa izravno biranje načelnika općina. Ona proširuje njihove ovlasti i odgovornosti te na taj način traži promjene u regulaciji lokalne samouprave. Zbog toga je u izradi nacrt zakona o lokalnoj samoupravi.<sup>9</sup> U skladu s tom uredbom prvi izravni izbori održani su u studenome 2007. Samo šest načelnika bilo je izabrano u prvom krugu, a ponovljeni izbori održani su u 24 općine.

*Makedonija* je izravno biranje gradonačelnika uvela temeljem Zakona o lokalnoj samoupravi iz 1995. Vijećnici se biraju po proporcionalnome modelu, pri čemu se broj mandata za svaku listu kandidata određuje D'Hondtovom metodom. Gradonačelnici se biraju većinom glasova, pri čemu je nužno da barem polovica cjelokupnog biračkog tijela sudjeluje u izborima. Kad je potreban drugi krug glasovanja, u njega idu samo oni kandidati koji su u prvom krugu osvojili

<sup>9</sup> U 2008. trebalo se osnovati nekoliko novih općina kako bi se enklave sa srpskom manjinom izdvojile u nove općine u kojima bi Srbi bili većina.

više od deset posto ukupnog broja glasova, odnosno ona dva kandidata koja su u prvom krugu osvojila najveći broj glasova. Na prvim izborima održanim 1996. odaziv je bio nešto veći od 60%, a za gradonačelnika je izabran samo jedan nezavisni kandidat (Todorovski, 2001: 253-256). Na izborima 2005. broj nezavisnih gradonačelnika porastao je na sedam.

Građani koji nisu zadovoljni svojim gradonačelnikom mogu potaknuti izglasavanje nepovjerenja (najmanje 20% njih). Prijedlog mora poduprijeti većina svih birača u općini da bi se smatrao izglasanim. Glavna je uloga vijeća (*sovetot*) da donosi lokalne propise, usvaja proračun, osniva lokalna upravna tijela i ustanove, kontrolira gradonačelnika i druga općinska tijela itd. Gradonačelnik je zadužen za predstavljanje i zastupanje općine, za pripremu, predlaganje i provedbu lokalnih politika i propisa, kontrolu zakonitosti lokalnih propisa, za upravljanje općinskom administracijom, imenovanje šefova lokalne administracije itd. (Todorovski, 2002: 8-11; \*Ministerstvo: 13-14). Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. predvidio je nekoliko novih kontrolnih ovlasti predstavničkih tijela nad gradonačelnikom (Todorovski, 2002: 20).

*Crna Gora* je do raspada njihove zajedničke države 2006. imala sličan sustav lokalne samouprave i sustav lokalnog upravljanja kao i Srbija. U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2003. te s izmjenama i dopunama iz 2004, 2005. i 2006, u svakoj općini postoje dva glavna i izravno birana tijela: općinska skupština i predsjednik općine. Vijećnici imaju četverogodišnje mandate.

Predsjednik općine ima petogodišnji mandat i ne može biti izabran na tu dužnost više od dva puta. Zakon o izboru predsjednika općine iz 2003. predviđa

dva kruga glasovanja ako ni jedan kandidat ne osvoji većinu u prvom krugu. Samo dva kandidata s najvećim brojem glasova u prvom krugu mogu sudjelovati u drugom krugu. Reguliran je i postupak opoziva – takav postupak može pokrenuti 20% građana lokalne jedinice. I sam predsjednik može tražiti od građana da glasuju o povjerenju. U određenim slučajevima glasovanje o nepovjerenju može inicirati i 10% građana, jedna trećina vijećnika i Vlada, s tim da takvu inicijativu mora odobriti većina svih vijećnika. Za izglasavanje nepovjerenja potrebna je većina građana koji sudjeluju u postupku opoziva.

Općinska skupština ima ovlasti donositi statut općine, lokalne propise i druge opće akte, usvajati proračun, razvojni plan i slične planove, odlučivati o financijskim pitanjima i općinskoj imovini, osnivati lokalne javne službe, razmatrati izvještaje koje joj podnosi predsjednik općine itd. Predsjednik općine zadužen je za predstavljanje i zastupanje općine, za pripremu, predlaganje i provedbu lokalnih politika i propisa, upravljanje općinskom upravom, imenovanje glavnog administratora, direktora agencija i menadžera (ako postoji) na temelju javnog oglašavanja, za imenovanje potpredsjednika općine, davanje suglasnosti na imenovanje starješine upravnih organa, za usmjeravanje i usklađivanje rada organa općinske uprave, za brigu o prenesenim poslovima državne uprave itd.

U Srbiji postoji sklonost odabiru takvog sustava lokalnog upravljanja koji bi bio sličniji parlamentarnom i u kojem lokalna predstavnička tijela biraju općinsko vijeće i predsjednika općine, a mogu ih i smijeniti s dužnosti prije isteka mandata (Sevic, 2001: 440-441). Ipak, Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. predviđao je izravno biranje predsjed-

nika općina. Izravni izbori bili su regulirani Zakonom o lokalnim izborima iz 2002. i održani su u rujnu 2004. Međutim novi Ustav iz 2006. učinio je korak unatrag, prema lokalnom političkom sustavu zasnovanom na izboru izvršnih organa od strane predstavničkih tijela, a ne više od strane građana. Nova ustavna načela pretočena su u zakonsku regulaciju novim Zakonom o lokalnoj samoupravi donesenim na samom kraju 2007. Novi propisi primjenjuju se nakon lokalnih izbora održanih u svibnju 2008.

Prema zakonu iz 2002. postojala su tri glavna tijela u svakoj lokalnoj jedinici: općinska skupština, predsjednik općine (gradonačelnik u gradovima) i općinsko vijeće. Odbornici općinske skupštine i predsjednik općine imali su četverogodišnje mandate. Reguliran je i postupak opoziva za predsjednike općina. Predsjednik općine predlagao je članove općinskog vijeća, no skupština je bila ta koja ih je trebala izabrati. Glavna svrha općinskog vijeća bila je da posluži kao svojevrsan forum za usklađivanje i poticanje suradnje te za posredovanje u sukobima između skupštine i predsjednika općine. Ono je ujedno nadziralo općinsku upravu i utvrđivalo prijedlog proračuna. Na taj je način bila umanjena samostalnost predsjednika u odlučivanju.

U skladu s novim Ustavom iz 2006. i Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2007. zadržana su sva ta tri lokalna tijela, no institucionalni ustroj i kompetencije ponešto su drugačiji. Vijećnici se izabiru po proporcionalnome modelu. Glavna promjena odnosi se na predsjednike općina: njih više neće izravno birati građani, već će ih iz reda izabranih odbornika izabrati općinska skupština. Oni će svoju dužnost obavljati profesionalno, s tim da im dužnost odbornika prestaje s izborom na dužnost predsjednika općine.

Slovenija je neposredni izbor općinskih načelnika (*župan*) uvela još 1993, tijekom prve opsežne reforme zakonodavstva o lokalnoj samoupravi. Dvije godine nakon toga (1995) usvojena je druga velika novela Zakona o lokalnoj samoupravi. Njome su detaljnije regulirane ovlasti predstavničkih tijela (*obćinski svet*) i načelnika, a cilj joj je bio ublažiti ili ukloniti velike probleme koji su nastali nakon prvih lokalnih izbora predstavničkih tijela i načelnika (Šmidovnik, 1995: 169-170).

Vijećnici se biraju po proporcionalnom izbornome modelu D'Hondtovom metodom određivanja broja mandata za svaku kandidacijsku listu u većim općinama. U općinama s manje od 5.000 stanovnika izbori vijećnika održavaju se po većinskom sustavu. Većina glasova birača potrebna je i za izbor načelnika. Kandidati imaju poteškoća da osvoje prvi krug, pa je održavanje drugog kruga glasovanja pravilo. U drugom krugu mogu sudjelovati samo dva kandidata s najviše osvojenih glasova u prvom krugu. Odaživ birača je umjeren (na izborima načelnika i vijećnika 1998. na birališta je izašlo 58,3% birača). Mandat vijećnika i načelnika traje četiri godine. Nezavisni kandidati relativno su uspješni u izborima lokalnih predstavničkih tijela (osvojili su više od 10% glasova na izborima 1998). Postupak opoziva načelnika i vijećnika još nije reguliran. Svaka općina ima nadzorni odbor s ovlastima financijske kontrole te općinskog sekretara koji je na čelu profesionalne općinske uprave (Lavtar, 2007: 221; Trpin, 2003: 167-169; Setnikar-Cankar i dr., 2000: 391-393, 397; Grad, 1998).

Vijeća mogu donositi lokalne propise i druge opće akte, usvajati proračun i razvojne planove, osnivati lokalna upravna tijela i ustanove, imenovati

i razrješavati članove nadzornog odbora itd. (Setnikar-Cankar i dr., 2000: 395). Načelnik ima kompetencije predstavljati i zastupati svoju općinu, kontrolirati zakonitost lokalnih propisa, usmjeravati općinsku upravu, imenovati općinskog sekretara i rukovoditelje lokalnih upravnih organa, saziva sjednice vijeća i predsjedja njima (bez prava glasovanja) itd. (za više pojedinosti vidi: Juvan Gotovac, 2000; Lavtar, 2007: 222).

Sve u svemu, zemlje na području bivše Jugoslavije mogu se razvrstati u tri skupine. U prvoj skupini (*prethodnici, brzi trkači*) nalaze se one zemlje koje su neposredni izbor načelnika uvele kao dio prvog institucionalnog paketa u okviru tranzicije prema demokratskom političkom sustavu. U tu skupinu spadaju Slovenija i Makedonija. Usprkos snažnim kritikama, osobito u Sloveniji, one ne razmišljaju o odustajanju od izravnog izbora načelnika – umjesto toga postupno su dograđivale taj način izbora i svoje sustave lokalne samouprave kako bi ublažile početne poteškoće.

U drugoj su skupini (*trkači olovnih nogu*) zemlje koje žele uvesti izravno biranje, no imaju određenih poteškoća u razvijanju svojih političkih sustava, kako na razini središnje vlasti tako i na lokalnoj razini (rat i s njime povezani društveni problemi, borba za nezavisnost, sveukupno kašnjenje u razvoju demokratskih institucija itd).<sup>10</sup> Te su zemlje Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Kosovo. One su već stekle svoja prva iskustva s izravnim izborima i s izravno izabranim načelnicima (Crna Gora od 2003, Bosna i Hercegovina od 2004, a Kosovo od kraja 2007).

<sup>10</sup> Njihove opće perspektive ipak se čine različitim.

U trećoj su skupini (*oklijevala i zakašnjeli*) zemlje koje oklijevaju uvesti neposredni izbor načelnika. U tu skupinu spadaju Hrvatska i Srbija. Hrvatska je oklijevala, ali je napokon zakonski uvela neposredni izbor (takvi će se izbori prvi put održati u svibnju 2009). Srbija je izravne izbore uvela zakonom iz 2002, a onda je odustala od njih u svojem novom Ustavu (!) iz 2006. godine.

Svaka zemlja s izravnim biranjem načelnika (ili predsjednika općine) ima svoja specifična pravila i institucionalne razlike. Neke od njih imaju određena dodatna tijela i/ili dužnosnike, ili profesionalce, zajedno s vijećem (ili skupštinom) kao predstavničkim tijelom i (grado)načelnikom. Neka od tih tijela, dužnosnika ili profesionalaca trebala bi osigurati dodatne oblike suradnje između dva tijela s interesima koji se u određenoj mjeri razlikuju (predstavničko tijelo i neposredno izabran načelnik), provoditi kontrolu načelnika i troškova o kojima oni odlučuju; služiti proširenju i jačanju menadžerskog i političkog kapaciteta načelnika i slično. Postupak opoziva je reguliran, no također se u određenoj mjeri razlikuje od zemlje do zemlje.

Treba napomenuti da u gotovo svakoj zemlji regije postoje značajne razlike u pogledu teritorijalnog ustrojstva, djelokruga lokalnih samoupravnih jedinica, odnosa između središnje i lokalnih vlasti, uključujući i pitanje raspodjele financijskih sredstava među njima, kao i u pogledu nekih drugih značajki sustava lokalne samouprave. Takve bi razlike također u određenoj mjeri trebalo uzeti u obzir prilikom tumačenja razlika u institucionalnom oblikovanju, stvarnom ponašanju i stavovima u različitim lokalnim upravljačkim sustavima.

### III. Uloga tradicije i kulture u lokalnoj upravljačkoj praksi i oblikovanju lokalnih institucija

U Europi postoje različite upravne tradicije i tradicije lokalne samouprave (Koprić, 2005; Koprić, 2003: 183-187; Wollmann, 2001). Ponekad se na njih gleda i kao na različite modele (Ivanišević, 2006: 279-280; Šmidovnik, 1995: 37-62). Premda se možda čini nedovoljno preciznim, pojam tradicije javnog sektora može objasniti određeno stanje stvari, u najmanju ruku djelomično. Kao dio kulture javnog sektora neke zemlje, tradicija nalazi put u konkretne propise i institucije te se održava u upravnom, pravnom i političkom obrazovanju, stručnom usavršavanju i praksi. Teorija ovisnosti o prijašnjem institucionalnom putu (*path dependence theory*) naglašava važnost ranijih faza razvoja (v. i Baldersheim, 2003: 256). Neki elementi tradicije javnog sektora ugrađeni su u institucionalni i društveni kapital neke zemlje ili regije (v. i Koprić, 2006a). Oni mogu postati dio nacionalnog ili šireg identiteta te izvor posebnih osjećaja s dubokim i trajnim utjecajem na buduće institucionalne odabire i prakse.

U takvom teorijskom kontekstu pravi je izazov istraživati i analizirati ulogu tradicije na području bivše Jugoslavije. Ima li tu kakvih prisjećanja na ranije lokalne upravljačke institucije i praksu? Postoji li još i danas neka vrsta dubljeg utjecaja zajedničke tradicije lokalne samouprave? Je li moguće identificirati sličnu političku kulturu u dotičnoj regiji? Čini se kako se može smatrati da područje bivše Jugoslavije ima određene zajedničke karakteristike i da dijele sličan način razmišljanja o lokalnom upravljanju, zahvaljujući prethodnoj sličnoj praksi. Ako je tome tako, takva značajna i slična tradicija može otvori-



ti prostor određenim drugim čimbenicima koji – na vrlo *sličan* način u *svim* zemljama i *neovisno* o tome biraju li se načelnici izravno ili neizravno – mogu utjecati na stavove lokalnih političkih vođa, kao što su njihovo ranije profesionalno iskustvo, urbanizacija, veličina lokalnih jedinica itd.

Na tom je temelju razvijen niz hipoteza koje se odnose na stavove lokalnih političkih vođa prema izravnim izborima.

*1. Aktualni će načelnici imati jak pozitivan stav o izravnim izborima, bez obzira na to jesu li bili birani izravno ili ne.*

Svi načelnici, izabrani posredno ili neposredno, obično imaju bogato iskustvo kao lokalni politički vođe te imaju dobre pretpostavke naučiti o dobrim i lošim stranama različitih institucionalnih varijanti. Sasvim je jasno da izravni izbor daje načelnicima ne samo potrebnu potporu građana i nezavisni politički legitimitet već i samostalnost u djelovanju, moć i mnoge nove prilike (utjecati na lokalni razvoj još samostalnije; usmjeriti svoje političko napredovanje na širu ili na nacionalnu razinu itd). Djelujući kao načelnici, oni su već imali priliku izgraditi odnos sa svojim biračkim tijelom te stabilnu mrežu koja će ih podržati – oni su dakle u povoljnom položaju za sljedeće izbore. Zato im nije potrebna podrška političkih stranaka ili kakvih drugih aktera koja bi im ograničavala samostalnost, te će rado prihvatiti izazov neposrednih izbora.

*2. Aktualni načelnici gledat će na izravne izbore kao na sredstvo demokratizacije (uključujući jaču orijentaciju prema građanima i manji stranački utjecaj), više nego kao na sredstvo modernizacije upravljanja (koja uključuje snažniju menadžersku i tržišnu orijentaciju).*

Jedan od glavnih ciljeva tijekom tranzicije iz socijalističkog jednostra-

načkog sustava u demokratski politički sustav jest razvijanje lokalnih institucija koje mogu biti u bliskijem odnosu s građanima i koje mogu otvoriti mnogo više mogućnosti za sudjelovanje građana u političkim procesima. Čini se prihvatljivim i predviđanje da će političke stranke na političku praksu izravno izabranih načelnika utjecati u manjoj mjeri nego što bi to bio slučaj kod drugih tipova lokalnih političkih sustava. Premda stranke mogu imati utjecaja na kandidiranje i na predizborne kampanje, građani su ti od kojih se traži da glasuju i donesu konačnu odluku o izboru načelnika. Upravo suprotno, načelnici u prosjeku neće previše podupirati novu menadžersku i tržišnu orijentaciju. Menadžerske vještine treba naučiti, tržišnu orijentaciju treba legitimirati, rezultate treba ostvariti, a sve to uopće nije lako postići. Osim toga tipični raniji načini obavljanja političkih dužnosti, koji se svode na reagiranje na svakodnevne probleme i pitanja, mogli bi i dalje biti bolje vrednovani nego jasna orijentacija na rezultate.

*3. Načelnici u većim i urbanim jedinicama imat će pozitivniji stav prema izravnim izborima.*

Većim i urbanim jedinicama, a pogotovo urbanim jedinicama, neposredno izabrani načelnici potrebni su kao neka vrsta političkog žarišta i točke simboličke integracije. Takve jedinice redovito su suočene s fragmentarnošću, slabom društvenom integracijom i solidarnošću itd. Čak i neizravno izabrani gradonačelnici bit će pod pritiskom da uspostave bliže kontakte s građanima, s lokalnom poslovnom zajednicom i udrugama civilnog sektora, odnosno da djeluju u nekom smislu populistički. U manjim lokalnim zajednicama, naročito ruralnima, može se predvidjeti da su odnosi između načelnika i građana daleko

bliži i učestaliji. Zbog toga će potreba za uvođenjem neposrednog izbora načelnika u njima biti manja.

*4. Načelnici s ranijim iskustvom uglavnom u privatnom sektoru imat će pozitivniji stav prema izravnim izborima.*

Angažman u privatnom sektoru može izoštriti osjećaj odgovornosti za rezultate i stanje stvari. Linije odgovornosti u organizacijama privatnog sektora jasnije su i izravnije nego u javnom sektoru. Složeni odnosi i višestruke lojalnosti koje karakteriziraju tradicionalni demokratski politički sustav mogu biti odbojni ljudima koji su prije toga bili angažirani u drugačijoj kulturi jasne odgovornosti i uspjeha koji se uglavnom mjeri profitom. Zbog toga se može očekivati da će načelnici koji su ranije bili angažirani u javnom sektoru imati pozitivniji stav prema "klasičnom" načinu funkcioniranja lokalnih političkih sustava. Može se očekivati i obrnuto: načelnici koji su ranije bili angažirani u privatnom sektoru imat će drugačiji stav. Uvođenje neposrednih izbora može biti simptom uvođenja korporacijskog tipa vođenja u lokalnu samoupravu.

*5. U zemljama bivše Jugoslavije neće biti znatnijih razlika u stilu i stavovima načelnika prema neposrednom izboru, bez obzira na to jesu li sami bili izabrani neposredno od građana ili posredno od strane lokalnih predstavničkih tijela.*

Tradicija lokalne samouprave na području bivše Jugoslavije do Prvog se svjetskog rata razlikovala među njezinim dijelovima. Usprkos razlikama može se zaključiti da se suvremena (ne-feudalna) lokalna samouprava uglavnom razvila u drugom dijelu 19. stoljeća. Slovenija i Hrvatska bile su pod utjecajem njemačkog modela samouprave i europske doktrine *prirodnih prava lokalnih samoupravnih jedinica* (Šmidovnik, 1995:

145-150; Koprić, 2003: 183-184). Istočni dijelovi, osobito Srbija, bili su pod jačim utjecajem centralističkih zamisli o državnim i lokalnim institucijama,<sup>11</sup> zamisli sličnih francuskima. I turski je utjecaj na lokalne institucije na tom području bio vrlo jak, osobito u Bosni i Hercegovini<sup>12</sup> i Makedoniji<sup>13</sup>.

Može se zaključiti da bi se cijelo to područje moglo sistematizirati u skupinu onih europskih zemalja koje su kasnije s uspostavom moderne lokalne samouprave, s dvije podskupine. Jednu čine Slovenija i Hrvatska (pod austro-ugarskom vlašću), s nešto jačom tendencijom prema lokalnoj autonomiji i samoupravi. Druga, karakterizirana vrlo jakim središnjom vlašću, slabim položajem lokalnih jedinica i vrlo ograničenom lokalnom autonomijom, bila je prisutna u Bosni i Hercegovini, Srbiji, Crnoj Gori i Makedoniji.

Lokalna samouprava u tzv. prvoj Jugoslaviji<sup>14</sup> bila je ustrojena prema srp-

<sup>11</sup> Samostalnost crnogorske države (u odnosu na Osmansko Carstvo) prvi je put potvrđena međunarodnim sporazumom 1859. Definitivno je priznata 1878. Crna je Gora bila organizirana kao vrlo centralizirana država (Čulinović, 1981: 79-80).

<sup>12</sup> Bosna i Hercegovina bila je dio Osmanskog Carstva do 1878, sa specifičnim turskim institucijama lokalne samouprave. Nakon toga, prema posebnome međunarodnom sporazumu, Bosnu i Hercegovinu okupirala je Austro-Ugarska Monarhija. Monarhija je anektirala BiH 1908. (Čulinović, 1981: 55).

<sup>13</sup> Makedonija je bila turska pokrajina do 1912, kada je pripojena Srbiji (Čulinović, 1981: 94).

<sup>14</sup> Država se od kraja Prvog svjetskog rata do uspostave kraljevske diktature početkom 1929. (diktatura kralja Aleksandra) zvala Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca, a otad pa do kapitulacije Njemačkoj u travnju 1941. zvala se Kraljevina Jugoslavija.

skome modelu, jer su srpski politički akteri dominirali cjelokupnim jugoslavenkim političkim prostorom. Sve vrste različitih institucija lokalne samouprave u različitim dijelovima Jugoslavije, naslijeđene još iz prijašnjih vremena, bile su napuštene. Prva Jugoslavija bila je organizirana vrlo centralistički, s jako ograničenom lokalnom autonomijom.

Glavna ideja vezana uz socijalističku Jugoslaviju (1945-1990) bila je ideja samoupravljanja. Ono je bilo ugrađeno u institucije radničkog samoupravljanja, organizaciju javnih službi i lokalnu samoupravu (detaljnije u: Koprić, 2003: 185-187). Broj općina u Jugoslaviji stabilizirao se na oko 500, pri čemu je broj stanovnika prosječne općine bio oko 40.000 (Pusić, 1997: 180). Općine su bile vrlo snažne u smislu ovlasti, broja službenika i udjela u javnim financijama. U organizaciji lokalne samouprave nije bilo značajnijih specifičnih razlika između šest jugoslavenskih republika i dvije autonomne pokrajine (Kosovo i Vojvodina, obje u Srbiji) kao federalnih jedinica. Za vrijeme socijalizma u Jugoslaviji se lokalna samouprava znatno razvila. Cijeli je sustav karakterizirala lokalna autarkija – snažna lokalna autonomija koja je bila prijetnjom koordinaciji i integraciji na razini republika.

Prvi su put ljudi u svim federativnim jedinicama Jugoslavije doista uživali vrlo široku lokalnu autonomiju. Lokalne institucije brzo su se i snažno razvijale, premda pod dominacijom samo jedne političke partije (komunističke). Interni mehanizmi komunističke partije služili su integraciji vrlo decentraliziranog sustava upravljanja. To je znatno potpomoglo stvaranju zajedničke tradicije lokalne samouprave na području bivše Jugoslavije. Imajući u vidu ranije, uglavnom centralističke tradicije i slabu lokalnu samo-

upravu naslijeđenu od prve Jugoslavije, može se reći da je razdoblje socijalizma najvažniji dio povijesti lokalne samouprave na jugoslavenskom prostoru.

Moguće je da takva harmonizacija – pod čime se razumijeva snažna lokalna samouprava, slične lokalne institucije, sličan način razmišljanja o lokalnoj samoupravi i integracija kroz interne mehanizme vladajuće stranke – još i danas ima utjecaj na lokalnu upravljačku praksu u samostalnim državama nastalima na tom području.

#### **IV. Empirijski podaci i analiza rezultata**

U sklopu šireg istraživanja o ulozi i stilu vodstva lokalnih izvršnih dužnosnika na području bivše Jugoslavije prikupljeni su i podaci o stavovima lokalnih političkih vođa prema neposrednim izborima (Koprić, 2009a).<sup>15</sup> Za vrijeme provođenja istraživanja izravno birani načelnici postojali su u svim zemljama osim u Hrvatskoj. Prikupljeni podaci daju zanimljive rezultate.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Anketni je upitnik u siječnju i veljači 2008. poslan u 314 jedinica lokalne samouprave u svim zemljama nastalima na području bivše Jugoslavije. Uzorak je formiran tako što je uzeta svaka peta općina s abecednog popisa jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini (odvojeno za Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku; njima je pridodan Distrikt Brčko), Hrvatskoj (odvojeno za gradove i općine), Sloveniji i Srbiji. U Makedoniji je uzeta svaka druga jedinica. U Kosovu i u Crnoj Gori uzorkom su obuhvaćene sve jedinice lokalne samouprave. Ukupno je primljeno 99 odgovora, odnosno oko 32% jedinica obuhvaćenih uzorkom. Za dodatne informacije v. Koprić, 2009b.

<sup>16</sup> Detaljniji podaci i rezultati mogu se dobiti od autora.

Jedna od hipoteza (1) predviđa da će aktualni načelnici imati jak pozitivan stav prema izravnim izborima, bez obzira na to jesu li bili birani izravno ili ne. Samo je njih pet (od ukupno 99, što iznosi 5%) odgovorilo da su protiv izravnog biranja načelnika; od tih pet tri su bila iz Hrvatske, a dva iz Makedonije. Bilo je još 13 pozitivnih odgovora bez ikakvog objašnjenja razloga (koje se u anketi tražilo); moglo bi se zaključiti da načelnici koji su dali te odgovore nemaju čvrst pozitivan stav prema neposrednim izborima. Međutim ti odgovori zajedno s negativnima čine tek 18% svih odgovora. Drugim riječima, čak 82% aktualnih načelnika ima čvrst pozitivan stav prema izravnom biranju načelnika, bez obzira na to jesu li bili izabrani izravno ili ne.

Potvrđeno je predviđanje da će aktualni načelnici na izravno biranje gledati više kao na sredstvo demokratizacije nego kao na sredstvo modernizacije upravljanja. Čak 77,8% načelnika koji podržavaju izravne izbore i koji su odgovorili na pitanje V.2 iz upitnika (da objasne zašto podržavaju takve izbore; 63 od njih 81) spominju demokratizaciju kao svoje glavno očekivanje. Samo njih 22,2% (18) podržava modernizaciju lokalnog upravljanja. Razlika između izravno i neizravno izabranih načelnika u odnosu na to pitanje vrlo je mala. Izravno izabrani načelnici u nešto većoj mjeri podupiru modernizaciju kao glavnu svrhu izravnih izbora nego što je to slučaj s onima koje su izabrala predstavnička tijela (24,4% naspram 20%). No ta je razlika samo indikativna, ne i statistički signifikantna.<sup>17</sup>

Predviđanje iz hipoteze 3 da će načelnici iz većih i urbanih jedinica imati pozitivniji stav prema neposrednom izboru dobilo je samo vrlo ograničenu po-

tvrdnu. Četiri od pet negativnih odgovora na pitanje o poželjnosti neposrednih izbora dali su načelnici iz manjih jedinica (s ovim brojem stanovnika: 2.920, 1.353, 3.500, odnosno 5.512). Samo je jedan stigao iz velike jedinice s više od 19.000 stanovnika. Međutim ni tu nema statistički relevantne razlike.

Načelnici s ranijim iskustvom uglavnom u privatnom sektoru nemaju pozitivniji stav prema neposrednim izborima (hipoteza 4). Dva gradonačelnika koja su ranije bila angažirana u privatnom sektoru (ukupno su bila 34 takva gradonačelnika) i tri koja su ranije bila angažirana u javnom sektoru (od ukupno 65) negativno su odgovorila na pitanje o poželjnosti neposrednog izbora načelnika. Svi drugi načelnici podjednako, s prethodnim iskustvom iz privatnog, javnog i civilnog sektora, dali su pozitivan odgovor.<sup>18</sup>

Druge komponente istraživanja također pokazuju vrlo zanimljive rezultate.<sup>19</sup> Svi ti rezultati vode do zaključka da

<sup>18</sup> Podjednako su podijeljeni čak i pozitivni odgovori koji nisu sadržavali traženo pojašnjenje: šest odgovora (18%) dali su načelnici koji su ranije bili angažirani u privatnom sektoru, a sedam (11%) oni koji su ranije bili angažirani izvan privatnog sektora.

<sup>19</sup> Sve u svemu, rezultati ne pokazuju statistički signifikantne razlike u percepciji uloga i stila rukovođenja lokalnih vođa između zemalja s izravnim izborima na jednoj i Hrvatske na drugoj strani. Točno je da bi se neizravno izabrani načelnici mogli u nešto većoj mjeri smatrati obilježenima autoritarnim stilom, orijentacijom prema središnjoj vlasti i disciplinom. Oni lokalno upravljanje smatraju specifičnim javnim područjem koje se znatno razlikuje od privatnog sektora; manje su orijentirani prema internim pitanjima lokalne zajednice i manje spremni boriti se za svoju lokalnu zajednicu u usporedbi s ne-

<sup>17</sup> Statistička relevantnost razlika u učestalosti odgovora testirana je hi-kvadratom ( $\chi^2$ ).

zakonsko uvođenje izravnog biranja načelnika nije glavni čimbenik odgovoran za kvalitetu lokalnog upravljanja. Dodatnu pozornost očito zaslužuju i drugi čimbenici kao što su tradicija, politička kultura i kultura javnog sektora, stanje političkog sustava na nacionalnoj razini, oblikovanje drugih upravljačkih institucija, veličina jedinica lokalne samouprave te njihovi fiskalni i ljudski kapaciteti.

Čini se da se prilično logična očekivanja, formulirana kao hipoteze ovo- ga rada, ne mogu potvrditi u stvarnom kontekstu lokalnih političkih sustava u zemljama na području bivše Jugoslavije. Načelnici u toj regiji pokazuju slične stavove bez obzira jesu li bili izabrani izravno ili od strane lokalnih predstavničkih tijela. Zašto? Čini se prihvatljivim ustvrditi da su glavni razlozi sličnost lokalnog upravljanja i vlasti te slična tradicija i kultura javnog sektora.

## V. Zaključak

U radu je provedena komparativna analiza sustava lokalne vlasti i upravljanja u zemljama na području bivše Jugoslavije, s posebnim naglaskom na instituciji izravnog biranja načelnika. Osnovna je polazna pretpostavka da se u ovom dijelu svijeta ipak može očekivati neka vrsta zajedničkih karakteristika, usprkos sada već gotovo dvadesetljetnom samostalnom razvoju većine zemalja koje su nastale tijekom postsocijalističke tranzicije.

---

posredno izabranim načelnicima. Međutim imajući u vidu da ne postoji statistički značajna razlika s obzirom na spomenute karakteristike, takvi zaključci moraju se uzeti s rezervom. Što se tiče ostalih karakteristika stila, nema važnije razlike između izravno i neizravno biranih načelnika. Slično je utvrđeno i za percepciju uloge načelnika. Za dodatne informacije v. Koprić, 2009a.

Izravno biranje načelnika proširilo se regijom kao neka vrsta političke mode. S pravnog aspekta, velik je prostor slobodnog institucionalnog oblikovanja, ali su i prilike za povlačenje pogrešnih poteza mnogobrojne, ako netko pokuša oblikovati političke institucije zanemarujući pritom stvarne činjenice, uvjete i okolnosti. Lažno pothranjivana očekivanja mogu voditi u gorko razočaranje.

Čini se da u gotovo svim promatranim zemljama postoje neke zajedničke karakteristike, posebno slična autoritarna politička kultura i tradicija samoupravljanja, koje ne dopuštaju novoj instituciji kao što je izravno biranje načelnika da u većoj mjeri pokaže svoje logične učinke, barem ne u kratkom razdoblju.

U svim su zemljama uočeni brojni ohrabrujući znakovi, bez obzira na način biranja načelnika. S jedne strane, 34% načelnika ima nezanemarivo prethodno iskustvo iz privatnog sektora, a 22% njih vidi modernizaciju lokalnog upravljanja kao glavnu svrhu uvođenja izravnog biranja načelnika. To su pokazatelji nove, menadžerske i modernizacijske kulture koja se širi regijom. S druge strane, činjenica da je i demokratizacija kao svrha na velikoj cijeni (77,8%) vjerojatno je znak obećavajuće političke tranzicije i mogućeg konsolidiranja demokracije.

Relativno duga zajednička povijest za vrijeme prve (kraljevine) i druge (socijalističke) Jugoslavije, kao i još starije veze među nekim zemljama (npr. unutar Austro-Ugarske Monarhije), slični jezici i druge kulturne značajke, zajedničke pravne i političke institucije, slična očekivanja tijekom procesa europeizacije – to su neki od čimbenika koji mogu utjecati na sličnost u današnjim lokalnim institucijama.\*

---

\* Rad je izvorno napisan na engleskom jeziku.

## LITERATURA

- Baldersheim, Harald (2003) Towards Normalisation of Local Democracy in East-Central Europe. U: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.) Local Democracy in Post-Communist Europe. Opladen: Leske + Budrich.
- Čulinović, Ferdo (1981) Državnopravni razvitak Jugoslavije. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Fallend, Franz, Györgyi Ignits, Pawel Swianiewicz (2006) Divided Loyalties? Mayors between Party Representation and Local Community Interests. U: Henry Bäck, Hubert Heinelt, Annick Magnier (eds.) The European Mayor. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grad, Franc (1998) Lokalna demokracija: organizacija in volitve. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Haus, Michael, David Sweeting (2006) Mayors, Citizens and Local Democracy. U: Henry Bäck, Hubert Heinelt, Annick Magnier (ur.) The European Mayor. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ivanišević, Stjepan (1987) Izvršni sloj u lokalnoj upravi. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Ivanišević, Stjepan (2006) Lokalni poslovi u komparativnoj perspektivi. U: Ivan Koprić (ur.) Javna uprava – nastavni materijali. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu.
- Ivanišević, Stjepan (2008) Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi: Tipologija strukturnih oblika i komparativni pregled. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Ivanišević, Stjepan, Ivan Koprić, Jasna Omejec, Jure Šimović (2001) Local Government in Croatia. U: Emilia Kandeve (ed.) Stabilization of Local Governments. Budapest: LGI/OSI.
- Jokay, Charles (2001) Local Government in Bosnia and Herzegovina. U: Emilia Kandeve (ed.) Stabilization of Local Governments. Budapest: LGI/OSI.
- Juvan Gotovac, Vesna (2000) Naloge župana. U: Stane Vlaj (ur.) Župan in občina. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Kersting, Norbert, Angelika Vetter (eds.) (2003) Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen: Leske + Budrich.
- Koprić, Ivan (1999) Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Koprić, Ivan (2003) Local Government Development in Croatia: Problems and Value Mix. U: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.) Local Democracy in Post-Communist Europe. Opladen: Leske + Budrich.
- Koprić, Ivan (2004) Priority Areas in Reforming Governance and Public Administration in Croatia. Posted at: <http://www.unpan.org/innovmed>
- Koprić, Ivan (2005) Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. Hrvatska javna uprava 5 (1): 35-80.
- Koprić, Ivan (2006) Neposredni izbor gradonačelnika i općinskog načelnika. U: Ivan Koprić (ur.) Javna uprava – nastavni materijali. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu.

- Koprić, Ivan (2006a) Neki problemi primjene općeg upravnog postupka u Hrvatskoj. Informator br. 5422. Zagreb.
- Koprić, Ivan (2007) Independent Local Lists in Croatia – In Search for a Composite Theoretical Frame. *Hrvatska javna uprava* 7 (2): 335-375.
- Koprić, Ivan (2009a) Directly Elected Mayors on the Territory of the Former Yugoslavia: Between Authoritarian Local Political Top Bosses and Citizen-Oriented Local Managers. U: Herwig Reynaert, Kristof Steyvers, Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet (eds.) *Town Chief, City Boss or Loco President? Comparing a Strengthened Local Political Leadership across Europe*. Vanden Broele i Nomos (u tisku).
- Koprić, Ivan (2009b) Roles and Styles of Local Political Leaders on the Territory of the Former Yugoslavia: Between Authoritarian Local Political Top Bosses and Citizen-Oriented Local Managers. *Hrvatska javna uprava* 9 (1) (u tisku).
- Larsen, Helge O. (2002) Directly Elected Mayors – Democratic Renewal or Constitutional Confusion? U: Janice Caulfield, Helge O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millennium*. Opladen: Leske + Budrich.
- Lavtar, Roman (2007) Local Self-Government and E-Participation. U: Mirko Vintar, Polonca Kovač (eds.) *Trends in Development of Public Administration in South East Europe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- \* Ministerstvo za lokalna samouprava, Republika Makedonija: *Građanite i opština*, 1-20.
- Pálné Kovács, Ilona (2007) Fragile Structures of Public Administration in Southeast-Europe. U: Zoltán Hajdú, Iván Illés, Zoltán Raffay (eds.) *Southeast-Europe: State Borders, Cross-Border Relations, Spatial Structures*. Pécs: Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences.
- Pámer, Zoltán (2007) The European Integration and Regional Policy of the West Balkan Countries. U: Zoltán Hajdú, Iván Illés, Zoltán Raffay (eds.) *Southeast-Europe: State Borders, Cross-Border Relations, Spatial Structures*. Pécs: Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences.
- Pavić, Željko (2006) Veličina lokalnih jedinica. U: Ivan Koprić (ur.) *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu.
- Pejanović, Mirko (2002) Legislative and Executive Powers in the System of Local Self-Government in Bosnia-Herzegovina. U: *Executive and Legislature at Local Level: Structure and Interrelation in Countries of South-East Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ploštajner, Zlata (2002) Political Management Arrangements of Local Government in Slovenia. U: *Executive and Legislature at Local Level: Structure and Interrelation in Countries of South-East Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Podolnjak, Robert (2007) Uvođenje lokalnog predsjedničkog sustava i decentralizacija političkog sustava Republike Hrvatske. U: Zvonimir Lauc (ur.) *Lokalna samouprava i decentralizacija*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i dr.
- Pusić, Eugen (1997) *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga.
- Setnikar-Cankar, Stanka, Stane Vljaj, Maja Klun (2000) *Local Government*

- in Slovenia. U: Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: OSI/LGI.
- Sevic, Zeljko (2001) *Local Government in Yugoslavia*. U: Emilia Kandevo (ed.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: LGI/OSI.
- Šmidovnik, Janez (1995) *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Todorovski, Ilija (2001) *Local Government in Macedonia*. U: Emilia Kandevo (ed.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: LGI/OSI.
- Todorovski, Ilija (2002) *Structure and Relations between Executive and Legislative Bodies at Local Level in Macedonia*. U: Executive and Legislature at Local Level: Structure and Interrelation in Countries of South-East Europe. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Trpin, Gorazd (2003) *Local Government Reform in Slovenia: From Socialist Self-Management to Local Self-Government*. U: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich.
- Vlaj, Stane (2001) *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Visoka pravna šola.
- Vlaj, Stane (2007) *Local Self-Government in the Republic of Slovenia: Current Situation and Perspective*. U: Mirko Vintar, Polonca Kovač (eds.) *Trends in Development of Public Administration in South East Europe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Wollmann, Hellmut (2001) *Germany's Trajectory of Public Sector Modernisation: Continuities and Discontinuities*. *Policy & Politics* 29 (2): 151-169.

### **Directly Elected Mayors: Institutional Design, Tradition and Public Sector Culture**

**SUMMARY** The paper deals with a comparative analysis of the local self-government systems in the countries of former Yugoslavia, with a special emphasis on the institution of directly elected mayors. The discussion on directly elected representatives of the executive branch of government at the local level has become one of the most important topics within the broader discussion on democratisation and increasing the effectiveness of local self-government institutions in the countries of the region. The basic premise in the paper is that some common features in the development of the local self-government system are operating in this area, connected with the dominant type of political culture and relatively long tradition of self-management. These features, together with problems in the implementation of direct elections, might, according to the author, largely limit the expected positive effects of directly elected mayors, without regard to the fact that the introduction of the direct election of mayors finds a high support among the political élite and public. The author further points to the problems in shaping the institution of directly elected mayors, using empirical research on the attitudes of local officials from the countries of the region to fundamental political priorities.

**KEYWORDS** directly elected mayors, local self-government, institutional design, local democracy, local politics, former Yugoslavia



# OD GRADA SLUČAJA DO GRADA MODELA: ODREDNICE POLITIKE SUZBIJANJA OVISNOSTI O DROGI I ZLOUPORABE DROGE GRADA SPLITA (1994-2007)

**Ivana Andrijašević, Dražen Lalić**

*Središnji državni ured za e-Hrvatsku /  
Fakultet političkih znanosti, Sveučilište  
u Zagrebu*

Pregledni rad

Primljeno: listopad 2008.

**Sažetak** U članku se analiziraju ključne odrednice javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita od 1994. do 2007. godine. U njemu su prezentirani osnovni rezultati istraživanja koje je provedeno metodom studije slučaja, u sklopu kojega su uporabljeni polustrukturirani intervju, analiza različitih dokumenata i drugi metodski postupci. Interpretacija rezultata istraživanja, zasnovana na različitim teorijskim pristupima, pokazuje kako je javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita rijedak primjer moderne, kvalitetno osmišljene i uspješne javne politike u suvremenoj Hrvatskoj. Provedba te javne politike, uz ostale čimbenike, znatno je utjecala na zaustavljanje trenda širenja ovisnosti o heroinu u drugom najvećem gradu u Hrvatskoj krajem prošloga desetljeća i na osjetno smanjenje broja novoregistriranih ovisnika o heroinu u analiziranom razdoblju u cijelosti. Slijedom tih promjena Split je od "grada slučaja" u stručnoj i široj javnosti postao prepoznatljiv kao "grad model" suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge.

**Ključne riječi** javne politike, lokalne javne politike, prevencijska politika, politika suzbijanja ovisnosti o drogi, politika suzbijanja zlouporabe droga, urbana politika

## I. Uvod

Problemi grada Splita su u posljednja dva desetljeća izazvali veliku pozornost javnosti: bili su tema mnogih televizijskih i radijskih emisija, u tisku je o tome objavljen velik broj članaka, o nji-

ma su često govorili političari i intelektualci... Drugom su najvećem gradu u Hrvatskoj u drugoj polovini osamdesetih i tokom prošloga desetljeća zbog njegovih različitih teškoća često pridavane oznake kao što su "grad-slučaj", "vražji

otok”,<sup>1</sup> “narko-grad”, “metropola droge” i slične. Te su teškoće u nacionalnim medijima uglavnom opisivane kao egzotične, velike i teško rješive, čemu su, prema mišljenju nekih promatrača, dodatno pridonijeli sami Splićani svojim kampanilizmom (Vrcan, 1996) i ekstrovertiranošću te “mazohističkom potrebom iskazivanja razmjera nevolja i desperatnim duhom mirenja s usudom” (Pavičić, 2004). Zbog tih i drugih razloga problemi Splita u javnoj su se percepciji činili znatno težima nego problemi drugih gradova u Hrvatskoj. Takva se percepcija djelomice zadržala i posljednjih godina, pa i među mnogim žiteljima toga grada (Lalić, 2003).

Problem koji je još u drugoj polovici osamdesetih godina prošloga stoljeća Splitu donio posebno velik publicitet bila je ovisnost o drogi i zlouporaba droge. Uslijed raširenosti toga fenomena u Splitu, ali često i površnog te senzacionalističkog pristupa u njegovu medijskom praćenju, taj je grad već tada postao svojevrsan sinonim za narkomaniju<sup>2</sup> u Hrvatskoj. Uvid u podatke iz

različitih izvora upućuje na opravdanost ocjene prema kojoj su ovisnost o drogi i zlouporaba droge u Splitu od početka osamdesetih do druge polovice devedesetih godina prošloga stoljeća bili prisutniji nego u ostalim velikim gradovima u nas.<sup>3</sup> Na tu su raširenost znatno utjecala neka obilježja urbanoga i društvenoga konteksta, ponajprije negativni učinci svekolike društvene krize, koji su posebno bili izraženi u Splitu, posljedice Domovinskoga rata i onoga u Bosni i Hercegovini, izrazita vezanost za trendove (direve) i druge specifičnosti kulture mladih Splita itd. (Grubišić, Lalić, Nazor, Mardešić, 1997; Lalić, Nazor, 1997).

Posebno treba istaći tadašnju tegobu raširenost ovisnosti o uglavnom jeftinom i dostupnom heroinu, koji je ponajviše zbog dugotrajne prisutnosti te droge, neučinkovitosti policije i drugih dijelova represivnoga aparata, ukupne neuspješnosti društvenih aktivnosti u suzbijanju toga problema te uslijed različitih urbanih i socijalnih nevolja (osobito među mladima raširene nezaposlenosti i besperspektivnosti, nekvalitetnoga slobodnog vremena pripadnika mladoga naraštaja i sl.) postao najčešće konzumirana teška droga u Splitu (Lalić, Nazor, 1997). Slijedom toga heroin je funkcionirao kao poveznica niza devijacija u društvenom životu toga grada: raširenoga sekundarnoga krimina-

<sup>1</sup> Sintagma “vražji otok” pojavila se 1924. godine u naslovu novele Miroslava Krleža (Krleža, 2001). Puno vremena nakon toga, 1988. godine, tu sintagmu rabi novinar Darko Hudelist u svom glasovitom članku “Split – vražji otok” (Hudelist, 1988), objavljenom u magazinu *Start*. U tom je članku Hudelist posebno upozorio na eskalaciju problema zlouporabe droge i ovisnosti o drogi u Splitu osamdesetih godina prošloga stoljeća.

<sup>2</sup> Pojam narkomanija označava ovisnost o narkoticima, i to ponajprije o heroinu kao teškoj drogi koja se najviše rabi u Splitu i cijeloj Hrvatskoj, pa je slijedom toga velika većina ovisnika o drogi u nas tjelesno i psihički ovisna upravo o toj drogi – depresoru (sredstvu koje smiruje, potiskuje...) središnjega živčanog sustava.

<sup>3</sup> Ljubomir Hotujac, ugledni psihijatar, početkom je prošloga desetljeća analizirao podatke o novoregistriranim ovisnicima o heroinu u različitim urbanim sredinama i ustvrdio kako “od novoregistriranih ovisnika na 10.000 stanovnika niz je općina koje imaju veću stopu od republičke, a koja iznosi 6,5. Najveću stopu ima Trogir (45,3), a zatim Split, Kaštela i Solin (29,2), bivša općina Centar u Zagrebu (23,2), Zadar (16,4) i Pula (15,1)” (Hotujac, 1992: 31).

la kao prvorazredne osnove ekonomske reprodukcije ovisnosti o toj drogi (Lalić, 1995), eskaliranja različitih oblika nasilja i delinkventnoga ponašanja (Lalić, Pilić, 2001), znatnih teškoća u funkcioniranju brojnih obitelji (Vujević, 1995; Tomić-Koludrović, Kunac, 2000) itd.

Međutim od kraja prošloga stoljeća do danas u gradu pod Marjanom su se s obzirom na problem ovisnosti o drogi i zlouporabe droge zbile znatne promjene: zaustavljena je heroinska epidemija, dokinuto je dugotrajno širenje trenda ovisnosti o heroinu te je smanjeno regrutiranje novih ovisnika. Naime dok je, prema procjenama zasnovanim na rezultatima istraživanja (Grubišić, Lalić, Nazor, Mardešić, 1997), sredinom prošloga desetljeća u Splitu oko 1500 aktivnih ovisnika, koji većinom nisu bili uključeni u neki tretman terapije, njihov se broj 2000. godine smanjio na oko 1300, od kojih je nešto manje od polovice na liječenju, a sredinom ovoga desetljeća najvjerojatnije iznosi oko 1000 ovisnika.<sup>4</sup> Ocjenjujemo kako je Split, ponajprije zbog valjano osmišljene i kvalitetno provedene javne politike gradske vlasti te entuzijazma brojnih stručnjaka i građana okupljenih u više udruga i institucija, od "grada slučaja" postao (potencijalni) "grad model" suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge.

Naš je cilj da u ovom članku,<sup>5</sup> polazeći od rezultata istraživanja provede-

noga metodom studije slučaja i služeći se korisnim teorijskim uvidima, sažeto prikazemo i analiziramo ključne idejne odrednice javne politike<sup>6</sup> suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita od 1994. do 2007. godine. Nažalost, zbog ograničenog prostora nismo u mogućnosti prezentirati mnoge važne statističke podatke, izjave aktera i slične informacije iz bogate povijesti te javne politike.

Taj predmet istraživačkoga interesa smatramo društveno vrlo važnim jer se, prema našoj ocjeni, radi o jednom od rijetkih primjera kvalitetno osmišljene i uspješno provedene javne politike u Hrvatskoj, i to ne samo na lokalnoj razini nego i na razini društva u cijelosti, koja nije dovoljno istaknuta u stručnoj i široj javnosti.

Posebno ističemo znanstvenu važnost istraživanja te javne politike. S jedne strane, ta se važnost izražava u aspektu koji se odnosi na javne politike općenito kao nedvojbeno vrijednu temu koja tek posljednjih godina izaziva veći interes hrvatskih politologa i drugih znan-

---

Grada Splita u razdoblju od 1994. do 2007. godine", koji je Ivana Andrijašević obranila 13. lipnja 2008. godine na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Mentor u izradi toga magistarskog rada bio je Dražen Lalić, suautor ovoga teksta, koji je od 1995. do 2000. godine bio savjetnik u Službi za ovisnosti Grada Splita i voditelj Informacijskoga centra za mlade Grada Splita.

<sup>4</sup> Posljednje dvije procjene dobivene su na temelju rezultata velikih istraživanja provedenih na reprezentativnom uzorku mladih Splita koja je 1995, 2000. i 2003. godine provela Služba za ovisnosti Upravnoga odjela za socijalnu skrb i zdravstvenu zaštitu Grada Splita.

<sup>5</sup> Ovaj je tekst nastao na temelju magistarskoga rada "Javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge. Studija slučaja

<sup>6</sup> *Policy* je prema Colebatchu "središnji pojam u razumijevanju načina na koji se provodi vladavina", ali on ističe kako taj pojam ima šire značenje od "onoga što želi učiniti vlada" (Colebatch, 2004: 10). Turner (2002) pojašnjava kako se u suštini politika kao *policy* odnosi na tri procesa: "namjere političkih i drugih ključnih aktera; način na koji se donose odluke i ne-odluke; posljedice tih odluka".

stvenika (Grdešić, 2006; Petak, 2007). S druge strane, znanstvena je važnost prisutna i u aspektu koji je izravno povezan s potrebom za unapređenjem znanstvenih spoznaja o pojavnosti i uvjetovanosti problema ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u našem društvu te posebice o javnoj politici i drugim oblicima suzbijanja toga problema. O posljednjem je u nas posljednjih godina objavljeno tek nekoliko relevantnih tekstova (npr. Sakoman, 2001), što je u suprotnosti s velikom raširenošću i ozbiljnošću ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u suvremenoj Hrvatskoj.

## II. Teorijski okvir

Teorijski okvir istraživanja i ovoga teksta čini šest raznovrsnih pristupa, odnosno modela. Rabimo ih kao svojevrsan teorijski *puzzle* koji treba omogućiti višeslojnu i multidisciplinarnu smislenu osnovu znanstvene analize javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita. U ovom se poglavlju prezentiraju osnovna obilježja tih pristupa/modela.

### 1. Ciklički model *policy-procesa*

U znanstvenoj i stručnoj literaturi *policy-proces* često se objašnjava kao kronološko nizanje aktivnosti koje se odvija u određenom broju faza. Ono započinje prepoznavanjem i definiranjem nekoga problema u društvu, nastavlja se djelovanjem u smjeru rješavanja toga problema, a završava njegovim rješavanjem. Pritom gotovo svi zagovaratelji toga modela polaze od Lasswellova modela faza odlučivanja,<sup>7</sup> dodajući mu ili

oduzimajući neku od etapa. S tim u vezi potrebno je naglasiti da se ciklički model *policy-procesa* odnosi na podjelu analitičke, a ne kronološke prirode, jer se u stvarnom kreiranju politika *policy-proces* ne odvija na način da su pojedinačne faze lako uočljive. Iako na neki način nerealan, fazni ili ciklički model *policy-procesa* upravo je zbog svoje preglednosti koristan za pregled tijeka, aktera i aktivnosti neke javne politike.

Upravo je zbog toga javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita analitički prikazana razlaganjem na niz faza. Slijedom s tim povezane klasifikacije, koju je iznio Grdešić (1995), prezentirana je u pet faza: inicijacija: odluka da se određeni problem definira i postavi na dnevni red političkog odlučivanja; izbor *policy*-rješenja: predlaganje i izbor mogućih rješenja definiranog problema; odlučivanje: donošenje odluke o najprihvatljivijem (ne nužno i najkvalitetnijem) rješenju problema koji su prethodno definirala odlučivačka tijela, koja im daju legalitet i legitimitet; implementacija: provođenje odluke odlučivačkih tijela u djelo; vrednovanje: ocjena učinaka i uspjeha politike koja uključuje odluku je li predmetnu politiku potrebno nastaviti, doraditi ili ukinuti.

### 2. Pristup društvenog problema

Fenomen ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u sociologiji, politologiji i drugim društvenim znanostima u svijetu često se analizirao temeljem pristupa

<sup>7</sup> *Policy-proces*, na temelju Lasswellova modela nastalog početkom šezdesetih godina prošlog stoljeća, analitički je moguće razložiti na faze koje se razlikuju prema vrsti subjekata

koji u njima sudjeluju, vremenskom slijedu, rezultatima itd. Prema Lasswellu (1971), postoji sedam faza *policy-procesa*: obavještanje, promocija, preskripcija, invokacija, aplikacija, završetak aktivnosti te evaluacija.

društvenog problema.<sup>8</sup> Korisnost toga teorijskog pristupa za analiziranje javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge ponajprije se očituje u uočavanju postojanja problema ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, primjerice heroina u Splitu, čime započinje prva faza razvoja javne politike – identifikiranje problema i donošenje odluke da se organiziranom društvenom akcijom djeluje u cilju njegova rješavanja. U sklopu teorijskoga pristupa društvenog problema eksplicira se mogućnost prevladavanja, ili barem ublažavanja određene zabrinjavajuće pojave – dakle suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge širokom društvenom akcijom, ponajprije javnom politikom. Naime sve dok ovisnost o drogi i zlouporaba droge u javnosti Splita, Dalmacije i Hrvatske u cijelosti nije bila prepoznata kao društveni problem, nije bilo moguće osmisliti i provesti društvenu akciju njezina suzbijanja. Tek kada je gradska vlast pristupila tom fenomenu kao društvenom problemu, što se dogodilo 1994. godine, počinje se osmišljavati javna politika suzbija-

<sup>8</sup> U nedavno objavljenom tekstu na temu istraživanja društvenih problema u suvremenoj hrvatskoj sociologiji suautor je ovoga teksta zajedno sa sociologom Markom Mustapićem predložio sintetičku (u kojoj se kombinira objektivističko i subjektivističko određenje) definiciju društvenih problema, prema kojoj su društveni problemi dezintegrativne pojave koje dolaze do izražaja u ponašanju velikoga broja ljudi i koje u (znatnom dijelu) javnosti izazivaju zabrinutost, a mogu se spriječiti ili ublažiti organiziranom društvenom akcijom. Nadalje, društveni problemi mogu biti prepoznati u javnosti ne samo uslijed (promjena) objektivne društvene stvarnosti nego i zbog subjektivnoga određivanja, odnosno konstruiranja neke pojave kao društvenoga problema (Lalić, Mustapić, 2008).

nja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita.

Pritom je posebno važno istaknuti kako ovisnost o drogi i zlouporabu droge treba analizirati ne samo kao društveni već i kao urbani problem, odnosno još preciznije – kao problem grada. Devijacija u socijalnom ponašanju mnogih ljudi izazvala je zabrinutost velikog broja stanovnika Splita i drugih gradova, pa je istaknuta potreba za provođenjem organizirane društvene akcije u cilju njezina suzbijanja. Riječ je o problemu koji je u najvećoj mjeri karakterističan za ponašanje stanovnika gradova (iako ga, nažalost, nisu pošteđene ni ruralne sredine), i to uglavnom pripadnika mladoga naraštaja. S obzirom na to ovisnost o drogi i zlouporabu droge posebno je korisno motriti kao problem grada, dakle kao problem koji je uvjetovan i širim društvenim i užim urbanim kontekstom, a koji je posebno prisutan i vidljiv u gradu (Lalić, 2003).

### 3. Teorijski pristup urbanog režima

Predstavnici teorijskog pristupa urbanog režima u fokus svojih istraživanja stavljaju načine osiguranja kapaciteta potrebnih za rješavanje problema lokalne zajednice i poticanje njezina razvoja. Američki politolog Clarence Stone objašnjava da "... u izuzetno kompleksnim urbanim prilikama nijedna skupina ne može imati sveobuhvatnu kontrolu, pa treba stvarati režime sastavljene od različitih aktera koji imaju resurse za realiziranje politike; sama se politika u tom smislu shvaća kao sposobnost nalaženja aktera koji je sposoban učiniti ono što drugi akter ne može učiniti, odnosno riješiti neki problem koji drugi ne zna riješiti" (1989: 229). Kako bi odgovorili na društvene probleme, vladini i nevladini akteri zajedno stvaraju režime koji olak-

šavaju njihove djelatnosti i istodobno povećavaju njihovu snagu. Režim se definira kao neformalna, ali ipak relativno stabilna skupina s pristupom institucionalnim resursima koji joj omogućavaju trajnu ulogu u procesu donošenja odluka, koja funkcionira kao mreža unutar koje se suradnja ostvaruje uspostavom odnosa temeljenih na solidarnosti, privrženosti, povjerenju i uzajamnoj podršci.

