

Empirijski pristupi istraživanja moći u lokalnim zajednicama

(Metoda odlučivanja*)

Ivan Grdešić

Fakultet političkih nauka, Zagreb

Sažetak

Interes za istraživanje moći u lokalnim zajednicama proistječe iz središnjega značenja moći za političke znanosti. Temeljna pitanja u istraživanju moći mogu se, prema Spinradovoj klasifikaciji, odrediti kao pitanja: (1) metodologije; (2) motivacije; (3) načina odlučivanja; (4) pozicije pojedinih socijalnih grupa i pojedinaca; (5) povezanosti odnosa moći i obilježja jedne socijalne sredine. Unatoč razlikama u pristupima i rezultatima, sva se istraživanja mogu svesti na traženje odgovora na ključno pitanje: tko utječe na važne političke i društvene procese u jednoj zajednici? Tri su metode postale sinonimi za istraživanje moći u lokalnim zajednicama: pozicijska i reputacijska metoda te metoda odlučivanja. U ovom tekstu autor podrobno interpretira pretpostavke, domete i konzekvencije metode odlučivanja.

Istraživanje moći u lokalnim zajednicama razvilo se u SAD tokom šezdesetih godina. Od početaka u pedesetim godinama, područje istraživanja moći u lokalnim zajednicama (community power studies) bilo je najplodnija metodološka i teorijska rasprava u političkim znanostima SAD sve do početka sedamdesetih godina. U tom periodu vođena je široka i intenzivna rasprava unutar ovog pristupa između, pretežno, jasno definiranih dvaju osnovnih pristupa istraživanju moći: elitističkog, koji se s obzirom na primjenjivanu metodologiju češće naziva i reputacijskim, i pluralističkog, usmjerenog na istraživanje procesa odlučivanja.

U to vrijeme provedeno je stotine empirijskih istraživanja, sekundarnih analiza ranije prikupljenih podataka, objavljeno je na tisuće priloga s područja istraživanja moći u lokalnim zajednicama (uglavnom američkih gradova srednje veličine). Možemo reći da je početkom sedamdesetih godina ova ras-

* Ovaj je tekst dio istoimenoga magistarskoga rada obranjen na Fakultetu političkih nauka u Zagrebu 1984. godine

1 Najbolji kritički prikaz reputacijskog i pluralističkog pristupa, kao i njima pripadajućih koncepata moći, dao je Steve Lukes, *Power: A radical view*, London 1974.

prava iscrpila svu argumentaciju i primijenila sva raspoloživa sredstva verifikacije pojedinih pristupa. Isto tako, objavljeni su i glavni kritički radovi¹ i može se reći da su ova dva pristupa metodološki i teorijski razjašnjena.

Noviji pristupi ovoj temi usmjereni su na:

- a) usporedbu malog broja zajednica, istraživanih paralelno s reputacijskim postupkom i metodom odlučivanja;
- b) ekstenzivne komparacije velikog broja podataka za niz gradova;
- c) sekundarnu analizu podataka i njihovu kritičku komparaciju.

Najvredniji nastavak ove tradicije jest reformulacija klasičnoga Dahlovog pristupa pitanjem »tko vlada?« u pitanja »tko vlada, gdje, kako i s kakvim efektima«. To su studije koje strukturu moći povezuju s karakteristikama zajednice i rezultatima političke aktivnosti.²

Interes za istraživanje moći u lokalnim zajednicama,³ proizlazi, prije svega, iz središnjeg značenja pojma moći za političke znanosti. Upravo ova istraživanja imala su pojam moći u svom temeljnom pristupu.⁴ Pitanja koja su postavljali ti autori imala su cilj u otkrivanju moći u zajednici i okolnosti koje prate njezinu (ne)manifestaciju. Ta pitanja W. Spinrad sažima u 5 točaka:⁵

1. Što čini moć u lokalnoj zajednici i gdje je locirana? Ovdje se podrazumijeva pitanje metodologije.
2. Tko teži vršenju moći i u kojim situacijama? Pod ovim pitanjem Spinrad podrazumijeva problem motivacije za moć u pojedinim pristupima.
3. Kako se donose važne odluke u zajednici? Da li su one odraz interesa i ciljeva ekonomske elite ili, pak, posljedica različitih motivacijskih osnova različitih grupa i njihovih taktika i sposobnosti?
4. Kakva je pozicija moći pojedinih socijalnih grupa i pojedinaca?
5. Kakva je prevladavajuća slika moći u zajednici? Ključno je pitanje u ovom problemu otkrivanje mogućih veza između odnosa moći i karakteristika određene sredine. Odgovor mogu dati samo komparativne studije.

Spinrad smatra da se, usprkos različitim postupcima i dobivenim rezultatima, sva ova istraživanja mogu svesti na traženje odgovora na jedno zajedničko pitanje: tko može više utjecati na važne stvari koje se događaju u

2 Kenneth Newton, »Community Politics and Decision-Making: The American Experience and its Lessons«, u: Ken Young, ed., *Essays on the Study of Urban Politics*, The Macmillan Press, London 1975, str. 9.

3 Istraživački postupci, proizašli iz poimanja moći i njezine distribucije, najčešće su usmjereni na odluke »srednjeg dometa« ili na konflikte beznačajne za razinu šire, nacionalne zajednice. Proširenje dometa ovih pristupa prema općenitijem pristupu »moć u društvu« zahtijevalo bi drugačiji pristup ključnim pojmovima: konflikta, odluke, aktera itd.

4 »Ni na jednom polju u okviru discipline, na primjer, niti u studijama izbornog ponašanja, nije pažnja tako direktno usmjerena prema moći, a ne prema sekundarnim elementima. Postoji tada misao po kojem studije moći u zajednici predstavljaju političku znanost per se« (David Ricci, »Receiving ideas in political analysis. The case of community power studies 1950-1970«, *The Western Political Quarterly*, br. 4, prosinac 1980, str. 456).

