

## **Real Utopias Project**

Projekt realnih utopija je društvenoznanstveni projekt koji djeluje pod okriljem američke sociologije već više od deset godina. Najbolje ga opisuju angažman značajnog broja uglednih svjetskih znanstvenika, usmjerenje na kreativno povezivanje empirijske prakse i društvene teorije te stvaranje izvedivih i djelotvornih alternativa postojećim društvenim institucionalnim aranžmanima. Organizacijski gledano, sastoji se od serije konferencija sponzoriranih od strane A. E. Havens Center for the Study of Social Structure and Social Change pri University of Wisconsin u Madisonu. Svaka se konferencija temelji na nekom provokativnom, inovativnom manuskriptu koji iznosi osnovne crte određenog radikalnog institucionalnog aranžmana. Nakon toga, poziva se grupa od 15-20 društvenih znanstvenika koji pišu tekstove u kojima komentiraju, kritiziraju ili doraduju ideje izložene u manuskriptu. Od svog osnutka 1991. Projekt je uspio okupiti vrsne znanstvenike kao što su Claus Offe, Michael Burawoy, Bowles i Gintis, Jane Mansbridge i Carole Pateman. Njihovi su tekstovi zatim distribuirani svim sudionicima prije konferencije da bi imali dovoljno vremena pripremiti se za radionice. Nakon što se radionice na konferenciji završe, oni imaju priliku revidirati svoje eseje prije nego se pojave u knjizi koju unutar serije Real Utopias Project publicira poznati izdavač Verso.

Što se tiče same ideje iza Projekta, najbolje je razmotriti sam pojam utopije. Naime, on je izgubio svoju nekadašnju privlačnost. Rijetko je tko mogao naslutiti da će mnoge "ostvarene" utopije dvadesetog stoljeća zapravo postati općeljudske tragedije. Danas nas, stoga, jedino zanimaju pragmatični, realni i ostvarivi koncepti koji se ne zasnivaju na neprovjerenim pretpostavkama, već na empirijski utemeljenim analizama. Međutim, to ne znači da je duh progresivne vizije, često zloupotrebljavan, ali ključan u ideji utopije, potpuno nestao iz suvremenog promišljanja o društvu. Upravo je to polazna točka Projekta realnih utopija: pokušaj smanjenja tenzije između snova i stvarnosti, odnosno društveno-političke prakse i teorijskih koncepata. Društvena znanost dovedena je u neposrednu vezu sa svojim predmetom izučavanja pri čemu se teorijski planovi pokušavaju implementirati u društveno-političku stvarnost, uzimajući u obzir same empirijske okolnosti i znanja, a ne blijeđe pretpostavke o društvenoj dinamici i strukturama.

Poznati američki sociolog Erik Olin Wright, pokretač je i voditelj projekta. Od samih akademskih početaka unutar marksističke tradicije pokušavao je dovesti u ravnotežu tu naizgled nerazrješivu tenziju. Njegovi su se pogledi na stvarnost mijenjali, no snovi su ostali isti. Svoju je uglednu karijeru u sociološkoj struci pažljivo usmjeravao prema ciljevima egalitarnosti i pravednosti. Skrupuloznom empirijskom analizom otkrivao je razne dimenzije klasnog društva, takoreći onkraj pustog teoretiziranja koje je često značajno obilježje suvremene sociologije. Na taj je način organizirao i projekt koji se razvio kao ambiciozan, međutim trezven pokušaj zasnivanja ozbiljne diskusije o radikalnim, ali izvedivim alternativama postojećim društvenim institucijama pri čemu je cilj bio usredotočiti se na specifične prijedloge za njihov fundamentalni redizajn. Svakako da socijalistička strategija ovdje igra bitnu ulogu, ali ni približno u onom totalnom političkom smislu opće socijalizacije društvenog svijeta.

## Real Utopias Project

Dosada su u sklopu Projekta objavljene sljedeće knjige:

- ♦ *Associations and Democracy* (1995), Joshua Cohen i Joel Rogers
- ♦ *Equal Shares: making market socialism work* (1996), John Roemer
- ♦ *Recasting Egalitarianism: New Rules for Accountability and Equity in Markets, States and Communities* (1999), Sam Bowles i Herbert Gintis
- ♦ *Deepening Democracy: innovations in empowered participatory governance* (2003), Archon Fung i Erik Olin Wright
- ♦ *Redesigning Distribution: basic income and stakeholder grants as alternative cornerstones for a more egalitarian capitalism*, Bruce Ackerman i Anne Alstott, Philippe Van Parijs (u tisku)

Real Utopias Project izabrali smo da bi demonstrirali mogućnosti strpljive društvene znanosti s vizijom i odvažnošću za novo promišljanje ideje utopije i svrhe društveno-znanstvenog rada uopće. Ozbiljnim istraživačkim pristupom društvenim institucijama i s duhom progresivne vizije, moguće je pronaći izvedive alternative neučinkovitim suvremenim institucionalnim aranžmanima.

U ovaj temat uvrstili smo prijevod prvog poglavlja posljednje objavljene knjige "Produbljivanje demokracije" (*Deepening Democracy*), njen prikaz i ekskluzivni intervju s Erikom Olinom Wrightom. Više o samom projektu moguće je saznati na Internet stranici izdavača Verso ([http://www.versobooks.com/series/real\\_utopias.shtml](http://www.versobooks.com/series/real_utopias.shtml)) i osobnoj stranici Olina Wrighta (<http://www.ssc.wisc.edu/~wright/>).

## UZ PRIJEVOD

“Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju” (*Thinking about Empowered Participatory Governance*), manuskript na osnovu kojeg je organizirana jedna od konferencija Projekta realnih utopija, prvo je poglavlje knjige “Prođubljanje demokracije” (*Deepening Democracy*). U njemu je sažet i jasno izložen koncept opunomoćenog participativnog upravljanja (OPU) kojeg su izradili Archon Fung i Erik Olin Wright. Svi tekstovi u poglavljima koja slijede komentari su, kritike i dorade njihovih ideja, a sve iz perspektive četiri slučaja u kojima se OPU do određene mjere uspio primijeniti. Uz ovaj prijevod bitno je ukratko spomenuti par relevantnih pojmova: **teoriju deliberativne demokracije i participativnu demokraciju**. Naime, ova dva pojma ključna su u razumijevanju onog što Archon Fung i Olin Wright nazivaju opunomoćeno participativno upravljanje. Oba su pojma relativno nova. Uvedeni su u suvremenu društvenu teoriju tek u drugoj polovici dvadesetog stoljeća, a najdalje razvijeni u Sjedinjenim Američkim Državama. Participativna demokracija svoje je suvremeno značenje dobila s Arnoldom Kaufmanom, mladim američkim političkim filozofom iz 1960-ih koji je imao ključnu ulogu u tadašnjim studentskim prosvjedima. Osnovna značajka tog koncepta je devolucija političke upravne vlasti na što niže lokalne razine pri čemu bi obični građani ravnopravno sudjelovali u donošenju političkih odluka. Teorija deliberativne demokracije, pak, izvrsno nadopunjuje tu devoluciju. Ona predstavlja jednu cjelinu političkog mišljenja koja promovira deliberaciju građana kao jednakih u sposobnostima rasuđivanja u legitimnoj primjeni autoriteta. Ona nudi način transformacije preferencija i namjera građana kojim bi se unaprijedile mogućnosti za društvenu kooperaciju u svrhu pronalaženja uspješnih rješenja praktičnih društvenih problema. Dakle, u oba su slučaja u središtu pažnje obični ljudi, gdje se njihovo iskustvo i poznavanje područja i situacija u kojima žive, želi iskoristiti u svrhu unaprijeđenja javne politike.

**Opunomoćeno participativno upravljanje**, kao što sam naziv u velikoj mjeri kaže, sastoji se od tri osnovne komponente: opunomoćenja (običnih građana u donošenju relevantnih javnopolitičkih odluka), participacije (uvođenje građana u političke procese kao ravnopravnih profesionalnim političarima i stručnjacima, odnosno devolucija upravne vlasti na niže društveno-političke razine) i deliberacije (grupnog donošenja odluka koje otvara kanale za promjenu preferencija sudionika u procesu, koja ohrabruje uzajamno razumijevanje među sudionicima, proizvodi više relevantnih i neposrednih informacija o predmetu rasprave, te njeguje dijalog na temelju argumenata i općeg dobra, a ne na unaprijed formuliranim stavovima i sklonostima). Koncept OPU-a naizgled može podsjetiti na dobro poznati sustav socijalističkog samoupravljanja, no, iako se neke paralele mogu povući, bitne distinktivne razlike u kontekstu- višestranački kapitalistički društveni sustav- i samim tehnikama izvedbe- deliberacija, decentralizacija i devolucija- otkrivaju nam da se zapravo radi o dvama različitim konceptualnim sklopovima. Ipak, ideja samoupravljanja ključna je komponenta bilo koje socijalističke strategije, međutim Fung i Wright nude onu njenu inačicu koja se može pokazati uspješnom ne samo u monolitnom komunističkom političkom svijetu, već i u suvremenim demokratsko-kapitalističkim društvenim konstelacijama.

Vrijednost ovog teksta nalazi se u njegovoj preciznoj elaboraciji koncepta čija pažljiva primjena može unaprijediti izvedbu javne uprave i ponuditi neke smjernice za javnu politiku. Međutim, njegova je znatna vrijednost i u činjenici da pruža sažet i jasan uvid u osnovna obilježja i najnovije tendencije u teoriji deliberativne i participativne demokracije koja je postala jedna od glavnih preokupacija suvremene društveno-političke misli.

# Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju

preveo: Valerio Baćak

➔ Kako su zadaci države postali složeniji i veličina političkih poduhvata veća i heterogenija, institucionalne forme liberalne demokracije razvijene u devetnaestom stoljeću-predstavnička demokracija plus tehno-birokratska administracija-sve se više čine nedoraslima novim problemima pred kojima se nalazimo u dvadeset i prvom stoljeću. "Demokracija", kao način organiziranja države, je postala usko identificirana s teritorijalno zasnovanim kompetitivnim izborima političkog vodstva za urede izvršne i zakonodavne vlasti. Uz to, sve se više ovaj mehanizam političkog predstavnštva čini neučinkovitim u postizanju središnjih ideala demokratskog političkog upravljanja: rukovođenje aktivnim političkim angažmanom građanstva, stvaranje političkog konsenzusa kroz dijalog, smišljanje i implementacija javne politike koja utemľuje produktivnu ekonomiju i zdravo društvo te, u radikalnijoj egalitarnoj verziji demokratskog ideala, jamčenje da svi građani imaju koristi od bogatstva nacije.