Primjena teorijskoga pristupa urbanog režima u ovom istraživanju ponajprije može pomoći u objašnjavanju uloge lokalne vlasti u Splitu da pri osmišljavanju i realiziranju javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge organizira široku društvenu akciju u koju su uključeni različiti akteri, odnosno da surađuje sa stručnjacima, različitim udrugama i institucijama.

#### 4. Grassroots-pristup

Do pojave *grassroots*<sup>9</sup>-inicijativa, odnosno nezavisnih inicijativa izvaninstitucionalne i neprofitne scene, obično dolazi u trenucima kada članovi zajednice, ocjenjujući postojeću politiku državne ili lokalne vlasti nedovoljno kvalitetnom i uspješnom za rješavanje određenog društvenog problema, poduzimaju djelovanje u smjeru njegova suzbijanja pokretanjem uz to vezanih inicijativa u osnovi društva. Radi se o svojevrsnom odgovoru zajednice na postojanje problema i o pokušaju njegova rješavanja uporabom resursa koji su joj na raspolaganju. Takve inicijative ne pokreću lokalne vlasti uobičajenim hijerarhijskim linijama zapovijedanja, već stanovnici neke lokalne zajednice akumuliranjem i

usmjeravanjem vlastite energije na rješavanje određenog problema.

*Grassroots*-djelovanje zasnovano je na više ili manje blagom pritisku na lokalnu zajednicu "odozdo" kako bi se ostvarile promjene prijeko potrebne za njezin razvoj. U konačnici promoviranje takvoga pristupa pridonosi produktivnijem povezivanju vlade, odnosno lokalne vlasti, i građana s ciljem poticanja građana na neposredniju komunikaciju i aktivniju suradnju na lokalnoj razini. Ukoliko je pritisak *grassroots*-organizacija dovoljno snažan da postigne redistribuciju dobara u društvu bez dodatnog djelovanja vlasti, država će prepoznati taj novi izvor moći i modificirati politiku (Castells, 1983: 171). Rezultat će biti novi oblici interakcije između vlasti, posebno lokalne, i *grassroots*-organizacija, utemeljeni na međusobnom povjerenju i unaprijed usuglašenim pravilima postupanja svih sudionika.

U identificiranju problema i provedbi kvalitetne javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge *grassroots*-pristup ukazuje na važnost mobilizacije članova zajednice. Pritom je promoviranje toga pristupa u Splitu pridonijelo razvoju partnerskog odnosa između predstavnika lokalne vlasti i građana, ponajviše u smislu izravnije komunikacije i aktivnije suradnje na rješavanju problema ovisnosti. Zahvaljujući transparentnosti Programa za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti, kao temeljnog *policy*-dokumenta analizirane javne politike, uz Grad Split i postojeće institucije zdravstvenog i socijalnog sustava u borbi protiv ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u Splitu angažirali su se mnogi članovi zajednice: udruge građana, apstinirajući ovisnici, članovi obitelji ovisnika, stručnjaci i drugi građani Splita.

<sup>9</sup> Pojam *grassroots* skovao je i prvi put upotrijebio američki senator Albert J. Beveridge 1912. godine opisujući nastanak Progresivne stranke.

### 5. Pluralistički pristup

Umjesto shvaćanja lokalne vlasti kao dominacije malog broja ekonomski i društveno povlaštenih ljudi, teoretičari koji rabe pluralistički pristup ističu važnost brojnih i raznovrsnih interesnih i drugih skupina te građana kao pojedinaca za funkcioniranje lokalne zajednice (Judge, 1955; Dahl, 1986). Predstavnici toga pristupa ističu uvjerenje da disperzivna vlast, koja omogućava uključenje što većeg broja društvenih aktera u procese odlučivanja, stvara povoljniji okvir za demokratski razvoj lokalne zajednice. Pluralistički pristup zagovara ostvarenje izravne i intenzivne komunikacije između lokalnih dužnosnika i građana, čime se mogu preciznije detektirati lokalni problemi i ostvariti uvid u različitost odgovora na ključna pitanja razvoja lokalne zajednice; lokalna vlast treba biti i inovativna i poticajna za pluralizam i participaciju građana (Lalić, 2004). Na taj način hijerarhija vlasti pri oblikovanju odgovora na potrebe lokalnih zajednica ustupa mjesto partnerskom odnosu, odnosno mrežama, između lokalne vlasti i građana, što pridonosi kvaliteti i uspješnosti tog procesa.

Korisnost pluralističkog pristupa za istraživanje javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita izvire iz nužnosti intersektorskog i multidisciplinarnog pristupa tom društvenom problemu. Naime sukladno preporukama Svjetske zdravstvene organizacije iz 1978. godine, ostvarivanju ciljeva te javne politike pristupilo se multidisciplinarno i uz međusobnu suradnju različitih društvenih aktera angažiranih na suzbijanju ovisnosti o drogi i zlouporabe droge. Pritom je koordinacija aktivnosti i njihovo financiranje tijekom oblikovanja i implementacije javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe

droge povjerena predstavnicima lokalne vlasti Grada Splita, dok je njezina provedba povjerena ostalim ključnim akterima, ponajprije udrugama građana i institucijama socijalnog i zdravstvenog sustava.

Osim toga pluralistički je pristup osobito koristan zato što ističe važnost kontinuirane i dinamične komunikacije lokalne vlasti s građanima i društvenim organizacijama, što može utjecati na pravovremeno detektiranje ovisnosti o drogi i drugih društvenih problema te na poduzimanje društvene akcije u vezi s time.

### 6. Pristup prevencije ovisnosti o drogi i zlouporabe droge

Budući da je prevencija temelj uspješnog provođenja programa suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, u ovom je radu uporabljen i pristup primarne prevencije ovisnosti o drogi i zlouporabe droge. Prevenciju čini niz aktivnosti, programa i mjera usmjerenih na promociju zdravih stilova života i mijenjanje nezdravih navika mladih. "Konačni je cilj na području prevencije problema izazvanih drogom osigurati da članovi određene populacije ne uzimaju drogu i da se ne izlažu riziku različitih oštećenja, istodobno nanoseći štetu zajednici u kojoj žive" (Gossop, Grant, 1992: 50).

S obzirom na populaciju na koju je usmjerena te na metode i ciljeve provedbe, u stručnoj se literaturi razlikuju tri vrste prevencije ovisnosti o drogi i zlouporabe droge: **primarna prevencija** – usmjerena na zaštitu zdrave populacije od započinjanja konzumiranja droge – krajnji joj je cilj osposobiti mlade za preuzimanje odgovornosti za vlastito zdravlje i donošenje pravilnih odluka; **sekundarna prevencija** – usmjerena

na populaciju koja je već imala prvi kontakt sa sredstvima ovisnosti – pokušava spriječiti daljnji razvoj ovisnosti pojedinaца koji konzumiraju drogu, odnosno izliječiti oboljelog ovisnika; **tercijarna prevencija** – usmjerena na populaciju ovisnika – pomaže u odluci o liječenju, zaštiti od bolesti te resocijalizaciji. Razlikovanje preventivnih strategija korisno je zato što može, prema Gossopu i Grantu (1992), olakšati izbor preventivnih aktivnosti i njihovih nositelja te s tim povezano određivanje ciljne populacije.

Za javnu politiku suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita poglavito je važna primarna prevencija, koja se smatra najučinkovitijim zaštitom populacije od toga problema. Važnost toga pristupa osobito dolazi do izražaja zato što se formalne ovlasti lokalne vlasti u vezi sa zlouporabom droge u nas odnose isključivo na primarnu prevenciju.<sup>10</sup> Pritom su aktivnosti djelatnika Službe za borbu protiv bolesti ovisnosti Grada Splita tijekom analizirane trinaestogodišnje provedbe javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zloupora-

be droge bile brojne i raznovrsne: sudjelovali su u pripremi i praćenju okruglih stolova, tribina, radionica i seminara o temama koje se odnose na život mladih, osobito na zlouporabu droge i ovisnost o njoj; podržavali su kulturno-umjetnički angažman mladih (kazališne predstave, gitarijade, karneval, različiti umjetnički projekti, promicanje filmske i čitalačke kulture mladih itd.); pružali su potporu organizaciji sportskih događaja (malonogometnih turnira, različitih sportskih manifestacija) na kojima su se isticale poruke prevencije; intenzivno su osmišljavali, producirali i dijelili letke, brošure i drugi preventivni materijal s ciljem informiranja mladih, njihovih roditelja i općenito građanstva o ovisnosti o drogi i zlouporabi droge itd.

Iako se usvajanjem Programa za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti Grad Split, koji kao ni drugi gradovi u nas nema formalne nadležnosti u području javnog zdravstva, opredijelio za provođenje primarne prevencije zlouporabe droge, istodobno je pomagao niz programa i projekata usmjerenih na tretman i rehabilitaciju ovisnika (ponajprije djelovanje terapijskih zajednica). Grad Split omogućio je realizaciju projekata pomoći rizičnim članovima zajednice iz domene sekundarne i tercijarne prevencije, među kojima se posebice izdvajaju projekti savjetovališta za razvojne i obiteljske probleme, projekti pomoći rizičnim članovima zajednice (branitelji i članovi njihovih obitelji, žrtve obiteljskog nasilja) te projekti brojnih telefonskih savjetovališta. Programom za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti osigurao je potporu za rad nekoliko savjetovališta za bolesti ovisnosti, terapijskim zajednicama te udrugama roditelja čija su djeca i članovi obitelji na rehabilitaciji u terapijskim zajednicama.

<sup>10</sup> Prema članku 18. i 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, općina, grad i županija samostalni su u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga, u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i tim Zakonom. Jedinice lokalne samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalne važnosti kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, i to posebno poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša te protupožarnu i civilnu zaštitu.



### III. Metoda istraživanja

Javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita po svojoj je vremenskoj, prostornoj i problemskoj dimenziji tipičan predmet studije slučaja. Kasapović ističe kako tipični predmeti studije slučaja, uz ostalo, trebaju biti smješteni u točno određene vremenske i prostorne okvire, te ih je moguće analitički “izolirati” kao poseban problem (Kasapović, 1998: 95). Naime navedena se javna politika odvijala u točno određenom vremenskom okviru: od njezina usvajanja 1994. godine do danas, odnosno do razdoblja evaluacije (učinaka) te javne politike. S obzirom na prostornu dimenziju smještena je u točno određen prostor – grad Split. Precizno smještanje toga predmeta u vremenski i prostorni kontekst omogućilo je ustanovljavanje važnih obilježja političkoga i društvenoga konteksta za ovisnost o drogi i zlouporabu droge u Splitu te pripadajuću javnu politiku i dovode nje u vezu predmeta s tim obilježjima.

Imajući u vidu kako odabir metode istraživanja ovisi o fenomenu koji se proučava, moguće je ustanoviti ove osnovne razloge za odabir studije slučaja kao metode istraživanja javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita:

a) riječ je o **posebnom i jedinstvenom slučaju** – naime svi hrvatski gradovi već se dulje vrijeme susreću s problemom ovisnosti o drogi i zlouporabom droge, na koji su neki od njih reagirali različitim programima njegova suzbijanja. Međutim može se ustanoviti da takvi programi ni u jednom gradu u Hrvatskoj nisu bili uspješni, da se ni u jednom gradu nije ostvarila tako učinkovita i plodna suradnja gradske vlasti i nevl-

dinih udruga građana te snažan angažman zajednice na rješavanju tog društvenog problema kao u Splitu u posljednjih četrnaest godina.

b) to je **ogledni slučaj** – s obzirom na uspjeh koji je ostvaren na području suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u Splitu, već se dugo govori o postojanju splitskog “modela”, odnosno jedinstvene splitske strategije borbe protiv droge, koja može biti korisna i drugim sredinama. Time se ističe važnost i oglednost splitske javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, i to ne samo za Hrvatsku nego i za druge zemlje. Iako je preuzimanje iskustava u jednu iz neke druge sredine, s obzirom na njihove međusobne razlike, težak zadatak, moguće je pretpostaviti kako bi se neka splitska iskustva, ponajprije elementi povezivanja lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva, mogla primijeniti i u drugim gradovima te mjestima Hrvatske, pa i šire.

c) radi se o **razotkrivajućem slučaju**, s obzirom na to da je riječ o prvom pokušaju da se sustavno istraži i analizira javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita.

Posebna je vrijednost studije slučaja, kao metode istraživanja, mogućnost da se neke pojave u društvu, posebice one suvremene, izravno i detaljno istražuju rabeći pritom kombinaciju kvantitativnih i kvalitativnih analitičkih postupaka. Stoga su pri istraživanju javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita, osim studije slučaja, uporabljene druge kvalitativne i kvantitativne metode istraživanja. Od kvalitativnih metoda primijenjene su: metoda analize sadržaja dokumenata, analiza sa-

držaja tekstova objavljenih u dnevnom i tjednom tisku, životne povijesti te polustrukturirani intervjui s glavnim akterima toga procesa. Osim navedenih izvora podataka uporabljeni su rezultati različitih istraživanja dobiveni uporabom ankete kao kvantitativne metode. Uz to je ostvaren temeljit uvid u različite *policy* i druge dokumente vezane uz predmet istraživanja. Zbog nedostatka prostora i usmjerenosti ovoga teksta na analizu idejnih odrednica te javne politike ovdje izlažemo samo neke posebno zanimljive, "vršne" rezultate toga istraživanja.

#### IV. Prikaz i analiza odrednica javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita

Iako su još od sredine osamdesetih godina relevantne ustanove, institucije i organizacije (Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Zavod za javno zdravstvo Splitsko-dalmatinske županije, Policijska uprava Splitsko-dalmatinske županije, nevladine udruge i druge), znanstvenici i novinari te mnogi građani upozoravali na znatnu izloženost Splita ovisnosti o drogi i zlouporabi droge, u dugom je razdoblju (sve do sredine prošloga desetljeća) izostala učinkovita reakcija vlasti. Slično državnoj lokalna je vlast u tom razdoblju bila zaokupljena ekonomskom krizom, a potom ratom i obranom zemlje te procesom tranzicije, pa su ovisnost o drogi i zlouporaba droge, slično nekim drugim problemima Splita, bili na marginama političkog odlučivanja. S druge strane, ni odgovorne službe nisu pravodobno ni primjereno odgovorile na sve veću rasprostranjenost konzumiranja droge u Splitu.

Tako je razvoj javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita započeo 1994. godine pravnim identificiranjem postojećeg druš-

tvenog problema i razmjera njegove pojavnosti, definiranjem ovisnosti o drogi i zlouporabe droge kao društvenog problema čije rješavanje zahtijeva osmišljenu društvenu akciju, nakon čega je uslijedila čvrsta odluka gradske vlasti da on dospije na dnevni red političkog odlučivanja (prva faza *policy*-proces: inicijacija). Uslijedilo je razdoblje okupljanja svojevrsnog *think-tank*a stručnjaka iz niza relevantnih institucija te upoznavanja sa stranim iskustvima i primjerima dobre prakse. Međutim umjesto klasičnog konfrontiranja brojnih rješenja u toj je fazi *policy*-proces, s obzirom na ozbiljnost problema i spremnost zainteresiranih aktera za međusobnu suradnju, imao znatno mirniji tijek te je rezultirao zajednički usvojenim rješenjem (druga faza *policy*-proces: izbor *policy*-rješenja). Navedeno je rješenje postalo stvarnost 3. listopada 1994. godine, kad je Gradsko vijeće Grada Splita usvojilo Program za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti kao temeljni *policy*-dokument javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita (treća faza *policy* procesa: odlučivanje).

Potom je uslijedila provedba javne politike zasnovana na spomenutom Programu, koja je sukladno načelima pluralističkog i interdisciplinarnog pristupa uključivala širok spektar aktera: lokalnu vlast, službe zdravstvene i socijalne skrbi, nevladine organizacije, članove obitelji ovisnika i druge građane, stručnjake i znanstvenike, vodstvo i članove jezgre navijačke skupine Torcida, apstinirajuće ovisnike koji su se vratili iz terapijskih zajednica te druge (četvrta faza *policy*-proces: provedba).

Posljednja je faza toga analitičkog prikaza *policy*-proces vrednovanje ostvarenih rezultata, temeljem čega se

procjenjuje učinkovitost analizirane javne politike u odnosu na njezine željene učinke (peta faza *policy-procesa*: evaluacija).

Može se ocijeniti kako je od 1994. do 2007. godine Grad Split u cilju rješavanja problema ovisnosti o drogi i zlouporabe droge provodio suvremenu i liberalnu javnu politiku koja se uglavnom pokazala učinkovitom. Danas, četrnaest godina nakon početka njezine implementacije, opravdano je tvrditi da je ostvarila ključne ciljeve – zaustavljanje i opadanje heroinske epidemije, smanjenje broja novo-evidentiranih heroinskih ovisnika te opadanje trenda uzimanja heroina.

Nacionalna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u Hrvatskoj već je godinama, usprkos napornima Ureda za suzbijanje zlouporabe opojnih droga Vlade Republike Hrvatske i drugih čimbenika, neuspješna i ne uspijeva utjecati na preokretanje trenda povećanja broja ovisnika.<sup>11</sup> Na neuspješnost nacionalne politike, uz ostalo, upućuje i uvid u percepciju javnosti, izraženu u odgovorima ispitanika u anketama. Primjerice, prema odgovorima ispitanika iz reprezentativnih uzoraka građana Hrvatske koji su sudjelovali u istraživanjima Fakulteta političkih znanosti u studenome 2003. i istom mjesecu 2007. godine (u prvome je sudjelovao 1201, a u drugome 1081 ispitanik), problem

<sup>11</sup> Moguće je procijeniti kako se broj ovisnika o heroinu u posljednjih 14 godina u Hrvatskoj povećao za oko čak tri i pol puta, s obzirom na to da je prema Prijedlogu nacionalne strategije suzbijanja zlouporabe droga u Republici Hrvatskoj u nas bilo 4.500 ovisnika (Sakoman, 1995), a tijekom ovoga desetljeća u stručnoj i široj javnosti uglavnom se procjenjuje kako ih ima između 15.000 i 20.000 (Sakoman, 2001).

ovisnosti o drogi održao se na poziciji šestoga najvećega društvenog problema u Hrvatskoj (nakon nezaposlenosti, korupcije, kriminala, siromaštva i propadanja privrede), s time da je broj ispitanika koji su 2007. uvrstili ovisnost o drogi među tri najveća društvena problema bio značajno veći (18,90 posto) nego u istovrsnoj anketi 2003. Godine, kada je iznosio 14,90 posto (Lalić, Muštapčić, 2008). Također, treba upozoriti kako na razinama lokalne vlasti javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge uopće ne postoji ili je pak neuspješna, dok su tek rijetki gradovi i mjesta koji imaju nekoga uspjeha u suzbijanju toga problema. S obzirom na sve to nameće se pitanje: koje su to ključne odrednice splitske javne politike koje su osigurale njezinu učinkovitost?

#### • **Politička volja i potpora**

Javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita počela je 1994. godine usvajanjem Programa za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti kao ključnog *policy*-dokumenta. Jedan od osnovnih razloga usvajanja suvremenoga i liberalnoga modela borbe protiv droge povezan je s političkim kontekstom: od 1994. godine na vlasti u Splitu bila je koalicija centra predvođena Hrvatskom socijalno-liberalnom strankom, a od 1997. godine koalicija lijevoga centra u kojoj su dominirale Hrvatska socijalno-liberalna stranka i Socijaldemokratska partija. Naime upravo se u tom razdoblju drastično mijenja odnos lokalne vlasti prema ovisnosti o drogi i zlouporabi droge te se taj fenomen konačno prepoznaje kao društveni problem čije suzbijanje zahtijeva osmišljenu i sveobuhvatnu društvenu akciju. Zahvaljujući svjetonazoru gradske vlasti započinje provedba liberalne javne politike borbe protiv droge, koja uključuje aktiv-

nosti poput: vanjskoga rada (*out-reach*) s ovisnicima i konzumentima droge na mjestima njihova okupljanja i življenja, provedbe programa zamjene pribora za intravenozne ovisnike (*needle exchange*) i nekih drugih oblika pristupa ublažavanja štete (*harm reduction*) itd.

S obzirom na promjenjivost i nepredvidljivost kao obilježja splitskog političkog i drugoga konteksta sasvim je izgledno bilo očekivati da će gradski programi i projekti, neovisno o svojoj kvaliteti ili učinkovitosti, često biti žrtvovani zbog različitih prioriteta nove vlasti. Srećom, to nije bio slučaj s Programom za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti, odnosno s javnom politikom suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge. Bez obzira na njezin politički i drugi predznak tu su javnu politiku, ponajprije zbog okolnosti da je bila izrazito potrebna te kao takva prepoznata u zajednici, podržale sve političke opcije koje su od 1995. do danas činile gradsku vlast u Splitu. Stoga je sasvim opravdano tvrditi kako je politički konsenzus oko rješavanja tog uistinu važnog pitanja bio jedno od ključnih obilježja javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita.

#### • Interdisciplinarnost

Od prvih pokušaja osmišljavanja kvalitetnog programa suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge koji bi odgovorio na potrebe zajednice naglašavan je interdisciplinarni pristup rješavanju i suzbijanju javnozdravstvenih problema, koji je Svjetska zdravstvena organizacija predložila na Prvoj međunarodnoj konferenciji o primarnoj zdravstvenoj zaštiti, održanoj u Alma-Ati 1978. godine. "Primijeni li se navedena poruka na suzbijanje zlouporabe psihoaktivne droge i drugih bolesti ovisnosti, u programu

sustavnog suzbijanja trebaju sudjelovati uz zdravstvo i drugi društveni sektori, kao što su obitelj, socijalna zaštita, školstvo, pravosuđe i unutarnji poslovi, gospodarstvo, vjerske zajednice, športske udruge, sredstva javnog priopćavanja i drugi" (Šimunić, 1995: 242).

Iako su akteri koji su djelovali na suzbijanju ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u Splitu podržavali navedeni pristup i zajednički cilj – zaustavljanje nekontroliranog porasta pojavnosti i zlouporabe heroína te daljnje opadanje uz to vezanoga negativnog trenda – poteškoća je bila u ostvarenju njihova zajedničkog djelovanja. Uvjete za prve korake u tom smjeru stvorio je program Svjetske zdravstvene organizacije *Hedip Global*, koncipiran na modelu primarne prevencije. Njegova je osnovna značajka bila stvaranje osnove za sudjelovanje velikog broja relevantnih aktera u zajedničkoj akciji smanjenja trenda uzimanja droge, ponajprije heroína, te smanjenja broja novevidentiranih ovisnika. Pritom je poseban naglasak stavljen na potrebu uključivanja što većeg broja mladih u procese osmišljavanja i realiziranja aktivnosti usmjerenih na zdravo življenje i osmišljavanje njihova slobodnog vremena, koje za cilj imaju prevladati osjećaj dosade kao svojevrzne osnove za uzimanje droge.

Interdisciplinarni pristup, koji je ponudio program *Hedip Global*, rezultirao je profiliranjem i afirmacijom uloge nevladinih organizacija na zadacima očuvanja i zaštite zdravlja u zajednici, okupljanjem niza stručnjaka u radu na zajedničkom cilju suzbijanja zlouporabe droge i ovisnosti o drogi, a posebice suradnjom društvenih institucija i mladih, kao posebno ugrožene društvene skupine, te je u konačnici pridonio stvaranju uvjeta za dugoročni razvoj zajednice.

- **Stručnost**

S obzirom na to da se *policy* odnosi na rješavanje nekog problema, u procesu njegova oblikovanja sudjeluju i akteri koji raspolažu potrebnim specifičnim znanjima i stručnošću. Imajući u vidu da je ovisnost o drogi i zlouporaba droge složen problem, njegovo rješavanje zahtijeva intervenciju širokog spektra stručnjaka iz različitih područja (zdravstva, školstva, socijalne skrbi, policije, pravosuđa i niza drugih). Stoga je prvi preduvjet njegova uspješnog rješavanja mobilizacija i okupljanje stručnjaka razasutih po brojnim institucijama.

U slučaju javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita upravo se u tom segmentu važnim pokazao navedeni program Svjetske zdravstvene organizacije *Hedip Global*, koji je stvorio osnovu za sudjelovanje velikog broja stručnjaka u rješavanju sve veće pojavnosti i učestalosti konzumiranja droge, posebice heroina. Interinstitucionalni odbor koji je djelovao u provedbi tog programa sastojao se od niza stručnjaka – liječnika, sociologa, psihologa, psihijatara i drugih.

Osim na programskoj, odnosno strateškoj, osnovi stručnost je bila temeljno obilježje same provedbe splitske javne politike borbe protiv droge. Naime u Službi za borbu protiv bolesti ovisnosti tijekom analiziranih trinaest godina njezine provedbe djelovao je tim stručnjaka (liječnica, psiholog, sociolog), koji je svojom stručnošću i marljivošću te suradnjom s drugim stručnjacima (ponajviše specijalisticom školske medicine, sveučilišnom profesoricom psihologije, profesoricom psihologije, specijalistom psihijatrije...) dao važan doprinos kvalitetnom osmišljavanju i provođenju aktivnosti u okviru splitske javne politike

borbe protiv droge. Osim toga u svim su udrugama zaduženim za implementaciju te javne politike borbe djelovale osobe koje su se kontinuirao educirale za obavljanje toga zahtjevnog posla.

- **Utemeljenost na ekspertizi i istraživanjima**

Prema Colebatchu (2004), osnove za nastanak neke javne politike su preduvjet, vlast i ekspertiza. Slijedom toga opravdano je tvrditi kako su ključni pristupi i aktivnosti u okviru javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge bili utemeljeni na rezultatima niza istraživanja koja je inicirao, provodio, podržavao i/ili (su)financirao Grad Split ili pak znanstvenici koji su na tom planu surađivali s lokalnom vlašću. O važnosti koju je Grad davao znanstvenoj utemeljenosti mjera i aktivnosti te javne politike govori i podatak da je jedan od ciljeva Programa za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti upravo istraživanje i praćenje događanja i promjena u načinu življenja mladih evaluacijom poduzetih aktivnosti s bližim i daljim efektom.

Nadalje, 1995. godine Grad Split osniva Informacijski centar za mlade koji je za cilj, između ostalog, imao istraživačku i analitičku djelatnost koja se sastojala u pripremi i realizaciji različitih istraživanja<sup>12</sup> te objavljivanju njihovih rezultata ne samo u znanstvenim i stručnim publikacijama nego i u novinama i drugim medijima te brošurama, lecima i sličnim publikacijama dostupnim mladima i onima koji se brinu za njih.

<sup>12</sup> Velika su istraživanja koja je proveo Informacijski centar za mlade ankete "Ponašanje i stavovi mladih u vezi sa zlouporabom droga i drugim problemima mladih" (1995. i 2000. godine) te analiza životnih povijesti ovisnika o heroinu (Lalić, Nazor, 1997).

Rezultati provedenih istraživanja koja je Grad sustavno provodio imali su dvojaku ulogu: s jedne strane bili su izvori informacija u vezi sa zlouporabom droge roditeljima i javnosti u cijelosti, a s druge strane pomoć Službi za borbu protiv bolesti ovisnosti pri otkrivanju novih trendova među populacijom mladih te smjernice za nastavak, izmjenu ili ukidanje pojedinih aktivnosti u okviru javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabi droge Grada Splita. Kontinuiranom provedbom tog cilja Služba za borbu protiv bolesti ovisnosti osigurala je uvjete za sustavno praćenje pojavnosti zlouporabe sredstava ovisnosti među mladima u Splitu.

Međutim nakon zamiranja aktivnosti Informacijskog centra za mlade (do čega je došlo 2000. godine) naglo je smanjen broj provedenih istraživanja tematski vezanih za ovisnost o drogi i druge probleme i aspekte življenja mladih u Splitu. Stoga treba skrenuti pozornost na nužnost ponovnog intenziviranja istraživanja, prije svega zbog potrebe za kvalitetnim praćenjem pojavnosti zlouporabe sredstava ovisnosti među mladima u Splitu i stručnim pripremanjem valjanih odgovora relevantnih službi na nove izazove suvremenoga urbanog i društvenog života.

- **Pluralistički pristup**

Gradska je vlast tijekom provedbe javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge uočila veliku važnost civilnog društva za funkcioniranje lokalne zajednice. Decentralizacijom ovlasti i disperzijom moći na civilno društvo Grad Split omogućio je brzo reagiranje na postojeći društveni problem te uključuje širokog spektra društvenih organizacija i građana u njegovo rješavanje. U provedbu te politike uključeni su različiti društveni čimbeni-

ci (lokalna vlast, nevladine organizacije, policija i ostali) i građani (stručnjaci, pripadnici jezgre navijačke skupine Torcida, apstinirajući ovisnici koji su se vratili iz terapijskih zajednica, članovi obitelji ovisnika i drugi). Osim s njima, u osmišljavanju i provedbi javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Služba za borbu protiv bolesti ovisnosti ostvarila je suradnju s nizom aktera na nacionalnoj razini, poput Ureda za suzbijanje zlouporabe opojnih droga, medijima te nekim međunarodnim organizacijama.

Odabirom pluralističkog pristupa problemu ovisnosti o drogi i zlouporabe droge gradska je vlast pokazala da ima kapaciteta za okupljanje nevladinih organizacija i njihovih resursa za aktivno sudjelovanje u rješavanju problema zajednice, te da je spremna na suradnju ne samo s nizom društvenih aktera koji na suzbijanju ovisnosti o drogi i zlouporabe droge djeluju u relevantnoj lokalnoj zajednici nego i aktera koji djeluju na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Poticanjem pluralizma i participacije brojnih građana<sup>13</sup> na raznovrsno sudjelovanje u rješavanju društvenog problema ovisnosti o drogi i zlouporabe droge hijerarhija vlasti ustupila je mjesto mrežama udruga i organizacija usmjerenima na provedbu javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, dok je Grad Split preuzeo dužnosti koordinacije, (su)financiranja i praćenja aktivnosti te ulogu mehanizma koji može "prisiliti"

<sup>13</sup> Tako je u projekt unapređenja vještina roditeljstva, koji je proveden krajem prošloga i početkom ovoga desetljeća, svake školske godine bilo uključeno u prosjeku gotovo 2000 roditelja učenika sedmoga i osmoga razreda osnovnih škola u Splitu (Lalić, Mardešić, Nazor, Šandrović-Mucalo, 1999).

preuzimatelje politike da postižu njezine unaprijed definirane ciljeve, zadržavajući pritom konačnu odgovornost za javnu politiku.

Na taj je način Grad Split, u cilju pronalazjenja učinkovitog odgovora na problem ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, stvorio svojevrsan režim sastavljen od različitih aktera koji na raspolaganju imaju resurse potrebne za realizaciju politike, a koji funkcionira kao mreža unutar koje se suradnja među akterima ostvaruje uspostavom odnosa temeljenih na solidarnosti, privrženosti, povjerenju i uzajamnoj podršci. Slijedom navedenog problemu ovisnosti o drogi i zlouporabe droge pristupilo se organiziranom društvenom akcijom niza aktera, odnosno partnera unutar režima, čime se povećala vjerojatnost njegova uspješnog rješavanja.

#### • **Primjena stranih iskustava i međunarodna suradnja**

Ključni *policy*-dokument splitske javne politike borbe protiv droge (Program za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti) nastao je ponajprije na temelju iskustva neposredne autorice (specijalistice školske medicine dr. Vane Šandrović-Mucalo) i njezinih kolega stečenih u radu Jedinice za bolesti ovisnosti, proučavanjem stranih iskustava, odnosno znanstvene i stručne literature te primjenom primjera dobre prakse naučenih tijekom dvaju studijskih boravaka grupe splitskih stručnjaka u Modeni u Italiji sredinom devedesetih godina u okviru programa *Hedip Global*. Važno je naglasiti kako je tijekom provedbe javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita Služba za borbu protiv bolesti ovisnosti ostvarila suradnju s nizom međunarodnih organizacija: Svjetskom zdravstvenom orga-

nizacijom, UNDCP-om, UNICEF-om, Institutom Otvoreno društvo Hrvatska, centrom Lindesmith iz New Yorka i Medicinskim fakultetom te Školom javnog zdravlja iz New Jersey, SAD. Jednako tako tijekom prvih mjeseci provedbe programa zamjene igala za intravenske ovisnike u Splitu djelatnici Udruženja za pomoć djeci i mladima HELP potrebna su znanja i vještine za rad stjecali sudjelovanjem u edukacijskim projektima, koji su obuhvaćali različite seminare, te iskustvima stečenima na studijskom putovanju u Edinburgh.

#### • **Transparentnost**

Budući da je oblikovanje i provedba javnih politika “posao za mnogo ruku” (Colebatch, 2004: 102), ostvariti situaciju uzajamnog povjerenja između kreatora i velikoga broja provoditelja te politike nije bio jednostavan zadatak. Međutim razmjeri ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u Splitu, s jedne strane, te spremnost i želja za djelovanjem, s druge strane, motivirali su sve aktere javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge da u procesu njezine implementacije djeluju transparentno.

Radi stvaranja odnosa uzajamnog povjerenja između aktera Služba za borbu protiv bolesti ovisnosti sustavno je organizirala okrugle stolove, radionice, predavanja i tribine na koje su pozivani svi akteri aktivno uključeni u proces borbe protiv ovisnosti. Na njima se raspravljalo o problematici bolesti ovisnosti te o tijeku provedbe javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge. Nadalje, ostvarena je intenzivna suradnja djelatnika Službe s lokalnim i nacionalnim medijima, koji su pratili gotovo svaku aktivnost poduzetu u okviru javne politike i o njoj obavještavali širu javnost, što je pridonijelo senzibilizaci-

ji javnosti za taj problem te utjecalo na povećanje broja pojedinaca i društvenih subjekata spremnih poduprijeti aktivnosti usmjerene na provedbu javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge.

- **Pristup odozdo**

Javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita tipičan je primjer djelovanja "odozdo", izraženoga uz ostalo i u svojevrsnom pritisku na lokalnu vlast iz samih temelja društva, a u cilju ostvarenja promjena nabolje, nužnih za razvoj zajednice i unapređenje životnih uvjeta njezinih pripadnika. Iako *Grassroots*-inicijative po definiciji ne pokreće lokalna vlast uobičajenim hijerarhijskim linijama, nego do njih dolazi akumuliranjem i usmjerenjem energije stanovništva, uglavnom "običnih" ljudi, na rješavanje nekoga problema, splitsku je inicijativu "odozdo", uz same građane, poticala lokalna vlast koja je prepoznala potencijal članova zajednice (građana, roditelja ovisnika, apstinirajućih ovisnika, stručnjaka, aktivista civilnog društva i drugih) te ga mobilizirala i usmjerila prema rješavanju problema ovisnosti o drogi i zlouporabe droge koji je bio izrazit u toj sredini.

Upravo je postojanje snažnog socijalnog kapitala u području zdravstvene zaštite u Splitu bio jedan od ključnih razloga uspjeha javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, posebice u smislu mobiliziranja širokog spektra društvenih aktera na njezinoj provedbi. Naime na širem području Dalmacije, pa tako i u Splitu, stanovništvo je stoljećima bilo tradicionalno sklono udruživanju. Međutim procesi koji su se počeli odvijati krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina, poput društvene krize, propadanja gospodarstva,

a posebice rata, imali su za posljedicu rast nepovjerenja među stanovništvom, koje je u konačnici dovelo do međusobnog udaljavanja. Zajedničko djelovanje građana na suzbijanju ovisnosti o drogi i zlouporabe droge prvo je udruživanje većih razmjera na tom području nakon gotovo desetljeća alijenacije.

Nevladine udruge vrlo su brzo prihvale dio odgovornosti za očuvanje i zaštitu zdravlja u zajednici. Kao posljedica toga u Splitu se, osobito od sredine devedesetih godina, s eskaliranjem problema ovisnosti o drogi i zlouporabe droge pojavljuju brojne udruge za pomoć građanima u suzbijanju tih problema. U konačnici je promoviranje *grassroots*-pristupa pridonijelo razvoju partnerskog odnosa između predstavnika gradske vlasti i građana Splita, poglavito u smislu neposrednije komunikacije i aktivnije suradnje na rješavanju toga problema. Čak je i susjedstvo – ono, prema Castellsu (1983), svojom šutnjom i ignoriranjem problema pridonosi njegovu širenju – steklo senzibilitet za ovisnost o drogi i zlouporabu droge, te je od sredine devedesetih godina prošlog stoljeća u Splitu postalo mehanizam ranog upozoravanja na postojanje problema ovisnosti te u konačnici mehanizam za njegovo rješavanje.

- **Originalnost i inovativnost**

Program za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti Grada Splita nastao je u skladu s Nacionalnom strategijom suzbijanja zlouporabe droga Republike Hrvatske i Županijskim programom suzbijanja zlouporabe droge, a temeljem primjera dobre prakse i stranih iskustava sa studijskih putovanja (Modena, Edinburgh) te praćenjem stručne literature prilagođene situaciji u Splitu. Međutim unatoč postoje-



ćim smjericama ta je politika ponudila brojna originalna rješenja, i to na ovim osnovama:

- **programskoj** – stvaranjem osnove za sudjelovanje niza aktera u provedbi javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, posebno organizacija civilnog društva, stavljanjem posebnog naglaska na promoviranje zdravih stilova života (“*đireva*”) mladih putem aktivnosti usmjerenih na unapređenje kvalitete života i osmišljavanja slobodnog vremena uporabom žargona i kulture mladih u cjelini;
- **organizacijskoj** – pokretanjem dvaju gradskih projekata. Prvi je “Liga za borbu protiv narkomanije” kao specifična udruga građana zainteresiranih za rad na unapređenju kvalitete zdravlja i borbe protiv ovisnosti u Splitu, osnovane radi razvijanja povezanosti predstavnika lokalne vlasti i građana u djelovanju na podizanju razine svijesti o tjelesnom, psihičkom, duhovnom i socijalnom aspektu zdravlja te na smanjenju pojavnosti svih bolesti ovisnosti, posebice ovisnosti o drogi u Splitu. Drugi je projekt bio Informacijski centar za mlade, koji je osnovan radi prikupljanja, obrade i pružanja mladima informacija od njihova interesa te osmišljavanja i provedbe istraživanja i njihova publiciranja.
- **provedbenoj** – program zamjene pri-bora u Splitu provodi udruga HELP od 1. srpnja 1996. godine, što je Split učinilo prvim gradom u jugoistočnoj Europi koji je započeo provedbu takvog programa. Također, Split je bio prvi grad u Hrvatskoj i široj regiji koji je započeo provedbu programa *outreach*, koji provodi udruga Novi život. U sklopu takvih programa

obučeni aktivisti pripadnicima inače “skriveni” populacije ovisnika o heroinu pružaju informacije o tome gdje da potraže pomoć i zaštitu te im daju potporu u složenom donošenju odluke o uključivanju u neki od terapijskih programa, čime se ostvaruju važne pretpostavke za zaustavljanje porasta broja ovisnika u nekoj sredini, pa i za smanjenje njihova broja.

Osim spomenutog splitske su udruge pokrenule ideju stvaranja Mreže udruga i terapijskih zajednica za suzbijanje ovisnosti, koja ujedinjuje 14 udruga te je kao takva jedina u Hrvatskoj koja djeluje kao organizirani sustav, gotovo kao institucija, u cijelosti prilagođena korisniku i različitosti njegovih potreba, a cilj joj je stvaranje nacionalne mreže na razini Hrvatske.

#### • Održivost

U svome dizajniranju i provođenju javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita osigurala je održivost upravo time što je jasno odredila realni cilj smanjenja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u Splitu, a ne potpunog prevladavanja toga problema. Osim toga provedba te javne politike pokazala je kako je grad Split u iznimno teškim uvjetima rata, pretvorbe vlasništva i društvene krize otkrio vlastitu snagu i kapacitete spremne za suočavanje s heroinskom epidemijom. Tijekom provedbe javne politike, koja traje i danas, njezini su akteri poboljšavali kvalitetu postojećih te kreirali i realizirali nove programe i projekte, dodatno ulagali u edukaciju kadrova, osiguravali dodatne izvore financiranja projekata i pronalazili nove načine mobiliziranja građana na zajednički rad u cilju suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge.

Najbolji pokazatelj održivosti te javne politike jest činjenica da se ona aktivno provodi i četrnaest godina nakon što je inaugurirana. Na održivost te javne politike u sljedećem razdoblju, procjenjujemo, najviše će utjecati sposobnost prilagodbe njezinih aktera promjenama okolnosti vezanih za zlouporabu droge (ponajprije mislimo na sve prisutnije konzumiranje kokaina među nekim dijelovima mlade populacije u Splitu i drugim gradovima, na što vlasti valjano ne reagiraju), dinamici kulture mladih u Splitu i cijeloj Hrvatskoj (uz ostalo, povezanost različitih sredstava ovisnosti s nekim novim glazbenim i supkulturnim stilovima, pa i s, posljednjih godina među mnogim mladima popularnom, turbo-folk glazbom), promjenama u prihvaćanju društvenih vrijednosti i socijalnom položaju mladih u tom gradu i Hrvatskoj, te reagiranju različitih vlasti na te promjene (što bi trebalo uključivati osmišljavanje i primjenjivanje nacionalne politike vezane za mlade te takve politike u gradovima i županijama) i slično.

- **Primjenjivost**

Iako je primjena iskustava jednih sredina u vezi s rješavanjem složenih problema u drugim sredinama, s obzirom na njihove specifičnosti i međusobne razlike, težak zadatak, izvjesna se iskustva borbe protiv ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita mogu primijeniti i u drugim gradovima Hrvatske, pa i u cijeloj zemlji. Primjena splitskih iskustava posebno se može odnositi na: organizacijske elemente povezivanja lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva; angažiranje široke mreže aktera na načelima pluralizma i interdisciplinarnosti; osmišljavanje i poboljšavanje postojećih te uvođenje novih programa temeljem

rezultata istraživanja; kreiranje i distribuiranje poruka primarne prevencije, osobito onih koje se odnose na osmišljavanje slobodnog vremena mladih i poticanje njihova kreativnog stvaralaštva itd.

Potrebno je istaknuti važnost prilagođavanja iskustava Splita na tom planu posebnostima druge sredine, odnosno njeuinu urbanom i drugom kontekstu. Nažalost, "naučene lekcije" splitske javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge posljednjih su se desetak godina uglavnom sporadično primjenjivale u nekim drugim sredinama (Dubrovniku, Hvaru, Makarskoj...), a u javnoj politici državne vlasti i manje od toga. Posebno zabrinjava uočena okolnost da se u nekim drugim sredinama (npr. Zadru, Imotskom, Trogiru) u Dalmaciji, za razliku od Splita, u ovom desetljeću povećava ovisnost o drogi i zlouporaba droge, što uz ostalo treba dovesti u izravnu vezu s neprimjenjivanjem potencijalno blagotvornih iskustava splitske javne politike u suzbijanju toga problema.

- **Liberalni pristup problemu ovisnosti o drogi i zlouporabi droge**

Liberalni pristup suzbijanju ovisnosti o drogi i zlouporabi droge naglasak stavlja na pristupe smanjenja štete (*harm-reduction*) nastale zbog konzumiranja droge te na razlikovanje teške (tvari koje se smatraju iznimno štetnima) i lake droge (tvari koje se smatraju manje štetnima). Zagovaratelji liberalne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge smatraju da je restriktivna politika važan razlog rastuće štete koju uzrokuju proizvodnja, promet i konzumiranje droge. Frankfurtsku rezoluciju, kao jedan od ključnih dokumenata liberalne politike vezan za konzumiranje droge, potpisali

su 1990. godine predstavnici četiriju europskih gradova: Amsterdama, Züricha, Hamburga i Frankfurta.<sup>14</sup> Tim su dokumentom odredili ovisnost kao “društveni fenomen koji se javnom politikom ne može iskorijeniti, već jedino regulirati ili, u najboljem slučaju, ograničiti”. Pritom su upozorili kako “problemi vezani za drogu nisu uzrokovani jedino njezinim konzumiranjem, već su prvenstveno rezultat ilegalnosti konzumiranja droge” (*The Frankfurt Resolution*, 1990).

Takav pristup priznaje nerealnost shvaćanja da je konzumiranje droge moguće sasvim ukloniti iz suvremenih društava te ističe da je potrebno uložiti mnogo vremena i truda u provedbu mjera i aktivnosti usmjerenih ne smanjenje šteta nastalih zbog konzumiranja droge. Riječ je o humanoj, realnoj politici, koja ovisnicima pristupa kao bolesnim ljudima koji trebaju pomoć društva, a njezine razmjerno dobre učinke potvrđuju mnogi podaci, ponajprije onaj koji kazuje da se broj ovisnika o opijatima ne povećava u mnogim zemljama koje podržavaju

liberalnu politiku suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge.

U osnovi je splitske politike prihvaćanje postojanja droge kao civilizacijske činjenice koja se ne može iskorijeniti, već interdisciplinarnim pristupom staviti u okvire podnošljive društvu. Temeљem stranih iskustava i primjera dobre prakse gradova zastupnika liberalne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge te vlastitog iskustva u Splitu se oblikovala suvremena i uglavnom liberalna javna politika, koja je prilično uspješno odgovorila na potrebe zajednice.

## V. ZAKLJUČAK

Provedbom javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, čije su idejne i teorijske osnove izložene u ovom tekstu, lokalna je splitska vlast pokazala da se može uspješno nositi i s najtežim problemima grada. Krajem prošloga i u prvoj polovini ovoga desetljeća neki su pomaci nabolje učinjeni i u vezi s drugim problemima, kao što su siromaštvo (npr. već niz godina uspješno djeluje prihvatilište za beskućnike) ili alkoholizam (uz ostalo, u 12 splitskih osnovnih škola provodi se od 2004. godine *Northland*, američki trogodišnji program prevencije alkoholizma). Nažalost, takva sposobnost, utemeljena ponajprije na političkoj volji i iskorištavanju potencijala stručnjaka te civilnoga društva, nije dovoljno došla do izražaja u vezi s nekim drugim ozbiljnim teškoćama u Splitu, a to se ponajviše odnosi na raširenu nezaposlenost, propadanje privrede i urbanističke devastacije (Lalić, 2003). Takva se sposobnost uglavnom nije izrazila ni u suzbijanju ostalih velikih teškoća s kojima se već godinama suočavaju mladi u Splitu, kao što su visoka nezaposlenost,

<sup>14</sup> Prihvaćajući ovisnost kao sastavni dio života suvremenog društva te nastojeći ovisnicima pružiti dostojanstven život, potpisnici Frankfurtske rezolucije podržavaju pristup smanjenja štete, distribuciju sterilnih injekcija HIV-ovisnicima, otvaranje prostorija za konzumiranje droge (*good health rooms*), gdje je uz nadzor moguća konzumacija, te slične aktivnosti. Osim navedenih gradova Frankfurtsku su rezoluciju potpisali predstavnici 16 europskih gradova: Dortmund, Hannover, Rotterdam, Venlo, Arnhem, Province of Rome, Province of Terramo, Province of Forli, Catania, Basel, Bern, Luzern, Charleroi, Zagreb, Kallithea i Ljubljana (podaci zaključno s 23. siječnja 2000. godine).

Izvor: [<http://www.ukcia.org/politicsandlaw/frank.html>, stranica posjećena 23. kolovoza 2006]

raznovrsno nasilje, nekvalitetni i pasivni te tržištu gotovo sasvim prepušteni načini provođenja slobodnoga vremena i dr.

Rezultati vrednovanja javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita pokazuju kako je ta javna politika bila razmjerno uspješna. Naime zahvaljujući dobro osmišljenoj i kvalitetno provedenoj javnoj politici, u Splitu se od sredine prošloga do druge polovine ovoga desetljeća razvio potencijal zajednice na suzbijanju zlouporabe droge. Pritom se problemu ovisnosti pristupilo interdisciplinarno – koordinacijom svih institucija i razina, od općinskih preko županijskih do nacionalnih. Koordinirane aktivnosti velikoga broja raznovrsnih aktera na području grada Splita dovele su do intenzivnih međusobnih odnosa između ovisnika i brojnih institucija koje se bave problemom ovisnosti o drogi. Ti su kontakti i pripadajući programi utjecali na smanjenje zdravstvenih (primjerice, u Splitu, ali i u cijeloj Hrvatskoj, još je uvijek, u usporedbi s Italijom i nekim drugim europskim zemljama, vrlo nizak postotak intravenskih ovisnika koji su zaraženi virusom HIV-a) i drugih posljedica uzimanja heroina te broja narkomana.

Provedene su aktivnosti rezultirale zaustavljanjem heroinske epidemije, smanjenjem daljnog regrutiranja novih ovisnika o heroinu te dokidanjem širenja trenda ovisnosti o heroinu u Splitu. Nažalost, Grad Split nije se dostatno angažirao na suzbijanju toga problema u nekim drugim gradovima i mjestima Splitsko-dalmatinske županije i drugih okolnih županija, pa velik broj ovisnika i kriminalaca koji trguju drogom u području oko Splita ima negativan utjecaj na ovisnost o drogi i zlouporabu droge u središtu te županije. Također, može se uočiti kako je Grad Split posljednjih go-

dina propustio razviti programe resocijalizacije razmjerno velikoga broja apstinirajućih ovisnika koji su se vratili ili se tek trebaju vratiti u svoj grad s terapijskih programa (terapijskih zajednica) u inozemstvu (najviše iz Italije i Španjolske) i Hrvatskoj, što je vrlo važan aspekt suzbijanja problema ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, koji je dosad izazvao pozornost tek nekih stručnjaka (Vujević, Pilić, 2005).

Iako je problem ovisnosti o heroinu u drugom najvećem hrvatskom gradu još uvijek uočljivo prisutan (što je, primjerice, vidljivo u razmjerno čestim obračunima dilera te droge, uspjesima policije izraženima u zapljenama većih količina droge te uhićenjima nekih istaknutih dilera), njegovi su razmjeri i negativni učinci sada puno manje izraženi nego prije desetak i više godina. Danas u tom gradu, moguće je procijeniti, živi oko 1000 ovisnika o heroinu, od kojih je više od polovice na različite načine zahvaćeno sustavom liječenja. Velike i blagotvorne promjene na tom planu moguće je razmjerno jasno, na temelju rezultata istraživanja i podataka iz različitih izvora predočiti ovom usporedbom: dok je 1995. godine u jednome završnom razredu srednje škole u Splitu u prosjeku već bio jedan ovisnik o heroinu ili je bilo izvjesno da će jedan od 35 učenika postati ovisnikom, dotle je tijekom ovoga desetljeća jedan (izgledni) ovisnik distribuiran na oko tri završna razreda. Na takve je promjene, prema našoj ocjeni, jako utjecala javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita.

Na to su poboljšanje, odnosno na stavljanje pod kontrolu ovisnosti o heroinu u toj urbanoj sredini, utjecali i neki drugi čimbenici, ponajprije okolnost da je taj problem razmjerno dugo bio izra-

žen u Splitu kao prvom gradu u nas koji je pogodila epidemija ovisnosti o heroinu, pa je tamošnja zajednica stvorila stanovita "antitijela" (znatno veća briga roditelja i drugih građana za djecu i mlade, promjena trenda konzumiranja heroina u kulturi mladih, do koje je došlo u drugoj polovini prošloga desetljeća, smanjivanje mogućnosti uličnih i drugih krađa uslijed unapređenja mjera sigurnosti itd.) kojim mu se suprotstavila. Međutim moguće je osnovano ustvrditi kako do znatnoga smanjenja i "stavljanja pod

kontrolu" ovisnosti o drogi, ponajprije o heroinu, u Splitu ne bi došlo da nije dizajnirana i provedena uspješna javna politika gradske vlasti, koja je uzimala u obzir kontekstualne i druge čimbenike. Riječ je o iznimnom učinku jedne javne politike koja zaslužuje veću pozornost stručne i šire javnosti, kao i priliku da neki njezini elementi budu prepoznati i primijenjeni u javnim politikama vezanim uz to područje u drugim hrvatskim gradovima i mjestima, ali i na nacionalnoj razini.

## LITERATURA

### Knjige i članci

- Castells, Manuel (1983) *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley: University of California Press.
- Colebatch, Hal K. (2004) *Policy*. Zagreb: Biblioteka Politička misao.
- Dahl, Robert (1986) "Rethinking Who Governs? New Haven Revisited". U: Waste R. J., *Community Power Directions for Future Research*. Newbury Park, CA: Sage.
- Gossop, M., Grant, M. (1992) *Zloupotreba sredstava ovisnosti: prevencija i nadzor*. Zagreb: Školska knjiga.
- Grdešić, Ivan (1995) *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Grdešić, Ivan (2006) *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Grubišić, Ivan, Lalić, Dražen, Nazor, Mirjana, Mardešić, Vedran (ur.) (1997) *Pojavnost i uvjetovanost zloupotrebe droge u Splitu. Nalazi istraživanja i rasprava s okrugloga stola*. Split: Grad Split, Informacijski centar za mlade.
- Hotujac, Ljubomir (1992) "Komentar". U: Gossop, M., Grant, M. (1992) *Zloupotreba sredstava ovisnosti: prevencija i nadzor*. Zagreb: Školska knjiga.
- Hudelist, Darko (1988) "Split-vražji otok". Start, Zagreb, 5. svibnja.
- Judge, David (1995) "Pluralism?". U: Judge, D., Stoker, G., Wolman, H. *Theories of Urban Politics*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Kasapović, Mirjana (1998) "Zagrebačka politička kriza 1995-1997.: Sukob demokratskih i autoritarnih vrijednosti (studija slučaja)". U: Mirjana Kasapović, Ivan Šiber i Nenad Zakošek. *Birači i demokracija: utjecaj ideoloških rascjepa na politički život*. Zagreb: Alinea.
- Kasapović, Mirjana, Petak, Zdravko, Lalić, Dražen (2004) *Lokalna politika u*

- Hrvatskoj. Tri studije.* Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Krleža, Miroslav (2001) *Vražji otok.* Zagreb: Naklada Ljevak.
- Kuzman, Marina (2003) "Ovisnička ponašanja u učenika u Hrvatskoj i Europi". Hrvatska pedijatrijska škola, Zagreb, br. 1.
- Lalić, Dražen (1995) "Ekonomska reprodukcija ovisnosti o heroinu – Split devedesetih". Revija za sociologiju, Zagreb, br. 3/4.
- Lalić, Dražen (2003) *Split kontra Splita. Pogled sociologa na probleme jednog grada.* Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Lalić, Dražen (2004) "Križa gradske vlasti u Splitu 2001-2002: viđenje aktera". U: Petak, Zdravko, Kasapović, Mirjana, Lalić, Dražen (2004) *Lokalna politika u Hrvatskoj. Tri studije.* Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Lalić, Dražen, Nazor, Mirjana (1997) *Narkomani: Smrtopisi.* Zagreb: Alinea.
- Lalić, Dražen, Mardešić, Vedran, Nazor, Mirjana, Šandrović-Mucalo, Vanja (1999) *Avanturizam roditeljstva. Adolescencija, prevencija.* Split: Liga za borbu protiv narkomanije.
- Lalić, Dražen, Pilić, Damir (2001) *Na mladima svijet zastaje. Grupni intervju s mladim splitskim delinkventima,* Zagreb, Naklada Jesenski i Turk.
- Lalić, Dražen, Mustapić, Marko (2008) "Istraživanja društvenih problema: bijele mrlje na sociološkoj mapi Hrvatske. Revija za sociologiju, Zagreb, br. 3-4.
- Pavičić, Jurica (2004) *Split by Night. Eseji i kronike.* Zagreb: Ex libris.
- Petak, Zdravko (2007) "Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu. U: Kasapović, Mirjana (ur.) *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti.* Zagreb: Biblioteka Politička misao.
- Pilić, Damir (2002) "Droga i Split – kratka povijest jedne ljubavi: Prvi na dopu – prvi s dopa". Slobodna Dalmacija, Magazin, Split, 28. rujna.
- Sakoman, Slavko (1995) *Prijedlog Nacionalne strategije suzbijanja zlouporabe droga u Republici Hrvatskoj.* Zagreb: Komisija Vlade Republike Hrvatske za suzbijanje zlouporabe droga.
- Sakoman, Slavko (2001) *Društvo bez droge?* Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Stone, Clarence N. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta.* Kansas: University of Kansas Press.
- Šimunić, Mijo (1995) Prijedlog intersektorskog programa suzbijanja zlouporabe droge na području Republike Hrvatske. *Zbornik radova Zajednički protiv ovisnosti.* Zagreb: Ministarstvo rada i socijalne skrbi.
- Yin, Robert K. (2003) *Case Study Research: Design and Methods.* London: Sage Publications.
- Tomić-Koludrović, Inge, Kunac, Suzana (2000) *Rizici modernizacije. Žene u Hrvatskoj devedesetih.* Split: Udruga građana Stope nade.
- Turner, John (2002) "Policy proces". U: Axford, Barrie, Browning, Gary K., Huggins, Richard, Rosamond, Ben, Turner, John *Uvod u politologiju.* Zagreb: Politička kultura, Nakladno-istraživački zavod.
- Vrcan, Srđan (1996) "Za dužnu mjeru trezvenosti". Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, br. 3-4.
- Vujević, Eda (1995) *Droga – opća opasnost.* Split: Lukana.
- Vujević, Eda, Pilić, Damir (2005) *Dedal na iglama.* Split: Naklada Bošković.

## Dokumenti

Program za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti u gradu Splitu (1994). Službeni glasnik Grada Splita, br. 10, Split.

Izvješće o radu Odsjeka za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti u 1995. godini. Split: Grad Split.

Izvješće o radu Zavoda za bolesti ovisnosti Splitsko-dalmatinske županije u 2000. godini (novoevidentirani ovisnici). Split: Zavod za bolesti ovisnosti Sv. Kajo.

