

Demokracija u krizi: dvije i pol teorije o djelovanju demokratskog kapitalizma¹

Claus Offe

Potpuno nam nedostaje teorija u kojoj ekonomski resursi doista određuju teme i donošenje odluka u političkom procesu, dok vlasnici tih resursa i distributivni ishodi tržišne dinamike nisu značajno ograničeni socijalnim pravima i političkim intervencijama.

Suprotno, socijalna prava i političke odluke u najvećoj su mjeri stavljeni na raspolaganje ekonomskim "imperativima"

U ovom tekstu suprotstavljam stilizirane opise tri teorijska pristupa *razumijevanju* i *opravdanju* stvarnosti suvremenoga demokratskog kapitalizma i njegova (željenog) načina djelovanja.

Svaka od tih teorija dosljedno i empirijski utemeljeno obrađuje kako država, donositelji odluka, tržišni akteri i građani djeluju i trebaju djelovati. Navedene tri teorije jesu socijaldemokratska teorija odnosno teorija socijalnog tržišta, liberalno-tržišna teorija i (zasad nepotpuna) teorija koju u nedostatku boljeg imena nespretno određujem kao teoriju o "globalnoj, financijskoj, tržišno upravljanoj postdemokraciji". Ta je teorija nepotpuna jer, premda dobro objašnjava logiku koja upravlja suvremenim tržištima i politikom, nedostaje joj normativna argumentacija koja bi pokazala zašto su te realnosti opravdane, univerzalno korisne ili održive.

Prvo: socijaldemokratska teorija demokratskog kapitalizma

Na pravnoj i ustavnoj razini, demokratska politička prava jamče *građansku* jednakost – ne, naravno, i jednakost socijalno-ekonomskih *ishoda*. Građanska jednakost normativno je zasnovana na čvrstom odvajanju (nejednako raspodijeljenih) socijalno-ekonomskih resursa i (jednakih) političkih prava prema načelu *nekonvertibilnosti* prvoga u drugo. Posjedovanje ekonomskih dobara ne bi se smjelo prevoditi u povlastice, političku moć ili prečice do pristupa tome. Jednako tako, niži socijalno-ekonomski status ne bi smio uskratiti građanima politički glas,

Claus Offe, profesor političke sociologije u Hertie School of Governance u Berlinu. E-pošta: offe@hertie-school.org.

odnosno njegovu djelotvornost. Istodobno, trivijalno je ustvrditi kako stvarno korištenje političke moći može imati *vrlo velik utjecaj na relativni socijalno-ekonomski status i sigurnost statusa građana*, što možemo ilustrirati bilo kojim demokratski donesenim poreznim zakonom. Riječ je o *asimetričnoj* povezanosti ekonomskih i političkih resursa ili sfera djelovanja, gdje je ekonomskoj sferi do neke mjere *zabranjena* konverzija u političku, dok je političkoj sferi *dopušteno, dapače upisano u namjeru*, da utječe na ekonomsku.

Navedeni je obrazac temelj socijaldemokratske ili socijalno-tržišne normative teorije demokratskog kapitalizma: politička vlast, izražavajući dominantne konceptualizacije društvene pravednosti i zahtijevajući *primat* nad tržišnom dinamikom, ima legitimno pravo oblikovati raspodjelu ekonomskih resursa, dok *obratno nije dopušteno*. Socijaldemokratska teorija dijeli dvije pretpostavke s teorijom o socijalnom tržištu. Prvo, ekonomski su procesi usidreni u institucionalne aranžmane i političke odluke na političkoj i ustavnoj razini. Javne politike pokreću, licenciraju, reguliraju i tako stvaraju institucionalni okvir tržišnim silnicama, što znači da demokratska država može upravljati ekonomskim procesima kako bi pouzdano izbjegla dvostruku opasnost od pogubne ekonomske krize ili društvenog sukoba.

Druga pretpostavka socijaldemokratske teorije jest ona o participaciji i "glasu" radnika i građana, prema kojoj – budući da država ima funkciju nadgledanja i upravljanja i budući da su životne šanse u kapitalizmu nepravedno raspodijeljene – postoji "prirodna" tendencija u svim segmentima stanovništva, a posebno među onima koji su manje privilegirani, da aktivno koriste političke resurse kojima imaju pristup zahvaljujući svojim političkim pravima. U takvim institucionalnim kontekstima postoje ugrađeni poticaji građanima da potpuno koriste svoja prava, jer tako mogu zajedno ograničiti socijalno-ekonomske nejednakosti koje proizlaze iz implementacije javnih politika. Konkretnije, manje privilegirani slojevi stanovništva imaju vrlo dobar razlog izraziti svoje prigovore i zahtjeve za redistributivnim politikama te većom sigurnošću posla općenito. Drugim riječima, pretpostavlja se određena samokorektivna dinamika koja generira javne politike za smanjivanje nejednakosti, što pridonosi političkoj stabilnosti.