Politička je desnica iskoristila ovo očigledno srozavanje učinkovitosti demokratskih institucija da poveća svoje napade na samu ideju afirmativne države. Jedini način da država odigra kompetentnu i konstruktivnu ulogu, desnica tipično tvrdi, jest da dramatično smanji opseg i dubinu svojih aktivnosti. Uz tradicionalnu moralnu opoziciju libertarijanaca aktivističkoj državi na temelju toga da narušava pravo privatnog vlasništva i individualnu autonomiju, danas se naširoko tvrdi da je afirmativna država postala preskupa i neučinkovita. Koristi, navodno osigurane od države, smatraju se mitovima; troškovi-u terminima resursa izravno apsorbiranih od države i posrednih negativnih efekata na ekonomski rast i učinkovitost-su stvarni i u porastu. Umjesto da traže produbľivanje demokratskog karaktera politike kao odgovor na ove probleme, pritisak velikog dijela političke energije u industrijaliziranim demokracijama posljednjih godina bio je da se smanji uloga politike u cijelosti. Deregulacija, privatizacija, redukcija socijalnih usluga i prekraćivanja državnog trošenja bili su parole, radije nego participacija, veća odgovornost, te kreativnije i efikasnije forme demokratskog državnog intervencionizma. Kao što slogan kaže: "Država je problem, ne rješenje".

U prošlosti je politička ljevica u kapitalističkim demokracijama žustro branila afirmativnu državu od ovakve vrste argumenata. U svojoj su najradikalnijoj formi revolucionarni socijalisti tvrdili da je javno vlasništvo glavnih sredstava za proizvodnju, kombinirano s centraliziranim državnim planiranjem, nudilo najbolju nadu za pravedno, humano i egalitarno društvo. Ali čak i oni na ljevici koji su odbacivali revolucionarne vizije raskida s kapitalizmom inzistirali su na tome da je aktivistička država ključna u djelovanju protiv gomile negativnih učinaka proizvedenih dinamikom kapitalističkih ekonomija - siromaštvo, nezaposlenost, rastuća nejednakost, nedovoljna opskrba javnim dobrima kao što su obrazovanje i javno zdravstvo. U odsutnosti takvih intervencija države, kapitalističko tržište postaje, u metafori Karla Polanya, "sotonski mlin" (*Satanic Mill*) koji izjeda društvene temelje vlastite egzistencije.<sup>1</sup> Ove obrane afirmativne države postale su primjetno slabije posljednjih godina u svojoj retoričkoj snazi i u svojoj praktičnoj političkoj sposobnosti za mobilizaciju podrške. Iako ljevica nije prihvatila neregulirana tržišta i minimalnu državu kao moralno poželjne ili ekonomski efikasne, mnogo je manje sigurno da institucije koje je branila u prošlosti mogu postići socijalnu pravdu i ekonomsku dobrobit u sadašnjosti.

<sup>1</sup> Karl Polany, *The Great Transformation*, New York: Reinhart & Co. (1944). Izraz se prvi puta pojavľuje u knjizi Williama Blakea: *Jerusalem: The Emanation of the Giant Albion* (1804).

### A. Fung, E. O. Wright: Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju

Možda je ova erozija demokratske vitalnosti neizbježan rezultat složenosti i veličine. Možda ne bi trebali očekivati ništa više nego li limitirano obuzdavanje, od strane javnosti, aktivnosti vlade putem redovitih, blago kompetitivnih izbora. Možda je razdoblje "afirmativne demokratske države"-države koja igra kreativnu i aktivnu ulogu u rješavanju društvenih problema kao odgovor na zahtjeve javnosti-završena te je povlačenje u privatizam i političku pasivnost neizbježna cijena "napretka". No, problem možda ima više veze sa specifičnim dizajnom naših institucija nego sa zadacima s kojima se one kao takve suočavaju. U tom slučaju, fundamentalni izazov za ljevicu jest da razvije transformativne demokratske strategije koje mogu unaprijediti naše tradicionalne vrijednosti-egalitarnu socijalnu pravdu, individualnu slobodu kombiniranu s kontrolom kolektivnih odluka od strane javnosti, zajedništvo i solidarnost te razvoj pojedinaca na načine koji će im omogućiti da realiziraju svoje potencijale.

Ovaj svezak istražuje niz empirijskih odgovora na taj izazov. Oni sačinjavaju *real-world* eksperimente u redizajnu demokratskih institucija, inovacije koje vabe energiju i utjecaj običnih ljudi, često izvučenih iz najnižih društvenih slojeva, u rješavanju problema koji ih muče. U dolje navedenom tekstu ukratko predstavljamo četiri takva eksperimenta:

- 1 *Kvartovski upraviteljski savjeti* u Chicagu suočavaju se sa strahovima i nadama stanovnika unutarnjeg dijela grada tako da gradsku birokraciju okreću naglavačke devoluirajući značajne ovlasti nad policijskim radom i javnim školstvom.
- 2 *Planiranje očuvanja prirodnih staništa* po Zakonu Sjedinjenih Američkih Država o ugroženim vrstama (*U.S. Endangered Species Act*) opunomoćuje interesente (zemljoposjednici, poduzetnici, ekološki aktivisti, lokalno građanstvo i državne agencije) da razviju načine upravljanja koji će zadovoljiti dvostruki imperativ ljudskog razvitka i zaštite ugroženih vrsta.
- 3 *Participativni proračun* Porto Alegrea u Brazilu omogućava stanovnicima tog grada da izravno sudjeluju u stvaranju gradskog proračuna i na taj način iskoriste državne novčane resurse prethodno odvrćene mitom da se osiguraju zajednička dobra kao što su popločivanje ulica i vodoopskrba.
- 4 *Panchayat reforme* u Zapadnom Bengalu i Kerali u Indiji stvorile su i izravne i predstavničke demokratske putove koji devoluiraju značajnu upravnu i financijsku razvojnu moć pojedinačnim selima.

Iako se ove četiri reforme dramatično razlikuju u detaljima svog dizajna, problematskim područjima i dosegu, sve one teže produbljivanju načina na koji obični ljudi mogu učinkovito sudjelovati u donošenju političkih odluka i utjecati na one koje izravno utječu na njihove živote. Zbog njihovih zajedničkih obilježja ovu porodicu reformi zovemo Opunomoćeno participativno upravljanje, OPU (*Empowered Participatory Governance, EPG*). One su participativne jer se oslanjaju na predanost i sposobnost običnih ljudi da donose razborite odluke razumnom deliberacijom i opunomoćiteljske jer pokušavaju vezati akciju za diskusiju.

Istraživanje opunomoćene participacije kao napredne institucionalne reformne strategije unapređuje konceptualno i empirijsko razumijevanje demokratske prakse. Konceptualno, OPU gura vrijednosti participacije, deliberacije i opunomoćenja do samih granica razboritosti i ostvarivosti. Uzimajući participativnu demokraciju za ozbiljno upravo na taj način dovodi i njene slabosti i njene prednosti do rasterećenja. Također se nadamo da će ubrizgavanje empirijski usredotočenog istraživanja u tekuće rasprave o deliberativnoj demokraciji paradoksalno proširiti imaginativne obzore ove rasprave u isto vrijeme ubrizgavajući trunku realizma. Mnogo tog rada bilo je konceptualno te tako nije uspjelo detaljizirati ili evaluirati institucionalne dizajne da unaprijedi te vrijednosti. Za razliku od toga, velike i srednje velike reforme, poput onih gore navedenih, nude lepezu realnih alternativnih političkih i administrativnih dizajna za produbljenje demokracije. Kao što ćemo vidjeti mnogi od ovih dizajna nisu samo izvedivi, već mogu nadmašiti konvencionalne demokratske institucionalne oblike kod postizanja prilično praktičnih ciljeva unapređujući odgovornost i učinkovitost države dok ju u isto vrijeme čine poštenijom, participativnom, deliberativnom i uračunljivom. Ove koristi, međutim, mogu biti zastranjene troškovima kao što je njihova navodna ovisnost o lomljivim političkim i kulturnim uvjetima, tendencija da miješaju pozadinske socijalne i ekonomske nejednakosti, te slaba zaštita prava manjina.

Započinjemo ukratko skicirajući četiri reforme-eksperimenta<sup>2</sup>. Svaki od ovih eksperimenata biti će opširno obrađen u poglavljima koja slijede. Nakon toga izložimo apstraktni model OPU-a koji izdvaja razlikovna obilježja ovih eksperimenata u tri središnja principa i tri institucionalna obilježja dizajna. Sljedeći odjeljak objašnjava zašto će, u načelu, ovakvo uređenje proizvesti niz poželjnih socijalnih učinaka. Ovaj uvod zaključujemo s nizom pitanja kojima ispitujemo slučajeve stvarno postojećeg OPU-a.

## I. ČETIRI EKSPERIMENTA U OPUNOMOĆENOM PARTICIPATIVNOM UPRAVLJANJU

Ove institucionalne reforme naširoko variraju u mnogim dimenzijama i nijedna savršeno ne realizira demokratske vrijednosti građanske participacije, deliberacije i opunomoćenja. Na svoj način i koliko god nesavršeno, svaka nastoji unaprijediti te vrijednosti i donekle u tome uspijeva.

Ti slučajevi mogu korisno biti grupirani u dvije opće kategorije: prva, reforme koje se prije svega odnose na neuspjeh određenih upravnih i regulatornih agencija i druga, reforme koje na općenitijoj razini pokušavaju restrukturirati demokratsko donošenje odluka. U prvu kategoriju spadaju dvije reforme koje pokušavaju ispraviti neuspjehe državnih agencija uključivanjem participacije i deliberacije kao oruđa kojima bi se uvećala djelotvornost. Jedna se sastoji od funkcionalno specifičnih upravnih reformi prilagođenih unapređenju izvedbe policije i javnog školstva u gradu Chicagu. Druga pokušava uskladiti ljudski razvitak i zaštitu ugroženih vrsta pomoću upravljanja interesenata kroz reformu koja proizlazi iz Zakona o ugroženim vrstama (*Endangered Species Act*). Ostala dva slučaja tiču se opsežnijih reformi u kojima su ljevičarske političke partije zauzele državnu vlast i upotrijebile obrasce OPU-a da unaprijede svoj program socijalne pravde. Oni su eksplicitno usmjereni ka problemima nejednakosti i nedostatku demokratske uračunljivosti. Participacija i devolucija su instrumenti u postizanju tih ciljeva. Jedan od njih je eksperiment s gradskim proračunom u gradu Porto Alegre u Brazilu. U drugom slučaju, ljevičarska partija u Indijskoj državi Kerala stvorila je pučka participativna mjesna upravna tijela da nadomjesti mnoge funkcije izvođene od strane središnje državne uprave.