Izvješće o radu Zavoda za bolesti ovisnosti Splitsko-dalmatinske županije u 2003. godini (novoevidentirani ovisnici). Split: Zavod za bolesti ovisnosti Sv. Kajo.

Rezultati istraživanja "Ponašanje i stavovi mladi u vezi sa zlorabom droga i drugim problemima mladih" (2000). Split: Grad Split, Upravni odjel za socijalnu skrb i zdravstvenu zaštitu.

*The Frankfurt Resolution. The Manifesto of the European Cities Movement Against Prohibition* (1990).

### **From a Lost-Cause City to a Model City: Determinants of the Policy of Drug Addiction and Abuse Control in the City of Split (1994-2007)**

**SUMMARY** The paper analyses the key determinants of the policy of drug addiction and abuse control in the City of Split in the period between 1994 and 2007. It presents the essential results of the research conducted using the case study method, within which semi structured interviews, analysis of various documents and other methodological techniques were used. The interpretation of the research results, based on diverse theoretical approaches, shows that the policy of drug addiction and abuse control in the City of Split is a rare example of a modern, adequately designed and successful policy in contemporary Croatia. The implementation of this policy, among other factors, significantly affected the halting of the trend of expansion of heroin addiction in the second largest city in Croatia at the end of last decade and a considerable decrease in the number of newly registered heroin addicts in the analysed period as a whole. As a result of these changes, from a "lost-cause city" Split has turned into a "model city" of drug addiction and abuse control among the professional and general public.

**KEYWORDS** public policy, local public policy, prevention policy, policy of drug addiction control, policy of drug abuse control, urban policy





# *Studije*



# EUROIZATION, MONETARY UNION AND THE CREDIBILITY OF MONETARY POLICY

**Luka Brkić,  
Kristijan Kotarski**

*Faculty of Political Science,  
University of Zagreb*

Review article

Received: November 2008

**Summary** Assessment of exchange-rate arrangements have become an integral feature of recent discussions on reform of the international financial architecture. The upshot of this recent interest in exchange-rate regimes is that a large part of the profession appears to have become converted to “the hypothesis of the vanishing middle regime”; for countries well-integrated into world capital markets, there is little, if any, middle ground between floating exchange rates and monetary unification. The literature on optimal currency areas emphasizes that policy independence is crucial if countries face recurrent idiosyncratic disturbances. If member-countries of the EMU show sizeable asymmetry in the timing of business cycle phases and their exposure to exogenous shocks, these countries may be better off retaining their ability to conduct monetary and exchange rate policies. Consequently, the important empirical issue is whether Europe is a region in which country-specific shocks prevail or whether shocks affect most of these countries in a similar way. Euroization is a relatively rare phenomenon. Yet in recent years it has attracted a lot of attention, which can be proved by an increasing number of studies dealing with this problem, as well as an increasing number of countries taking this course of action. This paper deals with the advantages and disadvantages of euroization (dollarization), not only from the theoretical aspect but also on the basis of experience of other dolarized countries. The unequivocal conclusion is that euroization (dollarization) is not a monetary policy instrument that can be recommended to Croatia.\*

**Keywords** exchange-rate regime, euroization, optimum currency areas, monetary union, BBC regime, FBAR regime, monetary policy

---

\* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta “Hrvatska i EU: integracijske strategije i kreiranje javnih politika” provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

## Introduction

Exchange-rate regime and its implications have gathered a lot of attention in the contemporary economic literature, especially from the early 1990s up to this date. Namely, the proliferation of various exchange-rate regimes since the collapse of the Bretton Woods system and their influence on the developed and developing countries have played a crucial role in awakening the interest in this particular field of international political economy. In the case of Croatia, the monetary policy issues and the exchange rate regime of the Croatian kuna to other foreign currencies are related to EMU, particularly in the context of Croatian accession to the EU and EMU as well. The problem of designating the appropriate exchange-rate regime is more complex than the simple argument between the supporters of the appreciation of the national currency and its opponents. This leads to neglecting the fact that the exchange rate represents an instrument of economic policy, not its ultimate goal.

## Classification of Exchange-rate Regimes

Discussing recent trends in this branch of economic literature, it is impossible to omit the thesis of the 'vanishing middle regime'. This thesis implies the trend of moving from the intermediate group of exchange-rates to corner options typified by soft and hard pegs. It is absolutely important to accentuate that intermediate exchange-rates were beset by problems in the context of global capital deregulation and wide liberalisation of international financial flows.<sup>1</sup> This

phenomenon was most obvious after the wave of consecutive financial crises in the 1990s. Critics of this exchange-rate regime and, at the same time, proponents of the bipolar view on exchange-rate issues used this as a proof of inadequacy of such an arrangement for the developing countries. Within the context of existing liberalisation of financial flows, this type of exchange rate has not proved persistent to financial crises and, at the same time, capable of serving as a nominal anchor against inflation. The bipolar thesis was tested on the basis of empirical data (Fischer, 2001) which were subject to a comparative method analysis for the two given years – 1991 (before the developing countries started the capital account liberalisation and before the emergence of the consecutive financial crises) and 1999 (after the consequences of the East Asian crisis began to fade). Based on the verified data, it was concluded that the total share of intermediate exchange-rate regimes decreased from 62 percent in 1991 to 34 percent in 1999. The total share of hard pegs, on the other hand, increased from 16 percent to 24 percent, and soft pegs gained even more support measured in a 19 percent increase from

---

the global capital market, the span of possible choices for countries participating in this process gets more and more narrow moving to the lower part of the triangle representing the 'Impossible Trinity'. The so-called standard 'trilemma' of the open economy is based on the choice between the two goals in the context of liberalised capital flows: sovereignty of the monetary policy (flexible exchange rate) and the stability of the exchange rate (fixed exchange rate). Integration requires setting up one of these two goals. Big countries such as the People's Republic of China and India are exceptions to this rule because they can afford capital restrictions.

---

<sup>1</sup> In the circumstances of removing various barriers to capital flow and integration into

1991 to 1999. The ‘vanishing middle regime’ thesis can be easily observed in the case of the developing countries that have embarked on the global capital integration scheme.

Therefore, it is convenient to list pro-paedeutically the exchange-rate regimes and identify the ones relevant to the Republic of Croatia. Frenkel (2003) defined 9 different exchange-rate regimes starting with fixed regimes and moving along the continuum to the flexible ones (Beker, 2006: 1):

<b>Fixed exchange rates:</b>	<b>Intermediate exchange rates:</b>
1) Monetary union	4) Adjustable peg
2) Dollarization or euroization	5) Crawling peg
3) Currency board	6) Basket peg
	7) Target zone
<b>Flexible exchange rates:</b>	
8) Managed floating	
9) Clean floating	

In short, intermediate exchange rates were quite popular after the breakdown of the Bretton Woods system because they apparently offered the advantages of both the fixed and flexible exchange-rate regimes combined in one single arrangement. Adjustable peg, as a first variety of intermediate exchange-rate regime, refers to occasional adjustments of parity after the inception of economic turmoil and its influence upon the equilibrium of the national economy. Under an adjustable peg, the bands tend to be narrow, less than or equal to  $\pm 2.25$  percent. The fact that such regime is prone to the currency-mismatching problem tends to be its biggest weakness. The crawling peg is predominantly characterized by frequent adjustment of the ex-

change rate. The band tends to be wider than the bands around the adjustable pegs so the monetary authority can set a path for the exchange-rate instead of a level. This band disallows unpredicted appreciation or depreciation, while the criteria for setting up an exchange-rate are depoliticized.<sup>2</sup> National currency aligned to the basket of currencies (basket peg) can be marked as a salient solution for escaping the volatility risk of the national currency caused by volatility of other foreign currencies. Selection of currencies contained in the basket and their relative share depends on the major trading partners. The last variety of intermediate regimes refers to the target zone and it comprises the commitment of the monetary authority to contain the exchange rate in the widely defined corridor around central parity.<sup>3</sup>

Broaching the issue of flexible exchange-rate regimes, it is notable to highlight two varieties of such an exchange-rate regime. Clean floating is

<sup>2</sup> Despite the aforementioned claim, it is disputable up to which degree these criteria are depoliticized. Setting up criteria is not a job explicitly reserved for technocrats, but they are also subject to the struggle over power between conflicting political parties. The criterion most likely used for such purposes is the difference between the country's inflation rate and the inflation rate of their trading partners. Methodology for calculating inflation rate is not impartial in some countries. Some prices, such as food and energy prices, are administered by the government or their proxies. Therefore, it is impossible to calculate real exchange rates.

<sup>3</sup> A good example can be found in ERM II, because new EU members must present the ability to contain the exchange-rate of their currencies against the euro within a  $\pm 15$  percent band.

solely characterized by the interaction between demand for and supply of particular currency in the foreign currency market. On the other hand, managed floating is described as a regime within which monetary authorities are equipped with discretionary power to intervene when intervention becomes indispensable. In the case of intervention, the monetary authority is not led by some target value for the exchange rate. This means that market forces predominantly influence the outcome.

Fixed exchange-rates are far more interesting from Croatia's perspective if we bear in mind the very high degree of euroization of the national economy.<sup>4</sup> Currency board is the first variety of the fixed exchange-rate regime. The primary focus of the currency board is to keep foreign currency reserves sufficient (usually 110-115 percent) relative to monetary base in order to ensure unrestrained convertibility of domestic currency into foreign reserve currency at a fixed rate of exchange. Euroization/dollarization represents a further step, even more radical than the previous one. It implies abandonment of the national currency with or without the approval of the country whose currency serves as the new legal tender. Monetary union also means abandoning monetary sovereignty for the sake of the common currency, but bears some advantages over the two preceding arrangements due to participation in the process of stipulating monetary policy. Currency board will not be subject of our inquiry in this

<sup>4</sup> Euroization is measured by the total share of saving deposits in euros and with the help of the total percentage of credit arrangements containing foreign currency stipulation expressed in euro.

article as it is unsuitable for Croatia and its economy.<sup>5</sup> Dollarization/euroization refers to the replacement of the national currency with euro or US dollar whereby the newly introduced currency takes over money functions such as the means of payment, storage of value and accounting units.<sup>6</sup>

When considering the dollarization/euroization option, it is highly important to explain under which circumstances it is proposed. It is very unusual that the option is even considered, unless a previous history of policy failures exists. Dollarization/euroization does not require approval from the FED or

<sup>5</sup> Marijana Ivanov from the Department of Finance of the Faculty of Economics & Business at the University of Zagreb points out that the monetary system in Croatia resembles the currency board in several features. She explains her thesis by arguing that in the past ten years M1 has been created almost entirely (95-97 percent) via foreign currency transactions. *Hrvatska narodna banka* (central bank) has been purchasing foreign currency from commercial banks and the Croatian state. Despite this very accurate claim, the remaining features of the currency board cannot be found in Croatia's example (*Večernji list*, May 17, 2008).

<sup>6</sup> IMF Occasional Paper (No. 171) from 1999 reports on 7 countries where dollar makes up more than 50 percent of money stock circulating in economy, 12 countries which can be identified as having 30-50 percent of dollar bills in the money supply and many others with the total share of 15-20 percent. Economic literature makes a distinction between official and unofficial dollarization/euroization. In the latter case, dollar/euro does not represent legal tender, whereas in the case of official dollarization/euroization, one of the two currencies becomes legal tender. Some authors observe monetary union as a special form of dollarization from this perspective.

the ECB, and has in most cases occurred as a result of market forces. The sole decision to use dollars/euros by consumers or entrepreneurs implies a high inflation rate and depreciation of the national currency, or at least the expectation of such events to unfold. Discussing dollarization advantages such as lower interest rates as a consequence of risk premium elimination and lower inflation rate, it is mandatory to examine whether these presumptions are valid, and if they are, in which case. As Mann (1999) points out, dollarization does not automatically lead to reduced interest rates, because interest rates are predominantly determined by levels of fiscal deficit, the depth of the financial market, and the flexibility of the labour and goods market. Goldfajn and Olivares (2000) argue that lower interest rates in dollarized countries can occur as a consequence of financial market liberalization. In the short and medium run, dollarization does not bring treasury consolidation, but makes the insight into fiscal authorities' negligence even more transparent. Tornell and Velasco (1995) came to the conclusion which underlines the importance of fiscal authority's diligence and its fear of losing credibility. Risk premium depends on the performance of the financial sector along with its active and passive positions. Banks are exposed to bankruptcy even in the case of dollarized countries. Dollarization itself does not exclude the importance of managing capital adequacy. Backe and Wojcik (2002) show how dollarized countries lose the central bank's role of the lender of last resort if systematic problems in the banking sector occur. A survey conducted by Gomis-Porqueras, Serrano and Somuano (1997), using examples of 13 Latin American countries, conclude

that banking crises last longer in dollarized countries. The staticity of the labour and capital market makes reallocation of resources according to market forces induced by dollarization very difficult. Dollarization also implies some political losses when it becomes clear that the prospects for boosting economic growth via independent monetary policy vanish. In the long run, decisions made by monetary authorities in the USA or the EU have severe consequences for economies of dollarized or euroized countries. Despite the fact that such decisions can sometimes favour the interests of a particular national economy, the possible outcome can cause misallocation of production factors inappropriate for development perspectives.<sup>7</sup> Misinterpretation of the fiscal policy's role can also precipitate the following crises if the fiscal policy is conceived as the only solution to external economic shocks while neglecting the profligate fiscal policy as the factor contributing to the introduction of dollarization in the first place. It is interesting to mention the following analogy between dollarization and diet. Dollarization can be compared to a diet which consists only of refraining from eating food (Mann, 1999). This sort of diet makes a person slim, but not healthy at all. The same can be said about dollarization in the absence of structural reforms. Benefits attached to dollarization are intended to demonstrate themselves in the short run. On the other hand, costs can be very severe for a dollarized/

---

<sup>7</sup> When analysing breakdowns of every single fixed exchange rate, particularly the gold standard, it is impossible to overestimate the importance of divergent productivity growth rates among different countries being reflected in relative prices in tradable and non-tradable goods (Mann, 1999).

**Table 1.** Criteria for choosing among fixed exchange-rate regimes

	Currency board	Dollarization	Monetary union	“Ideal”
Seigniorage	Yes	No	Yes	Yes
Interest premium	High	Low	None with rest of monetary union	None
Financial depth	No	Yes	Yes	Yes
Lender of last resort	No*	No*	Yes	Yes
Decision role	No	No	Yes	Yes

**Note** (\*) Except to the extent that a bail-out authority commands resources, which can provide a lender of next to last resort

**Source:** [www.iie.com/publications/paper/williamson1000.htm](http://www.iie.com/publications/paper/williamson1000.htm)

euroized country. Analysing costs and benefits of this particular exchange-rate regime, we can conclude that immediate euroization is not the appropriate variety of the fixed exchange rate for Croatia. Croatia still needs an independent monetary policy for the upcoming accession process to reap full benefits of its potential membership in the EMU.

#### Central Bank and the Credibility of Monetary Policy

Two circumstances significantly circumscribe the ability of politicians to pursue their private or political objectives: when their promises are not credible, and when they must implement their decisions through bureaucratic agents who do not share their preferences (Keefer and Stasavage, 2003). Monetary policy is suitable for analysing delegation issues and the credibility of monetary policy which cannot be quantified directly, but rather observed using inflation rate as a proxy. The mere existence of multiple veto players, along with checks and balances, makes an out-

standing impact on the decision-making process. North and Weingast (1989) argue that the constitutional changes increasing the British Parliament's role as a constraint to the monarch following the Glorious Revolution of 1688 encouraged lenders to reduce the risk premium on loans to the British Crown. Conducting research on monetary policy, the researcher is confronted with underlying issues of political stability and political credibility which are nevertheless quite distinct. Policy stability is high when the set of policies that politicians prefer to the status quo is small; policy is unstable when this set is large. Credible commitment introduces an explicit dynamic element, however, in which policy choices today influence the payoffs to policy options tomorrow. More to the point, policies can be stable, but not credible (Keefer and Stasavage, 2003). Stability provides no guarantee that once citizens have relied on the policy in their contractual, investment or other decisions, the same politicians tomorrow may not take advantage of their reliance and can



reverse the policy. In the model presented by Barro and Gordon (1983), governments prefer lower inflation and higher national income. Before the government actually sets a monetary policy, however, private actors must form inflation expectations and write contracts governing the future sale of goods and services. After these contracts have been signed, governments will have an incentive to boost output by pursuing a high inflation policy. In the equilibrium, agents anticipate this behaviour by the government and build an “inflation bias” into their wage contracts. Rogoff (1985) offered delegation of monetary policy to an independent central bank as a solution to the time-consistency problem in monetary policy. The central bank would place a greater weight than society at large on stabilizing prices relative to stabilizing output and, so, would be less tempted than the politicians to

make surprise increases in the money supply. Keefer and Stasavage (2003) tested this hypothesis using regression analysis and reached the same conclusion as Rogoff. However, both authors expanded their model by including political polarization. Delegation of monetary policy to an independent central bank raises credibility which is in turn even more reinforced by multiple veto players, such as a bicameral parliament. Credibility is maximized if interests of the independent central bank and the non-agenda setting veto player converge. Regarding Croatia, we can conclude that a very high degree of the central bank’s independence exists. Independence issues are even more strengthened by the law regulating central bank. Credibility of the central bank’s actions can also be measured by the absence of frequent governor turnover as a result of tenure guarantee.

**Table 2.** Setting Monetary Policy in Four Institutional Frameworks

	One veto player	Two Veto Players
No delegation	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Public fixes expected inflation</li> <li>2. Supply shocks occur</li> <li>3. Veto player sets inflation rate</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Public fixes expected inflation</li> <li>2. Supply shocks occurs</li> <li>3. Agenda setter proposes inflation rate</li> <li>4. Second veto player accepts or refuses proposal</li> <li>5. If second veto player refuses, status quo rate of inflation prevails</li> </ol>
Delegation	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Public fixes expected inflation</li> <li>2. Supply shock occurs</li> <li>3. Central bank (CB) sets inflation rate</li> <li>4. Veto player can override CB</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Public fixes expected inflation</li> <li>2. Supply shock occurs</li> <li>3. CB sets inflation rate</li> <li>4. Both veto players agree to override the CB. If no override, CB inflation rate prevails</li> <li>5. If veto players override, agenda setter proposes rate of inflation</li> <li>6. Second veto player accepts or refuses proposal</li> <li>7. If second veto player refuses, status quo rate of inflation prevails</li> </ol>

**Source:** Keefer and Stasavage (2003)

### Monetary Union – Croatia's Goal on the Path to Real Convergence

Monetary union is usually defined as a common currency zone with three key attributes: common currency, single monetary and exchange-rate policy. Appropriateness of joining the monetary union is most prominently questioned in the light of optimal currency area theory (Mundell, 1961). The basic criteria considered are as follows:

- 1) Level of economic integration (trade integration and integration of production factor markets);<sup>8</sup>
- 2) Similarity of economic structure;
- 3) Fiscal federalism.

Growing openness of national economies in the sense of increased international trade has clearly showed the benefits of exchange-rate stability, exchange-rate risk elimination and lower

transaction costs. Enlargement of the area in which one particular currency prevails increases microeconomic efficiency, but diminishes the possibility for using independent monetary policy to countervail against external shocks with different impacts upon various parts of this area (McCallum, 1999: 3). Except the aforementioned benefits stemming from microeconomic efficiency, other benefits include a stable macroeconomic framework induced by the credibility of the monetary policy. This is only possible if anti-inflation policies are set as a priority for policy-makers. Integration of production factor markets is understood as labour and capital mobility. Labour and capital mobility play a crucial role in balancing effects of asymmetric macroeconomic shocks and therefore compensate for the loss of independent monetary policy. Labour and capital always flow from recessionary regions to expansionary ones. The similarity of economic structures refers to the symmetry of macroeconomic shocks and their influence on the countries forming a monetary union. Fiscal federalism also contributes to establishing equilibrium if countries forming monetary union are exposed to asymmetric economic shocks. Redistribution of fiscal revenues from territorial units with a stable economic position to the ones hit by the recession establishes equilibrium. Paired with production factors mobility, redistribution of fiscal revenues compensates for the loss of sovereignty over the monetary policy.

Business-cycle synchronization has been considered a prerequisite for the introduction of the common currency since the foundation of the optimal currency area theory. Bellulo *et al.* (2000: 18-19) examined the hypothesis

<sup>8</sup> Regarding trade-based integration with the Eurozone, it can be said that there is a high level of cross-border trade with countries forming the EMU. A conclusion like this justifies the introduction of the euro. According to the data of the Croatian Trade and Investment Promotion Agency, Croatia's most important import partners in 2007 were the following countries: Italy (16.1 percent), Germany (14.4 percent), Russia (10.1 percent), China (6.2 percent) and Slovenia (5.9 percent). Three out of the five biggest import partners introduced the euro and they form 36.4 percent of the total Croatian import. In the export sector, arguments for introducing the euro are even more persuasive. Four out of the five biggest buyers of Croatian goods and services joined the EMU and they together make up for 43.8 percent of Croatian export: Italy (19.2 percent), Bosnia and Herzegovina (14.4 percent), Germany (10 percent), Slovenia (8.3 percent) and Austria (6.3 percent).

whether Central Europe forms an optimal currency area. More precisely, the correspondence of Bulgarian, Croatian, Czech, Hungarian, Polish, Romanian, Slovakian, Slovenian and Austrian business cycles with the German business cycle and the EU aggregate business-cycle in the 1990s was tested. Methodology developed by Boone and Maurel (1999) has been chosen as the key research methodology. Business cycles were approximated by using unemployment as a cyclical component for the observed countries. In the case of each country observed by this study, a great deal of business-cycle variations can be explained by the shocks in the German and the EU aggregate business cycle. Evidently, there is a linear relationship between the aforementioned business cycles which implies potential benefits for the countries willing to join the EMU. By presenting the optimal currency area index for 1996 and 2000, Bellulo *et al.* measured the convergence of the candidate countries towards Germany's business cycle and came up with the following conclusion. The majority of countries had already finished convergence by 2000, the second group of countries comprised of Slovakia and Croatia was expected to converge by 2002, the third group of countries, such as Bulgaria and Romania, was not converging with Germany's business cycle and was not expected to do so soon.<sup>9</sup>

The importance of the absence of currency substitutions and possibilities for anti-cyclical monetary policy (boosting output and employment in the short run using monetary policy) becomes very clear if we try to comprehend the broader optimal currency area definition

according to Obstfeld and Rogoff (1996: 632-634).<sup>10</sup> Both of them present us with the taxonomy of potential costs and benefits pertaining to monetary union:

1. *Reduction (or elimination) of transaction costs related to conversion from one currency into another;*
2. *Rationalisation of accounting costs; relative prices get more transparent for all entrepreneurs engaged in cross-border investments and trade;*
3. *Isolation from monetary shock and speculative bubbles which could end up in short-term and unnecessary fluctuations of the real exchange-rate;*
4. *Minimization of political pressure for imposing protectionist policies induced by real-exchange rate fluctuation.*

McCallum (1999) adds a fifth benefit:

5. *Easier and quicker integration into the global capital market.*

These benefits can reduce or even eliminate some of the costs pertaining to monetary union:

1. *Giving up the possibility for using independent monetary policy to counteract against economic shocks;*
2. *Abandoning increased inflation and real exchange-rate depreciation as tools for reducing the public debt burden;*
3. *Dealing with political and strategic problems arising from seigniorage distribution among member countries of the monetary union;*
4. *Possible speculative attacks in the phase of transition from national currency to common currency of the newly formed monetary union;*

<sup>9</sup> [www.hnb.hr/publikac/istrazivanja/i-008.htm](http://www.hnb.hr/publikac/istrazivanja/i-008.htm)

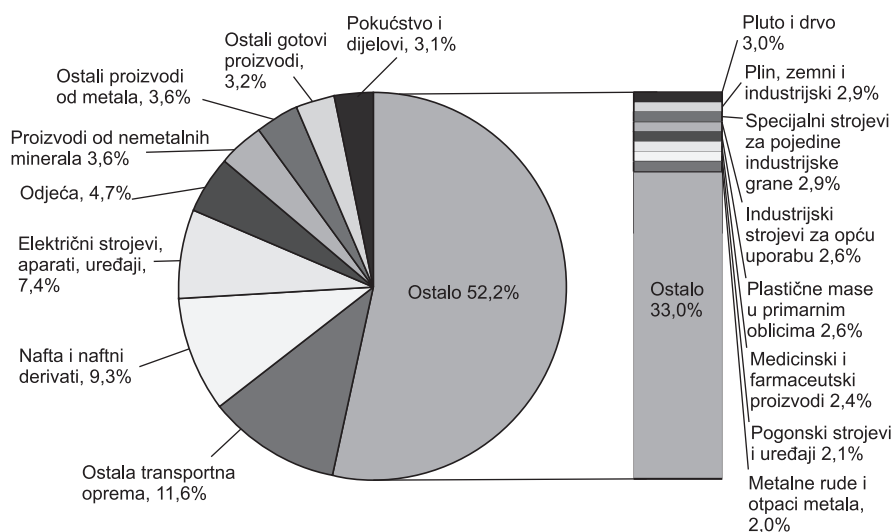
<sup>10</sup> From McCallum, B. T. (1999).

5. *Relatively high inflation in parts of the monetary union characterized by labour productivity growing faster than the average due to an increased investments flow* (Bellulo et al., 2000: 3).

After weighting potential costs and benefits pertaining to monetary union, all facts suggest that small and open economies with currency substitution and close correlation between nominal exchange rate and inflation cannot reap benefits listed under 3 and 4. This is because real exchange-rate fluctuations cannot be sustained for too long. Costs such as using increased inflation for reducing the public debt burden disappear, because all debts are indexed to the for-

eign currency that makes it impossible to 'tax' the creditors using exchange-rate depreciation. In the optimal currency area theory, the most important element refers to monetary and fiscal policy compatibility. The optimal currency area can sometimes comprise regions with different product orientation, so interregional demand for labour needs to be calibrated by fiscal distribution. Fiscal policy of the wider area serves as a replacement for monetary policy of the narrower area (Kenen, 1969). Monetary union as a fixed exchange-rate regime favours diversified national economies if there is readiness to use fiscal policy for fighting unemployment. Figure 1 shows that

**Figure 1.** Croatian export structure



To the left: furniture and details (3.1 percent), other finished products (3.2 percent), other metal-made products (3.6 percent), non-metal-made products (3.6 percent), clothes (4.7 percent), electronic devices and machines (7.4 percent), crude oil and oil-refined products (9.3 percent), other transportation equipment (11.6 percent). To the right, 52 percent of Croatian export which consists of: cork and wood (3 percent), gas, natural and industrial (2.9 percent), special machines for some industrial branches (2.6 percent), industrial machines for general utilization (2.6 percent), plastic mass in basic form (2.6 percent), medical and pharmaceutical products (2.4 percent), machinery and devices (2.1 percent), metal ore and metal leftovers (2.0 percent), remaining products (33.0 percent).

**Source:** www.apiu.hr

the Croatian export structure can be labelled as diversified and is therefore less exposed to external shocks.

Adding to already mentioned costs and benefits related to monetary union, one should not forget the elimination of appreciation/depreciation pressure on the national currency. Some of them are derived from the sources listed below:

- A) Appreciation pressure – seasonal flow of foreign currency, foreign investment flows, exchange rate as an instrument for fighting inflation, public and private sector borrowing abroad, recapitalization of banks and companies, money market (non)liquidity, very high degree of domestic economy euroization.
- B) Depreciation pressure – foreign debt repayment, paying dividends to foreign asset owners, balance-of-trade deficit, investment funds investing abroad (Gelenčer, 2008).

To conclude our analysis, it must be carefully admitted that each exchange-rate regime has some advantages and disadvantages regarding a particular country. Determination to choose one of them depends on macroeconomic performance, goals and external shocks. Rapidly changing variables in domestic and foreign environment make this choice even tougher and prone to time-inconsistency problems. Nevertheless, Croatia's accession talks with the aim of becoming a full EU member imply the introduction of the common currency as a mandatory and feasible solution for the public and private sectors. According to some estimates, the process of introduction of the common currency will take place in three phases (under the presumption that Croatia becomes a member in 2011): 1. Sovereign monetary policy from 2008-2011; 2. Entering

ERM II after joining the EU; 3. Euroization in 2016 (Radošević, 2008). Timetable introduction of the common currency offers a great deal of measures in order to make Croatia's economy more attuned to European economic perspectives. The key target of every policy-maker has to be real convergence with the EU business cycle. We shall discuss these measures in more detail in the following section.

### **Structural Imbalances: Is It Possible to Make Them Disappear?**

Serious problems related to Croatia's economic performance are: growing import, weakening export combined with total neglect of the development of industrial production and non-productive investments. This results in the balance-of-trade deficit which is only covered by capital inflow from abroad. The public sector's high propensity to finance consumption and inadequate structure of its investments encumber companies' efficiency and makes their products hard to compete. Lack of skills and knowledge widens the gap between import and export and creates severe economic losses. In 2007, 32 percent of companies were doing business in the red (Primorac, 2008). Some of the key national sectors are accruing heavy losses, such as shipbuilding, railways, chemical industry and public utility companies. Inflationary pressure that occurred in the first half of this year is only partially a consequence of the imported inflation. On the whole, most inflation problems were the result of structural imbalances. While listing all the weak spots, one problem sticks out as crucial – the competitiveness of the national economy. There are two possible solutions how to improve international competitiveness. First of

all, internal reforms and structural adjustments such as increasing labour productivity and wage flexibility, stifling inflation, decreasing all sorts of taxes including payroll taxes, making hiring and firing easier, represent the milestone of improving competitiveness. On the other hand, external adjustment means depreciation or devaluation of the national currency. Exchange-rate adjustment and its impact on Croatia's balance-of-trade showed almost no results. 1 percent-age devaluation forms a new equilibrium which exceeds the old one by 1.34% (Stučka, 2004). At the same time, Stučka (*ibid.*: 24) identifies six indirect effects caused by devaluation which neutralizes benefits attached to it:

1. *Exchange-rate fluctuations are reflected in the inflation rate;*
2. *Dependency on import and export of raw materials and intermediate goods;*
3. *Increased price of imported and exported goods may reduce real income;*
4. *Improved performance of companies operating in the tradable sector may result in decreased employment rate in the non-tradable sector;*
5. *Euroization affects the debt burden of domestic actors which is indexed to the euro in sizeable portion;*
6. *Constant depreciation would seriously affect public finance and would lead to an increased debt burden in domestic currency.*

Croatia and its economy can therefore only rely on instruments of internal adjustments and structural reforms, not to mention the necessity to fully liberalize and open the capital account. The only way to implement this is to consolidate fiscal policy by cutting down public sector spending and closing the fiscal deficit (Mathieson, 1993: 30). Excessive

fiscal deficit would result in the capital being drained abroad. Hereby, dollarization/euroization of liabilities and claims would follow as an immediate consequence. Persistent fiscal deficit fosters inflationary expectations. Fiscal deficit often means built-in inflation premium in long-term bonds. If these reforms were to be implemented, the benefits arising from introduction of the common currency would be even greater. As it has already been laid out in this article, the process of introducing the euro takes place in three phases. In order to avoid any controversies it is crucial to emphasise that every single member of the EU determines its own schedule during this process. Accomplishing complete euroization purports fulfilment of convergence criteria outlined in Maastricht in 1992.<sup>11</sup> The Maastricht Treaty and con-

<sup>11</sup> 1) Inflation rate: no more than 1.5 percentage points higher than the three lowest inflation member states of the EU. 2) Annual government deficit: the ratio of the annual government deficit to gross domestic product (GDP) must not exceed 3 percent at the end of the preceding fiscal year. If not, it is at least required to reach a level close to 3 percent. Only exceptional and temporary excesses would be granted for exceptional cases. 3) Government debt: the ratio of gross government debt to GDP must not exceed 60 percent at the end of the preceding fiscal year. Even if the target cannot be achieved due to specific conditions, the ratio must be sufficiently diminished and must be approaching the reference value at a satisfactory pace. 4) Exchange rate: applicant countries should have joined the exchange-rate mechanism (ERM II) for two consecutive years and should not have devaluated its currency during the period. 5) Long-term interest rates: the nominal long-term interest rate must not be more than two percentage points higher than in the three lowest inflation member states. The purpose

vergence criteria are based on the principle of gradualism. Basically, convergence criteria require a restrictive fiscal and monetary policy consistent with the euro exchange-rate stability. Many economists claim that the abandonment of sovereign monetary policy paired with restrictive fiscal policy makes it impossible to avoid deflationary pressures. Setting up a problem like this ignores the difference between real and nominal convergence. Nominal convergence criteria such as fiscal deficit percentage may be termed as important, but not as crucial.

Important factors which enable the monetary union to perform well must be seen in labour market flexibility, health-care and social care reform, as well as pension system reform. Public sector expenditures would be reduced in the course of structural adjustments. Fiscal policy focused on production factors mobility in the single market deserves special attention.<sup>12</sup> It is easy to draw the

---

of setting the criteria is to maintain the price stability within the Eurozone even with the inclusion of new member states.

<sup>12</sup> Continuation of reform efforts and their importance can be found in *EMU and Cohesion: Introduction* (Barry and Begg, 2003). A case-study on Greece and the EMU that was done by Kevin Featherstone (2000) is mentioned in this paper. Initial effects of joining the EMU were favourable for Greece and its economy, but at the same time some constraints occurred. Obligation to fulfil convergence criteria induced politicians to promote necessary reforms so they could realize their goal of maximizing electorate support as politicians at the same time. After initial reforms had been done and Greece joined the EMU, there was no impetus for further reforms. When lacking external pressure, reforms cannot be continued because they can erode support for reform-oriented politicians. As the example of the Simitis government in Greece suggests,

conclusion that fiscal policy represents a cornerstone for achieving real convergence in the middle run without facing deflation. On the other hand, the inflow of short-term capital poses the biggest challenge for Croatian monetary policy. Key features of capital influx are related to its quantity, maturity and the attempt to use the difference between active and passive interest rates. Foreign capital inflow and the Balassa-Samuelson effect are the most important factors affecting appreciation of the national currency.<sup>13</sup> Theoretically, HNB (central bank)

---

there is always strong disaccord for reforms, such as energy market reform, if they collide with the interest of the most powerful lobbying groups (Barry and Begg, 2003).

<sup>13</sup> The Balassa-Samuelson effect has a significant impact on the inflation rate especially if nominal exchange rates are stable under ERM II. If productivity is growing faster in the sector with tradable goods than in the sector with non-tradable goods, prices rise faster in the non-tradable sector. The Baumol-Boven effect is similar to the Balassa-Samuelson effect, although it has some different implications. According to the theorem, prices tend to increase faster in the sector with services such as education, healthcare and banking, despite lesser productivity, than in the capital-intensive sectors. Countries joining the monetary union are especially affected by the Balassa-Samuelson effect. If the difference in productivity growth in the tradable and non-tradable sectors remains bigger in countries joining the monetary union than in countries that already are members, higher inflation and appreciation of the real exchange-rate occur as a consequence, under the presumption of a fixed exchange-rate. If there is a flexible exchange rate, monetary authority will allow rapid exchange-rate appreciation. This, in turn, ends up in increased capital inflows which makes it hard to maintain international competitiveness.

should cut interest rates to make foreign capital influx less attractive. However, regarding the performance of Croatian economy (excessive public and private consumption, inflation, balance-of-trade deficit), it is impossible to rely on cutting HNB's interest rates. On the contrary, interest rates should be kept high enough to curtail excessive consumption and inefficient investments. In the context of capital account liberalization, this would be hard to accomplish. Accession to the EMU imposes lower reserve requirements. Reduced reserve requirements would open floodgates for the money that is kept on the central bank's account and would create additional liquidity (Novotny, 2008). After joining the EMU, the budget can be expected to play the most important role.<sup>14</sup> If the domestic market does not function well, an excessive spending campaign can cause a boomerang effect. Investments matter, but their structure and efficiency matter as well.<sup>15</sup> The investment cycle in sectors

with added value below average impedes economic development and can erode national wealth in the long run. Formula  $I+U>A+E$ , where I stands for investment, U for import, A for savings and E for export, manifests itself in the balance-of-trade deficit. This deficit is always covered by capital influx which in turn increases the debt burden. Standard economic theory recommends restrictive fiscal policy, but increasing taxes is less efficient and more dangerous than curtailing spending. This is especially accurate if financial means are spent on non-tradable goods. Economic policy which implements recommendations like this would decrease aggregate demand. It would therefore face severe resistance and political pressures. The present condition of the Croatian economy is plagued by structural imbalances which are precipitated by a decade-long fiscal expansion.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Using monetary policy to curtail capital influx in developing countries can be quite frustrating. Banks often possess portfolios with short-term loans in order to achieve higher turnovers of already borrowed financial means. This denotes that bankers are frequently responsible for capital misallocation. In the present situation, the HNB can rely on large foreign reserves, but this can rapidly change because short-term loans make up 40 percent of the foreign debt. A situation like this requires prudential measures and controls in order to maintain financial stability. Monetary policy measures are to become less significant on Croatia's way to achieving real convergence towards the EMU (Zbašnik, 2007).

<sup>15</sup> Just like investments can boost economic growth, they can impede it. Excessive investments in infrastructure above 5 percent of GDP can have a negative impact on long-term growth.

<sup>16</sup> Balance Sheet Approach (BSA) can be explained as an analysis of each major economic sector, of its assets and liabilities. The sole purpose of this method is to assess the vulnerability of different sectors to external shocks. The given method analyses a national economy as a system of intertwined sectoral balance sheets. Orthodox macroeconomics relied on aggregate variable analysis and their 'flow' such as fiscal deficit or balance of payments, while the BSA is intended to measure a situation in a given moment (financial sector's assets and liabilities). Detailed balance sheets of major economic sectors are constructed to get an overview of maturity, currency and capital inconsistency and intersectoral connectedness. Croatia was incorporated in the BSA analysis in 2000 and 2005. Cumulative data show significant worsening in Croatia's external net position from 2000 to 2005. Negative external net position of all major Croatian economic sectors rose from 22 to 40 percent of GDP. The



The membership in the EMU offers advantages to Croatian economy as a whole, while it enables it to avoid bad scenarios from the perspective of the risk-affected private non-financial sector. The given sector derives the majority of its revenues in domestic currency, which can be dangerous in the case of liabilities denominated in euros. The currency mismatching problem can generate a whole wave of insolvent companies and make liquidity an even greater problem. So far, Croatia has been capable of fulfilling convergence criteria, but it has to focus on real convergence to reap the benefits pertained to monetary union. The illusion that problems can be solved only by using EU funds needs to disappear. Regional, structural and cohesion policy at the EU level cannot serve as an equivalent to the national strategy of economic development.<sup>17</sup>

---

most critical situation can be seen in the position of the public and private non-financial sectors, while positive external net positions were revealed in the case of HNB (central bank) and the private financial sector. Potential vulnerability of Croatian financial sector arises from its negative position in relation to non-residents. At the same time, it is exposed in the sense of loans to the domestic non-financial sector. BSA showed a high degree of vulnerability of the Croatian economy to any changes in exchange rates in the midst of euroization (Radošević, 2008).

<sup>17</sup> Parallel to fostering cohesion at the EU level, there are gaping regional disparities at the

## Conclusion

The openness criteria refer to the observation that small and open economies fulfill all prerequisites for establishing the fixed exchange rate (wage and price rigidity is predominantly the case of large economic units). Economies entering monetary unions with a diversified economic structure are isolated against external shocks. Fiscal federalism, level of economic integration and similar economic structure make the case for Croatia entering the EMU even stronger. Only an optimal policy mix made out of restrictive monetary and fiscal policy together with development strategy can guarantee economic growth in the long run. This is important in the period prior to accession, as well as after it has been completed. Monetary union is no panacea, but it offers a great deal of benefits in the given circumstances, especially compared to other exchange-rate regimes.

---

national level and *vice versa* (some Italian and German regions converge at the national level while lagging behind the EU average). Empirical data on structural funds and their effectiveness are fragmented. Authors such as Cappelen *et al.* (2003) point out that the cumulative effect of these policies is positive, whereas Boldrin and Canova (2001) fiercely contest views like these. Hallet (2002) insists on a more detailed analysis. Members that have recently joined the EU cannot expect large net transfers because all transfers combined together are capped to max. four percent of GDP.

## REFERENCES

- Backe, P. and Wojcik, C. (2002) 'Unilateral Euroisation: a Suitable Road Toward Joining the Euro Area for Central and Eastern European EU Accession Countries?', *Transition Studies Review*
- Barro, R. and Gordon, D. (1983) 'A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model', *Journal of Political Economy*, 91 (August), pp. 589-610
- Barry, F. and Begg, I. (2003) 'EMU and Cohesion: Introduction', *JCMS* 2003, Vol. 41, No. 5, pp. 781-796
- Beker, E. (2006) *Devizno-kursni aranžmani – od ekstrema do "normale"*, *Panoeconomicus*, 1, pp. 31-49
- Belullo, A., Šonje, V., Vrbanc, I. (2000) *Je li Srednja Europa optimalno valutno područje?*, [www.hnb.hr/publikac/istrazivanja/i-008.htm](http://www.hnb.hr/publikac/istrazivanja/i-008.htm)
- Boldrin M. and Canova F. (2003) 'Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies', *Economic Policy*, Vol. 16, pp. 207-253
- Boone, L. and Maurel, M. (1999) 'An Optimal Currency Area Perspective of the EU Enlargement to the CEECS', *CEPR Discussion Paper Series*, No. 2119
- Capellen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. and Vespagen, B. (2003) 'The Impact of the Regional Support on Growth and Convergence in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No. 4, pp. 621-644
- Featherstone, K., Kazamias, G. M. and Papadimitriou, D. (2000) 'Greece and the Negotiation of Economic and Monetary Union: Preferences, Strategies, and Institutions', *Journal of Modern Greek Studies* – Volume 18, Number 2, pp. 393-414
- Fischer, S. (2001) *Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?*, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/010601a.pdf>
- Frenkel, J. (1999) *No single currency regime is right for all countries or at all times*, <http://www.nber.org/papers/W7338.pdf>
- Gelenčer, G. (2008) *Građevinari bliski vlasti klade se na slabljenje kune ovoga ljeta*, *Lider*, April 25
- Goldfajn, I. and Olivares, G. (2000) *Is Adopting Full Dollarization the Solution? Looking at the Evidence*, Departamento de Economia Puc-Rio, Texto para Discussao, No. 146
- Gomis-Porqueras, P., Serrano, C. i Somuano, A. (1997) *Currency Substitution in Latin America: Lessons from 1990s*, World Bank
- Hallet, M. (2002) *Income Convergence and Regional Policies in Europe: Results and Future Challenges*, <http://www.ersa2002.org>
- Keefer, P. and Stasavage, D. (2003) 'The Limits of Delegation: Veto Players, Central Bank Independence and the Credibility of Monetary Policy', *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 3, pp. 407-423
- Kenen, P. (1969) *The theory of optimum currency areas: An eclectic view*, in: R. A. Mundell and A. K. Swoboda (eds.), *Monetary problems of the international economy*, University of Chicago Press, IL, pp. 41-60
- Mann, C. (1999) *Dollarization as Diet*, Institute for International Economic,

- www.iie.com/publications/papers/mann0499.htm
- Mathiesson, D. J. and Rojas-Suarez, L. (1993) *Liberalization of the Capital Account. Experiences and Issues*, Occasional Paper 103, International Monetary Fund
- McCallum, B. T. (1999) 'Theoretical issues pertaining to monetary unions', NBER Working Paper, No. 7393
- Monetary Policy in Dollarized Economies*, IMF Occasional Paper No. 171, www.imf.org/external/pubs/nft/op/171/index.htm
- Mundell, R. A. (1961) 'A Theory of Optimum Currency Areas', *The American Economic Review*, 51, pp. 509-517
- North, D. and Weingast, B. (1989) 'Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England', *Journal of Economic History*, 49 (December), pp. 803-832
- Novotny, D. (2008) *Država mora odmah zaustaviti nove infrastrukturne projekte*, Lider, May 21
- Obstfeld, M. and Rogoff, K. (1996) *Foundations of international macroeconomics*, MIT Press, pp. xxiii, 804
- Primorac, Ž. (2008) *Promjene moguće samo uza strani pritisak ili masovno nezadovoljstvo*, Lider, July 24
- Radošević, D. (2008) Speech delivered by President's advisor on economic policy at conference "Croatian money market" www.hanfa.hr/uploads/presentation/opatija/OPATIJA2008-Dubravko\_Radosevic.pdf
- Rogoff, K. (1985) 'The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target', *Quarterly Journal of Economics*, 108 (November), pp. 1169-1990
- Stučka, T. (2004) *The Effects of Exchange Rate Change on the Trade Balance of Croatia*, WP/04/65, International Monetary Fund
- Tavlas, G. S. (2003) *The Economics of Exchange-Rate Regimes: A Review Essay*, Blackwell Publishing, pp. 1215-1246
- Tornell, A. and Velasco, A. (1995) 'Fiscal Discipline and Choice of Exchange Rate Regime', *European Economic Review*, No. 39
- Williamson, J. (2000) *Dollarization does not make sense everywhere*, Institute for International Economics, www.iie.com/publications/paper/williamson1000.htm
- www.apiu.hr/
- Zbašnik, D. (2007) *Dva deficita i dug*, www.rifin.com/pdf/Zbasnik.pdf
- "10 mlrd. EUR rezervi jamstvo za povrat 34 mlrd. EUR duga", *Večernji list*, May 17, 2008

## **Euroizacija, monetarna unija i vjerodostojnost monetarne politike**

**SAŽETAK** Procjena tečajnih režima postala je integralna značajka novijih rasprava o reformi međunarodne financijske arhitekture. Konačni je rezultat tog novijeg interesa za tečajne režime to što se znatan dio struke, čini se, preobratio na "hipotezu o iščezavajućem srednjem režimu", jer je zemljama koje su dobro integrirane u svjetska tržišta kapitala ostalo malo prostora za kompromis između fluktuirajućih tečajeva i monetarne unifikacije, ako ga je uopće ostalo. Literatura o optimalnim valutnim područjima naglašava da je politička neovisnost presudna kad se zemlje suočavaju s karakterističnim poremećajima koji se ponavljaju. Premda države članice Europske monetarne unije pokazuju znatnu asimetriju u tempiranju faza poslovnih ciklusa i izloženost egzogenim šokovima, tim bi zemljama bilo bolje kad bi zadržale sposobnost provođenja monetarne i tečajne politike. Kao posljedica toga važno empirijsko pitanje jest je li Europa regija u kojoj prevladavaju šokovi specifični za pojedine zemlje ili ti šokovi na sličan način pogađaju sve te zemlje. Euroizacija je razmjerno rijetka pojava. Ipak, posljednjih godina privlači mnogo pozornosti, što se može dokazati sve većim brojem studija koje obrađuju taj problem te sve većim brojem zemalja koje se kreću u tom smjeru. U ovom se radu razmatraju prednosti i nedostaci euroizacije (dolarizacije), ne samo s teorijskog stajališta nego i na osnovi iskustva drugih dolariziranih zemalja. Nedvojben je zaključak da euroizacija (dolarizacija) nije instrument monetarne politike koji bi se mogao preporučiti Hrvatskoj.

**KLJUČNE RIJEČI** tečajni režim, euroizacija, optimalna valutna područja, monetarna unija, režim BBC, režim FBAR, monetarna politika

# POLAZIŠTE HOBBSOVE ZNANOSTI O POLITICI

**Luka Ribarević**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: prosinac 2008.

**Sažetak** Kao logičko polazište koje strukturira cjelokupno teorijsko polje političke analize Hobbesovo određenje prirodnog stanja ključ je za razumijevanje njegove znanosti o politici. U radu se pokazuje da pojam prirodnog stanja obuhvaća dva bitno različita tipa stanja u kojima nisu jednaki ni ljudi ni nevolje s kojima se suočavaju. U *izvornom* prirodnom stanju sukobi među ljudima proizlaze izravno iz njihove prirode. Na osnovi analize Hobbesova shvaćanja ljudske prirode i kritičkog čitanja tumačenja prirodnog stanja Jean Hampton, u radu se utvrđuje mehanizam kojim razum i strasti prirodno stanje pretvaraju u stanje rata. Međutim usporedo s izvornim supostoji i *povijesno* prirodno stanje, u kojem sukobi proizlaze iz vjerskih nazora i političkih uvjerenja koje ljudi imaju kao vjerska i politička bića, kao bića jezika i savjesti. Za sukobe u povijesnom prirodnom stanju od odlučujuće je važnosti utjecaj koji jezik kao diskurzivni kontekst ima na ljudsko djelovanje. Budući da se ratno stanje napaja i čovjekovom prirodom i njegovom poviješću, pokušaj prevladavanja prirodnog stanja mora ih napustiti: država je nužno artificijelan i ahistorički projekt, utemeljen na znanosti o politici kao novom političkom jeziku primjerenom čovjekovu samoodržanju.\*

**Ključne riječi** Thomas Hobbes, Jean Hampton, *Levijatan*, prirodno stanje, država

Osnovna poteškoća u pristupu i tumačenju glavnih pojmova Hobbesova političkog mišljenja očituje se u tome što nema izravnog i jednoznačnog pristupa Hobbesu niti mjerodavnog interpretativnog okvira koji bi se mogao u cijelosti preuzeti. Usprkos svom bogatstvu referentne sekundarne literature –

ili možda zahvaljujući njemu – nameće se zaključak: teorijski problem razumijevanja i tumačenja tih pojmova, njihova epistemologijskog statusa i sadržajnog određenja, upravo je *rekonstrukcijska* zadaća *preciziranja polazišta, strukture i načina izlaganja u Levijatanu*, Hobbesovu kapitalnom teorijskom djelu.

\* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta “Država, društvo i političko-ekonomski razvoj” provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

U sekundarnoj literaturi postoje, dakako, manje ili više obrazložena i uvjerljiva upozorenja na nužnost preispitivanja naoko besprijekorne logičke konstrukcije polazišta i strukture izlaganja *Levijatana*<sup>1</sup>. Pri podrobnom se istraživanju logike izlaganja u *Levijatanu*, sustavno uspoređenim s prvim dvjema verzijama izlaganja (u *Elements of Law* i *De Cive*), pokazuje ne samo opravdanost tih i takvih upozorenja nego i upitnost i polisemičnost Hobbesova određenja ključnih političkih pojmova. Počevši od odlučujućeg pojma, koji je logičko polazište cijelog izlaganja, pojma "prirodno stanje".

Budući da je polazištem uvjetovana logika cjeline djela, a samim tim i određenje pojedinih momenata te cjeline, upravo je polazište primjeren ključ za razumijevanje i sustava i njegovih sastavnica. Svaki pokušaj razumijevanja Hobbesove znanosti o politici stoga pretpostavlja preciziranje statusa i određenja polazišta koje strukturira cjelokupno teorijsko polje političke analize.

Metoda na kojoj počiva Hobbesov filozofijski sustav, pa tako i njegova znanost o politici, jest analitičko-sintetička, poznata i kao rezolutivno-kompozitivna

metoda (DCo, 1.1<sup>2</sup>; v. Watkins, 1965: 47-81). Temeljna je pretpostavka te metode da se izvjesno znanje može postići tako da se predmet spoznaje, u mislima ili stvarno, rastavi na jednostavne sastavne elemente i zatim ponovno sastavi. Analitička komponenta metode sastoji se u zaključivanju od pretpostavljene konstrukcije stvari prema njezinu tvornom uzroku, odnosno od učinka prema njegovu mogućem uzroku. Sintetička komponenta sastoji se u dedukciji od, prethodno provedenom analizom zado-bivenih, prvih uzroka konstrukcije do same stvari koja je konstruirana, odnosno u utvrđivanju učinaka danih uzroka. Budući da Hobbes smatra da redosljed

<sup>1</sup> Navest ću samo dva primjera. Michel Villey s mnogo argumenata oporo upozorava da je Hobbesov *Levijatan* "više potraga za sustavom negoli strog sustav" (Villey, 2006: 580), pun oklijevanja i proturječja. David P. Gauthier pak u *The Logic of Leviathan* (1969) dokazuje kako je Hobbesova politička teorija promašaj utoliko ukoliko neograničeni individualizam, kao polazište izlaganja, onemogućuje konstituciju bilo kakvog političkog poretka (Gauthier, 1969: 167-170). Gauthier nastoji pokazati kako je moguće provesti diferencijaciju unutar Hobbesova sustava, zahvaljujući kojoj je moguće prepoznati i sačuvati njezinu formalnu jezgru.

<sup>2</sup> Navodi iz Hobbesovih djela izlažu se na ovaj način: slovna oznaka označuje naslov knjige, broj ispred točke poglavlje, a broj iza nje odlomak unutar poglavlja (primjerice, L, 16.1 označuje navod iz prvog odlomka šesnaestog poglavlja *Levijatana*). U radu se citiraju navodi iz četiri Hobbesova djela: *The Elements of law* (EL), *De Cive* (DCi), *Levijatan* (L), *De Corpore* (DCo). Iako je *Levijatan* jedini rad u kojem Hobbes nije proveo razdiobu, ne samo na poglavlja već i na odlomke unutar njega, u radu ću navoditi i broj odlomka radi lakšeg snalaženja u tekstu. Prijevod citata iz standardnog Macphersonova izdanja *Levijatana*: Hobbes, T. (1985) *Leviathan*. London: Penguin Books slijedi, ondje gdje je to moguće, hrvatsko izdanje: Hobbes, T. (2004) *Levijatan ili građa, oblik i moć crkvene i građanske države*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk. Citati iz *The Elements of law* prevedeni su prema izdanju: Hobbes, T. (1999) *Human Nature and De Corpore Politico*. Oxford/New York: Oxford University Press. U to izdanje uvršteni su i prijevodi triju poglavlja iz *De Corpore* (I, VI, XXV). Citati iz *De Cive* prevedeni su prema engleskom prijevodu u izdanju koje su priredili Richard Tuck i Michael Silverthorne: Hobbes, T. (1998) *On the Citizen*. Cambridge: Cambridge University Press.

počavanja ostvarene spoznaje treba biti obrnut od redoslijeda otkrića, sva njegova djela kreću od prvih principa, koji su, zapravo, spoznati posljednji, iz kojih se zatim izvodi racionalna rekonstrukcija onoga što je analizi podvrgnuto. Stoga u *Levijatanu* pred sobom nemamo analitičku fazu argumentacije, a samim time polazište izlaganja ostaje neprozirno.

Uobičajeno shvaćanje strukture izlaganja u *Levijatanu* podrazumijeva tri logička momenta: prirodno stanje, društveni sporazum i građansko stanje. Međutim ta, naoko samorazumljiva, tvrdnja ne odgovara u potpunosti tekstu *Levijatana*. Naime ustaljeno poimanje prirodnog stanja kao polazišta za sintezu države problematično je jer *Levijatan* ne započinje raspravom o prirodnom stanju, već o čovjekovoj prirodi. Hobbesova znanost o politici ne polazi od čovjeka u prirodnom stanju kao osnovnog elementa dobivenog dekompozicijom države, već od uvida u temeljne mehanizme čovjekove prirode zadobivenih metodom introspekcije. Dakle predmet analize nije samo država, već i njezina građa – čovjek. Budući da na osnovi tih uvida Hobbes prirodno stanje prikazuje kao ratno stanje, ključno je pitanje koji je lik čovjeka podvrgnut analizi.

To pitanje bilo bi suvišno kada bi Hobbesova znanost o politici, u skladu s njegovom idejom velike filozofijske trilogije koja obuhvaća znanost o tijelima, čovjeku i građaninu, bila konzekventno izvedena iz znanosti o čovjeku utemeljenoj na prirodnoj filozofiji. Hobbes naime na različitim mjestima (DCi, predgovor; L, predgovor; DCo, 6.7) navodi da se spoznaja o čovjekovoj prirodi može, umjesto navedenim dužim putem, zadobiti i pomoću metode introspekcije, koja svakom čovjeku otkriva temeljna načela njegove konstitucije. Budući da Hobbes

tvrdi kako se do istih zaključaka može doći i sintezom principa prve filozofije i metodom introspekcije, može se pretpostaviti da se lik čovjeka kojeg sintetizira prirodna filozofija i lik čovjeka koji se samopromatrajući podvrgava analizi poklapaju. Drugim riječima, da je dedukcija države iz slike čovjeka kao mehanizma u kretanju izvedena imanentno, kao nepovijesna logička konstrukcija. No to je *pretpostavka* koju valja istražiti analizom strukture izlaganja u *Levijatanu*.

Naime iz teksta *Levijatana* može se utvrditi da konfliktna narav prirodnog stanja ne proizlazi samo, ni prvenstveno, iz prethodno razmotrene prirode čovjeka, nego i iz vjerskih nazora i političkih uvjerenja čovjeka kao *bića jezika i savjesti* koji pokreću građanske ratove Hobbesova vremena.

## I.

Hobbesovo određenje čovjekove prirode važno je za razumijevanje naravi prirodnog stanja iz barem dvaju razloga. Prvo, ono otkriva motivacijsku strukturu ljudskog djelovanja. S obzirom na to da su to čimbenici kojima je uvjetovano ljudsko djelovanje, uzroke sukoba u prirodnom stanju treba tražiti u strastima i razumu. Drugo, ono pokazuje koje su mogućnosti i modaliteti utjecaja jezika kao konteksta na djelovanje koje se u njemu odvija. Stoga je, prije suočavanja s Hobbesovim poimanjem prirodnog stanja, potrebno razmotriti njegovo shvaćanje čovjekove prirode.

Hobbes čovjeka definira kao osjetilno biće. Čitav čovjekov mentalni život, a time i njegovo cjelokupno voljno djelovanje, svoje ishodište imaju u osjetima, jer “ne postoji koncepcija u čovjekovu duhu koja isprva, u cjelini ili dijelovima, nije bila začeta u organima osjeta” (L,

1.2). Ono što međutim omogućuje razvoj potencijala čovjekova duha i konstituciju specifično ljudske sfere postojanja jest jezik. Sastavljen od "imena, naziva i njihovih veza" (L, 4.1), jezik omogućuje pretvaranje misaonog diskursa u jezični, slijed misli u slijed riječi. S odlučujućim posljedicama za civilizacijski napredak čovječanstva. S jedne strane, označavanje stvari nazivima čovjeku omogućuje bilježenje vlastitih misli i prisjećanje na njih, pa tako čini osnovu znanosti. S druge, jezik omogućuje komunikaciju, prenošenje vlastitih misli, strasti, znanja i volje drugima, i time čini osnovu političkog života (L, 4.3).