Drugo: liberalno-tržišna teorija demokratskog kapitalizma

Alternativna, liberalno-tržišna, teorija kapitalističke demokracije opisuje i propisuje strogo simetričnu odvojenost tržišta i politike. Budući da se tržišna moć ne smije prenositi u političku moć donošenja odluka, jednako tako državi i politici nije dopušteno intervenirati (osim marginalno) u raspodjelu resursa koja proizlazi iz tržišta. Sve liberalne teorije, posebno u kombinaciji s teorijom političkog pluralizma, pretpostavljaju da – uz simetrično razdvajanje političke i ekonomske sfere – ni jedna ni druga neće legitimno moći zahtijevati prevlast. Premda ni država ni tržište nisu potpuno autonomni, njihovi međusobni odnosi ne mogu dovesti do odnosa ovisnosti ili čvrste prevlasti. Navedenu su teoriju sofisticirano izložili sociološki teoretičari poput Talcotta Parsonsa i Niklasa Luhmanna, opisujući odnos između demokratske države i kapitalističke ekonomije kao međuovi-

snost bez dominacije. Politički sustav daje ekonomskom sustavu pravno jamstvo za vlasnička prava, poštivanje ugovora, te osigurava potrebnu infrastrukturu. Nasuprot tome, ekonomski sustav osigurava prihod iz poreza i pluralističke pritiske različitih društvenih skupina. Budući da je riječ o vrlo diverzificiranoj socijalno-ekonomskoj strukturi, nijedna organizirana skupina koja vrši politički pritisak nije dovoljno jaka da bi mogla nametnuti obvezujuće zahtjeve političkom sustavu. Umjesto toga, pritisci generiraju suprotne pritiske, koji se u konačnici poništavaju, omogućujući vladi da odluči kojoj će se skupini prikloniti.

Jednako tako, ne pripadaju svi građani u društvu jednoj skupini nego mnogi istodobno pripadaju različitim skupinama koliko god labave bile te veze (primjerice, članovi su sindikata i katoličke župe). Takvo stanje pridonosi zdravom okružju raznovrsnih pritisaka na mikrorazini birača, što ublažava intenzitet društvenih sukoba. Nadalje, pritisak koji neka skupina može izvršiti neće se odnositi na sva područja javnih politika jednako, što također pojačava slobodu odlučivanja vlada u pluralističkim društvima.

Logika sveprisutne moći akumulacije, profita, efikasnosti, konkurentnosti, štednje i dominacije tržišta nad socijalnim pravima, političkom preraspodjelom i održivošću upravlja suvremenim kapitalističkim demokracijama, odnosno postdemokracijama

Što ta stilizirana liberalna teorija kaže o obilježjima političke participacije i motivacije? Ponajprije se brine zbog sustavskih opasnosti koje proizlaze iz "prevelike" mobilizacije i participacije, koju je društvena znanost šezdesetih i sedamdesetih godina percipirala kao izvor nestabilnosti, pa čak i opasnosti od "totalitarizma" (Crozier, Huntington i Watanuki, 1975).² Riječ je o političkoj kulturi prema kojoj je zbog političke stabilnosti poželjno da ljudi budu pasivni ili ravnodušni prema većini pitanja većinu vremena, te da istodobno budu općenito lojalni i podržavaju politički režim. U to se ubraja i aksiomska pretpostavka, izvedena iz Schumpeterova rada, prema kojoj postoji duboka podjela između političkih elita i ostalih, a koja je oblikovana prema logici tržišnih transakcija. Kao što postoji rascjep između proizvođača i potrošača na tržištu, tako postoji i podjela između elite koja predstavlja dobavljače i ostalih koji su kupci u politici. Kao što nezadovoljni kupci nikad neće izvršiti invaziju na mjesta proizvodnje kako bi izrazili svoje nezadovoljstvo, nego će donijeti racionalnu odluku da prijeđu drugom dobavljaču koji im više odgovara, tako se i za demokratskog birača pretpostavlja da će izabrati opciju "izlaza", odnosno izbora drugog dobavljača, a ne ulaziti u verbalni (ili kakav drugi) sukob s političkom elitom/dobavljačima s kojima je nezadovoljan.

