

KAKO SHVATITI INKREMENTALIZAM?: POLITIKA TEORIJE CHARLESA LINDBLOMA

Krešimir Petković

*Fakultet političkih znanosti,
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: prosinac 2007.

Sažetak Rad je posvećen teoriji političkog procesa američkog politologa i ekonomista Charlesa E. Lindbloma. Nakon kontekstualnog uvida u cjelokupan Lindblomov teorijski opus, što je nezaobilazan korak za interpretacijski zahvat u središnjem dijelu teksta, rad se koncentrira ponajprije na Lindblomovu teoriju inkrementalnog odlučivanja, razvijenu u članku *Znanost "plivanja u mutnom"* (1959) i knjizi *Strategija odluke* (1963), povezanu s njegovom koncepcijom "međusobne prilagodbe pristaša", koju je razvio u knjizi *Inteligencija demokracije* (1965). Rad nudi interpretaciju Lindblomova argumenta koja odstupa od dosadašnje recepcije u hrvatskoj politološkoj literaturi. U njoj se Lindblomov model odlučivanja u osnovi tumači deskriptivno, kao opis stvarne prakse odlučivanja, i suprotstavlja se preskriptivnom racionalnom modelu odlučivanja, što je karakteristično i za neke inozemne interpretacije. U ovome se radu pak ukazuje kako Lindblomova teorija sadržava snažan preskriptivni element. Lindblomova teorija inkrementalizma, uzeta zajedno s pluralističkim modelom međusobne prilagodbe pristaša, nudi cjelovit i konzistentan model politike s naglašenim normativnim implikacijama, koji opravdava upotrebu sintagme *politika teorije*, što se detaljnije obrazlaže u zaključnom dijelu rada.*

Ključne riječi Charles Lindblom, inkrementalizam, međusobna prilagodba pristaša, deskriptivno, preskriptivno, politika teorije

Uvod

"Politička znanost kao rasprava mogla bi biti politička znanost u svom najboljem izdanju." Navedeni citat na-

lazi se na samome početku uvodnog teksta u posljednjem od zbornika o stanju političke znanosti koji izdaje APSA, udruženje politologa SAD-a.

* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Hrvatski politički sustav, upravljanje i javne politike" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH. Autor se prvi put bavio inkrementalizmom u svom diplomskom radu iz 2004, na osnovi kojeg su nastali i neki dijelovi ovog članka. Mentoru diplomskog rada, dr. sc. Zdravku Petaku, ovom prilikom zahvaljujem što me izvorno zainteresirao za ovu materiju.

Citat pripada Charlesu Edwardu Lindblomu (1917-).¹ Tko je Charles Lindblom da se njegova ocjena izdvaja kao moto u zborniku danas vjerojatno najuglednijega nacionalnog politološkog udruženja, koji izlazi svakih deset godina i daje autoritativan pregled stanja discipline?

Pitanje nije neprimjereno; ne zato što ga ne bi imalo smisla postavljati široj društveno-znanstvenoj zajednici, uključujući i ekonomiste (širu je javnost izlišno spominjati), već zato što je većini politologa u Hrvatskoj Lindblom nepoznat ili, u najbolju ruku, spominjanje njegova imena izaziva kod njih tek labavu i nejasnu asocijaciju. Recepcija djela tog američkog ekonomista (po izvornom strukovnom obrazovanju), koji je postao klasikom američke politologije, teorije organizacije i javne uprave, u hrvatskoj je politologiji bila razmjerno skromna.² Nije preveden nijedan od njegovih brojnih članaka i knjiga. Lindblom je recepciju doživio tek u sekundarnoj literaturi: javlja se sasvim kratko u jednome udžbeniku

iz teorije organizacije iz 1970-ih, unutar poglavlja o *policy*-procesu udžbenika iz komparativne politike i jednome prevedenom uvodu u studij *policy*-procesa društveno-konstruktivističke orijentacije iz 2000-ih te nešto opsežnije u jednoj objavljenj disertaciji o procesu političkog odlučivanja iz 1990-ih (Perko-Šeparović, 1975: 137-139; Hague, Harrop, Breslin, 2001: 408-410, 412; Colebatch, 2004: 69-70; Grdešić, 1995: 34-39).³

Uvodne retke ipak ne treba shvatiti dramatično. U svakoj znanstvenoj zajednici – bez obzira na to o kojemu je znanstvenom području riječ – uvijek se mogu naći autori koji su podcijenjeni i čiji je rad, barem po mišljenju nekih, nezasluženo podrecipiran. To *a fortiori* vrijedi za još uvijek mladu hrvatsku

¹ Tekst su napisali urednici izdanja, Ira Katznelson, predsjednik APSA-e 2005/2006, i Helen Milner, profesorica na Princetonu; zove se *American Political Science: The Discipline's State and the State of the Discipline* (Katznelson i Milner, 2002: 3-24). Lindblomov citat preuzeli su iz njegova teksta "Political Science in the 1940s and 1950s" u: Bender, Thomas, Schorske, Carl E. (ur.), 1997: *American Academic Culture in Transformation: Fifty Years, Four Disciplines*, Princeton University Press, Princeton: 244-270 (262).

² Lindblom je bio i predsjednik APSA-e. Njegovo predsjedničko obraćanje udruzi iz 1981. dostupno je na APSA-inim *web*-stranicama: <http://www.apsanet.org/imgtest/1981AddrLINDBLOM.pdf> (4. rujna 2007).

³ Uz to jedna od knjiga Lindbloma i Dahla navodi kao začetnike jednog od pravaca istraživanja političkog razvoja, "ali bez pravih sljedbenika", te navodi nekoliko Lindblomovih djela u popisu literature (Strpić, 1998: 44). Strpić također u jednom članku spominje "profesora Lindbloma" i njegov *muddling through*, što prevodi kao "promuvavanje" (Strpić, 2000: 170). Promuvavanje spominje i Grdešić ml., koji se u preglednom članku o komparativnoj političkoj ekonomiji kratko referira na poznatu Lindblomovu knjigu *Politika i tržišta* (Grdešić, 2007: 141). O tom prevoditeljskom rješenju v. u bilješci br. 6. Konačno, Lindbloma i inkrementalizam kratko je spomenuo i Petak u recentnom članku o stanju discipline javnih politika (Petak, 2007: 200, 202) te u ranijem tekstu o proračunskoj politici (Petak, 2000: 151). Inače, ilustrativan je kuriozitet da su treće izdanje Lindblomova udžbenika o *policy*-procesu u koautorstvu s Woodhouseom preveli i Litavci, još u prošleme stoljeću (*Politikos formavimo procesas*, Vilnius, Algarvè-ALK, 1999).

politologiju i još mlađu poddisciplinu javnih politika i *policy*-pristup, za koje je Lindblom kao autor relevantan. U Hrvatskoj se naime *policy*-pristup javlja tek u drugoj polovici osamdesetih, a njegovo su jačanje i razvoj ponajprije povezani s uspostavom, zatim i konsolidiranjem liberalne demokracije u Hrvatskoj od devedesetih godina naovamo.⁴ Uz to prikaz Lindblomova inkrementalnog modela odlučivanja u monografskom diskursu prethodno spomenutih knjiga za njihovu je svrhu sasvim zadovoljavajući. Ovaj članak stoga nije negacija dosadašnje sasvim jasno uspostavljene tradicije znanstvenog bavljenja *policy*-analizom i s njom povezanim, mahom američkim autorima, među kojima se Lindblom periferno spominje. Umjesto toga članak je njezin nastavak, *spinoff*, tj. transformiranje jednog epizodnog lika u protagonista, pokušaj da mu se konačno u jednoj epizodi dade glavna uloga, koju zaslužuje.

Kronološki prikaz Lindblomova opusa i razvoja njegove teorije kojim članak počinje, s obzirom na naznačenu podrecipiranost autora ima informativno-deskriptivnu zadaću upoznavanja zainteresiranog čitatelja s njegovim opusom, ali ujedno je potreban za reinterpretaciju inkrementalizma koja se poduzima u drugom dijelu članka. Umjesto inzistiranja na njegovim kontradiktornim momentima Lindblomov teorijski opus tumači se kao logički konzistentna cjelina, iz koje se izdvajaju teorija inkrementalnog odlučivanja i međusobne prilagodbe pristaša, kao cjelovit politički pro-

gram u kontekstu kojeg treba tumačiti inkrementalno odlučivanje. Drugi dio prvo detaljnije prikazuje Lindblomovu teoriju inkrementalizma i njezinu recepciju u domaćoj i stranoj literaturi. Zatim se u njemu pokušava dati izvorni doprinos u valjanom razumijevanju Lindblomove teorije. Ponuđena interpretacija tradicionalno suprotstavljanje deskriptivnog i preskriptivnog zamjenjuje nijansiranim razumijevanjem, prema kojemu Lindblomova teorija sadržava elemente jedne i druge dimenzije. Njezin je primarni sastojak preskriptivni argument o potrebi za inkrementalnim odlučivanjem; no on počiva na bogatom deskriptivnom uvidu u praksu odlučivanja i ograničene kognitivne sposobnosti onih koji sudjeluju u donošenju odluka. Povezan s idealom pluralistički fragmentiranog procesa odlučivanja i ravnomjerne raspodjele moći u društvu, Lindblomov inkrementalizam sačinjava konzistentan *politički* program. U tom kontekstu pokušat ću pokazati kako je i zašto Lindblom, unatoč svojem kasnijem zaokretu prema kritici ustavnog uređenja u SAD-u i isticanju povlaštenog položaja kapitala u procesu odlučivanja, ostao vjeran inkrementalnom odlučivanju i svojim izvornim uvidima, od njihove početne formulacije u jednom članku koji je krajem 1950-ih objavljen u časopisu *Public Administration Review* pa do njegove posljednje knjige o tržišnom sustavu, objavljene na samome početku 21. stoljeća.

1. "Lik i djelo" – kratak kronološki prikaz i "logička" reinterpretacija

Prvoj fazi, u kojoj je Lindblom još uvijek usko povezan sa svojom matičnom disciplinom ekonomijom, pripadaju dvije knjige. Prva knjiga, *Sindika-*

⁴ Usp. tematski broj *Političke misli* posvećen *policy*-analizi: *Politička misao* 1987, (23) 3.

ti i kapitalizam⁵, prerađena doktorska disertacija koju je objavio u svojstvu mladoga pridruženog profesora ekonomije na Yaleu, uz tipično ekonomske izvode već sadržava elemente politološke analize (Lindblom, 1949). U njoj Lindblom objašnjava karakteristike i implikacije jačanja američkog sindikalizma nakon Drugoga svjetskog rata, pri čemu su sindikati shvaćeni kao "institucija moći", novi politički akter koji iskrivljuje tržišnu ekonomiju. Prema glavnoj tezi knjige, ojačano sindikalno organiziranje, koje teži povećanju plaća iznad ekonomski racionalne razine, pa i širi ulazak u domenu tradicionalne funkcije menadžmenta, u fundamentalnom je sukobu s načelima tržišne ekonomije i slobodnog formiranja cijena u cjenovnom sustavu, na kojemu tržišna ekonomija počiva. U osnovi, sindikate Lindblom shvaća kao monopoliste koji svojom politikom dizanja plaća, motiviranom zdravim *all-we-can-get* pragmatizmom, dovode do porasta nezaposlenosti ili inflacije, ili do oboga (Lindblom, 1949: 138).

Druga Lindblomova knjiga, opsežna političko-ekonomska studija na više od 500 stranica, *Politika, ekonomija i blagostanje*, napisana je u koautorstvu s Robertom Dahlom (Dahl i Lindblom, 1953). Izričito političko-ekonomski deklarirano djelo, koje polazi od stajališta da je "ekonomija u braku s politikom" (Dahl i Lindblom, 1953: xxi), sljedeći je

⁵ Originalni naslovi knjiga dostupni su u popisu literature na kraju rada. Prijevodi naslova Lindblomovih djela i nekoliko specifičnih izraza u njegovu teorijskom opusu za koje nema samorazumljivog prevoditeljskog rješenja u hrvatskom jeziku obrazloženi su u odgovarajućim bilješkama, zajedno s navođenjem engleskog originala.

korak u Lindblomovu preusmjerenju iz ekonomije u političku znanost. U njemu Dahl i Lindblom odbacuju suprotstavljanje velikih "izama", govoreći umjesto toga o kontinuiranom nizu političko-ekonomskih tehnika koje se unutar svake suvremene države neizbježno kombiniraju, mimo pučkih diskurzivnih suprotstavljanja grandioznih alternativa (nacionalizacija nasuprot privatnom poduzetništvu i socijalizam nasuprot kapitalizmu). Iz takve pozicije Lindblom i Dahl izvode mogućnost "političke ekonomije blagostanja", tj. integracije ekonomije i političke znanosti u ispitivanju mogućnosti blagostanja. Nakon razrade sedam osnovnih ciljeva društvenog djelovanja (sloboda, racionalnost, demokracija, subjektivna jednakost, sigurnost, napredak, inkluzija) u knjizi se obrađuju dva osnovna društvena procesa (racionalni proračun i kontrola) te vrijednosti ekonomiziranja (distribucija, izbor, alokacija, razvoj resursa, visok *output*). Veći dio knjige zatim analizira četiri središnja socijalno-politička procesa, ukazujući na njihove troškove i koristi s obzirom na ciljeve društvenog djelovanja: cjenovni sustav (uzajamna kontrola vođa i podređenih), hijerarhiju (vođe kontroliraju podređene), poliarhiju (podređeni kontroliraju vođe) i cjenkanje (vođe se uzajamno kontroliraju), a na samome kraju Dahl i Lindblom okrenuli su se specifičnim političko-ekonomskim tehnikama i mogućnostima rješavanja pojedinih problema uz njihovu pomoć.