5 William Spindrad, »Power in Local Communities«, u: R. Bendix, S. M. Lipset, eds., *Class, Status, Power*, The Free Press, New York 1966, str. 221.

jednoj zajednici?⁶ Metode o kojima je riječ, a koje su postale sinonim za načine istraživanja moći u lokalnim zajednicama, jesu slijedeće:⁷

1. Pozicijska metoda
2. Reputacijska metoda
3. Metoda odlučivanja.

Metode odlučivanja

(a) Polazne osnove

Teorijska i metodološka ishodišta »pluralista« (bihevioralistički usmjerenih politologa kao što su Dahl, Polsby, Berelson i drugi) jesu u moderniziranome klasičnom liberalizmu, posebice u grupnom pristupu kako su ga razvili Truman i Bentley. Dahl, kao najistaknutiji predstavnik ovog pravca, svoje temeljne koncepcije političke zajednice i političkog procesa duguje ranijim radovima Trumana. On rafiniranom metodologijom razvija i dokazuje temeljni zaključak zagovornika grupnog pristupa: politički život nije ništa drugo do suma borbi organiziranih grupa u kojoj nijedna ne uspijeva uvijek odlučujuće utjecati na ishod borbe.

Dahl smatra da se distribucija moći može otkriti samo iscrpnom analizom donošenja većeg broja odluka u različitim područjima.

(a-1) Pojam moći

Centralni pojam za razumijevanje »pluralističkog« pristupa jest određenje moći. Kao što smo ranije vidjeli, po Dahlu je moć uspješnost subjekta A da prisili B na djelovanje koje ovaj inače ne bi poduzeo. Upravo suprotno »elitističkom« pristupu koji polazi od potencijalne moći, Dahl i ostali naglašavaju djelatnost i uspješnost u provođenju utjecaja (»pluralisti« uglavnom moć i utjecaj koriste kao sinonime).

Moć definirana kao djelatna i manifestna može se testirati samo u situaciji manifestnog odlučivanja, u manifestnom konfliktu interesa. Fokus moći je u otvorenom konfliktu između subjektivnih ili grupnih preferencija (interesa). Ona se otkriva promatranjem i analizom ponašanja aktera u političkom odlučivanju.

(a-2) Istraživački postupak

»Pluralisti« su umjesto zadataka o otkrivanju reputacije o posjedovanju moći, sebi postavili zadatak da stvore sliku stvarne moći analizirajući ključne političke odluke. Njihova rekonstrukcija procesa odlučivanja trebala je otkriti tko je inicijator, tko se suprotstavljao inicijativi i, na kraju, tko je dobio, a tko izgubio u toj političkoj borbi.

Otkrivajući subjekte u odlučivanju (ako ih je uopće bilo), ovaj postupak trebao je otkriti i načine provođenja moći. Ova je metoda dugotrajna i skupa,

⁶ Isto, str. 222.

⁷ Pozicijska, reputacijska i metoda odlučivanja tri su najčešće metode istraživanja moći u zajednici. Neki autori, osim ovih, kao posebne metode navode još i sudjelujuće promatranje i neodlučivanje kao poseban postupak. Usp. D. Ricci, *nav. dj.*, str. 456.

i njezin je krajnji cilj da za svaku konkretnu odluku stvori popis »pobjednika« i »porazenih«, te na temelju njega rangira subjekte s više ili manje utjecaja.

»Iz zapisnika bilo je obično moguće odrediti za svaku odluku koji su sudionici inicirali alternative koje su konačno bile usvojene, koji su se suprotstavili inicijativama drugih, ili predložili alternative koje su bile odbijene. Ove su akcije kasnije bile razvrstane kao individualni »uspjesi« i »porazi«. Sudionici s najvećim dijelom uspjeha od ukupnog broja uspjeha smatrani su tada najutjecajnijim«. ⁸

Prigovarajući »elitistima« na upotrebi općeg pojma moći u kojem se ne može odrediti stvarna moć prema različitim područjima (sadržajima), Dahl — u nastojanju da otkrije tko stvarno utječe na odlučivanje u zajednici — izabire tri područja za istraživanje: urbana obnova grada, obrazovanje i izborna nominacija političkih lidera. Na taj način osigurava se uvid u različite djelatnosti u zajednici i omogućava njihova međusobna usporedivost.

Unutar svakog od tri područja rekonstruirale su se odluke u vremenskom intervalu od osam godina (od 1950. do 1959). Za svako područje analizirano je 8 odluka, a za izbor gradonačelnika 18 nominacija dviju glavnih političkih partija. Kao posebna studija slučaja istraživao je proces predlaganja novog statuta grada i njegovo odlučivanje na referendumu.

Odluke su bile rekonstruirane podacima prikupljenim pomoću intervjua sa sudionicima u odlučivanju, prisutnošću promatrača, dokumentima, zapisnicima, novinskim izvještajima i ostalim pisanim materijalom. Intervjuirano je 46 sudionika koji su bili aktivni u jednoj ili u dvije odluke, a s mnogima je razgovarano i nekoliko puta. ⁹ Time su dobivene dvije glavne grupe podataka, s obzirom na vrijeme kada su odluke donešene: prva, rekonstrukcija odluka donešenih ranije, i druga, praćenje odluka tokom istraživanja. Analiza odluka unutar izabranih područja, za koja se tvrdi da su reprezentativna i važna za dotičnu zajednicu, u velikoj je mjeri naracija kronoloških događaja, akcija pojedinih subjekata, posljedica na ukupan tok odlučivanja, popraćena tabelama socijalnih karakteristika sudionika i rangovima utjecaja.

(a-3) Rezultati

Ustanovivši stotinjak imućnih i uglednih pojedinaca, Dahl je svojom metodologijom odlučivanja nastojao otkriti koji su između njih, ali i drugi izvan tog kruga, stvarno utjecali na odluke na pojedinim područjima djelovanja. On je otkrio relativno malo odlučilaca i između njih još manje onih koji pripadaju krugu »ekonomskih i društvenih uglednika«.

»Ako analiziramo oblik distribucije utjecaja u ova tri problemska područja među građanima New Havena, pronalazimo da samo mali broj osoba ima više direktnog utjecaja, u smislu da efikasno iniciraju ili blokiraju prijedloge odluka«. ¹⁰

Najveći dio ovih uglednika nije bio aktivan, pa ni utjecajan u odlukama Dahlovog uzroka. Najutjecajni su političari, posebice gradonačelnik i njegovi

8 R. Dahl, *Who Governs?*, str. 336.

9 *Isto*, str. 334—336.

