

KLASIČNE TEORIJE POLITIČKOG ODLUČIVANJA & DONOŠENJE ODLUKA TIJEKOM RATA

CLASSICAL THEORIES OF POLITICAL DECISION MAKING & MAKING DECISIONS IN TIMES OF WAR

Željko Poljak

Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu
Politologija, 3. godina preddiplomskog studija
zeljko.poljak.94@gmail.com
UDK: 355.01:(32+159.947)

Sažetak

Autor u radu preispituje temeljne koncepte klasičnih teorija političkog odlučivanja i njihove usporedbe s donošenjem odluka tijekom rata. Obraduju se dvije pionirske teorije političkog odlučivanja: ograničena racionalnost i inkrementalizam. Sukladno tome, autor prvo izlaže teorijski okvir u kojem opisuje prethodno navedene teorije te iznosi njihove temeljne koncepte. Potom se autor bavi vanjskom i obrambenom politikom te odlučivanjem u ratu, s fokusom na temeljne postulate rata Carla von Clausewitza. Nakon toga autor daje raspravu u kojoj preispituje sličnosti konceptata klasičnih teorija odlučivanja s temeljnim postulatima rata. U zaključku autor iznosi stajalište da se koncepti ograničene racionalnosti više podudaraju s postulatima rata nego inkrementalizam.

Ključne riječi

inkrementalizam, ograničena racionalnost, političko odlučivanje, rat, vanjska i obrambena politika

Abstract

The author of the paper examines the fundamental concepts of classical theories of political decision-making and comparisons with decision-making during wartime. Two theories at the forefront are examined: bounded rationality and incrementalism. In accordance with that, a theoretical construct is first conveyed and used to describe the aforementioned theories, as well as their fundamental concepts. Then, the author moves onto foreign and defense policy, as well as decision-making during wartime, focusing on Carl von Clausewitz's key postulates of war. This is followed by a discussion about the similarities between the classical concepts of decision-making and the basic postulates of war. To conclude, the author expresses the standpoint that the concepts of bounded rationality are more in keeping with the postulates of war than is the case with incrementalism.

Keywords

Incrementalism, bounded rationality, political decision-making, war, foreign policy, defense policy

Uvod: političko odlučivanje

Javne politike i međunarodni odnosi predstavljaju jedne od temeljnih grana politologije u društvenim znanostima. Iako obje grane imaju dodirnih točaka, one se u akademskoj zajednici rijetko isprepliću. Tako npr. vanjska i obrambena politika predstavljaju element koji se jednako može pripisati javnim politikama i međunarodnim odnosima. Naime, vanjsku i obrambenu politiku možemo gledati kao temeljne javne politike jedne države, ali i kao moment kreiranja odnosa između subjekata međunarodne zajednice. Ovaj rad stavit će naglasak na političko odlučivanje i donošenje odluka tijekom stanja rata koje se odvija upravo u okvirima vanjske i obrambene politike.

Donošenje političkih odluka, odnosno političko odlučivanje, predstavlja jedan od ključnih momenata prilikom stvaranja javnih politika te je ujedno i glavno sredstvo iskazivanja 'vlasti i vladavine, moći i utjecaja' (Grdešić, 1995:26). Ukoliko pođemo od gledišta da su javne politike 'ono što vlada odluči ili ne odluči činiti' (Dye, 1987:2), faza odlučivanja je središnji element u kojem akteri koji donose odluku odabiru najbolju alternativu koju pritom i legitimiraju. To je moment u kojem se odabire 'specifičan tijek akcije' (Howlett i Giest, 2013:17) čiji je cilj rješavanje kolektivnog društvenog problema na nekom teritoriju.

Dakle, za političko odlučivanje možemo reći da je jedna od temeljnih pet faza procesa stvaranja javnih politika, a to su: (1) postavljanje dnevnog reda, (2) formulacija rješenja, (3) političko odlučivanje, (4) implementacija i (5) evaluacija (Howlett i Giest, 2013; Petak i Petek 2014:133–136). Koliko je faza odlučivanja značajna za proučavanje govori i činjenica da se oko nje razvijaju mnoge teorije i modeli koji pokušavaju odgovoriti na pitanje na koji način bi trebali i/ili kako doista akteri donose odluke.

Ovaj rad razmatrat će dvije klasične teorije političkog odlučivanja koje možemo svrstati između deskriptivnih i preskriptivnih elemenata¹. Objе teorije se javljaju u sličnom vremenskom periodu te se njihova polazišta temelje na kritici sveobuhvatne racionalne teorije odlučivanja, koja je u potpunosti preskriptivna, a za neke čak i ideal-tipska. Prva je teorija ograničene racionalnosti utemeljitelja Herberta Simona, dok je druga teorija inkrementalizma utemeljitelja Charliesa Lindbloma. Razlog odabira ovih teorija jest u tome što je domaća literatura na hrvatskom jeziku o njima relativno siromašna te se radi o konceptima koji su rijetko bili preispitivani u okvirima

.....
¹ Pojmovi deskriptivne i preskriptivne teorije su korišteni od strane mnogih teoretičara kako bi 'utemeljili rješenja u političkom i organizacijskom realizmu' (Hill, 2010:6) prilikom analiza javnih politika i njihovog stvaranja te samim time i političkog odlučivanja. Deskriptivne ili empirijske su one teorije koje daju odgovor na pitanje o tome na koji se način donose odluke, dok su preskriptivne one normativne teorije koje daju odgovor na način na koji bi se odluke trebale donositi.

vanjske i obrambene politike. Povrh svega toga, radi se o klasičnim teorijama odlučivanja, te im svakako valja dati značaj i u današnjoj akademskoj zajednici jer mogu biti ključ za razumijevanje suvremenih i kompleksnih problema današnjice kao što je rat.