### I.1 Funkcionalno specifični kvartovski savjeti u Chicagu u Sjedinjenim Američkim Državama

Naš prvi eksperiment tiče se javnog školstva i održavanja reda u gradu obilježenom velikim siromaštvom i nejednakošću. Radi se o Chicagu u Illinoisu čiji je 2.5 milijuna stanovnika čini trećim najvećim gradom u Sjedinjenim Državama. U kasnim osamdesetima sustav javnog školstva u Chicagu (*Chicago Public School System*) pretrpio je napade sa svih strana - roditelji, članovi zajednice i lokalni poduzetnici optuživali su da centralizirana školska birokracija ne uspijeva obrazovati gradsku djecu. Ti pojedinci i grupe formirali su malen, ali glasan društveni pokret koji je uspio okrenuti nestabilni, hijerarhijski školski sustav naglavačke. Godine 1988., legislatura države Illinois donijela je zakon koji je decentralizirao i otvorio upravljanje čikaškim školama izravnim oblicima participacije stanovnika gradske četvrti.<sup>3</sup> Reformski zakon premjestio je vlast i kontrolu od centraliziranog gradskog sjedišta k samim pojedinačnim školama. Za svaku od nekih 560 osnovnih i srednjih škola, zakonom je osnovan Lokalni

<sup>2</sup> Ova četiri slučaja bila su predstavljena na konferenciji koja je kao dio Projekta realnih utopija (*Real Utopias Project*) održana na *University of Wisconsin* u Madisonu u siječnju 2000.

<sup>3</sup> The Chicago School Reform Act, P.A. 85-1418, utječe jedino na škole grada Chicaga, koji je sam svoja školska oblast.



### **A. Fung, E. O. Wright: Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju**

školski savjet (*Local School Council, LSC*). Svaki savjet sačinjavaju šest roditelja, dva člana zajednice, dva učitelja i ravnatelj škole, a ti se njegovi članovi (osim ravnatelja) biraju svake dvije godine. Savjeti srednjih škola dodaju na ovih jedanaest članova jednog predstavnika učenika koji nema pravo glasa. Ovi savjeti opunomoćeni su i od njih se zakonom zahtijeva da izabiru ravnatelje, pišu izvješća o ravnateljevom učinku koja nadgledaju i revidiraju svake tri godine, razvijaju godišnje planove o unapređenju škole koji se odnose na osoblje, program i pitanja infrastrukture, nadgledaju implementaciju tih planova i odobravaju školske proračune. Savjeti se u pravilu nalaze jednom mjesečno tijekom školske godine, a rjeđe tijekom ljeta. Ova je reforma stvorila najformalniji izravni demokratski sustav školske uprave u Sjedinjenim Državama. Svake godine, više od pet tisuća roditelja, stanovnika gradskih četvrti i školskih učitelja izabrano je da vodi svoje škole. Veliki broj izabranih javnih djelatnika Illinoisa koji služe u ovim savjetima članovi su manjina.

Usprkos početnoj poletnosti, slabosti njihove decentralizacije ubrzo su postale očigledne. Dok su mnoge škole cvjetale s pomoću svojih novih snaga, druge su se utapale u pomanjkanju sposobnosti, znanja, zbog unutrašnjeg sukoba ili pak loše sreće. Nove odredbe i odsjeci unutar službe čikaških javnih škola preinačeni su da se suoče s tim problemima. Na primjer, 1995. zakonodavstvo je zahtijevalo da svaki član lokalnog školskog savjeta prođe tri dana obuke u predmetima kao što su kreiranje proračuna, planiranje unaprjeđenja škole, biranje ravnatelja, te obučavanje u grupnim procesima i odgovornostima savjeta. Istim su zakonom također stvorene i odredbe o uračunljivosti da se identificiraju škole u gradu koje postižu najslabije rezultate. Te škole dobivaju dodatni nadzor rukovodstva, novčana sredstva, te, u nekim slučajevima podliježu disciplinskim mjerama.

Policijska uprava grada Chicaga restrukturirala se sredinom 1990. decentraliziravši se i demokratizirajući na način koji sliči (ali je začet i implementiran nezavisno od) reformi školstva tog grada. Kao odgovor na spoznaju da se konvencionalni policijski rad pokazao vrlo neučinkovitim u sprečavanju porasta kriminala ili u održavanju sigurnosti u mnogim čikaškim četvrtima, gradonačelnikov ured, mjesne organizacije i službenici unutar policijske uprave počeli su 1993. razmatrati ideje o policijskom radu koji bi obavljala sama zajednica (*community policing*). Do 1995., reformatori iz ovih grupa implementirali su dalekosežan program naziva Alternativna strategija policijskog rada grada Chicaga (*Chicago Alternative Policing Strategy*) koja je premjestila teret održavanja javne sigurnosti od policijskih profesionalaca prema stotinama partnerstava, na razini gradske četvrti, između policije i samih stanovnika.

Ovaj program dijeli grad u nekih 280 kvartovskih jedinica; one su administrativni atomi policijskog rada. Program otvara operacije javne sigurnosti u svakoj od ovih jedinica nadgledanju, participaciji i direkciji stanovnika četvrti. Zainteresirani stanovnici i policajci koji služe u području pohađaju sastanke kvartovskih jedinica koji se održavaju jednom mjesečno. Strategija također redefinira *kako* se obavlja policijski rad. Na ovim sastancima, stanari i policija raspravljaju probleme vezane uz javnu sigurnost četvrti da bi utvrdili, putem deliberacije, koji bi se problemi trebali smatrati prioritetima koji zaslužuju zajedničku pažnju policije i stanara. Zatim razvijaju strategije da bi se suočili s tim problemima. Često su odgovornosti podijeljene između policije (npr. priskrbliivanje i izvršavanje naloga za pretres) i stanara (npr. sastajanje s vlasnikom stambenog objekta da rasprave oronulost zgrade). Na narednim sastancima sudionici procjenjuju kvalitetu implementacije i učinkovitost svojih strategija, revidiraju ih ako je potrebno i postavljaju nove prioritete.

Kao i s eksperimentom reforme školstva, policijska uprava udružila se s drugim državnim agencijama i neprofitnim organizacijama da podupru i rukovode ovim decentraliziranim nastojanjima rješavanja problema na široj gradskoj osnovi. U područjima sa sposobnim građanstvom i aktivnom lokalnom zajednicom, grad je unajmio organizatore i trenere da prošaraju ostalim susjedstvima i podučavaju vještine grupnog rješavanja problema. Strategije i planovi razvijeni na sastancima kvartovskih jedinica inkorporirani su u uobičajene rutine izvještavanja, evaluacije i upravljanja.

## I.2 Planiranje očuvanja prirodnih staništa pod Zakonom Sjedinjenih Američkih Država o ugroženim vrstama

Sljedeći eksperiment udaljava se od rekonstrukcije mjesnih uprava ka problemima očuvanja vrsta. Većinu vremena od svog stvaranja 1973., Zakon Sjedinjenih Država o ugroženim vrstama bio je suprotnost participativnoj akciji. Odjeljak 9 tog zakona zabranjuje izlov - ubijanje ili ozljeđivanje - divljih životinja popisanih kao ugrožene vrste, izravno ili neizravnim činom kao što je preinaka njihovih staništa. U praksi je to često predstavljalo strogu prepreku bilo kakvom razvoju ili iskorištavanju resursa u ili blizu staništa ugroženih vrsta. Ovaj je zakon imao dva glavna nedostatka.<sup>4</sup> Prvo, zaustavio je produktivne razvojne projekte koji su mogli imati marginalan učinak na život ugroženih vrsta. Iz razloga što zakon štiti samo one vrste koje dobiju administrativno priznanje,<sup>5</sup> stvorio je proces uvrštavanja vrsta na listu ugroženih koji je često uključivao političku borbu visokih uloga između onih koji su za tehnološki razvoj i konzervacionista. Kao rezultat, premalo vrsta dobiva zaštitu, a neke su gotovo desetkovane prije nego se kvalificiraju.

Kongres je 1982. stvorio opciju "dozvole za incidentalno nanošenje štete" da izbjegne ovu mrtvu trku. Pod tom odredbom aplikant može dobiti izuzeće od strogog provođenja zakona proizvodnjom "Plana očuvanja staništa" (*Habitat Conservation Plan, HCP*) koji dopušta ljudsku aktivnost u staništu ugrožene životinjske vrste sve dok do "nanošenja štete"\* dolazi nenamjeravano; plan uključuje mjere za ublažavanje te štete, te zahtijeva da ljudska aktivnost ne smije umanjivati šanse za opstanak i oporavak vrsta. Međutim, deset godina ova opcija rasterećenja bila je rijetko upotrebljavana jer postupci za dobivanje dozvole nisu bili jasni, a troškovi proizvodnje plana visoki. Samo 14 POS-ova je proizvedeno između 1982. i 1992. Od 1993., došlo je, međutim, do proliferacije tih planova i uz njih asociranih dozvola. Do travnja 2002., 379 planova koji su pokrivali desetke milijuna jutara bilo je odobreno i tuceti drugih su bili u raznim razvojnim fazama. Ova eksplozija POS aktivnosti izrasla je iz nastojanja ministra unutrašnjih poslova Brucea Babbitta i nekolicine njegovih suradnika da iskoriste dozvolu za incidentalno nanošenje štete da bi izbjegli ishode u kojima svi gube, a koji su stvoreni strogom primjenom odjeljka 9 Zakona o ugroženim vrstama. S novim procesom poduzetnici, konzervacionisti, i ostali interesenti mogu potencijalno zajedno raditi na izgradnji planova za očuvanje staništa velikih razmjera.

Najnapredniji POS-ovi služili su ovoj ambiciji inkorporacijom značajnih elemenata dizajna OPU-a. Na primjer, planovi za očuvanje više životinjskih vrsta u južnoj Kaliforniji koji su obuhvaćali velika zemljišna prostranstva razvijeni su od strane odbora interesenata koji uključuju službenike lokalnih, državnih i nacionalnih agencija za zaštitu okoliša, poduzetnike, ekološke aktiviste i mjesne organizacije. Deliberativnim procesima ti su interesenti razvili sofisticirane planove gospodarenja koji postavljaju eksplicitne kvantitabilne ciljeve, mjere za postizanje tih ciljeva, režime nadgledanja kojima se procjenjuje efikasnost plana kroz neki vremenski period i prilagodljive odredbe za gospodarenje da bi se inkorporirale nove znanstvene informacije i reagiralo na nepredviđene događaje.

Prije prijenosa odgovornosti i ovlasti za zaštitu ugroženih vrsta lokalnim interesentima, nedavna poboljšanja nacionalnog plana za očuvanje prirodnih staništa odobrenog od strane Službe SAD-a za ribe i divljač (*U.S. Fish and Wildlife Service*) pokušavaju stvoriti mehanizme

<sup>4</sup> Bradley C. Karkkainen, Charles Sabel i Archon Fung, *Beyond Backyard Environmentalism*, Ur.. Joshua Cohen i Joel Rogers, predgovor napisali Hunter Lovins i Amory Lovins, Boston: Beacon Press (2000).