10 *Isto*, str. 163.

pomoćnici: na svim područjima odlučivanja oni su imali najviše moći. Dok su »elitisti« upravo ekonomskoj i financijskoj eliti pripisivali isključivu moć u poslovima zajednice, Dahl na temelju svojih rezultata tvrdi upravo suprotno. Moć ni izdaleka nemaju ekonomski moćnici, kako to tvrde »elitisti«, već je moć pretežno u rukama političara koji su demokratski izabrani i odgovorni svojoj izbornoj osnovi.

Moć političara proizlazi iz njihovog interesa za politički život zajednice i njihovoga organiziranog političkog djelovanja. Dahl, općenito govoreći, dijeli građane na dvije vrste: »homo politicus« i »homo civicus«. Prvi čine »politički stratum«, a drugi »apolitički stratum«. ¹¹ Politički stratum sastavljen je od partijskih članova, društvenih organizacija, grupa za pritisak, staleških klubova, različitih odbora i tijela, odnosno ljudi aktivno zainteresiranih za politički život, koji se druze međusobno i razgovaraju o različitim praktičkim temama te, na ovaj ili onaj način, njihovo mišljenje postaje značajno. Najspособniji i najmudriji homo politicus jest gradonačelnik. On svojim akcijama i stavovima uspješno zadobiva povjerenje političkog stratuma, što mu donosi pobjedu na izborima i funkciju gradonačelnika. S druge je strane apolitički stratum, koji čini pretežni dio stanovništva. Premda imaju prava na iskazivanje svojeg interesa i aktivnost u politici, oni zbog svoje prirode ostaju izvan aktivnoga političkog života, ne povezuju se u interesne grupe ili organizacije. Oni svoj politički subjektivitet iskazuju glasanjem, ako uopće i glasaju.

U skladu s teorijskim izvorom — kritičkim odnosom prema klasičnim autorima teorije demokracije — Dahl određeni stupanj apatije stanovništva smatra potrebnim uvjetom demokracije i njezinog normalnog funkcioniranja, te zaključuje da u New Havenu postoji demokracija. Najveći dio odluka u gradu donosi nekolicina ljudi, ali to nije znak elitističke urote moćnika, već rezultat upravljačke nužnosti u uvjetima kompleksnog društva. Premda je gradonačelnik najmoćnija ličnost, on je dvostruko odgovoran u svojim odlukama; prvo, političkom stratumu koji ga podržava sve dok se direktno ne suprotstavlja njihovim interesima i, drugo, politički je odgovoran izbornom tijelu. Dahl zaključuje da je struktura moći u New Havenu relativno pluralistička i da varira s obzirom na područje odlučivanja, vrijeme i mjesto.

(b) *Diskusija*

Kao što je i metoda odlučivanja bila svojevrsan kritički odgovor na reputacijski pristup, tako je i iz kritike metode odlučivanja nastala posebna tema koncepta neodlučivanja. Kritika koju su s tog aspekta proveli Bachrach i Baratz bit će prikazana kasnije.

(b-1) *Kritika pojma moći*

Dahlov pojam moći, koji Lukes naziva jednodimenzionalnim, ¹² pretpostavlja usmjerenost na vidljivo ponašanje u odlučivanju na temama gdje postoji manifestni konflikt subjektivnih interesa. Kada je riječ o manifestnom i djelatnom pojmu moći, moć pojedinca varira od slučaja do slučaja i ovisi o stupnju iskoristivosti raspoloživih resursa. Ključno je za postizanje utjecaja, u konkretnoj odluci, svrhovito orijentirati raspoložive resurse, bilo individualnom

¹¹ Isto, str. 90.

¹² S. Lukes, *nav. dj.*, str. 95.

orijentacijom sredstava prema cilju, bilo stvaranjem pogodnih koalicija. Ovom je pristupu blisko individualno određenje moći.

Metoda odlučivanja nema sistematizirani odnos između socijalne strukture i distribucije moći. U takovom kontekstu postavljaju se neka ključna pitanja, na koja ovaj pristup ne daje valjane odgovore: što znači uspjeh pojedinca ili grupe u pojedinačnoj odluci s aspekta pitanja o moći u cjelokupnoj zajednici? Da li su pozicije moći u procesima moći, s obzirom na osobni uspjeh ili neuspjeh, usporedive? U kojoj mjeri su istraživani procesi odlučivanja i dobiveni zaključci općeniti za sve sredine?

Naglasak isključivo na opaženim procesima odlučivanja i nevidljivim odnosima moći za biheioraliste je poželjna prednost. Kritičari, pak, zamjeraju potpuno zanemarivanje potencijalne i latentne moći i njihovih manje manifestnih oblika iskazivanja. Kritika Bachracha i Baratza polazi upravo od reduciranja metode odlučivanja na manifestnu konfliktnu situaciju; ako ne postoji manifestni konflikt, ne postoje ni interesi niti djelatna moć.

»Pluralisti« prema moći imaju načelno pozitivan odnos. Moć se može iskazivati samo u manifestnim procesima odlučivanja, koji su po svojoj definiciji sastavni dio političkog poretka i izrazi legitimnih subjektivnih interesa. Procesi odlučivanja legitimni su i prihvatljivi oblik uspostavljanja ravnoteže između individualne slobode i općih pravila.¹³ Metoda odlučivanja bavi se samo javnim procesima unutar legitimnog poretka, pa tako i samo legitimnim interesima.

(b-2) *Istraživački postupak*

Istraživački postupci ovog pristupa znatno su razvijeniji nego reputacijski. Njihova je metodološka valjanost, bez obzira na teorijska polazišta, visoka, iskazana je zavidna sistematičnost i preciznost u prikupljanju podataka. Više različitih izvora podataka i primijenjenih metoda njihovog prikupljanja povećali su i pouzdanost dobivenih rezultata.