S pojavom jezika mijenja se i priroda mišljenja samog. Imenovanje stvari omogućuje nadilaženje partikularnosti pojedinačnog iskustva, jer su, u skladu s Hobbesovim nominalizmom, imena, za razliku od stvari koje imenuju, opća. S nastankom jezika otvara se mogućnost da se razumom utvrđene uzročne veze u nekom pojedinačnom slučaju zabilježe kao opće pravilo (L, 4.9). Razvijena upotreba razuma u toj je mjeri uvjetovana njegovim odnosom spram riječi da se može reći kako "*ratio* sada nije ništa drugo do *oratio*" (EL, 5.14).

Povezivanjem naziva nastaje tvrdnja čija je istinitost funkcija logičke ispravnosti odnosa uspostavljenih među nazivima; "istina se sastoji u pravilnom slaganju imena u našim tvrdnjama" (L, 4.12). Veze između naziva uspostavlja razum, koji "nije ništa drugo do računanje (to jest zbrajanje i oduzimanje) posljedica općih imena o kojima postoji slaganje radi obilježavanja i označavanja naših misli" (L, 5.2). Razum ne čini dio ljudske prirode na jednak način kao što to čine osjeti. Razum je potencija koja se aktualizira u mediju jezika, ne samo iskustvom već prije svega nje-

govom ispravnom upotrebom (L, 5.17). Ona se sastoji u primjerenom imenovanju stvari i postupnom logičkom napredovanju od tako utvrđenih definicija njihovim povezivanjem u silogizme. Ostvarenje svrhe rasuđivanja, a to je otkrivanje posljedica polazeći od prvih definicija (L, 5.4), stoga pretpostavlja jednoznačno utvrđivanje smisla pojmova koji se u zaključivanju rabe te prikladnu metodu zaključivanja. Uloga jezika, u smislu prikladnog imenovanja stvari, od odlučujuće je važnosti za napredovanje u rasuđivanju. Naime ukoliko su pojmovi neadekvatno definirani, ono vodi k apсурdnim zaključcima koje iskustvo nužno opovrgava. Ako jezik omogućuje čovjeku uzdizanje iz nesigurnosti zaključivanja na temelju iskustva do općeg i nužnog znanja, on je ujedno i zamka zbog koje je čovjek u stanju pasti ispod razine prirodne razboritosti.

Rasprava o duhovnoj komponenti ljudske prirode završava objašnjenjem čovjekova voljnog kretanja. Njegov nastanak Hobbes tumači terminima mehanike. Osjeti izazivaju želje ili odbojnosti koje, kao različito usmjerena početna kretanja, pokreću čovjeka. Kombinacijama tih jednostavnih oblika strasti moguće je izvesti cjelokupan spektar složenih ljudskih strasti.

Hobbes smatra da je čovjekovo voljno kretanje determinirano njegovom težnjom da se održi na životu. On savim jednoznačno odbacuje ideju da bi čovjek mogao spoznati apsolutno dobro, "ni ikakvo opće pravilo dobra i zla izvedeno iz prirode samih predmeta" (L, 6.7), koje bi jamčilo normativnu osnovu njegovu djelovanju. Svaki čovjek naziva dobrim naprosto ono što je predmet njegove želje, a zlim ono što je predmet njegove odbojnosti. To je izravna posljedica Hobbesove *metafizičke odluke* (Zar-



ka, 1999) kojom je čovjeku zatvoren pristup ontološkoj razini spoznaje. Ljudska spoznaja zatvorena je u subjektivnosti vlastite percepcije; sve predodžbe koje čovjek ima o vanjskom svijetu nastaju na temelju osjetilne percepcije, za koju se nikada ne može sa sigurnošću utvrditi na koji način taj svijet predstavlja.

Voljnom kretanju kojim se čovjek usmjerava prema predmetu svoje želje prethodi odlučivanje: u duhu se izmjenjuju različite strasti u pogledu djelovanja, čije dobre i loše posljedice čovjek razmatra. Voljom Hobbes naziva onu posljednju strast u tom slijedu želja i odbojnosti koja određuje djelovanje što slijedi neposredno nakon nje (L, 6.53). Zbog nužnosti koja izvire iz njegove prirode svaki je čovjek u voljnom djelovanju usmjeren k onome što smatra dobrim za sebe.

Koja je uloga razuma u procesu odlučivanja? Hobbes ne sumnja u moć strasti da nadvladaju razum i u potpunosti ovladaju čovjekovim djelovanjem. Međutim on istovremeno ne isključuje ni mogućnost prožimanja volje razumom<sup>3</sup>. Moć razuma da oblikuje volju proizlazi iz njegove sposobnosti da izaziva strasti koje sudjeluju u procesu odlučivanja. Naime strasti koje se izmjenjuju u procesu odlučivanja proizlaze iz procjene dobrih i loših posljedica koje će neko djelovanje izazvati. A te posljedice čovjek predviđa pomoću razuma, zahvaljujući kojem je u stanju doći do znanosti, znanja općeg i nužnog karaktera<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Određenjem ludila kao strasti bez vodstva (L, 8.23) Hobbes implicira mogućnost ovladavanja strastima. Štoviše, iz takve definicije ludila proizlazi da je *normalno* djelovanje ono koje pokreće volja upravljana razumom.

<sup>4</sup> No Hobbes ne smatra da je znanost ta prema kojoj se ljudsko djelovanje upravlja. U *Ele-*

Međutim oslanjanje na sposobnost logičkog rasuđivanja pomoću jezika čovjeku stvara i nove nevolje. Ne samo zbog mogućnosti pogreške u izvođenju dugog niza uzroka i posljedica, o razumijevanju kojeg ovisi oblikovanje volje, već prije svega zbog pogrešnih definicija od kojih se u izvođenju polazi i koje se u rasuđivanju rabe<sup>5</sup>. Jezik i metoda odlučujući su čimbenici o kojima ovisi proces odlučivanja, a time i ljudsko djelovanje. Upravo zbog toga čovjek nije svediv

---

*ments of Law* on piše o odlučivanju: "razmatranje koristi i štete, odnosno nagrade i kazne uzrok je naših poriva i strahova, a stoga i naših volja... naše volje slijede naša mnijenja [*opinions*] kao što naša djelovanja slijede naše volje" (EL, 12.6). Mnijenje, a ne znanost oblikuje volju. Za razliku od znanosti mnijenje ne počiva na razumijevanju istine koju neka tvrdnja sadrži, a koje slijedi iz pravilne upotrebe metode kojom se u spoznaji napreduje, već na povjerenju prema onome čija to tvrdnja jest (EL, 6.4-7). U *Levijatanu* Hobbes određuje mnijenje kao onu vrstu diskursa koja ili ne počiva na definicijama ili definicije pogrešno spaja u silogizme (L, 7.4).

<sup>5</sup> Razmatrajući odnos između razuma i jezika, Richard Tuck upozorava da jezik u Hobbesovoj moralnoj teoriji ima dvoznačnu ulogu. S jedne strane, na jeziku počiva cjelokupan moralni život čovjeka, a s druge, on je izvor društvenih problema. "Čovjekove neposredne reakcije na svoju okolinu bile su (za razliku od reakcija životinja) neprekidno posredovane interpretativnim okvirom ustanovljenim na jeziku koji bi mogao biti radikalno zavodljiv, i to je moguće kvarenje prodrlo u srce čovjekova djelovanja, jer su (za Hobbesa) ljudske strasti imale bitno kognitivnu sastavnicu." Dodatan problem za društvenu komunikaciju leži i u "intuitivnom, ali lažnom realizmu" kojim čovjek tumači svoje osjete, pridajući karakter neovisne egzistencije predodžbama čije postojanje nije odvojivo od njegova duhovnog života (Tuck, 1996: 183).

na mehanizam čije djelovanje ovisi isključivo o međudjelovanju strasti. Ono je bitno određeno njegovim razumijevanjem diskurzivnog konteksta u kojem djeluje.

Prijelaz na razmatranje čovjeka u društvenom kontekstu Hobbes izvodi tek u desetom poglavlju *Levijatana*, čiji je središnji problem pojam moći (L, 10.1). Ona je određena kao sredstvo za postizanje onoga što čovjek smatra dobrim za sebe. Svaki čovjek teži nekoj količini moći zato što je ona preduvjet ostvarenja bilo kojeg cilja, uključujući onaj temeljni – samoodržanje<sup>6</sup>. Hobbesova definicija prirodne moći kao *prednosti* koju čovjek svojim izuzetnim sposobnostima

<sup>6</sup> Ono u čemu se ljudi pritom razlikuju jest način na koji ostvaruju svoje želje, a koji ovisi i o raznolikosti strasti koje pokreću različite ljude i o razlikama u znanju ili mnijenju koje ljudi imaju o uzrocima željenih učinaka. Pritom je važno naglasiti ulogu obrazovanja u Hobbesovoj znanosti o politici. Naime kao što su elementarne strasti, porivi i odbojnosti, dijelom urođeni, a većinom su rezultat iskustva (L, 6.4), tako je i raznolikost složenih strasti koje pokreću čovjeka moguće objasniti razlikama u tjelesnoj konstituciji čovjeka i u njegovu obrazovanju (L, 8.14). Obrazovanje utječe i na same strasti i na način njihova zadovoljenja. Daleko od toga da bi čovjeka odredio kao jedva ukrotiv nagonski mehanizam, Hobbes snažno naglašava kognitivnu komponentnu ljudskog djelovanja, koja je u velikoj mjeri otvorena vanjskom utjecaju. U tome je istovremeno i uvjet mogućnosti uspjeha Hobbesova filozofijskog projekta i njegova glavna zapreka. Kada bi duh onih kojima se filozof obraća bio netaknut, tada bi ljudi bili "gotovo podjednako skloni prihvatiti što god bi im se uručilo ispravnom metodom i ispravnim zaključivanjem" (EL, 10.8). No čovjekov duh jednako je otvoren i znanosti i predrasudama koje onemogućuju primjerenu procjenu vlastitog znanja.

ostvaruje nad drugim ljudima otkriva da se ne radi o moći izoliranog pojedinca. Čovjek kojeg Hobbes sada razmatra svoj opstanak ne osigurava prvenstveno nasuprot prirodi, već prije svega u odnosu spram drugih ljudi (i nasuprot njima) koji ga okružuju. Hobbesova definicija prirodne moći temelji se na uvidu u dinamiku *društvenog* života<sup>7</sup>.

Moć nije samo sredstvo zadovoljenja strasti, ona je istovremeno i njihov predmet. Naime želja za moći ne mora prestati zajedno sa zadovoljenjem neke

<sup>7</sup> S obzirom na to da je moć društvena kategorija, njezino je djelovanje bitno određeno percepcijom koju o njoj imaju i oni koji moć upotrebljavaju, ali prvenstveno oni na koje se moć primjenjuje. Moć se otkriva u djelovanjima koja iz nje proizlaze, a koja se raspoznaju kao uobičajeni znakovi moći. Moć može djelovati jedino kroz znakove; skrivena moć ne proizvodi nikakve učinke. Znak pritom nije identičan onome što označuje, on istovremeno otkriva i skriva označeno (usp. Zarka, 1999: 298-299, "Označeno djeluje samo preko označitelja koji mu omogućuje da se umnožava i raste. Znak, daleko od toga da je uvijek primjeren onome što označuje, skriva i otkriva. A skriva drugačiju stvar od one koju pokazuje: skriva tjeskobu pred smrću i pokazuje zamišljeni suvišak moći."). Odnosi moći stoga su, prije svega, odnosi privida kojima se drugoga nastoji navesti da prizna postojanje viška moći u odnosu na moć za koju vjeruje da je sam posjeduje. Budući da djelotvornost moći ovisi o njegovu uvjerenju, stajalište drugoga je, u posve određenom smislu, privilegirano. O njemu ovisi i sama vrijednost čovjeka, ona je, "kao i kod svih drugih stvari, njegova cijena, a to znači koliko bi se dalo za upotrebu njegove moći, i stoga ona nije apsolutna, već je stvar koja ovisi o potrebi i sudu drugoga" (L, 10.16). Dakle vrijednost čovjeka relativna je kategorija, rezultanta usporedbe promjenjivih kvantuma moći za koje se pretpostavlja da ih različiti ljudi posjeduju.

strasti, nego ona i sama može biti neutaživa strast. Nепrestan rast moći, objašnjava Hobbes, čovjeku je potreban jer on ne želi samo ono što već ima, već i osiguranje da će i u budućnosti uživati ono što bude želio. A kao biće razuma, koje je u stanju stvarati koncepcije o budućnosti, čovjek, na osnovi vlastitog iskustva, strepi pred tom budućnošću. Hobbes zaključuje: “Stoga, kao opću sklonost čitavog čovječanstva, na prvo mjesto stavljam vječnu i nesmirivu želju za jednom moći nakon druge koja prestaje samo u smrti” (L, 11.2)<sup>8</sup>.

## II.

Rasprava o prirodnom stanju<sup>9</sup> nalazi se u trinaestom poglavlju *Levijatana*. Kao što je poznato, riječ je o misaonom

<sup>8</sup> Poblizje razmatranje tog notornog zaključka pokazuje kako se zapravo radi o tvrdnji kojom Hobbes anticipira zaključke rasprave o prirodnom stanju. Između koncepcije čovjeka kao mehanizma pokretanog strastima koji treba neku količinu moći da bi se održao u kretanju i čovjeka kao bića koje neutaživo žudi za moći zjapi jaz koji se ne može premostiti na osnovi dosadašnjeg argumentacijskog slijeda. U *Elements of Law* Hobbes nudi pojašnjenje: “budući da se moć jednog čovjeka opire učincima moći drugoga i sprečava ih, moć nije ništa drugo do suvišak moći jednoga nad moći drugoga” (EL, 8.4). Međutim time se objašnjenje čovjekove neprestane težnje k moći samo pomiče jedan korak unazad, jer Hobbes samo postulira suprotstavljenost ljudskih moći.

<sup>9</sup> Termin prirodno stanje, *state of nature*, nalazimo samo u *De Cive*. U *Elements of law* u naslovu XIV. poglavlja Hobbes upotrebljava sličan izraz *Of the estate and right of nature*. U *Levijatanu* međutim naslov XIII. poglavlja, posvećenog prirodnom stanju, glasi *Of the NATURALL CONDITION of Mankind, as concerning their Felicity, and Misery*.

eksperimentu koji Hobbes poduzima kako bi utvrdio narav odnosa koji među ljudima postoje prije uspostave političkog tijela. O naravi tih odnosa izravno ovisi određenje društvenog sporazuma i građanskog stanja, dvaju logičkih momenata koji slijede.

Ishodište konstrukcije prirodnog stanja u *Levijatanu* prethodno je izvedena teorija motivacije, utemeljena na principima koji su čovjeku dostupni introspekcijom. Nevolja prirodnog stanja ne može se objasniti, a stoga ni razriješiti, jednostavnim suprotstavljanjem razuma i strasti, dvaju čimbenika koji, posredno ili neposredno, određuju čovjekovu volju. Hobbes naime pokazuje da su u prirodnom stanju sva ljudska djelovanja, neovisno o tome imaju li uzrok u razumu ili strastima, odgovorna za sukobe koji ga čine nepodnošljivim. Projekt prevladavanja prirodnog stanja stoga se ne može neposredno osloniti ni na razum ni na strasti. Istovremeno, budući da je ljudska priroda nužno ishodište znanosti o politici, razum i strasti moraju biti i osnova izlaska iz prirodnog stanja. Kada bi čovjekova priroda jednoznačno i potpuno bila suprotstavljena političkom životu, tada bi projekt znanosti o politici bio neostvariv.

U čovjekovoj prirodi Hobbes nalazi tri uzroka sukoba koji obilježavaju prirodno stanje: natjecanje, nepovjerenje i slavu. Sukobi motivirani tim uzrocima u načelu bi se mogli završiti pobjedom najmoćnijeg među ljudima kada bi njihovi odnosi bili odnosi prirodne nejednakosti. Hobbes međutim na samom početku rasprave o prirodnom stanju uvodi postulat o prirodnoj jednakosti ljudi. On se temelji na priznanju uvijek prisutne granične mogućnosti svakog čovjeka da oduzme život drugome. Prirodne razlike u sposobnostima tijela i duha, a samim

time i razlike u instrumentalnim moćima koje su iz tih sposobnosti izvedene, ne mogu poništiti krajnju ranjivost ljudskog života i stoga ne mogu biti nikakvo jamstvo individualne sigurnosti.

Složenu Hobbesovu argumentaciju o uzrocima sukoba u prirodnom stanju pokušat ću rasvijetliti kritičkim čitanjem jednog od najznačajnijih suvremenih tumačenja konfliktne naravi prirodnog stanja, onog Jean Hampton<sup>10</sup>.

Na temelju analize argumentacije u *Levijatanu*, Hampton dolazi do zaključka da je Hobbesova "geometrijska dedukcija apsolutne suverenosti pogrešna". Budući da je tekst *Levijatana* "konfuzan", Hobbesa nije dovoljno čitati, nego je potrebno i filozofirati s njime kako bi se izgradila neka koherentnija *hobsovska* politička teorija (Hampton, 1986: 69). Jedan od razloga za takvu ocjenu leži u Hobbesovu određenju prirodnog stanja, za koje Hampton drži da sadrži dva različita, međusobno inkonzistentna i problematična, tumačenja uzroka sukoba u prirodnom stanju. Tim se tumačenjima sukobi, zapravo, više opisuju nego što se objašnjavaju (Hampton, 1986: 58).

Prema prvom tumačenju (*the rationality account*), za sukobe u prirodnom stanju odgovoran je razum. Osnovna je pretpostavka tog tumačenja da je želja za samoodržanjem dominantna strast koja pokreće čovjeka, služeći se pritom razumom kao instrumentom ostvarenja svojih svrha. Budući da ljudi u prirodnom stanju ista dobra smatraju nužnima za svoje samoodržanje, razum im nalaže da

<sup>10</sup> Sadržano u drugom i trećem poglavlju knjige *Hobbes and the Social Contract Tradition* (Hampton, 1986: 58-96). Ranija, sažeta verzija ove interpretacije izložena je u članku *Hobbes's State of War* (Hampton, 1985).

stupe u suparnički odnos. Takvo suparništvo u racionalnim pojedincima pobuđuje nepovjerenje, koje ih pak navodi da se, iz straha od očekivanih napada drugih ljudi, upuste u anticipativno nasilje ne bi li sačuvali ono što su stekli i ojačali svoje pozicije u budućnosti. Uvođenje slave kao dodatnog motiva sukobljavanja razinu nasilja može povisiti, ali je sa stajališta logike argumentacije zapravo suvišno. Stoga, zaključuje Hampton, Hobbes je preko *razumom* inducirano suparništva i nepovjerenja uspio pokazati da je prirodno stanje stanje totalnog rata. Hampton vjeruje da se takvo poimanje odnosa među ljudima u prirodnom stanju primjereno može prikazati pomoću modela igre zatvorenikove dileme<sup>11</sup>.

Oslanjajući se na različita mjesta u *Levijatanu*, a posebice na odgovor ludi u XV. poglavlju, Hampton nastoji pokazati da je Hobbes, usporedo s prvim tumačenjem, razvio i drugo, s njim nespojivo, objašnjenje sukoba u prirodnom stanju (*the passions account*), prema kojemu su strasti, a ne razum, pokretači tih sukoba. U skladu s njim, u prirodnom stanju

<sup>11</sup> U tome modelu teorije igara preferencije igrača koji biraju između suradnje/nenapadanja i nesuradnje/napada poredane su ovako: svakom od igrača najprivlačnija je ona situacija u kojoj samo on napada jer na taj način ovladava drugim igračem i/ili njegovim dobrima. I obratno, najlošija je ona situacija u kojoj je on taj koji je izložen jednostranom napadu. Između tih krajnjih opcija nalaze se obostrano suzdržavanje od napada (nitko ne ostvaruje ni dobit ni štetu) i obostrani napad (obje strane trpe štetu, ali manju nego u najlošijoj situaciji). Iz toga slijedi da je dominantna strategija svakog od igrača nesuradnja/napad: neovisno o potezu koji će povući suprotna strana za svakog je igrača racionalno ne surađivati/napasti.

suradnja je moguća i razum upućuje na nju. Model teorije igara, za koji Hampton smatra da odgovara ovom drugom tumačenju, jest igra pouzdanja<sup>12</sup>.

Međutim uzajamna suradnja ipak se ne ostvaruje zato što je ili osujećena iracionalnim djelovanjem igrača ili pak racionalnim strahom da bi suprotna strana mogla djelovati sukladno svojim strastima, a ne razumu. Stoga je rezultat ponovno ratno stanje.

Problematičnost tih dvaju tumačenja Hampton ne prepoznaje samo u njihovoj očiglednoj međusobnoj isključivosti, nego i, što je važnije, u njihovoj disfunkcionalnosti kao elemenata argumentacije u *Levijatanu*. Naime oba tumačenja ili dovode u pitanje ranije izložene uvide o ljudskoj prirodi ili onemogućuju izvođenje zaključka o nužnosti uspostave države.

U slučaju tumačenja sukoba iz strasti javlja se ova dvojba. Ako se prihvati temeljna Hobbesova psihologijska premissa o strasti za samoodržanjem kao dominantnoj strasti, tada razina konflikta u prirodnom stanju neće odgovarati sveopćem ratu svakog protiv svih. S obzirom na to da će u tom slučaju snaga svih strasti suprotstavljenih razumu biti relativno mala, suradnja, koju u prirodnom stanju nalaže razum u službi želje za samoodržanjem, bit će veoma rasprostranjena. A tada ljudima prirodnog stanja

neće biti potreban apsolutan suveren, "radikalno političko rješenje za nered" (Hampton, 1986: 72).

Stoga je u obrani teze o prirodnom stanju kao ratnom stanju potrebno, protivno psihologijskim pretpostavkama argumentacije, pretpostaviti snažne i sveprisutne strasti, koje često onemogućuju suradnju među ljudima u prirodnom stanju. No tada je posve nejasno kako bi takva, gotovo u potpunosti iracionalna, bića bila u stanju sklopiti društveni sporazum i napustiti prirodno stanje. Dakle, zaključuje Hampton, tumačenje sukoba iz strasti vodi ili premaloj ili previsokoj razini konflikta u prirodnom stanju i zato ne može biti prihvaćeno kao valjan element Hobbesove argumentacije u *Levijatanu*.

Međutim i objašnjenje sukoba iz razuma također je protivno Hobbesovim psihologijskim premisama. Naime ako se susreti ljudi u prirodnom stanju ne tumače kao jednostruke igre zatvorenikove dileme, već kao ponavljane superigre, tada je za njih, ukoliko je samoodržanje ona strast koja pokreće čovjeka, racionalno surađivati.

Čak ako se i dopusti da razum uvijek nalaže nesuradnju, problem nije riješen. U tom bi slučaju sukobi među ljudima bili tako duboko ukorijenjeni da ne bi postojala mogućnost napuštanja prirodnog stanja sklapanjem društvenog sporazuma.

Na osnovi provedene analize Hampton zaključuje: Hobbesove premise upućuju na prihvaćanje objašnjenja iz strasti, a njegovi zaključci na prihvaćanje objašnjenja iz razuma (Hampton, 1985: 52). Budući da su ta dva tumačenja međusobno isključiva, a zasebno nedovoljna, Hampton odlučuje konstruirati hobbesko rješenje koje će biti konzistentno i s

<sup>12</sup> Od igre zatvorenikove dileme ona se razlikuje po izmjeni redoslijeda igračkih preferencija ishoda igre: obje strane više vrednuju uzajamno sporazumijevanje nego jednostranu nesuradnju. Takav redoslijed doima se plauzibilnim ukoliko se u obzir uzme da su ljudi u prirodnom stanju racionalna bića svjesna da dugoročna suradnja donosi veću korist od dobiti koju je moguće ostvariti jednokratnom nesuradnjom.

premisama i sa zaključcima argumentacije<sup>13</sup>.

Pažljivo prateći Hobbesovu argumentaciju, Hampton je precizno utvrdila dva različita izvora sukoba u ljudskoj

<sup>13</sup> Riječ je o objašnjenju iz kratkovidnosti (*the shortsightedness account*). Hampton polazi od teze da je suradnja, iako neracionalan izbor u jednokratnim igrama zatvorenikove dileme, racionalna opcija u većini igara koje se odvijaju u prirodnom stanju jer su to najvećim dijelom superigre zatvorenikove dileme koje nisu igre visokog rizika. Unatoč tome što je u takvim igrama u svačijem dugoročnom interesu suradnja, do nje ipak ne dolazi zato što su ljudi skloni pogrešno procijeniti karakter igre i superigru protumačiti kao jednokratnu igru. Hampton vidi dva osnovna razloga koja takvu pogrešku čine uobičajenom među ljudima u prirodnom stanju. Prvo, repetitivni karakter superigre zatvorenikove dileme ne mora biti očit intelektualno manje nadarenim ljudima. Drugo, ako su i svjesni mogućnosti ponavljanja igre, ona im se čini zanemarivom jer je u prirodnom stanju pojedinac razriješen svih društvenih veza.

Pritom Hobbesov politički zaključak ne zahtijeva da kratkovidnost bude karakteristika svih ljudi u prirodnom stanju. Prirodno stanje bit će stanje (gotovo) totalnog rata ako je kratkovidnost rasprostranjena toliko koliko je potrebno da i onaj čovjek koji je svjestan dugoročnih prednosti suradnje odustane od kooperacije zbog sumnje da je njegov partner kratkovidan, ili pak da takvim smatra njega samoga. Želja za slavom kao dodatan motiv sukoba među ljudima u prirodnom stanju samo pridonosi sklonosti nesuradnji koju kratkovidnost izaziva.

Hampton vjeruje da je takvim objašnjenjem sukoba u prirodnom stanju eksplicirala ono što je Hobbes, na manje precizan način, nastojao izložiti u *Levijatanu* i *De Cive*. Ono je usklađeno i s Hobbesovim psihologijskim premisama o prevlasti strasti za samoodržanjem i s njegovim političkim zaključkom o nužnosti uspostave apsolutizma.

prirodi: razum i strasti. No zbog pretjerane sklonosti apstrahiranju od stvarnog sadržaja sukoba i striktnim dihotomnim razlikovanjima, zaključci J. Hampton uspijevaju tek djelomično rasvijetliti Hobbesovo poimanje prirodnog stanja.

Kada govori o sukobima motiviranim razumom, Hampton ne uzima u obzir specifičnu narav sukoba o kojem je u prirodnom stanju riječ. Radi se o sukobima izazvanim nemogućnošću istovremenog uživanja onih stvari koje različiti ljudi smatraju dobrom. Hobbesovo pojašnjenje da je cilj sukobljenih strana "uglavnom njihovo vlastito očuvanje, a ponekad samo zabava" (L, 13.3) jasno ukazuje na to da je riječ, prije svega, o svojevrsnom *ekonomskom* sukobu oko onih stvari za koje se vjeruje da su potrebne za samoodržanje<sup>14</sup>. Takvi sukobi,

<sup>14</sup> Na problem ekonomskog sukoba metodički se usredotočuje Macphersonovo tumačenje Hobbesova shvaćanja prirodnog stanja (Macpherson, 1981: 7-58, 1985: 30-60). Macpherson smatra da je Hobbes, prije nego što je dao opis prirodnog stanja, imao dovršen model društva kojem odgovara njegova analiza moći, vrednovanja, uvažavanja, komutativne i distributivne pravednosti. To je model posjedničkog tržišnog društva, čije su glavne pretpostavke "osobine modernog konkurentskog tržišnog društva" (Macpherson, 1981: 46). Svi članovi tog društva, u kojem postoji tržište rada, zemlje i kapitala, uvučeni su na tržište i odnose se jedni spram drugih prvenstveno kao vlasnici roba koje kao konkurenti nude na tržištu. Logika tržišta prisiljava članove posjedničkog tržišnog društva da neprestano povećavaju svoju moć nad drugima. Prirodno stanje Hobbes je zatim izveo kao opis interakcije tih ljudi, civiliziranih u okviru tog specifičnog društva, u uvjetima nepostojanja javne vlasti. Da je Hobbesov prirodni čovjek član suvremenog konkurentskog društva, vidi se, smatra Macpherson, iz argumentacije koja od fizioloških postulata o

u kojima suparnici ugrožavaju vlastite živote da bi preživjeli, neizbježni su u prirodnom stanju zato što u njemu, budući da je riječ o ne-društvenom stanju, vlada materijalna oskudica. No istovremeno možemo pretpostaviti da bi učestalost takvih sukoba u prirodnom stanju trebala biti prilično niska zato što oni počinjavaju na vrlo snažnim pretpostavkama. Prvo, da dobro koje je predmet sukoba

---

čovjeku vodi ka zaključku o prirodnom stanju kao ratnom stanju. Taj je zaključak moguć samo pod uvjetom uvođenja dodatne, društvene premise izvedene iz promatranja postojećeg društva. Riječ je o pretpostavci da se moć svakog čovjeka suprotstavlja moćima drugih ljudi. Da se ne radi o pretpostavci izvedenoj iz ljudske prirode, može se zaključiti po tome što se ona temelji na dodatnom društvenom postulatu da neki ljudi žele više moći od drugih i da stoga, u uvjetima odsutnosti zakona, prisiljavaju sve da se uključe u borbu za moć. Macpherson međutim ne dokazuje zašto, već samo tvrdi da se taj dodatni postulat može nazvati fiziološkim samo po cijenu priznanja da su "čak i Hobbesovi fiziološki postulati postulati o fiziologiji socijaliziranih ljudi" (Macpherson, 1981: 58).

Prema Macphersonovu tumačenju, konfliktan narav prirodnog stanja određena je sukobom isključivo ekonomske prirode: prirodno stanje jest stanje rata zato što se u njemu susreću ljudi koji su kao ekonomski konkurenti djelovanjem tržišta primorani povećavati vlastitu moć nad drugima. Reduktivni karakter tog tumačenja očituje se u tome što ono ne obuhvaća čitav spektar sukoba koji obilježavaju prirodno stanje. Stoga ono zadataku znanosti o politici svodi na konstrukciju države kao instrumenta održanja već postojećeg, ali nestabilnoga građanskog društva. Istovremeno, Macphersonovo je tumačenje i veoma značajno jer provedenim razlikovanjem društvenih od fizioloških postulata upućuje na mogućnost diferencijacije *izvornog* i *povijesnog* unutar Hobbesova shvaćanja prirodnog stanja.

može uživati samo jedna od strana u sukobu. Drugo, da strane u sukobu to isto dobro smatraju nužnim za svoje samoodržanje i da su stoga spremne dovesti u pitanje vlastiti život kako bi ga osigurale. Iz toga slijedi da je nemoguće govoriti o široko rasprostranjenom nepovjerenju u prirodnom stanju koje bi bilo poticano isključivo ekonomskim razlozima<sup>15</sup>. Ne samo da su ekonomski sukobi relativno rijetki nego ni nepovjerenje koje izazivaju nije poopćivo: ono može biti izvorom konflikta samo ondje gdje postoje opravdani razlozi da se barem jednu od strana smatra egzistencijalno ugroženom. Stoga možemo zaključiti da razum u prirodnom stanju savjetuje sukob, ali samo u iznimnim situacijama. A ne, kao što to tumači Hampton, uvijek ili nikada<sup>16</sup>.

Hampton je međutim u pravu kada upozorava da su sukobi motivirani razumom, ukoliko se prihvatiti temeljna

---

<sup>15</sup> Yves-Charles Zarka upozorava da oskudica dobara koju ekonomski rat pretpostavlja ne može objasniti univerzalnost i permanentnost ratnog stanja, jer oskudica izaziva sukobe, motivirane potrebama, koji su lokalne i kratkoročne naravi. Štoviše, pod pretpostavkom obilja ti bi sukobi morali prestati. Hobbes međutim tvrdi upravo suprotno: obilje čovjeka čini sklonijim sukobima. Ukratko, "ekonomski rat ne dostaje za stanje rata" (Zarka, 2001: 138-142).

<sup>16</sup> Pritom je upitno može li se ovaj tip sukoba uopće opisati pomoću igre zatvorenikove dileme. Tomu se protive pretpostavke ekonomskog sukoba u prirodnom stanju: radi se o igri nulte sume u kojoj je barem jedna od strana prisiljena napasti. Drugim riječima, suradnja uopće nije opcija strana u sukobu. Primjena tog modela neprimjerena je i kada je riječ o sukobima koje izaziva nepovjerenje poticano ekonomskim sukobima. Naime u tom slučaju do sukoba dolazi kada barem jedna strana smatra da je druga prisiljena napasti. Tada suradnja također nije moguća.

psihologijska premisa argumentacije o dominaciji strasti za samoodržanjem, nedovoljno snažni da bi se prirodno stanje moglo identificirati s trajno nerazrješivim konfliktom. U objašnjenju konfliktne naravi prirodnog stanja Hobbes stoga uvodi dva dodatna uzroka sukoba: nepovjerenje i slavu.

Nepovjerenje se odnosi na problem očuvanja sigurnosti u neprijateljskom okruženju. Budući da u drugome vidi mogućeg neprijatelja u sukobu oko stvari koje smatra nužnim za samoodržanje, razum čovjeka navodi da se osigura preventivnim napadima na druge. Međutim logika povećanja vlastite moći radi očuvanja sigurnosti ne poznaje točku u kojoj bi akumulirana moć bila dovoljna da ispuni svrhu radi koje je sakupljena. Razlog zašto ljudi "na dugi rok, ne bi bili u stanju preživjeti ustrajući samo na svojoj obrani", već su prisiljeni *neprestano* povećavati svoju moć agresivnim djelovanjem leži u činjenici da nisu svi ljudi zadovoljni umjerenom količinom moći koja bi bila dovoljna za njihovo samoodržanje kada bi i ostali ljudi bili zadovoljni jednakom količinom. Postoje i oni koji "uživaju u promatranju svoje moći u djelima osvajanja koja provode dalje nego što to zahtijeva njihova sigurnost" (L, 13.4). Želja za moći može se osamostaliti od svrhe koju moć ima u samoodržanju i tada se moć akumulira radi užitka koji pruža. Ekonomski sukobi potiču nepovjerenje, no ono prerasta u snažan izvor sukoba tek kada se u natjecanje za moć uključe ne oni kojima je moć nužna kao sredstvo samoodržanja, već oni kojima je moć samosvrha. Hampton stoga nema pravo kada tvrdi da je Hobbes, u slučaju da je odbacio vlastite psihologijske premise, mogao izvesti rat svakog protiv svakog isključivo iz logike ekonomskog sukoba i

nepovjerenja koje ona generira. Glavni su izvor nepovjerenja među ljudima u prirodnom stanju djelovanja onih ljudi čije je djelovanje ostrašćeno, motivirano željom za slavom [*glory*].

Dakle sukobi koje nepovjerenje izaziva prerastaju u trajno stanje rata kada se u njih kao motiv uvede treći uzrok sukoba u prirodnom stanju – slava, "radost koja proizlazi iz predodžbe čovjeka o vlastitoj moći i sposobnosti" (L, 6.39)<sup>17</sup>. Budući da je slava strast koja se očituje u nadmoći nad drugima, čovjek čije je djelovanje motivirano slavom mora, su-

<sup>17</sup> Straussovo tumačenje oholosti [*vanity*] kao izvora sukoba u prirodnom stanju klasična je interpretacija konfliktnog karaktera prirodnog stanja kao rezultata djelovanja kojim upravlja strast. Moralnu osnovu Hobbesove političke filozofije Strauss nalazi u "antitezi između oholosti kao izvora prirodnog poriva s jedne strane i straha od nasilne smrti kao strasti koja čovjeka privodi razumu s druge strane" (Strauss, 1952: 18). Čovjekov prirodni poriv očituje se kao nastojanje da se ostvari prednost pred drugima i da se ta prednost prizna. Pritom, za razliku od životinje, čije su želje ograničene poticajima koje prima iz okoline, čovjek, kao biće obdareno razumom i stoga sposobno stvarati slike o budućnosti, spontano stvara bezgranične želje. Osnovni je dakle motiv čovjekova djelovanja u prirodnom stanju neutaživa "želja da uživa u sebi razmatrajući svoju vlastitu premoć, svoju vlastitu priznatu premoć, to jest oholost" (Strauss, 1952: 12). Budući da se nadmoć, prirodna želja svakog čovjeka, može ostvariti samo nepodnošljivim priznanjem inferiornosti od strane drugih, u prirodnom stanju svaki je čovjek neprijatelj svakog čovjeka. Izlaz iz prirodnog stanja moguć je samo zahvaljujući djelovanju straha od smrti, najsnažnije strasti koja otrežnjuje čovjeka. Strah od smrti prekidat logiku sukoba među ljudima koji, obuzeti ohološću, ugrožavaju vlastiti život u nastojanju da sukobima dokažu svoju nadmoć (Strauss, 1952: pogl. I, II, VII, VIII).



kobljavajući se s njima, iznuditi priznanje svoje nadmoći. Predmet sukoba stoga više nije samo želja za stvarima koje se smatraju potrebnim za samoodržanje, već sve ono što može dovesti u pitanje priznanje nečije nadmoći. S obzirom na to da je osjećaj nadmoći neprestano ugrožen i od onih koji su pokoreni i od onih koji to još nisu, treći uzrok sukoba jest strast koja je neutaživa<sup>18</sup>.

Ako ekonomski sukobi, uzeti izolirano, nisu dostatno jamstvo razine konflikta potrebne da bi se prirodno stanje moglo odrediti kao permanentno stanje rata, sukobi motivirani strastima to nedvojbeno jesu. A da pritom nisu dovedene u pitanje psihologijske premise argumentacije. Nije potrebno, kao što to misli Hampton, pretpostaviti postojanje snažnih i sveprisutnih strasti koje bi u potpunosti onemogućile suradnju među ljudima u prirodnom stanju. Da bi sukobi prerasli u totalni rat, dovolj-

na je značajna manjina koja samoodržanju pretpostavlja užitek u povećavanju vlastite moći<sup>19</sup>. Kao što smo vidjeli, Hobbes postojanje te manjine izrijekom spominje (L, 13.4). A ako je samo manjina iracionalna, tada izlazak iz prirodnog stanja nije nezamisliv. No čak i kada bi manjina prisilila sve ostale da se, iz racionalnih razloga, ponašaju iracionalno, takav bi izlaz bio moguć zato što razum ima snažnog saveznika u strahu od smrti. Naime kada se razina sukoba povisi do točke u kojoj je svačije samoodržanje neprestano u pitanju, mnogi će biti spremni odustati od utrke za moći u zamjenu za zaštitu vlastitog života.

Hobbesovo objašnjenje sukoba u prirodnom stanju u skladu je i s njegovim psihologijskim premisama i s njegovim političkim zaključkom<sup>20</sup>. Ono pritom uključuje istovremeno djelovanje razli-

<sup>18</sup> Poredak uzroka sukoba koji smo pratili prema redoslijedu izloženom u *Levijatanu* razlikuje se od poretka u prethodnim formulacijama Hobbesove znanosti o politici. Štoviše, ne poklapaju se ni sami uzroci. I u *Elements of Law* i u *De Cive* Hobbes na prvo mjesto stavlja oholost, koja uzrokuje nepovjerenje i strah. Slijedi uzrok koji u *Levijatanu* nije eksplicitno naveden, a to je uspoređivanje. U sklopu tog drugog uzroka Hobbes u *De Cive* ističe važnost intelektualnih rasprava koje izazivaju "najgore sukobe" (DCi, 1.4). A tek na posljednjem mjestu nalazimo ekonomski sukob. Moguće objašnjenje inverzije redoslijeda uzroka provedene u *Levijatanu* nudi Strauss: Hobbes je oholost potisnuo u pozadinu jer je bio nespreman izrijekom prihvatiti zaključak koji se nadaže iz moralne antiteze na kojoj počiva njegova politička filozofija, odnosno iz činjenice da čovjek po prirodi uživa u promatranju vlastite premoći. A taj zaključak glasi da je čovjek po prirodi zao (Strauss, 1952: 13).

<sup>19</sup> Služeći se, kao i Hampton, instrumentarijem teorije igara, Kavka u svojoj analizi Hobbesova poimanja prirodnog stanja uvjerljivo pokazuje da Hobbes prirodno stanje pretvara u stanje rata oslanjajući se na djelovanje manjine koja moć želi radi sebe same (dominatori). Kada bi se u prirodnom stanju susretali samo oni ljudi koji moć traže kao sredstvo očuvanja vlastitog života (umjereni), tada ne bi postojala dominantna strategija djelovanja u takvim susretima. No ako značajna manjina dominatora pokrene sukobe, pod njezinim će se pritiskom postupno povećavati broj umjerenih koji će odbaciti strategiju ne napadanja i upustiti se u anticipativno nasilje sve dok ne nastupi stanje aktivnog rata svakog protiv svakog (Kavka, 1986: 96-107).

<sup>20</sup> I zato nema potrebe za razvijanjem nekih koherentnijih rješenja. Ono što Hampton nudi kao objašnjenje iz kratkovidnosti dopuna je koja osnažuje argumentaciju. No ta dopuna, kao konzekventan izvod iz argumentacijskih premisa, samo potvrđuje ono što je već dokazano: prirodno stanje jest stanje općeg rata.

čitih izvora sukoba u ljudskoj prirodi. Štoviše, ono podrazumijeva da isti izvori motivacije mogu djelovati na različite, međusobno suprotstavljene, načine: i razum i strasti mogu biti i generatori konflikta i pokretači njegova rješenja. Iz tog razloga tumačenja koja inzistiraju na homogenosti motivacije ljudskog djelovanja u prirodnom stanju ne mogu na odgovarajući način zahvatiti složenu strukturu Hobbesove argumentacije.

### III.

Budući da je tumačenje sukoba u prirodnom stanju dao preko triju uzroka izvedenih iz ljudske prirode određene razumom i strastima, čini se da Hobbes svoj prikaz prirodnog stanja temelji isključivo na uvidu u ljudsku prirodu. Prirodno je stanje ratno stanje koje, upravo zato što ne sadrži ništa izuzev ljudske prirode, tu prirodu neprekidno ugrožava. Polazeći od nje, znanost o politici čovjekovu prirodu oplemenjuje političkim umijećem, konstruirajući državu kao ono političko tijelo koje je toj prirodi primjereno. No i u samom poglavlju o prirodnom stanju postoje mjesta koja se opiru takvom, odveć jednostavnom, tumačenju Hobbesova shvaćanja prirodnog stanja. Drugim riječima, čini se da je neposredovana ljudska priroda izvor samo *dijela* nevolje u prirodnom stanju.

Kada govori o problemima koje izazivaju sukobi u prirodnom stanju, a prije nego što će navesti neprekidan strah od nasilne smrti, Hobbes ih opisuje kao stanje lišenosti, bez blagodati koje nalazimo u građanskom stanju (L, 13.9). Hobbes želi naglasiti da ukoliko je prirodno stanje neizdrživo prirodnom čovjeku zbog straha od smrti, ono je kudikamo nepodnošljivije čovjeku koji se u njemu našao nakon što je upoznao prednosti života u državi. Perspektiva Hobbesove

argumentacije mijenja se: prirodno stanje ne razmatra se više sa stajališta prirodnog čovjeka, već sa stajališta postojećeg, civiliziranog čovjeka. Ne mijenja se međutim samo stajalište promatrača, već i objekt promatranja. Prirodno stanje više nije samo logička hipoteza o karakteru međuljudskih odnosa izvedena iz promatranja ljudske prirode. Ono je slika ljudskog društva kakvu Hobbes ima pred vlastitim očima.

Dakle pokazuje se da se u poglavlju o prirodnom stanju susreću dvije linije argumentacije. Prva linija, koju smo pratili od početka *Levijatana*, kreće od temeljnih mehanizama ljudske prirode spoznatih pomoću samopromatranja. Ona objašnjava one sukobe u prirodnom stanju koji proizlaze iz čovjekove prirode. Druga linija argumentacije, koju Hobbes ne izvodi pred čitateljem, ne analizira čovjeka, već postojeće društvo. Ona ga rastvara na njegove sastavne dijelove, a to su ljudi koji su socijalizirani u specifičnom povijesnom kontekstu. Zaustavljajući se ondje gdje prva počinje, druga linija ne istražuje mehanizme koji određuju ljudsku prirodu, već promatra na koji je način ta priroda povijesno oblikovana. A ta je povijest otvorena pojavom jezika, događajem koji, iako ga Hobbes razmatra u prvom dijelu *Levijatana*, u kojem se bavi čovjekovom prirodom, nije moguće izvesti imanentno iz slike čovjeka kao osjetilnog mehanizma.

Za Hobbesa nema nikakve sumnje da je čovjek konstituiran jezikom.<sup>21</sup> Tek

<sup>21</sup> Tezu o središnjoj ulozi jezika u Hobbesovoj znanosti o politici u recentnoj literaturi uvjerljivo je obrazložio Philip Pettit u knjizi *Made with Words* (2008). Pettit pokazuje da za Hobbesa razlika između čovjeka i životinje nije u njihovoj prirodi, već u izumu jezika, koji na odlučujući način (trans)formira

jezik omogućuje nadilaženje partikularnosti neposrednih predodžaba i racionalno rasuđivanje. Štoviše, jezik je preduvjet *mišljenja samog* u mjeri u kojoj je to mišljenje ono što čovjeka razlikuje od životinje. Istovremeno, budući da se proces odlučivanja odvija u mediju jezika, on na izravan način utječe i na oblikovanje voljnog djelovanja. S jezikom postaju moguće i različite političke i vjerske doktrine koje prirodnom čovjeku uzrokuju dotad nepoznatu vrstu sukoba. No jezik je i pretpostavka prevladavanja prirodnog stanja putem posebnog jezičnog akta – društvenog sporazuma. Hobbes stoga zaključuje: "... najplemenitiji i naj-

---

čovjekov duh. Jezik nije *posljedica* mišljenja, nego njegova *pretpostavka*; jezik omogućuje aktivno klasifikacijsko mišljenje, a s njime i tri važne sposobnosti kojima se odlikuje ljudska vrsta: rasuđivanje, personificiranje i inkorporiranje. No jezik čovjeku stvara i nevolje jer osnažuje strasti koje su izvor konflikata u prirodnom stanju tako što omogućuje izražavanje strasti i refleksiju o njima, prisiljavajući čovjeka da se, za razliku od životinja, brine o budućnosti i svom relativnom položaju naspram drugih ljudi. Stoga Pettit smatra da se Hobbesova rasprava o prirodnom stanju ne odnosi na pretkulturno stanje "prve prirode", nego na stanje "druge, jezične prirode", u kojoj su ljudi već ovladali jezikom, koji je postao njihova "druga priroda" (2008: 98). Po mišljenju P. Pettita, nevolje u prirodnom stanju ne izaziva ono životinjsko u čovjeku, već njegov duh prožet riječju. S obzirom na to da je argumentacija u knjizi usredotočena na utjecaj jezika na ljudske strasti, Pettit u uvodu navodi da knjizi zapravo nedostaje poglavlje koje bi razmatralo na koji način jezik utječe na uvjerenja i tako posredno generira sukobe u prirodnom stanju (*ibid.*: 4). O ulozi jezika u Hobbesovu sustavu vidi također Zarka, 1999. (posebno drugi dio – *Riječ i stvar*, i četvrti dio – *Utemeljenje države*); 2001. (posebno drugi dio – *Jezik i moć*).

korisniji od svih drugih bio je izum JEZIK [Speech] ... a bez toga među ljudima ne bi bilo ni države ni društva ni ugovora ni mira, ništa više nego među lavovima, medvjedima i vukovima." Pritom dodaje: "Prvi tvorac jezika bio je sam Bog..." (L, 4.1). Striktno rečeno, jezik nije čovjekov izum: jezik nije po čovjeku, nego je čovjek po jeziku, odnosno po Bogu. U tumačenju jezika događa se dakle odlučujući rez u imanentnoj argumentaciji tumačenja izvorne čovjekove prirode u izvornome prirodnom stanju, kada Hobbes s fizikalne razine prelazi na metafizičku.

Osim jezikom ta je povijest obilježena još jednim događajem, koji nije moguće deducirati iz osnovnih mehanizama ljudske prirode. Riječ je o božanskoj objavi, kojom su prirodni zakoni prestali biti puki teoremi razuma o onome što vodi čovjekovu samoodržanju i postali zakoni u pravom smislu riječi: zapovijedi Boga koje obvezuju sve vjernike. Činjenica da čovjek postaje bićem savjesti bitno usložnjava sliku prirodnog stanja. S jedne strane, čovjek postaje spreman boriti se i, u krajnjoj liniji, žrtvovati za vlastitu vjeru. S druge, on stječe novu obvezu spram zapovijedi prirodnog zakona koje ukazuju na način na koji je moguće napustiti prirodno stanje.

Da se logičkoj dedukciji iz osnovnih premisa o čovjekovoj prirodi pridružuje analiza čovjekova povijesnog lika, kao bića jezika i savjesti, svjedoči Hobbesov poziv da se zaključak o naravi prirodnog stanja, "izveden iz strasti", provjeri na temelju iskustva (L, 13.10). To iskustvo jest specifično povijesno iskustvo vjerskih i političkih građanskih ratova Hobbesova vremena, što potvrđuje pojašnjenje naravi prirodnog stanja: "kakav bi način života postojao kada ne bi bilo zajedničke vlasti koja ulijeva strah, mogu-

će je uvidjeti pomoću načina života na koji su ljudi, koji su nekada živjeli pod mirnodopskom vladavinom, spali u građanskom ratu” (L, 13.11).

Riječ je dakle o vjerskim i političkim sukobima<sup>22</sup> u kojima sudjeluju ljudi čije djelovanje nije motivirano ni njihovim prirodnim razumom ni strastima, već različitim suprotstavljenim mnijenjima koja oni imaju kao *vjerska* i *politička* bića<sup>23</sup>. Od ljudi izvornog prirodnog stanja

<sup>22</sup> Vjerski građanski rat kao ishodište države zauzima središnje mjesto u tumačenju Hobbesova poimanja prirodnog stanja Reinharda Kosselecka. Ostavljajući sasvim po strani problematiku čovjekove prirode, ono je usredotočeno na pitanje prevladavanja “religijskog morala s političkim pretenzijama” (Kosseleck, 1997: 50) u državi. Osnovna je pretpostavka konstitucije države, nasuprot “partijama građanskog rata koje sebe legitimiraju moralno-teološki i religijski” (Kosseleck, 1997: 64), oduzimanje političkog učinka fatalnom pluralitetu vjerskih nazora. Državno pravo označava, “s onu stranu svih crkava, staleža i partija, formalno polje političkih odluka” (Kosseleck, 1997: 63) iz kojeg mora biti protjerana instanca privatne savjesti, temeljna *causa belli civilis*.

<sup>23</sup> Nedvosmisleni formulaciju koja pokazuje da su sukobi u prirodnom stanju motivirani vjerskim i političkim uvjerenjima ne nalazimo u *Levijatanu*, nego u *De Cive*. “Intelektualna raspra također je iznimno opasna, takva vrsta razdora izaziva najgore sukobe. ... najstrašniji su ratovi oni između različitih sljedbi iste religije i različitih frakcija u istoj zemlji kada se sukobljavaju oko nauka ili javne politike” (DCi, 1.5). Također, “ambivalentne dogme filozofa morala, djelomično ispravne i privlačne, djelomično surove i iracionalne, uzrok su svih sporova i ubijanja” (DCi, Predgovor). Unatoč tome što u poglavlju o prirodnom stanju ne govori izravno o njemu, Hobbes u *Levijatanu* problemu vjerskih i političkih sukoba posvećuje daleko više prostora

oni se razlikuju dodatnim prokletstvom: njihov razum, budući da se oslanja na pogrešne definicije pojmova pogubnih vjerskih i političkih nauka koje ga onemogućuju da jasno sagleda sredstva potrebna za napuštanje prirodnog stanja, postaje glavni pokretač sukoba. Štoviše, s obzirom na to da su sudionici građanskih ratova spremni umrijeti za vlastita uvjerenja, radi se o svojevrsnoj perverziji prirodnog čovjeka koji ne poznaje motiv koji bi bio dovoljan da odabere vlastitu smrt<sup>24</sup>. Uspostava države stoga pretpostavlja pojam prirodnog stanja kao kritiku fatalnog utjecaja tradicija kondenziranih u suprotstavljenim pojmovima građanske i kršćanske vrline. U prirodnom stanju na vidjelo izlaze unu-

nego u *Elements of law* i *De Cive*. Primjerice, u novom poglavlju o slobodi podanika Hobbes izvodi kritiku pogrešnog shvaćanja slobode kod starih kao nespojivog s građanskim stanjem mira. A čitav treći i četvrti dio *Levijatana* posvećeni su obračunu s pretenzijama crkve na vršenje javne vlasti. Štoviše, može se reći da je cjelina djela posvećena borbi protiv vjerskih i političkih nauka suodgovornih za sukobe u prirodnom stanju.

<sup>24</sup> Precizno rečeno: riječ je o pervertiranju prirodnog čovjeka kao fizičkog bića, ali i o neminovnoj konzekvenci određenja i samorazumijevanja čovjeka kao bića savjesti (jer postojeće povijesno nastalo “prirodno stanje” nije samo negativno!), koji smatra svojom moralnom obvezom da slijedi Božje ili prirodne zakone, bez posredovanja bilo kakvog svjetovnog ili duhovnog autoriteta. Čovjek se stoga u prirodnom stanju raspada u sebi samome, jer je njegova sudbina određena nepodnošljivom napetošću između prirodnog prava (slobode) i prirodnih zakona (moralne i racionalne obveze). Otuda posve protuprirodni motiv, koji čovjeka kao vjernika obvezuje na kršenje nagona za samoodržanjem: ne slijedi li dosljedno Božje zakone, bit će *u duši mrtav, za sva vremena proklet*.

tarnje proturječnosti tih tradicija, jer su upravo one pokretač “najstrašnijih ratova” (DCi, 1.5)<sup>25</sup>.

Ukoliko je Hobbesovo poimanje prirodnog stanja rezultat spajanja dviju linija argumentacije koje zahvaćaju različite aspekte nevolje u kojoj se čovjek nalazi, tada je unutar pojma prirodnog stanja moguće razlikovati ono *izvorno* od *povijesnog*<sup>26</sup>. Takvo razlikovanje omogućuje primjereno tumačenje problema pola-

<sup>25</sup> Po sudu Pierrea Manenta, nastanak moderne države nije moguće misliti “izvan polemičkog odnosa koji ona istovremeno održava s grčkim gradom i građanskom svijesću s jedne te s crkvom i kršćanskom religijom s druge strane”, a koji je “agresivno proklamiran” u djelima Thomasa Hobbesa, “autora arhitektonskog nacrtu moderne države”. Hobbesov je pojam prirodnog stanja “granično ostvarenje frakcijskih nereda grčkih gradova te vjerskih ratova koje poznaje kršćanski svijet”, u kojem se individua otkriva kao samodostatna cjelina koja je starija od zakona i koja prethodi svojim određenjima građanina ili vjernika (Manent, 1997: 50-51).

<sup>26</sup> U analizi problema polazišta izlaganja u *Levijatanu* nastavljam se na rad Dragutina Lalovića, koji problematizira klasično tumačenje pojmovnog određenja prirodnoga stanja kao takvog polazišta. Lalović upozorava da raspravi o prirodnom stanju, koju nalazimo (tek!) u XIII. poglavlju *Levijatana*, prethodi razmatranje čovjeka i njegove prirode. Ona međutim nije samo dovršetak argumentacije prethodnih poglavlja, nego unosi i nove elemente povijesno-kontekstualnog karaktera koji omogućuju razlikovanje prirode prirodnog čovjeka od prirode onog kojeg nalazimo u prirodnom stanju. Lalović zaključuje da se kod Hobbesa “mogu razabrati *dva pojma ‘prirodno stanje’*. Prvo prirodno stanje kao logička apstraktna hipoteza (o čovjeku kao biću), drugo kao povijesna hipoteza o karakteru čovjekova postojanja u njegovo doba (vjersko-građanskog rata)” (Usp. Lalović, 2006a).

zišta Hobbesove znanosti o politici. Naime postavlja se pitanje zbog čega Hobbes *Levijatan* započinje raspravom o čovjekovoj prirodi ako je za logiku njegove argumentacije nužna, ali i dovoljna, rasprava o prirodnom stanju?

Dva su međusobno komplementarna odgovora na to pitanje. Prvo, zato da pokaže kako se protuprirodnoj spremnosti građanina i vjernika na vlastitu smrt ne može suprotstaviti priroda prirodnog čovjeka. Povratak prirodi ne rješava nevolju: iako sukobi motivirani razumom i strastima ne poznaju intenzitet građanskih ratova, oni nisu spojivi sa samoodržanjem kao temeljnom strašću svakog čovjeka<sup>27</sup>.