Dva i pol: postdemokratski kapitalizam?

I socijaldemokratska i liberalno-tržišna teorija, kao i njihove implikacije vezane za razine, tipove i društvenu raspoređenost participativnih praksi, zapravo je danas u najvećoj mjeri zastarjela i u analitičkome i u normativnom smislu. Njihovo je vrijeme isteklo na povijesnoj prekretnici demokratskog kapitalizma u drugoj polovici sedamdesetih godina te, ponovno, nakon 1989.

Kako bi proširila prostor za djelovanje, država prolazi kroz sporu permutaciju od klasične (šumpeterijanske) države koja oporezuje u državu koja posuđuje

Potpuno nam nedostaje teorija ili normativno utemeljenje suvremene stvarnosti u kojoj ekonomski resursi doista određuju teme i donošenje odluka u političkom procesu, dok vlasnici tih resursa i distributivni ishodi tržišne dinamike nisu značajno ograničeni socijalnim pravima i političkim intervencijama. Suprotno, socijalna prava i političke odluke u najvećoj su mjeri stavljani na raspolaganje ekonomskim "imperativima". U usporedbi sa socijaldemokratskim modelom, današnji globalizirani financijski kapitalizam, zajedno s endemskom fiskalnom krizom, zapravo je doveo do *obrnute* asimetrije: tržišta određuju agendu i (fiskalna) ograničenja javnih politika, dok istodobno *javne politike* mogu učiniti vrlo malo da ograniče domene i dinamike stalno širećeg tržišta – osim ako su se političke elite suicidalno spremne izložiti uzvratnom potezu "tržišta".

Logika sveprisutne moći akumulacije, profita, efikasnosti, konkurentnosti, štednje i dominacije tržišta nad socijalnim pravima, političkom preraspodjelom i održivošću, praćena nemoći političke sfere u odnosu prema ekonomskoj, upravlja suvremenim kapitalističkim demokracijama, odnosno postdemokracijama, a možemo očekivati da tako bude još dugo u budućnosti (Streeck, 2011).³ Ta se logika otvara pred našim očima na globalnoj razini, a dovoljno je jaka i neosporena, čini se, da ostane dominantna samom svojom činjeničnošću, premda nema nikakvu normativnu osnovu – jednostavno kao ogoljena stvarnost, bez ikakva opravdanja.

Ukratko, djelovanje te logike počinje kategoričkim odbijanjem postojanja bilo kakve napetosti između prava ljudi i prava vlasnika imovine, između društvene pravednosti i prava vlasništva i tržišnih transakcija. U onoj mjeri u kojoj vlade nacionalnih država imaju ovlasti u pitanjima socijalnih prava i predstavljaju adresat takvih zahtjeva i pritužbi, ti su "glasovi" uvelike zaglušeni dominirajućim i sveprisutnim imperativom štednje. Tri čimbenika određuju urgentnost tog imperativa i istodobne teškoće u njegovoj primjeni. Prvo, postoji potreba da se saniraju propale (ili potencijalno propale) financijske institucije kojima su vlade bile važni klijenti. Drugo, vlade se ne mogu osloniti na povećanje poreza jer to stvara dodatan teret privatnim investitorima u "realnoj" ekonomiji i obeshrabruje nova (domaća) ulaganja.

broj 14 - lipanj 2013.

Treće, ne mogu se rezati troškovi jer je sve veće dijelove sustava socijalnog osiguranja, koji se dosad financirao iz "parafiskalnih" prihoda, potrebno pokrivati iz prihoda države (do one mjere do koje ih nije moguće rezati), a kako bi se smanjio pritisak na poslodavce. Pritisnuta s ta tri ograničenja, država više ne predstavlja dobavljača različitih dobara koja se od nje očekuju. Kako bi proširila prostor za djelovanje, država prolazi kroz sporu permutaciju od klasične (šumpeterijanske) države koja oporezuje u državu koja posuđuje. Drugim riječima, troškovi se ne pokrivaju iz tekućih prihoda nego iz (planiranih) budućih prihoda – odnosno, buduće porezne osnove koja se zapravo smanjuje budući da sve veći dijelovi državnog proračuna odlaze na servisiranje dugova (umjesto na pružanje usluga i infrastrukture). Prateći Streecka (2007),⁴ možemo govoriti o "izgladnjelom kapacitetu države" i "smanjivanju raspoloživih resursa". Endemska fiskalna kriza "onemogućuje demokratski izbor" (Streeck, 2010);⁵ građani se jednostavno moraju naučiti da je fiskalno izgladnjela država pogrešan sugovornik kad je riječ o zahtjevima "skupih" javnih politika.