Osnovni prigovor metodološke naravi odnosi se na arbitrarnost prilikom izbora područja istraživanja. Pitanje je: na temelju kakvih se kriterija utvrđuje što je to važno područje za neku sredinu? Krupna poteškoća reputacijske metode istraživanja moći leži upravo u općenitosti pripisivanja moći eliti, ne uvažavajući pri tome različitost djelatnosti u društvu iz koje proizlazi i potencijalno različita struktura moći. Njihovi kritičari upravo su iz takve kritike istraživanja moći koncentrirali se na konkretna područja i odluke unutar njih. »Pluralistima« se kao ključno teorijsko i metodološko pitanje nametnulo utvrđivanje kriterija za izbor istraživačkog područja. Izbor područja istraživanja, kroz kojeg će se donositi i općenitiji sudovi o nekom političkom sistemu, predstavlja »stratešku« odluku svakoga empirijskog istraživanja političkih procesa — ma kako istraživana zajednica mogla biti malena. Svako sadržajno područje predstavlja specifičnu ljudsku aktivnost u kojoj se aktiviraju različiti subjekti, formiraju posebni oblici odlučivanja i komunikacijske veze. Unutar jednoga sadržajnog područja — primjerice, obrazovanja, komunalija, zdravstva, transporta ili u nešto novijim djelatnostima poput ekologije, komunikacija — po-

13 Usp. Haradil, *Die Erforschung der Macht*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1980, str. 82.

stoje podpodručja sa stotinama manje ili više nezavisnih odluka. Na temelju kakvih kriterija i principa opravdati izbor područja istraživanja?

Dahl je upao u istu metodološku zamku kao i »elitisti«; i on je unaprijed pretpostavio da postoje značajna područja i važne odluke koje treba istraživati. On je svoj izbor argumentirao financijskim pokazateljima. Urbana obnova New Havena bila je jedan od najskupljih projekata u zemlji, a javno školstvo je u gradskom budžetu bilo najskuplja stavka. Izbor gradonačelnika dobivao je važnost iz činjenice političke moći koju taj položaj uživa. Kritičari ovakav izbor područja smatraju u značajnoj mjeri subjektivnom arbitrarnošću i financijske kriterije sasvim perifernim za analizu distribucije moći. Primjerice, ekonomska i društvena elita nije bila zainteresirana za javno školstvo iz jednostavnog razloga što se njezina djeca školuju pretežno u privatnim školama koje ovim istraživanjem nisu bile obuhvaćene. Može se pretpostaviti da oni u ovim odlukama nisu ni sudjelovali, a što Dahl pokazuje svojim nalazima.

U rješavanju ovog problema autori su uglavnom koristili dvije osnovne strategije (oni koji su tome posvetili pažnju): izbor područja na temelju nekog oblika reprezentativnosti za istraživanu zajednicu ili na temelju nekog kriterija značajnosti takvog područja.

Prvi pristup, stvaranje reprezentativnog uzroka odluka ili područja, ima značajnih problema u izboru kriterija za formiranje uzorka. Golema brojnost i raznolikost onog između čega treba stvoriti uzorak gotovo da ne omogućava njegovo korektno stvaranje. Kvalitativne razlike pojedinih područja onemogućavaju dosljednu primjenu nekoga izabranog kriterija odabira u uzorak.

Ovom problemu može se u značajnoj mjeri doskočiti uzim definiranjem odluke, odnosno područja istraživanja. Veoma često autori za uzorak analize uzimaju odluke za koje se može precizno odrediti izvor nadležnosti; to mogu biti komunalni državni organi, odluke pojedinih upravnih tijela, dakle one koje je moguće jednostavno prikupiti i bez većih teškoća izabrati uzorak.

Ovome postupku pripadaju i uzorci odluka sačinjeni na temelju analize sadržaja lokalnih novina. Pregledom lokalne štampe izabire se određen broj odluka.

Treći je postupak najsubjektivniji, uzorak se može formirati i na temelju izjava određenog broja informanata koji su dobro upoznati sa životom u zajednici.

Ovaj pristup u izboru područja analize u zajednici u značajnoj je mjeri ograničen, u prvom tipu, na odluke koje su »državnog« porijekla i, u najvećoj mjeri, inicirane od upravnih organa. Često neke značajne odluke za istraživanje moći ostaju izvan dnevnih redova formalnih političkih institucija, pa tako i izvan vidokruga istraživača. Djelatnost lokalnih vlasti samo je jedan, premda značajan, aspekt u istraživanju strukture moći u zajednici.

Drugi pristup je izbor područja istraživanja na temelju nekih kriterija značajnosti važnosti. Ovdje se problemi pojavljuju u shvaćanju važnosti. Da li je riječ o važnosti za pojedine interes ili zajednicu, da li je riječ o ekonomskoj, političkoj, humanitarnoj ili nekoj drugoj važnosti?

Važnost neke teme može se, načelno, povjeriti na dva načina: subjektivno — ispitivanjem stanovništva da li taj problem doživljavaju kao važan (polazi se od pretpostavke da važnost leži u subjektivnoj percepciji a manje u objek-

tivnim elementima), objektivno — izborom određenog broja objektivnih pokazatelja.

Prvi pristup ima značajnih poteškoća u vrednovanju dobivenih odgovora. Ocjene značajnosti između ljudi mogu biti veoma različito motivirane i veoma različite pouzdanosti s obzirom na stvarno poznavanje stanja. Da li u vrednovanju podataka posebno uzimati u obzir socijalne i druge karakteristike pojedinca ili samo prosječne odgovore? Da li je ocjena gradonačelnika »veoma važno« drugačija od ocjene stanovništva »nevažno«? U ovakvim dilemama autori radije pribjegavaju nekim objektivnijim mjerilima važnosti nekog područja za istraživanu zajednicu.

Polsby i McFarland navode nekoliko takvih kriterija koji mogu poslužiti prilikom izbora područja istraživanja:¹⁴

1. koliko je ljudi pod utjecajem posljedica odluke;
2. koliko se vrsta dobara (vrijednosti) raspoređuje odlukom;
3. kolika je količina sredstava distribuiranih odlukom;
4. u kojoj su mjeri postojeći izvori i sredstva u zajednici promijenjeni posljedicama donešene odluke?