Drugo, na temelju provedene analize čovjekove prirode Hobbes može jasno pokazati u čemu je uzrok neuspjeha kršćanske zajednice i antičkoga grada da primjereno odgovore na nevolju prirodnog stanja. Sa stajališta spoznate čovjekove prirode kršćanska i građanska vrlina otkrivaju se neprihvatljivim za čovjeka jer mu nameću ideal žrtvovanja koji nije moguće pomiriti s njegovim temeljnim nagonom za samoodržanjem. Njihove ambicije nisu međutim samo neutemeljene, već su i opasne jer prirodno stanje pretvaraju u poprište vjersko-

<sup>27</sup> Usp.: “kritika postojećega ‘prirodnog’ stanja, nije moguća sa stajališta autentičnog prirodnog stanja, postojećeg ratobornog čovjeka sa stajališta izvorne čovjekove prirode. Hobbesu je stalo do toga da pokaže kako nema supstancijalne osnovice i antropologijske norme za prevladavanje sadašnjeg bolesnog socijalnog (‘prirodnog’) stanja. Da ne postoji zdravo prirodno stanje. Zato se i doima da je riječ o jednom jedinstvenom pojmu prirodnog stanja” (Lalović, 2006a: 18).

političkih građanskih ratova<sup>28</sup>. Stoga im se udio u izbjavljenju može priznati samo utoliko što, pojačavajući sukobe do nepodnošljive razine, čovjeka prisiljavaju da napusti prirodno stanje. Drugim riječima, ukoliko je ambicija znanosti o politici prevladavanje prirodnog stanja, tada ona ne može zanemariti problem ljudske prirode koja se razotkriva nadmoćnoj rezolutivno-kompozitivnoj metodi. To ne znači da je njezina zadaća dovršenje te prirode uspostavljanjem nekog prirodnog poretka. Upravo obratno, ona mora obuzdati čovjekovu prirodu kako bi je sačuvala. Pritom njezin uspjeh u cijelosti ovisi o spoznaji mehanizama čovjekova djelovanja, jer izvan čovjeka filozofija nema drugog oslonca.

Dijagnoza problema postavljena diferenciranim polazištem Hobbesove političke znanosti dramatična je, a rješenje se doima nemogućim. Budući da se ratno stanje napaja i čovjekovom prirodom i njegovom poviješću, rješenje nije moguće ni povratkom prirodi ni okretanjem povijesti. Daleko od toga da skrivaju tajnu čovjekova spasa, priroda i povijest

<sup>28</sup> No kako je moguće da kršćanstvo i antička politička filozofija mogu imati ikakve, a posebno razarajuće, učinke na suživot ljudi u prirodnom stanju ukoliko zahtjevi koje postavljaju pred čovjeka ne korespondiraju s njegovom prirodom? Odgovor na to pitanje moguće je pronaći u Hobbesovu razmatranju prirodnog stanja u kojem se strah od (nasilne) smrti pojavljuje kao ona strast koja otrežnjuje čovjeka i privodi ga razumu. Tek je neposredno suočavanje s mogućnošću vlastite smrti iskustvo dovoljno snažno da razbije iluziju o vlastitoj nadmoći koju čovjek gaji u vlastitom duhu. Drugim riječima, fatalni karakter pogrešnih vjersko-političkih nauka otkriva se tek kada se njihove potencije u potpunosti razviju u obliku građanskih ratova.

glavni su čimbenici njegove propasti<sup>29</sup>. Pokušaj prevladavanja prirodnog stanja stoga ih mora napustiti: država je nužno artifičijelan i ahistoricistički projekt.

Razlikovanje izvornog i povijesnog unutar pojma prirodnog stanja dragocjen je orijentir za razumijevanje logike argumentacije u *Levijatanu* zato što upućuje na središnju važnost koja je u njoj pridana razumu i jeziku. Vidjeli smo da je povijesno prirodno stanje rezultat djelovanja pogrešnih vjerskih i političkih nauka koji su pogoršali nevolje izvornog prirodnog stanja. To je bilo moguće

<sup>29</sup> Odnos filozofije i prirode u Hobbesovu sustavu javlja se na dvije različite razine. Prvo, priroda shvaćena kao esencija izmiče čovjeku kao razumskom biću. Priroda nije primjeren predmet filozofijskog istraživanja zato što ljudsko rasuđivanje ne može napustiti sferu diskursa. Ideja o prirodnom poretku stvari u kojem bi čovjek zauzimao posve određeno mjesto fikcija je čiju podudarnost s realitetom razum nije u stanju dokazati. Drugo, znanje o čovjekovoj prirodi, shvaćenoj kao mehanizam uzroka i posljedica kojim je njegovo djelovanje determinirano, jest filozofijsko znanje. Ono međutim pokazuje da neposredovana ljudska priroda ugrožava samu sebe. U oba slučaja čovjekova priroda ne može biti utemeljujući princip znanosti o politici, koja se, iako njome uvjetovana, mora razvijati toj prirodi nasuprot. Odnos filozofije i povijesti također je moguće razmatrati na dvije različite razine. Prvo, povijesno znanje nije filozofijsko zato što počiva na iskustvu koje ne dopušta izvođenje općenitih zaključaka. Drugo, povijest u smislu kontingentno nastalog konteksta djelovanja suvremenog čovjeka izravno je suprotstavljena temeljnom ljudskom nagonu za samoodržanjem. I ponovno, u oba slučaja povijest je diskvalificirana kao potencijalni temelj znanosti o politici, koja se pokazuje mogućom samo kao istovremena kritika i prirode i povijesti.

jer su ljudski razum i strasti, oblikovatelj njegove volje, pod neprestanim utjecajem mnijenja. Čovjekovo djelovanje uvjetovano je kontekstom u kojem djeluje, a taj je kontekst, budući da se operacije kalkulativnog razuma ne mogu osloboditi medija jezika u kojem se odvijaju, uvijek diskurzivne prirode. Odatle ambivalentan karakter najvažnijega od svih čovjekovih otkrića<sup>30</sup>: jezik je istovremeno i nužan preduvjet svakog civilizacijskog napretka, jer omogućuje i znanost i politički život, i zamka koja čovjeka osuđuje na prokletstvo povijesnog prirodnog stanja. Sva je razlika u definicijama imena od kojih se jezik sastoji i metodi kojom se ona povezuju<sup>31</sup>. Za razliku od filozofije,

mnijenja na kojima počiva ljudsko djelovanje u povijesnom prirodnom stanju ili ne počivaju na definicijama ili te definicije na pogrešan način spajaju u silogizme<sup>32</sup>. Rezultat je problem povijesnog pri-

---

“proizvođač znakova kodificiranih pravom” (Zarka, 2001: 91). Prirodno stanje specifičan je sustav proizvodnje, tumačenja i razmjene znakova koji se od građanskog stanja i kraljevstva Božjeg razlikuje po tome što u njemu postoji mnoštvo ravnopravnih individua koje su ujedno i centri proizvodnje i centri tumačenja znakova. Odsutnost hijerarhijski nadređenog centra otvara prostor konkurentskom djelovanju individua koje istovremeno proizvode znakove moći i tumače znakove koje odašilju drugi. Odnosi među centrima koji se razvijaju u mediju jezika odnosi su nepovjerenja, jer riječ, nasuprot prirodnim znakovima, u komunikaciju unosi nesigurnost arbitrarnim odnosom spram misli koju označava. Budući da ne postoji “prirodni i univerzalni ključ za tumačenje znakova”, prirodno stanje jest stanje “dvosmislenosti, travestije i krnje komunikacije” (Zarka, 2001: 113). Povećanje moći, kojom, u želji za samoodržanjem, teži svaka individua, moguće je samo kao gomilanje znakova priznanja od strane drugih, a koje izaziva subjektivni doživljaj slave. Logika koja upravlja prirodnim stanjem logika je kružne intenzifikacije (znakovi priznanja povećavaju moć individue, koja tako uvećana iznuđuje nove znakove priznanja) i centrifugalnog širenja na sve veći krug osoba. Stoga Zarka prirodno stanje definira kao režim inflacije znakova koja objašnjava zbog čega je prirodno stanje poopćeno ratno stanje.

---

<sup>30</sup> Usp. “... najplemenitiji i najkorisniji od svih drugih bio je izum JEZIKA [Speech] ... a bez toga među ljudima ne bi bilo ni države ni društva ni ugovora ni mira, ništa više nego među lavovima, medvjedima i vukovima. *Prvi tvorac jezika bio je sam Bog...*” (L, 4.1). Dakle striktno rečeno, jezik nije čovjekov izum: jezik nije po čovjeku, nego je čovjek po jeziku, odnosno po Bogu. U tumačenju jezika događa se dakle odlučujući rez u imanentnoj argumentaciji tumačenja izvorne čovjekove prirode u izvornome prirodnom stanju, kada Hobbes s fizikalne razine prelazi na metafizičku.

<sup>31</sup> Jezik kao znak zauzima središnje mjesto u teorijski poticajnom tumačenju Hobbeseva pojma prirodnog stanja Yvesa-Charlesa Zarka. Upravo zato što se učinci individualne moći i javne vlasti ne mogu razumjeti bez znaka, pojma koji fizika ne poznaje, moguće je zaključiti da politika nije svediva na fiziku, odnosno da Hobbeseva “etičko-politička doktrina moći i vlasti ne ovisi o fizici, već o semiologiji” (Zarka, 2001: 63). S jedne strane, u interindividualnom kontekstu prirodnog stanja moć individue ovisi o sposobnosti proizvodnje znakova koji manifestiraju nadmoć nad drugima (Zarka, 2001: 89). S druge, u državi politička vlast postoji samo kao

<sup>32</sup> “Da zaključimo, svjetlo ljudskog duha jasne su riječi, ali sročene najprije pomoću točnih definicija i očišćene od dvosmislenosti. *Razum je korak, porast znanosti put*, a korist čovječanstva *cilj*. I obratno, metafore, besmislene i dvosmislene riječi su kao *ignes fatui*, a rasuđivanje pomoću njih lutanje je među nebrojenim apsurdima, njihov cilj svađa i pobuna ili prezir” (L, 5.20).

rodnog stanja koji može razriješiti jedino ispravna znanost o politici utemeljena na pravilnoj upotrebi razuma.

Razlikovanje dviju linija argumentacije koje svoje sjecište imaju u prirodnom stanju daje nam za pravo da sliku čovjeka u tom stanju ne prihvatimo kao dovršenu. Povijesno prirodno stanje u negativnoj formi potvrđuje da je ljudska priroda nepromjenjiva, ali samo kao osnova koja se otvara različitim mogućnostima oblikovanja. U protivnom, čovjekov lik u prirodnom stanju bio bi neprevladiva danost kojom se može manipulirati samo na način kojim se manipulira svim tijelima u prirodi – silom. Znanost o politici bila bi svediva na gra-

nu mehanike, a pitanje o legitimnosti političkog poretka bilo bi besmisleno.

U povijesnom prirodnom stanju čovjek je pod utjecajem pogrešnih nauka postao neprirodno biće spremno umrijeti za vlastita uvjerenja. Tako snažan instrument moguće je međutim upotrijebiti i u pozitivnom smislu, kao sredstvo uspostave i održanja trajnog mira. Ako je čovjek kao razumsko biće uvjetovano jezikom sposoban za pad ispod razine izvornog prirodnog stanja, on je ujedno, zahvaljujući razumu i jeziku, sposoban za uzdizanje do građanskog stanja mira. Svoju *civill philosophy* Hobbes nudi kao nov politički jezik utemeljen na razumu i primjeren čovjekovu samoodržanju.

## LITERATURA

- \*\*\*, *Gledišta* (29) 11-12, tematski broj o Hobbesu.
- \*\*\*, *Politička misao* (43) 1, tematski broj o Hobbesu.
- Đinđić, Z. (2003) Zajednica, priroda, građanski rat – Hobbes i Marx. *Filozofija i društvo* XXII-XXIII: 35-61.
- Gauthier, D. P. (1969) *The Logic of Leviathan*. Oxford: Clarendon Press.
- Gert, B. (1996) Hobbes's psychology, u: T. Sorell, ur., *The Cambridge Companion to Hobbes*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hampton, J. (1985) Hobbes's State of War. *Topoi* 4: 47-60.
- Hampton, J. (1986) *Hobbes and the Social Contract Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobbes, T. (1985) *Leviathan*. London: Penguin Classics (uredio i uvod napisao C. B. Macpherson; 1. izdanje 1968).
- Hobbes, T. (1998) *On the Citizen*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobbes, T. (1999) *Human Nature and De Corpore Politico*. Oxford: Oxford University Press (priredio, uvod i bilješke napisao J. C. A. Gaskin, sadrži i I, VI i XXV. poglavlje *De Corpore*, 1. izdanje 1994).
- Hobbes, T. (2004) *Levijatan*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Hoekstra, K. (2007) Hobbes on the Natural Condition of Mankind, u: P. Springborg, ur., *The Cambridge Companion to Hobbes's Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Kavka, G. S. (1983) Hobbes's War of All against All. *Ethics* 93: 291-310.
- Kavka, G. S. (1986) *Hobbesian Moral and Political Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Koselleck, R. (Kozelek, R.) (1997) *Kritika i kriza. Studija o patogenezi građanskog sveta*. Beograd: Plato.
- Lalović, D. (2006) U Hobbesovoj zamci: pojam suverenosti?. *Politička misao* (43) 1: 3-27.
- Lessay, F. (1988) *Souveraineté et légitimité chez Hobbes*. Paris: PUF.
- Macpherson, C. B. (1981) *Politička teorija posjedničkog individualizma*. Zagreb: Pitanja.
- Macpherson, C. B. (1985) Introduction, u: T. Hobbes, *Leviathan*, London: Pelican Books.
- Manent, P. (1997) *La cité de l'homme*. Paris: Flammarion.
- Matan, A. (2004) Jednakost i zajednica: prirodno stanje i društveni ugovor kod Hobbesa i Rawlsa. *Politička misao* (41) 4: 42-58.
- Oakeshott, M. (2000) *Hobbes on Civil Association*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Pettit, P. (2008) *Made with Words. Hobbes on Language, Mind and Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Strauss, L. (1952) *The Political Philosophy of Hobbes*. Chicago/London: The University of Chicago Press (1. izdanje 1936).
- Terrel, J. (1994) *Hobbes. Matérialisme et politique*. Paris: Vrin.
- Terrel, J. (2001) *Les théories du pacte social*. Paris: Éditions du Seuil.
- Tuck, R. (1996) Hobbes's moral philosophy, u: T. Sorel, ur., *The Cambridge Companion to Hobbes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tuck, R. (2001) *Hobbes*. Bologna: Mulino.
- Villey, M. (2006) *La formation de la pensée juridique moderne*. Paris: PUF (1. izdanje 1968).
- Watkins, J. W. N. (1965) *Hobbes's System of Ideas*. New York: Barnes and Noble.
- Zarka, Y. C. (1999) *La décision métaphysique de Hobbes*. Paris: Vrin (2. prošireno izdanje, 1. izdanje 1987).
- Zarka, Y. C. (2001) *Hobbes et la pensée politique moderne*. Paris: PUF (1. izdanje 1995).

## The Starting Point of Hobbes's Science of Politics

**SUMMARY** As a logical starting point structuring the entire theoretical field of political analysis, Hobbes's definition of the state of nature is a key for understanding his science of politics. The paper shows that the concept of the state of nature implies two fundamentally distinct types of states in which neither people nor troubles with which they are faced are identical. In the *original* state of nature conflicts among people stem directly from their nature. Based on the analysis of Hobbes's understanding of human nature and critical reading of his interpretation of the state of nature by Jean Hampton, the paper identifies the mechanism by which reason *and* passion turn the state of nature into a state of war. However, alongside the original state of nature, a *historical* state of nature also coexists, in which conflicts spring from religious views and political beliefs immanent to people as religious and political beings, and as beings of language and conscience. What is crucial for conflicts in this historical state of nature is the influence exerted by language as a discursive context on human action. As the state of war feeds from both human nature and history, any attempt of overcoming the state of nature must abandon them: the state is necessarily an artificial and ahistorical project, based on science of politics as a new political language appropriate for human self-preservation.

**KEYWORDS** Thomas Hobbes, Jean Hampton, *Leviathan*, state of nature, state

# KOLONIJALNA PERCEPCIJA RAZVOJA I EKONOMSKOG SUSTAVA STAROSJEDILACA: PITANJE "PRVOG KONTAKTA"

**Mitja Durnik**

*Fakultet za društvene znanosti,  
Sveučilište u Ljubljani*

Pregledni rad

Primljeno: ožujak 2008.

**Sažetak** Jedan od glavnih argumenata u Lockeovoj teoriji bio je da su starosjedioci nerazvijeni i da žive u jednostavno organiziranim društvima utemeljenima na samodostatnoj ekonomiji koja ne može proizvesti nikakvu ekstradobit. Drugim riječima, prema Lockeovu mišljenju postojala su dva ekonomska svijeta – europski, koji je imao potencijal za stvaranje dobiti, i starosjedilački, koji se uglavnom temeljio na ekonomiji razmjene. U središtu je istraživanja pokušaj da se opovrgne Lockeov mit o starosjedilačkim ekonomijama u vrijeme njihova prvog kontakta s europskim kolonizatorima.

**Ključne riječi** John Locke, starosjedioci, kolonijalizam, starosjedilačka ekonomija, Kanada

## 1. Uvod: Lockeova percepcija starosjedilačkog ekonomskog sustava (primitivnog društva) – mit ili stvarnost?

Danas se još uvijek vode rasprave o tome je li starosjedilački narod u povijesti potencijalno bio tako važna ekonomska snaga da je mogao biti ravnopravan partner Europljanima. Kako kaže Mann (2001), Indijanci su u pretkolumbovsko doba bili daleko razvijeniji i uređeniji nego što su to mogli zamisliti mnogi zapadnjački znanstvenici. On je napose istaknuo neke biljke su "izmislili" Indijanci, primjerice kukuruz, koji je postao vrlo važnom namirnicom u većini europskih zemalja i u ostatku svijeta.

Nasuprot tome, Locke je poznatim riječima "Na početku je cijeli svijet bio Amerika" zamišljao Ameriku u ranim fazama njezina razvoja, prema "modelu prvih doba u Aziji i Europi". Istu tu tezu primijenio je i na vlasništvo, tvrdeći da zemlja američkih Indijanaca nije legitiman tip vlasništva – odredio ju je kao individualnu imovinu utemeljenu na radu, slično ranijim fazama europskog razvoja u prirodnom stanju, te je stoga nije stavljao u jednak položaj s europskim vlasništvom (Tully, 1993: 139).

Posljedično se europski način obrade zemlje smatrao učinkovitijim – svaka upotreba zemlje koja nije bila u skladu s tim standardom smatrala se traćenjem

(Letwiniuk, 1998: 39). Poljoprivredni rad kojim su se bavili civilizirani ljudi stvarao je eksponencijalno veće prinose od nomadskog načina života koji su prakticirali urođenički posjednici. Europsko je iskorištavanje zemlje, kojim se povećava dobro društva, stoga vrednije. Konkretno su primjer za Lockeov argument da poljoprivredni rad stvara visoku dodanu vrijednost cijelom čovječanstvu starosjedilački lov, lovljenje životinja u zamke i prikupljanje plodova. Nekultivirana zemlja u Americi smatrala se neprofitabilnom pustoši (*ibid.*: 41-42).

Nasuprot ideji pretjerane proizvodnje i pretjerane akumulacije, američko-indijanski sustav u očima Europljana bio je sustav nedostatne proizvodnje i zamjenske potrošnje. Jedna od Lockeovih ideja, da je Bog dao "svijet svim ljudima zajedno", značila je da se zemlja mora kultivirati (Tully, 1993: 156). Posljedica je te ideje da starosjedioci imaju pravo na vlasništvo u vrlo ograničenom opsegu. Locke je shvaćao i da je kultivacija standard "marljive" i "racionalne" upotrebe, a američkim je Indijancima, prema njegovu mišljenju, nedostajalo kulture zbog lova i prikupljanja plodova. Posljedično, Locke je smatrao da njihova zemlja nije kultivirana do svojeg optimalnog potencijala. Marljiv rad, koji je davao pravo na vlasništvo, europski su kolonisti izjednačavali s europskom poljoprivredom koja se temeljila na ispaši i obrađivanju zemlje (*ibid.*).

Napokon, možemo se suglasiti s time da se ekonomski razvoj starosjedilaca ne može posve uspoređivati s potencijalom i snagom europske ekonomije u kolonijalnim vremenima. No smatramo da je Lockeova definicija starosjedilačke ekonomije bila pogrešna te da su je namjerno pogrešno interpretirali zbog specifičnih ciljeva samoga Lockea i kolonijalne politike engleskoga imperija.

## 2. ... I kontakt je uspostavljen

### 2.1. Prve nacije i europski okršaji

Prvi kontakti između starosjedilačkog naroda i Europljana shvaćali su se kao odnos koji je više bio "čin znatiželje" nego otvoren sukob i europska posezanja za starosjedilačkom zemljom. Premda su se neke starosjedilačke skupine suzdržavale od kontakta, neke su druge brzo uspostavile trgovinske odnose (Final Report of the Royal Commission on Aboriginal People, 1996). Kako smo spomenuli, u tom izvješću piše da su na početku, u ekonomskom pogledu, obje strane imale koristi od te trgovine. Prema tom izvješću, veze između tih dvaju svjetova bile su znatno više komercijalne nego političke i vojne.

Prvi se doticaji mogu, prema Dickasonu (2006: 21), svrstati u tri glavne kategorije – premda se svaka od njih rijetko mogla naći u čistom obliku. Prvi tip odnosa, *kolizije*, definiraju se kao prenošenje različitih bolesti i trgovina robljem. Drugi je tip trgovina, evangelizacija i kolonijalna uprava. Treći tip odnosa, *kontakti*, definiraju se kao "kratkotrajni" doticaji, obično nenasilni, sa stanovitim iskazima rituala. U posljednjem tipu doticaja obično jedna strana nije imala osobito znanje o onoj drugoj (*ibid.*: 21-22).

Kontakti starosjedilačkog naroda i Europljana na arktičkom području isprva su bili sporadični i dogodili su se prije oko tisuću godina, kad su, vjeruje se, stari Norvežani, koji su putovali s Islanda i Grenlanda, naselili obalu Sjeverne Amerike. Postoje arheološki dokazi da su osnovali naseobinu na L'Anse aux Meadows na sjevernom poluotoku, koji se sada naziva Newfoundland, gdje su se sukobili s narodom Beotuk (Report of the Royal Commission on Aboriginal People, 1996). Zbog nekih najranijih

okršaja pridošlice iz Europe opisivali su Beotuke kao divlje i nehumane (Dickason, 2002: 76).

Irokezi iz doline St. Lawrence nešto su kasnije od Beotuka stupili u kontakt s Europljanima, no brže su počeli osjećati njegove posljedice. U vrijeme Cartierova posjeta 30-ih godina 15. stoljeća Maritimesu, Stadaconi (Quebec Cityju) i Hochelagi (Montrealu) uspostavljeni su temeljni pravci trgovine između urođeničkog stanovništva i pridošlica (Report of the Royal Commission on Aboriginal People, 1996). Cartierov negativan stav prema Stadakoncima (jedna starosjedićka skupina) bio je očit. Prvo, to se pokazalo na njegovu drugom putovanju, kad je plovio rijekom St. Lawrence (čemu su se starosjedioci protivili), čime je prekršio njihovo običajno pravo na monopol na uzvodni promet. Drugo, oteo je dva sina poglavice Donnacona i odveo ih sa sobom u Francusku (Dickason, 2002: 80).

Za razliku od Beotuka i Stadakona Inuiti, koji su govorili algonkinški (kolektivno ime za Montagnais-Naskapi) i narod Mikmak posve su se dobro prilagodili europskoj vlasti. Obalni su Mikmaki imali dobre odnose s Francuzima. Taj je odnos započeo ribolovom, koji je najprije privukao pozornost mnogih Europljana jer su ovisili ponajprije o morskim izvorima, među kojima su bili bakalar i sabljarka iz dubokih mora, a potom o šumama (*ibid.*: 82-86).

Francusko osnivanje Quebeca 1608. godine kao središta rastuće trgovine krznom privuklo je pozornost Hurona. Na prvi se pogled čini da je političku i ekonomsku prevlast Hurona u odnosu na Europljane ojačao priljev europskih dobara. U tom su se razdoblju Huroni i dalje oslanjali sami na sebe u proizvodnji oružja, "održavajući svoju tehnologiju

iz kamenog doba sve do svojeg raspršivanja" (*ibid.*: 102). Kako ističe Dickason (*ibid.*: 106), "znatiželju" su više pokazivali Huroni, koji su "stalno testirali Francuze ispitujući njihove reakcije".

Vjeruje se da su Ojibve ostvarili kontakt s Europljanima 1615. godine, kad je francuski istraživač Samuel de Champlain stigao na jezero Huron. Mnogi su njihovi pripadnici živjeli uz brzace rijeke St. Mary, te su ih Francuzi počeli nazivati "Salteaux". Godine 1641. francuski su isusovci prvi put posjetili područje Sault Ste. Marie (kako su nazivali brzace rijeke St. Mary), a do 1667. godine osnovana je i jedna kršćanska misija. Kao i neke druge skupine i Ojibve su surađivali s Francuzima u ekonomskom i vojnom pogledu. Njihov ulazak u trgovinu krznom uvelike je promijenio njihovu ekonomsku i društvenu organizaciju (Canada's First Nations, 2008).

Kri su prvi put spomenuti u jednom isusovačkom izvješću iz 1640. godine, u kojem se govori o "Kristinonima", koji su živjeli na obali Sjevernog mora (zaljev James). Nova se prilika narodu Kri ukazala zahvaljujući trgovini krznom, koja se počela širiti na zapad. Kri su tražili novu zemlju za postavljanje zamki za dabrove i druge krznaše (McMillan, 1995: 117).

Prvi dokumentirani doticaj bio je okršaj engleskog istraživača Alexandra Hendaya s narodom Crne Noge 1754/1755. godine. Ekspedicija koju je predvodio neuspješno je pokušala uključiti Crne noge u trgovinu s Hudson's Bay Company. Slično tome David Thompson je poticao trgovinske odnose s North West Company tijekom svoje ekspedicije na teritorij Crnih Nogu 1787. godine (Canada's First Nations, 2008).

Neki znanstvenici pretpostavljaju da su starosjedićke skupine s pacifič-

ke obale ostvarile prve kontakte sa stanovnicima Rusije ili Japana, no to je teško utvrditi. Nasuprot tome, europski su pridošlice u 18. stoljeću vrlo dobro i podrobno dokumentirali svoj dolazak. Područje pacifičke obale bilo je naseljeno i postalo je središte ruskog iskorištavanja mora sredinom 18. stoljeća (*ibid.*).

Prvi narodi regije Platoa nisu imali izravan kontakt s Europljanima s istoka sve do potkraj 18. stoljeća. Imali su neku vrstu neizravnog pristupa europskim dobrima koja su dolazila s pacifičke obale. Izravan i stalan kontakt nije bio vidljiv sve do potkraj 19. stoljeća. Simon Fraser istražio je, i to zabilježio, unutrašnjost Britanske Kolumbije i regije Platoa početkom 19. stoljeća. Kad se susreo s narodom Kamčin, priređena mu je dobrodošlica uz velike ceremonije te mu je ponuđen obilan obrok koji se sastojao od lososa, bobica, ulja i korijenja te mesa šest pasa (*ibid.*).

## 2.2. Prirodno stanje i prvi kontakt

U našem slučaju pokušavamo usporediti Lockeov pojam prirodnog stanja s povijesnom definicijom prvog kontakta koju su dali europski pridošlice i kanadski starosjedioci. Ta je povezanost posve hipotetična. To je samo komparacija kojom želimo pokazati da su kolonijalni mitovi o starosjedilačkom ekonomskom sustavu uglavnom bili socijalne konstrukcije s konkretnim ciljem – zagovaranjem kolonizacije obiju Amerika. Batz (1974: 665) ističe da se Lockeova konstrukcija prirodnog stanja može primijeniti na Ameriku oko 1600. godine – američka je divljina bila ideja univerzalnog prvobitnog stanja. Stoga se Lockeova teorija društvenog i ekonomskog razvoja može tretirati kao jedna vrsta izlaska “iz nomadskog stanja i ekonomije održavanja života te prelaska u stanje

fiksiranog vlasništva i akvizicijske ekonomije, a zatim i civilne vlasti” (*ibid.*).

Locke je “izmislio” apstraktni termin “prirodno stanje”, koje se može shvatiti kao “anarhičan” prostor bez ikakvog civilnog društva i modernog prava. Premda je katkada teško reći koje je razdoblje starosjedilačke povijesti Locke definirao kao prirodno stanje, mnogi znanstvenici vjeruju da je njegovo prirodno stanje svojevrsan konstrukt. Njegova ideja prirodnog čovjeka temelji se na opisima i zapažanjima koje je pročitao u putopisima što ih je imao u svojoj knjižnici, koje su napisali europski istraživači novog svijeta. Njegova praktična uključenost u kolonijalnu upravu tajničkim poslom kod Lord Proprietors of Carolina i Trgovinskog vijeća te kao povjerenika na Trgovinskom odboru također je bila upitna, jer je zagovarao kolonijalnu politiku engleske krune (Arneil, 1996: 23-24).

## 3. Temeljne činjenice o kanadskim starosjediocima

### 3.1. Tri kategorije kanadskih starosjedilaca

“Indijanci” čine najheterogeniju skupinu svih kategorija, sa širokim rasponom zasebnih jezika i kultura širom Kanade. Taj je pogrešan naziv proizašao iz pogrešnog uvjerenja Kristofora Kolumba da je stigao u Indiju. Zakon o Indijancima<sup>1</sup> je u smislu pravnog razlikova-

<sup>1</sup> Zakon o Indijancima R. S., 1985, c. I-5, kanadski je statut koji se odnosi na registrirane Indijance, njihove skupine i sustav indijanskih rezervata. Zakon o Indijancima donio je kanadski parlament 1876. prema odredbama članka 91 (24) Ustavnog zakona iz 1867, koji kanadskoj saveznoj vladi daje isključivu ovlast donošenja zakona u vezi s “Indijancima i zemljom rezerviranom za njih”. Zakon

nja razdvojio Indijance – nekima od njih dao je status koji im priznaje savezna vlada, dok se drugi nazivaju “nestatusnim” Indijancima (McMillan, 1995).

Inuiti s kanadskog Arktika imaju zasebno podrijetlo i povijest i kasnije su se naselili u Kanadi. Usko su povezani s urođeničkim stanovništvom Aljaske i Grenlanda. To je razmjerno homogena skupina zajedničkog podrijetla i s jednim jezikom širom kanadskog Arktika (*ibid.*).

Metisi su se kao skupina pojavili u razdoblju trgovine krznom. Nastali su miješanjem trgovaca krznom francusko-kanadskog podrijetla i urođeničkih žena (osobito pripadnica naroda Kri) (*ibid.*).

### 3.2. Kulturna područja

Kulturna su područja široke zemljopisne jedinice s kojima se obično podudara starosjedička kultura. Ta se podudarnost ponajprije temelji na činjenici da svi naseljenici nekog područja temelje svoju ekonomiju na istim bitnim izvorima, kao što su bizoni na ravninama i losos na Sjeverozapadnoj obali, te na posuđivanju kulturnih elemenata između susjednih skupina. Time se dobiva klasifikacija koja antropolozima omogućuje da općenito govore o “ravničarskim plemenima” ili “kulturama sa Sjeverozapadne obale” (*ibid.*).

U Kanadi i ne postoji šest urođeničkih kultura niti one naseljavaju isključivo tu zemlju. Arktik, zemlja dalekog kanadskog sjevera prekrivena tundrom, i Podarkt, golema zemlja sjevernih šuma – čine najveći dio Kanade. Podarkt se,

---

o Indijancima provodi ministar indijanskih poslova i razvoja Sjevera, koji definira tko se smatra “Indijancem”. Taj zakon sadrži određene pravne nedorečenosti i zakonska prava registriranih Indijanaca.

nadalje, dijeli na istočni i zapadni, na osnovi podjele između naseljenih naroda Algonkin i Atapask. Obalna Britanska Kolumbija obuhvaća velik dio kulturnog područja Sjeverozapadne obale. Samo se sjeverni dijelovi Platoa, ravnice i Istočne šume ubrajaju u Kanadu. Kako ističu mnogi znanstvenici, kulturna se područja moraju shvatiti kao određena vrsta umjetne podjele, koja je nametnuta zbog deskriptivnih i analitičkih razloga. Primjerice, narod Kri preselio se iz Podarkt na ravnice rano u svojoj povijesti, ali nije prestao biti Kri, iako je usvojio određene značajke koje su mu bile korisne u novom okolišu (*ibid.*).

### 3.3. Glavne jezične skupine

Znanstvenici obično utvrđuju tri razdoblja u novijoj starosjedičkoj povijesti: pretpovijesno razdoblje, prije kontakta s europskim društvima i njihovim utjecajem, protopovijesno razdoblje, kad su na urođenička društva i ekonomije utjecala europska društva i mijenjala ih, no nije bilo izravnog kontakta ili pisanih povijesnih zapisa; te “povijesno” razdoblje, nakon ostvarivanja kontakta, kad su se pojavili eurocentrični pisani zapisi (Phillips, 2001: 2).<sup>2</sup> Glavna se diferencijacija starosjedičkih naroda u Kanadi u pretpovijesno, protopovijesno i povijesno doba dogodila na temelju jedanaest jezičnih obitelji.

Točan broj starosjedičkih jezika koji su se govorili u Kanadi tijekom kontakta s Europljanima nije poznat. Neki su jezici nestali rano u povijesnom

---

<sup>2</sup> Kako ističe Phillips, u pokušaju rekonstrukcije ekonomskih i vlasničkih odrednica u pretpovijesno i protopovijesno doba nailazi se na nedostatak onoga što bi se moglo nazvati “čvrstim dokazima” – pod čime obično mislimo na pisane zapise.

razdoblju, a da nikad nisu zabilježeni. Drugi postoje u obliku niza dijalekata, što stvara zbrku pri pokušajima njihove klasifikacije. U Kanadi postoje 53 zasebna starosjedilačka jezika (McMillan, 1995).

Najveća je jezična obitelj algonkinški, koji obuhvaća područje od Maritima preko sjevernih šumskih područja do predgorja Stjenjaka. Na podarktičkom području, prema zapadu zaljeva Hudson i sjeveru Britanske Kolumbije, bili su narodi koji su govorili atapaški. Još sjevernije, na području donjeg i gornjeg Arktika, bili su inuitski narodi, koji su govorili inuktikut. Oko teritorija Velikih jezera bili su narodi koji su govorili irokeški. Što se tiče područja ravnica, narod Assiniboine, koji je govorio siuški, preselio se na zapad u kanadske prerije, no tek u protopovijesnom razdoblju. U Britanskoj Kolumbiji vlada najveća raznolikost jezičnih skupina: tlingit (daleki sjever i Aljaska), tsimšijski, uključujući i niggaa na sjevernom kopnenom području, haida (otoci Queen Charlotte), vakaški (Kwakwiltl i Nootka ili Nuh Cha Nuth, na srednjoj obali te na sjevernim i zapadnim obalnim područjima otoka Vancouver), sališki, kojim govore dvije skupine – primorski Sališi na južnoj kopnenoj obali i na južnom dijelu otoka Vancouver te Sališi na području unutrašnjeg Platoa. Kutenai, koji su jezično izolirana skupina, naseljavali su područje južnog Platoa Britanske Kolumbije (Phillips, 2001: 3). Beotuk Indijanci nestali su početkom 19. stoljeća zbog genocida, ekonomske oskudice i europskih bolesti. Phillips (*ibid.*) istaknuo je da nije jasno jesu li oni govorili algonkinški ili su razvili zaseban jezik. Neki izvori Beotuke smatraju dvanaestom starosjedilačkom jezičnom skupinom u Kanadi.

### 3.4. Glavne ekonomske regije

Starosjedilački teritorij može se podijeliti na ekonomske zone određene jezgrom starosjedilačke ekonomske orijentacije i resursnom bazom starosjedilačkih skupina prije kontakta, tijekom protopovijesnog doba, i tijekom razdoblja trgovine krznom i prije sredine 19. stoljeća. Atlatska je regija poznata kao regija "atlatskih primorskih lovaca i sakupljača plodova". Irokeški farmeri naseljavali su zapadni dio Velikih jezera. Sjeverno od istočne obale, do Stjenjaka, bili su podarktički nomadi, dok je područje Arktika bilo teritorij na kojim su živjeli inuitski pomorski lovci. Narod Buffala naseljavao je ravnice, pojas nacionalnog parka i pobrđa koja okružuju preriju. Britanska Kolumbija ima dvije ekonomske zone – ribare s pacifičkih obala te ribare, lovce i sakupljače plodova s unutrašnjeg Platoa (Ray, 1996, u: Phillips, 2001: 3).

Sve navedene skupine mogu se klasificirati u jednu antropološku kategoriju – "lovci i sakupljači plodova" – i sve su imale ekonomsku organizaciju koja bi se mogla nazvati "domaćim običajima". Tri su glavna obilježja domaćih običaja: podjela rada prema spolu, proizvodnja za domaću upotrebu (a ne za razmjenu) i proizvodna tehnologija koja je bila "jednostavna" u smislu da se mogla primjenjivati unutar obitelji ili zajednice bez opsežne specijalizacije ili podjele rada (Phillips, 2001: 4).

## 4. Lockeova obrana engleskog kolonijalizma

### 4.1. Naseljavanje kao posljedica ekonomske krize

Kolonizacija u Americi uglavnom se shvaćala kao svojevrsno rješenje ekonomske krize u Europi; većina ju je sma-



trala "slučajem kontribucije". Tijekom 70-ih godina 17. stoljeća mnogi pojedinci koji su u Engleskoj bili uključeni u političke poslove bili su protiv novih oblika kolonizacije – osobito plantaža, koje su smatrali neučinkovitom metodom povećanja nacionalnog bogatstva (Arneil, 1996: 92).<sup>3</sup> Jedan od glavnih argumenata protiv kolonizacije bio je taj da kad bi mnogo dobrih ljudi napustilo Kraljevstvo, kolonije bi postale neovisne i neprijateljski nastrojene prema matičnoj zemlji. Arneil (*ibid.*: 93) ističe da su "ti strahovi dosegнули vrhunac 1663. godine u vezi s Karolinom, Shaftesburyjem i Lockeovim glavnim kolonijalnim projektom". Mnogi su vjerovali da će ta provincija postati još jedan teritorij koji će biti potencijalni suparnik engleskoj trgovini i iscrpljivati je.<sup>4</sup> Kako ističe Arneil (*ibid.*: 92), u drugoj polovici sedamnaestog stoljeća engleska je nacionalna ekonomija prolazila kroz krizno razdoblje – nekoliko prirodnih katastrofa i aktualni građanski i međunarodni ratovi iscrpili su javne prihode. Šezdesetih i 70-ih godina 17. stoljeća vodila se velika rasprava o potencijalnim izvorima pomoću kojih bi Imperij mogao oporaviti nacionalnu ekonomiju. Unatoč činjenici da je Shaf-

<sup>3</sup> Tvrdnja da bi plantaže mogle uništiti englesko gospodarstvo bilo je stajalište većine, a ne samo nekolicine dužnosnika. Primjerice, pisac dnevnika i službenik *Vijeća za trgovinu i plantaže* iz 1676. John Evelyn, koji se zaklinjao u Johna Lockeja kao tajnika Vijeća, pisao je (Arneil, 1996: 93) o "pogubnom broju naših ljudi koji svakodnevno hrle na američke plantaže" (Evelyn, 1674; u: Arneil, *ibid.*).

<sup>4</sup> Taj je strah bio tako dubok da je kralj Karlo II. proglasio *Kraljevsku deklaraciju i prijedlog svima koji će zasađivati plantaže u Karolini*, drugi proglas koji je potvrđivao ideju da "kolonije postoje samo zato da bi služile potrebama Engleske" (Arneil, 1996: 94).

tesbury veličao trgovinu i kolonizaciju, većina je Engleza u to vrijeme bila protiv kolonizacije, osobito protiv trajnog naseljavanja teritorija. Nekoliko je ekonomista, primjerice Josiah Child, Charles Davenant i Thomas Mun, u svojim raspravama stalo u obranu plantaža. U svoje *Dvije rasprave* John Locke zagovarao je isto stajalište. Pridao je veliku pozornost vrijednosti vlasništva i napao osvajanje kao izvor vlasništva.

Grof Shaftesbury<sup>5</sup> bio je glavni zagovornik ideje da se pitanja trgovine i plantaža moraju "objediniti pod snažnim vodstvom jednog tijela i da im treba dati veće političko prvenstvo" (*ibid.*: 94). Kralj je posljedično imenovao novo *Vijeće za trgovinu i plantaže* i proglasio Shaftesburyja njegovim predsjednikom (*ibid.*). Jedna od ideja koju je Shaftesbury izložio u obranu svoje kolonijalne politike bila je da bi cilj naseljavanja trebala biti proizvodnja posebnih kultura koje su Engleskoj trebale kao ekonomska prednost (ekonomska protuteža) u od-

<sup>5</sup> Anthony Ashley Cooper, grof Shaftesbury (1621-1683), bio je engleski državnik. U engleskom građanskom ratu podupirao je Krunu, no kasnije se pridružio parlamentarcima. Osim toga bio je član Državnog vijeća Commonwealtha. Podupirao je Olivera Cromwella sve do 1644. godine, kad se okrenuo protiv protektorata jer nije vjerovao u autokratsku vladavinu. Sudjelovao je u ponovnom postavljanju Karla II. (1660). Bio je imenovan i jednim od vlasnika Karoline i pokazao je znatan interes za tu koloniju (The Columbia Encyclopaedia, 6. izd., 2004, 43276). Lord Ashley zagovarao je stajalište da Engleska može bolje pozicionirati svoju ekonomiju kolonizacijom. Locke je postao njegov tajnik i tako je mogao prikupljati informacije iz cijeloga svijeta. Prema nekim znanstvenicima, Locke je bio znatno uključen u sastavljanje temeljnog ustava dviju Karolina.

nosu na druge europske države – i da ih treba slati isključivo natrag u Englesku. Osim Shaftesburyja i Locke je bio jedan od nekolicine pojedinaca koji su vjerovali da je Amerika nov izvor bogatstva za Englesku (*ibid.*: 95-96).<sup>6</sup>

Industrija (konkretnije, rad) određuje vrijednost vlasništva mnogo više od količine ili kvalitete zemlje. Rad je usko povezan s pokretanjem vlasništva, a to posljedično znači da je proizvodnost rada velik dio vrijednosti vlasništva. Kad je Locke u svojoj *Drugoj raspravi* pisao o radu, pozornost je usmjerio ponajprije na “uzgajanje usjeva, poljoprivrednu aktivnost, a ne na rudarstvo, ispašu, proizvodnju ili druge oblike industrije koji su teoretski mogli podjednako polagati pravo na vlasništvo putem rada” (*ibid.*: 102). U kolonijama zemlja se prisvajala u golemim količinama, iako nije bilo dovoljno ljudske snage da bi se ona kultivirala na odgovarajući način (*ibid.*: 104).

Štoviše, Locke je zagovarao i stajalište da se većina proizvedenih artikala za radnu snagu u Americi može slati iz Engleske. To bi značilo stvaranje novih industrijskih središta u Engleskoj. Osim toga ekonomski bi potencijal bila i izgradnja te plovidba brodova – uglavnom u smislu potencijalnih znanja o plovidbi i novih radnih mjesta. Oba bi aspek-

ta postala prednost za Englesku u slučaju ispravnog upravljanja i nadzora (*ibid.*: 105).

#### 4.2. Posjednički individualizam<sup>7</sup>

C. B. Macpherson određuje Lockeja kao utemeljitelja “posjedničkog individualizma” i neograničene kapitalističke aproprijacije. Istodobno, Wood ga je okarakterizirao drugačije nego Macpherson – kao teoretičara ranog poljoprivrednog kapitalizma (Henry, 1999). U članku *John Locke, Property Rights and Economic Theory* Henry (1999) pošao je od pretpostavke da Lockeova teorija može biti “autoritativan temelj neoklasičnoj teoriji”. U središtu je Lockeova neoklasičnog stajališta pretpostavka da zajedničko vlasništvo nije dostatno za zadovoljenje potreba pojedinaca, koji žele maksimirati individualnu korist. Zbog toga se zemlja mora privatizirati. Istodobno, nositelji individualnog vlasništva moraju raditi kako bi udovoljili potrebnim uvjetima. “Raspodjeljujući svoj individualni rad između dokolice i napora kako bi postigli onu razinu proizvoda koja bi zadovoljila njihove zahtjeve za korisnosti. Zemlja i rad su dakle izvorni oskudni resursi” (*ibid.*).

Locke je pretpostavljao da pojedinac u bezvlasničkom društvu želi maksimirati stvari i steći prednosti za sebe. Glavna je ideja da sve resurse ili zemlju “upotrebljavaju zajednički svi, od kojih je

<sup>6</sup> Mnogi znanstvenici često povezuju Lockeove ideje s idejama Thomasa Muna. Mun je bio znanstvenik koji je snažno utjecao na Lockeja. Obojica su se suglasila da je trgovina ključni čimbenik u povećanju vrijednosti novca (Arneil, *ibid.*). Prvo su Mun i Cradocke tijekom 60-ih godina 17. stoljeća, a kasnije i Devant te Child, zagovarali stajalište da Engleska mora ulagati u opsežno naseljavanje i kultivaciju novih zemalja – prema njihovu mišljenju, to je mogao biti temelj većeg bogatstva (*ibid.*: 97).

<sup>7</sup> Locke (1952: 16-17) tvrdio je da je “Bog... dao Zemlju ljudskoj djeci, da ju je dao čovječanstvu u cjelini”. Neki teoretičari kažu da izraz “u cjelini” može objasniti neke elemente kolektivizma – ono što bi se danas zvalo zajedničkim vlasništvom ili vlasništvom zajednice. Neki su znanstvenici istaknuli da navedeni izraz možemo shvatiti samo kao nepostojanje vlasništva ili otvorenog pristupa imovini koja nije ni u čijem vlasništvu.

svatko potaknut da se služi tim resursima preko granice koju bi promicao proces racionalnog kolektivnog odlučivanja” (*ibid.*). Kad se zajedničko vlasništvo privatizira, smatra Locke, svaki pojedinac želi optimalno ili učinkovito iskoristavati taj resurs, “jer svaka neučinkovitost stvara oportune troškove (gubitak dohotka) samo tom pojedinačnom vlasniku” (*ibid.*).

Locke je bio merkantilist i zagovarao je akumulaciju zlata. Prema Macphersonu (1962: 205), to je bio pravi cilj merkantilističke politike, koji je “ubrzo i povećao trgovinu”.

Istodobno, Locke se slagao s time da je akumulacija dovoljne ponude novca pokretač trgovine te je tvrdio da je cilj individualnog ekonomskog poduzetništva uposlavanje novca i zemlje kao kapitala. Pokazao je da je uvođenje novca prilika i razlog (koji prije nisu postojali) da pojedinac poveća svoje posjede (*ibid.*). Novac kao roba, zato što ima vrijednost, može istovremeno ući u razmjenu s drugim robama. Jedna je od glavnih svrha novca njegova upotreba kao kapitala. Osim toga Locke je zemlju smatrao samo jednim oblikom kapitala (*ibid.*: 206).

Vrijednost novca kao kapitala usko je povezana s njegovom nejednakom raspodjelom. Macpherson (*ibid.*) dodaje da “ništa nije rečeno o podrijetlu te nejednakosti”. Locke je tu nejednakost prihvatio kao “nužnost poslova i ustroja ljudskog društva” (*ibid.*: 218). Akumulacija kapitala posredstvom novca posljedica je suglasnosti pojedinaca da novcu pridaju vrijednost; visina nadnica temelji se samo na slobodnom ugovoru pojedinaca (*ibid.*).

Locke nije shvaćao novac samo kao sredstvo razmjene, nego umnogome i kao kapital. Posljedično, vjerovao je da

je kapital više od dohotka njegovim vlasnicima, on je i “temelj” za nastavak ulaganja. Bio je merkantilist u vremenu u kojem se zagovaralo bogatstvo naroda, a ne bogatstvo pojedinca (*ibid.*: 208). Novac je omogućio pojedincima da “akumuliraju više nego što mogu upotrijebiti kao proizvod prije nego što se pokvari” (*ibid.*). Nadalje, kako je istaknuo Macpherson (*ibid.*), Locke je “opravdao specifično kapitalističku apropijaciju zemlje i novca”. Potonje je definirao kao prirodno pravo – pravo u prirodnom stanju. Istodobno, priznao je da je posljedica nejednakost koja slijedi nakon uvođenja novca značajna i stvarna – novac dovodi do nejednakog posjedovanja zemlje (*ibid.*: 208-209).

Locke pretpostavlja da je u prirodnom stanju postojala neka vrsta rada za nadnicu. Rad je prirodno bio roba, pri čemu visina nadnica svakom pojedincu daje pravo na prisvajanje proizvoda tuđeg rada – to je dio prirodnog zakona (*ibid.*: 216). Cijela teorija vlasništva opravdanje je prirodnog prava na nejednako vlasništvo i na neograničeno prisvajanje od strane pojedinaca (*ibid.*: 220).

#### 4.3. Lockeov demagoški konstrukt: izvlaštenje i uloga prirodnog stanja

Mnogi su teoretičari suglasni da pojam prirodnog stanja nema nikakvu ozbiljnu povijesnu vrijednost i da je Lockeov pojam više neka vrsta analitičkog sredstva nego vrsta povijesne apstrakcije. Dunn je napisao da je prirodno stanje “nepovijesno stanje”, “tema teološkog razmišljanja”, i bez ikakve empirijske vrijednosti (Dunn, 1969; u: Arneil, 1996: 21).<sup>8</sup> Arneil (1996: 22) rekao

<sup>8</sup> Lockeov je pojam upitan “... jer u pomirbi činjenica s teorijom, kad se potonja razvija prva kako bi ‘dala prosudbu’ o prvima, nuž-

je: "Zbrka oko povijesne autentičnosti Lockeova prirodnog stanja nastaje kad autori pretpostavljaju da Locke shvaća prirodno stanje samo kao embrionski model europskog društva. Stoga oni koji zaključuju da se Locke služio prirodnim stanjem samo kao čisto hipotetskim konstruktom odbacuju ideju da je vjerovao kako je takvo stanje postojalo prije europske civilizacije. Moguće je odbaciti taj povijesni pojam univerzalnog prirodnog stanja, a da još uvijek priznajemo kako je Locke vjerovao da su takva prirodna stanja doista postojala u vrijeme dok je pisao..."

U središte pojma prirodnog stanja Locke je stavio i pravo na vlasništvo, a istodobno i uvjete koje netko mora ispuniti da bi bio vlasnik zemlje. Zagovarao je svojevrsnu mogućnost postojanja prava na privatno vlasništvo u idealnom prirodnom stanju.

Prema njegovu mišljenju, političko je društvo nastalo prenošenjem političkih ovlasti svakog pojedinačnog člana. Članovi političkog društva mogu opozvati svoje predstavnike u slučaju da se oni ponašaju suprotno njihovu povjerenju. Proizvodne snage političkog društva proizašle su iz radne snage, vlasništva pojedinačnih članova (Tully, 1993: 137).

Tully (*ibid.*: 139) tvrdi da je Locke konstruirao političko društvo i vlasništvo nasuprot "američko-indijanskim oblicima nacionalnog jedinstva i vlasništva, tako da zamagljuju i umanjuju posebne značajke američko-indijanske političke zajednice i vlasništva". Valja

---

no valja prilagoditi 'stvari' kako bi se protumačila teorija, a ne razumjeti stvari po sebi". Posljedično, u objašnjavanju tog pojma Locke se služio samo odrednicama koje se udovoljavale njegovoj teoriji (Arneil, *ibid.*).

reći da Locke određuje starosjedilačko političko društvo u smislu da se vlast američkih Indijanaca ne može priznati kao legitiman oblik političkog društva, u povijesnom smislu, kao manje razvijen u odnosu na europsku političku organizaciju. Istodobno, Locke je tvrdio da starosjedilačka zemlja ili teritorij nije legitiman oblik vlasništva. Prikazivao ga je kao vlasništvo utemeljeno na radu. Ta je društvena konstrukcija imala svoj cilj – opravdanje izvlaštenja starosjedilačkih političkih organizacija i teritorija. Locke je bio jedan od glavnih ideologa u tom procesu i njegova se teorija političkog društva i vlasništva uvelike iskorištavala u 18. stoljeću i povezivala s teorijama napretka, razvoja i državnosti (*ibid.*).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Nasuprot Lockeu, Hobbes naglašava da je život u prirodnom stanju bio "bijedan, neugodan, životinjski i kratak" (Ross, 2007). U prirodnom stanju svaki čovjek ima pravo na prirodno samoodržanje i apsolutnu slobodu da čini što mu je volja. Prema klasičnom liberalizmu, sloboda se uvelike definira posve negativno. Prirodno je stanje ujedno "stanje" u kojem je "svaki pojedinac slobodan od pravila, zakona ili institucija, koje ljudski život pretvara u rat svijeta protiv svih" (Sparks i Isaac, 2004: 77). U prirodnom stanju sve stvari pripadaju svima. Posljedica mogućnosti da netko posjeduje sve bila je ta da nitko ništa konkretno ne može posjedovati. Hobbes je osporavao tezu da prva podjela ili posjedovanje ugovorom može značiti povratak vlasničkih prava u pretpolitičko stanje (Hobbes, 1966: 100). Za razliku od Hobbesa i Lockea, Rousseau je prirodno stanje odredio pozitivno, rekavši da život u prirodnom stanju nije bio loš, nego upravo suprotno – dobar. Ljudi su bili slobodni i sretni, a ne kao u moderna vremena, kad pojedinci žive pod vladama u okovima (Rousseau, 1978: 47). Ryan (*ibid.*) istaknuo je da je prirodno stanje "sustav" u kojem su stanovnici "nedruštvena, nijema, amoralna stvorenja bez vlasništva, koja ima-

Locke je istaknuo da je život u Americi život u prirodnom stanju, u kojem postoje individualna i isključiva prava na nečiji rad i njegove proizvode. Svatko može obavljati rad prema prirodnom zakonu, bez pristanka drugih. Europljani su naseljenici ignorirali starosjedioca i smatrali Ameriku *terrom nullius*, pustom zemljom nad kojom ne postoji nikakva nadležnost (*ibid.*: 147). Na početku su europski kolonizatori ovisili o starosjediocima zbog hrane, trgovine i opstanka. Indijanci su sami sebe određivali kao samoupravnu naciju s vlastitom vlašću.

Tully (*ibid.*: 156-157) ističe Lockeovo razlikovanje između ograničenih želja urođenika i neograničenih želja europskih doseljenika za akumuliranjem imovine. Općenito bismo mogli govoriti o razlici između individualnog i netržišnog društva s jedne i pojedinca koji želi maksimirati dobit u tržišnom društvu s druge strane.

#### 4.4. Prava vlasništva i ekonomski razvoj

Vlasništvo je jedan od glavnih pojmova koji vuče podrijetlo iz Lockeove *Dvije rasprave o vladavini*. Stvaranje vlasništva i njegovo očuvanje temelj je prirodnog stanja te, štoviše, civilnog društva. Vlasništvo, njegovo podrijetlo i zaštita ujedno su i žarišne točke engleskih kolonijalnih naseljenika, kojima su se oni služili kao opravdanjem za naseljavanje "zemlje" koja im prije toga nije pripadala. Lockeovo poglavlje o vlasništvu vrsta je filozofske "rasprave", koja je promijenila pojam prirodnih prava kao temelja građanske vlasti u pojam vlasništva, izlaganje ekonomskih koristi od

---

ju više toga zajedničkog s orangutanima nego sa stanovnicima Pariza u 18. stoljeću" (Ryan, 1984: 58).

engleskih plantaža i obranu engleskog prava na američku zemlju (Arneil, 1996: 132). Locke se služio pojmom "prirodnih prava" za objašnjenje ili obranu ekonomskog i političkog imperijalizma engleske krune. Prema Arneilovoj (*ibid.*) definiciji, njegov pojam vlasništva donekle zvuči kao svojevrsno "... etičko opravdanje, poput onog Samuela Purchasa i Johna Winthropa, engleskog prisvajanja američke zemlje".

U *Dvije rasprave* Locke se pojmom "vlasništva" služi na dva različita načina: u užoj definiciji zemlja i predmeti nešto su izvanjsko pojedincima koji ih posjeduju, dok se u drugoj definiciji nalazi i vlasništvo unutar pojedinca, to jest njegov "život, sloboda i posjed" (*ibid.*: 133). Tully (1993: 96) rekao je da se Locke nije služio modernim pojmom privatnog vlasništva, nego kao protuteorijom zajedničkom vlasništvu, koja se pojavila u 18. stoljeću. Prirodno pravo na posjedovanje u Lockeovoj je teoriji vlasništva povezano s radom, ili, kako je rekao Simmons (1992: 223): "Lockeova teorija vlasništva potpuno iskorištava intuiciju 'prirodnosti' u odnosu između rada i vlasništva". Prema njegovu mišljenju, Lockeova definicija vlasništva podrazumijeva moralno, a ne građansko ili pravno vlasništvo. Moralni je odnos zamišljen kao prirodni odnos – sve negativne probleme sankcionira prirodni zakon. Lockeovo je vlasništvo u stvarnosti prirodno pravo, ali i nekonzensusno prirodno pravo (*ibid.*: 224).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Hobbesove definicije vlasništva bile su neka vrsta dokazivanja nedosljednosti nauka da su prava vlasništva prirodna ili da imaju podrijetlo u nekoj vrsti prirodne zajednice dobara koja prethodi stvaranju suverene vlasti. Prava vlasništva mogla su postojati samo pod suverenom vlašću, koja je stvorena kad su po-

Normativna razlika između europskog i starosjedilačkog sustava koju je Locke prikazao dodatno je određena njegovim razlikovanjem unapređivanja i traćenja. Njegov je dojam da se “zemlja koja je u cijelosti prepuštena prirodi, koja ne unapređuje ispašu, obrađivanje ili sadnju, naziva, što doista i jest, *traćenjem*; i naći ćemo korist koja se svodi gotovo na ništa” (nav. u: Tully, 1993: 163). Potonji Lockeov argument mnogi znanstvenici objašnjavaju time da je njegova percepcija bila usmjerena na zemlju koja nije pod intenzivnom radnom kultivacijom za tržište, što stvara dojam da je protraćena ili korisno upotrijebljena (*ibid.*).