Sukladno svemu prethodno navedenom, istraživačko pitanje ovog rada glasi: U kojoj mjeri se podudaraju klasične teorije političkog odlučivanja s donošenjem odluka tijekom stanja rata? Cilj nam je nadomjestiti prazninu u stručnoj literaturi koja se bavi spajanjem politoloških grana javnih politika i međunarodnih odnosa te na taj način približiti proučavanje političkog odlučivanja drugim granama društvenih znanosti. Kako bi to uspjeli, za početak ćemo vidjeti koje su podudarnosti karakteristika klasičnih teorija političkog odlučivanja s temeljnim postulatima rata koje iznosi najslavniji teoretičar rata Carl von Clausewitz. Ovaj rad preispituje usporedbu na razini teorije, a ne empirije. Dakle, rad može poslužiti kao teorijsko polazište za daljnje razmatranje npr. potencijalne primjenjivosti koncepata na odlučivanje u ratu.

Za početak ćemo detaljno obraditi teorijski dio u kojem ćemo predstaviti teorije ograničene racionalnosti i inkrementalizma. Potom ide dio posvećen vanjskoj i obrambenoj politici, odnosno naglasku na stanje ratovanja te na temeljnim postulatima Clausewitza. Nakon toga slijedi rasprava u kojoj se uspoređuju temeljni postulati u okvirima klasičnih teorija odlučivanja te se daje osvrt na značaj koji sama rasprava ima za današnjicu.

Teorija ograničene racionalnosti

Ograničena racionalnost nastaje kao kritika prvotne teorije racionalnog odlučivanja, isto kao i inkrementalizam kojim ćemo se pozabaviti kasnije. Klasična racionalna teorija odlučivanja pretpostavlja da akteri svoje odluke donose u potpunosti racionalno, odnosno da su (1) konzistentni prilikom donošenja odluka na sve slučajeve te da su (2) tranzitivni u vidu postavljanja hijerarhije preferencija (Grdešić, 1995:27-28). Dakle, kada su akteri suočeni s nekim kolektivnim problemom, oni koriste sveobuhvatnu analizu koja je 'logična, valjana, pouzdana i empirijski testirana, te je utemeljena na činjenicama' (Andrews, 2007:163). Takva analiza je potrebna radi postizanja potpune racionalnosti u donošenju javne politike i pri rješavanju kolektivnog problema.

Nakon određenog perioda javljaju se razne kritike ovakvog stajališta, među kojima je prvenstveno teorija ograničene racionalnosti. Predstavnik ove teorije je nobelovac Herbert Simon koji je smatrao da racionalna teorija odlučivanja zaslužuje 'drastičnu reviziju' (Simon, 1955:99) te se u svojim djelima i radovima posvetio razvijanju koncepta ograničene racionalnosti. Kako sam Grdešić ističe,

Simon pomoću teorije ograničene racionalnosti pokušava prijeći preko 'rascjepa između idealnog modela racionalnog odlučivanja i stvarnih procesa odlučivanja' (Grdešić, 1995:30), te samim time odmaknuti racionalni izbor od njezine potpune preskriptivnosti.

Temeljna premisa teorije ograničene racionalnosti jest da se radi o teoriji u kojoj se donese odluke koje 'optimaliziraju korist u danom kontekstu' (Petek i Petković, 2014:118), što bi drugim riječima značilo da se ne pokušava postići maksimum unutar idealnog, već *zadovoljavajuće* unutar dostupnoga. Simon nije smatrao da je pojedinac nužno iracionalan, već da jednostavno koristi zadovoljavajuće u vidu da ne razmatra 'sve opcije i ne izračunava one koje će dati najveću korist i najmanji gubitak' (Polič, 2009:80), već naprosto odabire zadovoljavajuću odluku.

Dakle, akteri nailaze na elemente ograničenja jer će, npr. u praksi, teško moći napraviti jasnu razliku između činjenica dobivenih analizom i vrijednosti koje zastupa, bez obzira na to što se radi o 'različitim intelektualnim kategorijama' (Andrews, 2007:163). Ovakvim razmišljanjem, koje uvodi element ograničenosti, prvotna teorija potpunog racionalnog odlučivanja odmaknuta je prema deskriptivnoj sferi racionalnosti koja je i dominirala u znanosti od 1965. do 1985. (Polič, 2009:79).

Iako su se koncepti racionalnog odlučivanja primjenjivali ponajviše u sferi ekonomije i preispitivanja donošenja odluka u raznovrsnim organizacijama, politolozi su pokazali veliki interes za sam racionalni izbor koji je rezultirao specifičnim pristupom političke znanosti². Međutim, unutar političke znanosti, konkretnije javnih politika, ograničena racionalnost dobiva na značenju kao jedna od prvih teorija koja je prilikom stvaranja javne politike prikazivala fazu odlučivanja onakvom kakva ona zaista jest (v. Jones et al., 2006).