Ovi kriteriji, premda rafinirani, također u velikoj mjeri ovise o subjektivnoj procjeni kvalitativne prirode, s kojom se mnogi ne bi suglasili. Ovi podaci uglavnom su orijentirani na istraživače. Podaci koji bi polazili od samih aktivnih sudionika ukazivali bi na kriterije aktivnosti. I ovi kriteriji, kako i sam autor to priznaje, podložni su vrijednosnim interpretacijama njihovog značaja:¹⁵

1. Broj ljudi aktivno uključenih u tom području.
2. Upotrebljena količina financijskih sredstava, vremena i ostalih sredstava.
3. Druge mjere intenziteta konflikta na tom području, posebice oblici nasilja ili sile.
4. Da li je došlo do promjene u tradicionalnim procedurama i »pravilima igre«.

Veoma često, umjesto objektivnih kriterija važnosti, prevladava kriterij dramatičnosti i tema interesantnih javnosti. Takve teme veoma često privlače sasvim drugu strukturu aktivnih subjekata, nego manje dramatične rutinske odluke koje, kumulirajući svoju važnost na dulji rok, mogu svoriti sasvim drugu strukturu moći.

Istraživačka ambicija, kojoj ni Dahl nije odolio, jest da na osnovi tri ili više istraživačkih područja i dobivenih rezultata, cijelu zajednicu proglasi »demokratskom« ili »elitističkom«. Ovakve generalizacije o distribuciji moći značajno su pridonijele stvaranju »neprijateljskih« tabora »elitista« i »pluralista«.

Iz kritike teorijskih premisa i interpretiranih rezultata, posebno metode odlučivanja, razvila se treća faza u istraživanjima moći u zajednici, poznata

14 Nav. prema Frederic Frey, »Comment: On Issues and Nonissues in the Study of Power«, *American Political Science Review*, 4, prosinac 1971, str. 1084.

15 *Isto*, str. 1085.

kao »neolitistički« pristup. Neolitisti svoju kritiku uglavnom temelje na pojmu neodlučivanja što su ga razvili Bachrach i Baratz. Diskusiju rezultata metode odlučivanja prikazat ćemo kroz glavne stavove njihovih neolitističkih kritičara.

Neolitistička kritika pluralista

(a) Neodlučivanje — drugo lice moći

Bachrach i Baratz u svom poznatom i često citiranom članku govore o dva lica moći u zajednici.¹⁶ Elitistički pristup svojim metodama ne otkriva niti jedno od njih. Njihovi kritičari (pretežno politički znanstvenici) kroz metodu odlučivanja otkrivaju samo jedno lice moći — ono vidljivo. Posljedica je to dvaju ograničenja pluralističkog pristupa.

Jedno, o kojem je već bilo riječi, jest nepostojanje objektivnih kriterija za razlikovanje važnih od nevažnih područja istraživanja. Drugo ograničenje, važnije, proizlazi iz pluralističkog određenja pojma moći, iz koncepcije odlučivanja unutar vidljivog konflikta. To je, prema Bachrachu i Baratzu, tek ono prvo — vidljivo lice moći ili, kako to naziva Lukes, jednodimenzionalna moć. Oni u istraživanje moći u lokalnim zajednicama uvode izuzetno važan pojam neodlučivanja. Dahlov test moći jest uspješnost pojedinca u odlučivačkim manifestnim situacijama. Oni smatraju da je mnogo značajnije pitati se postoje li situacije u kojima su nosioci moći spriječili da neki problem uopće dođe do dnevnog reda, da postane vidljivi problem. Situacije u kojima se moć koristi za »ograničavanje područja odlučivanja na relativno 'sigurne' odluke«,¹⁷ oni nazivaju neodlučivanjem. Odnosno, u preciznijem prijevodu, ne-odlukom (nondecisions). Bachrach i Baratz proširuju definiciju onog što se smatra političkom temom, odnosno onoga što može biti područje politike i znanstvene analize. Takvo pomicanje fokusa s vidljivih procesa u političkom sistemu na manje uočljive, zahtijevalo je i proširivanje definicije moći i na područje rada.

»... A usmjerava svoju energiju na oblikovanje i jačanje društvenih i političkih vrijednosti i institucionalne prakse, koje će ograničavati područje političkih procesa prema javnosti na samo one probleme koji su neškodljivi za A.«¹⁸

Oni ukazuju na postojanje takvog seta vrijednosti, vjerovanja, rituala, institucijskih procedura i pravila ponašanja, koji sistematski i stalno pogoduju interesima određenih pojedinaca i grupa. Oni ovdje koriste poznati Schattschneiderov citat:

»Svi oblici političkih organizacija posjeduju bias u korist eksploatiranja neke vrste konflikta i supresije drugih, zbog toga što je organizacija mobilizacija biasa. Neke se teme organiziraju unutar politike dok su druge izvan nje.«¹⁹

16 Peter Bachrach i Morton Baratz, »Two Faces of Power«, *American Political Science Review*, prosinac 1962. Ovaj je članak preveden u časopisu *Markszam u svetu*, br. 8, 1980.

17 *Isto*, str. 974.

18 *Isto*, str. 948.

19 E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People*, str. 71.

Za istraživača moći u zajednici nije dovoljno samo otkriti tko utječe na odluke, već nastojati utvrditi da li postoje takvi moćnici koji odlučuju koji sadržaji (teme) će doći do dnevnog reda javnosti, da li utvrđuju pravila za izbor takvih podobnih tema i postoji li situacija da neke grupe u društvu ne iskazuju svoje interese zbog straha od mogućih reakcija moćnika. Argumentacija neodlučivanja veoma je blizu problemima manipulacije javnim mnijenjem i stvaranja lažne svijesti u nekim dijelovima javnosti.

Bachrachova i Baratzova kritika izbora problema istraživanja ne odnosi se samo na izbor između manifestiranih odluka, već upravo na neodluke, dakle na sprečavanje da potencijalne teme postanu odluke. A takve potencijalne, ali blokirane odluke upravo i jesu najvažnije, one zbog svojeg izazova statusu quo i jesu opasnost, te su stoga zadržane izvan kruga javnosti i formalnih institucija političkog sistema.

Odlučujuća se moć ne manifestira u vidljivoj areni političke borbe; ona, prema Bachrachu i Baratzu, djeluje još u fazi inicijative. Ograničiti inicijativnost pojedinih interesnih grupa, propuštajući samo sigurne i nekontrolirane sadržaje, pravo je lice moći — ono sakriveno.