---

jedinci proglasili svoje pravo na sve stvari i dali suverenu ovlast da “određuje i primjenjuje moje i tvoje” (Horne, 1990: 26). Pokazujući da prava vlasništva nisu mogla postojati u prirodnom stanju, Hobbes je definirao i to da su ta prava posljedica građanskih zakona, koji “zaslužuju najdublje poštovanje”. Ideja da građanin može imati apsolutno vlasništvo nad svojim dobrima podrazumijeva ideju da se i suveren može isključiti; “pravo na nečija dobra tako je čvrsto da bi njegovo kršenje od strane suverena moglo opravdati otpor” (*ibid.*). Prema Rousseauovu mišljenju, prirodno pravo nije postojalo u prirodnom stanju jer je ono “u čistom prirodnom stanju polaganje prava, koje se temelji na rasuđivanju; pravo ne može postojati osim ako kršenje polaganja prava nije ‘povreda’ ili ‘nepravda’. No primitivan čovjek, koji nije mogao rasuđivati, nije sposoban za poimanje svojih prava” (Masters, 1964: 161). Rousseau je pridao mnogo pozornosti osporavanju teze da je vlasništvo prirodno, a u isto je vrijeme isticao da ne postoji nikakvo prirodno pravo vlasništva. Čovjek može nešto posjedovati samo kad to doista može držati, ili kad, istodobno, isključuje druge od upotrebe stvari. U prirodnom stanju od prirode uzimamo što želimo i što nam je potrebno za jednu svrhu (Ryan, 1984: 54-55).

Kako ističe Tully (*ibid.*), taj je dojam pogrešan. Starosjedilački narodi nisu “traćili” zemlju, nego su je iskorištavali na drugačiji, više ekološki način. Može li se Lockeov argument shvatiti tako da je privatno vlasništvo jedini oblik vlasništva koji može pokrenuti ekonomski razvoj?

## 5. Kanadski starosjedinci i ekonomski razvoj

### 5.1. Pristupi starosjedilačkoj ekonomskoj povijesti

Ne postoji europski pristup kojim bi se mogla objasniti “priroda” starosjedilačkih trgovinskih odnosa, načina proizvodnje i drugih ekonomskih obilježja urođeničkog života. Odrednice starosjedilačkog ekonomskog života mijenjale su se s povijesnom evolucijom urođeničkih ekonomija.

Poznati kanadski ekonomist Harold Innis prepoznao je važnost indijanske tehnologije i kulture kao bitnih odrednica u trgovini krznom i suglasio se da je trgovina krznom započela s temeljnim promjenama u indijanskoj ekonomskoj organizaciji. Prema njegovu mišljenju, osobito su tehnologija i drugi artikli europske proizvodnje ograničavali kvalitetu života Indijanaca. U svojem poznatom radu *The Fur Trade in Canada* ističe činjenicu da je trgovina krznom bila važan oblik interakcije među dvjema civilizacijama. Ona je istodobno bila “... povijest kontakta među civilizacijama, europskom i sjevernoameričkom” (Innis, 1956; u: Beal, 1994: 10).<sup>11</sup> Kako

---

<sup>11</sup> Neki su znanstvenici rekli da je pristup sa stanovništa sirovina izvoran doprinos kanadske ekonomske povijesti svjetskoj teoriji. Drugi su rekli da je to svojevrsan alternativni pristup za objašnjenje “rođenja jedne ekonomije”

je spomenuo Innis, povijest trgovine krznom nije povijest Indijanaca, nego povijest marginalizacije Indijanaca u povijesti.<sup>12</sup> Kad su se pojavile nove sirovine, kao građevno drvo ili pšenica, trgovina krznom, a posljedično i Indijanci, sve su više počeli ovisiti o njima (Beal, 1994: 12).

Dok je Innis priznavao da su Indijanci bili racionalni ekonomski ljudi, zainteresirani za ostvarivanje dobiti (*ibid.*), Rich je tvrdio da su oni bili profesionalni trgovci, ali da nisu odgovarali na funkcioniranje sustava cijena na način kako bi to diktirala tržišna ekonomija. Prema Richu, velik dio razmjene između Engleza i Indijanaca bio je više formalan i socijalni nego ekonomski odnos. Potražnja Indijanaca za engleskim dobrima bila je ograničena. Više cijene krzna značile su manju količinu krzna potrebnu za razmjenu u trgovini dobrima, a Indijanci su inzistirali i na fiksnim cijenama i standardima i nisu željeli da cijena bude uključena u proces cjenkanja (Rich, 1960; u: Beal, 1994: 14).<sup>13</sup> Rotstein je otišao korak dalje i napisao da su prethodno spomenute formalne i socijalne

značajke trgovine proizašle iz indijanskih političkih institucija. Naime tvrdio je da se sudjelovanje Indijanaca u trgovini krznom može shvatiti kao “produžetak indijanskih institucionalnih običaja prilagođenih iz ‘sustava rodbinstva’, političke institucije Vijeća i ceremonijalne razmjene darova koja je ‘služila kao potvrda političkog sporazuma’” (Rotstein, 1972, u: Beal, 1994: 16).

Marginalizacija Indijanaca može se objasniti *teorijom ovisnosti* ili *pristupom ovisnosti*. Dos Santos (1993: 194) ističe da pod ovisnošću mislimo na “situaciju u kojoj je ekonomija pojedinih zemalja uvjetovana razvojem i ekspanzijom neke druge ekonomije kojoj je prva podložna”. Dodaje da odnos među dvjema ili više ekonomija pretpostavlja oblik ovisnosti u kojem se “neke zemlje (one dominantne) mogu širiti i biti samodostatne, dok druge zemlje (one ovisne) to mogu učiniti samo kao odraz te ekspanzije...”. Dos Santos (*ibid.*: 195) tvrdi da su povijesni oblici ovisnosti određeni (uvjetovani) osnovnim oblicima svjetske ekonomije koja ima vlastitu logiku razvoja; tip dominantnih ekonomskih odnosa u kapitalističkim središtima te tip ekonomskih odnosa u perifernim ovisnim zemljama. Prema njegovu mišljenju, moguće je razlikovati kolonijalnu ovisnost od financijsko-industrijske ovisnosti. Dos Santos je kolonijalnu ovisnost objasnio kao “... trgovinski izvoz po prirodi, u kojem komercijalni i financijski kapital zajedno s kolonijalističkom državom dominiraju ekonomskim odnosima između Europljana i kolonija trgovinskim monopolom, popraćenim kolonijalnim monopolom nad zemljom, rudnicima i ljudskom snagom (prirodnom ili robovskom) u koloniziranim zemljama. Financijsko-industrijsku ovisnost (konsolidiranu potkraj 19. stoljeća) obilježava

---

je, a ne matice... Ona pokušava objasniti ponašanje društva koje svoj prosperitet temelji na sirovinama, a istodobno (...) ne pokušava razviti infrastrukturu za pretvaranje sirovina u krajnje proizvode” (Prusnik, 2005: 42).

<sup>12</sup> Kako ističu Peterson i Alfinson (1984), Innis tvrdi da je trgovina krznom bila “indijanska trgovina” i da je bila zamišljena kao nešto mnogo više od puke trgovine, naime kao “širi skup kontakata između Indijanaca i bijelaca”.

<sup>13</sup> Kako ističu Peterson i Alfinson (1984), Rich se udaljio od Innisovih teorijskih objašnjenja, dok je Hunt isticao da podarktčki narodi nisu maksimirali, akumulirali ili ostvarivali dobit kako je to objašnjavala klasična teorija, nego su imali “ograničenu potrošačku potražnju”.

prevlast velikog kapitala u dominantnim središtima.

U tom kontekstu možemo primijeniti teoriju ovisnosti na ekonomske odnose između starosjedilačkih naroda i europskih naseljenika, s jednom iznimkom – samo su europski narodi priznavali ulogu države. Starosjedilačko je političko društvo bilo organizirano znatno drugačije od europskih kolonijalista. Marx je razvio teoriju imperijalizma kako bi objasnio proces širenja imperijalističkih središta i njihovu svjetsku dominaciju (*ibid.*). U slučaju teorije ovisnosti Raw je smatrao sustav trgovine krznom koji je provodila Hudson's Bay Company "složenim institucionalnim dizajnom za olakšavanje trgovine među dvama različitim ekonomskim sustavima" (Beal, 1994: 21). Ta je kompanija imala monetiziranu ekonomiju kojom je dominirao sustav cijena, u kojem je "Bay morao staviti na tržište svoje krzno i kupovati trgovinska dobra i zalihe" (*ibid.*). Ray je shvatio indijansku ekonomiju kao razmjenski sustav s razmjerno strogim standardima trgovine krznom i trgovinskim dobrima (*ibid.*). Taj je sustav, koji je Ray opisao, između Hudson's Bay Company i Indijanaca južno od Hudsonova zaljeva, bio interakcija između starosjedilačkih društava utemeljenih na lovu i prikupljanju plodova i britanske inačice merkantilističkog kapitalizma. Boeke je pisao o pristupu koji je vrlo sličan pristupu ovisnosti na "dvojnog tržištu" – njegova teorija "dvojne ekonomije" oblikuje koegzistenciju i uzajamno prodiranje dvaju različitih društvenih sustava (Beal, 1994: 22). Frank (1967; u: Beal, 1994: 24-25) razvio je teoriju ovisnosti i utvrdio da je kapitalistički model bio polazište u procesu marginalizacije starosjedilaca. On je razvio model "metropolisa i sate-lita", u kojem između središta i periferije

postoji golem skup odnosa. Frank ističe da glavni problem nije nedovršena integracija u kapitalistički sustav; važniji je stupanj integracije. U tom je kontekstu Watkins (1977; u: Beal, 1994: 27-28) bio protiv dualizma u starosjedilačkom kontekstu: "Moderni sektor' shvaća se u biti kao 'enklava', u kojoj se zbiva razvoj (...) tradicionalni sektor stagnira i obiluje problemima, te ne ostvaruje koristi od 'razvoja'. Prema Watkinsu (*ibid.*), rješenje "se nalazi u premještanju ljudi iz 'tradicionalnog' sektora (...) u 'moderni' sektor".

U radu *Indians as Consumers in the Eighteenth Century* Ray utvrđuje da su narodi Kri i Assiniboine bili kupci u jednakom odnosu s europskim trgovcima, koji su znali kako iskoristiti anglo-francusko suparništvo, odnosno kako dobiti najveću kvalitetu po najboljoj cijeni, što je povećavalo i poticalo tehnološke inovacije među europskim proizvođačima. U radu *Competition and Conservation in the Early Subarctic Fur Trade*, kao i u *Indians in the Fur Trade*, Ray je posvetio pozornost srednjem sloju zapadnog ogranka naroda Kri, koji je "manipulirao trgovinom krznom kako bi zadovoljio vlastite potrebe i time frustrirao i Engleze u Bayu i plemena iz unutrašnjosti, koja su bila prisiljena prihvatiti rabljena dobra po visokim cijenama" (Peterson i Alfinson, 1984). Ray i Freeman bili su kritični prema Rotsteinovoj definiciji "ugovorne trgovine" i uporno tvrdili da podarktički Indijanci nisu bili uključeni u "ugovornu trgovinu", nego da je njihovo ponašanje u trgovini krznom proizlazilo iz primjene tržišne teorije (*ibid.*).

Šira verzija teorije nedovoljne razvijenosti, odnosno teorije ovisnosti naziva se *unutarnji kolonijalni model*, koji su usvojili neki autori analizirajući ekonomski razvoj na podnacionalnoj razini



(Armstrong, 2000: 21). Bit je te ideje da je unutarnja kolonija dio države koja je kolonizirala njezin teritorij. Armstrong (*ibid.*: 21-22) tvrdi da "... teoretičari unutarnjeg kolonijalizma tvrde kako se mogu naći i prostorna struktura eksploatacije koja obilježava svjetsku ekonomiju i proces strukturne društvene i ekonomske polarizacije koju ona potiče". Ward Churchill postulirao je pojam unutarnjeg kolonijalizma kako bi objasnio kolonizaciju starosjedilačkih naroda od strane europskih naseljenika unutar njihovih rodni teritorija (*ibid.*: 22).

Bourgeault je utvrdio da eksploatacija starosjedilačke klase ima podrijetlo u merkantilizmu – prema njegovu shvaćanju, sustav trgovačkog kapitalizma bio je smješten između feudalizma i kapitalizma: "Indijanci su kao glavni izvor radne snage za merkantilizam od proizvođača dobara i usluga za kolektivnu upotrebu pretvoreni u seljake i pravu radnu snagu vezanu uz određena mjesta trgovine, pri čemu je zapovjednik (u ime trgovačkog kapitalista) funkcionirao kao feudalni gospodar (Bourgeault, 1983; u: Beal, 1994: 35).

### 5.2. Starosjedilačke primitivne ekonomije?

Kako smo već spomenuli, Locke je odredio starosjedilačka društva i ekonomske sustave u pretpolitičkom stanju kao primitivna "stvorenja". Njegovo je gledište bilo da je europski ekonomski sustav razvijeniji i da su mu radi daljnjeg razvoja potrebni izvori s novih teritorija. Locke je bio i velik zagovornik naseljavanja američke zemlje. Jasno je da je u skladu sa svojom percepcijom američko-indijanskog društva to društvo opisivao kao manje razvijeno od europskoga, te da je napomenuo kako je urođenički ekonomski sustav primitivan.

Mnogi znanstvenici određuju starosjedilačka društva u pretpolitičkom ili predindustrijskom dobu kao manje razvijena, s razmjenskom ekonomijom i jednostavno organiziranim ekonomsko-društvenim odnosima. No Lockeov je izum prirodnog stanja bio hipotetičan i iracionalan pojam, kojem je posebna zadaća bila zagovaranje kolonizacije obiju Amerika. Kako je istaknuo Widdowson (2005: 1), tradicionalna politička ekonomija na neki je način ignorirala starosjedilačke narode i prikazivala ih kao neorganizirane, nerazvijene i siromašne pojedince. To je objašnjenje, kako je rekao Widdowson (*ibid.*), vrlo blisko kritičarima koji tvrde da se "ta tendencija zasniva na etnocentričnim evolucijskim teorijama koje pretpostavljaju da su starosjedilački narodi bili beznačajni za razvoj Kanade, opravdavajući izvlaštenje starosjedilačkih naroda od njihove zemlje i uništavanje njihove političke i kulturne tradicije".

Ono što je jasno, i što priznaju i Widdowson (*ibid.*: 3) i drugi znanstvenici, jest da je kanadska politička ekonomija imala tendenciju koncentriranja na doba trgovine krznom, koje su urođenci bili važan sastavni dio – sakupljači krzna i posrednici. Zbog toga je poznato da starosjedoci nisu bili u fokusu istraživanja u području političke ekonomije u doba krize trgovine krznom, kad je u Kanadi započeo proces industrijalizacije. Stajalište je drugih teoretičara da su zbog niske produktivnosti u proizvodnji i jednostavnosti plemenskih kultura starosjedoci asimilirani "u šire, produktivnije i složenije društvo" (*ibid.*).<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Widdowson ističe da je termin "paralelizam" izmišljen kao politička strategija objašnjenja starosjedilačkog "svijeta" (urođeničkih kultura) kao zasebnog entiteta koji može postojati

Neki su kanadski politički ekonomisti pokušali objasniti starosjedilački društveno-ekonomski život kao zasebnu strukturu ili identitet u kojem su urođeničke ekonomije mogle funkcionirati kao sustavi koji se oslanjaju sami na sebe. Posljedica je te maštovite ideje bila da su znanstvenici izmislili teorije ili pristupe kojima se može objasniti taj oblik odnosa između starosjedilaca i ne-starosjedilaca – domaći način proizvodnje, dvojna ekonomija, ili miješana ekonomija. Prema Usheru, na sjeveru postoje dva različita oblika proizvodnje – domaći i kapitalistički. Domaći je oblik starosjedilačke ekonomije opstao u modificiranoj verziji. Nadalje, kako je otkrio Usher, oba oblika koegzistiraju; ne kao zasebne jedinice, nego kao dio šire društvene formacije – industrijskog kapitalizma. Usher je objasnio da čak i kad je industrijski kapitalizam dominantan, domaći oblik proizvodnje uvijek ima potencijal ili reproduktivnu moć da se rekonstruira (*ibid.*: 13). U moderna vremena, kako utvrđuje Widdowson (*ibid.*: 14), govoriti o velikom potencijalu pojma “domaćeg oblika proizvodnje” vrsta je romantizma. “Domaći oblik proizvodnje”, prema njegovu mišljenju, sastoji se od lova i prikupljanja plodova koji su proizvodili vrlo male viškove. Ako zagovaramo spomenuti pojam kao sastavni dio moderne kapitalističke ekonomije, Widdowson (*ibid.*) zaključuje da “očuvanje tih ekonomija danas znači da se one moraju osloniti na izvanjski oblik proizvodnje s mnogo učinkovitijim radnim procesima, što sprečava starosjedilačke zajednice da postanu ‘samodostatne’”.

---

ti izolirano od povijesnih i materijalnih imperativa, neograničeno reproducirajući svoju zasebnu ekonomiju, politički sustav i “svjetonazore”.

U kontekstu izučavanja primitivnih društava Polanyi je razvio model ili pristup poznat kao supstantivizam, pristup (teorija) suprotan formalizmu. Polanyi je želio konstruirati model kojim bi mogao objasniti komparativnu ekonomiju koja povezuje prošlost i sadašnjost. Prema njegovu mišljenju, formalistički pristup ne može objasniti “primitivne” ekonomije jer polazi od stajališta da je tržište glavno sredstvo ekonomskog sustava (Onorati, 2007: 2). Polanyi (1968) istaknuo je da supstancijalni smisao ekonomije proizlazi iz čovjekove ovisnosti o prirodi i svojim bližnjima. To se odnosi na interakciju s njegovim prirodnim i društvenim okolišem utoliko ukoliko ga on opskrbljuje sredstvima za zadovoljenje materijalnih potreba.

Tradicionalno je mišljenje, koje su mnogi naučili u školama, da su preci koji su naseljavali zapadnu hemisferu u vrijeme Kolumba živjeli u malim nomadskim plemenima ili skupinama. Posve nov način razmišljanja o životu u objema Amerikama prije Kolumbova dolaska promovirao je Charles Mann u knjizi *1491 New Revelations of the Americas Before Columbus*. Mann (2001) ističe da je 1491. godine u objema Amerikama živjelo više ljudi nego u Europi te tvrdi da su pojedini gradovi, kao astečki glavni grad Tenochtitlán, imali daleko više stanovnika od bilo kojeg europskog grada. U svojoj je knjizi istaknuo da su pretkolumbovski Indijanci u Meksiku uzgajali kukuruz metodom koja je bila tako sofisticirana da ju je časopis *Science* opisao kao “čovjekovo prvo, a možda i najveće, ostvarenje genetičkog inženjeringa”. Amazonski Indijanci, ističe Mann (*ibid.*), izmislili su način kako da farmerstvo postane moguće bez uništavanja kišnih šuma. S obzirom na taj problem, moderni znanstvenici pokušava-

vaju naći odgovor na tu vrstu ekološkog znanja. Mann (*ibid.*) dalje kaže da je James Wilson, primjerice, utvrdio da je u to vrijeme “zapadna hemisfera bila veća, bogatija i naseljenija od Europe”. U to su vrijeme mnogi Europljani bili impresionirani demokratskim duhom i poštovanjem ljudskih prava u mnogim indijanskim društvima – osobito u Sjevernoj Americi.<sup>15</sup> I napokon, kukuruz, kako se on naziva u ostatku svijeta, bio je, prema Mannu (*ibid.*: 9), “trijumf s globalnim implikacijama”. To je značilo da su Indijanci mogli proizvesti različite sorte kukuruza, koje su se mogle uzgojiti u različitim uvjetima – kukuruz se doista proširio cijelim planetom.<sup>16</sup>

## 6. Starosjedilačke ekonomije u vrijeme europskog kontakta

### 6.1. Narodi s obale Atlantika koji su govorili algonkinški (lovci, ribari, sakupljači plodova mora)

Na obali Atlantika živjele su male društvene skupine Beotuka čije su obitelji bile u uskoj vezi (McMillan, 1995: 47). Beotuk je uvelike bio “priobalni narod”, koji je živio od ribarstva, priku-

pljanja školjki i lova na kopnene i morske sisavce. Muškarci su često odlazili sa svojim kanuima izrađenim od kore drveta u lov na tuljane i male kitove. Vrijeme su tijekom jeseni i zime provodili unutra i njihova je ekonomija bila manje-više usredotočena na sobove. Povijesni dokumenti koji se odnose na narod Beotuk i koji ih prikazuju kao lovce u unutrašnjosti, pokazuju samo godine njihova propadanja, kad su bili uvelike isključeni iz vrlo važnih obalnih resursa (*ibid.*).

Narodi Mikmak i Maliset migrirali su u područje Atlantika s juga, gdje su bili farmeri, no kako je napisao Dickson (1992: 73), vratili su se lovu, lovu sa zamkama, ribarstvu i prikupljanju plodova, prilagođavajući se sjevernom šumskom području. Osim ta dva naroda, narod Beotuk došao je u Newfoundland malo prije kontakta s Europljanima (*ibid.*). Svi su ti narodi živjeli na obali prikupljajući hranu iz oceana. Kako je naglasio McMillan (1995: 51), 90% njihove hrane dolazilo je iz mora. Ray (1996: 11) kaže da su se često selili u unutrašnjost da bi lovili veliku divljač (losove, sobove). Osim navedenoga prikupljali su i povrće, orahe i bobice.

Činjenica da se vlasništvo nije određivalo u individualnom smislu vidjela se, primjerice, u razdiobi teritorija naroda Mikmak, koji je bio podijeljen na sedam političkih okruga, a svaki od njih imao je okružnog poglavicu.<sup>17</sup> Svaki je okrug

<sup>15</sup> Mann (2001: 10) ističe da je upitao sedam različitih antropologa, arheologa i povjesničara bi li 1491. godine radije bili tipični Indijanac ili tipični Europljanin. Nitko od njih nije bio oduševljen pitanjem – riječ je bila o prosuđivanju povijesti s modernog aspekta života. Svatko je odabrao biti Indijanac u to vrijeme. Štoviše, mnogi su naseljenici u to vrijeme bili istog mišljenja.

<sup>16</sup> Mann (2001: 9) ističe: “Europljani iz Srednje i Južne Europe postali su osobito ovisni o kukuruzu; kukuruz je do 19. stoljeća bio glavna roba u Srbiji, Rumunjskoj i Moldaviji. Indijanski je kukuruz drastično smanjio glad, kaže Crosby, što je dovelo do *booma* stanovništva u Starome svijetu.

<sup>17</sup> Poglavica (koji se nazivao *sagamore*) imao je ograničenu vlast nad skupinom. Njegove su dužnosti bile ponajprije vodstvo i davanje savjeta. Thwaites (1896-1901; u: McMillan, 1995: 50) citirao je isusovačkog oca Briarda o ulozu *sagamorea* početkom 17. stoljeća: “Svi mladi ljudi iz obitelji su za tim stolom i u njegovoj pratnji; njegova je dužnost i osigu-

bio određen nekim prirodnim resursom ili posebnom značajkom okoliša. Veličina društvenih skupina varirala je s godišnjim dobima. Zimski su se logori sastojali od malih skupina srodnih obitelji, dok su ljeti resursi dopuštali da skupine budu veće (McMillan, 1995: 50).

### 6.2. Irokezi kao farmeri Istočnih šuma<sup>18</sup>

Svi su Irokezi bili sjedilački, poljoprivredni narodi – pri čemu je većina njihovih prehrambenih potreba bila “proizvod” kultiviranih polja. Glavne su žitarice bile kukuruz, grah i bundeva – no uzgajali su se i suncokret, duhan i dretve za mreže. Spomenuti izvori hrane dijelom su bili nadopunjeni prikupljanjem bobica, oraha i korijenja. Prakticirale su se i neke lovačke i ribarske aktivnosti. Kako je istaknuo Phillips (2001: 7), poljoprivreda Irokeza možda je bila primitivna u usporedbi s modernim standardima, no omogućavala im je ugodan životni standard. Zbog toga je to bio i ekonomski sustav koji je pružao sjedilački način života usporedo s razvojem značajnog “urbanog” rasta u središtu značajnih sela.

Irokeški farmeri definirali su vlasništvo kao kolektivno. Klanovi, obitelji i na-

---

rati pse za lov, kanue za prijevoz, zalihe i rezerve za slučaj lošeg vremena i za ekspedicije. Mladi mu ljudi laskaju, love i šegrtuju pod njim, pri čemu im nije dopušteno da išta posjeduju prije nego što se ožene... sve što mladi ulove pripada *sagamoreu*; no oženjeni mu daju samo dio, i ako ga napuste, što često čine radi lova i zaliha, s kojima se kasnije vraćaju, plaćaju danak i iskazuju poštovanje kožom i sličnim darovima”.

<sup>18</sup> U posljednjim stoljećima prije europskog kontakta dvije su se podskupine kulture Irokeza naselile u južnom Ontariju. Osim Hurona i Petuna postojali su i Neutrali iz najjužnijeg dijela Ontarija.

stambe bili su kolektivne institucije. Većina odluka o proizvodnji uvelike je bila zajednička (kolektivna) (*ibid.*: 8). Sva “nepoznata” zemlja također je bila zajedničko vlasništvo. Svaki je pojedinac mogao saditi koliko je htio. Ta je zemlja zatim bila njegova dokle god ju je kultivirao (Tooker, 1978; u: Phillips, 2001: 8).

### 6.3. Nomadski lovci Podarktika

Nomadski lovci Podarktika imali su uvelike homogenu ekonomsku organizaciju. Hladne zime i kratka ljeta onemogućavali su poljoprivredu u nekim područjima (koja su graničila s Istočnim šumama – Ottawa); na neki se način prakticirala marginalna poljoprivreda. Dokazi uzgajanja kukuruza nađeni su sjeverno od Winnipega (Lockport). Mnogo je važnije bilo prikupljanje divlje riže, koju je prakticirao narod Ojibwa (zapadno od Velikih jezera do jezera Winnipeg). Unatoč navedenom cijelim područjem sjevernih šuma prevladavala je ekonomija koja se umnogome temeljila na lovu i ribolovu. Ekonomija indijanskih skupina koje su govorile algonkinški i atapaški bila je slična; jedina je razlika postojala u vezi s temeljem dostupnosti resursa. Pronalaze se razlike u relativnoj važnosti pojedinih vrsta ribe. Nasuprot tome, narod Ojibwa u području Velikih jezera lovio je jelene, losove i sobove. U proljeće su mnoge politički neovisne skupine, uključujući i neke skupine naroda Kri, započinjale s ribarskim aktivnostima na brzacima Sault Ste. Marie (Phillips, 2001: 9). Neke su skupine izvlačile sok iz stabla javora kako bi dobile javorov sirup. Svu su zemlju tada posjedovali pojedinci ili pojedine obitelji. Poznato je i da je svaki dio zemlje bio u nečijem vlasništvu. Skupine koje su se temeljile na obiteljskom lovu posjedovale su prava vlasništva u obliku “posjedovanih” lovnih teritorija (*ibid.*: 11).

Pripadnici naroda Kri, koji je govorio algonkinški, uglavnom su bili lovci, a losovi, sobovi, medvjedi i dabrovi bili su im glavni izvor hrane. Osim tih životinja za sezonsko su preživljavanje bile važne i neke manje životinje – za narod Kri iz močvarnih područja nizine zaljeva Hudson, primjerice, guske i druge vodene ptice. Često su se upotrebljavale zamke i stupice te lukovi i strijele. S druge strane, ribolov nije bio jako cijenjen, no ipak je bio važan jer je omogućavao većim društvenim skupinama da ljeti love ribu na dobrim mjestima (McMillan, 1995: 112).<sup>19</sup>

#### 6.4. Lovci na bizone s ravnica

Prema mnogim autorima, kod ravničarskih Indijanaca važno je razlikovati pretpovijesno, protopovijesno i povijesno razdoblje. Što se tiče pretpovijesnog razdoblja i lovaca na bizone s ravnica, McMillan (1995) ukazao je na to da su oni (većina ih je govorila algonkinški) uglavnom bili lovci pješaci i da su uvelike lovili bizone radi hrane, odjeće i zaklona. Bili su zainteresirani i za lov na neke druge životinje, primjerice antilope, jeleni i losovi. U tom su razdoblju neke skupine prakticirale poljoprivredu,

<sup>19</sup> Društvena organizacija naroda Kri bila je podijeljena na nekoliko razina: nuklearna obitelj, lovačka skupina (ili lokalna skupina) i zajednica (ili regionalna skupina). Mladi su se obično ženili u ranoj dobi, te se član neke skupine nije smatrao "odraslim" sve dok se nije oženio. Bili su skloni brakovima među rođacima, premda to nije bilo "neminovno pravilo" (McMillan, *ibid.*). Lov je bio mnogo opsežnija aktivnost od pukog ubijanja životinja. Narod Kri shvaćao je lov kao vjersku aktivnost i tek su ispravnom ceremonijom mogli uzeti životinju od Zemlje. Bio je to svojevrstan dar životinja čovjeku ili lovcima (*ibid.*: 112-113).

osobito uzgoj kukuruza, i ribolov. Jedino povijesno pleme koje je u pretpovijesnom razdoblju naseljavalo ravnice zacijelo su bile Crne Noge.

Starosjedilačku ravničarsku ekonomiju u protopovijesnom razdoblju i razdoblju prvih kontakata odredili su konji. Konji su u Kanadu došli iz španjolskih kolonija na jugu malo prije sredine 18. stoljeća i imali su važan utjecaj na društvenu i ekonomsku organizaciju ravničarskih naroda. Kako je spomenuo Flanagan,<sup>20</sup> ravničarski Indijanci nisu imali pravo vlasništvo, ali su imali institucije osobnog vlasništva. Privatno je vlasništvo,<sup>21</sup> primjerice, uspostavljeno

<sup>20</sup> Mnogi autori priznaju da Indijanci i europski naseljenici nisu jednako shvaćali termin "vlasništvo". Primjerice, kad su engleski kolonizatori Nove Engleske vjerovali da su kupili zemlju, starosjedioci su mislili da je to neka vrsta "trgovine", čiji je smisao sporazum da se imovina ili zemlja dijeli. Istodobno, Indijanci su vjerovali da su dopustili kolonizatorima ono što bi europska teorija vlasništva definirala kao "isključiva prava", no bez kupnje i nadzora. Često su davali vlasništvo nad svojom zemljom većem broju vlasnika, što je uzrokovalo sukobe među kolonizatorima koji su mislili da su starosjedioci dali zemlju u individualnom smislu (Johansen, 1999: 211).

<sup>21</sup> Zemlja je dana općenito zajednici, a iskorištavali su je pojedinci. Zemlja je bila i izvor hrane, pa čak i društvene potpore. U tom smislu možemo govoriti o holističkom pristupu: starosjedioci su vjerovali da je zemlja dana od Boga, te da se njome, osim ljudi, mogu služiti i životinje i biljke (Purich, 1986: 39). Važno je reći i to da su starosjedioci priznavali neku vrstu privatnog vlasništva ili, kako je rekao Demsetz (1967: 350), "Pitanje privatnog vlasništva nad zemljom među starosjediocima bilo je izvor fascinacije za antropologe". Leacock (1954; u: Demsetz, *ibid.*) pokazao je da je postojala uska povezanost, i povijesno i geografski, između razvoja privatnih prava na zemlju i razvoja komercijalne trgovine krznom.

nad konjima, sredstvima za lov, hranom ili oružjem. Kooperativna proizvodnja nije utjecala na zajedničko vlasništvo. Proizvodi zajedničkih aktivnosti dijelili su se među pojedincima. Hrana se mogla dodijeliti, ali ne i uzeti, jer je bila privatno, a ne zajedničko vlasništvo (Flanagan, 2000: 116-118).

Zbog seobe bizona i dostupnosti proizvoda u određenim razdobljima godine Crne Noge, koje su govorile algonkinški, slijedile su godišnji ciklus u svojim putovanjima. Tijekom zime okupljale su se u male skupine, često blizu obronaka, gdje su lako mogle doći do bizona. Početkom ljeta okupljale su se u veće logore, no obično bi se kratko zadržale na jednome mjestu. Početkom jeseni završile bi svoju jesensku trgovinu i odabirale zimske logore. Njihovu lovačku praksu mogli bismo opisati kao slijeđenje seobe bizona.

#### 6.5. Ribari sa Zapadne obale

Indijanci ribari sa Zapadne obale ne čine jednu jezičnu regiju. Njihov se identitet ne temelji na zajedničkim jezičnim korijenima, a ekonomija i materijalna kultura temelje se na ribolovu. Glavni su plemenski narodi Tlingit, Tsimšian, Haida, Vaskašan (s podskupinama Kvakiutl i Nutka) te obalna salska obitelj jezika (Phillips, 2001).

Resursna baza Indijanaca sa Zapadne obale bila je vrlo obilna i raznolika, a i klima je pogodovala obilju resursa. Sve je to starosjedilačkim narodima Zapadne obale omogućavalo da žive posve ugodno i da akumuliraju bogatstvo i vlasništvo. Riba, poput lososa,<sup>22</sup> bila je veoma važan resurs za njihove prehrambene potrebe. Bilo je pet vrsta lososa, koji

<sup>22</sup> Osim lososa njihovu su hranidbenu resursnu bazu činile i druge vrste riba: bakalar, iverak, riba kamenog dna, haringa, snjetac i ulikon.

su migrirali u različito doba godine, a lovili su ih kukama, mrežama, vršama, košarama i harpunima – većinom na ušćima rijeka i vodopadima, više nego na moru, za koje Phillips (*ibid.*) ističe da je u to vrijeme moglo biti opasnije od kitolova. Obilje resursne baze utjecalo je na povećanje gustoće stanovništva više nego drugdje. Njihova resursna baza nije bila ograničena na plodove mora. Starosjedilački su narodi lovili i vodene ptice, jelene, losove i medvjede. Za prikupljanje je na raspolaganju bilo povrće i voće (*ibid.*: 15).

Najvažnije životno područje bilo je stalno zimsko selo, koje se sastojalo od kuća okrenutih moru. Imali su i neku vrstu ljetnih kuća ili zaklona za sezonske migracije na tradicionalna mjesta ribarenja ili na lovna područja. Najvažnije je bilo zimsko selo, koje je bilo središte političke i ekonomske organizacije. Svako selo bilo je "vlasništvo" roda ili obiteljske skupine. Ta je korporativna skupina držala teritorij i imala važne povlastice kao što su imena ili ritualni plesovi i pjesme (McMillan, 1995). Nisu imali nikakav pojam individualnog privatnog vlasništva nad resursima.<sup>23</sup> Vlasništvo nad teritorijima bilo je podijeljeno na lokalne korporativne skupine roda; nadzor nad teritorijima i pristup resursima dobivali su se nasljedstvom (Seguin, 1986; u: Phillips, *ibid.*). Velik dio ekonomskih aktivnosti odvijao se ljeti. Zimski život u selima imao je važniju ulogu u socija-

<sup>23</sup> No kako ističe Phillips (2001), postojao je nejednak pristup i nadzor nad dohotkom, koji se temeljio na statusu i položaju neke starosjedilačke osobe. "Vlasništvo nad teritorijima bilo je podijeljeno na lokalne korporativne skupine roda; nadzor nad teritorijima i pristup resursima dobivao se nasljedstvom" (Seguin, 1986; u: Phillips, *ibid.*).

lizaciji unutar zajednice i za ceremoniju razdjeljivanja imovine, koja je imala važnu ulogu u razmjeni bogatstva.

#### 6.6. Područje Platoa

Jedna od najzanimljivijih starosjedilačkih regija, ali i najmanje poznata, jest regija unutrašnjeg Platoa Britanske Kolumbije. Starosjedilačka ekonomija u toj regiji temeljila se na lovu lososa. Osim lososa Indijanci s toga područja imali su mnoštvo dodatnih izvora hrane (glavna aktivnost za dobivanje hrane i odjeće bio je i lov), jelene, losove, medvjede i sobove, te vrlo obilne izvore različitih vrsta riba. Narodi s područja Platoa hranili su se i različitim biljkama, primjerice bobicama, korjenjačama i svježim povrćem (Phillips, 2001: 16-17). Politička organizacija Indijanaca s područja Platoa bila je posve slična indijanskoj organizaciji na obali. Temeljna je organizacija bilo selo, gdje su ljudi živjeli u zimskim mjesecima. Glavne ekonomske aktivnosti – lov na bizone, ribolov i branje lukovica kamasa – bile su zajedničke. Tijekom ljetnih i zimskih sezona lova i lova sa zamkama manje bi se skupine raspršile u male sezonske logore. Ulov se, unatoč malenim osnovanim skupinama, dijelio u cijeloj zajednici. Sustav zajedničkog vlasništva bio je uobičajen za regiju Platoa. Skupina Okanagan, koja je govorila salski, imala je ekonomsku bazu koja se usredotočila na nekoliko ključnih lokacija, gdje je razmjerno velik broj ljudi u pojedinim razdobljima godine mogao ubirati resurse. Najvažnija su bila mjesta za ribolov – osobito za lov na lososa. Lov na lososa nadzirao je poglavica za lososa, koji bi zapovjedio izradu zamki i vrša te obavljao ceremoniju obilježavanja ulova prvog lososa. Ta je ceremonija simbolizirala ovisnost zajednice o lososu i zagovarala je ispravan odnos s njime.

#### 6.7. Pomorski lovci Arktika

Inuiti su bili posljednji starosjedilački narod koji je migrirao na teritorij danas poznat kao Kanada. Razlike u ekonomiji i kulturi triju inuitskih područja uvelike su odraz različite klime i dostupnosti resursa. Inuiti sa svih područja držali su se posve sličnog sezonskog modela, uz neke razlike koje se odnose na dostupnost pomorskog života i životinja u pojedinim regijama. Osim sobova važni su im bili i tuljani – kao što su Indijancima sa Zapadne obale bili važni lososi ili ravnicačarskim Indijancima bizoni. Tuljan je imao glavnu ulogu u inuitskoj prehrani, ali je za njihov opstanak bio važan i sob (kao hrana i za zimsku odjeću), a lovili su i mošusno govedo, polarne medvjede i ptice (Phillips, 2001: 20). Pomorski lovci Arktika imali su društvene i ekonomske institucije koje su bile odraz stvarnosti njihova nesigurnog opstanaka. Kolektivno je djelovanje bilo nužno za opstanak – zimski logori za lov na tuljane, ljetni logori za lov na sobove ili naseobine za ribolov. Kod raspršenih lovačkih družina koje su se temeljile na obiteljskim vezama praksa kolektivne proizvodnje i podjela proizvoda bile su ograničene na pojedinačne članove nuklearne ili proširene obitelji, ili partnerstva (*ibid.*).

Tradicionalna društvena organizacija Inuita koji su lovili sobove i govorili inuktitut temeljila se na obiteljskim odnosima. Obitelji su se često selile s jedne regionalne skupine na drugu. Njihov tradicionalni sezonski ciklus aktivnosti ponajprije je obuhvaćao ribolov i lov na sobove tijekom proljetnih i jesenskih migracija. Ujesen su lovačke skupine, na vrlo malo dobrih lovnih mjesta, morale pribaviti dovoljnu količinu hrane za zimu, dok se većina sobova selila južno u šume (The Canadian Encyclopaedia, 2008).

## 7. Zaključne primjedbe

Mislim da bismo na ovome mjestu mogli zaključiti da je rezultat, ako ne i svrha, Lockeove teorije bio ideološki – opravdati imperijalizam i etničko čišćenje u vrijeme kad je Europa bila u potrazi za “životnim prostorom” i nastojala prevladati sve veću oskudicu resursa, osobito zemlje. Prema tome, mogli bismo reći da je Locke namjerno izmislio pojam *prirodnog stanja* kao ideološki/demagoški konstrukt bez ikakve ozbiljne povijesne vrijednosti.

Činjenice iz kanadske povijesti uče nas, a to ističe i Phillips (2001), da Europljani nisu trebali ili željeli zemlju, osim obalnih područja za ribolovne postaje i ograničeno naseljavanje. Sve do 19. stoljeća, kad je poljoprivreda prvi put dospjela u Ontario (Quebec je imao feudalni zemljišni ustav koji se nije mogao natjecati sa starosjedilačkim lovom i lovom u zamke) i potom se proširila na zapad u prerije, Europljani nisu izravno ili prisilnim ugovorima grabili zemlju. Tijekom razdoblja trgovine krznom dvije koncepcije vlasništva nisu se stvarno sukobljavale. Rekao bih da je potkraj 19. stoljeća došlo do trijumfa Lockeove ideologije vlasništva nad starosjedilačkom, što je bio izvor uništavanja starosjedilačkih društava i ekonomija, stvarajući ovisnost i siromaštvo.

Charles Mann (2002) u svojoj prethodno spomenutoj knjizi baca posve novo svjetlo na rani kontakt između Europljana i starosjedilačkog stanovništva u cijeloj Sjevernoj i Južnoj Americi i kaže da je stanovništvo u Americi bilo mnogo brojnije i razvijenije nego što su Europljani znali ili vjerovali u vrijeme kontakta, pa i danas. Naprotiv, zaključak da su starosjedilačke ekonomije u vrijeme kontakta bile jednako razvijene kao i ekonomije europskih zemalja nije ispravan. Najvažniji je razlog tome što je starosjedilački sustav funkcionirao i shvaćao vlasništvo posve različito od Europljana.

Možemo se suglasiti s Widdowsonom (2005) argumentacijom da se starosjedilačka ekonomija mora ozbiljno istražiti kao sastavni dio kanadske ekonomske povijesti i političke ekonomije. Zbog toga, kako je spomenuto, starosjedinci nisu bili u fokusu istraživanja u području političke ekonomije u doba krize trgovine krznom, kad je Kanada započela proces industrijalizacije.

Napokon, prvi je kontakt bio susret Europljana i starosjedilačkih naroda, koji je trajao stoljećima. Kako je istaknuo Phillips (2001: 1), različite starosjedilačke skupine nisu ostvarile kontakt s Europljanima u isto vrijeme. Osobito je širenje trgovine krznom značilo da su starosjedinci ostvarivali intenzivnije kontakte s europskim naseljenicima.



## LITERATURA

- Armstrong, J. A. (2001) *A political economy of native marginalization: A study of the appropriation of aboriginal water rights, the case of the Mishkeegogamang First Nation*. Doktorska disertacija. Queen's University.
- Arneil, B. (1996) *John Locke in America: The Defence of English Colonialism*. Oxford: Clarendon Press.
- Arnold, B. J. (1999): *Principled Compromise or Compromised principle? Aboriginal Land Claims and the Problem of Liberal Property*. Master Thesis. Kingston: Queen's University.
- Batz, W. G. (1974): *The Historical Anthropology of John Locke*. Journal of the history of ideas. 35 (1974): 663-670.
- Beal, C. (1995) *Money, Markets and Economic Development in Saskatchewan Indian reserve communities, 1870 to 1930s*. Doktorska disertacija. Winnipeg: University of Manitoba.
- Becker, L. C. (1977) *Property Rights: Philosophical Foundations*. London, Henly, Boston: Routledge & Kegan Paul
- Bedford, D. (1994) *Marxism and the Aboriginal Question: the Tragedy of Progress*. Canadian Journal of Native Studies 14 (1): 101-117.
- Benson, B. L. (1989) Enforcement of Private Property Rights in Primitive Societies: Law Without Government. *The Journal of Libertarian Studies*. IX (1).
- Calloway, C. (2006) *The Scratch of a Pen: 1763 and the Transformation of North America*. Oxford: Oxford University Press.
- Canada's First Nations*. Multimedia History Tutorials. Calgary: University of Calgary. Access on: [http://www.ucalgary.ca/applied\\_history/tutor/](http://www.ucalgary.ca/applied_history/tutor/) 9. 12. 2007.
- Christman, J. (1994) *The Myth of Property*. Oxford: Oxford University Press.
- The Columbia Encyclopedia (2004), 6. izd., Columbia University Press.
- Cummins, B. D. (2004) *Only God Can Own the Land. The Attawapiskat Cree*. Toronto: Pearson Prentice Hall.
- Demsetz, H. (1967) Towards a Theory of Property Rights. *The American Economic Review*. sv. 57, Issue 2, 347-359.
- Dickason, P. O. (2000) *Canada's First Nations: a History of Founding Peoples from Earliest Times*. Oklahoma City: The University of Oklahoma Press.
- Dickason, P. O. (2000) *Canada's First Nations: a History of Founding Peoples from Earliest Times 3rd ed.* Oxford: Oxford University Press.
- Dickason, P. O. (2006) *A concise history of Canada's first nations / Olive Patricia Dickason; adapted by Moira Jean Calder*. Toronto: Oxford University Press.
- Dos Santos, T. (1993) The Structure of Dependency, u: M. A Seligson, J. T Passé-Smith, (ur.), *Development and underdevelopment: the Political Economy of Inequality*. Boulder, L. Rienner Publishers.
- Flanagan, T. (2000) *First Nations, Second Thoughts*. Montreal: McGill University Press.
- Henry, J. F (1999) John Locke, Property Rights and Economic Theory. *Journal of Economic Issues*, vol. 33.
- Hobbes, T. (1966) *Leviathan or the Matter, Form, and Power of Commonwealth. Ecclestiall and Civil*. New York,

- London: Collier Books: Collier-McMillan LTD.
- Horne, T. A. (1990): *Property Rights and Poverty. Political Argument in Britain, 1605–1834*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- Iverson, D. (2003) The Logic of Aboriginal Rights. *Ethnicities*. 3/321.
- Jahn, B. (2000) *The Cultural Construction of International Relations: The Invention of the State of Nature*. New York: Palgrave.
- Johansen, B. E. (1999) *The Encyclopedia of Native Economic History*. Westport: Greenwood Press.
- Letwiniuk, T. (1998): *John Locke: the Devonshire farmer and the dispossession of the Amerindians of Belize and Guyana*. Magistarski rad. Toronto: University of Toronto.
- Locke, J. (1952) *The Second Treatise of Government*. New York: The Liberal Arts Press.
- Macpherson, C. B. (1962) *The political Theory of Possessive Individualism: Hobbs to Locke*. Oxford, Clarendon Press.
- Macpherson, C.B. et al. (1979) *Theories of property: Aristotle to the present*: edited by Anthony Parel and Thomas Flanagan. Waterloo, Ont., Published for the Calgary Institute for the Humanities by Wilfrid Laurier University Press.
- Mann, C. A. (2002): 1491. *Atlantic Magazine*. March 2002.
- Mann, C. A. (2002) *1491. New Revelations of the Americas Before Columbus*. Alfred A. Knopf – Random House: New York, Toronto.
- McMillan, A. D. (1995) *Native Peoples and Cultures of Canada: An Anthropological Overview*. Vancouver: Douglas & McIntyre.
- Munzer, S. A. (2003) The commons and the anticommons in the law and theory of property, u: *The Blackwell guide to the philosophy of law and legal theory*, (ur.), Martin P. Golding, and William A. Edmundson. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Murphy, L. and T. Nagel (2002) *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*. Oxford -New York: Oxford University Press.
- Onorati, J. (2007) Debating Economic Anthropology within a Primitive Context. Emory Endeavors in World History Volume I: *Truthiness A journal of articles on global history by Emory University history students*. Access on: <http://emoryprof.googlepages.com/> 18. 12. 2007.
- Pearce, R. H. (1965) *The Savages of America: A Study of the Indian and the Idea of Civilization*. Baltimore: John Hopkins Press
- Peterson, J., J. Alfinson (1984): The Indian and the Fur Trade: A Review of Recent Literature. U: Swagerty, W. R. (ur.): *Scholars and the Indian Experience*. Critical Reviews of Recent Writing in the Social Sciences. Bloomington: Indian University Press. 223-257.
- Prusnik, Aljaž (2005): *Globalization and the Role of the State: The Case of Canada*. Magistarski rad. Ljubljana: Faculty of Social Sciences.
- Phillips, P. (2001) *Aboriginal Economies and Property Rights at the Time of European Contact*. Winnipeg: University of Manitoba (unpublished).
- Plattner, M. F. (1979) *Rousseau's State of Nature: An Interpretation of the Discourse on Inequality*. Dekalb: Northern Illinois University Press.

- Polanyi, K (1968) *Anthropology and Economic Theory*, u: Morton Fried, *Readings in Anthropology*, 2nd ed. New York: Thomas Crowell Company, 215-238.
- Purich, D. J. (1986) *Our Land: Native Rights in Canada*. Toronto: J. Lorimer.
- Rawls, J. (1973) *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Final Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples 1996*. Dostupno na: [http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html) 9. 12. 2007.
- Ross, K. L. (2007) *State of Nature and Other Political Thought*. Dostupno na: [www.friesan.com/nature](http://www.friesan.com/nature). (5. 8. 2007).
- Rousseau, J. J. (1964) *The First and Second Discourses*. New York: St. Martin's Press.
- Rousseau, J. J. (1978) *On the Social Contract, with Geneva Manuscript and political economy*. New York: St. Martins Press.
- Ryan, A. (1984) *Property and Political Theory*. Oxford, New York: Blackwell.
- Simmons, A.J. (1992): *The Lockean Theory of Rights*. Princeton: Princeton University Press.
- Slattery, B. (1987) Understanding Aboriginal Rights. *The Canadian Bar Review*. 66/727.
- Sparcks, C., Stuart, I. (2004): *Political Theorists in Context*. New York, London: Routledge.
- Steiner, S., D. Champagne, K. Jo Torjensen (ur.) (2005): *Indigenous People and the Modern State*. New York, Lanham, Oxford, Toronto: Altamira Press.
- Thornton, H. (2005) *State of Nature or Eden? Hobbes and His Contemporaries on the Natural Condition of Human Beings*. Rochester, New York: University of Rochester Press.
- Tully, J (1998) Aboriginal property and Western theory, u: D. Armitage (ur.): *Theories of Empire 1450-1800*. Aldershot [England] ; Brookfield, VT, USA
- Tully, J. (2003) *An Approach to Political Philosophy: Locke in Context*. Cambridge, New York, Oakleigh: Cambridge University Press.
- Usher, P. J. (1981) *Staple Production and Ideology in Northern Canada*, u: W. H. Melody i dr., *Culture, Communication, and Dependency*. New Jersey: Ablex Publishing Corporation, str. 181.
- Widdowson, F. (2005) *The Killing of Political Economy: How the Inclusion of "Aboriginal Perspectives" is Murdering our Understanding of Canadian Development*. Rad izložen na konferenciji First Nations, First Thoughts Conference, Centre for Canadian Studies, University of Edinburgh.

## **Colonial Perception of the Aboriginal Development and Economic System: The Question of the “First Contact”**

**SUMMARY** One of the main arguments in Locke’s theory was that the Aboriginals were underdeveloped and were living in simple-organized societies based on a self-sufficient economy which could not produce any extra profit. In other words, in Locke’s view there existed two economic worlds – one European which had a potential for making a profit, and one aboriginal, mainly connected with a barter economy. The research focus is the attempt to deny Locke’s myth about aboriginal economies at the time of the first contact with European colonizers.

**KEYWORDS** John Locke, aboriginal people, colonialism, aboriginal economy, Canada

# ŠTO JE EUROPA, ILI – PITANJE IDENTITETA

**Radovan Pavić**

*Profesor u mirovini,  
Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Pogledi

Primljeno: studeni 2008.

Prije nego što pokušamo ako ne baš odgovoriti na pitanje navedeno u naslovu, a ono ga svakako raščlaniti – nužno je nekoliko osnovnih napomena.

**1. Identitet je jedna od temeljnih ljudskih potreba i prava**, zalog je same opstojnosti, dio je pojedinačnog/skupnog uporišta, uvijek je tražen (često i očajnički): dobar je i zapravo idealan primjer za to hrvatska nogometna navijačka groznica, koja uopće nije identifikacija s nogometom, nego s nečim mnogo širim i dubljim.

Pitanju identiteta – što svakako jest težak i najširi problem – može se pristupiti na različite načine. Pritom su moguće raznolike definicije, a na ovom se mjestu identitet određuje kao vlastitost/samosvojnost koja je specifična za nekog pojedinca ili skupinu i po kojoj se determinira po čemu netko zapravo jest to što jest, po čemu se razlikuje od drugih i komu pripada; jednostavnije rečeno: nešto se mora biti, u protivnom preostaje jedino nesnalaženje. Dakle uzeto najjednostavnije: *identitet je ono po čemu netko jest to što jest*. U identitet

može ući sve, on može biti sve i kao takav mora biti prihvaćen od drugih (ali, naravno, samo ako je izraz nekih općih ljudskih vrijednosti i zasada, jer jasno je da sama posebnost/identitet još ne mora biti i vrijednost po sebi). Pritom još treba naglasiti da vrijednost, značenje i uloga identiteta vrijede po sebi i ako on ne znači ništa nekom drugom ili nekim drugima, pa čak i ako je posve neuvažavan ili čak prezren.

Ako takvu definiciju uvažimo, onda je ostvareni identitet u svakom slučaju jedna od osobina kojom se određuje i stav prema samomu sebi, ali i snalaženje u odnosima s drugima, a sve to nije izraz nikakve egzaltacije samim sobom ni izraz nekog sebeljublja.

**2. Uloga identiteta.** Nedostatak identiteta – kao bezličnost – velika je nesreća, i to zato što identitet znači pripadanje nekomu ili nečemu, a to pripadanje onda ništi problem nesnalaženja i izgubljenosti. Identitet je ujedno svojevrsna garancija održanja/opstojnosti, on je obrana od onih drugih i od onih izvana. Ako znamo tko smo i što hoćemo (a i ovo posljednje ulazi u identitet), lakše

branimo to što jesmo ili što hoćemo – primjerice, na osnovi identiteta Europa se suprotstavila Arapima/Maurima/Saracenima, Mongolima i Osmanlijama, dok bez identiteta to jednostavno ne bi bilo moguće, a zapravo ni potrebno. Zato kada su u pitanju identitet i opstojnost/održanje, treba posebno naglasiti primjer Židova i Roma: dugo bez države (Romi i danas), uvijek manji-na među strancima, uvijek u okruženju druge/tuđe civilizacije, i sve to bez vlastitog teritorija i države, i uvijek samo kao objekt, ali i s neiskorjenjivom snagom samoodržanja i često sa sposobnostima koje su nadilazile okolinu (te stoga i bile zazorne). Židovi su se kao *mali veliki narod* održali po identitetu, vjeri i nadi (“Dogodine u Jeruzalemu...”).

**3. Istost i različitost.** Za identitet su prije svega važni istost iznutra i različitost prema onom vanjskom. Međutim ta istost iznutra ne mora biti posvemašnja; štoviše, to iznutra može biti vrlo raznoliko i različito, što znači da je važan onaj drugi vid, tj. različitost prema vani. Upravo to vrijedi za Europu, tj. Europa, istina, ima neke bitne zajedničke temelje, ali je u isto vrijeme unutar sebe vrlo različita. Međutim ipak ima posve jasan identitet jer se razlikuje u odnosu na ono vanjsko, i to je prava mjera stvarima.

**4. Podrijetlo identiteta.** Jasno je da identitet mora biti ukorijenjen u nečemu. A u čemu – to nije potrebno nabrajati, zato samo najkraće: identitet je ukorijenjen u svemu onome što ima životno/egzistencijalno značenje koje definira uvjete opstojnosti/održanja, a koje svi dijele i svima su zajednički. No identitet može biti ukorijenjen i u mnogo širem – zanimljivo, i u fizičkoj geografiji/tipu životne sredine/krajolik – krajobrazu.

**5. Jednostrani i višestrani (prošireni) identitet.** Stalno naglašavanje značenja identiteta moglo bi stvoriti dojam da je jednostranost/jedinstvenost identiteta apsolut koji potire sve ostalo. Međutim tomu nije tako – mogući su dvostruki/dopunski identiteti, koji se međusobno ne potiru, nego normalno paralelno egzistiraju. Tako biti Slovak ili Švedanin, a u isti mah i Europljanin – logičan je dvostruki identitet. No to ujedno znači da nije dovoljno biti samo Europljanin, jer su svi drugi (Nijemci, Hrvati...) također Europljani, nego je potrebno biti još nešto, dakle uz uži nacionalni potreban je i moguć i neki širi identitet kao izraz šire jedinstvenosti, što znači: može se biti i Poljak i Europljanin, ali biti samo Europljanin za identitet je preusko, jer su svi drugi u Europi također Europljani, čime se ne ukazuje dovoljno na unutrašnje europske različitosti, koje su bitne osobine Europe i po kojima ona zaista jest to što jest.

**6. Identitet i globalizacija.** U razmatranju pitanja identiteta moguća su i pretjerivanja poput: “... svi su ti identiteti zapravo znak uskogrudnosti, ograničenosti i zatucanosti”, a: “Mi smo, naprotiv, građani Svijeta...”. Tom idealiziranom shvaćanju, koje bi, kao, trebalo doticati neke humanističke vrhunce, lako se suprotstaviti: naime identitet znači posebnost i vlastitost i istinski je izraz životnih realnosti, a globalizacija te životne realnosti/raznolikosti potire. A u ime čega? Globalistički “identitet” ništi raznolikost i znači siromašenje svijeta, jer nategnuto ujednačavanje nije izraz potreba životnih stvarnosti niti je cilj kojemu treba težiti. Zato treba ustvrditi: nekakav “globalistički” identitet uopće nije moguć, i to zato što identitet znači posebnost, a globalizacija je samo najšira općenitost/općost. Nosioci “globalističkog identite-

ta” zapravo su ljudske bijede, naime oni su, kao, nosioci najšire općenitosti, oni su sve, ali samo zato što nisu ništa.

Međutim pitanje odnosa globalizacije i identiteta time nije iscrpljeno, a nije zato što globalizacija, doduše, potire identitete, ali su oni ujedno sve izrazitiji i potreba za njima sve je naglašenija, što su sve vidovi otpora, jer identiteti čuvaju neka dragocjena i nezaobilazna životna uporišta. Pri svemu tome treba istaknuti da internacionalizam/najnoviji globalizam nisu baš najnovije pojave, barem ne kada je Europa u pitanju, jer je povijesni kolonijalizam podrijetlom iz Europe također oblik globalizacije i kao takav ulazi u europski identitet; isto vrijedi i za neokolonijalizam, koji je također oblik globalizacije, a sve je to dio europskog identiteta.