Navedena konfiguracija ograničenja ostavlja malo prostora procesima i institucijama koji bi trebale činiti osnovno mjesto donošenja odluka u demokraciji – stranačkom natjecanju, izborima, parlamentarnom predstavljanju i donošenju zakona. Donošenje odluka o oporezivanju i trošenju jednostavno nije otvoreno za raspravu, čime se suspendira ključna funkcija parlamentarne vlasti. Umjesto toga, donošenje odluka pomaknuto je na mjesta koja su izvan dohvata sudionicima normalne demokratske politike. Razne vrste odbora koje imenuje vlada i pravni zastupnici (uključujući središnje banke) imaju *de facto* ovlasti da donose odluke, koje često imaju nadnacionalni karakter, kao što je slučaj s *ad hoc* europskim sastancima ili sastancima G20 na vrhu. Navedena tijela, uključujući Europsku komisiju, nisu sastavljena stranački i obavljaju funkcije iza zatvorenih vrata, što ih čini najvećim dijelom nedostupnim demokratskim zahtjevima transparentnosti i odgovornosti. Ista je stvar i s drugim instancijama višerazinskih i složenih mehanizama upravljanja, koji sustavno anonimiziraju i čine netransparentnim stvarna mjesta političke odgovornosti (Offe, 2009).⁶

Očito je kako je rizično pretpostaviti da će povlačenje građana iz politike u otuđenu tišinu biti stabilno, premda medijsko tržište čini sve što može da bude tako

Javne se institucije doživljavaju tako kao da su izgubile moć nad ključnim odlukama fiskalne i proračunske politike kojima, umjesto toga, upravljaju ponajprije rejtinške agencije i druge silnice financijskih tržišta. Od neoliberalnog zaokreta iz osamdesetih godina (kada su anomalije vezane za političku participaciju postale vidljive u empirijskim podacima), javne su institucije gubile i kontrolu nad kvalitetom, cijenom i raspodjelom javnih usluga u ime učinkovitosti, štednje, privatizacije, deregulacije,

javno-privatnih partnerstava, novoga javnog menadžmenta, kvazitržišta kroz uvođenje vaučera i slično. Posljedično, sve veći broj građana (posebno onih koji su zainteresirani za socijalne usluge države i ovisne o njima) počinje doživljavati sudjelovanje u demokraciji kao, najvećim dijelom, besmisleni aktivnost. *Možemo čak govoriti o dvostrukom gubitku kontrole: vlade su izgubile kontrolu nad oporezivanjem i financijskim sektorom, a građani su izgubili povjerenje u ideju demokratske kontrole vlasti.*

Očito pitanje koje muči političke elite i društvene znanstvenike jest što će učiniti građani. Očito je, čini se, kako je rizično pretpostaviti da će povlačenje građana iz politike u otuđenu tišinu biti stabilno, premda medijsko tržište čini sve što može da bude tako. Postoje četiri alternativna moguća puta razvoja, koje komentatori i analitičari danas uočavaju kroz takozvane rane simptome.

Prvi nazivam neinstitucionalnom politikom "uradi sam" unutar civilnog društva. Ti se simptomi kreću od pojedinaca koji kritički pristupaju vlastitoj potrošnji i raznovrsnim bojkotima do prosvjeda, poput mediteranskih *indignadosa*, inicijativa za građanski angažman oko donacija, zaklada, samopomoći i humanitarnih akcija, koje su djelomičan odgovor na neodgovarajuće javne usluge. Premda imaju usku društvenu osnovicu (obrazovane, urbane srednje klase), ti oblici političke participacije mogu steći široku naklonost javnosti, pa čak i retoričku podršku političkih i ekonomskih elita.