Tako suvremeni teoretičari javnih politika ističu da danas ograničena racionalnost počiva na četiri određena ključna načela koja ćemo preispitivati u ovom radu, a to su: (1) princip namjeravane racionalnosti, (2) princip adaptacije, (3) princip nesigurnosti te (4) princip kompromisa (trade-offs). Ova četiri načela dominantno se koriste od strane istraživača ograničene racionalnosti kako bi uspjeli preispitati utjecaj ograničene racionalnosti na stvarnim primjerima (Jones et al., 2006:54). Mi ćemo ta ista načela primijeniti na stanje rata.

Princip namjeravane racionalnosti govori o tome kako ljudi namjeravaju postići svoje ciljeve i biti racionalni, ali njihovo okruženje često dovodi to toga da njihovi ciljevi nisu ispunjeni (Jones i

² Za detaljan pregled teorije racionalnog izbora kao temeljnog pristupa političke znanosti vidi: Marsh i Stoker, 2005.

Thomas III, 2013:274). Naime, postoje jasna ograničenja u postizanju racionalnog odlučivanja, koliko god ga pojedinac pokušavao postići. Ti takozvani 'neracionalni' elementi mogu varirati od samih kognitivnih ograničenja pa sve do prirode u kojoj se donosi odluka. Kako sam Simon kaže 'racionalnost ne određuje ponašanje... Umjesto toga, ponašanje je određeno iracionalnim i neracionalni elementima koji ograničavaju područje racionalnosti' (Simon, 1945, u: Jones i Thomas III, 2013:275). Dakle, usprkos svim ograničenjima, ljudi teže biti racionalni pri odlučivanju koliko god je to moguće.

Princip adaptacije fokus stavlja na okruženje te podrazumijeva da se pojedinac oblikuje, odnosno adaptira tijekom jednog perioda kroz izazove iz okruženja u kojima on djeluje. Sam princip podrazumijeva da je priroda ponašanja pojedinca smještena unutar 'okoline zadatka' (eng. task environment), pri čemu se pojedinac prilagođava (Jones i Thomas III, 2013:275) te u konačnici donosi odluku. Što je više pojedinac uključen u saznavanje i informiranje o nekom problemu, na njega će teže utjecati vanjski faktori prilikom odlučivanja (Jones et al., 2006:55), odnosno bit će racionalniji. Na taj način prva dva principa doprinose racionalnosti.

Princip nesigurnosti stavlja pojedinca u situaciju u kojoj on upravlja u 'okruženju koje je skoro uvijek u konstantnom riziku i nesigurnosti' (Jones et al., 2006:55). Pojedinac prilikom donošenja odluke ne može znati kakvim će ona ishodom rezultirati. Međutim, nesigurnost leži i unutar samih pojedinaca i njihovih preferencija (Jones et al., 2006:55). Dakle, pojedinac odlukom treba riješiti neke probleme, no ni on sam nije potpuno siguran da će taj problem biti riješen, što može uvelike ograničiti njegovu racionalnost. Ovaj princip je dosta blizak inkrementalizmu i načinu donošenja inkrementalnih odluka.

Princip kompromisa predstavlja takozvani trade-off moment kada se donose ograničeno-racionalne odluke. Radi se o poprilično složenom i teško ostvarivom načelu u kojem akteri moraju zamijeniti jedan cilj drugim ciljem prilikom donošenja odluke (Slovak 1990; Tetlock 2000. prema Jones et al., 2006:55). Ta teškoća navodi ih na biranje dovoljno dobrih, zadovoljavajućih odluka koje neće nužno u potpunosti ispuniti svačiji cilj (Jones et al., 2006:55 i Jones i Thomas III, 2013:276).

Teorija inkrementalizma

Baš poput ograničene racionalnosti, i inkrementalizam se rađa kao kritika na elemente koje je propagirala teorija sveobuhvatnog racionalnog odlučivanja prilikom donošenja političkih odluka. Predstavnik i začetnik ove teorije jest američki ekonomist i politolog Charles Lindblom koji je u svojim radovima zastupao

mišljenje da je sveobuhvatno racionalno odlučivanje 'praktično neprimjenjivo' (Grdešić, 1995:34).

Inkrementalizam bi u svojoj suštini predstavljao jednu od teorija političkog odlučivanja u 'kojoj akteri rade male pomake u politici na osnovi parcijalne analize postojeće *policy*-situacije' (Petković, 2007:356). Također, unutar sebe sadrži ostale Lindblomove koncepte poput međusobne prilagodbe pristaša i 'plivanja u mutnome'. Lindblom u svojoj teoriji polazi od deskriptivnih elemenata kako bi prikazao na koji način se zaista donose odluke, a teorija također sadrži i neke preskriptivne elemente koje za potrebe ovog rada nećemo preispitivati (v. Petković, 2007).

Kao što smo u uvodu već napomenuli, inkrementalizam možemo nazivati klasičnom teorijom političkog odlučivanja. Razlog za takvo tumačenje leži u tome što je, baš kao i ograničena racionalnost, inkrementalizam danas u potpunosti integriran u druge suvremenije teorije poput isprekidane ravnoteže (v. Howlett i Migone, 2011). Doduše, čak i u okvirima tih drugih teorija, temeljna oznaka inkrementalizma kao teorije odlučivanja u kojoj se rade parcijalne analize i donose male odluke, značajna je ostala do danas. Povrh svega toga, iako teorija inkrementalizma sama po sebi ne predstavlja utopijsku teoriju odlučivanja, ona je u literaturi shvaćena kao melioracijska, te je prema nekim autorima najbolja teorija za objašnjavanje samog procesa stvaranja javnih politika i samim time političkog odlučivanja (Hayes, 2013:297).