Pitanja koja postavljaju sociolozi »tko vlada?« ili politički znanstvenici »da li uopće netko vlada?«, Bachrach i Baratz zamjenjuju nizom prethodnih istraživanja »mobilization of bias«. Strategija istraživanja moći u zajednici treba da započne analizom dominantnih vrijednosti, mitova i etabliranih političkih procedura. Nadalje, valja pažljivo ispitati postoje li neke grupe ili osobe koje profitiraju od postojećeg biasa i tko su ti koji su od njega deprivirani. Istraživač će usporediti dinamiku neodlučivanja, a to znači način kako branioci statusa quo utječu na vrijednosti u zajednici i političke institucije, ograničavajući ih na sigurne sadržaje.²⁰

Bachrach i Baratz u svojoj kritici zaključuju kako su i pluralisti sami podlegli predeterminiranju svojih nalaza (zašto su s pravom kritizirali elitiste), imajući takav koncept moći kojim nisu ni mogli otkriti drugo do disperziranu moć. Dok elitisti nisu mogli dokazati postojanje elite moći, pluralisti nisu mogli dokazati njezino nepostojanje.

Koncept neodlučivanja (potisnutih odluka) ima i neke zajedničke elemente s pluralističkim pristupom. I jedan i drugi usmjereni su prema stvarnom konfliktu. Bachrach i Baratz, također, smatraju da se moć manifestira u situaciji konflikta i kada je riječ o neodlučivanju. Ako ne postoji konflikt, tada je riječ o konsensusu i ne postoji manifestacija moći.

Konflikt postoji oko interesa uključenih u odlučivanje ili neodlučivanje. Bachrach i Baratz imaju, također, subjektivni koncept interesa, ali nešto širi od pluralista. Za pluraliste, interes se iskazuje u odlučivanju i on je legitiman i vidljiv. Za Bachacha i Baratzu, interes postoji i tada kada on nije iskazan u odlučivanju, već je prikriven i izvan je političkog sistema.

(a-1) Tipologija moći

Kao što smo već spomenuli ni »elitski« niti »pluralistički« autori ne razlikuju pomove moći, utjecaja i kontrole, već ih upotrebljavaju u istom smislu, kao sinonime.

Bachrach i Baratz razvili su interesantnu tipologiju koja sadrži četiri elementa: moć, sila, utjecaj i autoritet.

1. Moć oni promatraju kao relacijski pojam koji mora sadržavati nekoliko karakteristika:²¹

a) Da bi postojao odnos moći mora postojati konflikt interesa ili vrijednosti između dvije ili više osoba ili grupa.

b) Odnos moći postoji samo onda ako se B stvarno povinuje zahtjevima A.

c) Odnos moći postoji onda ako jedna od strana može zaprijetiti upotrebom sankcija. Sankcije, ili u obliku nagrada ili kazni, nužan su uvjet postojanja moći, ali ne i dovoljan. Prijetnja sankcijama razlikuje moć od utjecaja i po tome su one nužan uvjet. Sankcije nisu dovoljan uvjet za postojanje moći, jer za postojanje odnosa moći (dakle sa sankcijama) moraju postojati neki prethodni uvjeti.

U situaciji moći, onaj nad kojim se moć provodi mora biti svjestan onog što se od njega očekuje — povinovanje zahtjevu. Mora postojati jasna komunikacija između posjednika moći i objekta moći. Sankcije se moraju smatrati stvarnom opasnošću od onoga nad kojim će se provesti.

Vrijednosti koje su u opasnosti moraju biti za objekt moći od stvarne važnosti. Ako se sankcije odnose na nešto što se može žrtvovati, a da bi se suprotstavilo moći, one nisu efikasne. Na kraju, ugroženi subjekt mora biti svjestan da će se sankcije provesti bez okolišanja.

2. Bachrach i Baratz odbacuju često gledište da je sila moć u akciji. Prema njihovoj tipologiji, sila je takva situacija u kojoj ne postoji podvrgavanje zahtjevima A. Dok u situaciji moći B može birati oblik svojeg podvrgavanja, može komunicirati s A, u situaciji sile on nema izbora pošto se nad njim provodi želja A jednostrano. Sila u sebi ne nosi relacijski odnos između A i B. Manipulacija je veoma slična sili, jer ni u njoj ne postoji značajni odnos između subjekata, ne postoji komunikacija.

3. Utjecaj je takav odnos u kojem prvi provodi svoje ciljeve nad drugim, a da pritom ne prijeti niti ne upotrebljava sankcije. Slično moći, ovaj odnos utjecaja je racionalan i relacijski. Utjecaj, za razliku od moći, ne zahtijeva potencijalne sankcije. U konkretnim situacijama veoma je teško razlikovati ova dva odnosa, jer se međusobno potiču i uvjetuju, i teško je ustanoviti stupanj slobodnog podvrgavanja B, odrediti postoje li stvarne sankcije.

4. Bachrach i Baratz odbacuju tradicionalno shvaćanje autoriteta kao formalne moći, kao institucionalizirane moći. Po njima, autoritet pripada kategoriji odnosa u kojem vladaju argumentacija i svijest o interesu. Dakle, situacija autoriteta u kojoj se B podvrgava A posljedica je shvaćanja B da su argumenti A racionalni i u njegovu korist. Odluke A po kojima se B mora ponašati on doživljava kao ispravne i korisne.

Pluralisti su na kritiku Bachracha i Baratza nastojali odgovoriti protupitanjem; ako neodluke postoje, kako tvrde neolitisti, kako ih empirijski dokazati? Prihvaćajući načelni značaj koncepta neodlučivanja, njegov intuitiv-

21 Usp. Bachrach i Baratz, »Decisions and Nondecisions: an Analytical Framework«, *American Political Science Review*, rujana 1963.