Drugu fazu Lindblomova opusa sačinjavaju radovi u kojima je razradio svoje teorije inkrementalizma i međusobne prilagodbe pristaša, koje se u zametku nalaze u *Politici, ekonomiji i blagostanju*. Teorija inkrementalnog

odlučivanja prvi je put razvijena u jednom od najpoznatijih članaka koji su uopće izišli u američkom časopisu za javnu upravu *Public Administration Review*, pod naslovom *Znanost "plivanja u mutnom"* (Lindblom, 1988b).⁶ U

⁶ U izvorniku *The Science of "Muddling Through"*, u: *Public Administration Review*, (19) 2: 79-88. Svi Lindblomovi članci u ovom radu citirani su prema zborniku *Demokracija i tržište* koji je objavio *Norwegian University Press* (Lindblom, 1988). Kao i u slučaju Zolina *J'accuse*, famozni je naslov redakcijski: dao ga je izvršni urednik časopisa William B. Shore. Iako je inkrementalizam, kao opis ateorijske prakse analize politikā, povezan s fragmentacijom odlučivanja i vrijednosnim konsenzusom u SAD-u, opisan u *The American Economic Review* godinu ranije (Lindblom, 1958), članak iz PAR-a je poznatiji, formaliziranje modela inkrementalizma u njemu je cjelovitije, te ga politolozi beziznimno citiraju, zanemarujući onaj iz ekonomskog časopisa. U gore spomenutoj prevedenoj politološkoj literaturi koja tematizira Lindblomov inkrementalizam za sintagmu *muddling through* upotrebljavaju se dva različita prevoditeljska rješenja. Prvo rješenje, "nekako se isprtljati" (u: Colebatch, 2004: 69; Petak, 2007: 202), prevoditelja Zdravka Petaka, oslanja se na engleski rječnik (usp. *to muddle through* = nekako svršiti, nekako se ispetljati, nekako isprtljati, u: Drvodelić, 1973: 639). Drugo rješenje, "plivanje u mutnom" (u: Hague, Harrop, Breslin, 2001: 410), prevoditeljice Božice Jakovlev, na prvi pogled prejako konotira negativan moralni sud, koji ne pripada inkrementalizmu (plivanje u mutnom kao metafora za moralno neprihvatljivo iskorištavanje "izvanrednog" stanja za vlastiti probitak). Međutim pokazuje se kako u kontekstu rasprave o inkrementalnom modelu odlučivanja "negativno" značenje ne dolazi do izražaja te da "plivanje u mutnom" funkcionira kao značenjski ekvivalent vrijednosno neutralnijem "snala-

njemu je Lindblom suprotstavio ideal sveobuhvatnoga racionalnog odlučivanja (kojemu odgovara metafora korijena) metodi niza sukcesivnih usporedbi ograničenih alternativa koja se upotrebljava u praksi odlučivanja (metafora grane), za koju je ustvrdio da je superiorna racionalnom idealu. Inkrementalni model odlučivanja dalje je razvijen u knjizi *Strategija odluke*, koju je Lindblom napisao zajedno s filozofom Davidom Braybrookeom (Lindblom i Braybrooke, 1970).⁷ Dok se Braybrooke, inspiriran Lindblomovim idejama o inkrementalizmu, u drugom dijelu knjige pozabavio prilagođavanjem etičke teorije utilitarizma marginalnoj usporedbi vrijednosti karakterističnoj za praksu inkrementalizma, Lindblom je u prvom dijelu knjige dodatno elaborirao ideju inkrementalizma, nazvavši tu strate-

ženju", što odgovara značenju engleske sintagme *muddling through*. S obzirom na to da su prevoditeljska rješenja značenjski jednako dobra, izbor drugog rješenja nametnuo se pukom činjenicom njegove manje nezgrapnosti u deklinaciji (lakše je govoriti o "plivanju u mutnom" i znanosti "plivanja u mutnom" nego o "nekako-se-isprtljavanju" ili znanosti "nekako-se-isprtljavanja"). "Promuvavanje" pak, rješenje za koje su se odlučili Strpić i Grdešić ml. (Strpić, 2000; Grdešić, 2007), također nije loše, pogotovo stoga što zahvaća dimenziju svršene radnje na koju drugi dio sintagme *muddling through* upućuje, ali sam ga odlučio odbaciti zbog, prema mom osjećaju za jezik, prejakih negativnih vrijednosnih konotacija – nije li "promuvavanje" odviše slično "promuljavanju"? Kako je inkrementalizam kontinuiran proces, u kojemu se stalno iznova "pliva u mutnom", bez konačnog zadovoljavajućeg rješenja, *through* u prijevodu i ne mora nužno doći do izražaja.

⁷ Prvo je izdanje iz 1963.

giju odlučivanja “razglobljenim inkrementalizmom”.⁸ U tom se dijelu knjige detaljnije razrađuje neodrživost sinoptičkog racionalnog ideala odlučivanja – povezana sa sukobom i promjenjivošću društvenih vrijednosti, ograničenim kognitivnim sposobnostima onih koji odlučuju, skupoćom analize i nedostupnošću informacija – a suprotstavlja mu se praktičnost i izvedivost razglobljenog inkrementalizma.

Socijalna fragmentacija analize i pristranost analitičara, s kojima je inkrementalizam nerazdvojno povezan, prvo su naznačeni u Lindblomovim člancima *Cjenkanje: nevidljiva ruka u*

politici (Lindblom, 1988a)⁹ i *Policy analiza* (Lindblom, 1958: 300-307), a zatim detaljno razvijeni u knjizi *Inteligencija demokracije* (Lindblom, 1965). Osnovna je ideja tih djela da amoralno, pa čak i nemoralno, samointeresno motivirano cjenkanje zastupnika pojedinih interesa u politici, jednako kao i koristoljubivo djelovanje tržišnih subjekata, paradoksalno vodi općoj dobrobiti. U predgovoru *Inteligenciji demokracije* Lindblom učinkovito sažima svoj analitički pothvat, deklarirajući se kao ekonomist koji je metodu uzajamne prilagodbe sudionika na tržištu jednostavno prilagodio sferi politike u obliku ideje političkog cjenkanja (Lindblom, 1965: vii). Lindblom u *Inteligenciji demokracije* razlikuje dvije osnovne vrste prilagodbe, pasivnu (*adaptive adjustment*) i aktivnu (*manipulative adjustment*), koje zatim formalno raščlanjuje na dvanaest tipova za koje daje i primjere iz prakse odlučivanja. Zatim analizira kako akteri politike – vladine agencije, interesne grupe, političke stranke, zakonodavno tijelo i egzekutiva, služeći se inkrementalnom metodom unutar određenih konvencija, stvaraju odlučivačku konstelaciju superiornu racionalnom sinoptičkom modelu, kojim bi se u donošenju odluka trebala služiti jedna centralna agencija. Ono što oni proizvedu u procesu odlučivanja, tj. u “međusobnoj prilagodbi pristaša”¹⁰, po de-

⁸ U izvorniku: *disjointed incrementalism*. Riječ *disjointed*, koja u engleskom ima vrijednosno negativno značenje, Lindblom hotimično rabi želeći ukazati na socijalnu fragmentiranost inkrementalne analize i remedijalni karakter inkrementalne politike, koji u konačnici – paradoksalno – polučuju bolji rezultat od centraliziranog i “urednog” racionalnog modela odlučivanja (usp. Lindblom i Braybrooke, 1953: 105-106). Problem je u tome što najbliži hrvatski ekvivalenti “raštiman” i “iščašen” imaju prejake konkretne konotacije (“raštimana gitara”, “iščašen zglob”), a riječ “rastavljen” vrijednosno je neutralna, pa se njezinom upotrebom gubi namjeravani paradoks. Spasonosno rješenje – dovoljno apstraktno, s ne-odmah-jasnom negativnom konotacijom, te pomalo egzotično – pronađeno je na sasvim neočekivanom mjestu, u hrvatskom prijevodu poznatog stiha koji izgovara Shakespeareov Hamlet. “The time is out of joint” u prijevodu Josipa Torbarine glasi “Vrijeme je razglobljeno”, a “razglobljen” je upravo ono što Lindblom želi reći s *disjointed*. Instruktivna rasprava o prijevodu tog stiha na francuski (posljedično i na hrvatski, s obzirom na to da je riječ o hrvatskom prijevodu), koja je poslužila kao inspiracija za ovo rješenje, može se naći u: Derrida, 2002: 13-14, 32-36.

⁹ Rad je prvi put objavljen u: Lindblom, 1988, a izvorno je napisan za korporaciju RAND 1955. (*US Air Force Project RAND Research Memo*, RM-1434-RC, Santa Monica, 1955).

¹⁰ U izvorniku: *partisan mutual adjustment*. Pristajem uz rješenje Zdravka Petaka (u: Colebatch, 2004: 69), koji *partisan* prevodi s “pristaša”. Kod Lindbloma je *partisan* onaj koji u procesu odlučivanja nastoji ostvariti

finiciji će biti u javnom interesu, koji je definiran proceduralno, a ne supstancijski (Lindblom, 1965: 297).

Konačno, posljednji rad koji se može ubrojiti u drugu fazu – uvjetno, jer je nastao kasnije i jer sadržava elemente karakteristične za kasniju teorijsku fazu – jest članak *Još se pliva, nikako da se ispliva*, koji je Lindblom objavio u *Public Administration Review*, 20 godina nakon prvoga članka u istome časopisu (Lindblom, 1988c).¹¹ U drugu ga fazu ipak kvalificira bavljenje tematikom inkrementalizma i stav koji Lindblom zauzima. Naime u članku Lindblom ostaje pri obrani inkrementalnog modela odlučivanja, razlučujući u svojoj argumentaciji jednostavnu inkrementalnu analizu od razglobljenog inkrementalizma i strateške analize, te odbacuje optužbe kritičara o nekonzistentnosti njegove teorije u 1960-ima i nakon “obrata” od 1970-ih nadalje.

Spomenuti obrat označava ulazak u treću fazu, u kojoj se Lindblom iz teoretičara pluralizma i svakodnevnog in-

vlastiti interes (Lindblom, 1965: 28-32), no nije nužno agresivan, uskogrudan i zadrž (Lindblom i Cohen, 1979: 62). Riječju *partisan* Lindblom jednostavno želi uputiti na neizbježnu pristranost aktera involviranih u politički proces, uključujući i njegove analitičare. To je ujedno i odgovor na pitanje “pristaša čega?” – pristaša nekog nedefiniranog, ali nužno postojećeg interesa. Rješenje nije idealno, ali nisam našao bolje. Riječ “strančar” prejako je negativno vrijednosno obojena, a doslovni prijevod “partizan” kod nas je povijesno “zauzet”, nerazdruživo vezan za gerilske vojnike i narodno-oslobodilačku borbu u Drugome svjetskom ratu.

¹¹ U izvorniku: *Still Muddling, Not Yet Thorough*; objavljeno 1979. u: *Public Administration Review*, (39) studeni/prosinac: 517-526.

krementalne politike pluralističkog sustava pretvara u radikalnog autora koji kritizira povlašten položaj ekonomskih elita i sveprisutnu društvenu indoktrinaciju građana u kapitalističkim režimima, u konačnici naznačujući čak i moguću važnost radikalnih Foucaultovih analiza moći i vladanja (Lindblom, 1990: 99). Ulazak u tu fazu, čije će ga teme preokupirati u cijelomu njegovu daljnjem radu, formalno označava objavljivanje velikog djela *Politika i tržišta* (Lindblom, 1977). Razlučujući u uvodnom dijelu knjige osnovne mehanizme socijalne kontrole na tržišnu razmjenu (*exchange in markets*), vlast (*authority of government*)¹² i indoktrinaciju

¹² Lindblom određuje vlast (*authority*) kao puki hijerarhijski odnos, ogoljen od legitimnosti, u kojem nadređeni naređuju, a podređeni jednostavno slušaju, pri čemu opravdanost odluka nije bitan element (Lindblom, 1977: 17-20; usp. i Lindblom, 1980: 51, kao i ranije određenje u: Lindblom, 1965: 77). Vlast je za Lindbloma rutinska dozvola za kontrolu, ovlast bez legitimnosti; vlast je *alegitimna*. Takvo je određenje, po mom mišljenju, pogrešno, ne samo zato što ga Lindblom potkrepljuje čudnim primjerom “mnogih njemačkih građana” koji su bili poslušni nacističkoj vlasti iako su je se “grozili” (nacistički je režim, nažalost, uglavnom imao legitimnost) već zato što načelno svaki stabilni odnos vlasti mora biti barem minimalno legitimiran, tj. počivati na nekom obliku emocionalne, interesne ili tradicionalne vezanosti, ili pak racionalnog opravdanja. Isto, čini mi se, vrijedi i za šire shvaćen društveni odnos autoriteta, koji ne samo da nije nespojiv s uvjeravanjem već nužno počiva na nekom njegovu, barem implicitnom obliku (za dijametralno suprotno mišljenje, usp. Arendt, 1996: 10). Za Lindblomovu analizu društvenih mehanizama takvo ogoljeno određenje vlasti u krajnjoj liniji i nije bitno, jer se legitimnost

(*persuasion*), koji se u različitim omjerima kombiniraju u svim političko-ekonomskim sustavima, Lindblom već pokazuje značajno odstupanje od prijašnje zajedničke knjige s Dahlom, koja je umjesto kontrole i indoktrinacije isticala društvenu koordinaciju. Nakon analize prednosti i mana vlasti i tržišta kao oruđa socijalne kontrole, te različitih vrsta tržišnih sustava u drugom i trećem dijelu knjige, Lindblom u četvrtom dijelu opisuje politiku kao borbu za vlast, koja uvijek uključuje međusobnu prilagodbu političkih aktera, te napose analizira poliarhiju kao institucionalni sustav kontrole vladajućih u liberalnim demokracijama Zapada. U petom dijelu, koji je izazvao najveće kontroverzije, Lindblom piše o privilegiranom položaju poslovnih elita u SAD-u, ali i u drugim liberalno-demokratskim režimima Zapada (Lindblom, 1977: 159-233), ukazujući na izravnu vezu kapitalističkih korporacija s političkom vlašću kao i na širi proces društvene indoktrinacije, koji pomaže održavanju postojećega kapitalističkog poretka. U posljednja dva dijela knjiga dobiva komparativnu dimenziju. Lindblom u njima analizira upravljačku praksu komunističkih režima, uključujući i socijalističko samoupravljanje u Jugoslaviji, te na apstraktnoj razini suprotstavlja dva idealna tipa društva – centralizirano, intelektualno vođeno društvo i pluralističko, politički frag-

lako može izvesti iz nekih drugih elemenata njegove političko-ekonomske slagalice, recimo poliarhije, ili pak iz efikasnog učinka vlasti kao političko-ekonomskog "mehanizma". Smisao je ove digresije samo naznačiti karakter i konačne granice Lindblomove "mehaničke" političko-ekonomske teorije prema političko-filozofskoj raspravi.

mentirano društvo, ukazujući na sličnosti i razlike između ta dva čista tipa i prakse upravljanja u postojećim društvima Zapada i Istoka. Knjiga završava pokličem protiv hijerarhijski ustrojene velike korporacije, glavne institucije suvremenog kapitalizma, koja je za Lindbloma u fundamentalnoj suprotnosti s demokratskom teorijom i vizijom (Lindblom, 1977: 356).