Valja krenuti redom i svrstati inkrementalizam u neki temeljni okvir. Sam Lindblom koristi usporedbu između dva modela odlučivanja—jednog racionalnog (sveobuhvatna-racionalnost), drugog inkrementalnog (sukcesivne ograničene usporedbe). Prvi se javlja u klasičnim tekstovima koji se bave upravom te se većim dijelom oslanja na racionalnu teoriju odlučivanja, dok je drugi model onaj koji se koristi prilikom stvarnog donošenja odluka u institucijama vlasti (Stillman II, 2010:213). Slikovito, Lindblom za prvi model kaže da je korijen, a za drugi da je grana iz razloga što se prvi 'oslanja na teoriju', a drugi 'gradi na iskustvu, praveći uvijek male korake na osnovi onoga što je već postignuto u konkretnoj situaciji' (Petković, 2007:359).

Prema Lindblomu, odluke su iznimno rijetko velike i s visokim stupnjem informiranosti, već su one najčešće male i sadrže nisku informiranost, a upravo taj element odlučivanja predstavlja inkrementalnu teoriju. Akteri u okviru inkrementalizma donose male promjene jer 'plivaju u mutnome' te nisu sigurni u ishod politike, a male odluke su pogodne jer ih je moguće lako povući ukoliko se pokaže da nisu 'urodile plodom'. Osim što akteri 'plivaju u mutnome', oni prije odabiru inkrementalne odluke iz razloga što se najčešće nalaze pred 'kompleksnim problemima, čija su rješenja skupa a rezultati neizvjesni' (Boushey, 2013:140). Veliki broj inkrementalnih odluka

rezultira održavanjem javnih politika u određenoj stabilnosti, te na taj način akteri ne mijenjaju politiku revolucionarno ili radikalno (Baumgartner i Jones, 1993).

Lindblom je u svojim radovima preispitivao inkrementalne odluke, ali i koncepte koji se nalaze u pozadini samih inkrementalnih odluka, a tu se poglavito misli na koncept međusobne prilagodbe pristaša koji će nam biti značajan za ovu analizu. Temeljna premisa međusobne prilagodbe pristaša prilikom donošenja inkrementalnih političkih odluka jest da 'različiti politički akteri, nastojeći ostvariti svoje interese, poduzimaju pristrane analize i uključuju se u proces odlučivanja' (Petković, 2007:363).

Srž ovog koncepta se dakle ostvaruje interakcijom u kojoj sudjeluju razne javne agencije i interesne skupine, te se ne pretpostavlja nužna koordinacija te interakcije (Bogason, 2006:100-101). Iako koncept povlači određene veze za konceptom *policy-mreža* koje nastaju između aktera u procesu stvaranja javnih politika, Lindblomove teze ipak su iznimno ključne za fazu odlučivanja u tom procesu. Ovdje je riječ o kolektivnoj odluci koja nije rezultat suradnje aktera. Baš suprotno, akteri slijede svoje interese i ideale koji rezultira sukobljenim odnosom, ali ih međusobna prilagodba dovodi do kolektivne odluke (Zittoun, 2014:135).

Kako sam Lindblom kaže, svaki interes može imati psa čuvara koji će braniti taj interes. Ukoliko imamo više pasa koji čuvaju različite interese možemo postići vrijednosti većeg dijela društva, nego kada bi samo jedan interes imao svog psa čuvara (Lindblom, 1959:85). Čak i ako se odmaknemo od interakcije, međusobna prilagodba stvara veliki broj aktera i njihovih interesa koji će rezultirati kolektivnom odlukom koja je u puno većoj mjeri moguća u takvoj situaciji, nego kada je fokus odlučivanja stavljen samo na pojedinca.

Vanjska i obrambena politika

Najveći doprinos u proučavanju donošenja odluka tijekom kriznih situacija dao je američki politolog, profesor na prestižnom Harvardu, Graham T. Allison u svojem djelu *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971). Autor u djelu prezentira deskriptivnu teoriju političkog odlučivanja koja se temelji na tri modela koje autor interpretira na slučaju raketne krize na Kubi tijekom Hladnog rata. Navedena tri modela odlučivanja iznimno su značajna i za ovaj rad jer Allison analizira slučaj blizak ratu, te preispituje koncept racionalnosti u odlučivanju.

Shodno tome, prvi Allisonov model promatra državnu vlast kao racionalnog aktera koji 'odabire odluku koja će maksimizirati strateške ciljeve' (Allison, 1969:694). Sukladno tomu stajalištu, ovaj model

zapravo u obzir uzima racionalnost u odlučivanju, gdje država u obzir uzima svoje ciljeve i interese prilikom odlučivanja. Drugi model fokus stavlja na organizacijski proces odlučivanja te polazi od gledišta da je odlučivanje rezultat cijelog niza organizacija i procesa koji se odvijaju unutar njih. Naposljetku, treći model se temelji na rezultatu 'unutarnjih političkih borbi vladinih tijela i organizacija' (Grdešić, 1995:41). Radi se o birokratskoj politici u kojoj je rezultat odluke ujedno i 'rezultat pregovaračke igre' (Allison, 1969:707).