<sup>5</sup> 1999, skoro 1200 vrsta bilo je na federalnoj listi ugroženih vrsta, ali je samo 120 imalo određeno "kritično područje" staništa neophodno radi stroge zaštite. Vidi Thomas F. Darin, "Designating Critical Habitat under the Endangered Species Act: Habitat Protection Versus Agency Discretion," *Harvard Environmental Law Review*, vol. 24, no. 1 (2000), str. 209-35.

\* U odjeljku 3 Zakona o ugroženim vrstama, nanošenje štete uključuje maltretiranje, ozljeđivanje, progonjenje, izlov, ubijanje i zarobljavanje ugroženih životinjskih vrsta ili pokušaj da se tako nešto učini (op. prev.)



### A. Fung, E. O. Wright: Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju

učenja i odgovornosti da bi ublažili nedostatke prekomjernog lokalizma.<sup>6</sup> Naširoko je priznato da POS-ovi visoke kvalitete posjeduju zajednička obilježja kao što su kvantitabilni biološki ciljevi, prilagodljivi gospodarski planovi i oprezni režimi nadgledanja. Ipak, studija<sup>7</sup> više od dvije stotine planova otkrila je da manje od polovice svih planova inkorporira ta osnovna obilježja. Njihovi programi su participativni jer se oslanjaju na predanost i sposobnost običnih ljudi da donose osjetljive odluke razumnom deliberacijom, a opunomoćiteljski jer vežu diskusiju uz akciju. Da bi se odredbe o planovima očuvanja staništa i njihova izvedba učinile predmetom transparentne javne uračunljivosti i da bi se omogućilo interesentima različitih POS-ova da procjenjuju jedni druge i da jedni od drugih uče, rukovodstvo te iste službe za ribe i divljač pokušava zasnovati informacijsku infrastrukturu POS-a koja bi pratila detalje izdavanja POS dozvola kao i uspješnost izvođenja planova.

#### I.3 Participativno gradsko budžetiranje u Porto Alegreu, Brazil

Porto Alegre je glavni grad države Rio Grande do Sul u Brazilu i prebivalište oko 1.3 milijuna stanovnika. Poput mnogih drugih lokalnih i nacionalnih država u Južnoj Americi klijentelistička vlada upravljala je gradom posljednjih desetljeća pomoću provjerenog mehanizma političkog pokroviteljstva. Taj je sustav alocirao javna sredstva ne prema potrebama javnosti već radije na način da mobilizira podršku za političke uglednike. Kao rezultat "proračun postaje fikcija, šokantan dokaz diskrepancije između formalne institucionalne strukture i stvarne državne prakse."<sup>8</sup> U sličnim okolnostima drugdje u Brazilu istražitelji su otkrili da ta pokroviteljski utemeljena "neregularna alokacija državnih resursa iznosi do 64 % ukupnog proračuna."<sup>9</sup>

Godine 1988. lijeva koalicija vođena od strane Radničke partije ili Partido dos Trabalhadores (PT) dobila je kontrolu nad gradskom vlašću, te je nastavila uzastopce pobjeđivati na izborima 1992. i 1996.. Njihova najvažnija reformna mjera, nazvana "Participativno budžetiranje" (*Participatory Budgeting*, PB), nastoji transformirati klijentelističko, financijskim interesima vođeno, budžetiranje u deliberativni sustav odgovoran javnosti, vođen iskazanim potrebama stanovnika grada. Ova višeslojna artikulacija interesa i upravni aranžman počinje sa 16 upravnih regija koje sačinjavaju grad. Unutar svake regije, Regionalna plenarna skupština sastaje se dvaput godišnje da sredi pitanja oko proračuna. Gradska izvršna vlast, službenici, predstavnici entiteta zajednice kao što su kvartovska udruženja, omladinske i zdravstvene udruge i bilo koji zainteresirani stanovnik grada pohađa ove skupštine, ali samo stanovnici regije mogu u njima glasovati. One su zajednički koordinirane od strane članova gradske vlasti i delegata zajednice. Na prvom od ovih godišnjih plenarnih sastanaka održanom u ožujku, izvještaj u kojem je revidirana i raspravljena implementacija prošlogodišnjeg proračuna, predstavljen je od strane predstavnika gradske vlasti. Delegati su, također, izabrani od onih koji pohađaju skupštinu na sastancima održanim tijekom naredna tri mjeseca da bi izradili potrošačke prioritete regije. Ti sastanci delegata održavaju se u susjedstvima diljem regije. Sudionici razmatraju širok dijapazon potencijalnih projekata koje bi grad mogao financirati u regiji, uključujući pitanja javnog prijevoza, kanalizacijskog sustava, regulaciju zemljišta, centara za dječju i zdravstvenu skrb. Na kraju tri mjeseca ti delegati izvještavaju drugu regionalnu plenarnu skupštinu o nizu regionalnih proračunskih prijedloga. Na ovoj drugoj skupštini prijedlozi se ratificiraju, te su dva delegata i zamjenika izabrana da predstavljaju regiju u tijelu naziva Savjet za participativno budžetiranje koje djeluje na razini cijelog grada, a koje se nalazi tijekom narednih pet mjeseci da bi formuliralo gradski proračun na osnovu tih regionalnih programa.

<sup>6</sup> *Federal Register*, vol. 64, no. 45 (9 ožujak, 1999), str. 11, 485-90.

<sup>7</sup> Peter Kareiva *et al.*, *Using Science in Habitat Conservation Plans*, University of California, Santa Barbara: National Center for Ecological Analysis and Synthesis (1998).

<sup>8</sup> Vidi Boaventura de Sousa Santos, "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy," *Politics and Society*, vol. 26, no. 4 (prosinac 1998), str. 461-510.

<sup>9</sup> *Ibid.*

Proračunski savjet na gradskoj razini sastavljen je od dva izabrana delegata iz svake od regionalnih skupština, dva izabrana delegata iz svakog od pet "tematskih plenarija" koji predstavljaju grad u cijelosti, delegata iz mjesnog radničkog sindikata, jedan iz saveza kvartovskih udruga i dva delegata iz središnjih gradskih agencija. Grupa se nalazi intenzivno, barem jednom tjedno, od srpnja do rujna, da bi raspravila i utvrdila gradski proračun usklađen s prioritetima utvrđenima na regionalnoj razini, istovremeno koordinirajući financijske izdatke grada. S obzirom da su građanski predstavnici u većini slučajeva ne-stručnjaci, gradske agencije nude tečajeve i seminare iz budžetiranja za delegate u savjetu kao i za zainteresirane sudionike regionalnih skupština. Tridesetog rujna svake godine, savjet podnosi predloženi proračun gradonačelniku koji može ili prihvatiti proračun ili ga, putem veta, poslati natrag Savjetu na reviziju. Savjet za izradu proračuna odgovara ili popravljanjem proračuna ili odbacivanjem veta putem nadvećinskog dvotrećinskog glasa. Gradski službenici procjenjuju da je otprilike sto tisuća ljudi, ili osam posto odrasle punoljetne populacije, sudjelovalo u krugu regionalnih skupština i posrednih sastanaka 1996. godine.

#### **1.4 Demokratska decentralizacija u Indiji: Zapadni Bengal i Kerala**

Poput reforme participativnog budžetiranja u Porto Alegreu, ljevičarske partije revitalizirale su znatno lokalno upravljanje u Zapadnom Bengal<sup>10</sup> i Kerala u Indiji kao središnje dijelove svog političkog programa. Iako su indijske države uživale mnoge formalne aranžmane lokalne samouprave od svoje nezavisnosti, te su institucije bile dvostruko ograničene. Izvana, veće državne birokracije uživale su ogroman financijski i službeni autoritet nad većinom upravnih i razvojnih područja tijekom tog perioda. Iznutra, tradicionalne su elite koristile društvenu i ekonomsku moć da bi dominirale formalno demokratskim lokalnim strukturama. Do 1957. glasačko pravo je bilo ograničeno na temelju statusa.<sup>11</sup> Ali čak i nakon uvođenja univerzalnog prava glasa, tradicionalni vođe su uspijevali kontrolirati ova tijela i njihove resurse. Korupcija je cvjetala, mnoge lokalno administrirane aktivnosti se jednostavno nisu izvodile i razvojni resursi su bili uzalud utrošeni.

U mnogim indijskim državama, značajne reforme su učinjene da se riješe ti problemi lokalnog upravljanja produblivanjem njihovog demokratskog karaktera. Najranije su reforme počele u kasnim sedamdesetima u državi Zapadni Bengal<sup>12</sup>. Vlada Lijevo Fronta koja je ondje zauzela vlast 1977., od tada uživajući rastuću podršku, vidjela je Panchayat sustav seoskog upravljanja kao priliku za mobilizaciju javnosti i njeno opunomoćenje<sup>13</sup>. Uz to što je uvela jedan od najradikalnijih programa zemljišne reforme u Indiji da slomi uporište tradicionalnih moćnika na seoskoj razini, Vlada Lijevo Fronta je, u nekoliko različitih faza od 1977. do danas, transformirala bengalske panchayate na način da uveća prilike pripadnika zakinitih klasa da se koriste javnom vlašću.

<sup>10</sup> Većina onoga što slijedi u razmatranju izdvojeno je iz G.K. Lieta, *Development, Devolution, and Democracy: Village Discourse in West Bengal*, New Delhi: Sage Publications (1996).

<sup>11</sup> Ibid., str. 50.

<sup>12</sup> Maitreesh Ghatak i Maitreya Ghatak, "Grassroots Democracy: A Case Study of the Operation of the Panchayat System in West Bengal, India" (Manuscript, 2000).

<sup>13</sup> Panchayat sustav sastoji se od tri združena sloja. Najniži sloj je izabrano tijelo nazvano Gram Panchayat koje najčešće pokriva deset do dvanaest sela s ukupno deset tisuća stanovnika. Odgovornosti GP-a su se promijenile s vremenom, ali danas tipično uključuju: administraciju javnog zdravstva, kanalizaciju i sanitaciju; opskrbu čistom pitkom vodom; održavanje komunalnih usluga; primarno obrazovanje; poljoprivredni razvoj; navodnjavanje; zemljišnu reformu; ublažavanje siromaštva; ruralnu industrijalizaciju; elektrifikaciju; i opskrbu stambenim prostorom. Sljedeći sloj se zove Panchayat Samity i upravlja područnom jedinicom koja se najčešće sastoji od deset GP-a. Iznad ovog još je okružno upravno tijelo Zilla Parishad koje združuje i koordinira planove na razini panchayat samitya.