Posljednju, četvrtu fazu u Lindblomovu radu čine knjige *Upotrebljivo znanje* (Lindblom i Cohen, 1979) i *Istraživanje i promjena* (Lindblom, 1990), u kojima se od dotadašnje političko-ekonomske analize, koja se može smjestiti u ortodoksne politološke disciplinarne okvire, okreće sasvim apstraktnom razmatranju fundamentalnih društvenih problema. Pritom se kao posebna tema ističe kritika društvenih znanosti. Prva od dvije knjige, kratka uvodna studija o ulozi društvenih znanosti u oblikovanju društva, napisana je u koautorstvu s Davidom Cohenom. U njoj Lindblom i Cohen plediraju za društveno upotrebljivo profesionalno znanstveno istraživanje (*professional social inquiry*, PSI), koje treba shvatiti kao dodatak običnom, "svakodnevnom" znanju pripadnika društva (*ordinary knowledge*) i uzeti u obzir mogućnost rješavanja problema putem interakcija, a ne samo putem autoritativne znanstvene analize. Druga knjiga, dobitnica nagrade za najbolju knjigu 1991. Zaklade Woodrowa Wilsona, koju dodjeljuje APSA, svojevrsno je Lindblomovo životno djelo, koje sintetizira njegov rad. U njoj najprije nudi elaboriranu sliku društva koje je iskrivljeno indoktrinacijom elita. Ulogu u održavanju takva društva imaju i elitističke društvene znanosti, koje su se zatvorile u "bjelokosnu kulu" i na čije brojne propuste – od ordinarnih prijevara preko nepotrebnog oponaša-

nja prirodnih znanosti, opskurantizma i ezoteričnosti pa do konzervativizma – Lindblom ne propušta ukazati (Lindblom, 1990: 192-195). Lindblom zatim nezadovoljavajućemu postojećem stanju suprotstavlja samoupravno društvo (*self-guiding society*), u kojemu laici samostalno i nepristrano istražuju i kreiraju svoja htijenja, politika se kreira u njihovoj međusobnoj prilagodbi, a znanost ima ulogu pomagača laičkom ispitivanju i “sondiranju”.¹³

Na koncu treba spomenuti knjigu *Tržište*, namijenjenu široj čitateljskoj publici, u kojoj Lindblom objašnjava osnove funkcioniranja tržišnog sustava, izvornog predmeta njegove fasci-

nacije još iz doba dodiplomskog studija (Lindblom, 2002). Knjiga objavljena nakon dulje izdavačke pauze na dostojan način zaokružuje životno djelo tada već 84-godišnjeg Lindbloma, sažimajući elemente svih faza njegova opusa. Materija knjige i eksplicitna deklaracija na njenu početak (“ekonomist koji nastoji razumjeti tržište”, Lindblom, 2002: 15) odgovaraju prvoj, još uvijek ekonomskoj fazi. Drugoj fazi Lindblomova teoretiziranja, koja naglašava skrivenu racionalnost međusobne prilagodbe aktera u procesu odlučivanja, odgovara njegovo tumačenje tržišta kao gigantskog sustava koordinacije, uzajamne prilagodbe i skrivene racionalnosti, čiji se samo manji dio sastoji od konkurencije.¹⁴ No tržište nosi i brojne proble-

¹³ Želeći se distancirati od postojećeg “iskrivljenog” društva i društvenog-znanstvenog vokabulara koji je njegov sastavni dio, Lindblom je i ovom prilikom u raspravu uveo nekoliko novih neuobičajenih termina. Umjesto izraza “preferencije” (*preferences*) i “istraživanje” (*research*) Lindblom pledira za “htijenja” (*volitions*) i “ispitivanja” (*probings*). Dok su “preferencije” neprihvatljive jer upućuju na površnost i zadanost nekog stajališta (preferiraju se npr. banane i sladoled, a ne političke opcije ili načini života), “istraživanje” upućuje na znanstvene metodološke kanone koje laici u svom ispitivanju i formiranju htijenja ne upotrebljavaju (usp. Lindblom 1977: 134-137 i Lindblom, 1990: 17-28, 29-44). Izraz “htijenje” čini mi se prikladnijim od izraza “stav” jer je Lindblomov naglasak na volji pojedinca, dok stav, kao socijalno-psihološki koncept, uključuje strukturnu kombinaciju ponašajne, kognitivne i afektivne dimenzije (usp. Šiber, 1998: 75-76). Također, iako su Lindblomova “htijenja” također informirana i nose predispoziciju za određeno djelovanje, njegova je koncepcija racionalnija, tj. bliža *djelovanju* racionalnog aktera, a dalja od *ponašanja* povezanog s afektima, kojim se bavi psihologija.

¹⁴ Osnovne značajke tržišta, “kosti iza mesa”, prema Lindblomu su: postojanje osobnih sloboda, privatno vlasništvo, pravilo *quid pro quo*, novac, usmjerenost proizvodnji za tržište te postojanje posrednika, poduzetnika i korporacija. Njegova analiza pokazuje kako su virtualne granice tržišta znatno šire od onih stvarnih, koje se povlače iz različitih, više ili manje opravdanih razloga. Krajnje granice tržišta za dobra i usluge nisu vezane za pojedine predmete i usluge (na tržištu se mogu npr. prodavati i kupovati svete knjige, jednako kao i seksualne usluge i opojne droge), već se nalaze samo u trima jednostavnim uvjetima: dobro treba biti podložno ljudskoj kontroli (*contingent human control*, tzv. “pali-gasi sklopka”), oskudno (*scarcity*) i mora postojati volja aktera da ga proizvedu, tj. nepotrebnost prisile za ulazak u tržišnu transakciju (*voluntarism*). Lindblomov fiktivni primjer dobra je ilustracija potencijala krajnjih granica tržišta: “Oblak na nebu nije dio tržišnog sustava. No ako ga se može zasijati da proizvede kišu (‘pali-gasi sklopka’), ako više zemljoradnika želi njegovu kišu nego što im se može pružiti (ako je

me; između ostaloga to su: eksternalije, troškovi prekidā transakcija, neznanje aktera, arbitrarnost cijena, kao i činjenica da u tržišne transakcije ulaze akteri s različitim bogatstvom, osobnim talentima i kvalitetama. Tržišna efikasnost nastupa tek nakon nepravedne prvobitne akumulacije i različitih "prethodnih određenja" (*prior determinations*). Lindblomovim riječima, tržište dolazi prekasno i čini premalo (*too little & too late*). Ti uvidi, zajedno s ukazivanjem na društvenu indoktrinaciju, izostanak natjecanja među idejama i povlašten položaj poslovnih elita, te s kritikom ekonomske korporacije, odgovaraju trećoj, "radikalnoj" fazi Lindblomova teoretiziranja. Posljednji pak dio knjige, koji ispituje alternative tržištu i suprotstavlja dvije metode planiranja i organizacije, blizak je posljednjoj fazi Lindblomovih apstraktnih razmatranja fundamentalnih pitanja društvene organizacije i preskriptivno dimenzionirane potrage za boljim modelom društvene organizacije od postojećeg.

Smisao je ovoga prikaza, u koji su uključeni svi važni Lindblomovi članci i knjige, dvojak. Jedna, rezidualna svrha, bila je dati temeljni deskriptivno-monografski uvid u Lindblomov opus kako bi potencijalno zainteresirani čitatelji, koje bi on mogao zanimati u cjelini ili barem u nekom od svojih segmenata, dobili ishodišnu točku za daljnje istraživanje.¹⁵ Druga, primarna svrha, bila je

voda iz oblaka oskudna) i ako su ga stručnjaci u avionima voljni zasijati u zamjenu za naknadu [*nepotrebnost prisile, op. K. P.*], sijanje oblaka postaje dio aktivnosti u sklopu tržišnog sustava" (Lindblom, 2002: 95).

¹⁵ Sažet i kvalitetan pregled, koji Lindblomov opus dijeli na dvije osnovne faze, pluralističku i radikalnu, v. u: Parsons, 1995: 284-294.

ukazati na dimenziju njegova vremenskog razvoja, na promjene istraživačkih interesa i teorijskih stajališta, koja se na prvi pogled teško mogu pomiriti. Ona nas vodi do problema interpretacije Lindblomova djela, koja je potrebna za ispravno razumijevanje inkrementalizma. Dakako, treba odmah imati u vidu kako se reduciranje kompleksnosti društveno-znanstvene teorijske materije koja je nastajala u dugom razdoblju obično dobiva uz cijenu određenih "grubosti" prema djelu autora. Ona traži generalizacije i pojednostavljenja koja su neosjetljiva prema svim onim neizgodnim pojedinostima koje se u njih ne mogu uklopiti. U tom je smislu i ovdje ponuđena kronološka podjela na faze – ekonomsku, inkrementalističko-pluralističku, radikalno-kritičku te naposljetku, recimo uvjetno, socijalno-filozofsku fazu s naglaskom na sociologiji znanja – u nekoj mjeri neizbježno artifičijelna i nepravedna prema složenosti i nijansiranosti Lindblomova djela. Brojne teme i stajališta iz kasnijih faza mogu se pronaći u Lindblomovim tekstovima koji su ovdje svrstani u ranije faze, i obrnuto. Pa ipak, unatoč neizbježnim nedostacima kronologije na koje će i sekcija teksta što upravo slijedi ukazati, moje je uvjerenje da je ponuđenu provizornu podjelu moguće braniti kao u osnovi legitimnu. Ona se drži materije koju obrađuje i kao takva ukazuje na problem koji nije moguće ignorirati: Lindblom nedvojbeno jest kontradiktoran autor. O njegovu *volte-face* iz apologeta pluralizma u radikalnog kritičara politike i ekonomije u kapitalističkim društveno-ekonomskim sustavima ne govori se bez razloga.¹⁶

¹⁶ Promjenu Lindblomovih stajališta dobro ilustriraju i tri izdanja njegova udžbenika

Recimo, njegovoj prvoj knjizi, o neskladu sindikata i tržišne ekonomije, tumačenoj iz današnje perspektive, može se pridjenuti neoliberalna etiketa. U njoj se izriječom kazuje kako sindikati paraliziraju, uništavaju, sabotiraju i dezorganiziraju kapitalističku ekonomiju (Lindblom, 1949: 5). Druga knjiga, koju potpisuje zajedno s Dahlom, daje sliku homogene političko-ekonomske cjeline, u kojoj su društveni ciljevi unaprijed zadani, samo treba skrojiti i na pravi način kombinirati adekvatne institucijske mehanizme kako bi se ti ciljevi postigli. Čini se kako se u njoj politika rastače u pojedinim tehnikama. U njoj se također izriječom kazuje kako slobodna diskusija među pojedincima osujećuje iskrivljavanje racionalnog izbora, u političkoj sferi i na tržištu (Dahl i Lindblom, 1953: 66), a ne izostaju ni pohvale cjenkanju koje

za dodiplomce o *policy*-procesu *Proces kreiranja politike* (u izvorniku: *The Policy-Making Process*). Dok je prvo izdanje iz 1968. stavljalo naglasak na skrivenu racionalnost inkrementalizma i međusobne prilagodbe pristaša, drugo izdanje iz 1980. usklađeno s uvidima iz knjige *Politika i tržišta*, donijelo je posebno poglavlje o privilegiranom položaju poslovnih elita i problemima indoktrinacije u SAD-u i ostalim kapitalističkim zemljama Zapada (Lindblom, 1980: 71-82). Treće je pak izdanje iz 1993. prilagođeno *Istraživanju i promjeni*. Ono je obogaćeno kritikom postojeće prakse društvenih znanosti i zacrtavanjem preskriptivnog modela odnosa znanosti i društva u kojem angažirana društvena znanost pomaže laicima u njihovu "sondiranju" i formiranju "htijenja" (Lindblom i Woodhouse, 1993). Inače, udžbenik u sva tri izdanja odstupa od konvencionalnog faznog modela *policy*-procesa, tumačeći *policy*-proces kao političku "igru" moći i analizirajući različite institucionalne kontekste u kojima se ona odvija.

je ugrađeno u strukturu političkog sustava SAD-a. Štoviše, Lindblom i Dahl ističu kako "suveren narod" ne postoji, već samo cjenkanje pojedinih interesnih grupa (Dahl i Lindblom, 1953: 498). To nas vodi fazi inkrementalizma i međusobne prilagodbe pristaša, koju definiraju *Znanost "plivanja u mutnom"*, *Strategija odluke* i *Inteligencija demokracije*. Ona nedvojbeno pripada teoriji pluralizma: opširna argumentacija iz te faze nastoji pokazati kako pluralnost socijalnih aktera, fragmentiranost i politička obojenost analize daju superioran model politike pokušajima centralne koordinacije. Pluralizam i inkrementalna analiza uzeti zajedno čine formulu za uspješno rješavanje socijalnih problema. Zatim dolaze sedamdesete i kritika društvene indoktrinacije i moći poslovnih elita. Zaokret, naizgled, ne može biti radikalniji: u *Politici i tržištima* skrivenu racionalnost inkrementalizma zamijenili su mehanizmi kontrole i iskrivljena percepcija. Umjesto s racionalnošću tržišta i politike Lindblomov čitatelj suočava se s novim pojmovima kao što su indoktrinacija, izostanak natjecanja među idejama i ideološka homogenost. Ovlasti veta vrhovnih institucija američkog političkog sustava, koje je hvalio kao "skrivenu ruku u politici" (Lindblom, 1988a: 151), Lindblom sada kudi kao "strukturu ovlasti veta koja i najmanje inkrementalne korake otežava i čini nedovoljno čestima" (Lindblom, 1988c: 246). Konačno se, u 1980-ima i 1990-ima, njegov istraživački fokus prebacuje na kritiku opće iskrivljenosti (*impairment*) istraživanja u postojećem društvu. Posebice se ističu mane društvenih znanosti i *policy*-analize, koje ne uspijevaju pokrenuti demokratske promjene u postojećim političko-ekonomskim po-

recima. Od *Sindikata i kapitalizma* pa do *Istraživanja i promjene* dalek je put, a *Politika i tržišta* čini se dijametralno suprotnom *Strategiji odluke i Inteligenciji demokracije*. Ako se u kronološkoj perspektivi istaknu kontradiktorni momenti Lindblomova opusa, tada se lako dolazi do zaključka da njegov zaokret teško može biti radikalniji, te da ga treba jednostavno razdvojiti na dva autora, kao što je to predložio njegov kolega Albert Hirschman.¹⁷