U ovom radu se bavimo donošenjem odluka u ratu. Rat se odvija u okvirima vanjske i obrambene politike koje promatramo kao javne politike koje provodi državna vlast, a usmjerene su na očuvanje vlastitog teritorija te na uspostavu odnosa s drugim teritorijima, neovisno o tome graniče li oni s državom ili ne. Ako sagledamo tipologiju javnih politika, obje politike možemo svrstati u klasične državne resore (Petek, 2012:39), odnosno, one predstavljaju jedan tip konstitutivnih politika koje se javljaju u samim počecima kreiranja države te daju državi 'osnovno konstitucionalno uređenje' (Petek, 2014:362). Drugim riječima, bez njih država ne bi mogla preživjeti u mrežama međunarodnih odnosa (Compston, 2004:3).

Rad prije svega preispituje ratove koji se odvijaju između dva sukobljena teritorija, u kojima formalni politički akteri svakog teritorija kreiraju i oblikuju tijekom rata, odnosno vanjsku i obrambenu politiku. Carl von Clausewitz smatra se pioninom teorijskog razmatranja rata među sukobljenim teritorijima, a također je bitno naglasiti da je i na sam rat gledao kao na instrument javnih politika (Clausewitz, 1989:605).

Carl von Clausewitz pruski je general i teoretičar rata koji je živio u razdoblju od 1780. do 1831. godine. Tijekom svog života, Clausewitz je 'u sebi združio rijetku nadarenost teoretičara sa širokim praktičnim iskustvima vojnika' (Bebler, 1985:156). Takva okolnost rezultirala je njegovim najslavnijim (nedovršenim) djelom *O ratu* (njem. *Von Kriege*) u kojem Clausewitz iznosi vlastite znanstvene zaključke o ratu, na temelju vlastitog obrazovanja i vojnog iskustva. Za Clausewitza, rat je sukob između dva teritorija (države) 'kojim se protivnika onesposobljava za otpor i time podvrgava našoj volji' (Klasan, 2009:16).

U politološkom okviru, najznačajniju ostavštinu Clausewitz je ostavio u svojih deset postulata, među kojima se prvi odnose 'na unutrašnju logiku sile što se izražava u ratu, a drugih pet na društvenu (političku) bit i funkciju rata' (Bebler, 1985:159). Ovdje nas interesira druga skupina koja se odnosi na političku prirodu rata, a upravo tih pet postulata pokušat ćemo usporediti s klasičnim političkim odlučivanjem. Tih pet postulata glase:

1. *Rat je politička akcija i djelotvorno političko oruđe, nastavljanje političkih odnosa drugim sredstvima.*

2. *Nikako ne smijemo smatrati rat nečim nezavisnim. Cijeli tijek rata protkan je politikom i politika mora stalno utjecati na njega.*

3. *Ratove moramo razlikovati po njihovom karakteru, koji proizlazi iz kretanja i okolnosti u kojima nastaju.*

4. *Državnik ili zapovjednik u ratu mora, prije svega, razumjeti o kakvoj se vrsti rata radi i ne smije to zamijeniti s onim što sam želi.*

5. *Rat združuje tri elementa: izvorno nasilje, igru sreće i ulogu političkog oruđa (po čemu pripada području pameti).*

(Bebler, 1985: 159–160)

Postulati okvirno daju preskriptivne i deskriptivne elemente prema kojima se odvija donošenje odluka tijekom rata. Oni su utemeljeni na empirijskim podacima koje je Clausewitz pribavio analiziranjem mnogobrojnih ratova, ali i na Clausewitzevim stavovima o tome kako se treba odlučivati tijekom rata. U suštini, ovi postulati pokazuju kako je rat 'jedno od stanja u odnosima među subjektima (državama), isto kao i njegova nesumnjiva suprotnost, mir' (Bebler, 1985:160). Rat dakle ne treba gledati kao nešto neovisno, već kao element na kojeg iznimno utječe vlast, odnosno politika koja ga koristi kao instrument u kreiranju odnosa između subjekata na međunarodnoj sceni.

Donošenje odluka u ratu

Naposljetku, preostaje nam usporediti klasične teorije političkog odlučivanja s donošenjem odluka u ratu te raspraviti njihov značaj za suvremeni svijet danas. Teorije ćemo usporediti s temeljnim postulatima Carla von Clausewitza u vidu političke prirode rata u kojoj se i odvija samo donošenje odluka, a nakon toga ćemo dati interpretaciju te usporedbe.

Prvi i drugi postulat.

Prva dva postulata ćemo raspraviti skupa. Razlog za to leži u činjenici da oba postulata govore o važnosti rata, ali i o važnosti politike koja je prisutna u donošenju odluka tijekom rata te koja u velikoj mjeri i utječe na sam rat. Kao što smo rekli, za Clausewit-

za rat predstavlja određeni instrument javnih politika (Clausewitz, 1989:605). Rat je dakle neka vrsta akcije i oruđa kojom se nastavlja vanjska i obrambena politika prema nekom drugom teritoriju. Neosporno je da je proces kreiranja javnih politika, pa tako i političko odlučivanje, u suštini politički proces (Zittoun, 2014) U skladu s kojim je legitimno govoriti da rat može biti važan politički element o kojem se odlučuje. Usputno, ta politika konstantno utječe na rat unutar kojeg je i protkana.