### **A. Fung, E. O. Wright: Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju**

Prvi važan korak u panchayat reformi dogodio se 1988. kada je državna vlada prebacila odgovornost za implementaciju mnogih razvojnih programa od državnih ministarstava izravno panchayatima. Istovremeno s tom ekspanzijom funkcija njihovi proračuni su se više nego udvostručili dostigavši otprilike dva milijuna rupija po panchayatu. Zatim, 1993., serija ustavnih i zakonskih državnih amandmana dramatično je uvećala potencijal za dalju ekspanziju panchayat demokracije. Tri su promjene bile posebno važne. Prvo, te su reforme uvećale financijski kapacitet najnižih slojeva panchayat vlasti-gram panchayata-nametanjem sheme djelidbe poreza na dohodak s okruzima, dajući gram panchayatima njihovu vlastitu oporezujuću moć. Drugo, te su mjere odredile da jedna trećina mjesta u panchayat skupštinama i liderskih pozicija bude popunjena ženama i da pripadnici najniže kaste zauzmu liderske pozicije u svim ovim tijelima proporcionalno s njihovim brojem u okrugu. Posljednje, i najvažnije je za našu svrhu, reforme iz 1993. su uspostavile dvije vrste izravnog deliberativnog tijela, zvane gram sabhas, da bi se povećala javna uračunljivost predstavnika gram panchayata. Gram sabha sačinjen je od svih osoba unutar gram panchayat područja (uglavnom oko deset tisuća stanovnika) i sastaje se jednom godišnje u prosincu. Na tom sastanku, izabrani gram panchayat predstavnici revidiraju predloženi proračun za sljedeću godinu te revidiraju postignuća (ili njihov nedostatak) prošlogodišnjeg proračuna. Slični sastanci dogode se dvaput godišnje na još razdruženijoj razini panchayat uprave.

Službenici u jugozapadnoj državi Kerali pomno su pratili ove demokratske razvoje i zatim krenuli u odvažnu inicijativu da ih usvoje i prošire u vlastitoj državi 1996. godine. Ovdje, vladajuća Komunistička partija Indije/marksistička (KPM) ustrajala je u programu prijenosa ovlasti na participativno planiranje na razini sela, kao strategije da oživi svoju iščekavajuću glasačku bazu i unaprijedi upravnu učinkovitost. Pod programom, nekih 40 posto javnog državnog proračuna bilo bi uzeto od tradicionalno moćnih odjela u birokratskom aparatu i prenešeno na nekih devet stotina individualnih seoskih panchayat planerskih odbora.<sup>14</sup> Da bi potrošilo te novce od svakog se sela zahtijevalo da napravi detaljan razvojni plan koji bi naveo procjenu potreba, izvještaje o razvoju, točno određene projekte, dodatno financiranje, aranžmane za odlučivanje i dokumentiranje korisnika plana, te aranžmane za njegovo nadziranje. Ovi su planovi, u principu, zatim odobreni ili odbijeni izravnim glasovanjem u pučkim seoskim skupštinama. Uz te proceduralne zahtjeve, postoje i neka kategorička ograničenja: nekih 40-50 posto sredstava svih panchayata mora se uložiti u ekonomski razvoj, dok je 40 posto nužno namijenjeno za socijalne troškove uključujući sanaciju sirotinjskih dijelova grada (*slums*), maksimalno 30 posto smije biti utrošeno na ceste i 10 posto sredstava mora biti usmjereno ka programima za žene. Izvan ovih općih zahtjeva, seoska upravna tijela ostavljena su vlastitim inicijativama.

Masovna politička i upravna mobilizacijska nastojanja bila su organizirana da podupru ovu temeljnu reformu "devolucije u korist uračunljivosti".<sup>15</sup> Jedna komponenta ovog nastojanja bila je izgradnja seoskih kapaciteta za izvedbu procjene ruralnog oporezivanja i formulaciju razvojnih planova. 1997.-1998. nekih tri stotine tisuća sudionika pohađalo je "razvojne seminare" gdje su građani učili osnovne vještine samoupravljanja. Sam proces planiranja uključivao je više od sto tisuća volontera za razvoj seoskih projekata i više od 25 tisuća za uključivanje tih planova u planove na razini sela. Ovaj puki porast u seoskom planiranju i formulaciji projekata daleko je nadišao mogućnosti središnje državne vlasti da procijeni kvalitetu planova, a kamoli da osigura povratnu informaciju za njihovo poboljšanje. Da bi se umnožili službeni kapaciteti, nekih pet tisuća volontera, mnogi od njih umirovljeni stručnjaci, bili su uvršteni u Dobrovoljačku tehničku službu (*Voluntary Technical Corps*) koja se bavila revizijom projekata i planova.

S obzirom na novinu reforme, njen opseg i malu količinu resursa za njenu evaluaciju nije

<sup>14</sup> Vidi T.M. Thomas Isaac s Richard Franke, *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*, New Delhi: Left World Press (2000).

<sup>15</sup> Ibid.

iznenadujuće da posjedujemo samo ograničeno znanje o njenim posljedicama. U smislu participativnog procesa i tehničke učinkovitosti, napredak je do sada bio obećavajući, ali tek djelomičan. Dok su neka sela proizvodila pažljive planove s visokom razinom izravne participacije javnosti, mnoga nisu uspjela u proizvodnji ikakvih planova. Od planova koji su bili predani, mnogi su bili jadno integrirani, te su imali loše sheme kreditiranja i financiranja i projekti unutar njih samih su nekad bili loše osmišljeni ili su jednostavno oponašali ustaljene birokratske prakse. Što se tiče dimenzija demokratskog procesa, participacija u postojećim seoskim upravnim strukturama dramatično je uvećana nakon reforme iz 1996., ali još uvijek uključuje tek deset posto populacije. Ipak, optimizam nam daje činjenica da je opunomoćenje na razini sela potaknulo stvaranje *grassroots*\* kvartovskih grupa u stotinama sela. Slično dinamici u programu participativnog budžetiranja u Porto Alegreu, te grupe seoskim upravnim tijelima artikuliraju prvenstveno lokalne potrebe i interese.

## II. PRINCIPI I INSTITUCIONALNI DIZAJN OPUNOMOĆENOG PARTICIPATIVNOG UPRAVLJANJA

Iako se svaki od ovih eksperimenata razlikuje od ostalih svojom ambicijom, svojim opsegom i konkretnim ciljevima, svi oni dijele iznenadujuće sličnosti u motivacijskim principima i obilježjima institucionalnog dizajna. Oni bi mogli imati dovoljno toga zajedničkog da bi ih se moglo nazvati primjerima novog, naširoko primjenjivog, modela deliberativne demokratske prakse koja može biti proširena horizontalno-u druga javnopolitička područja i druge regije-i vertikalno-u više i niže razine institucionalnog i društvenog života. Mi smatramo da oni zaista imaju dovoljno toga zajedničkog, te taj model nazivamo Opunomoćeno participativno upravljanje (*Empowered Participatory Governance*, EPG).

OPU pokušava unaprijediti tri pravca u znanosti o društvu i teoriji demokracije. Prvo, uzima mnoge od svojih normativnih obveza iz analiza praksi i vrijednosti komunikacije, javnog rasuđivanja i deliberacije.<sup>16</sup> Proširuje primjenu deliberacije od apstraktnih pitanja oko vrijednosnih sukoba i principa pravde ka konkretnim sadržajima poput popločavanja ulica, poboljšanja škola i menadžmenta prirodnog okoliša. Također, ono empirijski smješta deliberaciju među specifične organizacije i prakse, da bi se dovelo u red socijalno iskustvo radi produbljivanja razumijevanja praktične deliberacije i istraživanja strategija za njeno unapređenje. Recentni uraci na temu građanskog angažmana i sekundarnih asocijacija nude drugo polazište za OPU.<sup>17</sup> Ta, pak, linija akademskog pristupa pokušava razumjeti i na taj način demonstrirati značaj građanskog života i nevladinih organizacija za osnaživanje demokracije. OPU nadograđuje te uvide istražujući može li reorganizacija formalnih institucija stimulirati demokratski angažman u civilnom društvu i tako oformiti vrijednosni krug recipročnog osnaživanja. Na koncu, OPU je dio šire suradnje za otkrivanje i zamišljanje participativnijih demokratskih institucija koje su djelotvornije od ustaljenih konfiguracija političke reprezentacije i birokratske uprave.<sup>18</sup> OPU tom istraživanju prilaže značajno

\* Grupe građana nastale unutar određene lokalne zajednice radi rješavanja konkretnog problema bez intervencije izvanjskih političkih interesa.

<sup>16</sup> Dva posebice relevantna teoretičara deliberacije za naše su potrebe Jürgen Habermas i Joshua Cohen.

<sup>17</sup> Vidi, za primjer, Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster (2000); Ur. Theda Skocpol i Morris P. Fiorina, *Civic Engagement in American Democracy*, Washington, DC: Brookings Institution Press (1999), str. 1-23; Joshua Cohen i Joel Rogers, *Associations and Democracy*, Ur. Erik Olin Wright, London: Verso (1995); Paul Hirst, *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press (1994).

<sup>18</sup> Vidi Joshua Cohen i Charles Sabel, "Directly-Deliberative Polyarchy," *European Law Journal*, vol. 3, no. 4 (prosinac 1997), str. 313-42; Michael C. Dorf i Charles Sabel, "Drug Treatment Courts and Emergent Experimentalist Government," *Vanderbilt Law Review*, vol. 53, no. 3 (travanj 2000); Archon Fung, "Street Level Democracy: A Theory of Popular Pragmatic Deliberation and Its Practice in Chicago School Reform and Community Policing, 1988-1997," Ph.D. dissertation, MIT Department of Political Science (1999).

## **A. Fung, E. O. Wright: Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju**

razumijevanje institucija, praksi i učinaka građanske participacije.

Mi, stoga, počinjemo, provizorno i apstraktno, skicirati OPU iznoseći tri opća principa koji su fundamentalni za sve te eksperimente: (1) usredotočenost na specifične, opipljive probleme, (2) uključivanje običnih ljudi na koje se odnose ti problemi i njima bliskih službenika i (3) deliberativno razvijanje rješenja za te probleme. U kontekstu reformi ispitanih ovdje, čini se da tri obilježja institucionalnog dizajna stabiliziraju i produbljuju praktičnu provedbu ovih temeljnih principa: (1) devolucija autoriteta za donošenje javnih odluka opunomoćenim lokalnim jedinicama, (2) stvaranje formalnog sustava veza između odgovornosti, distribucije resursa i komunikacije koji spajaju te jedinice jedne s drugima i s nadređenim, središnjim autoritetima, (3) upotreba i generiranje novih državnih institucija da podržavaju i vode ta decentrirana nastojanja rješavanja društvenih problema. Na koncu raspravljamo neke presudne pozadinske uvjete neophodne da bi ti institucionalni dizajni pridonijeli realizaciji demokratskih vrijednosti.