Međutim slika nije crno-bijela. Dostajat će nekoliko primjera. Već u *Sindikatu i kapitalizmu* Lindblom se deklarira kao liberal – što, prevedeno na “europski”, otprilike znači “socijalist” – i upozorava kako je njegov argument vrijednosno neutralan, jer samo ukazuje na nesklad između dviju institucija.¹⁸ Knjiga nije pamflet protiv sindikalizma, a Lindblom ne traži rješenje u deregulaciji tržišta, napose tržišta rada. Tržište je u knjizi, diskurzivno gledajući, također loše prošlo: cjenovni je sustav “okrutan”, o tome za Lindbloma nema spora (Lindblom, 1949: 233). Ispostavlja se da knjigu nije opravdano etiketi-

rati kao “neoliberalnu”. Također, *Politika, ekonomija i blagostanje* sadržava dijelove u kojima se govori o kontroli i manipulaciji kao o nezaobilaznom dijelu života svakog pojedinca, počevši od njegovih interakcija s bližnjima, te ukazuje na važnost indoktrinacije za stabilnost poliarhije (Dahl i Lindblom, 1953: 99-106, 118, 287-294). “Ranije faze” također sadržavaju radove u kojima Lindblom ukazuje na probleme indoktrinacije i moć ekonomskih elita.¹⁹ U djelima iz svoje “radikalne” faze Lindblom pak nigdje eksplicitno ne negira inkrementalizam. Njegov udžbenik o *policy*-procesu u sva tri izdanja ostao je pri izvornim uvidima o prednosti politike i ograničene analize pred pokušajima sveobuhvatne “racionalne” analize. Temeljito detektivsko pretresanje Lindblomovih članaka i knjiga moglo bi proizvesti poduži detaljan popis, ali i ova kratka ilustracija u dovoljnoj mjeri pokazuje kako se elementi kasnijih faza nalaze u ranijima i *vice-versa*. Sažetak je te ambivalentnosti njegova već spomenuta posljednja knjiga *Tržište*, koja sadržava elemente svih faza. U najmanju se ruku pokazuje kako Lindblomov zaokret nije samo kronološki: očigledno ga se ne može tek tako otpisati kao teorijskog konvertita, čiji se obrat na području teorije može usporediti s vjerskim preobraćenjem Savla progonitelja kršćana u Svetog Pavla, Kristova poslanika.

Kako onda shvatiti Lindblomovo djelo? Osim izdvajanja i naglašavanja

¹⁷ V. Lindblom, 1988: 10-21. Usp. također i kod Parsonsa: “S godinama se Lindblomova misao razvila izvan granica njegova izvornog argumenta – neki bi rekli do točke u kojoj postoje dva različita Lindbloma” (Parsons, 1995: 22).

¹⁸ Isto tumačenje *Sindikata i kapitalizma* Lindblom ponavlja u kasnijem, “radikalnom” govoru, u duhu *Politike i tržišta*, koji kritizira djelovanje velikih korporacija i mehanizma tržišta (Lindblom, 1982a: 332-333). U njemu Lindblom tržište označava kao “zator” koji sputava demokratske javne politike, no na kraju ipak oprezno upozorava da je njegova analiza dijagnostičke, a ne normativne prirode.

¹⁹ Usp. njegov rad *Demokracija i ekonomska struktura* iz 1962. (Lindblom, 1988d: 25-66; izvorno objavljeno u: Chambers, William, Salisbury, Robert, ur., 1962: *Democracy Today: Problems and Prospects*, Collier Books, New York: 80-121).

kontradiktornih stajališta izdvojenih iz konteksta i njihova gotovo karikaturnog suprotstavljanja interpretu Lindblomova djela otvorena je i druga mogućnost. Umjesto da se kronološki razluči na nepovezane ili čak izrijekom suprotne *vremenske* faze, Lindblomov opus može se uzeti kao *logička* cjelina. To znači da se, uz cijenu ignoriranja pojedinih ekstremnih izjava, pasusa, pa i cijelih tekstova, kao retoričkih pretjerivanja, tretira kao izlaganje cjelovite i konzistentne socijalne i političko-ekonomske teorije u kojoj određeni elementi *logički* prethode drugim elementima. Tada se, sasvim pojednostavljeno, dobiva sljedeća slika: postoji konkretan povijesni problem indoktrinacije, iskrivljenog mišljenja koje prevladava suvremenim kapitalističkim društvima i ometa optimalno odlučivanje. S obzirom na to da je krug socijalne reprodukcije zatvoren, nije sasvim jasno kako bi se mogao riješiti: indoktrinirani akteri unutar sustava indoktrinacije ne mogu nego perpetuirati indoktrinaciju. Poluga koja bi možda mogla pokrenuti promjene jesu angažirane društvene znanosti koje se usmjeravaju na relevantne socijalne probleme i pomažu laicima u njihovim istraživanjima. To je skica jednog segmenta Lindblomova opusa, koji je kronološki sekundaran, ali logički primaran. Dok se ne riješi problem indoktrinacije i neproporcionalno velikog utjecaja poslovnih elita na proces odlučivanja, pluralistički model odlučivanja i strategija inkrementalnog odlučivanja ne mogu polučiti optimalne rezultate. Upravo inkrementalizam i međusobna prilagodba pristaša čine kronološki primarnu, a logički sekundarnu fazu Lindblomove teorije. To znači da jednom kada se riješi problem neproporcionalnog

rasporeda snaga u postojećem društvu, nastupa inkrementalizam i socijalno fragmentirana analiza kao optimalan model politike. Taj segment Lindblomova opusa jednostavno treba shvatiti kao politički program koji ide uz uvjetnu klauzulu, *ceteris paribus*, koju se Lindblom sjetio jasno istaknuti tek kasnije u svom radu. Taj je model optimalan ako se riješi problem iskrivljujućih “prethodnih određenja”.²⁰ No čak i ako se navedeni problem ne riješi, on bi mogao biti i najmanje loše praktično rješenje. A to je ujedno i kontekst u koji treba smjestiti inkrementalizam kao model odlučivanja i pristupiti njegovoj interpretaciji.

Ovdje ponuđenoj interpretacijskoj opciji sklon je i sam Lindblom. U predgovoru zborniku *Demokracija i tržište*, odgovarajući na problem neskladna između pojedinih dijelova njegova opusa, (zamjetno eufemistički) priznaje kako je u njegovu radu bilo “ponešto nedostataka u integraciji”, ali ukazuje kako je oštar nesklad “više prividan nego stvaran” (Lindblom, 1988: 16-19).²¹ Lindblom negira da su radikal-

²⁰ O uvjetima ostvarenog pluralizma, kao osnovi za normativno opravdanje Lindblomova modela, govori i Michael Hayes (usp. Hayes, 1992: 44).

²¹ Utemeljenje za takvu interpretaciju može se iščitati i iz kratkog tematiziranja inkrementalizma u *Istraživanju i promjeni* (Lindblom, 1990: 131-132). Naime iako Lindblom ističe mane inkrementalne politike, koja se u toj knjizi tumači kao posljedica indoktrinacije, ipak ostaje pri stajalištu da ograničena analiza (vjerojatno) povećava kompetentnost istraživača, iz čega slijedi da ona kao oruđe odlučitelja, zajedno s istinskim pluralizmom, u najmanju ruku nije loše rješenje. Ipak, Lindblom ne bi bio Lindblom da

no intonirani odgovori koje je dobio u svojim kasnijim istraživanjima pobili i obezvrijedili kronološki ranije analize, te kao svoj glavni propust ističe tek to što se u kasnijoj fazi svoje znanstvene karijere okrenuo istraživanju primarnih socijalnih i političkih pitanja. Razlog kojim opravdava svoj teorijski zaokret jest ekstra-teorijski, a nalazi se u pritisku konzervativne i netolerantne atmosfere u američkoj akademskoj zajednici 1950-ih. Snagu da joj se odupre, kako kaže, smogao je tek s godinama koje su mu donijele sigurnost.²² Osim što Lindblomovo priznanje ukazuje na važnost psihologije i sociologije znanstvene zajednice kao faktora u nastanku znanstvenih teorija, ono ujedno opravdava i upotrebu riječi "lik" u naslovu ove sek-

sam eksplicitno ne negira svoj prijašnji rad. Kada je riječ o takvim Lindblomovim istupima, ovdje ponuđena interpretacija nema izbora nego klasificirati ih kao retorički eksces, usp. npr.: "Tendencija radikala da svaku očitu prednost demokracije pretvore u manu nije išla dalje od tendencije glavne struje da pretvara svaki njezin nedostatak u prednost. Berelson je od apatije načinio prednost; Truman je od privilegija elita načinio branik demokracije, a neki su od vas kod Lindbloma čitali o blagoslovima fragmentacije" (Lindblom, 1988e: 297).

²² Taj pritisak bio je posebno jak na području ekonomije, što je uvjetovalo Lindblomovo preusmjeravanje iz ekonomije u političku znanost. Lindblom je u spomenutom predgovoru istaknuo kako je ekonomija, zbog impresivnog teorijskog nasljeđa te elegancije i preciznosti svojih metoda, "najskučenija" i najmanje tolerantna od svih društvenih znanosti (Lindblom, 1988: 17). Ekonomska ortodoksija, koja često definira ekonomiju mimo ekonomske stvarnosti i onoga što bi za nju moglo biti relevantno, čini se, može biti korisna za političku znanost. Barem Lindblomov primjer to potvrđuje.

cije rada, koja je tim opravdanjem privedena svojem kraju.²³ Teorijska konzistencija Lindblomova "djela" zasad je spašena, a shvaćanje inkrementalizma kao modela odlučivanja koji u kontekstu pluralističke međusobne prilagodbe pristaša polučuje najbolje rezultate osnova je na kojoj ću u idućem dijelu rada pristupiti reinterpretaciji inkrementalnog modela odlučivanja.

2. Inkrementalni model odlučivanja i međusobna prilagodba pristaša

Riječ inkrementalizam odnosi se na model odlučivanja u kojem akteri rade male pomake u politici na osnovi parcijalne analize postojeće *policy*-situacije.²⁴ Dobro ishodište za stjecanje rudimentarnog pojma inkrementalizma jest njegov antipod, racionalni model

²³ Na toj liniji razmišljanja najbolji sažetak, koji može zaokružiti rečeno, jest "intimna ispovijest" lika samog: "Zavaravam li se uvjeravajući se da je moja misao bila konzistentna? Kao što sam već pripomenuo, pitanja politike koja dolaze na politički dnevni red u onome što nazivamo zapadnim demokracijama gotovo su u cijelosti sekundarna pitanja, u pogledu kojih je politika uistinu pluralistička, iako jako neuravnotežena. U pogledu velikih pitanja, koja rijetko dolaze na dnevni red, pluralizam je slab do točke u kojoj je gotovo nevidljiv. Istina je da raniji rad naglašava ono što funkcionira (doduše loše) u politici, a kasniji rad ono što ne funkcionira (iako uporno opstaje). [...] Jedino pogrešno u vezi ta dva koraka jest njihov poredak. Bojim se da sam postao hrabriji tek s godinama, koliko god bih to htio zaniijekati" (Lindblom, 1988c: 258).

²⁴ "Inkrementalizam" nije dio uobičajenoga govornog jezika, pa u svrhu uvodnog razjašnjavanja pojma dajem njegovu etimologiju i popis značenjski srodnih riječi (usp. Grdešić, 1995: 34): "inkrement, 2. mn.

odlučivanja. Racionalni model odlučivanja formalizirao je nizozemski ekonomist Jan Tinbergen (1903-1994), sudobitnik prve Nobelove nagrade za ekonomiju. Taj model počiva na postavkama konzistentnosti (što znači da se jednaki slučajevi tretiraju jednako) i tranzitivnosti vrijednosti (što znači da su preferencije odlučitelja rangirane na jednoj hijerarhijskoj ljestvici), potpune informiranosti odlučitelja i odsutnosti troškova odlučivanja (usp. Grdešić, 1995: 27-29). Jasno je kako racionalni model daje idealnu sliku odlučivanja. Odlučivanje se promatra kao racionalan proces u kojem odlučitelji biraju sredstva za postignuće prethodno zadanih ciljeva. Pretpostavlja se da su vrijednosti unaprijed zadane, a ciljevi jasno formulirani. Odlučitelj ima rangirane ciljeve, kao i rangirana sredstva za njihovo postizanje. Odlučitelj ima i potpun pregled nad problemom; također raspolaže pouzdanim informacijama, a trošak njihova pribavljanja u smislu utroška vremena i energije na prikupljanje i provjeru ne postoji.

inkremenātā lat. (*increcere* – rasti, narasti) prirast, porast; priplod; podmladak; umnožavanje, utržak, dobitak, napredak, napredovanje” (Klajić, 1974: 558). Etimološki gledano, značenje inkrementalizma odgovara isključivo pozitivnoj promjeni, a o negativnim promjenama (povlačenju, nazatku i sl.) trebalo bi govoriti kao o *dekrementalizmu*. Ipak, u ovom radu, kao i u Lindblomovu opusu, nasuprot ispravnoj etimologiji inkrementalizam denotira marginalnu, rubnu promjenu neke politike *bez obzira na smjer*, i s njom povezanu ograničenu analizu *policy*-alternativa. Iznimka od tog pravila u literaturi je primjena inkrementalnog modela na proračunski proces, u kojoj se u slučajevima marginalnog smanjivanja proračunskih stavki uz ograničenu analizu govori o *dekrementalizmu*.