Obje teorije klasičnog političkog odlučivanja vide odlučivanje kao jednu vrstu političke akcije u kojoj su prisutni formalni akteri, koji mogu biti u sferi ograničene racionalnosti ili u sferi inkrementalizma. Oni donose odluke koje se potom implementiraju u društvo, a ovaj postulat vidi rat kao instrument o kojem se odlučuje, odnosno kao nastavak političkih odnosa drugim sredstvima. Dakle, 'javne politike oblikuju rat' a ukoliko one postanu 'ambicioznije i snažnije', i rat će istodobno postajati ambiciozniji i snažniji, što može dovesti do 'točke gdje rat postiže svoj apsolutni oblik' (Clausewitz, 1989:606 i 610).

U okviru prethodno navedenih teorija, prva dva postulata mogu biti istoznačna s obje klasične teorije odlučivanja. Ukoliko akteri donose inkrementalne odluke i time rade male pomake za sam tijek rata, to je potpuno legitimno kao i odluke koje su utemeljene na ograničenoj racionalnosti i koje pritom donose racionalne pomake tijekom rata. Sve ovisi o akterima i o tome do koje mjere će primjenjivati rat, odnosno hoće li ga učiniti apsolutnim ili tek parcijalnim. Dakle, rat se lako može naći u kriznim situacijama na dnevnom redu na kojem se mora donijeti odluka, a u ovom političkom okruženju ona ima puno pravo biti ograničeno racionalna ili inkrementalna.

Treći postulat.

Ratovi mogu biti raznovrsni. Oni se mogu odvijati u raznim kontekstima, od graničnih sporova pa sve do etničkih sukoba. Ovaj postulat nam govori da je važno razumjeti kontekst u kojem se rat odvija. U tom pogledu, možemo reći da ovom postulatu zapravo najbolje odgovara preskriptivno, sveobuhvatno racionalno odlučivanje, u kojem bi akter koji odlučuje imao priliku raspolagati sa svim informacijama o ratu te posjedovati 'istaknuti intelekt i snažan karakter' (Clausewitz, 1989:608) koji je prema Clausewitzu poželjan.

Međutim, ako pogledamo teorije kojima se bavimo u ovom radu možemo reći da se ovaj postulat djelomično poklapa s principom namjeravane racionalnosti u teoriji ograničene racionalnosti odlučivanja. Drugim riječima, možemo gotovo sa sigurnošću reći da se u nekoj mjeri mogu donositi ograničeno racionalne odluke koje imaju namjeru razumjeti kontekst u kojem se rat odvija. O tome nam govori element

namjeravane racionalnosti u kojem akter želi postići svoje ciljeve, iako je kognitivno i u okruženju ograničen, te mu je u interesu da shvati kretanje i okolnost rata.

S druge pak strane, inkrementalizam teško može pretpostaviti okolnosti u kojima se akter nalazi tijekom faze odlučivanja. Akteri plivaju u mutnome te donose odluke na temelju parcijalne analize i sukladno tome teško mogu razumjeti odluku u kontekstu rata i ono što se odlukom želi postići. Parcijalna analiza uvelike ograničava i kvalitetnu uporabu intelekta od strane aktera. Nadalje, nerealno je očekivati da bi bila ostvariva i međusobna prilagodba pristaša kojom bi se trebali integrirati svi interesi, što bi u nedostatnoj mjeri bilo moguće ukoliko su teritoriji u ratnom odnosu, a interesi jakog naboja.

Četvrti postulat.

Partikularnim interesima nema mjesta u odlučivanju tijekom rata. Akteri moraju objektivno sagledati okolnosti rata i donositi odluke na temelju razumijevanja vrsta rata o kojima smo više govorili gore. Sukladno tome, možemo tvrditi da je u ovom pogledu ograničeno racionalno odlučivanje moguće. Ukoliko akteri imaju namjeru donositi racionalne odluke (neovisno o tome što imaju ograničenja), možemo pretpostaviti da će se odmaknuti od partikularnih interesa. Upravo to je na tragu Allisonovog modela racionalnog aktera koji i sam govori da država kao akter djeluje racionalno u maksimiziranju koristi i ostvarivanju ciljeva prilikom odlučivanja u kriznim situacijama (Allison, 1969), koje su više nego bliske stanju rata. Naposljetku, ukoliko je akter već prije bio izložen odlučivanju tijekom rata, princip adaptacije nam govori da je akter već u toj okolini stekao uvjete da donosi ograničeno racionalne odluke.

Međutim, takvo nešto teško možemo tvrditi za inkrementalizam. Koncepti međusobne prilagodbe pristaša, a u još većoj mjeri 'plivanja u mutnome', teško daju prostora za pojedince da se odmaknu od neke vrste partikularnih interesa i fokusiraju se na prirodu rada. Ukoliko se radi parcijalna analiza postojeće situacije u kojoj se nalaze vanjska i obrambena politika, akteri neće u velikoj mjeri moći shvatiti niti vrstu rata niti biti u mogućnosti jasno odvojiti privatne želje prilikom donošenja odluka.

Peti postulat.