### **II.1 Tri principa opunomoćenog participativnog upravljanja**

#### II.1.1 Prvi princip: praktična orijentacija

Prva distinktivna karakteristika prethodno navedenih slučajeva jest da svi oni razvijaju strukture upravljanja prilagođene prilično konkretnim problemima. Ti eksperimenti, iako često vezani uz društvene pokrete i političke partije, razlikuju se od njih u tome što se fokusiraju na praktične probleme kao što je javna sigurnost, obučavanje radnika, briga o prirodnom okolišu ili, pak, pažljiva konstrukcija gradskih proračuna. Ako ovi eksperimenti budu napredovali po pitanju tih problema, onda oni nude potencijalni odgovor na široko raširene sumnje u vezi djelotvornosti državne akcije. Još važnije je da bi oni dobavili dobra onim dijelovima društva kojima su ta dobra često uskraćena. Ta praktična usredotočenost također stvara situacije u kojima akteri navikli na natjecanje jedni s drugima za moć i resurse mogu početi surađivati i graditi kolegijalnije odnose. Nasuprot tome, međutim, može odvratiti agente od važnijih, opsežnijih konflikata (na primjer, redistributivno oporezivanje ili vlasnička prava) koncentracijom njihove pažnje na ograničeni niz relativno suženih problema.

#### II.1.2 Drugi princip: participacija odozdo prema gore

Sve navedene reforme uspostavljaju nove puteve za one najizraavnije ugrožene ciljanim problemima-uglavnom obični građani i terenski službenici-da primijene svoje znanje, inteligenciju i interes na formuliranje rješenja. Mi nudimo dva opća obrazloženja za ovakvo udaljšavanje od stava da složene tehničke probleme najbolje rješavaju stručnjaci obučeni za te zadatke. Prvo, učinkovita rješenja određenih vrsta novih i fluidnih javnih problema mogu zahtijevati različita iskustva i znanja koja se više nude od strane raznolikih, relativno slobodoumnijih, građana i terenskih operativaca, nego od distanciranih i usko obučanih stručnjaka. U čikaškim školskim upravama i organizaciji policijskog rada, na primjer, možemo vidjeti da su kvartovski savjeti smislili učinkovita rješenja koja policijski službenici samostalno radeći nikad ne bi razvili. Drugo, izravna participacija *grassroots* rukovoditelja uvećava uračunljivost i skraćuje birokratski proces koji ide uz političke partije i njihov birokratski aparat. U razvijajućim područjima poput Porto Alegrea u Brazilu i Kerale u Indiji, jedno od glavnih postignuća uvećane participacije bilo je krpanje pukotina nastalih pokroviteljskom korupcijom i labavljenje stiska tradicionalnih političkih elita.

To ne znači da su tehnički stručnjaci irelevantni za opunomoćeno participativno upravljanje. Stručnjaci igraju važnu ulogu u procesu donošenja odluka, ali ne uživaju ekskluzivnu moć za donošenje važnih odluka. Njihov zadatak, na različite načine u različitim slučajevima, jest da pomognu javno deliberativno donošenje odluka i da utječu na sinergiju



između stručnih i građanskih uvida radije nego da unaprijed odrede javni *input*. Nadmašuju li ovi dobici od participacije potencijalne troškove reduciranog utjecaja stručnjaka jest empirijski problem kojeg ostali autori u ovoj knjizi detaljno tretiraju.

### 11.1.3 Treći princip: deliberativno proizvođenje rješenja

Deliberacija je treća distinktivna vrijednost opunomoćenog participativnog upravljanja. U deliberativnom donošenju odluka sudionici slušaju jedni druge i donose grupne izbore nakon potrebnog razmatranja.<sup>19</sup> U kontemplaciji i raspravi što je grupi činiti, sudionici trebaju uvjeravati jedni druge izlaganjem razloga koje drugi mogu prihvatiti. Takvi razlozi mogu poprimiti oblik poput: mi moramo učiniti X jer je to "ispravna stvar za učiniti", "pošten način da se ide naprijed", "učinili smo Y prošli put i nije upalilo" ili "to je najbolja stvar za grupu u cijelosti". Taj ideal ne zahtijeva od sudionika da budu altruistični ili da se slože s određenim vrijednosnim konsenzusom, strategijom ili perspektivom. Deliberacija je u stvarnosti često okarakterizirana užarenim sukobima, pobjednicima i gubitnicima. Važno obilježje iskrene deliberacije jest da sudionici pronađu razloge koje mogu prihvatiti u kolektivnim akcijama, a ne nužno razloge koje potpuno podržavaju ili koje smatraju maksimalno povoljnim.

Deliberativni proces odlučivanja, kao onaj kod formulacije plana za unapređenje školstva u Chicagu ili seoski planovi u Kerali, mogu prvo početi s konstrukcijom programa rada: stranke nude prijedloge što bi trebali biti prioriteta grupe. Zatim mogu pravdati te prijedloge njihovom sposobnošću da unaprijede zajedničke interese (na primjer, konstrukcija učinkovite škole) ili osiguraju socijalnu pravdu pod teškim resursnim ograničenjima. Nakon potpunih razmatranja raznih prijedloga i argumenata koji ih podupiru, sudionici mogu tada, ako to od njih zahtijevaju preostale nesuglasice, glasovati za najbolji prijedlog. U glasovanju, međutim, sudionik ne glasuje za opciju koja najviše pridonosi njegovom osobnom interesu, već za opciju koja se čini najrazumnijom. Izbori će biti poštene ako grupe usvoje razumne prijedloge radije nego one koji najviše unapređuju nečiji osobni ili politički interes. Slično tome, sudionici zatim razmišljaju o strategijama koje će najbolje unaprijediti grupnu agendu, te trebaju usvojiti onaj izbor koji u perspektivi najviše obećava. Ti rezultati, dakako, ovise o pridržavanju procedura i normi deliberacije od strane sudionika. Stupanj do kojeg će se oni njih pridržavati ovisi o pojedinačnim motivima i institucionalnim parametrima.

Jedna opasnost participativnog i dijaloškog donošenja odluka jest da će neki sudionici iskoristiti svoju manipulativnu moć da poguraju stavove motivirane svojim partikularnim interesima. Ipak, da bi se okvalificirali kao *deliberativni* procesi donošenja odluka, ozbiljni argumenti i obrazloženja moraju biti središnji konstitutivni dio rasuđivanja putem kojeg se rješavanje problema zapravo zbiva. Iako je ponekad promatračima izvana teško razlikovati nepatvorenu deliberaciju od neiskrenog pretvaranja, razlika je bez obzira fundamentalna i uglavnom očigledna sudionicima.

Dok opunomoćeno participativno upravljanje dijeli ovaj fokus na uvjeravanje i argumentaciju sa svim oblicima deliberacije, njen praktični fokus udaljava se od mnogih pristupa koji opisuju diskurs kao pružanje razloga za unaprjeđenje unaprijed određenih principa, prijedloga, vrijednosti i politika. U ovim eksperimentima, deliberacija skoro uvijek uključuje kontinuirano zajedničko planiranje, rješavanje problema i strategiziranje. Sudionici u OPU-u uglavnom ulaze u te dijaloške arene da zajednički formuliraju sredstva i ciljeve. Oni ne sudjeluju da bi ekskluzivno nastojali progurati unaprijed formulirane programe ili vizije, već očekuju da će strategije i rješenja biti artikulirani i skovani putem *deliberacije* i *planiranja* s ostalim sudionicima. Iako često imaju malo toga zajedničkog, čak često iza sebe imaju

<sup>19</sup> Ovaj prikaz deliberacije odnosi se na novije pristupe u teoriji demokracije, posebice u raznim radovima Joshua Cohena. Vidi, za primjer, njegovo djelo "Procedure and Substance in Deliberative Democracy," u Selya Benhabib (Ur.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton: Princeton University Press (1996), str. 95-109.

### A. Fung, E. O. Wright: Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju

povijest animoziteta, sudionici u ovakvoj okolini ujedinjeni su svojim neznanjem kako najbolje unaprijediti opću situaciju zbog koje su se okupili. Na primjer, u nastojanjima seoskog planerstva u Kerali ili planiranju očuvanja prirodnih životinjskih staništa, inicijalni koraci prema donošenju odluke često uključuju ispitivanje postojećih okolnosti. Nije iznenađenje da sudionici često oblikuju ili preoblikuju svoje sklonosti i mišljenja u svjetlu tih ispitivanja. Ako su ušli u takve procese sigurni u određeni tijek događanja, neka druga strategija (poput upravne odredbe ili obraćanja višim zapovjednim instancama) mogla bi biti privlačnija od upuštanja u deliberaciju.<sup>20</sup> Opunomoćeno participativno donošenje odluka može biti uspoređeno s tri uobičajenije metode društvenog izbora: *hijerarhijsko upravljanje* od strane stručnjaka, *agregativno glasovanje* i *strateško pregovaranje*. U prvom uobičajenom pristupu moć je povjerena menadžerima, birokratima ili drugim stručnjacima zaduženima za unapređenje interesa javnosti za koje se podrazumijeva da su sposobni to učiniti zbog svoje obuke, znanja ili normativnih obveza. Iako se takvi stručnjaci mogu upustiti u deliberaciju među sobom, njihove su rasprave odvojene od participacije javnosti. Suprotno od toga, u opunomoćenom participativnom upravljanju, stručnjaci i birokrati upuštaju se u deliberaciju izravno s građanima. Agregacija je druga uobičajena metoda društvenog donošenja odluka u kojoj je grupni izbor rezultat kombiniranja sklonosti pojedinačnih sudionika koji tu grupu sačinjavaju. Glasovanje o problemima, prijedlozima ili kandidatima vjerojatno je najuobičajenija procedura agregativnog društvenog izbora. Kod glasovanja, sudionici počinju s rangiranjem alternativa prema svojim željama. Zatim algoritam poput pravila većine izabere jednu opciju za cijelu grupu. Opet, glavna razlika između agregativnog i deliberativnog glasovanja jest da u prvom slučaju pojedinci jednostavno glasuju prema svom osobnom interesu, bez da nužno razmotre rasudnost, pravičnost i prihvatljivost te opcije za druge. Bez ulaženja u poznate zasluge ili probleme<sup>21</sup> agregativnog glasovanja, premještanje na deliberativno odlučivanje u nekim eksperimentima opunomoćenog participativnog upravljanja bilo je odgovor na neuspjehe agregativnih mehanizama koji su im prethodili. Ponekad, kao u Porto Alegreu, ti neuspjesi leže u nedostacima izbornih mehanizama da učinkovito poštuju želje glasača uslijed problema poput patronaže i korupcije. U drugima slučajevima, kao što je formulacija planova za unapređenje rada škole ili planova za očuvanje prirodnog životinjskog staništa, složenost i nesigurnost često sprečavaju sudionike da formuliraju jasne preferencije koje bi lako mogle biti združene.