Drugi model odlučivanja, inkrementalistički, odgovara praksi odlučivanja. Ishodišna točka Lindblomova teorijskog formaliziranja inkrementalnog modela bila je ignoriranje stvarne prakse odlučivanja u literaturi o odlučivanju, koja je stavila “državne službenike, koji su suočeni sa složenim odlukama, u situaciju da provode ono što manjina propovijeda (*practicing what few preach*)” (Lindblom, 1988b: 173). Međutim prije detaljnijeg opisa samog inkrementalnog modela treba preciznije razlučiti više značenja vezanih za inkrementalizam koja su se akumulirala u opsežnom Lindblomovu opusu. Razlučivanje tih značenja bitno je za kontekstualizaciju inkrementalizma kao modela odlučivanja, te ujedno potrebno kako bi se zacrtao pregled strukture ovoga dijela rada.

Inkrementalizam, “popularna krilatica za jednu ili više ideja u nizu koje je Lindblom u toku vremena zagovarao”, prema Robertu Gregoryu ima splet značenja koja zajedno konstituiraju lindblomovsku paradigmu (Gregory, 1997: 176). Gregoryeva klasifikacija, prema kojoj inkrementalizam može imati šest različitih značenja, dobra je ishodišna točka za daljnju raspravu. Inkrementalizam po Gregoryu podrazumijeva: (1.) nisku razinu teorijskog razumijevanja u procesu kreiranja javnih politika; (2.) ograničavanje odlučitelja na razmatranje malih promjena u odnosu na *status quo*; (3.) na temelju 1. i 2., namjeravano male pomake u politici, koji se prave da bi se lakše nosilo s neočekivanim posljedicama i bezbolnije ispravile greške; (4.) marginalne promjene u političkom procesu, tj. izostanak velikih promjena u javnim politikama od danas na sutra (inkrementalizam kao “politički uzorak”); (5.) karakter političke i socijalne

interakcije u *policy*-procesu: pregovore i cjenkanje grupa koje čuvaju svoje interese, tj. međusobnu prilagodbu pristaša nasuprot racionalističkom kreiranju politike iz jednog centra; (6.) karakter promjene politike: ona nije u funkciji koherentnog skupa "transcendentnih" ciljeva i vrijednosti.

Gregory razdvaja prva tri i posljednja tri značenja te ih zatim agregira u dvije osnovne ideje. Prvoj grupi zajednička je crta što se izvode iz ograničene racionalnosti: prva tri značenja mogu se u bitnom svesti na nemogućnost sveobuhvatne racionalne analize, koja proizlazi iz ograničenih sposobnosti odlučitelja. Druga se grupa izvodi iz varijabli socijalnog i političkog konteksta: posrijedi su različiti interesno i institucionalno pristrani pogledi aktera i njihova interakcija pri donošenju odluka, kao obilježje pluralnog društva. Polazište moje interpretacije u ovom radu jest da inkrementalizam u prva tri značenja, kao model odlučivanja ograničene racionalnosti, ne treba razdvajati od inkrementalizma u druga tri značenja, kao konteksta političke interakcije. Kao model ograničene racionalnosti inkrementalni model odlučivanja može se braniti, tj. on je preskriptivno dimenzioniran čak i ako se izolira na taj način, ali svoju punu snagu dobiva tek ako se njegove dvije dimenzije uzmu zajedno. Tada se dobiva cjelovit i konzistentan model politike, u kojemu ograničena racionalnost inkrementalizma zajedno s međusobnom prilagodbom pristaša – što je sažet naziv za druga tri značenja – polučuje kvalitetne *policy*-ishode. Dvije dimenzije koje smo upravo analitički razdvojili, ograničenu racionalnost pri odlučivanju i međusobnu prilagodbu pristaša, prikazujem u sekcijama rada što slijede.

2.1. Inkrementalno odlučivanje ograničene racionalnosti

Članak *Znanost "plivanja u mutnom"*, koji se bavi inkrementalizmom kao modelom odlučivanja ograničene racionalnosti, Lindblom započinje dajući primjer birokrata koji mora formulirati politiku za suzbijanje inflacije.²⁵ Jedan pristup koji njegov birokrat može usvojiti jest stvaranje liste svih mogućih vrijednosti prema redosljedu važnosti, od najviše pa sve do najniže na hijerarhijskoj ljestvici (neke od vrijednosti u tom slučaju bile bi, primjerice, puno

²⁵ Izvornu formulaciju inkrementalni model odlučivanja dobio je u *Politici, ekonomiji i blagostanju* (Dahl i Lindblom, 1953: 82-85). Najpotpunije je razvijen u članku *Znanost "plivanja u mutnom"* (Lindblom, 1988b) te zatim u knjizi *Strategija odluke* (Lindblom i Braybrooke, 1970: 21-36, 59-143), a za potrebe formuliranja cjelovitog modela međusobne prilagodbe pristaša rekapituliran je u *Inteligenciji demokracije* (Lindblom, 1965: 137-152). Prikaz inkrementalizma temelji se na nabrojanim jedinicama literature, ponajprije na: Lindblom 1988b i Lindblom i Braybrooke, 1970. U pogledu filozofske podloge inkrementalizma, Lindblom na više mjesta uspostavlja eksplicitnu vezu s Popperovim modelom postupnog društvenog inženjeringa iz *Bijede historicizma* (Dahl i Lindblom, 1953: 45-46, 82, 86; Lindblom i Braybrooke, 1970: 18, 45-46, 82), a spominje također Johna Deweya, Herberta Simona i Michaela Polanya (Lindblom i Braybrooke, 1970: 44-45). S obzirom na njegovo inzistiranje na nepomirljivom sukobu vrijednosti, koje se ne mogu hierarhizirati, već se između njih može birati samo u pojedinim slučajevima iz prakse odlučivanja, blizak autor Lindblomu svakako je i Isaiah Berlin. Navedeni autori ukazuju na intelektualnu tradiciju političkog liberalizma i pluralizma, u kojoj treba tražiti pozadinu za dio Lindblomova opusa kojim se ovdje bavim.

zaposlenje, profit poduzetnika, zaštita uloga malih štediša, prevencija kraha burze itd.). U idućem bi koraku slijedilo ocjenjivanje mogućih *policy*-ishoda s obzirom na efikasnost postizanja tih vrijednosti. Birokrat bi trebao izračunati koja količina jedne vrijednosti odgovara određenoj količini druge, što bi zahtijevalo nadljudsku moć kalkulacije. Zatim bi poredao moguće *policy*-opcije za postizanje tih ishoda i obavio niz sustavnih usporedbi da vidi koja od njih može postići optimalan odnos zadanih vrijednosti. Pritom bi se obilato služio teorijskim znanjem, ispitivao sve alternative i konačno donio izbor koji maksimizira njegove vrijednosti.

Drugi bi pristup bio znatno jednostavniji. Birokrat bi zacrtao jedan jednostavan cilj, primjerice, održanje razine cijena. U obzir bi zatim uzeo jedan ili više konfliktnih ciljeva, recimo, punu zaposlenost. Zatim bi na razmatranje uzeo ograničen broj *policy*-opcija, pri čemu bi se oslanjao na iskustvo kao bolji vodič od teorije. *Policy*-opcije koje bi razmatrao kombinirale bi vrijednosti u različitim omjerima. Primjerice, jedna bi uz višu stabilnost cijena nosila rizik od nezaposlenosti, dok bi druga vodila manjoj stabilnosti cijena, ali uz manji rizik od nezaposlenosti. Konačno bi Lindblomov birokrat odvagunuo vrijednosti, ali tek kroz opcije koje ih postižu, nipošto prije razmatranja opcija. Također, ne očekujući konačno rješavanje i postizanje prethodno zadanih ciljeva, Lindblom ukazuje kako bi praktičari drugog pristupa očekivali stalno ponavljanje postupka i novo prilagođavanje politike promijenjenim uvjetima.

Prvi je model racionalni model odlučivanja, a drugi inkrementalni model odlučivanja. Prvi se služi sveobuhvatnom racionalnom metodom

(*rational-comprehensive*), a drugi metodom sukcesivnih ograničenih usporedbi (*successive limited comparisons*). Za prvi Lindblom upotrebljava metaforu korijena (*root*), jer uvijek počinje od temelja oslanjajući se na teoriju, a za drugi metaforu grane (*branch*), jer gradi na iskustvu, praveći uvijek male korake na osnovi onoga što je već postignuto u konkretnoj situaciji (vidi tablicu 1 na sljedećoj stranici).

Temeljni problem za racionalni model jest nemogućnost razjašnjavanja vrijednosti prije pregleda konkretnih *policy*-opcija. Lindblom pokazuje kako su vrijednosti u sukobu i kako ih je u praksi teško razlučiti. One se ne mogu "račistiti unaprijed", apstraktno odvagunuti koliko jedne vrijednosti vrijedi žrtvovati za ostvarenje druge (primjerice, ne može se reći *da li je i koliko je sloboda vrednija od sigurnosti*). Primjer na kojem to Lindblom u članku pokazuje jest problem preseljenja stanara iz kuća koje su došle na red za rušenje. Jedna je vrijednost "isprazniti" kuće što prije; druga je naći prikladan smještaj stanarima; treća je izbjeći naseljavanje u krajeve gdje su brojne pridošlice neželjene, a četvrta je pronaći mirno rješenje koje odgovara svim stranama bez uporabe sile. Te vrijednosti po sebi nisu u hijerarhijskom odnosu, već u međusobnom sukobu, a odlučitelj koji želi riješiti problem može odvagunuti jedino konkretna rješenja koja na različit način uvažavaju spomenute vrijednosti. Drugi primjer koji Lindblom daje jest rad organizacije koja u svojoj praksi treba birati između dobrih odnosa s javnošću i učinkovitog obavljanja zadaća. Ta su dva cilja u sukobu koji se može razriješiti jedino u konkretnoj situaciji u kojoj se organizacija nalazi, tj. tek ako se ima u vidu koliko je jedne

Tablica 1. Sveobuhvatni racionalni model nasuprot modelu sukcesivnih ograničenih usporedbi

Racionalni-sveobuhvatni model (<i>korijen</i>)		Sukcesivne ograničene usporedbe (<i>grana</i>)	
1a.	Razjašnjavanje vrijednosti ili ciljeva odvojeno je od empirijske analize alternativnih politika i obično joj prethodi.	1b.	Odabir vrijednosti, ciljeva i empirijska analiza potrebnog djelovanja nisu odvojeni, već blisko isprepleteni.
2a.	Zbog toga se formulaciji politika pristupa preko analize ciljeva i sredstava: prvo se izoliraju ciljevi; zatim se traže sredstva za njihovo postignuće.	2b.	Kako sredstva nisu razlučena od ciljeva, analiza sredstava i ciljeva često je neprikladna ili ograničena.
3a.	Test "dobre" politike jest da se može pokazati da je ona najbolje sredstvo za postizanje željenog cilja.	3b.	Tipičan test "dobre" politike jest da se razni analitičari izravno slože oko neke politike (a da se ne slože kako je ona najbolje sredstvo za postizanje prihvaćenog cilja).
4a.	Analiza je sveobuhvatna; svaki važan relevantni faktor uzima se u obzir.	4b.	Analiza je drastično ograničena: i) važni mogući ishodi se zanemaruju; ii) važne alternativne moguće politike se zanemaruju; iii) važne vrijednosti se zanemaruju.
5a.	Uvelike se oslanja na teoriju.	5b.	Slijed usporedbi znatno smanjuje ili sasvim uklanja oslanjanje na teoriju.

Izvor: Lindblom, 1988b: 174-175.

ili druge vrijednosti ostvareno. Aktualan primjer koji možemo pridodati jest problem odnosa sigurnosti i slobode u SAD-u nakon 11. rujna 2001: teroristički napad na nebodere "blizance" Svjetskog trgovačkog centra donio je stroge sigurnosne mjere, koje su uvedene na štetu zaštite osobnih sloboda i prava na privatnost pojedinaca.

Kako gotovo svaka odlučivačka situacija uključuje sukob vrijednosti, primjere bismo mogli navoditi unedogled. Bitno je primijetiti da nije riječ samo o *praktičnoj* nemogućnosti izbora između vrijednosti *in abstracto*, već o *načelnoj* kritici racionalnog modela koja se izvodi iz *nužne prirode* izbora sva-

kog odlučitelja. Naime svaki je odlučitelj u osnovi *homo oeconomicus*, koji s obzirom na razinu postojećeg ostvarenja pojedinih vrijednosti – ili sasvim ogoljeno od idealizma: želja i potreba – u praksi bira između pojedinih opcija koje ga zadovoljavaju, nudeći različit marginalni prinos vrijednosti. Primjere, ovisno o tome ostvaruje li spomenuta organizacija napredak u radu ili u njemu zaostaje, odlučit će se koliko energije treba posvetiti odnosima s javnošću, koji će usporiti njezinu efektivnost. Ako se kasni s poslom, vjerojatno će se zanemariti što javnost misli; ako organizacija ima zadovoljavajuće rezultate, a nedostatak dobrih odnosa s jav-

nošću znači veći trošak, veća je vjerojatnost da će se radna energija uložiti u ovo drugo. Opcije se uspoređuju “na vagi”: jedna nosi inkrement jedne vrijednosti, ali i dekrement druge. Kao što potrošač ne može apstraktno izabrati, primjerice, između jakne i cipela, jer mu treba i jedno i drugo (ako ima pohabane cipele, odlučit će se za kupnju novih, a ako mu je jakna stara, odlučit će se za jaknu), tako i odlučitelj može birati između *policy*-opcija tek u konkretnim okolnostima (1b).