Ovdje nailazimo na tri elementa koja treba jasno razlučiti. Prvi je izvorno nasilje, koje nije eksplicitno prisutno kod obje teorije odlučivanja. Doduše, smatram da nasilje ne pretpostavlja ograničena racionalnost zbog principa kompromisa koji ipak u nekoj mjeri ne

vidi nasilje u prirodi političkih odluka ukoliko su pojedinci do određene mjere spremni mijenjati ciljeve s drugom stranom. Isto vrijedi i za inkrementalizam, s obzirom na to da nasilje teško može biti jamac očuvanja neke politike stabilnom, iako bi nasilje moglo biti nečiji interes u konceptu međusobne prilagodbe pristaša.

Drugi element igre na sreću, upravo suprotno, blizak je objema teorijama. Sam inkrementalizam u 'plivanju u mutnom' vidi neku vrstu igre na sreću, koju akteri probaju. Ukoliko je pozitivna i produktivna vrijedi, a ukoliko nije, povlači se. Isto vrijedi i za ograničenu racionalnost i princip nesigurnosti. Akteri nisu potpuno sigurni da će njihove odluke riješiti neki problem pa su u konstantnom riziku te igraju na sreću.

Treći element je poveznica s prvim principom i ratom kao instrumentom javnih politika. Već smo došli do zaključka da ovo vrijedi u jednakoj mjeri za ograničenu racionalnost kao i za inkrementalizam. Ukoliko bi promatrali samu politiku, a ne nužno javne politike, takva situacija odgovora Allisonovom trećem elementu birokratske politike u kojem se odvija politička borba (Allison, 1969) koja može voditi do rata kao rješenja problema. Dakle, obje teorije djelomično odgovaraj ovom principu – djelomično iz razloga što ne pretpostavljaju nikakav oblik izvornog nasilja.

Naposljetku, kada generalno govorimo o donošenju odluka u ratu, ova teorijska rasprava pokazuje da postulati nisu u potpunosti izjednačeni s konceptima ograničene racionalnosti i inkrementalizma. Međutim, možemo se složiti da je ograničena racionalnost potpuno izjednačena s čak tri postulata rata, dok je s preostala dva djelomično jednaka. Inkrementalizam je s druge strane izjednačen s dva postulata, dok s jednim djelomično izjednačen. Preostala dva postulata nemaju nikakve sličnosti s inkrementalnom teorijom odlučivanja (v. Tablica 1).

<i>Postulat</i>	<i>Ograničena racionalnost</i>	<i>Inkrementalizam</i>
1	Da	Da
2	Da	Da
3	Djelomično da	Ne
4	Da	Ne
5	Djelomično da	Djelomično da

Tablica 1: Usporedba klasičnih teorija političkog odlučivanja s temeljnim postulatima Carla von Clausewitz

Možemo zaključiti da je teorija ograničene racionalnosti u puno većoj mjeri bliska donošenju odluka tijekom rata, negoli teoriju inkrementalizma. Ovakav zaključak nas navodi na to da se politički akteri tijekom ratnog stanja nalaze u dinamičnoj situaciji prilikom koje se proces donošenja odluka odvija po principima racionalnosti koji su ograničeni. Odlučivanje se ne odvija potpuno u parcijalnim i manjim odlukama, kao što to pretpostavlja inkrementalizam, već se naglasak u puno većoj mjeri stavlja na zadovoljavajuće odluke, s obzirom na okolnosti rata.

Ova interpretacija može biti bitna jer ukazuje koliko su klasične teorije političkog odlučivanja važne za razumijevanje izazova s kojima se suočavamo u današnjem suvremenom svijetu. Naime, danas se odluke donose u kontekstu različitih vrsta ratova koji se događaju gotovo na svim kontinentima svijeta (warsintheworld.com, 2016). Takva situacija čini fenomen političkog odlučivanja puno složenijim i kompleksnijim, a kao početna pozicija njegovog izučavanja trebale bi biti upravo klasične teorije koje daju temeljne odgovore na mnoga pitanja.

Međutim, činjenica je da ti odgovori nisu potpuni. Političko se odlučivanje u ovoj raspravi promatra prvenstveno iz politološke i političke vizure, no trebalo bi imati na umu i druge okolnosti koje mogu utjecati na odlučivanje. Tako primjerice, u raspravi nedostaju momenti društva i kulture ili pak međunarodnog prava, unutar kojih također akteri djeluju kada donose političke odluke.

Zaključak

Cilj ovog rada bio je nadomjestiti prazninu u stručnoj literaturi koja se bavi spajanjem javnih politika i međunarodnih odnosa te na taj način približiti istraživanje političkog odlučivanja drugim disciplinama društvenih znanosti. Ovim radom, osim što smo obogatili domaću literaturu definiranjem koncepata klasičnih teorija političkog odlučivanja, dali smo i pregled o tome u kakvim se okolnostima odvija donošenjem odluka tijekom rata kao instrumenta vanjske i obrambene politike. Time smo u ovom radu, na teorijskoj razini, usporedili klasično odlučivanje s donošenjem odluka tijekom rata u vidu temeljnih postulata najslavnijeg teoretičara rata Carl von Clausewitz, kako bi odgovorili i na istraživačko pitanje te smanjili jaz stručne literature, a pritom približili koncept političkog odlučivanja drugim disciplinama.