**Počeci europskog identiteta:** “veliki” i “mali” identiteti. Ocjena uloge i važnosti identiteta uopće ne ovisi o brojnosti nosilaca, te se ne može govoriti o “velikim” i “malim” identitetima, i to zato što su uvjerljivost/snaga i osobitosti pojedinih identitetskih sadržaja važniji od puke brojčane zastupljenosti. No uza sve to treba ipak spomenuti neke povijesno vrlo široke zajedničke identitete nadređene mnoštvu užih identiteta, što je u konačnici utjecalo i na današnji europski identitet. U povijesti takav je zajednički identitet imalo Rimsko Carstvo (ali ne i stariji imperij Aleksandra Makedonskog), u kojemu je jedna velika sila osiguravala najširi identitet u skladu s političkim zajedništvom. “Europski” identitet tada je obuhvaćao i dijelove Azije i Afrike. Međutim s propašću Rima mogućnosti za takav širok identitet nestale su i Europa se karakterizirala samo svojim europskim identitetom, dakle bez Libije (Afrika) i Azije.

**Europa kao posebnost.** Jasni i rani počeci europskog identiteta srednjovjekovni su, kada dolazi do izražaja svijest o Europi kao posebnosti: jasno se izdvaja Azija, na zapadu omeđena Donom (Tanais), Crnim i Crvenim morem, dok taj isti Don i Sredozemlje odvajaju Europu od Azije i Afrike. Velika rubna mora (Sredozemlje, Kaspij) i velike rubne pustoši (istočno od Volge) uvjetuju nastanak svijesti o europskoj posebnosti. A svemu tome pridonose i bitne različitosti: Libija (Afrika) na jugu nepovoljna je za život, rasno je obojena, može, istina, davati zanimljive proizvode, ali je ipak nešto posve drugo, dok prema Aziji polunomadi stepe i polupustinje očito nisu Europa, koja je osim toga pretežno šumovita, dok su rubovi Europe (Vrata naroda) i Afrika s onu stranu Sredozemlja – obešumljeni, a ta činjenica ima bitno životno značenje. Iako je dakle Europa samo jedan od velikih poluotoka gromadne azijske kopnene mase, svijest o njezinoj posebnosti sve je izrazitija, a svemu tome pečat daje i uočavanje velikih civilizacijskih razlika, u kojima termini kao što su razvijenost/modernost i zaostajanje sve više postaju logični, što znači da svijest o posebnosti utemeljenoj na prethodnoj konstataciji postaje bitan dio europskog identiteta.

**Temelji europskog identiteta.** Jasno je da tako krupna društvena činjenica kao što je Europa mora imati temelje, a identitet upravo jest jedna od sastavnica i temelj Europe: bez identiteta – jednostavno rečeno – Europa nije ništa!

Bitna je karakteristika Europe činjenica da je ona unutar sebe vrlo različita, da je zapravo skup različitosti. No unatoč svim različitostima Europa, odnosno njezin identitet, ima svoje jasne i izrazite utemeljenosti, a one mogu biti bilo iz starijeg nasljeđa bilo iz novijeg doba.

Kao **prvo**, uz one starije popudbine – tu je prije svega svekoliko grčko antičko nasljeđe, najprije predano/usvojeno/prošireno na Rim, a zatim i na čitavu Europu (klasicizam u konačnici).

Kao **drugo**, izdvajamo rimsko pravo i latinski jezik, koji su zaista jedan od temelja Europe: sav je ostali razvitak uvelike crpio iz tih izvora.

Zatim – **treće** – tu su židovsko-kršćanske osnove. Istina, tu su i procesi sekularizacije i odvajanja crkve od države i ateizam, ali sve to ne može prekriti teističke korijene Europe. Velik dio Europe danas su ateisti, ali to im ne može dati identitet (ateista ima i u Argentini, Indiji i Mongoliji...), dok je, naprotiv, jasno da je židovsko-kršćanski teizam stvarao Europu i da je ona nastala i na toj osnovici.

A to odmah ujedno znači da *islam ne može biti sastavnica europskog identiteta*, jer je on strana, istočnjačka i na maču uvedena/uvezena religija. Pritom je teza da su i židovstvo i kršćanstvo došli s istoka (što je, naravno, točno), a ipak su postali dio europskog identiteta, pa bi to onda mogao i islam – plitka i nategnuta, i to iz dvaju razloga: ponajprije, i židovstvo i kršćanstvo u Europu su došli davno, još za vrijeme Rima, i otada sudjeluju u stvaranju Europe. Za razliku od njih islam dolazi kasno, tek od 14. st., i ne stvara Europu, nego je osporava i razara, a to je velika razlika. I zatim – židovstvo i kršćanstvo su, istina, također s istoka, ali su se proširili, učvrstili i prevladali na mučeništvu, dok se islam uspostavio na maču, što je ipak nešto sasvim drugo. Osim toga islam, za razliku od židovstva i kršćanstva, nije postao najširim europskim identitetom, a nije ni mogao, jer nije gradio Europu, nego ju je htio podvrgnuti. I ne samo to – ostavio je Europi ono što očito ne može biti dio europskog

identiteta, a to je nasljeđe balkanizacije. Zato islam može egzistirati u ekumenskoj Europi, ali ne može biti dio njezina identiteta: ne postoji naime nikakav “*europski islam*”, postoji “*islam u Europi*”, on može biti (i jest) manje rigidan od fundamentalizma, ali time ne postaje “*europski islam*” i ne može biti dio europskog identiteta: jednostavno rečeno – on u Europi nije ono po čemu Europa jest.

**Četvrto** – Europu apsolutno jasno definira niz u razvoju umjetnosti (antika, predromanika, romanika, gotika, renesansa, barok, klasicizam, modernost), a takav izvorni niz nema nitko drugi i po tome samo Europa može biti Europom.

**Peto** – Europski narodi su narodi bijele rase pretežno indoeuropskih jezika (pritom je jasno da spominjanje rasnih razlika nije nikakav vrijednosni sud ni rasizam, na što se već roguše prenapregnuti nosioci različitih ideologija, nego je tek uočavanje jedne jednostavne i vrlo uvjerljive činjenice koju svatko ima pravo uočiti bez bojazni da će biti optužen zbog ovoga ili onoga).

Zatim – **šesto** – iz novijeg nasljeđa u identitet Europe ulazi činjenica da je upravo Europa rodonačelnik demokracije, vladavine prava, svih mogućih “izama” i više od svega nosilac ideje slobode: ideja da je povijest kretanje prema slobodi potječe upravo iz Europe. Zahvaljujući različitim “izmima” (pozitivnim i negativnim) po kojima je Europa izvršite svega i svačega, razvila se i svijest o vlastitoj europskoj važnosti i identitetu.

I konačno – **sedmo** – tijekom povijesnog razvitka razvila se i ustalila svijest bitna za europski identitet, naime da je upravo Europa *europizacijom i kolonijalističkom povezanošću* dala pečat čitavom svijetu: svijet se europizirao, a nije potpao pod utjecaj Kine, Indije ili slično. A danas se proces europizacije izražava



globalizacijom. Globalizacija, istina, nije posve europska izmišljotina, ali su u nju ugrađeni povijesni europski temelji.

**Karakteristike identiteta: istost iznutra, različitost prema vani.** Ovakva je shema jasna sastavnica definicije nekog identiteta, što otvara novi problem (zapravo “problem”). Naime iako su temelji europskog identiteta jasni i uvjerljivi, Europa je iznutra ipak toliko raznolika da bi se mogla dovesti u pitanje njezina unutrašnja istost, a time i jedinstvenost europskog identiteta. Međutim to nije pravi pristup problemu: doduše, Europa jest vrlo raznolika, ali njezin identitet ipak ima čvrste temelje: **prvo** – to su već spomenuti temelji iz nasljeđa, **drugo** – ma koliko Europa bila različita iznutra, u definiciji europskog identiteta jasno je sadržano da je ona bitno različita prema vani, i to je prava mjera stvarima. Zato se može odmah, makar i u vidu paradoksa, reći: Europa je ono što ona nije u odnosu na vanjski svijet; dakle *identitet Europe može se manje temeljiti na istosti iznutra, a više na različitostima prema vani.* Ako naime Europljane ne povezuje uvijek ta istost iznutra – povezuje ih različitost prema vani, a za identitet bi već i to bilo dovoljno. Tako Europa, ma kakva bila, očito nije ni Azija ni Afrika.

**Maritimnost Europe** bitan je vid europskog identiteta, pri čemu je riječ o nekim fizičko-geografskim, ali još više društvenim sadržajima. Klimatski je Europa bitno definirana maritimnošću, po horizontalnoj razvedenosti i sama je poluotok, a osim toga sastoji se od samih poluotoka i otoka, drugim riječima: sastoji se od interpenetracije kopna i mora, što čini jednu od biti Europe, jer nigdje drugdje takva osobitost nije toliko izražena. Veliki su i Arapski i Indijski po-

luotok, ali je njihova maritimnost slabo izražena u unutrašnjosti. Istina, pomorac Sinbad izuzetno je slavan, ali njega treba promatrati više u okviru događajnosti/dogodovštine, negoli prave maritimnosti, jer prava povijest i Arapa, i Indijaca, i Perzijanaca pripada kopnu i pustinji, a ne moru. Uostalom, stanovnici unutrašnjosti Arapskog ili Indijskog poluotoka ne doživljavaju sebe kao stanovnike poluotoka bitno povezane s morem; samo je Europa bitno obilježena maritimnošću. More je imalo bitnu ulogu u životu Europe i velik bi se dio europske povijesti mogao napisati s maritimnog aspekta, posebice borbe unutrašnjosti da nekako izbije na more i uspostavi se na njemu, ali i da prijeđe na drugu obalu (Rusija, Austrija, Mađarska, Njemačka, Italija, Srbija). Osim toga Europa je imala maritimnost i u samim svojim počecima (antička Grčka), a kasnije se kao Europa uvelike ostvarila i definirala svojom maritimnom sastavnicom.

**Europa kao samostalan/samosvojan povijesni subjekt.** Bitna je osobina europskog identiteta da postoji nešto što se može definirati kao samo europska povijest: to je ona povijest koju je živjela samo Europa, ali koju je ona nametala i drugima: dakle Europa nije potpala pod perzijsku, arapsku ili mongolsku povijest, i jedino je turska (osmanlijska) povijest ostavila svoj pečat u Europi, a i taj je negativan. Osim toga osmanlijska je povijest u konačnici potisnuta kao neeuropska povijest. Međutim Europa je uspješno usisala neke azijske povijesti iz Heartlanda (“srce zemlje”), što se odnosi na predslavenske Hrvate ili Mađare, pretvorivši te narode u Europljane.

Zatim, za identitet Europe važna je i svijest/samosvijest o tome da je ona otkrivala Svijet, tj. druge (a nisu drugi otkrivali nju), i da je time širila europei-

zaciju. U svijetu je, istina, bilo i drugih središta moći, ali se ona nisu planetarno nametnula kao prevladavajuća općenitost, dok se s europeizacijom (i kolonijalizmom) upravo to dogodilo. Velika su osvajanja išla iz Europe, a ako je nešto i bilo usmjereno prema Europi, to je suzbijeno i iz Europe uklonjeno (i s Pirenejskog i s Balkanskog poluotoka). Za identitet Europe bitna je dakle svijest da se ona nametnula svijetu, a velika središta moći koja se danas razvijaju nastaju upravo europeizacijom i prihvaćanjem europskih "izama" (komunizam, kapitalizam...). Pritom se nečiji prosperitet i identifikacija s progresom i dalje definiraju nastojanjem da se bude Europa, na vlastito njezin Zapad.

**Dvostruki europski identitet.** Upozorivši na neistovjetnost/neistost Europe iznutra (ali što nipošto ne potire europski identitet), ipak treba uočiti dvojstvo, bolje reći: trojstvo europskog identiteta. Ako naime europski identitet ne postoji iznutra kao potpuna cjelovitost, treba ga promatrati u tri sastavnice: Zapad – Istok – Balkan, pri čemu u slučaju Zapada treba posebno istaknuti pojam Srednje Europe. Potanija definicija tih pojmova nije sada potrebna, ali i bez njih je ipak jasno o čemu je riječ: ta je podjela i civilizacijska i gospodarska i geopolitička. Razumljivo, svi nabrojani unutareuropski identiteti nisu istovrsni: tako je identitetski **Zapad** u širenju (teritorijalno širenje Europske Unije i NATO-a uz ispoljavanje neodoljive vlastite privlačnosti i nastojanja drugih da se što više približe "ideal" i pravoj ["pravo"] mjeri stvarima), tj. svi žele biti Zapad; to se ocjenjuje i kao završno dostignuće u nečijem civilizacijskom hodu i kao pravi temelj za adekvatnu situiranost u uljuđenoj međunarodnoj zajednici.

S druge je strane **Istok** – on se po svemu sužava, ali to sužavanje ima granice, pri čemu se Istok i dalje (opravdano i uspješno) vraća u globalne odnose kao supersila. Razlike Zapada i Istoka treba dopuniti i religijskom sastavnicom (katoličanstvo – protestantizam/pravoslavlje), ali to je ipak jedno (iako još ne i ekumensko) kršćanstvo, a to će u budućem razvoju Europe imati veliko značenje.

Na trećoj je strani – **Balkan**. Uza sve promjene on je još uvijek čvrsto ukotvijen u balkanizaciji, po čemu zapravo i nije prava Europa, odnosno "Europa" je samo po slučajnosti zemljopisnog smještaja, a toj neeuropskičnosti pridonosi i Orijent u vidu islama. Iako se i sam Balkan (premda ne baš u cjelini) želi istrgnuti iz balkanizacije, što potiče i ostali europski Veliki svijet – taj će proces debalkanizacije biti izuzetno dug, te će spomenuto trojstvo (Zapad – Istok – Balkan) još vrlo dugo biti bitna europska karakteristika.

Unutrašnja podjela Europe odlučna je dakle osobina europskog identiteta – i on je zapravo učvršćen u spomenutom trojstvu. Međutim možda bi se moglo govoriti i o mogućnosti mnogo jedinstvenijeg europskog identiteta, ali ne ni na gospodarskoj ni na geopolitičkoj osnovici, nego na osnovici ekumenskog kršćanstva – ako u budućnosti dođe do ozbiljnije konfrontacije s islamom. No ta je budućnost još daleko, a mnogi bi rekli i da – nije vjerojatna. Međutim nije šteta ako se i na to upozori.

### Zaključak

Imajući sve navedeno (a još i dosta toga drugoga) u vidu, valja zaključiti:

1. Identitet je samosvojna specifičnost, ali to nipošto ne znači da je identitet/specifičnost uvijek i automatski

nešto pozitivno. Naprotiv! Mogući su općeljudski posve neprihvatljivi, a ujedno vrlo snažni identiteti. Međutim to su ekscesne situacije, pa ćemo identitet promatrati u pozitivnom ozračju, i to zato što identitet uključuje/pribire/učvršćuje neke vrijednosti (koje, naravno, jesu vrijednosti samo ako su u skladu s nečim općeljudskim). A odnos identiteta i općeljudskih vrijednosti lako je ilustrirati na primjeru Sinjske alke: ona je sasvim lokalno i europski beznačajno sjećanje na neku europski beznačajnu bitku, što Norvežanima ili Ukrajincima ne mora biti zanimljivo. No takvo je gledanje površno, jer Alka afirmira samoobranu, junaštvo, snagu vjere, solidarnost, spremnost na žrtvu zbog drugih, a sve su to općeljudske vrijednosti.

2. Identitet znači i vlastitost, temelje vlastite ravnoteže, odgovara na neka bitna egzistencijalna pitanja i čimbenik je situiranosti u globalne odnose. Identitet uvijek uključuje zajedništvo i odnosi se na njega, a neki oblici zajedništva mogu biti posebno važni (nacija, religija...), što znači da identitet definira i ono što se može nazvati **zajednicom sudbine**.

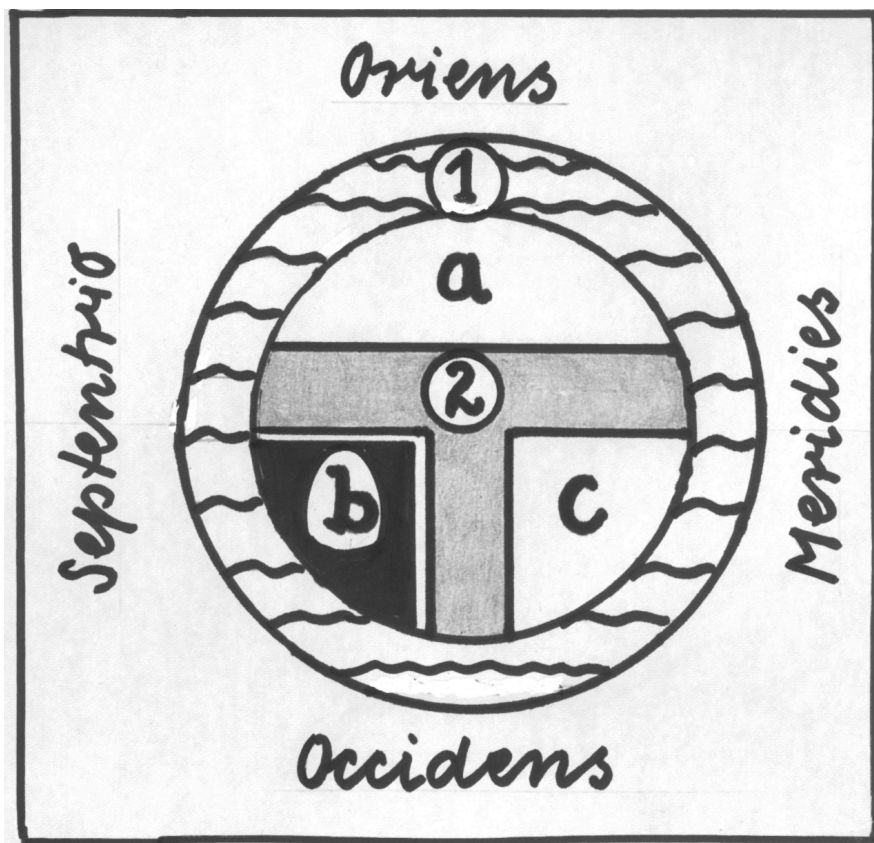
3. Identitet i inzistiranje na njemu znači da su neke vrijednosti koje se identitetom pribiru, čuvaju, a onda i posreduju drugima, zaista usvojene i da znače neku bitnost, što ima šire pozitivno značenje. Identitet je ujedno odgovor na bitno pitanje: "Tko smo?" Tek kada se to zna, može se postaviti pitanje: "Kamo idemo?" i na njega odgovoriti. Prema tome, identitet je važan jer pokazuje da netko nije bezličan, da nije puka biolo-

gija. Stoga je identitet osnovica samosvijesti/samouvjerenosti, što je bitan zalog opstanka i napretka. Pri svemu tome identitet ne mora biti javna stvar, on može biti i sakriven u okvirima ponekad nužne društvene mimikrije, ili se barem ne treba baš previše iskazivati (Židovi u povijesti), ali je on i u tom slučaju, zapravo možda još i više, uporište unutrašnje sigurnosti i vlastito utočište, a sve su to bitni vidovi samoodržanja i opstojnosti.

4. Snažno izražen identitet/vlastitost nije nešto negativno – negativnost može biti potiranje nekog drugog identiteta (u ime svog vlastitog) i njegovo podcjenjivanje u pokušaju nadjačavanja, iza čega se kriju neki drugi ciljevi.

5. Krajnje je bezobrazno (i glupo) pojedine identitete svoditi na ono negativno optužbama o uskogrudnom nacionalizmu, ognjištarstvu, kampanilizmu i suverenizmu, a sve u ime nekih globalističkih magli, koje, zapravo, uopće nisu magle, nego tek providan pokušaj da se potiranjem identiteta i obezličanjem slabijih lakše ostvare neki materijalni globalistički/sebični interesi, tj. preuzimanje bogatstva i dobara drugih uz smicalicu o "kapitalu koji ne poznaje granice...". Sve u svemu, valja zaključiti da lokalni, regionalni, nacionalni identiteti nisu neka apriorna negativnost i natražnjaštvo, nego su normalni osjećaji i izraz pripadnosti, pri čemu, dakako, vrijedi najšira i vječna konstatacija da se identiteti ne mogu potirati i podcjenjivati u ime nekih drugih ciljeva, ali da se mogu prihvatiti jedino ako su u skladu s općeljudskim vrijednostima.

## Europa na "T-O" zemljovidima



Individualizacija Europe kao kopnene posebnosti jasna je i u srednjem vijeku: dobro je to vidljivo na tipu "T-O" zemljovida (TERRARUM ORBIS) iz ondašnje kozmografije, na koji se – kao na opći primjer – odnosi i ovaj tekst. Tip "T-O" zemljovida analiziran je na jednom primjeru iz 1472. godine, što znači da postoji okolini kružni morski prostor ("O") kao "vanjsko more", gdje je ujedno "kraj svijeta", koje uokviruje oblik "T" unutrašnjeg trikontinentalnog (sredozemnog) mora.

Zemljovid je orijentiran prema istoku ("Oriens"), dok "Occidens" (zapad), "Septentrio" (sjever) i "Meridies" (jug) zauzimaju prikladne položaje.

Na "T-O" zemljovidima valja uočiti dvije bitne osobine:

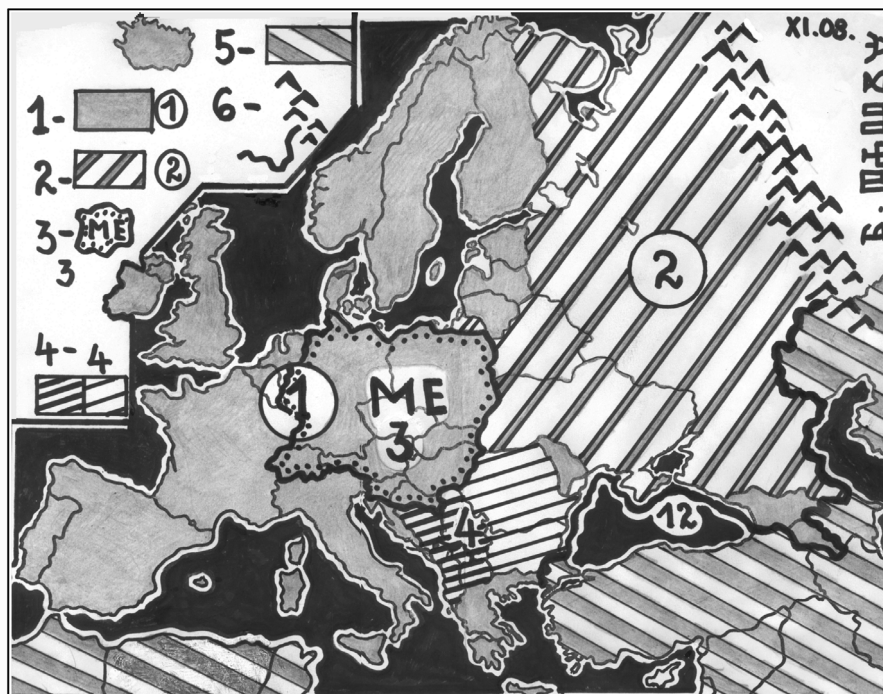
1. kontinenti su okruženi vanjskim morem: Mare oceanum (1),
2. "Mare magnum sive mediterraneum" (2) (u obliku slova T), odjeljuje a – Aziju, b – Europu i c – Afriku. Jasno je vidljiva odijeljenost Europe i Afrike, dok prema Aziji diobeno značenje imaju akvatoriji (najvjerojatnije) Azovskog mora, istočnog dijela Crnog mora i Crveno more.

— |

— |

Pređočivanje na zemljovidima važan je dio prostorne kulture, u kojoj su oni pravi trenutak istine i nisu puka ilustracija, nego temelji za razumijevanje prostornih odnosa, iz čega slijede nove zasade i shvaćanja. Važne i zanimljive definicije zemljovida donio je P. Matvejević (“Mediteranski brevijar”, V. B. Z., 2006, str. 87); tako zemljovidi “svode svijet koji nas okružuje na ljudsku mjeru”, na njima su “sažeta znanja i iskustva – prostor i shvaćanje prostora, svijet i pogled na svijet”. Lijepo!

### Jedinstveni, dvojni ili trojni identitet Europe?



U svim pokušajima da se odredi europski identitet najmanje su mogućnosti ako bi bila riječ o jednom jedinstvenom identitetu, jer za Europu on, čini se, nije moguć. Doduše, moglo bi se pokušati s kršćanstvom (uz židovsku sastavnicu) kao izrazom jedinstvenog europskog identiteta, ali uz tako velik broj ateista u Europi i uz činjenicu odvojenosti crkve od države to danas ne bi mogao biti primjeren kriterij, premda je Europa jasno i bitno utemeljena i na kršćanstvu. Međutim kršćanstvo je ipak važna sastavnica europskog identiteta ako se uoči da je Europa između najjužnijeg Urala/Kavkaza i Gibraltara u dodiru s prostorom kompaktnog islamskog svijeta, te je stoga taj kontrast važno uočavati u bilo kojoj raspravi o identitetu Europe. Dakle iako je taj religijski kriterij nedovoljan, Europa je kršćanski kontinent.

Druga je mogućnost da se europski identitet pronade u geopolitičkoj dvojnosti koja uključuje Zapad i Istok. S tom geopolitičkom dvojnošću mogao se u doba Hladnog rata identificirati gotovo svaki Europljanin, pogotovo u situaciji kada su postojali i NATO pakt i Varšavski ugovor, dok Zapad i Istok postoje i danas. Pa iako su u Europi postojali (i postoje) neutralci, a postojali su i nesvrstani – sve to nije moglo poremetiti postojeću dvojnost: Europa je dakle kontinent geopolitičke dvojnosti, Zapada i Istoka.

I konačno – za europski identitet važno je da on uključuje i Balkan, naime i pravi (BiH, Srbiju, Crnu Goru, Kosovo i Makedoniju) i ostali (Rumunjska i Bugarska), s time da balkanizacija ne karakterizira samo Balkan, nego je ima i po ostaloj Europi,

a i drugdje po svijetu, svagdje, pa zato Balkan ne može biti izraz europskog identiteta. Dakle Europa u cjelini nije balkanski kontinent.

Sve to pokazuje da zapravo nije plodonosno tražiti europski identitet koji bi odražavao istost iznutra, nego da europski identitet karakteriziraju različitosti prema van, a to znači: bez obzira na to što Europa jest – ona nije ni Azija ni Afrika, i upravo po tome jest Europa.

Važno je uočiti da unutar europskog identiteta postoje i vrlo snažni i izraziti europski regionalni identiteti, kao što su oceansko-zapadnjački, zatim **mediteransko**-južnjački, kontinentsko/prostranstveno-istočni, sjevernjački, a u središtu je Mittel Europa kao spojnica i civilizacijska posebnost.

Isto je tako važno uočiti da u Europi nisu uspjeli oni “zajednički” identiteti koji su za temelj imali političke tvorevine (države) kao što su Turska ili carska/sovjetska Rusija. Jedino bi se mogao izdvojiti austrougarski identitet, ali tu je zapravo riječ o Mittel Europi.

#### **Pokušaj shvaćanja Europe kao jedinstva trojnog identiteta**

1- (1) – **Zapad** – u svom identitetu ima posve riješeno i naglašeno pitanje maritimnosti i otvorenosti/povezanosti sa svijetom.

2 – (2) – **Europski Istok** – u svom identitetu ima jaku sastavnicu kontinentalne zatvorenosti, što znači da uključuje neriješeno pitanje maritimnosti, koja se, doduše, može i ostvarivati, ali uz velike teškoće. Osim toga Istok u svom identitetu ima važnu sastavnicu prostorne veličine: ideja (stvarna, nategnuta ili lažna) o “širokoj slavenskoj duši” utemeljena je i na veličini prostora. Ipak je razlika imati u jednoj uskoj alpskoj dolini ili norveškom fjordu pogled ograničen i zatvoren drugom stranom doline – ili gledati s obala Volge ravno sve do Kine.

3 – (3) – **Mittel Europa kao povijesna spojnica** različitih dijelova Europe i najvažnije europsko životno i geoprometno križište.

4 – (4) – **Balkanska sastavnica identiteta** uključuje *pravi Balkan* i ostali Balkan (Rumunjska i Bugarska). Hrvatska (dijelom) i čitava Grčka nalaze se na Balkanskom poluotoku, ali ne pripadaju Balkanu. Karakterističan je primjer Hrvatske, koja je i srednjoeuropska i mediteranska zemlja, iako zahvaća i dio Balkana.

5 – **Europa je velikim dijelom u dodiru s islamskim svijetom**, što se mora odraziti i na njezin identitet, naravno, ne u smislu što ona jest, nego što ona – nije.

6 – **Granica Europe i Azije** (uz gorje Ural): jasno je da Turska i Azerbajdžan nisu i ni po čemu ne mogu biti Europa. Ovaj posljednji primjer (s Azerbajdžanom) jednostavno je groteska, ali je ipak moguć, jer Europska unija očajnički vapi za novim tržištima, te u tom smislu može čak i tu zemlju prihvatiti kao Europu (“Europu”). Dio Turske (Europska Turska) nalazi se, “istina”, na tlu europskog kontinenta, ali to nije dovoljno za definiciju njezine europskosti. Na Crnom moru Europi još treba pribrojiti morski pojas širine 12 nm, tj. europske teritorijalne vode (12). Europi pripada i dio Kaspijskog jezera, ali to pitanje u teritorijalnom smislu još nije definitivno riješeno.

— |

| —

— |

| —



# *Osvrti*



# POLITIČKE IDEJE KAO BIT POLITIČKOG

**Tihomir Cipek**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

**K**njiga slovenskih politologa Igora Lukšiča i Jerneja Pikala izvrstan je prikaz klasične politološke discipline – povijesti političkih ideja.\* Upravo su istraživanja povijesti političkih ideja bila osnova za ustrojavanje suvremene europske politologije. Naravno da ni susjedna Slovenija nije bila izuzetak od tog trenda, pa su tamošnji utemeljitelji politologije svoj znanstveni rad započeli kao povjesničari političkih ideja. To je bio razlog što su Lukšič i Pikalo svoju knjigu posvetili povjesničaru političkih ideja i utemeljitelju slovenske politologije Adolfo Bibiču.

U prvom dijelu knjige autori izlažu metode i pristupe istraživanju povijesti političkih ideja. Najprije prikazuju historioografske metode i pristupe, koji su se upotrebljavali na početku razvoja discipline, a završavaju s najnovijim, koji političke ideje nastoje raščlaniti uz pomoć fizike ili teorije revolucije. Naglašavanjem mogućnosti da se i zakoni fizike upotrijebe u politologijskim istraživanjima autori su najavili knjigu koja je nedvojbeno osvježeno u politologijskoj

produkciji. Izvrsno postavljanje pitanja o političkim sadržajima u književnim djelima i radu književnika koji su imali značajnu ulogu u nacionalno-integracijskim procesima, poput Prešerna ili Cankara, također upućuje na to da se radi o knjizi u kojoj autori ne samo da prikazuju osnove jedne politološke discipline nego istovremeno nastoje proniknuti u bit političkog.

U uvodnom dijelu prikazani su rezultati istraživanja Jože Goričara i Adolfa Bibiča. Uspješno je dokazana teza da su obojica spomenutih autora analizirala političke ideje u okviru političkog konteksta u kojem su nastajale. Upravo su zato, prema mišljenju Lukšiča i Pikala, uspjeli ukazati na njihovu ulogu u nacionalno-integracijskim i državotvornim procesima. Osnovno je polazište Lukšičeve i Pikalove analize, koje u knjizi vješto brane, teza da su politička zbivanja nerazdvojna od političkih ideja. Štoviše, da nikakvo političko djelovanje bez ideja nije ni moguće, jer političke ideje nadahnjuju, tumače ili kritiziraju politiku. Stoga autori ističu da proučavanje povijesti političkih ideja treba uvijek povezivati s analizom političkog života. Svoj postupak dosljedno slijede, što je ujedno i najveća vrlina knjige.

\* Igor Lukšič in Jernej Pikalo, *Uvod v zgodovino političkih idej*, Založba Sophia, Ljubljana, 2007.

Raspravu o metodama tumačenja povijesti političkih ideja Lukšić i Pikalo započeli su analizom najvažnijih definicija povijesti. Kratko su prikazana shvaćanja Giambattiste Vica, Adama Smitha, Condorceta, Voltairea, Kanta, Marxa i Gramscija. Nakon toga primjenom Hegelova pristupa filozofiji povijesti nastoje objasniti razvoj istraživanja povijesti političkih ideja. Sukladno tomu ističu da se mogu razlikovati tri pristupa analizi ideja u politici: one se mogu shvaćati kao uvjet promjena, može se, naravno, dokazivati suprotno i tvrditi da one nisu važne te, naposljetku, istraživanje se može usmjeriti na objašnjavanje njihovih međusobnih razlika. Nakon što su kratko prikazani navedeni pristupi, istaknuto je da je Hegelova misao prekretnica u povijesti političkih ideja. Naime Hegel je, ustvrdili su Lukšić i Pikalo, legitimiranje fenomena prirodom zamijenio njihovim legitimiranjem politikom. Nakon Hegelova, prikazan je i marksistički pristup povijesti političkih ideja, koji je autorima poslužio za to da upozore da je način kako djeluje povijest, kako se formiraju povijesni događaji, određen politikom. Marksizam naime naglašava da je politika pokretač povijesti i da to dovodi do uspostavljanja novih odnosa političke i ekonomske moći. Povijest političkog, napominju autori, prema Marxovu mišljenju u procesu emancipacije čovjeka ide prema svome kraju. Šteta je što, s obzirom na propast komunističkih diktatura i na suvremena politička zbivanja uopće, taj stav nije detaljnije propitan. Autori su se zadovoljili kratkim prikazom i kritikom determinističke marksističke pozicije utemeljene na slici o teleološkom razvoju povijesti. Nakon marksizma tematiziraju hermeneutičku metodu, koju su uspješno prikazali tumačenjem teorije Hansa-

Georga Gadamera. Zatim su izvrsno raščlanili temeljne postavke kembričke škole istraživanja povijesti političkih ideja. Taj dio Lukšićeve i Pikalove analize ujedno je i jedno od najboljih poglavlja knjige. Najprije su ukratko prikazali proces spoznavanja nazvan "hermeneutički krug". Istaknuli su da on započinje istraživačevim interesom za nekog autora, tekst ili ideju; zatim slijedi motiv, koji potiče na istraživanje; potom primjena znanja koje omogućuje razumijevanje teksta, ideje ili osobe te naposljetku njihovo uvrštavanje u povijesni kontekst. Naime kembrička škola smatra da je upravo kontekst presudan za razumijevanje neke situacije. Stoga Lukšić i Pikalo naglašavaju da se istraživač treba "uživjeti" u neku povijesnu situaciju, i to ne na razini puke empatije, nego u procesu "uživljavanja" treba nastojati zadržati određen gnoseološki odmak od svog predmeta istraživanja. Autori su također naglasili da cilj politoloških proučavanja povijesti nije spoznaja o samoj prošlosti, nego prvenstveno o sadašnjosti. Istaknuto je da su autoriteti kembričke škole John Greville Agard Pocock, Quentin Skinner i John Dunn polazili od teorije Roberta Georgea Collingwooda. On je smatrao kako zadaća povjesničara nije samo istraživanje prošlosti, stavljajući u prvi plan nastojanje da se hermeneutičkim postupkom otkrije kako prošlost biva u sadašnjosti. Collingwood polazi od stajališta da su čovjekova djela jedini pravi predmet povijesnog proučavanja, a kako svaki čin vodi neka ideja, proučavanje povijesti ideja postaje temelj cjelokupnog istraživačkog postupka. Na tragu navedenih promišljanja Skinner, Pocock i Dunn sedamdesetih su se godina 20. stoljeća odmaknuli od tradicionalne engleske empirističke historiografije i analitičke filozofije. Lukšić i Pikalo

naglašavaju da se kembrička škola na taj način približila kontinentalnoj europskoj tradiciji proučavanja znanja iz više perspektiva. Stoga je prihvatila stav da je svaki fenomen moguće sagledati iz više perspektiva te da je spoznaja uvjetovana trenutačnom točkom zora. S obzirom na perspektivu promatranja Lukšič i Pikalo podijelili su kembričke autore na konvencionaliste, kontekstualiste i biografiste. Prve predstavljaju Skinner i njegovi učenici. Oni zagovaraju tezu da se političke ideje mogu razumjeti iz konvencija unutar kojih su nastale. Konvencionalisti smatraju da se značenje ideja nadaje iz njihovih svrha, a one su iskazane u onovremenim raspravama. Naglasak je na namjerama subjekata, pa se taj smjer naziva još i intencionalizam. Drugi istraživački smjer, pobornike kontekstualističkog pristupa, predvodi Pocock. Autori su naglasili kako on smatra da je značenje političkih ideja određeno paradigmom unutar koje su oblikovane. Prema Pocockovu sudu, namjera autora pojedine ideje izvedena je iz načina mišljenja i govora u društvu njegova vremena. Autori neke političke ideje ne mogu se dakle osloboditi društvene uvjetovanosti svojih stavova. Treći pristup istraživanju povijesti političkih ideja zagovara John Dunn. On tvrdi da se političke ideje najbolje mogu razumjeti ako se raščlani život njihova autora. Biografisti dakle smatraju da svaki politički iskaz nužno proizlazi iz životne situacije u kojoj je izrečen. Stoga naglašavaju značaj poznavanja životopisa za razumijevanje političkih ideja.

Lukšič i Pikalo uvjerljivo su pokazali kako se sva tri smjera kembričke škole odlikuju novim istraživačkim senzibilitetom, koji stavlja naglasak na proučavanje raznih dimenzija povijesnog konteksta. Autori stoga ističu kako

je kembrička škola s pravom odbacila istraživačke pristupe koje zanima isključivo ispravno tumačenje teksta, jer se oni u konačnici bave samo "tajnama" svakog zarez, a izbjegavaju sagledati kontekst nastanka i djelovanja političkih ideja. Također smatraju da je inzistiranje isključivo na tumačenju teksta "paleontološki" pristup, koji ne zanimaju ni život autora neke ideje ni kontekst njezina nastanka, a najčešće ni ono što bi ih kao politologe trebalo najviše zanimati – politička funkcija pojedine ideje. Stoga su istaknuli kako kembrička škola povijesti političkih ideja radikalno prekida s tradicijom "hagiografije" teksta. U tom smislu naglašavaju važnost Skinnerova pristupa, koji je, prema njihovu sudu, radikalan odmak od dotadašnje istraživačke tradicije. Analizu njegove teorije započinju Skinnerovim pitanjem: je li moguće samo iz teksta nekog autora dobiti predodžbu o njegovim idejama i intencijama ili je za razumijevanje potrebno nešto više? Skinner je svoja istraživanja povijesti političkih ideja utemeljio na Gadamerovu postupku, koji naglašava da je razumijevanje povijesnih događaja nužno određeno paradigmom vremena iz kojeg ih nastojimo shvatiti. Stoga Skinnerov istraživački postupak izvodi značenje neke ideje iz njezine političke upotrebe. Ključ je u tome, dobro su uočili Lukšič i Pikalo, da se otkrije što je autor neke ideje nastojao učiniti svojim pisanjem, kakve su ga konvencije pritom vodile, koga je svojim iskazom želio uvjeriti, koje su ideološke konvencije priječile, a koje omogućavale njegov način razmišljanja te, naposljetku, kakav je politički učinak svojim idejama želio postići. No ni kembrička škola, iako je svakako, za razliku od tradicionalne, više nego poticajna i dobra za istraživanje, nije bez mana. Sto-

ga su autori iznijeli i prigovore Skinnerovu konvencionalističkom, odnosno intencionalističkom istraživačkom konceptu. Napominju da nije uzeo u obzir rezultate istraživanja psihoanalitičke teorije, koja je utvrdila da ni sam autor neke ideje ne mora uvijek imati jasnu predodžbu o vlastitim namjerama. Za nekog drugog njegove ideje pak mogu imati sasvim drugačije značenje nego što im on sam pripisuje. Stoga su Lukšić i Pikalo zaključili da konvencionalisti ne vide da značenje neke ideje proizlazi i iz kontakta čitatelja i autora. Isto tako ističu da su konvencionalisti zaboravili politički značaj samog jezika. Naime radi se o tome da su namjere pojedinog autora ovisne o epistemološkoj stvarnosti. Kao završni argument u raščlanjivanju Skinnerova pristupa naveden je stav Johna Keanea, koji je naglasio da je interpretacija povijesti moguća isključivo onda kada se onog koji interpretira, pa i samu interpretaciju, tumači u mediju istog jezika. Suprotno tome, Skinner vjeruje da iskaz postoji prije interpretatora. Stoga su Lukšić i Pikalo zaključili da se konvencionalističkim postupkom, iako je u istraživanja unio potrebne i značajne novosti, može otkriti samo dio istine. Na kraju ovog dijela knjige Lukšić i Pikalo kritički su propitali glavne značajke kontekstualističkog pristupa kembričke škole. U središtu je njihove pozornosti teorija J. G. A. Pococka. Istaknuli su kako kontekstualisti smatraju da je značenje neke političke ideje određeno paradigmom, odnosno “diskurzivnim oblicima” koji određuju autorovo vrijeme. Stoga taj pristup istraživanju političkih ideja naglašava da autor pojedine političke ideje uvijek promišlja u okviru relevantnih testova i diskusija svog vremena. Uspoređujući Foucaultovu i Pocockovu teoriju, ustanovili su da se prvi

“dogmatski” drži teze da su za nastanak i oblik ideja presudne teorijske i lingvističke strukture, dok drugi smatra da autor njima nije u potpunosti determiniran, nego da se i unutar zadanog okvira može slobodno kretati. Naglašeno je također kako diskurzivna analiza kontekstualista smatra da društvene znanosti ne trebaju i ne mogu otkriti samu stvarnost. Naime Pocock i njegovi sljedbenici tvrde da stvarnost u smislu realnih objekata i ne postoji. Realitetom smatraju isključivo ono što postoji u diskursu ili, još zaoštrenije rečeno, ono čemu diskurs dopušta da postoji. Sukladno tomu, ističu Lukšić i Pikalo, postupak diskurzivne analize zasnovan je na dvojnoj refleksivnosti. Uvijek se istovremeno reflektiraju manifestacije neke ideje u sadašnjosti i prošlosti, a povijesna se djelovanja kompariraju s povijesnim naracijama. Zaključili su kako nas kontekstualna analiza uči da smo duboko povijesna bića i da su političke ideje u pravilu interpretacija prošlih interpretacija. Zbog toga je pravi put prema njihovoj analizi istraživanje diskursa. Upravo analiza diskursa treba odgovoriti na niz pitanja. Primjerice, tko govori o nekoj političkoj ideji? Tko ima pravo upotrebljavati tu vrstu jezika? S kojeg se institucionalnog mjesta govori? Kakve su okolnosti u kojima se govori? Komu se govornik obraća? Tim pitanjima i skicom mogućih odgovora završava se prvi dio knjige. Treba zaključiti da su u njemu izvršno prikazani osnovni pristupi istraživanjima povijesti političkih ideja.

Izvršnim se analitičkim postupkom odlikuje i drugi dio knjige, u kojem Lukšić i Pikalo upućuju na predmet istraživanja povijesti političkih ideja. Nakon što su istaknuli važnost antičke tradicije, svoje su razmatranje usmjerili na moderne političke ideje. Polaze od stava da

su humanizam i renesansa, u svojoj potrazi za pravim, svestranim čovjekom, koji je u svom elementu kada istražuje i stalno postavlja nova pitanja, omogućili razvoj moderne političke misli. Izvrsno poznavanje predmeta istraživanja autori su pokazali istaknuvši važnost republikanske tradicije i njezine političke misli. Njezin doprinos modernoj političkoj teoriji vide u zastupanju ideje o potrebi političkog angažmana svih građana. Šteta što ujedno nisu prikazali razloge ponovnog oživljavanja rasprava o republikanskoj političkoj teoriji. Nakon kratkog prikaza humanizma i renesanse isticanjem njihovih glavnih teza, analizira se Machiavellijeva politička teorija. Autori su se osvrnuli na stavove koje su o njemu iznosili Bacon, Spinoza, Rousseau i Cassirer. Osobito je zanimljiv prikaz razmišljanja slovenskog mislioca Albina Prepeluha. On je naime na osnovi čitanja Machiavellijeva "Vladara" napisao knjigu "Problemi malega naroda", koja je postala svojevrsan program slovenskog osamostaljenja. Autori su zaključili da je glavni Machiavellijev doprinos političkoj teoriji afirmacija politike kao autonomnog područja ljudskog djelovanja. U daljnjem razlaganju Lukšič i Pikalo naglašavaju značaj političke teorije Thomasa Hobbesa. Pritom primjenjuju vrstan postupak koji omogućuje da se svaka tematizirana teorija politike objasni iz političke situacije u kojoj je nastala. Na taj su način autori pokazali da i sami slijede napatke iz prvog dijela knjige. U duhu navedenog postupka istaknuli su da je Hobbes, iako, za razliku od Machiavellija, Lockeja ili Leibniza, nije imao osobnih političkih ambicija, svojom političkom teorijom nastojao odgovoriti na ključna politička pitanja svog vremena. On je naime svjedočio sukobima između Stuarta i parlamenta, rušenju monar-

hije i uspostavi republike pod Cromwellom, a zatim i restauraciji monarhije 1660. godine. Upravo su navedeni događaji, ističu autori, potaknuli Hobbesa da oblikuje teorijsku osnovu za uspostavu stabilne države u kojoj bi vladao trajni mir. On dakle ne misli radi misli same, nego pred očima uvijek ima njezinu političku svrhu. Zbog toga u svojoj političkoj teoriji inzistira na izgradnji snažne i stabilne države. Samo takvu državu Hobbes smatra jamcem mira. Nakon što su prikazali osnovne ideje i političke namjere Machiavellija i Hobbesa, Lukšič i Pikalo istaknuli su da je u proučavanju političkih ideja dobro imati u vidu odnos: priroda-društvo-država. Polaze od stava da moderna politička misao započinje s podjelom povijesti na prirodno i političko stanje. Tek s ulaskom čovjeka u svijet države počinje prava moderna povijest, koja je predmet političke misli Hobbesa, Lockeja i Rousseaua. Napetost između prirode, društva i države stvara povijest kao proces civiliziranja ljudi, a upravo je taj proces predmet Marxove političke teorije. Također su naglasili kako on smatra da se spomenuta napetost može riješiti odumiranjem države. Raspravu o odnosu između prirode, društva i države zaključili su naglašavanjem ideološke uloge znanosti, osobito prirodnih znanosti. Izlaganje su nastavili raščlambom procesa zamjene ideje Boga idejom prirode. Naglašavaju da predmoderna epoha nastoji misliti kroz Boga, a moderna kroz prirodu. Za misao prve kreator svega je Bog, a za drugu sve je utemeljeno u prirodi. Taj su proces autori prikazali izlaganjem liberalnih stavova Bodina, Hobbesa, Lockeja, Leibniza, Humea i Kanta. Zanimljivo je da nisu zaboravili prikazati ni Kropotkinove anarhističke stavove. Svojim postupkom Lukšič i Pikalo pokazali su smisao

za pronicanje u bit političke teorije navedenih mislilaca. Političke ideje svakog od njih propituju preko njihovih političkih implikacija. Imajući u vidu politički i povijesni kontekst, prikazali su i konzervativnu teoriju Edmunda Burkea. Na kraju poglavlja pokazali su kako je teza o božanskom legitimitetu političkog poretka doživjela svoj kraj u velikim europskim vjerskim ratovima 16. i 17. stoljeća. Tada se naime pokazalo da se mir mora tražiti isključivo na području političkog. Ratovi su mogli prestati tek kada se sklopio dogovor da će vjera postati privatna stvar. Zaključilo se da svaki pojedinac u svojoj privatnoj sferi može negovati svoju vjeru, ali da to ne isključuje obvezu istovremenog pokoravanja svih građana državnim zakonima. U idućem je poglavlju prikazan odnos između pojedinca i države. Pritom Lukšić i Pikalo polaze od stava da je način na koji pojedina politička teorija definira pojedinca izuzetno važan za njezino razumijevanje. Odmah su istaknuli da je u liberalno-demokratskoj teoriji mjesto pojedinca u odnosu na državu definirano idejom prirodnih prava čovjeka i građanina. U narednom poglavlju autori uspješno brane tezu da fizika nije isključivo prirodna znanost, nego da funkcionira i kao ideologija moderne. Naglašavaju da fizika određuje što je realno, a što nije te da se moderna politička znanost konstituirala i kao preslikana mehanika, a zakone mehanike koji vladaju prirodom u obzir su morale uzeti i društvene znanosti. Lukšić i Pikalo ističu da se kretanje u svijetu može, kako to čine Hobbes i Descartes, usporediti sa satnim mehanizmom koji funkcionira na principu međusobnog dodira svojih dijelova. Nastoje odgovoriti i na pitanje kako je mehanicistički pogled utemeljen u teoriji Isaaca Newtona ušao u političku znanost. Svoj

odgovor započinju objašnjavanjem mehanicističkog pristupa u fizici, astronomiji, biologiji, psihologiji i medicini. Zatim pokazuju kako je mehanicizam utjecao na političku teoriju Johna Lockeja te ističu da upravo zahvaljujući Newtonu političke i ekonomske institucije promatramo kao zbir djelovanja ljudi koji postupaju po racionalnom programu uvećavanja vlastitih dobitaka. Smatraju da se u istom duhu može tumačiti i osnovno načelo liberalizma i suvremenog demokratskog poretka. Stoga se u oblikovanju političkog poretka često polazi od teza da se pojedinci mogu povezivati, poput atoma s atomom, a da pritom zadrže svoj identitet. Navedena tvrdnja poduprta je kratkim izvodima iz teorije Benjamina Barbera, dok je kritika mehanicizma u politici prikazana pomoću stavova Gramscija, Žižeka i Poppera. Osobito je zanimljiv Lukšićev i Pikalov prikaz Popperovih teza o krizi fizike. Izvrsno su primijetili da nije slučajno da je upravo Popper kao ortodokсни liberal uzrok krize fizike vidio u kvantnoj mehanici, koju je smatrao refleksijom kraja liberalizma kao vladajuće političke doktrine. Slijedi prikaz rasprava o kvantnoj mehanici kratkim rekapitulacijama glavnih teza velikih imena fizike: Bohra, Heisenberga i Einsteina, te filozofskih rasprava Agnes Heller, Foucaulta, Žižeka, Hileya i Peata. Na kraju su autori na primjeru dodjele Nobelove nagrade za fiziku 1998. godine pokazali kako je percepcija znanosti uvjetovana političkim kontekstom te na taj način relativizirali prethodnu raspravu o odnosu kvantne mehanike i politike. U narednom poglavlju tematiziraju političke ideje kao ideologije. Upuštaju se dakle u analizu svijeta političke borbe. Najprije su naglasili da je i sam pojam ideologije predmet istraživanja po-



vijesti političkih ideja te prikazali njegov razvoj. Protumačene su Baconove, De Tracyjeve, Marxove i Weberove interpretacije ideologije. Pokazalo se da značenja pojma sežu od njegova definiranja kao znanosti o političkoj funkciji ideja preko njegova određenja kao pogrešne predodžbe, odnosno iskrivljene svijesti, do tumačenja ideologije kao sustava ideja. Slijedi jedan od najboljih dijelova knjige, izvrsno ukazivanje na to kako i mitovi, bajke, kanonski tekstovi, pa i razne metafore, mogu biti dobar izvor za tumačenje političkog. Na primjeru starogrčkog mita o Prometeju i bajke “Carovo novo ruho” pokazana je čarolija političkog. Zanimljivim, a rekao bih i lucidnim, tumačenjem mita o Prometeju ukazano je na važnu ulogu emocija u politici. Tumačenjem spomenute Andersenovih bajki autori objašnjavaju zašto je oblikovanje i prihvaćanje ideje prirodnih prava najvažnija razlika između starog feudalnog režima i moderne demokratske politike. Na jednako dobar način, kratko, ali uvijek ukazujući na bitne teze i pitanja, prikazane su politološke interpretacije Darwinova nauka i “Kratke povijesti SKP(b)”. Dobar uvid u nove istraživačke postupke Lukšič i Pikalo pokazali su prikazom novog politološkog pristupa metaforama. Nekada se naime smatralo da su metafore samo ukras političkog jezika, koji sam po sebi zapravo nema pravu funkciju. Suprotno tome, ističu autori, suvremena je postpozitivistička politološka teorija istaknula da se metafore mogu tumačiti kao ontološko-kreativni elementi. One nam često omogućuju da apstraktno polje političkog prevedemo na razumljiv jezik svijeta života. Taj sud dokazan je tumačenjem nekoliko politologijski značajnih metafora, od Platonovih do Hobbesovih. U zaključku je istaknuta važnost

povijesti političkih ideja za razumijevanje cjeline fenomena politike. Lukšič i Pikalo dokazali su da se političke ideje ne proučavaju isključivo zato da bismo razumjeli prošlost, nego prvenstveno zato da bismo razumjeli sadašnjost i da bismo nešto mogli reći o budućnosti. Uspješno su pokazali kako su sjećanja konstitutivni element sadašnjosti, pa stoga nužno određuju okvire našeg djelovanja. Također su naglasili da ljudima trebaju političke utopije koje im pružaju političke ideje, a kada one izostanu, javljaju se za liberalnu demokraciju opasni fundamentalizam i populizam. Lukšič i Pikalo upozoravaju i na to da neokonzervativizam i neoliberalizam politiku svode isključivo na tehniku upravljanja pojedincima. Stoga u završnoj rečenici knjige ističu kako povijest političkih ideja ima ne samo znanstvenu, politološku zadaću nego i vrlo važnu ulogu obrane demokracije od antiintelektualističke populističke revolucije.

Na kraju treba istaknuti da su Lukšič i Pikalo napisali dobru knjigu, koja nedvojbeno zaslužuje pozornost hrvatske znanstvene javnosti, tim više što u našoj politologiji još uvijek nema takvih studija. Knjiga je izvrsno pokazala metode i predmet istraživanja povijesti političkih ideja, dokazujući da se radi o važnom području politoloških istraživanja. Osobito je dobro prikazan doprinos kemбриčke škole, o kojoj su se u hrvatskim politološkim krugovima već vodile zanimljive i kvalitetne rasprave. Stoga predstavljena analiza slovenskih kolega može biti izvrstan doprinos i poticaj za daljnju diskusiju. Treba također istaknuti dobar prikaz novih predmeta postpozitivističkih politoloških istraživanja. Autori su pokazali izvrstan uvid u najnovija kretanja u području istraživanja povijesti političkih ideja, istovremeno naglašava-

vajući da se ta politološka disciplina ne smije svesti isključivo na tumačenje klasičnih tekstova. Ukazujući na nova područja i metode istraživanja, pokazali su da u svakom tematiziranom primjeru znaju pronaći i istaknuti upravo ono bitno političko i politološko. Knjiga sto-

ga omogućuje da povijest političkih ideja sagledamo u obzoru najnovijih kretanja u svjetskoj politologiji, a to je ujedno i najbolja preporuka za njezino čitanje. Riječju, radi se o izvrsnoj knjizi koja zaslužuje prijevod na hrvatski jezik i pozornost naše javnosti.

*Hrvatsko  
politološko  
društvo  
u 2008.*



# IZVJEŠĆE O RADU HRVATSKOG POLITOLOŠKOG DRUŠTVA U 2008.

Hrvatsko politološko društvo (HPD) 2008. godinu obilježilo je mnogim aktivnostima. Osnovni su način funkcioniranja Društva sjednice Izvršnog i Nadzornog odbora, koje su održane 8. svibnja, 13. studenoga te 12. prosinca. Jedna je od najznačajnijih odluka Izvršnog odbora HPD-a u protekloj godini imenovanje novog uredništva *Anala Hrvatskog politološkog društva* za mandatno razdoblje od 2009. do 2012. godine.

Za glavnoga i odgovornoga urednika ponovo je izabran prof. dr. sc. Zdravko Petak. U strukturu uređivanja godišnjaka dodane su dvije nove funkcije – dva izvršna urednika umjesto dosadašnje funkcije tajnika. Za izvršne urednike izabrani su mr. sc. Davorka Budimir i Dario Nikić Čakar. Ostale domaće članove uredništva, prema abecednome redu čine: prof. dr. sc. Branko Caratan, prof. dr. sc. Tihomir Cipek, doc. dr. sc. Pero Maldini, prof. dr. sc. Ivan Padjen, prof. dr. sc. Slaven Ravlić, doc. dr. sc. Berto Šalaj, prof. dr. sc. Nenad Zakošek i mr. sc. Tihomir Žiljak. Članovi uredništva iz inozemstva ostali su nepromijenjeni (Konrad Clewing, Igor Lukšić, Sabrina P. Ramet, Holm Sundhaussen).

I u 2008. godini članstvo HPD-a je raslo, te Društvo sada broji 475 članova. Redovito je ažurirana baza članova, a popis njihovih imena dostupan na internetskoj stranici HPD-a ([www.politologija.hr](http://www.politologija.hr)). Posebna pozornost posvećena je redovitom informiranju članova o aktivnostima Društva, ali i o drugim događanjima vezanim uz struku, putem postavljanja vijesti na internetskoj stranici i slanjem *e-mail* obavijesti.

Hrvatsko politološko društvo 2008. sudjelovalo je na sastanku novoosnovane Europske konfederacije udruženja za političku znanost (*European Confederation of Political Science Association – ECPSA*), koji je u lipnju održan u Valenciji (Španjolska). HPD je na sastanku predstavljao prof. dr. sc. Branko Caratan, predsjednik Društva. Članovi Hrvatskog politološkog društva (mr. sc. Davorka Budimir, prof. dr. sc. Livia Kardum, doc. dr. sc. Tonči Kursar, prof. dr. sc. Dragutin Lalović, prof. dr. sc. Smiljana Leinert Novosel, prof. dr. sc. Zdravko Petak, doc. dr. sc. Berto Šalaj, prof. dr. sc. Siniša Tatalović, prof. dr. sc. Nenad Zakošek) protekle godine sudjelovali su na konferenciji “Država i demokratija”, koja je održana krajem studenoga u povodu proslave obljetnice Fakulteta političkih nauka Sveučilišta u Beogradu, te su održali niz zapaženih izlaganja.