Iz toga slijedi da odnos cilj-sredstvo, koji je okosnica racionalnog ideala (prvo se biraju ciljevi, a zatim sredstva za njihovo ostvarenje u slučaju konfliktnih vrijednosti, a takve su uvijek) nije moguć (2b). Tada test dobre politike umjesto ostvarenja prethodno zadanog cilja postaje slaganje oko politike same od strane sudionika (3b). Tako je ujedno moguće braniti dobru politiku a da se ne zna točno za što je ona dobra (Lindblom, 1988b: 181). Konačno, ograničenje ljudskih intelektualnih sposobnosti i nedostupnost informacija onemogućavaju sveobuhvatnost analize koju racionalni model zahtijeva. Primjerice, pri formulaciji poljoprivredne politike nemoguće je predvidjeti sve njezine učinke: utjecaj većeg ili manjeg dohotka zemljoradnika na migracije selo-grad, urbanizaciju, slabljenje obiteljskih veza, zatim na eventualnu potrebu revizije socijalnog osiguranja, na probleme koji slijede za politiku oporezivanja, kao i cijene proizvoda i posljedice na međunarodne ekonomske, zatim i političke odnose (4b). Iz navedenih razloga analiza se ograničava na komparaciju alternativa koje se malo razlikuju od tekućih politika. Tako odlučitelj “gradi na postojećem”, birajući alternative koje se neznatno raz-

likuju od *statusa quo*. Politika se stvara i postoji u vremenu (5b). Donesena odluka nikad nije definitivna: “Stvaranje politike jest proces sukcesivnih približavanja nekim željenim ciljevima, u kojem se ono što se želi i samo mijenja uslijed novih procjena” (Lindblom, 1988b: 185). Inkrementalnim pomacima izbjegavaju se i ozbiljne greške. Metoda grane je “mudra”, jer male greške dopuštaju ispravljanje, a smanjuje se i uloga teorije, koja je “pohlepna za činjenicama”.

S jedne strane, može se vidjeti kako se inkrementalizam izvodi iz berlinovske situacije pluraliteta sukobljenih vrijednosti. S druge strane, on počiva i na ekonomskom uvidu o fluidnosti i promjenjivosti vrijednosti koje se ne mogu razmatrati izvan prakse i konkretne situacije. U njima inkrementalni odlučitelji prave kompromise – *trade-offs* između vrijednosti, poput kupaca na tržištu koji biraju između artikala kojima zadovoljavaju svoje potrebe. Takva situacija, povezana s kognitivnom kompleksnošću problema koja neizmjereno nadmašuje kognitivne sposobnosti odlučitelja, zahtijeva i određenu “kognitivnu ekonomiju” (Lindblom i Braybrooke, 1970: 43). A uz nju, daka-ko, i onu klasičnu – “ekonomsku” ekonomiju, jer odlučivanje u praksi košta: ona zahtijeva vrijeme, energiju i novac. Takve okolnosti nameću inkrementalizam kao optimalnu metodu odlučivanja. Također, inkrementalna politika koja se izvodi iz tih okolnosti ima remedijalni karakter: ona nastoji riješiti postojeće probleme, ispraviti štete, a ne utopijski planirati optimalno socijalno uređenje. Treba još napomenuti da Lindblom inzistira na ideološkoj neutralnosti inkrementalne politike, odbacujući optužbe za konzervativi-

zam politike *statusa quo*. Kao primjer koji opovrgava te optužbe navodi Rooseveltov *New Deal*, koji ukazuje na mogućnost “puzećeg socijalizma” (*creeping socialism*), koji se sastoji od niza inkrementalnih koraka (Lindblom i Braybrooke, 1970: 106-110).

Prikazano, prema mom uvidu, čini intelektualnu srž inkrementalnog modela odlučivanja. U kasnije napisanom članku *Još se pliva, nikako da se ispliva* Lindblom je u osnovi ostao pri rečenome, uz napomenu da se njegovo inzistiranje na inkrementalizmu ne treba shvatiti kao pohvala postojećem procesu odlučivanja, koji je u “jako lošem stanju” (Lindblom, 1988c: 243-244). Novost je samo to što su u njemu eksplicitno razlučeni *jednostavna inkrementalna analiza*, koja se sastoji od razmatranja alternativnih politika koje se samo neznatno razlikuju od postojećih, *razgobljeni inkrementalizam iz Strategije odluke*, koji kao bitnu osobinu već uključuje fragmentaciju analitičkog posla na više stranaka u procesu odlučivanja,²⁶ i *strateška analiza*, ograničena na uporabu niza “trikova” koji pojednostavljuju rješavanje kompleksnog problema, poput metoda pokušaja i pogreške, ograničavanja analize na samo neko-

²⁶ Uz fragmentiranost odlučivanja na više stranaka u procesu te su osobine: ograničene analize na nekoliko poznatih *policy*-alternativa, prepletanje analize *policy*-ciljeva i vrijednosti s empirijskim aspektima problema, veća analitička zaokupljenost “liječenjem zala nego postizanjem dobara” (*ills to be remedied vs positive goals to be sought*), kontinuiranost odlučivanja (odlučivanje je sekvenca pokušaja, pogreški i revidiranih pokušaja), učenje kroz pokušaje i pogreške, usmjeravanje analize samo na neke posljedice razmatrane opcije (Lindblom, 1988c: 239).

liko opcija, rutiniziranja nekih odluka, “razbijanja uskoga grla” (*bottleneck breaking*) i usredotočenosti na krizne situacije. Nakon prikaza jedne analitičke dimenzije inkrementalizma²⁷ vrijeme je da se malo pozabavimo i drugom – međusobnom prilagodbom pristaša.

2.2. Međusobna prilagodba pristaša

Međusobna prilagodba pristaša sin-tagma je koja sažima Lindblomov pluralistički model politike, u kojem razli-

²⁷ Lindblomova modelska formalizacija inkrementalnog odlučivanja doživjela je mnoge kritike, od kojih su najpoznatije one Amitaia Etzionia i Yehezkele Drora. Dok je Etzioni predložio kombinaciju sinoptičkog modela i inkrementalizma u strategiji tzv. *mixed scanning* (v. Grdešić, 1995: 39-40), Dror je kritizirao inkrementalizam iz klasičnih racionalističkih pozicija, optužujući ga za lijeno pomirenje s nezadovoljavajućom rutinom odlučivanja (v. Minogue, 1997: 25 i Parsons, 1995: 294-296). U pogledu područja primjene teorije inkrementalizam se najviše spominjao u području politoloških teorija proračuna. Razlog je tomu repetitivnost i sekvencijalnost proračunskog procesa, kao i činjenica da je programe i financiranje pojedinih organizacija politički skupo mijenjati. Izgled inkrementalnog proračunskog procesa duhovito je sažeo McLean: “Prema tome, temeljni je postupak inkrementalističan (to jest s dodacima s porastom): nakon što je prolivena sva krv, svaki odjel dobiva onoliko koliko je dobio prošle godine, plus jedan postotni dodatak, koji je otprilike jednak za sve odjele” (McLean, 1997: 112). O inkrementalizmu u proračunskom procesu izvornu formulaciju v. u: Wildavsky, 1964, a za suvremene kratke udžbeničke preglede v. Dye, 2005: 155-176; Peters, 2004: 149-152, a kod nas v. Petak, 2000: 151. O kritici inkrementalizma kao teorije i prakse proračunskog procesa v. Rubin, 1988, a o “poteškoćama” s upotrebom pojma samog v. Berry, 1990.

čiti politički akteri, nastojeći ostvariti svoje interese, poduzimaju pristrane analize i uključuju se u proces odlučivanja koji u konačnici polučuje superiorne rezultate pokušajima političke ili ekonomske centralne koordinacije.²⁸ Prema Lindblomu, politika se odvija kroz proces međusobne prilagodbe političkih aktera. Time se postiže njena adaptacija širim interesima nego što bi to ikada moglo poći za rukom centralnom planeru. Analitička strogost centralnog sinoptičkog odlučivanja ignorira politički proces, što je možda i veći propust od ignoriranja kognitivnih ograničenja odlučitelja. Lindblom smatra kako je hijerarhijski model politike – često prisutan u političkoj teoriji – pogrešan, kako deskriptivno tako i normativno (Lindblom, 1988a: 140). Cjenkanje i pregovaranje za Lindbloma su ključni procesi u vlasti. Pod cjenkanjem (*bargaining*) razumijeva razne metode međusobne prilagodbe aktera, od golih prijetnji pa do uljudnih pregovora.²⁹ Bitno obilježje svih

²⁸ Kao i teorija inkrementalizma, razrada modela međusobne prilagodbe pristaša ima korijene u *Politici, ekonomiji i blagostanju*, u sekciji knjige o cjenkanju, kojom je Lindblom, prema kasnijem priznanju, bio najmanje zadovoljan (v. Dahl i Lindblom, 1953: 324-365). Osnovna ideja modela međusobne prilagodbe pristaša izložena je u radu *Cjenkanje: nevidljiva ruka u politici* (Lindblom, 1988a), a najpotpunije je razvijena – kao obuhvatan model politike – u knjizi *Inteligencija demokracije* (Lindblom, 1965), pa ću se u njenu prikazu osloniti ponajprije na te dvije jedinice literature. O političkoj fragmentaciji procesa odlučivanja v. također u: Lindblom i Braybrooke, 1970: 127-131.

²⁹ Lindblomov dijapazon strategija i trikova koji se upotrebljavaju u političkom nadmetanju širok je i ponegdje teško prevodiv.

oblika cjenkanja jest horizontalna dimenzioniranost odnosa – cjenkanje je odnos međusobne prilagodbe ravnopravnih stranaka, ne hijerarhijskog naređivanja.

Cjenkanje prožima svaki politički sustav od vrha do dna. Što je više politički akter pozicioniran u aparatu vlasti, to je veća uloga cjenkanja u njegovu radu. Cjenkanje je neizbježno, kao “smrt i porezi”, pa ga ima i u najnižim slojevima birokracije. Kao primjere cjenkanja Lindblom navodi djelovanje važnih političkih aktera američkog političkog sustava – pojedine ministre u administraciji predsjednika SAD-a koji “vode bitke” s drugim resorima, predsjednikom i Kongresom, braneci posebne interese svoje grane – ali njegovi su uvidi univerzalnog karaktera, tj. vrijede za politiku uopće. Središnja je figura u procesu cjenkanja političar, osoba čija karijera ovisi o sposobnosti cjenkanja. Iako je često javno prezren, njegovi moralno dvojbeni ili čak očigledno nemoralni postupci mogu dovesti do javnog dobra. Prema Lindblomu, upravo njemu – političaru prevarantu, dugujemo zdravlje demokracije. Riječima Georgea Bernarda Shawa, političar ne smije biti “moralni

On uključuje: razmetanje vlastitom snagom (*throwing one's weight around*), formiranje saveza i koalicija, zauzimanje stranačke pozicije, spletkarenje, neprincipijelne međusobne ustupke (*horsetrading, back-scratching, log-rolling, jockeying*), prijetnje, obmane, laži, blefiranje, uvjeravanje i uljudnu konverzaciju (Lindblom, 1988a: 140). Živopisne metafore iz američkoga političkog vokabulara nude pristojan fenomenološki uvid u karakter politike cjenkanja, a formalna teorijsko-modelska razrada nalazi se u: Lindblom, 1965.

kicoš”, već treba “riskirati svoju dušu” za postizanje političkog rezultata o kojemu ovisi dobrobit većeg broja ljudi (Dahl i Lindblom, 1953: 498). Ni režimi najvećih povijesnih diktatora – Hitlerov Treći Reich i Staljinov SSSR nisu bili izuzeti od nužnosti cjenkanja. Uzrok nužnosti cjenkanja nalazi se u *fundamentalnoj pluralnosti društva*, u raznolikosti interesa i organizacija u društvu. Prema Lindblomu, pluralno društvo umjesto mesijanskih tipova potrebuje vođe koji su sposobni praviti kompromise i razrješavati konflikte između interesa, a pluralnost društva za posljedicu ima kompleksnu mrežu međusobne kontrole, kojoj ne odgovara jedna hijerarhijska instanca.

Lindblomova je poanta da je cjenkanje poželjno zbog relativne težine koju imaju zahtjevi sudionika u procesu cjenkanja. Moć u procesu cjenkanja ovisi o poklapanju interesa za koje se političar bori s interesom što većeg broja ljudi. U procesu cjenkanja u pluralnom društvu može se pobijediti samo kompromisima i koaliranjem. U njemu svi trebaju saveznike, a oni se pronalaze traženjem zajedničkih ciljeva: “... potraga za zajedničkim ciljem kao osnovom za koaliranje postaje potraga za vrijednostima koje dijele različite izborne baze i posebni interesi. To je razlog zbog kojega moć dužnosnika u cjenkanju ovisi o tome slijedi li on široko zastupljene vrijednosti. On pronalazi saveznike predlažući ciljeve za koje vjeruje da će biti privlačni široj grupaciji interesa, uključujući i njegov vlastiti. To je način na koji cjenkanje može biti u službi javnog interesa. Politika nije umijeće ili znanost kojom se bave filozofi-kraljevi koji nalaze javni interes na nebu, već vještina kojom se bave pregovarači koji znaju da javni interes

nikad ne može biti ništa do skupni cilj različitih ljudi [...] Ne ‘In God We Trust’, već druga strana novčića, ‘*E pluribus Unum*’” (Lindblom, 1988a: 155-156). Javni interes za Lindbloma tako nije ništa do kompromis između konfliktnih individualnih ciljeva, sporazum stranačkih interesa.

Lindblom je svjestan da se troškovi cjenkanja očituju u nekima od najgorih aspekata (američke) politike: može doći do paralize javnih politika koja proizlazi iz neuspjeha u postizanju sporazuma između sukobljenih interesa, a neporcionalna moć blokiranja donošenja odluke može se naći u rukama manjine koja ima mogućnost “terorizirati” većinu. Neprincipijelno sporazumijevanje u kojem jedna strana ustupke drugoj uvjetuje protu-ustupcima, pri čemu su obje u službi uskih partikularnih interesa, česta je pojava u američkoj politici (tzv. *log-rolling*, što bi se moglo prevesti kao “ruka ruku mijе”). Također, u ovakvu su modelu dobro organizirane grupe u značajnoj prednosti. No Lindblom zaključuje kako pretjerivanje s cjenkanjem u američkoj vlasti ne znači da je cjenkanje loše *per se*. Mreža cjenkanja za Lindbloma je “živčani sustav političkog tijela” (Lindblom, 1988a: 170), koji otkriva frustracije i želje njegovih dijelova. Kao što ne možemo preživjeti bez živčanog sustava, s kojim ide i bol koja signalizira da nešto nije u redu, tako ni bez cjenkanja ne bismo uočili društvene probleme.