Rasprava ukazuje na to da je teorija ograničene racionalnosti puno bliža donošenju odluka tijekom rata, nego što se to teorija inkrementalizma. Ovakav zaključak, iz vida klasičnih teorija, daje nam temelje da pokušamo razumjeti okolnosti u kojima se odvija donošenje odluka u ratu koji je uvelike i danas prisutan u društvu. Iako smo radu pristupili teorijski, duboko se nadamo da će on rezultirati

empirijskim istraživanjima navedenih tema, koja neće nužno biti u okvirima politološke perspektive. Čak štoviše, ključno je da se u izučavanje ovih tema uključe i druga polja društvenih znanosti poput sociologije ili prava kako bi mogli dati potpunije odgovore na kompleksnu prirodu u kojoj se odvija političko odlučivanje.

Popis literature

- Allison, G. T. (1969). 'Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis'. *The American Political Science Review*, 63 (3): 689-718.
- Andres, C. J. (2007). 'Rationality in Policy Decision Making' U: Fischer, F. et al. (ur.): *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. London: Taylor and Francis CRC Press. 161-172.
- Baumgartner, F. R., Bryan D. J. (1993). *Agendas and instability in American Politics*. Chicago i London: The University of Chicago Press.
- Bebler, A. (1985). 'Carl von Clausewitz i klasična politička teorija rata'. *Politička misao*, 22 (3): 154-170.
- Bogason, P. (2006). 'Networks and Bargaining in Policy Analysis' U: Peters, G., Pierre, J. (ur.): *Handbook of Public Policy*. London: SAGE Publications. 97-114.
- Boushey, G. (2013). 'The Punctuated Equilibrium Theory of Agenda-Setting and Policy Change' U: Araral Jr., E. et al. (ur.): *Routledge Handbook of Public Policy*. London i New York: Routledge. 138-152.
- Clausewitz, C. von (1989). 'Book 8: War Plans' U: Howard, M., Paret, P. (ur.): Carl von Clausewitz: *On War*. Princeton: Princeton University Press. 577-617.
- Compston, H. (2004). 'Introduction: the Nature of Public Policy in Britain, France and Germany' U: Compston, H. (ur.), *Handbook of Public Policy in Europe*. Basingstoke i New York: Palgrave Macmillan. 1-16.
- Dye, T. (1987). *Understanding Public Policy, 6th edition*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Grdešić, I. (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Aliena.
- Hayes, M. (2013). 'Incrementalism' U: Araral Jr., E. et al. (ur.): *Routledge Handbook of Public Policy*. London i New York: Routledge. 287-298.
- Hill, M. (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Howlett, M., Migone, A. (2011). 'Charles Lindblom is alive and well and living in punctuated equilibrium land'. *Policy and Society*, 30:53-62.
- Howlett, M., Giest, S. (2013). 'The policy-making process' U: Araral Jr., E. et al. (ur.): *Routledge Handbook of Public Policy*. London i New York: Routledge. 17-28.
- Klasan, V. (2009). 'Upravljanje vojnim znanjem'. *National Security and the Future*, 10 (2): 11-39.
- Lindblom, C. (1959). 'The Science of 'Muddling Through''. *Public Administration Review*, 19 (2): 79-88.
- Marsh, D., Stoker, G. (2005). *Teorije i metode političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Jones, B., Thomas III, H. F. (2013). 'Bounded Rationality and Public Policy Decision Making' U: Araral Jr., E. et al. (ur.): *Routledge Handbook of Public Policy*. London i New York: Routledge. 273-286.
- Jones, B., Boushey, G., Workman, S. (2006). 'Behavioral Rationality and the Policy Process: Toward a New Model of Organizational Information Processing' U: Peters, G., Pierre, J. (ur.): *Handbook of Public Policy*. London: SAGE Publications. 49-74.
- Petak, Z., Petek, A. (2014). 'Proces stvaranja javnih politika' U: Petek, A., Petković, K. (ur.): *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti. 133-136.
- Petek, A., Petković, K. (2014). 'Odlučivanje'. U: Petek, A., Petković, K. (ur.): *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti. 118-119.

- Petek, A. (2012). 'Što su hrvatske javne politike'. *Političke analize*, 3 (11): 37-45.
- Petek, A. (2014). 'Vrste javnih politika Theodora Lowija: specifičnosti stvaranja socijalnih politika'. *Revija za socijalnu politiku*, 21 (3): 361-376.
- Petković, K. (2007). 'Kako shvatiti inkrementalizam?: Politika teorije Charlesa Lindbloma'. *Analiz Hrvatskog politološkog društva*, 4 (1): 343 - 373.
- Polić, M. (2009). 'Decision Making: between Rationality and Reality'. *Interdisciplinary Description of Complex Systems*, 7 (2): 78-89.
- Simon, H. (1955). 'A Behavioral Model of Rational Choice'. *The Quarterly Journal of Economics*, 69 (1): 99-118.
- Stillman II, R. (2010). 'Chapter 8, Decision Making: The Concept of Incremental Choice: Introduction' U: Stillman II, R.: *Public administration: Concepts and Cases, 9th edition*. Boston: University of Colorado. 212-215.
- warsintheworld.com (2016). 'List of Ongoing Conflicts'.
URL: <http://www.warsintheworld.com/?page=static1258254223> (13.5.2016.)
- Zittoun, P. (2014). *The Political Process of Policymaking*. Basingstoke i New York: Palgrave Macmillan.