Rad Društva odvijao se i kroz njegove sekcije. Znanstvena je sekcija, u sklopu ciklusa tribina “Otvorena knjiga”, 20. ožujka predstavila knjigu “Demokracija protiv države” Miguela Abensoura, a u studenome je predstavljena knjiga “Socijalni kapital” Berta Šalaja. U prosincu je organizirano predavanje njemačkog politologa profe-

sora Rainera Eisfelda (Univeristät Osnabrück) na temu *Political Science and Regime Change: The Case of 20th Century Germany*. HPD-ova sekcija *Politolozi u obrazovanju* objavljuje *on-line* časopis *Političko obrazovanje*, a protekle su godine na internetsku stranicu HPD-a postavljeni dvobroji 1-2 i 3-4 za 2007. godinu. Najbogatija i najznačajnija aktivnost Društva u 2008. bila je organiziranje triju međunarodnih konferencija.

### **Konferencija IPSA-ina Istraživačkog odbora za javne politike i upravu**

Hrvatsko politološko društvo organiziralo je konferenciju Istraživačkog odbora za javne politike i upravu (*Research Committee on Public Policy and Administration – RC32*) Međunarodnog udruženja za političku znanost (*International Political Science Association – IPSA*). Konferencija na temu *Constructing Policy Work in a Changing Governmental Environment* održana je u Dubrovniku od 13. do 15. lipnja u suradnji s Fakultetom političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu i Sveučilištem u Dubrovniku. Idejni pokretači i glavni organizatori skupa bili su profesori Hal Colebatch, predsjednik Istraživačkog odbora, te Zdravko Petak, član Istraživačkog odbora IPSA-e i Izvršnog odbora HPD-a.

Konferenciji je prisustovalo 50-ak sudionika sa svih strana svijeta. Uz sudionike iz Hrvatske skup su uveličali i gosti iz Slovenije, Italije, SAD-a, Turske, Čilea, Velike Britanije, Njemačke i Finske. Počasni gosti konferencije bili su profesor Jorge Heine, potpredsjednik IPSA-e, te profesorica Ivonne Galligan, članica Izvršnog odbora IPSA-e te suurednica IPSA-ina časopisa *International Political Science Review*, koji su osim oduševljenja gradom domaćinom izrazili i velike komplimente doktorskim studentima Fakulteta političkih znanosti.

Na skupu su izložena 22 rada o različitim aspektima rada na javnim politikama u kontekstu suvremenih promjena u upravljanju, među kojima su bili i radovi o utjecaju Europske Unije i reformi javne uprave na te promjene; novim trendovima u kreiranju obrazovne, socijalne i sigurnosne politike; interpretativnom razumijevanju i istraživanju javnih politika; utjecaju problema koordinacije i civilnog društva na rad na javnim politikama; upotrebi regulacije kao *policy-instrumenta*... Većina izlaganja na konferenciji pretočena je u znanstvene članke koji su objavljeni u broju *Anala* koji upravo držite u rukama.

### **Hrvatski politološki razgovori 2008.**

Hrvatski politološki razgovori (HPR) tradicionalan je znanstveni i stručni skup koji HPD organizira svake godine u suradnji s Fakultetom političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. HPR 2008. održani su u Opatiji 2. listopada 2008. Tema skupa bila je “Stanje i povijest političke znanosti u državama bivše Jugoslavije”, a kao povod za navedenu temu poslužila je knjiga Izlazak iz množine: *stanje hrvatske političke znanosti*, urednice Mirjane Kasapović, koju je izdala Biblioteka Politička misao, izdavačka kuća Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu.

Razgovori su se sastojali od tri panela s podtemama “Stanje politologije u zemljama bivše Jugoslavije”, “Kontroverze hrvatske politologije” te “Politička teorija u zemljama bivše Jugoslavije”. Izloženo je 10 referata o razvoju, stanju i problemima po-

litičke znanosti u Hrvatskoj, Kosovu, Sloveniji i Srbiji. Skupu je prisustvovalo 80-ak sudionika iz Hrvatske te iz zemalja uže i šire regije (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo, Poljska, Slovenija i Srbija). Svi paneli i sva izlaganja potaknuli su intenzivnu raspravu i na samoj konferenciji, ali i nakon nje. Pregled izloženih ideja i teza nudi vam se u nizu znanstvenih članaka u ovom broju Anala.

### **Konferencija Srednjoeuropskog udruženja za političku znanost**

Hrvatsko politološko društvo član je Srednjoeuropskog udruženja za političku znanost (*Central European Political Science Association – CEP SA*) od njezina osnivanja, te je po drugi put bilo domaćin godišnje konferencije Udruženja. Konferencija CEP SA-e održana je u Opatiji od 3. do 5. listopada 2008. godine na temu *Europeanization of National Politics*. Trideset i sedam izlaganja bilo je raspoređeno u tri panela, koji su nosili nazive *Ideas, Symbols and Identities, Political Institutions* te *Public Policies*, a održavala su se paralelno u više konferencijskih dvorana.

Konferenciji je prisustvovalo više od stotinu sudionika koji su, osim iz država-članica CEP SA-e (Austrije, Mađarske, Poljske, Slovačke i Slovenije) doputovali iz Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Estonije, Grčke, Njemačke, SAD-a, Srbije i Velike Britanije. Na skupu je sudjelovao i velik broj hrvatskih politologa, među kojima posebice treba istaknuti brojnu skupinu preddiplomskih i doktorskih studenata, te domaći znanstvenici srodnih struka – pravnici, filozofi, sociolozi i antropolozi.

Konferencija CEP SA-e održana je pod pokroviteljstvom Stjepana Mesića, predsjednika Republike Hrvatske, koji je nazočio i svečanom otvorenju, koje je bilo odlično medijski popraćeno. Uz predsjednika Republike sudionicima su se na otvorenju obratili i Branko Caratan, predsjednik HPD-a, Vlatko Cvrtila, dekan Fakulteta političkih znanosti, Silvia Miháliková, predsjednica CEP SA-e, Vello Pettai, član Izvršnog odbora ECPR-a, te Amir Muzur, gradonačelnik Opatije, i Zlatko Komadina, župan primorsko-goranski. Za organizaciju skupa zaslužni su i brojni sponzori, kojima i ovom prilikom zahvaljujemo na financijskoj pomoći – Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske, Grad Zagreb, Zaklada Hanns Seidel Stiftung, tvrtka Ericsson Nikola Tesla d. d., Primorsko-goranska županija i Grad Opatija. Medijski pokrovitelj skupa bio je *Novi list*, koji je konferenciju popratio nizom izvještaja i intervjua.

U sklopu konferencije održan je i sastanak Izvršnog odbora CEP SA-e pod predsjedanjem Silvie Mihálikove, na kojemu su Hrvatsko politološko društvo predstavljali Branko Caratan i Ana Matan. Na sastanku je predstavljena nova internetska stanica Srednjoeuropskog udruženja za političku znanost, raspravljalo se o konferencijama Udruženja u 2009. i 2010. godini, o ostalim aktivnostima CEP SA-e, poput suradnje s ECPR-om i IPSA-om, te o mogućem proširenju država-članica.

Ana Petek,  
tajnica HPD-a





# *Nove knjige*



## NOVE KNJIGE

Giorgio Agamben

### **Ono što ostaje od Auschwitza**

AntiBARBARUS, Zagreb, 2008, ??? str.

O Auschwitzu se doista mnogo govorilo: poznate su nam mnoge činjenice, istina o počinjenim grozotama, reakcije optuženih na pitanje o krivici, brutalnost, ali i svjedočenje preživjelih. Što je ostalo od Auschwitza? Autor Giorgio Agamben s filozofskog aspekta promatra problem logora, pri čemu je čovjek u središtu analize. Ne ustraje na slikovitim opisima brutalnih ubojstava, nego se činjenicama služi kako bi postavio pitanje ostaje li u logoru čovjek čovjekom. Kao glavnim pokazateljima dehumanizacije služi se ljudima kojima su nadjenuli ime "muslimani", jer su bili toliko izmučeni da su sa svojim drhtavim pokretima tijela i ležeći skvrčeni na podu podsjećali na Arape u njihovim molitvama. Čovjek koji je to prestao biti, čovjek mrtav dušom, slomljene volje, ali biološki još uvijek živ nije nalazio pomoć ni među onima koji su s njim dijelili logor ni među čuvarima. Ako čovjek prestane biti čovjekom, ako život u logoru nije život, tada ni smrt ne može biti smrt, na što ukazuje izraz "fabrikacija leševa". Iz tog izvanrednog stanja, u kojem se dostojanstvo potpuno gubi stvarajući ne-čovjeka, proizlazi osjećaj stida. Stid je obuzimao ljude u logoru svaki put nakon selekcije, to je bio stid što ga pravednik osjeća pred grijehom koji nije sam počinio, ali muči ga što postoji. Takav stid može postojati samo ako postoji osjećaj "biti subjekt": s jedne strane podložan, a s druge suveren, što se očituje kroz subjektivaciju i desubjektivaciju. Naime osjećaj ogavnosti prema nečemu podrazumijeva da se čovjek prepoznaje u toj drugosti koja je potpuna desubjektivacija. Drugim riječima, pogled na "muslimana" – čovjeka kojeg nitko ne želi vidjeti – od-

govara upravo tome: prepoznavanje "ja" u drugosti koja je desubjektivacija. Može li se stid tumačiti osjećajem krivnje, odnosno je li preživjeli preživio na račun drugoga? Je li preživio umjesto drugoga i je li drugi ubijen umjesto njega? Tekstovi o logorima osjećaj krivnje stavljaju na središnje mjesto. Međutim radi se o stidu bez krivnje i bez vremena – u logoru svi žive i umiru umjesto nekog drugog, bez razloga ili smisla. Ono što preživjeli može učiniti, ono što mora činiti jest svjedočenje. Ipak, postavlja se pitanje ima li uopće svjedoka koji može svjedočiti o svemu? Radi se o nemogućnosti svjedočenja o onome što se vidjelo i što nikako ne može biti plod mašte onoga koji govori. Odnosno onaj koji je vidio plinsku komoru i koji ima dokaze da je ona smrtonosna mrtav je i ne može svjedočiti. Autor knjige na temelju poznatih činjenica i svjedočenja ide korak dalje, u dublju analizu, a najveća je grozota do temelja uništeno dostojanstvo čovjeka, izvanredno stanje u kojem nestaju ključne odrednice onoga što čovjeka čini čovjekom. (Maja Jelić)

...

Jacques Bidet

### **Opća teorija moderne. Teorija prava, ekonomije i politike**

Disput, Zagreb, 2008, 384 str.

Francuski filozof J. Bidet (1935) poznat je u nas po svojoj prvoj knjizi *Što da se radi s 'Kapitalom'?* (1988). Ambicija je ove knjige ponuditi razvijen i konzistentan kategorijalni aparat primjeren cjelovito analitički i kritički misliti pretpostavke, značajke i prostor emancipacijskih mogućnosti moderne epohe. Opću ili metastrukturnu/strukturnu teoriju moderne. Riječ je o filozofskom projektu promišljanja moderne u dijalektičkom jedinstvu bitka i trebanja,

koji podrazumijeva nadasve složenu pojmovnu sintezu teorije modernog društva i političke filozofije, prevrednovanje cijele tradicije modernog mišljenja, napose marksizma i kontraktualizma. Na tragu Hege-la i Marxa, a u plodnom teorijskom osloncu na Habermasa i u dijalogu s njime, Biddetovu opću ili meta/strukturnu teoriju moderne karakterizira dijalektička logika, koja se očituje u trojdelnom razvijanju izlaganja (u tri knjige) i u njegovoj hermeneutičkoj kružnosti. U Knjizi I razmatra se "metastruktura", logičko polazište izlaganja, kao javno obznanjeni oblik modernog društva, deklaracija opće slobode-jednakosti-racionalnosti u kojoj se definiraju epohalne relacije ugovornosti i racionalne kooperacije, koje sankcionira moderna država. Predmetom su Knjige II strukture (klasne) i svjetski sistem, tj. oblici dominacije koji se provode nad osobama koje su proglašene slobodnima i jednakima. Kraj izlaganja, teorija politike, u Knjizi III, ponovno se vraća na logičko polazište, na metastrukturnu deklaraciju, ali preko strukturne kušnje nasilja, eksploatacije, klasnih borbi. Trostrukom kritikom liberalnog kontraktualizma, organizacijskog socijalizma i etike diskursa (Habermas), političko se iskazuje kao etika borbe u spinoziističkoj reinterpretaciji principa pravednosti. "U razlici spram *Božanske komedije*, meta/strukturna teorija započinje Rajem, nastavlja se zemaljskim Paklom i završava problematičnim Čistilištem." Ova iznimna knjiga objavljena je u biblioteci "Čari političkoga" (urednik: D. Lalović). Preveo ju je Dragutin Lalović, a pogovor je napisao Dag Strpić. (Domagoj Vujeva)

...

Sulejman Bosto, Tihomir Cipek, Olivera Milosavljević (ur.)

#### **Kultura sjećanja: 1941. Povijesni lomovi i savladavanje prošlosti**

Disput, Zagreb, 2008, 182 str.

Zbornik *Kultura sjećanja: 1941. Povijesni lomovi i savladavanje prošlosti* druga je knjiga proizašla iz istoimenog projekta, koji u organizaciji banjalučkog ureda Zaklade Heinrich Böll okuplja eminentne hr-

vatske, srpske i bosanske društvene i humanističke znanstvenike u pokušaju davanja odgovora na pitanje kako su povijesne prijelomnice – 1918, 1941, 1945, 1991 – utjecale na političku povijest, kulturu sjećanja te na oblikovanje nacionalnih identiteta na prostoru bivše Jugoslavije. Dok je prva knjiga analizirala utjecaj 1918. godine na spomenute fenomene, druga je usredotočena na izrazito važnu 1941. godinu. Naime ta je godina dovela do eksplozije frustracija nagomilanih napetim međunarodnim odnosima u Kraljevini Jugoslaviji te dodatno kataliziranih utjecajem dviju globalnih totalitarnih ideologija: fašizma/nacionalsocijalizma te komunizma u njegovoj staljinističkoj verziji. Polazeći od hipoteze kako je 1941. godina – umjesto očekivana klimaksa razrješenja i opuštanja frustracija prethodne povijesti – ustvari re-surs odloženih konflikata koji su eskalirali u 1990-ima, zbornik prikazuje ne samo karakter dominantnih političkih porredaka i ideologija koje su nastupile 1941. godine već i oblikovanje kolektivnog sjećanja na njih u doba socijalističke Jugoslavije, utjecaj dominantnih politika u 1990-ima na preoblikovanje tog sjećanja, te s tim povezano i na karakter tranzicijskog procesa u Srbiji, Hrvatskoj i BiH od 1990. naovamo. (Stevo Đurašković)

...

Francis G. Castles

#### **Komparativne javne politike**

Masmedia, Zagreb, 2008, 356 str.

Francis Castles, profesor javnih politika na Sveučilištu u Edinburghu i političke znanosti na australskoj Akademiji za društvene znanosti, objavio je 1998. komparativnu studiju javnih politika, koja je prošle godine prevedena u izdanju zagrebačkog nakladnika Masmedia. Castles u ovoj knjizi nastoji pomoću komparativne istraživačke strategije pokazati kako su "ekonomske, društvene i političke preobrazbe u epohi nakon Drugog svjetskog rata utjecale na rezultate javnih politika u razvijenim, industrijskim zemljama zapadnog kapitalizma".

Knjiga daje sustavan prikaz razvoja 12 područja javnih politika u 21 zemlji svijeta od kraja Drugog svjetskog rata do 1990-ih godina. Među analiziranim slučajevima sve su glavne zapadnoeuropske zemlje, države europskih naseljenika u Novom svijetu (SAD, Kanada, Australija i Novi Zeland) te jedina utjecajno i geografski neeuropska zemlja – Japan. Castles u analizi javnih politika u odabranim zemljama upotrebljava komparativni i interdisciplinarni pristup. Komparativne javne politike, kao poddisciplina na razmeđu komparativne politike i analize javnih politika, počele su se oblikovati šezdesetih godina prošlog stoljeća, a Castlesova knjiga vjerojatno je najvažnija studija o temi kompariranja politika različitih političkih zajednica.

Knjiga je podijeljena na osam poglavlja. U prvom poglavlju Castles brani tvrdnju o potrebi provođenja komparativne analize javnih politika te iznosi glavne ciljeve svoje studije. Jasno obrazlaže zašto je odabrao baš navedene zemlje te zbog čega je neke isključio iz knjige, uz dodatno razjašnjenje odabranog komparativno-interdisciplinarnog pristupa. U drugom i trećem poglavlju započinje analizu 21 zemlje opisom i razmatranjem glavnih činitelja koji su u literaturi označeni kao glavni čimbenici usmjerenja razvoja politika u poslijeratnom razdoblju. Od četvrtog do sedmog poglavlja u središtu su programi i rezultati javnih politika. Četvrto poglavlje obrađuje rashode i oporezivanje, za koje se može smatrati da određuju opseg države, odnosno granicu državnog intervencionizma. Peto poglavlje ispituje tri glavna programa države blagostanja: socijalne transfere, rashode za zdravstvo i rashode za obrazovanje, dok se šesto poglavlje usredotočuje na promjene na tržištu rada te na participaciju muškaraca i žena u radnoj snazi. Sedmo poglavlje bavi se temama stambenog vlasništva, plodnosti i rastave braka kao privatnih sfera u kojima države imaju neizravan utjecaj. U posljednjem poglavlju utvrđuju se obrasci poslijeratnih javnih politika analizom rezultata te Castles pokušava odgovoriti na ključno pitanje postoji li obrazac poslijeratne konvergencije politika. (Dario Nikić Čakar)

Ralf Dahrendorf

### **Iskušenja neslobode. Intelektualci u dobima kušnje**

Prometej, Zagreb, 2008, 232 str.

Ralf Dahrendorf, ugledni njemački sociolog i liberalni intelektualac, u knjizi o iskušenjima neslobode kreće “na istraživačko putovanje do izvora liberalnog duha”. U ovom se djelu radi o javnim intelektualcima koji su preživjeli i obilježili 20. stoljeće. Njih Dahrendorf naziva erazmovcima. Knjiga se sastoji od pet tematskih cjelina s 26 kraćih tekstova. Dahrendorf ju je počeo pisati prije nekoliko godina, prvo na engleskom, pa na njemačkom, na početku kao traktat, pa kao dijalog, da bi se na kraju rodila knjiga za koju sam kaže da je “studija kojoj je teško odrediti vrstu” (4). Dahrendorf je upućuje intelektualcima, i to ne svima, nego onima koje naziva javnim intelektualcima, “koji smatraju da je njihov poziv sudjelovati u prevladavajućim javnim raspravama tog vremena” (17). Nažalost, ovdje ne možemo dati detaljan prikaz Dahrendorfove knjige, ali ćemo se kratko osvrnuti na posljednji tekst, *2001. ili novo protuprosvjetiteljstvo*. Dahrendorf postavlja pitanje: “ima li nakon kraja totalitarizma novih iskušenja neslobode” (203). Polazište za tu raspravu ponajprije su teroristički napadi u SAD-u i Europi te dvije knjige, *Conditions of Liberty* E. Gellnera i *Clash of Civilizations* S. Huntingtona. Dahrendorf se pita znači li kraj totalitarizma i kraj efektivnih prijatnji liberalnom poretku te je li ovo kraj povijesti što se tiče iskušenja neslobode, pa u tom slučaju više ne trebamo erazmovce. On sam zaključuje da bi takve postavke bile samouništavajuće iz najmanje dva razloga. Dahrendorf na njemu svojstven britak način, s određenom dozom ironije koja se ne provlači samo kroz ovu knjigu, nego i kroz većinu njegovih djela, argumentira razloge za to. Uvid u tu argumentaciju prepustit ćemo čitateljima. (Ana Pažanin)

Igor Graovac (ur.)

### **Dijalog povjesničara-istoričara 10**

Zaklada Friedrich Naumann i Zajednica istraživača Dijalog, Zagreb, 2008, 356 str. (knjiga 1), 403 str. (knjiga 2)

*Dijalog povjesničara-istoričara 10* zbornik je radova izloženih na desetom skupu hrvatskih i srpskih povjesničara, koji su se u organizaciji zagrebačkog ureda Zaklade Friedrich Ebert redovito sastajali od 1998. godine kako bi raspravili "vruće" teme i sporove iz hrvatske i srpske povijesti, osobito one koji su i u prošlosti i u sadašnjosti opterećivali hrvatsko-srpske odnose. Inicijalno pokrenuti po uzoru na dugogodišnje susrete njemačkih i francuskih povjesničara s kraja 1980-ih i početka 1990-ih godina te otvoreni sudionicima svih generacija i političkih usmjerenja, dijalozi su zabilježili suglasnost o nekim važnim prijedlozima iz zajedničke povijesti dvaju naroda, poput broja jasenovačkih žrtava, barem mlađe generacije hrvatskih i srpskih povjesničara. Tako je i ovaj deseti, posljednji susret hrvatskih i srpskih povjesničara – održan u rujnu 2005. godine u Osijeku – u središte rasprave postavio problematiku raspada Jugoslavije, s posebnim osvrtom na suočavanje s povijesnim zločinima. Uz središnju temu raspravljalo se i o četiri stalna tematska bloka dijaloga: o procesima formiranja nacionalnih identiteta Hrvata i Srba u 19. i 20. stoljeću, raznim aspektima povijesti socijalističke Jugoslavije – s osobitim osvrtom na disidentsko pitanje – te naposljetku o pitanju ljudskih gubitaka Hrvatske i Srbije u II. svjetskom ratu i tijekom ratova 1990-ih. (Stevo Đurašković)

...

Goran Gretić

### **Filozofija i ideja Europe**

Naklada Breza, Zagreb, 2008, ??? str.

Knjiga "Filozofija i ideja Europe" obuhvaća problem slobode, nacije i identiteta. Autor na problem gleda epohalno, služeći se drugim značajnim autorima koji su se svojevremeno bavili spomenutim problemom. U knjizi možemo pronaći utjecaj Platona i Aristotela, zatim Fichtea, Hegela,

Husserla, Kanta, Arendt i Heideggera. Problem se pojavljuje već u starogrčkom definiranju čovjeka i zajednice. Definiciju zajednice izvedenu iz čovjekova bitka i čovjeka ovisnog o zajednici autor dovodi na višu razinu, raspravljajući o problemima čovječanstva kao cjeline i njegovih izdvojenih segmenata, različitih zajednica. Jedan je od segmenata čovječanstva i Europa, kod koje je pitanje identiteta prijeporno i ekscentrično. Grčki, židovski, rimski, bizantski i arapski utjecaji na Europu stavljaju je u varijabilnu poziciju. Ako se kultura određuje svojim odnosom prema narodima i pojavama koje se za nju mogu odrediti kao nešto drugo, strano, Europa doista zaslužuje temeljitiji uvid u pitanje identiteta. S jedne strane, s istokom baštini latinsku kulturu, međutim utjecaj istoka podijeljen je na muslimanski i pravoslavni utjecaj. Istovremeno joj je s pravoslavljem zajedničko kršćanstvo, koje je opet podijeljeno na katolički i protestantski dio. Na takav se način, samo iz perspektive religijskih utjecaja, u Europi ono Drugo istovremeno pojavljuje kao zajedničko i različito, stvarajući svojevrstan paradoks. Što je Europi ono Drugo na što se ona oslanja u stvaranju vlastitog identiteta i postoji li uopće jedinstven europski identitet? Budući da se radi o fundamentalnim pitanjima koja se bez obzira na vrijeme uvijek iznova pojavljuju, autor preispituje nekadašnje temelje održavanja različitih razina svijeta (pojedinaac, nacija, čovječanstvo) služeći se "krizom moderne" Hannah Arendt. Ukoliko se moderni svijet više ne održava kroz tri konstitutivna elementa, religiju, autoritet i tradiciju, jasno je da je uzdrmano uporište nekadašnjih mogućih orijentacija. Dinamični epohalni prijelazi, ostvareni djelovanjem različitih autora, omogućuju širok uvid u uvijek postavljano pitanje identiteta i ljudske egzistencije, koja, kako i sam autor kaže, "nikada ne može biti do kraja ispunjena i svršena" (Gretić, 2008). (Maja Jelić)

Jürgen Habermas

**Eseji o Europi. 5 priložima Dietera Grimma i Hansa Vorländera**

Školska knjiga, biblioteka *Globalizacija i identitet*, Zagreb, 2008, 343 str.

Nakon dviju knjiga Ulricha Becka, u kojima on promišlja politiku u doba globalizacije i mogućnosti kozmopolitske politizacije Europske Unije (u suautorstvu s Edgarom Grandeom), te knjige Jeremyja Rifkina o "europskom snu", kao četvrti naslov u biblioteci *Globalizacija i identitet* javnosti je ponuđena zbirka eseja Jürgena Habermasa, jednog od nekolicine preostalih živućih velikana socijalne i političke teorije druge polovice 20. st. Uz autorov predgovor hrvatskom izdanju knjiga obuhvaća deset Habermasovih tekstova: osam eseja, javno pismo o potrebi uspostave europskog političkog jedinstva, koje je supotpisao Jacques Derrida, te jedan intervju. Tekstovi su uglavnom nastali nakon 2000. Riječ je, u osnovi, o dajdžestu recentnih zbirki Habermasovih političkih spisa. Osam tekstova preuzeto je iz Suhrkampovih izdanja *Zeit der Übergänge* (Vrijeme prijelaza, 2004), *Der gespaltene Westen* (Podijeljeni Zapad, 2004) i *Zwischen Naturalismus und Religion* (Između naturalizma i religije, 2005), a dva uvodna eseja, nastala u 1990-ima, također su preuzeta iz Suhrkampova izdanja *Die postnationale Konstellation* (Postnacionalna konstelacija, 1998).

U esejima Habermas raspravlja o genezi nacionalne države i njezinu položaju u novonastaloj "postnacionalnoj konstelaciji", pojmu suverenosti, globalizaciji, europskom identitetu, ustavnom patriotizmu, međunarodnom pravu, dijalogu laika i vjernika u liberalnoj državi te o brojnim drugim temama od interesa političke teorije. Esejima ipak dominiraju tri usko povezane teme: socijalne i političke promjene koje je donijela globalizacija, uspostava europskog identiteta i političko oblikovanje EU-a te poustavljenje međunarodnog prava, shvaćenog kao revizija Kantovih ideja o svjetskoj republici za potrebe suvremene postnacionalne konstelacije. Ukratko, Habermas smatra da se ispravan politički

odgovor na globalizaciju – nasuprot klasičnom realizmu međunarodnih odnosa i neoliberalizmu nesputanoga globalnog tržišta – nalazi u kvazifederalističkoj politizaciji svjetskog društva kao "ustavnog društva građana svijeta", koja podrazumijeva koncepciju podijeljenog suvereniteta i realizaciju višerazinskog sustava upravljanja. U tu se, globalnu, koncepciju uklapa njegovo zagovaranje političkog jačanja EU-a kao egzemplarnog režima postnacionalne demokracije. Habermas naima smatra da je u novom "apstrakcijskom pomaku" moguće i potrebno uspostaviti europski politički identitet, te u kreiranju europske politike, koja bi počivala na solidarnosti europskih građana, prevladati "pretpolitičke" vezanosti za nacije kao sudbinske zajednice povijesti, kulture i jezika te s njima povezanu perspektivu etnocentrične politike.

Habermasovim esejima pridodana su dva eseja Dietera Grimma i jedan Hansa Vorländera, koji se bave problematikom europskog ustava te dodatno potenciraju ustavno-teorijsku dimenzioniranost knjige. Dok je Grimm skeptičan prema odvajanju pojma ustava od nacionalne države i njegovu izvanpravnom opterećivanju odveć zahtjevnim političko-integracijskim funkcijama, Vorländer razlučuje povijesne tipove konstitucionalizma ("britanski", "francuski" i "američki") te, u skladu s deskriptivno-tipolojskim duhom svog priloga, zaključuje kako se dosad uspostavljeni *European constitutional settlement* može nazvati ustavom. Grimmovi tekstovi unutar knjige funkcioniraju kao misaono politicajna protuteža Habermasovu eurooptimizmu i njegovim idejama o poustavljenju međunarodnog prava, a Vorländerov tekst nudi čitatelju za promišljanje problema europskog prava i politike zanimljivu perspektivu ustavno-pravne komparatistike.

Naposlijetku, tekstove je, konzultirajući se s Habermasom, odabrao akademik Zvonko Posavec, koji je ujedno i autor pogovora knjizi. (Krešimir Petković)

Rade Kalanj

### **Modernizacija i identitet**

Politička kultura, Zagreb, 2008, 450 str.

Knjiga Rade Kalanja *Modernizacija i Identitet* u hrvatskoj je znanstvenoj zajednici prvi sustavni prikaz recentnih teorija o kolektivnim identitetima, inače najaktualnijem svjetskom trendu u društveno-humanističkim znanostima. Polazeći od "kulturalnog obrata" u društvenim znanostima 1980-ih godina – koji je uz pojam interesa paralelno ustanovio pojam identiteta, a u politologiji prijelaz s politike interesa na politiku identiteta – Kalanj razlaže filozofski, antropološki, sociološki i politološki pristup pojmu te metode pristupa: esencijalističko-primordijalnu/strukturalnu, antisencijalističko-subjektivističku te kontekstualno-relacijsku. Uz to prikazuje i praktično-politička ozbiljenja identitetskih ideologija kroz pojavu populizma te deficit klasičnih sociološko-strukturalističkih i marksističkih društvenih teorija u objašnjavanju suvremenih društvenih i političkih fenomena koji su nastupili s erom globalizacije, a koja su svoj znanstveni odgovor i dobili putem raznih teorija društvenih identiteta. Naposljetku, Kalanj poseban naglasak stavlja na prikaz analize simboličke dimenzije identiteta, osobito njegove mitološke strukture kao najsnažnijeg mobilizacijskog aspekta i u praktično-političkoj i u ekonomskoj sferi, koja je i potisnula apsolutnu vjeru u racionalno ponašanje ljudskih bića. Naposljetku, autor tematizira liberalno i komunitarističko poimanje identiteta u hrvatskom društvu, pri čemu pokazuje kako u tekućim raspravama o pojmu identiteta u hrvatskoj znanosti prevladava komunitaristički pristup, proizašao iz prirode hrvatske tranzicije. (Stevo Đurašković)

Radule Knežević

### **Načelo slobode i politički poredak. Politologijski ogledi o liberalizmu, totalitarizmu i demokraciji**

Politička kultura, Zagreb, 2007, 181 str.

Knjiga Radule Kneževića *Načelo slobode i politički poredak. Politologijski ogledi o liberalizmu, totalitarizmu i demokraciji* sastoji se od 3 dijela: *Liberalizam i demokracija*, *Nastanak i kraj jedne iluzije* i *Demokracija i politička kultura*. Autorova je nakana razložiti tri teme suvremene politologije: "oblikovanje ideje moderne slobode i poretka u klasičnom liberalizmu u Francuskoj", "nastanak i razumijevanje obilježja... totalitarizma" te "demokraciju kao političko-kulturnu temu u njezinim različitim konceptima i dimenzijama" (7). Većina je oglada već objavljena u knjigama, zbornicima i časopisima, ali su za ovu knjigu poboljšani i prošireni. U prvom dijelu autor razlaže političke misli Benjamina Constanta i Alexisa de Tocquevillea. U drugom dijelu, koji govori o totalitarizmu, ističe kako su "sama politološka istraživanja bila ... uglavnom svedena na bavljenje idejama i/ili djelima, bez nastojanja da identificiraju jedno duhovno stanje, način, osjećanja; bila su lišena ambicije da zahvate i opišu mentalitet ljudi i tih poredaka" (85). U trećem dijelu razmatra odnos političke kulture i političkog sustava kao stare teme političke znanosti. Razlažući taj odnos, Knežević obrazlaže 4 koncepcije: poliarhijsku demokraciju R. A. Dahla, model civilne kulture G. A. Almonda, ideju konsocijacijske demokracije A. Lijpharda i teoriju modernizacije i postmodernosti R. Ingleharta. (Ana Pažanin)

...

Lalović, Dragutin

### **Države na kušnji**

Nacionalna zajednica Crnogoraca Hrvatske/Disput, Zagreb, 2008, 318 str.

U knjizi *Države na kušnji* sabrane su studije, članci i izlaganja (1992-2007) Dragutina Lalovića u kojima se teorijski obrazlaže i analitički konkretizira politologijsko poimanje države. Autor pokazuje da



je pojmovno određenje države prvorazredan teorijski problem, da je država strogo moderan tip političkog poretka čija je temeljna značajka suverenost i da je pojam "država" samo polu-pojam koji upućuje na drugi polu-pojam "građansko društvo" (da se uzajamno uvjetuju i definiraju). Naprotiv uvriježenome mnijenju da je doba država prošlo, autor uvjerljivo argumentira da se država ne može prevladati jer još ni izdaleka nije ozbiljena kao temeljni političkopравни projekt moderne. Takvo poimanje država oslanja se na recepciju, kritičko vrednovanje i razvijanje spoznajnih potencijala nekoliko osnovnih teorijskih korpusa. Prije svega na sustavnu rekonstrukciju cijelog sklopa temeljnih pojmova teorije države (Passerin d'Entrèves), na diferenciranu povijest moderne države (Barret-Kriegel), na povijest države kao izuma moderne (Q. Skinner), na Rousseauovu teoriju općenite volje kao projekt konstitucije demokratske republike. Knjiga je strukturirana u tri problemske cjeline. U prvoj cjelini riječ je o problemu pojmovnog određenja države. Druga cjelina sadrži radove (1992-2004) koji se bave temeljnim problemom deficita u konstituciji hrvatskoga političkog i socijalnog poretka kao države prava. Treću cjelinu čine tekstovi i izlaganja kojima se autor zalagao za crnogorsku suverenu državu od 2000. do 2006. (Luka Ribarević)

...

Todd Landman

### **Teme i metode komparativne politike**

Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2008, 428 str.

Knjiga američkog politologa Todda Landmana *Teme i metode komparativne politike* prevedena je u izdanju uspješne "kućne" biblioteke Politička misao Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu. Komparativna politika najpropulzivnija je poddisciplina političke znanosti, stoga je ovaj prijevod hvalevrijedan projekt jer je knjiga namijenjena prvenstveno studentima preddiplomskog studija politologije, koji sada mogu na sustavan i pregledan način ući u područje komparativnih istraživanja.

Knjiga je podijeljena na tri cjeline koje se, kako ističe Landman, mogu čitati zasebno. U prvom se dijelu iznosi "znanstveno obrazloženje provođenja komparativnih istraživanja" te se pokušava odgovoriti na pitanje zašto politolozi kompariraju različite zemlje. Obrađuju se ključni znanstveni termini i pojmovi te se posebno analiziraju metode komparacije. U trećem poglavlju prve cjeline Landman ukazuje na važnost izbjegavanja čestih problema koji se pojavljuju prilikom provođenja komparativnog istraživanja.

Druga cjelina donosi sustavno "kompariranje komparacija", odnosno pregled najčešćih tema u komparativnoj politici. Landman ističe da su teme izabrane na temelju nekoliko kriterija: kolika im se važnost pridaje u komparativnim istraživanjima, koliko su privlačne i razumljive studentima preddiplomske razine te koliko su pogodne za primjenu različitih komparativnih metoda. Za svaku se temu utvrđuje glavni istraživački problem, koji se analizira prethodno utvrđenim komparativnim metodama. Obuhvaćene su teme: ekonomski razvoj i demokracija, nasilni oblici političkog neslaganja i socijalna revolucija, nenasilni oblici političkog neslaganja i društveni pokreti, demokratska tranzicija, dizajn institucija i funkcioniranje demokracije, ljudska prava.

U posljednjoj cjelini knjige daje se sažetak glavnih zaključaka iznesenih u drugoj cjelini te se prikazuju novi izazovi komparativnoj politici. Kratko se izlaže evolucija komparativne politike, ispituju se nove metode komparacije velikog broja zemalja, razmatraju se novi problemi koji zaočupljaju pozornost komparatista, odnosno ispituju se teorijski i metodološki izazovi s kojima će se poddisciplina suočavati u budućnosti. (Dario Nikić Čakar)

...

Pero Maldini

### **Demokracija i demokratizacija**

Sveučilište u Dubrovniku, Dubrovnik, 2008, 272 str.

Knjiga *Demokracija i demokratizacija* dubrovačkog politologa Pere Maldini-

ja, docenta na Odjelu za komunikologiju Sveučilišta u Dubrovniku, izvorno je i inovativno politološko djelo u kojemu autor tematizira dva vjerojatno najpropulzivnija politološka koncepta u posljednja dva desetljeća: demokraciju i demokratizaciju. U devet poglavlja knjige autor pregledno i jasno eksplicira koncepte demokracije i demokratizacije, činitelje koji pospješuju procese demokratizacije te pojedine fenomene – građansko društvo, masovne medije, globalizaciju itd. – koji bitno određuju djelotvornost funkcioniranja demokratskih političkih sustava. Pritom treba naglasiti kako se Maldini u svojim razmatranjima naglašeno služi političko-kulturalnim pristupom, što je svakako pozitivna činjenica s obzirom na dosadašnju dominantnu usredotočenost hrvatske politologije na institucionalni aspekt funkcioniranja demokracije. Upravo taj političko-kulturalni pristup izučavanju demokratizacije čini ovo djelo originalnim i razlikuje ga od većine dosad objavljenih radova o procesima demokratizacije u Hrvatskoj. (Dario Nikić Čakar)

...

Dennis C. Mueller

### Javni izbor III

Masmedia, Zagreb, 2008, 699 str.

Knjiga Dennisa C. Muellera *Javni izbor III* vrlo je važan doprinos razvoju političke znanosti u Hrvatskoj. Treće izdanje obilježeno je određenim dopunama, ali standardne teme unutar teorije javnog izbora, poput podrijetla države, biračkog ponašanja, načina donošenja odluka, birokracije, interesnih skupina, stranačkih sustava, poslovno-ekonomskih ciklusa itd. zauzimaju najvažnije mjesto u knjizi. Dennis C. Mueller nameće se koherentnom strukturom i prezentacijom teorije javnog/racionalnog izbora. Logična organizacija uvelike olakšava čitanje jer su koncepti poredani tako da se oni već usvojeni elegantno uklapaju u novu cjelinu. Svi koncepti detaljno su elaborirani bogatom zbirkom grafova i formalnom analizom. Kritičari teorije javnog izbora ističu neke neodržive pretpostavke na kojima se ona temelji, poput racional-

nog ponašanja pojedinca i dekontekstualizacije njegova djelovanja. Opravdanost tih prigovora ipak ne može narušiti važnu ulogu ove knjige, a to je mogućnost stvaranja jasnih hipoteza koje se uspoređuju sa situacijama iz kompleksne stvarnosti. Usprkos prigovorima kritičara teorije javnog izbora o neodrživim pretpostavkama same teorije ova je knjiga neizostavna za svakog studenta i istraživača koji proučavaju interakciju između politike i ekonomije. Posebnu primjenu knjiga nalazi u području političke ekonomije kao način afirmiranja ovog metodološkog instrumentarija u proučavanju pitanja relevantnih za rješavanje svakodnevnih izazova, poput pribavljanja javnih dobara, reforme izbornog sustava, uklanjanja negativnih eksternalija itd. Javni izbor metodološki pravac koji je više specifičan za anglo-saksonska akademska sredina, pa je hrvatski prijevod Muellorove knjige važan svima koji žele usvojiti kategorijalni aparat teorije javnog izbora s ciljem razvoja tog pristupa u ovom dijelu Europe. (Kristijan Kotarski)

...

Barack Obama

### Odvažnost nade. Razmišljanja o obnavljanju američkog sna

Profil International, Zagreb, 2008, 278 str.

“Potrebna nam je, vjerojatno više no ikada u našoj novijoj povijesti, nova vrsta politike, takva koja je u stanju produžiti one zajedničke spoznaje koje nas kao Amerikance ujedinjuju te stvoriti uvjete za nadgradnju na tim temeljima.” Riječi su to 44. predsjednika SAD-a Baracka Obame iz njegove knjige *Odvažnost nade*, prvi put objavljene u listopadu 2006. Tri mjeseca kasnije novi će američki predsjednik obznaniti da započinje kampanju za Bijelu kuću, iako mu je u to vrijeme malo tko davao izgleda da će u predizborima pobijediti Hillary Clinton, a kamoli da će postati prvim afroameričkim političarom na čelu svoje zemlje. Koja je to nova vrsta politike o kojoj govori Obama, a koja je na povijesnim predsjedničkim izborima u SAD-u dobila većinsku podršku američkih birača? Politika nade? Pravi odgovor daje spoj

programatske, esejističke i autobiografske proze *Odvažnost nade*, kojom je njezin autor plastično opisao što ga je odredilo i što ga još uvijek određuje kao čovjeka i kao političara. Podijeljena u devet poglavlja, knjiga kroz sinergiju opisa Obaminih privatnih i profesionalnih iskustava te njegovih razmišljanja o ključnim odrednicama američkog društva i države donosi profil političara koji preuzima predsjedničku dužnost u trenutku kada se SAD suočava s najtežom financijskom i gospodarskom krizom od Velike ekonomske depresije, praćene (ili, točnije rečeno, trasirane) američkim vojnim intervencijama u Iraku i Afganistanu. Iako je knjiga pisana iz pozicije senatora države Illinois, na koju je Obama došao pobjedom na izborima 2004, *Odvažnost nade* lucidno je osmišljen i organiziran *pro futuro* tekst političara čiji je cilj otpočetak bio utjecati na američku politiku s pozicije njezina vrha, pri čemu je on sam pošao od njezinih pretpostavljenih vrijednosti i načela. Stoga ne čudi što je lajtmotiv Obamina dosadašnjeg političkog djelovanja ustrajno ulijevanje nade svojim pristalicama, što se pokazalo krucijalnim u eskalaciji krize nepuna dva mjeseca prije njegove pobjede na izborima. Naracijom pitka, primjerima živa, a principima jasna, knjiga Baracka Obame nezaobilazno je djelo u upoznavanju s njegovim političkim habitusom, kojemu sada predstoji test interakcije načela i stvarnosti, sraz američkog sna i američkog buđenja. Predgovor hrvatskom izdanju knjige napisao je prof. dr. Dragan Lalić. (Boško Picula)

...

Marinko Ogorec

#### **Putinova Rusija: novi uspon stare vojne sile**

Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2008, 384 str.

Nakon raspada Sovjetskog Saveza 1991. nastalo je petnaest novih država. Rusija, kao najveća od njih, pojavila se na međunarodnoj sceni kao država-nasljednica SSSR-a, ali taj je status stekla samo u međunarodno-pravnom smislu. Nasljeđujući državopravni legitimitet SSSR-a, nije na-

slijedila i njegov status svjetske supersile. Vojna je moć nove države tijekom 1990-ih slabjela, te ona nije bila u stanju uspješno voditi ni rat s Čečenijom, rat na ograničenom području s višestruko slabijim neprijateljem. U knjizi Marinka Ogorca analiziraju se uzroci te situacije te stanje ruske vojske od 1991. do danas. Knjiga je podijeljena na pet poglavlja, od kojih se prva tri odnose na političku situaciju u Rusiji, a naredna dva na sustav nacionalne sigurnosti i vojnu industriju te zemlje. U prvom dijelu analizira se raspad Sovjetskog Saveza, odnosno čimbenici krize, te Gorbačovljeve reforme koje su je trebale razriješiti. U drugom dijelu analizira se razdoblje vladavine Borisa Jeljcina, a u trećem razdoblje Putinove vladavine, za koje se događa nov uspon Rusije. Četvrti je dio prikaz razvoja koncepcije nacionalne sigurnosti i ratne doktrine te stanja ruske vojne sile. U posljednjem, petom dijelu prikazano je stanje vojne industrije te njezina pozicija na međunarodnom tržištu. (Davor Boban)

...

Bhikhu Parekh

#### **Nova politika identiteta: politička načela za međuvosni svijet**

Politička kultura, Zagreb, 2008, 252 str.

Bhikhu Parekh, dobitnik mnogih međunarodnih nagrada i autor mnogih djela (*Colonialism, Tradition and Reform: An Analysis of Gandhi's Political Discourse, Gandhi's Political Philosophy, The Future of Multi-Ethnic Britain: Report of the Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain, Gandhi: A Very Short Introduction, Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory, Europe and the Muslim Question: Does Intercultural Dialogue Make Sense?*), u svom najnovijem djelu, koje u izvorniku glasi *A New Politics of Identity: Political Principles for an Interdependent World*, bavi se pojmom i politikom identiteta.

Autor smatra kako je globalizacija izazov tradicionalnim identitetima, i kolektivnim (etničkim, kulturnim, religijskim ili nacionalnim) i osobnim. Osim što detaljno definira pojam identiteta i slaže se

s Colesom i Mackenziejem da je on jedno vrijeme bio toliko u upotrebi da se već pomalo izlazio, bavi se i definiranjem te zamkama politike kolektivnog identiteta, a polemizira i o nacionalnom identitetu. Iako smatra da je država još uvijek važna za živote svojih državljana, smatra kako je ona "izložena pritiscima bez presedana i odozgo i odozdo". Osim što istražuje narav i unutarnju logiku nacionalnog identiteta, dokazuje kako taj identitet nije prirodno dan niti je predmet slobodnog izbora. Tvrdi da upravo zbog tih karakteristika nacionalni identitet postavlja značajne izazove pred multikulturalna društva, čime se bavi cijelo peto poglavlje. Tu autor razlikuje SAD i Europu, tvrdeći da se suvremena društva u Europi tradicionalno prvenstveno određuju kao nacionalne države i zbog toga se osjećaju posebno ugroženima od useljenika. Iako se ta tvrdnja na prvi pogled čini pretencioznom, jer i u SAD-u ima zanimljivih stavova i politika prema useljenicima, Parekh se prvenstveno referira na muslimanske useljenike u Europi, čemu posvećuje i čitavo šesto te dio sedmog poglavlja. U sedmom poglavlju bavi se patologijom religijskog identiteta i osobitostima fundamentalizma. Nadalje, na istom tragu, u osmom poglavlju propituje stavove Samuela Huntingtona o sukobu civilizacija, koje pobija zalažući se za kulturu dijaloga. U preostalim pet poglavlja do kraja knjige autor se bavi širim pitanjima poput globalizacije, globalne etike, moralima pristranosti i nepristranosti, građanstvom i demokracijom.

Sam autor u uvodu navodi nekoliko riječi o općoj orijentaciji knjige, napominje da ju je počeo pisati kada je imenovan za člana Doma lordova u britanskom parlamentu i kada je morao odgovarati na niz praktičnih pitanja o tome kako politička filozofija može pridonijeti razumijevanju i vođenju političkog života. U želji da spoji teoriju i praksu kaže: "Ova je knjiga pokušaj izrade zemljovida ovoga do sada nepoznatog područja". Shvaćena u tom smislu, izvrstan je pregled navedene tematike o politici kolektivnog identiteta. (Marta Zorko)

Slaven Ravlić

### Dileme političkog predstavništva

Politička kultura, Zagreb, 2008, 271 str.

Knjiga Slavena Ravlića o dilemama političkog predstavništva podijeljena je na tri dijela: *Pojam i povijest predstavništva*, *Modeli političkog predstavništva* i *Predstavničke institucije*, a svaki dio sadrži nekoliko manjih cjelina. Neki od radova već su objavljeni u časopisima *Filozofska istraživanja* i *Društvena istraživanja* te u *Zborniku Pravnog fakulteta u Zagrebu*, a za potrebe knjige autor ih je dijelom izmijenio. U prvom dijelu Ravlić razmatra pojam političkog predstavništva, njegovu povijest i promjene vezane za promjenu u položaju i funkcijama parlamenta. U drugom dijelu rekonstruira teorijske modele ili tipove političkog predstavništva: izvorni liberalni model političkog predstavništva – povjereničko predstavništvo, protoliberalni demokratski model delegatskog predstavništva, te 2 liberalno-demokratska modela predstavništva – protektivno i participacijsko predstavništvo. Naposljetku Ravlić razmatra i "neka suvremena shvaćanja političkog predstavništva u kojima se nastoji kombinirati tradicija liberalnoga ... političkog predstavništva s nekom vrstom deskriptivnog ili socijalnog predstavništva" (67). Treći dio knjige posvećen je razmatranju demokratske predstavničke institucije, pa Ravlić ponajprije piše o proturječjima institucije predstavnika kao dvama licima političkog predstavništva, zatim analizira izbore, stranke i parlament kao tri središnje predstavničke institucije i konačno na temelju rezultata nekih dosad provedenih teorijskih i empirijskih istraživanja razmatra tendencije u političkom predstavništvu u Hrvatskoj u razdoblju demokratske tranzicije. (Ana Pažanin)

Davor Rodin

**Politološki paradoksi? Prinos glosaru postmodernog politološkog pojmovlja**

Leykam International, Zagreb, 2008, 492 str.

Knjiga *professora emeritusa* Davora Rodina *Politološki paradoksi? Prinos glosaru postmodernog politološkog pojmovlja* sastoji se od dva dijela. U prvom je glosar, odnosno prinos glosaru, jer velik je poduhvat kad se jedan čovjek sam upusti u stvaranje glosara. U drugom dijelu knjige nalazi se devet autorovih tekstova, od kojih je osam već objavljeno, a za ovu priliku revidirano, te jedan dosad neobjavljen tekst, "Sokrat, Bruno, Einstein". Važnost je ovoga glosara u tome što on nije poput ostalih leksikona, rječnika i glosara koje nalazimo u politološkoj i filozofskoj literaturi, a koji su rađeni i za poznavatelje i za nepoznavatelje određenog znanstvenog područja ne bi li im točno objasnili što koji pojam znači. Glosar Davora Rodina obuhvaća 413 natuknica, od onih uz koje stoji kratko objašnjenje, poput primjerice Al Jazirah, preko klasičnih politoloških pojmova poput države, demokracije i politike do pojmova iz, na prvi pogled, svakodnevnog života, primjerice ljubavi i neba, čije je objašnjenje dano u formi eseja. Ti eseji zahtijevaju i autorovo izvrsno poznavanje značenja pojmova u čije se objašnjavanje upustio povezujući ih s politološkom tradicijom i znanje čitatelja koji će se služiti ovim glosarom. U tom smislu Rodinov glosar zahtijeva dijalog čitatelja i autora, ali je i polazište za buduća takva djela. (Ana Pažanin)

...

Vladimir Vujčić

**Kultura i politika**

Politička kultura, Zagreb, 2008, 419 str.

Knjiga "Kultura i politika" svojevrsan je *opus magnum* Vladimira Vujčića, redovitog profesora Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, koja daje pregled njegova dosadašnjeg znanstveno-istraživačkog rada i sintezu spoznaja o kulturalnim pret-

postavkama i čimbenicima demokratske politike. Vujčić se godinama bavi teorijskim i empirijskim istraživanjem pojma političke kulture i odnosa kulture i politike, o čemu je objavio veći broj znanstvenih radova.

Knjiga "Kultura i politika" obuhvaća 419 stranica i raščlanjena je na četiri dijela i 22 poglavlja. U prvom dijelu, pod naslovom "Kulturalni pristup politici", autor prikazuje, komparira i ocjenjuje glavne teorijske pristupe odnosu kulture i politike, osobito se baveći teorijama ideologije, kulturnog relativizma, političke promjene i modernizacije. U drugom dijelu, pod naslovom "Kultura i nacionalna država", istražuje kulturalne pretpostavke formiranja političkih zajednica, osobito nacionalne države, te razmatra i najnovije teorije multikulturalizma i europske integracije. Treći dio posvećen je kompleksnoj problematici političke kulture demokracije, pri čemu se prikazuju i vrednuju najvažniji teorijski pristupi te međunarodna empirijska istraživanja. Također se prikazuje rasprava o izvorima potpore demokraciji te pitanja karaktera i preduvjeta političke tolerancije kao bitnog obilježja demokratske političke kulture. U četvrtom i najopsežnijem poglavlju, naslovljenom "Političko obrazovanje i demokracija", autor izlaže različita shvaćanja o utjecaju političkog obrazovanja na izgradnju demokratskoga građanstva i participativne političke kulture te prezentira rezultate vlastitih empirijskih istraživanja koje je proveo na hrvatskoj srednjoškolskoj i studentskoj populaciji. Knjiga Vladimira Vujčića važan je doprinos razvoju hrvatske politologije i bit će temeljem i orijentirrom za kulturalna istraživanja politike u Hrvatskoj. (Nenad Zakošek)

...

Radovan Vukadinović

**Amerika i Rusija**

Politička kultura, Zagreb, 2008, 173 str.

*Postoje danas dvije velike nacije u svijetu koje, čini se, smjeraju istom cilju iako polaze s različitih točaka. Mislim na Ruse i Amerikance... Njihova polazišta su različiti-*

ta i njihovi pravci nisu isti, ali svaki od njih kao da je naznačen voljom nebesa da kroji sudbinu polovice globusa, De Tocqueville-ova je misao kojom autor uvodi čitatelja u povijesno-politološki dijapazon te kronološku analizu američko-ruskih odnosa od prvog sporazuma do odnosa tzv. hladnog mira kao gotovo permanentne odrednice sadašnjosti, ali ujedno i obrisa budućnosti. U jedanaest poglavlja gradi se mozaik međunarodnih odnosa determiniran toplomladnim američko-ruskim bilateralnim odnosima globalnog karaktera, uzevši u obzir povijesnu dimenziju dvaju svjetskih ratova, Hladnog rata, koegzistencije, politike detanata te raspada Sovjetskog Saveza. U tri završna poglavlja autor daje analizu odnosa uvjetovanih stvaranjem nove Rusije, smjenom administracija, terorističkim napadima te mandatima Georgea Busha i Vladimira Putina kao kreatora vanjske politike u prvom desetljeću 21. stoljeća. Ekonomske i političke promjene u Americi i Rusiji, s jedne strane Putinova stabilizacija Rusije, a s druge Amerika uhvaćena u mreži između globalizacije i zaostajanja, izgradnja antiraketnog sustava te daljnje širenje NATO-a na istok odrednice su suvremenih američko-ruskih odnosa, a time i globalnih kretanja u cjelini. Knjiga jasno prati smjene idealističkih i realističkih pogleda i koncepata odnosa dviju sila, sve do nedavnih zbivanja u Gruziji, koja su od kolosalnog značaja u smislu otkrivanja suprotnosti interesa i mogućnosti upotrebe vojne sile, čime započinje nova faza američko-ruskih odnosa, faza tzv. hladnog mira. Svima onima koji se bave međunarodnim odnosima i široj čitateljskoj publici ostaje da na temelju smjernica ponuđenih u knjizi otkrivaju i analiziraju kako će se razvijati odnosi s dolaskom nove administracije u Bijelu kuću te koja faza slijedi nakon hladnog mira. (Đana Luša)

Radovan Vukadinović

### **Vanjska politika Sjedinjenih Američkih Država**

Politička kultura, Zagreb, 2008, 245 str.

Šesta knjiga biblioteke Izabranih djela Radovana Vukadinovića koncizno raslojava segmente američke vanjske politike u najdinamičnijem razdoblju Hladnog rata u potrazi za fundamentima suvremene američke globalne politike kao mogućim modalitetima njezina budućeg razvoja. Na tragu povijesne dimenzije analize vanjske politike SAD-a kroz dugotrajne cikluse kojima dominiraju dvije odrednice – izolacionizam te snažna globalna angažiranost – autor poantira jasnim određenjem američke težnje za globalnim vodstvom, njezinim angažmanom diljem svijeta, koji se temelji na sili, bogatstvu i tehničkom napretku kao neizdvojavim iz sadašnjosti, ali i budućnosti međunarodnih odnosa. U tri poglavlja čitatelju se nudi široka lepeza fakata povijesnog te politološki dimenzioniranog kreiranja američke vanjske politike od 1945. do 1972. godine, s početnim korakom rasvjetljavanja korijena američkog ekspanzionizma sve do zadnjih redaka prevladavanja hladnoratovskih podjela, u kojima se zaključno odgovara na vječno pitanje – *quo vadis* Amerika? Unutar tako definiranih granica autor slaže mozaik vanjskopolitičkih ideologija i doktrina hladnoratovskog perioda, detaljno analizirajući institucije i aktere vanjskopolitičkog djelovanja te mehanizme donošenja odluka, s konačnim ciljem razrađivanja mreže odnosa SAD-a s europskim socijalističkim zemljama, zapadnim saveznicima, Kinom te Sovjetskim Savezom kao glavnim akterima hladnoratovske sage. Zaključak potvrđuje polazne premise kroz dijalog neizolacionističkih i globalističkih poimanja vanjske politike, uzročno-posljedično određene unutarnjopolitičkim kretanjima, s ciljem shvaćanja prijelomnog razdoblja sedamdesetih godina i potrebe za revalorizacijom vanjske politike te osvjetljavanjem pravaca budućeg američkoga globalnog djelovanja. (Đana Luša)

## UPUTE SURADNICIMA

(vrijede od izdanja za 2006. godinu)

*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 rascjepa 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 (godište), 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 navеду 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.

## NAJAVA NOVOG BROJA

*Anali Hrvatskog politološkog društva* za 2009. donijet će tekstove o sljedećim temama:

STVARANJE JAVNIH POLITIKA U RAZLIČITIM INSTITUCIONALNIM KONTEKSTIMA  
(IPSA RC-32)

EUROPEIZACIJA NACIONALNE POLITIKE (CEPSA)

STANJE I POVIJEST POLITIČKE ZNANOSTI U DRŽAVAMA BIVŠE JUGOSLAVIJE

Radove o ostalim temama naći ćete u redovnim rubrikama časopisa:

STANJE DISCIPLINE, STUDIJE, OSVRTI, ANOTACIJE,  
IZVJEŠĆA O RADU DRUŠTVA U 2009.