Sažeto, cjenkanje za Lindbloma nije problem, već ono, u kombinaciji s inkrementalnom analizom, služi racionalnoj koordinaciji. Njegov je model politike duboko pluralistički. Ideja jednog suverenog naroda jest fikcija. Kada se uklone “legalistička magijska

čaranja”, u politici ostaje samo nimalo romantično cjenkanje (Dahl i Lindblom, 1953: 498). Ako svaki društveni interes ima svoje zagovornike i zaštitnike, nema ni potrebe za racionalnim sveobuhvatnim idealom odlučivanja (Lindblom, 1988a: 183-185). Pristaše pojedinih interesa imaju vlastite ciljeve i ulaze u koordinaciju s drugima, prilagođavaju se drugima ili manipuliraju njima, pregovaraju s njima, cjenkaju se, kompenziraju, uzajamno nadoknađuju, neizravno manipuliraju, a to je ujedno i normativni ideal političkog procesa. Inkrementalne analize aktera i njihovo usklađivanje u procesu odlučivanja uvode sve relevantne vrijednosti u političku igru, a što su one šire i prihvatljivije – a takvima postaju u procesu postizanja kompromisa u uzajamnoj prilagodbi – to je veća šansa da se ostvare, na zadovoljstvo najvećeg broja. To znači da u takvu procesu, po definiciji, dolazi do ostvarenja javnog interesa (Lindblom, 1965: 274-290), a međusobna prilagodba pristaša pokazuje se nadmoćnim instrumentom za racionalnu politiku samom racionalnom modelu (Lindblom, 1965: 329). Prije potkrepljivanja mog zahtjeva da se inkrementalno odlučivanje reinterpretira kao dio kompleksnog političkog modela koji ima jaku preskriptivnu notu i uključuje međusobnu prilagodbu pristaša, sada se još samo treba ukratko osvrnuti na postojeće interpretacije inkrementalizma u literaturi.

2.3. Interpretacije inkrementalizma

Moja je teza da Lindblom zagovara “plivanje u mutnom”. Metoda inkrementalnog odlučivanja nije samo realističnija, već je i bolja od racionalnog ideala, pogotovo u sklopu plurali-

stičkog modela politike. U literaturi o Lindblomu dosta se prostora posvećivalo upravo raspravama o odnosu analize i zagovaranja, tj. analizi deskriptivnih i preskriptivnih aspekata pojedinih modela odlučivanja i nesporazumima koji nastaju brkanjem tih razina. Pokušat ću pokazati kako Lindblomov model sadržava obje dimenzije – što je, uostalom, karakteristika svake dobre političke teorije i političkog argumenta uopće – i da se ne može svesti samo na jednu. No prije negoli to obrazložim, pogledajmo prvo interpretacije u literaturi koje se u ocjeni Lindblomova modela odlučivanja usmjeravaju na rez između preskriptivnog i deskriptivnog.

U literaturi, naime, postoji tumačenje prema kojem je kritika racionalnog modela promašena jer propušta uvidjeti da je taj model preskriptivan. Ako on nije opis stvarnih procesa odlučivanja, ne može se ni kritizirati na deskriptivnoj osnovi. Tako, primjerice, Perko-Šeparović u knjizi *Teorije organizacije* piše: “... kritičari klasičnog modela miješaju deskriptivni i preskriptivni jezik [...] klasični model nije ni stvaran sa svrhom da dade sliku stvarnosti, već da bude preporuka za akciju, ideal kojemu treba težiti, bez obzira na to kakva je stvarna situacija i vjerojatno upravo zato, jer se ona tako drastično razlikuje od ideala [...] ako je modelu izrazito priznat karakter preskriptivnog, to problematičnija postaje njegova kritika kao deskriptivnog modela” (Perko-Šeparović, 1975: 138). Tu interpretaciju načelno preuzima i Grdešić u *Političkom odlučivanju*: “S pozicija deskriptivnog modela političkog odlučivanja, kakav je Lindblomov ostaje problematičnom kritika modela drukčije (preskriptivne) polazne inspiraci-

je” (Grdešić, 1995: 34).³⁰ U istom tonu piše i Colebatch, citirajući Howletta i Ramesha, koji spominju “glavnu struju” u tumačenju rasprave između inkrementalista i racionalista, prema kojoj je “racionalni” model onaj kojemu se daje mnogo veća prednost kao modelu koji govori o tome kako odluke trebaju biti donesene, dok se ‘inkrementalistički’ model najbolje može opisati kao trenutačna praksa odlučivanja u vlada-ma” (Colebatch, 2004: 69).

Sličnu poziciju zauzeli su Gilbert Smith i David May. Oni smatraju da je rasprava između zastupnika racionalnog i inkrementalnog modela odlučivanja umjetna. Racionalni su modeli preskriptivni, oni propisuju kako bi dobra odluka morala biti donesena (po sljedećim “kanonima”: prvo se definiraju ciljevi, zatim se biraju sredstva i konačno se izrađuje evaluacija rezultata). Taj se model pak kritizira kao preuzak, jer zanemaruje sve faktore s kojima se stvarni odlučitelj suočava, jer je nepraktičan i preskup i jer je, kao takav, eventualno planerov utopijski san. Prema Smithu i Mayu, u raspravi između inkrementalista i racionalista posrijedi je dijalog gluhih, tj. “... nije uopće jasno govore li protagonisti uistinu o istoj stvari” (Smith i May, 1997: 169).

No oni idu i korak dalje, služeći se citatom E. Bittnera kako bi ukazali da svi modeli u raspravi imaju normativnu komponentu, doduše ne uvijek na

³⁰ Grdešić se, doduše, na kraju svoje interpretacije inkrementalnog modela osvrće na njegovu socijalnu i političku dimenziju, povezujući ga s pluralističkom koncepcijom društva i distribucijom moći u društvu (Grdešić, 1995: 38), ali iz toga, nasuprot interpretaciji u ovome radu, ne izvodi normativne implikacije za sam model.

eksplicitnoj razini: “Iako se mogu naći samo ‘jest’ i ‘nije’, u sadržajnom pogledu čitavoj shemi pripisuje se smisao ‘treba da’” (Smith i May, 1997: 169). Zbrka između preskriptivne i deskriptivne dimenzije uzrokuje da se autori u međusobnim kritikama promašuju: “Kritika se usmjerava na činjenicu da su racionalistički modeli empirijski netočni, ili nerealni. *To nije kako stvari jesu*. S druge strane, postoji određeno razumijevanje za pogled prema kojem inkrementalistički pristup ima veliku vrijednost kao empirijski model koji objašnjava kako se donose politike (ili, kako kaže McCleery, [kako se, K. P.] ‘puno češće, ne donose’). Kritika se tu usmjerava na tvrdnje da je taj pristup koristan u normativnom pogledu. *To nije kako bi stvari trebale biti*” (Smith i May, 1997: 170).

Sasvim je originalan Peter John, za kojega pak oba modela imaju deskriptivnu vrijednost: “Glavni problem s raspravom između racionalista i inkrementalista jest što oba modela zahvaćaju elemente procesa odlučivanja iako ih udžbenici predstavljaju kao polarne suprotnosti. Aspekti obaju tipova ponašanja javljaju se u većini slučajeva u kojima politički i birokratski akteri biraju između politika i provode odluke implementacije. Odlučivanje u određenim stupnjevima može biti racionalno; u drugim stupnjevima ono je inkrementalno” (John, 1998: 35).

Drugo stajalište Smitha i Maya vodi nas na pravi trag. Oni ispravno ukazuju kako modeli odlučivanja imaju normativnu komponentu. Lindblom propovijeda superiornost inkrementalizma “jalovom sinopsisu”, Etzioni daje “efektivan recept”, a Dror govori o modelu “koji motivira bolje politike”. Lindblomov model uistinu ima jaku preskriptiv-

nu crtu, čime se eliminira argument da je s deskriptivne razine nemoguće kritizirati preskriptivan model. Lindblomov je model recept za odlučivanje; on kritizira racionalni model ne zato što loše opisuje praksu odlučivanja (jasno je da on uopće ne opisuje stvarne procese odlučivanja), već zato što je loš recept, loša uputa, loš preskriptivni model – nešto što bi donijelo loše posljedice u politici ako bi se ozbiljno pokušalo primijeniti.

2.4. Reinterpretacija

Različite interpretacije inkrementalizma u kodu deskriptivno-preskriptivno ne trebaju čuditi. Naime u Lindblomovim djelima mogu se naći osnove za oba tumačenja. Recimo, u *Strategiji odluke* on eksplicitno ustvrđuje kako je inkrementalizam “praksa odlučivanja i evaluacije”, dok je racionalni model preskriptivan, te u istoj knjizi doslovno piše kako je njegov argument “deskriptivan i vrijednosno neutralan” (Lindblom i Braybrooke, 1970: 6). Međutim da je eksplicitna deklaracija ipak hinjena, može se zaključiti iz toga što u istoj knjizi ustvrđuje kako je racionalizam besplodan i beskoristan kao ideal, te kako mu ne treba težiti, dok inkrementalni model i međusobna prilagodba pristaša polučuju njemu superiorne rezultate (Lindblom i Braybrooke, 1970: 16, 23).

Treba ponajprije imati u vidu da inkrementalizam *per se* nije nužno ni preskriptivan ni deskriptivan. On je jednostavno *model* odlučivanja, koji nastaje izolacijom i apstrakcijom nekih elemenata prisutnih u kompleksnoj socijalnoj stvarnosti (usp. Cochran i Malone, 1995: 30-37; Parsons, 1995: 57-61). On je idealtipska *slika*, koja se može razdvojiti od normativnih stremjenja, tj. on ništa ne govori o tome tre-

ba li ga ostvariti ili ne. Za njega vrijedi isto što i za Weberov idealni tip. Idealni su tip jednako i crkva i javna kuća (Weber, 1986: 70), no iz poimanja tih idealno tipskih konstrukcija logički ne proizlazi da treba dizati crkve i moliti se Bogu ili sponzorirati institucionaliziranu prostituciju.

Ipak, ovdje je bitno što Lindblom želi reći te u kojem se kontekstu nalazi njegova teorija inkrementalizma. U kontekstu suprotstavljanja sumnjivom racionalnom idealu i međusobne prilagodbe pristaša u pluralnom i pluralističkom društvu inkrementalizam nije puki opis odlučivanja, već ujedno i *desideratum*, model superioran bilo kojem sinoptičkom pokušaju racionalnog odlučivanja. Lindblom sveobuhvatnu analizu ne smatra samo preskupom, već nemogućom, i stoga izlišnom. Ona je inferiorna ograničenoj racionalnosti inkrementalizma i zbog socijalne fragmentiranosti analize. Naime u situaciji međusobne prilagodbe više aktera koji primjenjuju inkrementalni pristup konačni rezultat *policy*-procesa mnogo je “racionalniji” nego što bi to pošlo za rukom nekoj centralno-planirajućoj instanci ili filozofu-kralju. Bez obzira na to koliko njihove sposobnosti bile velike, nisu dovoljne za nošenje s kompleksnim društvenim problemima. On ne može biti pametniji niti bolje poznavati interese od njih samih.

Zašto to tvrdim? Moja se interpretacija može potkrijepiti s tri obrazloženja. Prvo se odnosi na Lindblomovu upotrebu vrijednosno pozitivnih termina i afirmativnih normativnih argumenata kojima “opisuje” inkrementalizam, čak i kad eksplicitno tvrdi da je vrijednosno neutralan. Pri inkrementalnim je odlukama *lakše* predvidjeti posljedice, *lakše* je utvrditi kauzalne

veze; u slučaju greške moguće je vraćanje u prijašnje stanje; inkrementalizam *olakšava* kontrolu, *pomaže* kontinuitetu organizacije i *pomaže* poliarhiji (Dahl i Lindblom, 1953: 82-84). Inkrementalizam je *realističan, mudar, štedljiv*; omogućava niz sukcesivnih koraka kojima se može *lakše približiti* željenome cilju (Lindblom, 1988b). U kontekstu fragmentirane pluralističke analize inkrementalizam omogućava da se zadovolji širok raspon interesa i donese optimalna *policy*-odlučka (Lindblom i Braybrooke, 1970). Cijeli članak o znatnosti "plivanja u mutnom" ustvari se bavi upravo takvim zagovaranjem inkrementalizma, kao i *Strategija odluke*. Drugo obrazloženje odnosi se na kritičko tretiranje suparničkog racionalnog modela. Obuhvatni je pregled situacije, kojemu on teži, nemoguć, kao i uspostava nesporne i stalne hijerarhijske ljestvice vrijednosti koju on zahtijeva. Racionalizam se ne uspijeva prilagoditi ograničenim sposobnostima odlučitelja, nedostatku informacija i skupoći analize, ne uzima u obzir nemogućnost razdvajanja činjenica i vrijednosti u *policy*-praksi ni dimenziju vremena koja otvara mogućnost za niz strateških poteza i prilagodbi; ne uzima u obzir isprepletenost *policy*-problema ni kompleksnost svijeta odlučivanja. Njegova rasprava o vrijednostima na apstraktnoj je razini utopijska (Lindblom i Braybrooke, 1970: 37-57, 113, 134). Ukratko, on je "nemoguć" i "apsurdan" (Lindblom, 1988b: 172). Ako je racionalni model loš, *a contrario* proizlazi da treba usvojiti njemu jedinu postojeću alternativu – inkrementalizam. Naposljetku, Lindblom na više mjesta i eksplicitno tvrdi da je inkrementalizam *optimalan* model odlučivanja u postojećim okolnostima, primjerice: "... s obzirom na ograničenosti

znanja u kojima su kreatori politike zatvoreni, pojednostavljenije limitiranjem fokusa na male varijacije u odnosu na postojeću politiku čini najviše što je moguće s dostupnim znanjem. [...] Ne-inkrementalni *policy*-prijedlozi nisu samo politički irelevantni, već su i nepredvidljivi u pogledu posljedica." Ta je metoda nadmoćna "jalovim pokušajima da se postigne sveobuhvatnost koji premašuju ljudske mogućnosti" (Lindblom, 1988b: 183, 188). Za razliku od racionalizma inkrementalizam je barem provediv, tj. *manageable*. Racionalni je model nemoguć, a kad je moguć, onda je – nepotreban (Lindblom, 1965: 190).