Drugi alternativni put čine povremeni ispadi masovnog nasilja u velikim gradovima, kao što smo svjedočili na početku ovog stoljeća, a koji najvećim dijelom nastaju u siromašnim naseljima Londona, Pariza, Atene i drugdje. Nasuprot pobuni u Kairu i drugim sjevernoafričkim gradovima 2011. godine, te erupcije nasilja nisu imale politički fokus i bile su praćene agresivnim i prisvajajućim impulsima mase. Ti su nedavni događaji vratili problem "povratka nasilne mase" (Walter, 2010) u središte pozornosti društvenih znanosti. Wolfgang Streeck upozorava: "... Ako se legitimni kanali političkog izražavanja ugase, mogu ih zamijeniti nelegitimni, uz potencijalno visoke društvene i ekonomske troškove".⁷

Treća je alternativa nastavak rasta desnog populizma koji ima uporišta u zemljama jugoistočne Europe (Austriji, Mađarskoj, Bugarskoj, Rumunjskoj i Grčkoj), ali koji se pojavio u većoj ili manjoj mjeri i u Francuskoj, Nizozemskoj i skandinavskim zemljama. Ključni elementi obrasca koji se pokazao vrlo uspješnom za desničarske populističke pokrete jesu: zahtjev za jačanjem granica (protiv uvezenih roba, imigranata i stranog utjecaja, primjerice, Europske unije) kako bi se zaštitilo slabe; netolerantno i agresivno poricanje različitosti (od etničke različitosti do razlika u političkim stavovima i mišljenjima) u ime etnonacionalne homogenosti; i, na kraju, čvrsto oslanjanje na karizmatične vođe i uspješne političke poduzetnike. Te su stranke i pokreti jedini

politički akteri koji su od devedesetih godina uspjeli proširiti svoju političku osnovicu i pojačati participaciju, premda je riječ o participaciji kakvu zamišlja liberalna demokratska teorija.

Naposljetku, tu je i intenzivna, povremeno očajnička potraga, kako u društvenim znanostima tako i među različitim političkim akterima, za produblivanjem i jačanjem političke participacije kroz uvođenje novih institucionalnih i procesnih mogućnosti da građani izraze svoj "glas" izravnije, češće i o što širem broju pitanja nego što to dopuštaju institucije predstavničke demokracije. Premda ti projekti demokratizacije demokracije zaslužuju veliku pozornost društvenih znanosti, kao i maštovito eksperimentiranje, politički teoretičari moraju voditi računa i o društvenim okolnostima u kojima se interesi i političke preferencije formiraju prije nego što se izraze. Nove procedure možda neće moći proširiti i produbiti participaciju građana ako ponudu javnih politika i njezin "prostor mogućeg djelovanja", kako ga sada percipiraju građani, ne zaustavimo od daljnjeg sužavanja, kao u Lindblomovu "zatvoru" (1982).⁸

Bilješke

- 1 Članak "Democracy in crisis: two and a half theories about the operation of democratic capitalism" izvorno je objavljen na internetskom portalu *Open Democracy* 9. srpnja 2012. Objavljujemo ga u *Političkim analizama* uz izričito dopuštenje autora. Tekst je prevela Danijela Dolenc.
- 2 Crozier, M. J., Hungtington, S. P., Watanuki, J. (1975). The Crisis of Democracy. Izvještaj za Trilateralnu komisiju, dostupan na: http://www.trilateral.org/download/doc/crisis_of_democracy.pdf
- 3 Streeck, W. (2011). The Crisis in Context: Democratic Capitalism and Its Contradictions. MPIfG discussion paper, br. 11/15, dostupno na: <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/51554/1/670480223.pdf>
- 4 Streeck, W. (2007). Endgame? The Fiscal Crisis of the German State. MPIfG discussion paper, br. 07/7, dostupno na: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp07-7.pdf
- 5 Streeck, W., Martens, D. (2010). An Index of Fiscal Democracy. MPIfG Working Paper, br. 10/3, dostupno na: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp10-3.pdf>
- 6 Offe, C. (2009). Governance: An "Empty Signifier"? *Constellations*. (16) 4: 550–562.
- 7 Streeck, W. (2011). Public Sociology as a Return to Political Economy. Dostupno na: <http://publicsphere.ssrc.org/streeck-public-sociology-as-a-return-to-political-economy/>
- 8 Lindblom, C. E. (1982). The Market as Prison. *The Journal of Politics*. (44) 2:324–336. Dostupno na: <http://www.astepback.com/EP/Market%20as%20Prison.pdf> ■