Strateško pogađanje i pregovaranje<sup>22</sup> treća su usporedna metoda društvenog izbora. Poput agregacije, ali različito od deliberacije ili većine komandnih varijanti, stranke u strateškom pogađanju koriste procedure donošenja odluka da unaprijede svoje nesputane osobne interese poduprte resursima i moći koje donose za stol. Usporedbe radi, glasačke procedure u pravilu

<sup>20</sup> Deliberativni procesi mogu utjecati na shvaćanja koja pojedinci imaju u vezi vlastitih interesa i optimalnih strategija za zadovoljenje tih interesa. Općenito bi se moglo očekivati da kad ljudi stupe u takve deliberativne procese imaju bolje viđenje svojih glavnih ciljeva nego što imaju viđenje načina za postizanje tih ciljeva, te se stoga veliki dio deliberativnog procesa tiče rasprava vezanih uz rješavanje problema u vezi alternativnih smjerova akcije. Ipak, iz razloga što su interesi složeni, često vrlo neodređeni i zato što pojedinci često definiraju svoje interese preko promjenjivog niza drugih aktera, deliberativne procedure također mogu utjecati na to kako ljudi razumijevaju same interese. Za raspravu o načinima transformacije interesa putem deliberacije, vidi Jane Mansbridge, "A Deliberative Theory of Interest Representation," u *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, Boulder, CO: Westview Press (1992), str. 32-57.

<sup>21</sup> Najčuveniji od ovih jest svakako problem nekoherentnosti. Vidi William Riker, *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Prospect, IL: Waveland Press (1982).

<sup>22</sup> Za ograničene svrhe ove rasprave naizmjenično koristimo pregovore i strateško pogađanje. Pregovori i strateško pogađanje mogu, dakako, također uključivati deliberaciju među uključenim strankama. Problem ovdje, stoga, jest razlika između takvog *deliberativnog* pogađanja i *strateškog* pogađanja koje je namjereno davanju maksimalne prednosti nečijem osobnom interesu.

pokušavaju izjednačiti takve razlike u moći putem odredbi poput one “jedna osoba jedan glas”. Kolektivna pogađanja između golemih sindikata i poslodavaca zahvaćaju tu razliku; svaki donosi različite izvore autoriteta i moći u susret i svaki ih koristi da bi osigurao najbolju (ne nužno najpošteniju) pogodbu za svoju stranu. Za razliku od čisto deliberativnih interakcija, stranke to uglavnom rade upotrebom prijetnji, diferencijalne moći, lažnih prikaza i “strateških razgovora”.<sup>23</sup>

Ova četiri načina odlučivanja-deliberacija, hijerarhijsko upravljanje, agregacija i strateško pregovaranje-su ideal tipski. Stvarni procesi, ništa manje oni koji uključuju principe opunomoćenog participativnog upravljanja, često sadrže elemente svakog od njih. Mi prednost u OPU-u dajemo deliberaciji, no kao vrijednosti i normi koja motivira stranke i informira institucionalni dizajn zbog njoj svojstvenih prednosti u tim političkim i upravnim kontekstima. Analize slučajeva u ostatku ovog sveska istražuju stupanj do kojeg stvarnost prakse donošenja odluka opravdava to opredjeljenje.

### II.2 Tri svojstva dizajna

S obzirom da su ovi principi sami po sebi dosta privlačni, neodloživo pitanje jest hoće li ih izvedive institucionalne konfiguracije ili stvarni društveni uvjeti mjerljivo unaprijediti u praksi. Slučajevi istraženi u ovom zborniku ukazuju nam da reforme koje unapređuju te principe na dublje i održive načine često iskazuju tri institucionalna svojstva dizajna. S obzirom da je empirijska studija alternativnih institucionalnih dizajna nedovoljno razvijena da bi otkrila jesu li ta svojstva neophodna (sasvim sigurno nisu dovoljna) deliberativnim demokratskim aranžmanima, mi ih nudimo kao opažanja i hipoteze o svojstvima dizajna koja pridonose institucijama koje unapređuju, stabiliziraju i produbljuju demokratske vrijednosti.

#### *II.2.1 Prvo svojstvo dizajna: devolucija*

S obzirom da je opunomoćeno participativno upravljanje usmjereno na konkretne probleme, te potiče participaciju lokaliziranu u odnosu na predmet raspravljanja i geografski prostor, njegova institucionalna stvarnost zahtijeva primjerenu reorganizaciju državnog aparata. Ono sa sobom povlači upravnu i političku devoluciju vlasti ka lokalnim radnim jedinicama- poput kvartovskih savjeta, osoblja na pojedinim radnim mjestima i delineiranim prirodnim staništima-zaduženima da smišljaju i implementiraju rješenja i odgovornima po kriteriju učinkovitosti. Tijela u navedenim reformama nisu samo savjetodavna već su kreacije transformirane države obdarene znatnim javnim autoritetom. Ova devolucija u značajnom je razilaženju s centralizirajućim progresivnim strategijama i iz tog razloga bi je mnogi na ljevici mogli vidjeti problematičnom. Jednako kao što participativne dimenzije tih reformi konstituiraju odmak od ovlaštene ekspertize, delegiranje ovlasti za konceptualiziranje zadataka, kao i ovlasti za njihovo izvršenje lokalnim jedinicama, prozlazi iz skepticizma prema sposobnosti demokratskog centralizma da konzistentno proizvodi učinkovita rješenja. Tako, na primjer, slučajevi iz Chicaga pružaju kvartovsko upravljanje policijskim radom i javnim obrazovanjem kao gipke alternative konvencionalnim, centraliziranim rješenjima poput strožih kazni i više policije na ulicama kao odgovor na pitanja javne sigurnosti, a nacionalna testiranja, financijske reforme školstva, implementaciju jednog, najboljeg mogućeg curriculuma, rasnu desegregaciju i privatizaciju kao odgovor na obrazovne probleme. Planiranje očuvanja prirodnog staništa odustaje od centraliziranog i uniformnog standarda prohibicije razvojne aktivnosti nadenog u Zakonu o ugroženim vrstama u korist režima u kojem lokalni interesenti proizvode prikladno skrojene gospodarske planove koji unaprjeđuju i razvoj i zaštitu vrsta. Umjesto da alocira sredstva i osoblje da popločava, uvodi struju i gradi kanalizaciju prema uniformnom kriteriju ili

<sup>23</sup> Vidi, za primjer, David Austen-Smith, “Strategic Models of Talk in Political Decision Making,” *International Political Science Review*, vol. 13, no. 1 (1992), str. 45-58.

### **A. Fung, E. O. Wright: Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju**

centraliziranoj prosudbi, sustav participativnog proračuna Porto Alegrea poziva stanovnike gradskih četvrti i njihove udruge u izravni, ponavljani proces utvrđivanja, implementacije i nadziranja tih prioriteta.

#### II.2.2 Drugo svojstvo dizajna: centralizirani nadzor i koordinacija

Iako uživaju znatnu moć i diskreciju, lokalne jedinice ne djeluju kao autonomna, atomizirana mjesta za donošenje odluka u participativnom upravljanju. Umjesto toga, svaki slučaj oblikuje sustave veza odgovornosti i komunikacije koje povezuju lokalne jedinice s nadređenim tijelima. Ti središnji uredi mogu povećati kvalitetu lokalne demokratske deliberacije i rješenja problema na razne načine: koordinacijom i distribucijom resursa, rješavanjem problema koje lokalne jedinice ne mogu riješiti same, ispravljanjem patološkog ili nekompetentnog donošenja odluka u neuspješnim grupama i difuzijom inovacija i znanja iznad postojećih granica. Indijski panchayat sustavi i participativno budžetiranje u Porto Alegreu pridaju relevantnim seoskim i odlukama gradskih četvrti značaj više razine vlasti. Obje čikaške reforme kvartovskog upravljanja ustanovile su središnja tijela za ocjenjivanje sposobnosti i učinkovitosti komparabilnih jedinica (škole, policijski patrolni rajoni) jednih naspram drugih i za držanje istih odgovornima minimalnim proceduralnim i bitnim standardima. Služba SAD-a za ribe i divljač (*U.S. Fish and Wildlife Service*) pokušava nadgledati nekih 380 planova za očuvanje prirodnih staništa putem centraliziranog monitoringa, skupljanjem informacija i praćenjem postupka izdavanja dozvola i učinkovitosti samih planova. Za razliku od modela Nove ljevice (*New Left*) u kojima briga o liberaciji vodi zahtjevima za *autonomnom* decentralizacijom, opunomoćeno participativno upravljanje pruža nove oblike *koordinirane* decentralizacije. Vođeni pragmatičkim imperativom nalaženja uspješnih rješenja, ti novi modeli odbacuju i demokratski centralizam i strogu decentralizaciju kao neučinkovite. Rigidnost prethodnog modela prečesto ga navodi da zapostavlja lokalne okolnosti i znanja, a kao rezultat toga ima problema s učenjem iz iskustva. S druge, pak, strane, nekoordinirana decentralizacija izolira građane u malene jedinice, svakako ludo odvažna mjera za one koji ne znaju kako riješiti problem ali slute da drugi, negdje drugdje, znaju. Stoga, te reforme nastoje konstruirati veze kojima se šire informacije među lokalnim jedinicama i kojima se one drže odgovornima.

#### II.2.3 Treće svojstvo dizajna: usredotočenost na državu, ne na voluntarizam

Treća karakteristika dizajna tih eksperimenata jest da oni koloniziraju državnu moć i transformiraju formalne upravljačke institucije. Mnoga spontana nastojanja aktivista u područjima poput revitalizacije gradskih četvrti<sup>24</sup>, ekološkog aktivizma<sup>25</sup>, lokalnog ekonomskog razvoja i zdravstvene zaštite radnika nastoje utjecati na državne odluke izvanjskim pritiskom. Pritom, najuspješnija od tih nastojanja zaista unapređuju OPU principe praktičnosti, participacije ili čak i deliberacije u građanskim i političkim organizacijama. Ali, ona ostavljaju netakutim osnovne institucije državne vlasti. Za razliku od njih, OPU reforme pokušavaju preinačiti formalne institucije na tragu tih principa. Ova formalna ruta potencijalno potiče državnu vlast i resurse na deliberaciju i participaciju javnosti, da bi time učinila te prakse trajnijima i šire dostupnima.