3. Zaključak – politika teorije Charlesa Lindbloma

Lindblomova je teorija inkrementalizma model politike, preskriptivan model koji zagovara inkrementalnu analizu i politiku te međusobnu prilagodbu pristaša. No nije posrijedi pleđiranje za proizvoljan utopijski model politike, već nijansirana kombinacija preskripcije s deskriptivnim uvidima. Lindblom tvrdi da inkrementalizam pruža najbolje s obzirom na postojeća ograničenja i dane okolnosti u društvu i politici. Upravo uvid u njih zaokružuje Lindblomov argument, koji s jedne strane polazi od ograničenih kognitivnih sposobnosti odlučitelja i neizvedivosti, pa i opasnosti, racionalističkih pretenzija, ali, s druge strane, i od uvida u temeljnu pluralnost društva i politike, s njima nerazdvojno povezanog. Nadam se da je argumentacija iznesena u ovom radu uspjela to pokazati. Ipak, ostao sam još dužan objasniti neuobičajenu sintagmu iz naslova.

Što znači "politika teorije"? Ta bi se sintagma mogla tumačiti na sljedeći

način: svatko tko piše teoriju, dakle tko nešto radi, vodi neku politiku, u najširem smislu te riječi. Svaki je čin, pa tako i svaki *teorijski* čin, neka politika. To ne bi bilo pogrešno, ali bi, samo po sebi, bilo banalno i ne bi opravdalo podnaslov rada. Za njegovo opravdanje ne bi bila dovoljna ni činjenica da se u svojim teorijama Lindblom, kao obraćenik na političku znanost, bavio politikom kao predmetom izučavanja (što bi, uostalom, politički znanstvenik radio?). Politika njegove teorije ipak mora značiti nešto više.

“Politikom teorije” htio sam reći da je Lindblom u fundamentalnom smislu teoretičar politike i da se zbog toga ne može svrstati u racionalistički tabor javne uprave ili racionalističke *policy*-analize. Iako je sintagma moja³¹, interpretaciju koja me za nju inspirirala preuzeo sam od Roberta Gregorya, koji više vrednuje Lindbloma kao teoretičara politike nego kao teoretičara odlučivanja. Stavljajući naglasak na

³¹ Naknadno mi je u ruke dospio zbornik radova iz kulturalnih studija prevedenih na hrvatski, naslovljen “Politika teorije” (Duda, 2006). Zastupnici kulturalnih studija kritični su prema tradicionalnim akademskim disciplinama, koje se elitistički distanciraju od analize fenomena suvremene masovne kulture kojima se bave “postdisciplinarni” kulturalni studiji. “Klasična” akademska teorija u društvenim znanostima, kao i sami kulturalni studiji, neke teme i pristupe uključuje, a neke isključuje iz svojih analiza i tumačenja. Različite discipline sadrže različite političke postavke i povezane su, barem implicitno, s određenim političkim orijentacijama, pa u tom smislu vode određenu politiku teoretiziranja (usp. Duda, 2006: 7, 69). To se značenje poklapa samo sa značenjem sintagme u najširem smislu, koje sam istaknuo u prethodnom pasusu.

međusobnu prilagodbu pristaša – što i ja prihvaćam u svojoj interpretaciji inkrementalizma – Gregory ukazuje kako inkrementalizam proizlazi primarno iz *političke realnosti*. Dobro odlučivanje samo je ono koje se njoj prilagodi. Sinoptička analiza dakle nije samo intelektualno, već ponajprije politički ne-realna. Politički život ima svoju vlastitu “logiku”. *Policy* nastaje u sporom cjenkanju između grupa. I najbolja analiza može ležati u ladici ako to zahtijeva politički trenutak, što je s razlogom jedna od bitnih varijabli u poznatom Kingdonovu modelu tokova *agenda* procesa (usp. Grdešić, 1995: 64-65).

Kreiranje politika karakterizira sukob vrijednosti i interesa. Ono je prije svega politički proces, a tek zatim analitički. U njemu niti jedna grupa nema monopol na istinu, informacije i analizu: “Ti faktori, prije nego bilo koja tehnička ograničenja uloge ljudskog uma (koliko god ona mogla biti važna), čine jalovom svaku aspiraciju na sinoptički ideal” (Gregory, 1997: 186). Lindblom ispravno smješta *policy*-proces u socijalno-političku arenu, a ne u znanstvenu. To je politika Lindblomove teorije, tj. uvid da *policy* ujedno mora biti i *politics*.

Pretpostavka za dosljednu primjenu racionalnog ideala bila bi visoka ili savršena razina vrijednosnog konsenzusa. U takvoj bi situaciji odlučitelji na vrhu hijerarhijske piramide mogli donositi odluke u skladu s racionalnim idealom, dok bi implementacija bila puka egzekucija odluke od strane vrijednosno neutralne uprave. Da se takvo što i dogodi, politička znanost vjerojatno bi izgubila svoj *ratio existendi*, jer tehnokracija podrazumijeva ukidanje politike. Sinoptička aspiracija proizlazi iz negiranja politike. Ako se prva

dimenzija inkrementalizma zasniva na kompleksnosti i ograničenoj racionalnosti, drugoj je dimenziji – međusobnoj prilagodbi pristaša – u temelju sukob vrijednosti. U pozadini su pluralistička shvaćanja prema kojima različitost interesa nije nešto što samo treba tolerirati, već je nešto poželjno što treba propisno reprezentirati (v. npr. Sartori, 2002: 24-31). U društvu postoje različiti interesi, organizacije i ideje, što je sasvim legitimno. Javni interes nije aprioran, već nastaje kompromisom, tj. zbrojem tih posebnih interesa; on je rješenje koje odgovara najvećem broju ljudi. Ne može ih bolje spoznati utopijski inženjer ili filozof-kralj. A političko rješenje nalazi se u međusobnom cjenkanju. Cjenkanje, kao što je Lindblom

pokazao, nije samo realnost politike; ono je poželjno i u javnom interesu.

Njegov pluralistički argument međusobne prilagodbe pristaša ustvari je primaran, a radikalne kritike u kasnijoj fazi usmjerene su na kontingentnu povijesnu konstelaciju suvremenih društava Zapada. Naposljetku, pluralizam u politici ima svoj korelat i u političkoj znanosti, čija dinamika uključuje različite suparničke teorije koje se međusobno kritiziraju i napreduju u “međusobnoj prilagodbi teorija”. Time se vraćam uvodnom citatu o poželjnosti rasprave u političkoj znanosti i pozivam kolege politologe na dijalog – vjerojatno najbolji oblik političke znanosti – s Lindblomom i pomno “sondiranje” njegove teorije.

LITERATURA

- Arendt, Hannah, 1996: Što je autoritet?, u: *Politički eseji*, Antibarbarus, Zagreb: 7-56.
- Berry, William, 1990: The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept, *Journal of Politics*, (52) 1: 167-196.
- Birkland, Thomas, 2001: *An Introduction to the Policy Process*, M. E. Sharpe, New York: 212-214.
- Braybrooke, David, Lindblom, Charles, 1970: *A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process* (meki uvez; 1. izd. 1963), The Free Press, New York.
- Cochran, Charles, Malone, Eloise, 1995: *Public Policy: Perspectives and Choices*, McGraw-Hill, New York.
- Colebatch, Hal, 2004: *Policy*, Fakultet političkih znanosti (Biblioteka *Politička misao*), Zagreb.
- Dahl, Robert, Lindblom, Charles, 1953: *Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, Harper & Brothers, New York.
- Derrida, Jacques, 2002: *Sablasti Marxa*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb.
- Drvodelić, Milan, 1973: *Englesko – hrvatski ili srpski rječnik*, Školska knjiga, Zagreb.
- Duda, Dean, 2006: *Politika teorije. Zbornik rasprava iz kulturalnih studija*, Disput, Zagreb.
- Dye, Thomas, 2005: *Understanding Public Policy* (11. izd.), Pearson Prentice

- Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- Grdešić, Ivan, 1995: *Političko odlučivanje*, Alinea, Zagreb.
- Grdešić, Marko, 2007: Kako uspoređivati kapitalizme? Pregled razvoja komparativne političke ekonomije, *Politička misao*, (44) 4: 133-154.
- Gregory, Robert, 1997: Political rationality or incrementalism? Charles E. Lindblom's enduring contribution to public policy-making theory, u: Hill, Michael, ur., *The Policy Process. A reader*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead: 175-191.
- Hayes, Michael, 1992: *Incrementalism and Public Policy*, Longman, London i New York.
- John, Peter, 1998: *Analysing Public Policy*, Pinter, London.
- Katznelson, Ira, Milner, Helen (ur.), 2002: *Political Science: The State of the Discipline*, W. W. Norton & Company – American Political Science Association, New York – London, Washington, D.C.
- Klaić, Bratoljub, 1974: *Veliki rječnik stranih riječi*, Zora, Zagreb.
- Lindblom, Charles, 1949: *Unions and Capitalism*, New Haven, Yale University Press.
- Lindblom, Charles, 1958: Policy Analysis, *The American Economic Review*, (48) 3: 298-312.
- Lindblom, Charles, 1965: *The Intelligence of Democracy*, The Free Press, New York.
- Lindblom, Charles, 1977: *Politics and Markets*, Basic Books, New York.
- Lindblom, Charles, Cohen, David, 1979: *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*, Yale University Press, New Haven i London.
- Lindblom, Charles, 1980: *The Policy-Making Process* (2. izd.; 1. izd. 1968), Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Lindblom, Charles, 1982: Another State of Mind, *The American Political Science Review*, (76) 1: 9-21.
- Lindblom, Charles, 1982a: Market as Prison, *The Journal of Politics*, (44) 2: 324-336.
- Lindblom, Charles, 1988: *Democracy and Market System*, Norwegian University Press, Oslo.
- Lindblom, Charles, 1988a: *Bargaining: The Hidden Hand in Government*, u: Lindblom, Charles, Democracy and Market System, Norwegian University Press, Oslo: 139-170.
- Lindblom, Charles, 1988b: *The Science of "Muddling Through"*, u: Lindblom, Charles, Democracy and Market System, Norwegian University Press, Oslo: 171-190.
- Lindblom, Charles, 1988c: *Still Muddling, Not Yet Through*, u: Lindblom, Charles, Democracy and Market System, Norwegian University Press, Oslo: 237-259.
- Lindblom, Charles, 1988d: *Democracy and Economic Structure*, u: Lindblom, Charles, Democracy and Market System, Norwegian University Press, Oslo: 25-66.
- Lindblom, Charles, 1988e: *Another State of Mind*, u: Lindblom, Charles, Democracy and Market System, Norwegian University Press, Oslo: 279-394. (dostupno na: <http://www.apsanet.org/imgtest/1981AddrLINDBLOM.pdf>, 4. 9. 2007)
- Lindblom, Charles, 1990: *Inquiry and Change. The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, Yale Uni-

- versity Press & Russell Sage Foundation, New Haven i London & New York.
- Lindblom, Charles, Woodhouse, Edward, 1993: *The Policy-Making Process* (3. izd.), Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Lindblom, Charles, Woodhouse, Edward, 1999: *Politikos formavimo procesas*, Algarvė-ALK, Vilnius.
- Lindblom, Charles, 2002: *The Market System. What It Is, How It Works, and What to Make of It*, Yale University Press (Yale Nota Bene paperback, prvo tvrdoukoričeno izdanje 2001), New Haven i London.
- McLean, Iain, 1997: *Uvod u javni izbor*, Fakultet političkih znanosti (Biblioteka *Politička misao*), Zagreb.
- Minogue, Martin, 1997: Theory and Practice in Public Policy and Administration, u: Hill, Michael, ur., *The Policy Process. A reader*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead: 10-29.
- Parsons, Wayne, 1995: *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Perko-Šeparović, Inge, 1975: *Teorije organizacije*, Školska knjiga, Zagreb.
- Petak, Zdravko, 2000: Proračunska politika Sabora, u: Kasapović, Mirjana, ur., *Hrvatska politika 1990.-2000.*, Fakultet političkih znanosti – Biblioteka *Politička misao*, Zagreb: 149-177.
- Petak, Zdravko, 2007: Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu, u: Kasapović, Mirjana, ur., *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti – Biblioteka *Politička misao*, Zagreb: 187-215.
- Peters, Guy, 2004: *American Public Policy*, 6. izd., CQ Press, Washington.
- Politička misao*, 1987, (23) 3.
- Rubin, Irene, 1988: *New Directions in Budget Theory*, State University of New York Press, New York.
- Sartori, Giovanni, 2002: *Stranke i stranački sustavi*, Politička kultura, Zagreb.
- Smith, Gilbert, May, David, 1997: The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision making, u: Hill, Michael, ur., *The Policy Process. A reader*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead: 163-174.
- Strpić, Dag, 1998: *Promjena. Politička i političko-ekonomska promjena od Hobbesa do Hayeka*, Fakultet političkih znanosti (Biblioteka *Politička misao*), Zagreb.
- Strpić, Dag, 2000: Globalizacija: hrvatska točka gledišta, *Politička misao*, (37) 2: 168-179.
- Šiber, Ivan, 1998: *Osnove političke psihologije*, Politička kultura, Zagreb.
- Weber, Max, 1986: *Metodologija društvenih nauka*, Globus, Zagreb.
- Wildavsky, Aaron, 1964: *The Politics of the Budgetary Process*, Little, Brown, Boston.

How to Understand Incrementalism?: Politics of Charles Lindblom's Theory

SUMMARY The paper is dedicated to the political process theory by the American political scientist and economist Charles E. Lindblom. After providing a contextual insight into Lindblom's complete theoretical opus, which is a necessary prerequisite for the interpretative manoeuvre in the central part of the text, the paper is primarily focused on Lindblom's theory of incremental decision-making, developed in *The Science of Muddling Through* (1959) and in *A Strategy of Decision* (1963), which is related to his concept of "partisan mutual adjustment" developed in *The Intelligence of Democracy* (1965). The paper offers an interpretation of Lindblom's argument which moves away from its past understanding in Croatian political science literature. There, Lindblom's decision-making model has been basically interpreted descriptively, as a description of the actual decision-making practices, and opposed to the prescriptive rational decision-making model, which is a characteristic feature even of some foreign interpretations. This paper, however, suggests that Lindblom's theory contains a strong prescriptive element. Lindblom's theory of incrementalism, taken together with the pluralist model of partisan mutual adjustment, offers a complete and consistent model of politics with marked normative implications, which justifies the use of the syntagm *the politics of theory*, substantiated in greater detail in the final section of the paper.

KEYWORDS Charles Lindblom, incrementalism, partisan mutual adjustment, the descriptive, the prescriptive, the politics of theory.