22 Isto, str. 634.

ni doprinos, odbijaju svaku istraživačku primjenjivost. Ako neodluke nisu opazljivi procesi, tada se ne mogu ni ispitivati.²³ Ovakvu vrstu kritike moguće je otkloniti, jer u svojoj empirističkoj maniri tvrdi da ono što se ne može izmjeriti ni ne postoji. Politički život pruža veoma mnogo, ako ne dokaza, a ono indicija da postoje procesi blokiranja iskazivanja interesa određenih grupa, da djeluju mehanizmi anticipirane reakcije i pasivnosti kao njezine posljedice. Osim toga, u novije vrijeme postoje i ozbiljna empirijska istraživanja koja ukazuju na mogućnost relativno uspješnog dokazivanja funkcioniranja principa neodlučivanja.²⁴

Druga vrsta kritike Bachracha i Baratza dolazi do autora koji radikaliziraju njihove osnovne ideje, ukazujući na potrebu dosljednog daljnjeg izvođenja prvotnih ideja (S. Lukes, I. Balbus), što su Bachrach i Baratz izbjegli pod pritiskom pluralističkih kritičara.

(a-2) *Kritika dvodimenzionalnog shvaćanja moći*

Priznavajući Bachrachu i Baratzu značajno proširenje analize moći uvođenjem teme neodlučivanja, odnosno pitanje kontrole nad dnevnim redom političkih procesa, S. Lukes navodi tri pitanja na koja nisu pružili zadovoljavajuće odgovore.²⁵

1. Bachrach i Baratz još uvijek su, prema Lukesu, vezani uz bihevioralizam, uz proučavanje otvorenog, stvarnog ponašanja, za koje je paradigmatično konkretno odlučivanje. To je posljedica preuzimanja istog (ili barem sličnog) pojma moći koji je usmjeren na osobu i njegovo ponašanje. Oni baš kao i pluralisti polaze od Weberove definicije moći u kojoj je naglasak na volji pojedinca i konfliktu.

U istraživanju kontrole nad stvaranjem dnevnog reda političkog odlučivanja odlučujući je utjecaj grupnih snaga i društvenih okolnosti. Lukes ovdje navodi dvije varijante: prvo, funkcije i utjecaji kolektivne akcije grupa, klasa, institucija, partija itd, i drugo, efekti sistemske prirode, gdje je »mobilizacija biasa« posljedica organizacijskih oblika.

Lukes s pravom ukazuje na ovaj problem. Bachrach i Baratz imaju neprecizno određenje uzroka djelovanja procesa neodlučivanja. Da li je blokiranje nekih potencijalnih problema posljedica djelovanja moćnijih grupa ili pojedinaca, ili je ono posljedica institucijske činjenice? Unutar prvog, također, postoji dvojba, da li je riječ o namjernim i svjesnim odlukama moćnika ili je potiskivanje suprotnih interesa nenamjerno, posljedično djelovanje.

2. Druga Lukesova primjedba odnosi se na povezivanje moći s aktualnim vidljivim konfliktom. Kao i prije, i ovo je posljedica veberijanske definicije moći.

Bachrach i Baratz u vlastitoj tipologiji moći ukazuju na mogućnost kontrole (moći u širem smislu) bez postojanja konflikta u dvije situacije: kada je riječ o manipulaciji i u odnosima koje oni određuju kao autoritet.

23 Usp. Richard Merelman, »On the Neo-elitist Critique of Community Power«, *American Political Science Review*, 2, lipanj 1968.

24 Matthew Crenson, *The Un-politics of Air Pollution: A Study of Non-decisions Making in the Cities*, Baltimore, John Hopkins Press 1971.

25 S. Lukes, *nav. dj.*, str. 21-25.

Prijevod se može naći u *Marksizam u svetu*, br. 8, 1980.

Moć se manifestira i u situacijama kada ne postoji sukob. Moć A postoji kada on svojim sredstvima prisiljava B na neku akciju, kada se može govoriti o sukobu, ali ona isto tako postoji i kada A utječe, oblikuje i kontrolira same želje B. Najviši je oblik moći upravo uspostaviti podvrgavanje kontrolom nećijih želja i motiva. Najefikasnija upotreba moći postaje lom nećijih želja i motiva. Najefikasnija upotreba moći postoji onda kada njezin posjednik može osigurati stanje poslušnosti bez konfliktne situacije.

»Ključna je točka da je najefikasnija i najpodmuklija upotreba moći sprečavanje stvaranja takvih konflikata.«²⁶

3. Treća točka Lukesove kritike odnosi se na tvrdnju »da moć neodlučiva-nja postoji samo tamo gdje postoji nezadovoljstvo onoga kojemu je oduzeta mogućnost ulaska u politički proces u obliku političke teme.«²⁷

Ovdje se prvo postavlja pitanje određivanja nezadovoljstva: da li je to svjestan politički zahtjev, nedefinirana žalba ili možda nesvjesni osjećaj teškoća. Bachrach i Baratz tako određenim uvjetom za postojanje moći neodlučivanja navode na zaključak, koji je neprihvatljiv, da nepostojanje svjesnog nezadovoljstva u stvari znači puni konsensus. Time se zanemaruju mogućnosti postojanja laži ili manipulirane svijesti o vlastitim interesima. Nesvjesnost postojanja vlastitog interesa ne znači i njegovo objektivno nepostojanje.

Akceptirajući inicijalni doprinos Bachracha i Baratza u njegovom suprotstavljaju dominirajućim pluralističkim određenjima polja analize političke moći, Isaac Balbus im zamjera zaustavljanje na »pola puta.«²⁸

Oni su argumentirano pokazali da se koncentracija na otvorene i vidljive sukobe, kao centralne točke utvrđivanja moći, može braniti samo ako se pretpostavi (kao što to čine pluralisti) da je pretvaranje individualnih želja u političke teme neproblematično. Bachrach i Baratz s pravom smatraju da ta pretpostavka nije točna i da manifestacija moći postoji upravo u procesu konverzije posebnog interesa (želje) u zahtjev na razini političkog sistema. Zahtjevi se određuju kao potencijalni output političkog sistema (prema Eastonovoj definiciji zahtjeva — demands).²⁹ Oni ukazuju na potrebu proširenja »arene moći« na procese pretvaranja želja u zahtjeve, a zahtjeva u političke teme, odnosno odluke.

Ono što Bachrach i Baratz ne uspijevaju jest dokazivanje teorijske, a ne samo empirijske neadekvatnosti pluralističkog pristupa problemu moći u zajednicama.³⁰ Oni svoju političku analizu koncentriraju na proces pretvaranja želja, promatranih kao zadanih, u zahtjeve i političke teme (issues). Tako oni isključuju iz svojih promatranja nastanak samih želja — uvjete i oklonosti njihovog formiranja. Na taj način, kako kaže Balbus, zatvara se uvid u porijeklo želja. Kao što se može proširiti pluralistički pristup koji želje i preferencije uzima kao zadane,

26 Isto, str. 23.

27 Isto, str. 24.

28 Isaac D. Balbus, »The Concept of Interest in Pluralist and Marxian Analysis« *Politics and Society*, 2, veljača 1971.

29 »Zahtjevi se odnose na one želje koje bi članovi željeli vidjeti provedene kroz output političkog sistema«.

David Easton, *A System Analysis of Political Life*, John Wiley, 1965, str. 71.

30 I. Balbus, *nav. dj.*, str. 162.

»na isti način potrebno je proširiti Bachrachov i Baratzov koncept neodlučivanja uključujući procese kojima se želje strukturalno uvjetuju, inače nas Bachrach i Baratz nisu teorijski odveli dalje od pluralista«. ³¹

Bachrach i Baratz su se, u uvjetima američke bihevioralističke tradicije, pokušavali suprotstaviti naizgled čvrstim teorijskim, metodološkim i političkim pozicijama pluralista. Njihova analiza mehanizama potiskivanja političkih tema, preferencija onih koji su podvrgnuti moći, svojevrsan je oblik onog što se u evropskoj tradiciji političke misli naziva »teorijom političke vlasti klasa«. ³²

Premda su se pokušavali osloboditi razine vidljivog ponašanja, oni nisu preuzeli klasične teorije klasne borbe, te su na taj način ostali u sferi bihevioralističko-empirijskog postupka.

U takvoj poziciji oni su prisiljeni, da bi zadovoljili empirijsku dimenziju i istovremeno ostali u sferi onog što nazivaju drugim licem moći (dakle manje dostupnom klasičnim empirijskim instrumentarijem), pledirati za ublažavanje empirijske rigoroznosti. Odustajući od rigidne empirijske procedure u ime otkrivanja važnih političkih procesa oni se izlažu velikodušnosti svojih pluralističkih protivnika. ³³

»Kao što su mnogi već rekli, bolje je i slabije mjerenje izuzetno važnog fenomena nego izvanredno mjerenje trivijalnosti«. ³⁴

Možemo se suglasiti s time da empirijska dimenzija nije od presudnog značaja za vrednovanje cjelokupnog kompleksa »nondecisions« pristupa. Ono što je ključno jest određenje samog pojma neodlučivanja. Što Bachrach i Baratz pod time smatraju? Kao što smo rekli, njihova određenja variraju i nisu jednoznačna. Da li je riječ o svjesnim aktivnostima moćnih kojima se iskazani zahtjevi statusa quo potiskuju s političke pozornice, dakle da li je riječ o razini pojedinaca ili grupa, ili je riječ o nečem što nisu odluke (svjesne ili nesvjesne), o nečem prethodno utvrđenom i objektivno postojećem? Bachrach i Baratz ne daju jasan odgovor. Oni ne odgovaraju da li su efekti koji proizlaze iz neodlučivanja namjerni ili su rezultati nekih drugih procesa i okolnosti. Claus Offe ukazuje na ključno pitanje ove problematike:

»Ono što ostaje nejasno jest to koje to osobitosti institucija — na primjer: parlamentarnog sistema vlasti, ili raspolaganje sredstvima za proizvodnju na temelju odnosa vlasništva — zaista omogućuju određenim akterima da prejudiciraju interesne konflikte i da politički proces podvrgnu restriktivnim uvjetima«. ³⁵

Razlog je u tome što oni zadržavaju individualističku (uglavnom Weberovu) sliku moći i tako ne mogu u punoj mjeri uvažiti strukturalni argument, te im ostaju nejasni uvjeti koji omogućavaju akterima da pomoću neodlučivanja proizvode filtriranje političkih problema. Oni ne prihvaćaju položaj političkih aktera interpretiran iz načina proizvodnje i vlasništva nad sredstvima za

31 *Isto*, str. 165.

32 Claus Offe, Predgovor u knjizi Bachracha i Baratza *Macht und Armut*, Suhrkamp, Frankfurt a. Main, 1977, str. 9.

33 *Usp. isto.*, str. 17.

34 F. Frey, »Comment: On issues and nonissues in the Study of Power«, *American Political Review*, br. 4/71, str. 1094.

35 Claus Offe, *nav. dj.*, str. 18.

proizvodnju niti iz strukturalnog pristupa, već na tlu anglosaksonskog bihevioralizma određuju ih samo kao one pojedince koji formiraju norme i pravila igre za funkcioniranje političkog sistema.

Pozicije moći iz kojih proizlazi i proces neodlučivanja mogle bi se interpretirati (uspješnije) strukturalnim teorijskim pristupom, polazeći od temeljne institucije privatnog vlasništva nad sredstvima za proizvodnju. Oni koji tim vlasništvom ne raspolažu lišeni su mogućnosti da odlučuju o primjeni vlastite radne snage i procesima političke artikulacije svojih interesa.³⁶

Teorijsko-empirijski napor izgradnje obuhvatnije teorije socijalne strukture kojom bi se dala prava argumentacija Bachrachova i Baratzova »nondecisionsa«, oni, kao ni njihovi sljedbenici, nisu pokušali izgraditi.

Ivan Grdešić

EMPIRICAL APOROACHES TO THE INVESTIGATION
OF POWER IN LOCAL COMMUNITIES

(The decision-making method)

Summary

The interest in the study of power in local communities is due to the crucial significance of power for political science. The basic questions to be investigated can be classified according to Spinrad as issues of: (1) methodology; (2) motivation; (3) mode of decision-making; (4) position of social groups and individuals; (5) the link between the ratio power and the character of social milieu. Despite differences in approach and findings, all enquiries may be described as searching for an answer to the crucial question: who wields influence on the major political and social processes in a community? Three methods have become synonymous with research of power in local communities: the positional, the reputational and the decision-making methods. The author attempts an exhaustive interpretation of the postulates, scope and consequences of the decision-making method.