<sup>24</sup> Vidi, za primjer, Harry Boyte's *Backyard Revolution: Understanding the New Citizen's Movement*, Philadelphia: Temple University Press (1980) i Peter Medoffov i Holly Sklarin *Streets of Hope: The Fall and Rise of an Urban Neighborhood*, Boston, MA: South End Press (1994). Za jedan prominentni konkretan primjer raspravljen iz perspektive njegovog vođe, vidi Ernesto Cortes, Jr., "Reweaving the Social Fabric," *The Boston Review*, vol. 19, nos. 3 and 4 (lipanj-rujan 1994), str. 12-14, on the activities of the Industrial Areas Foundation (IAF) group Communities Organized for Public Service (COPS) in San Antonio, Texas.

<sup>25</sup> Andrew Szasz, *Ecopopulism: Toxic Waste and the Movement for Environmental Justice*, Minneapolis: University of Minnesota Press (1994).

Ti eksperimenti općenito nastoje transformirati mehanizme državne vlasti u permanentno mobilizirane deliberativno-demokratske *grassroots* oblike. Takve se transformacije dogode jednako često kao što se i izjalove u bliskoj suradnji s državnim agentima. Ti su eksperimenti stoga *manje* "radikalni" od mnogih raznovrsnih aktivističkih metoda samopomoći utoliko što njihova središnja aktivnost nije "boriti se s vlasti". Ali su oni *više* radikalni utoliko što imaju veći reformski domet, što su ovlašteni od državnih ili korporativnih tijela da donose bitne odluke i, što je najvažnije, one pokušavaju promijeniti središnje procedure državne vlasti radije nego da samo povremeno pokušavaju pomaknuti vektor njene primjene. Dok političke partije, društveni pokreti i interesne grupe često postavljaju svoje ciljeve putem internih deliberativnih procesa, te se zatim bore za korporativnu ili političku moć da bi implementirali te ciljeve, naši eksperimenti rekonstituiraju procese donošenja odluka unutar državnih institucija. Kada je ta reorganizacija uspješna, sudionici imaju pravo da uzmu primjenu autoriteta za gotovo; oni ne moraju utrošiti značajan dio svoje energije na borbu za vlast (ili protiv nje).

Podrazumijeva se da se tim transformacijama nastoji institucionalizirati tekuća participacija običnih građana, najčešće kao korisnika javnih dobara, u izravnom utvrđivanju što su ta dobra i kako se najbolje mogu pribaviti. Ta perpetualna participacija stoji u kontrastu spram, na primjer, razmjerno kratkih demokratskih trenutaka u ishodu orijentiranim, na kampanji utemeljenim, društvenim pokretima i izbornim natjecanjima u uobičajenoj politici u kojoj vode ili elite mobiliziraju popularnu participaciju za postizanje određenih ishoda. U slučaju da pritisak javnosti postane dovoljan da bi se implementirala neka favorizirana politika ili izabrani kandidat, trenutak šire participacije obično time završava; kasnije se legislacija, stvaranje politike i implementacija odvijaju u uglavnom izoliranoj državnoj sferi.

### II.3 Omogućavajući uvjeti

Veliki broj pozadinskih uvjeta može olakšati ili, pak, otežati napredak opunomoćenog participativnog upravljanja. Pismenost je očigledan primjer. Visoka stopa pismenosti u Kerali u odnosu na stopu pismenosti u ostalim državama u Indiji, sasvim sigurno olakšava tamošnji eksperiment u participativnoj demokraciji. Vrlo je moguće da vjerojatnost da ti institucionalni dizajni proizvedu željene učinke značajno ovisi o ravnoteži moći između aktera angažiranih u OPU-u, a pogotovo o konfiguracijama nedeliberativne moći koje konstituiraju teren na kojem se strukturirana deliberacija unutar OPU-a odvija. Sudionici će biti puno spremniji da se uključe u ozbiljnu deliberaciju kada su njene alternative-poput strateške dominacije ili potpunog izlaza iz cijelog procesa-učinjene manje privlačnima radi uspostavljene relativne ravnoteže moći. Kada pojedinci nemaju mogućnost dominirati drugima da bi osigurali svoje prioritete i sklonosti, skloniji su deliberaciji. Važno je napomenuti da taj pozadinski uvjet ne zahtijeva apsolutnu jednakost. Sudionici u navedenim eksperimentima uživaju neusporedivo različite resurse, razinu ekspertize, obrazovanja, statusa i brojčane potpore. Međutim, nekad su te razlike, uzete zasebno, dovoljne da učine deliberativnu kooperaciju privlačnom.<sup>26</sup>

Najmanje tri puta vode do ravnoteža moći dovoljnih za deliberaciju. Prvi dolazi od samosvjesnih nastojanja institucionalnog dizajna. Kada upravnici ili zakonodavci ovlaste roditelje da otpuštaju školske ravnatelje ili pučke savjete s autoritetom da revidiraju seoske proračune, smještaju građane i lokalne stručnjake u jednaki položaj. Povijesne slučajnosti, koje uopće nisu usmjerene na uspostavljanje deliberacije ili participacije, ponekad također izvršavaju tu funkciju izjednačavanja. Zakon o zaštićenim vrstama u Sjedinjenim Državama,

<sup>26</sup> Opseg jednakosti ovdje donekle je srodan onom Rousseaua, kada on tvrdi da bi demokratski zakoni trebali stvoriti uvjete u kojima "niti jedan građanin ne bi bio toliko bogat da kupi drugoga i niti jedan toliko siromašan da bude prisiljen prodati se". J.-J. Rousseau, *Social Contract*, prev. Donald A. Cress, Cambridge: Hackett Publishing (1987), Book II, Chapter 11.



### **A. Fung, E. O. Wright: Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju**

na primjer, prijeti prisilnim nametanjem troškova vlasnicima privatnog vlasništva što njih može privoljeti da surađuju s environmentalistima. Na koncu, grupe poput mjesnih organizacija, radničkih sindikata i interesnih grupa često kontroliraju tendencije službenika i grupa građana koji silom žele upravljati deliberativnim procesima da bi unaprijedili vlastite partikularne interese.

Da rekapituliramo, čini se da naši eksperimenti dijele tri politička principa, tri karakteristike dizajna i jedan primarni pozadinski uvjet:

- Prvo, svaki se eksperiment bavi specifičnim područjem od javne skrbi.
- Drugo, deliberacija se oslanja na opunomoćeni angažman običnih građana i službenika koji se tim područjem bave.
- Treće, svaki eksperiment nastoji riješiti probleme putem uviđavne deliberacije.

Po pogledu njihovih institucionalnih obilježja,

- Ti eksperimenti devoluiraju moć donošenja odluka i njihove implementacije lokalnim akcijskim jedinicama.
- Lokalne akcijske jedinice nisu autonomne, već isprepletano povezane jedna s drugom i s prikladnim državnim razinama da bi alocirali sredstva, riješili zajedničke i prekogranične probleme, te proširili inovaciju i znanje.
- Eksperimenti koloniziraju i transformiraju postojeće državne institucije. Upravne birokracije ovlaštene da se bave tim problemima restrukturirane su u deliberativne grupe. Moć tih grupa da implementiraju ishode vlastitih deliberacija, stoga, dolazi od ovlaštenja koja su dobile od tih državnih tijela.

I konačno, po pogledu pozadinskih omogućavajućih uvjeta,

- Postoji relativna ravnoteža moći među sudionicima u svrhu deliberativnog odlučivanja.

## **III. INSTITUCIONALNI CILJEVI: POSLJEDICE ZA UČINKOVITOST, PRAVIČNOST I PARTICIPACIJU**

Proceduralna obilježja institucija dizajniranih prema gore navedenim principima mogu biti poželjna sama po sebi; mi često shvaćamo deliberaciju i participaciju kao važne nezavisne vrijednosti. Međutim, znanstvenici, oni koji se bave njezinom praktičnom primjenom i uzgredni promatrači suditi će te eksperimente po njihovim posljedicama isto koliko po kvaliteti njihovih procesa. U ovom poglavlju opisujemo kako bi institucije koje slijede gore navedene principe dizajna mogle unaprijediti tri posebno važne kvalitete državnog djelovanja: njegovu učinkovitost, pravičnost i širi participativni karakter. Hoće li institucije dizajnirane prema principima OPU-a unaprijediti te vrijednosti ili će, umjesto toga, uroditi velikim brojem negativnih i nenamjeranih posljedica, mora biti utvrđeno prije svega empirijskim razmatranjem. Mi pružamo niz optimističnih očekivanja koja bi mogla usmjeravati ta razmatranja.

### **III.1 Učinkovito rješavanje problema**

Možda najvažniji, institucionalni cilj tih deliberativnih demokratskih eksperimenata jest unapređenje onog što je od koristi javnosti- kao što su učinkovite škole, sigurna susjedstva, zaštićene ugrožene vrste i razborita alokacija sredstava iz gradskog proračuna- djelotvornije nego što to čine alternativni institucionalni aranžmani. Ako ne mogu proizvesti takve ishode, tada oni nisu privlačni reformatorski projekti. S druge strane, ako postižu uspješne rezultate, tada taj okus radikalne demokracije ima potencijala da stekne široko rasprostranjenu podršku javnosti, pa čak i podršku elita. Zašto bi, stoga, mi mogli očekivati od tih deliberativnih demokratskih institucija da proizvedu uspješne rezultate?

Prvo, ti eksperimenti okupljaju i opunomoćuju pojedince bliske područjima djelovanja, koji posjeduju intimno znanje o relevantnim okolnostima. Drugo, u mnogim problemskim kontekstima, ti pojedinci, bilo da su građani ili lokalni službenici, mogu također znati kako najbolje poboljšati te okolnosti. Treće, deliberativni proces koji regulira donošenje odluka od strane tih grupa, vjerojatno će proizvesti superiorna rješenja u usporedbi s hijerarhijskim ili manje reflektivnim agregativnim procedurama (poput glasovanja) jer svi sudionici imaju priliku ponuditi korisne informacije i dublje razmotriti alternativne solucije. Povrh toga, participacija i deliberacija mogu uvećati predanost sudionika implementaciji odluka koje se smatraju legitimnijima od onih koje su nametnute izvana. Četvrto, ti eksperimenti skraćuju vrijeme između povratne reakcije i naknadne modifikacije-udaljenost i vrijeme između odluka, akcija, efekata, opažanja i preispitivanja-u javnoj akciji i na taj način stvaraju okretan stil kolektivnog djelovanja koji je sposoban prepoznati i reagirati na pogrešne i neučinkovite strategije. Na koncu, iz svakog od tih eksperimenata izrodi se stotine takvih komponentnih grupa, od kojih svaka djeluje sa znatnom autonomijom, ali ne u izolaciji. Ova proliferacija zapovjednih točaka dopušta simultano slijeđenje multiplih strategija, tehnika i prioriteta da bi se što brže otkrile i rasprostranile one koje se dokažu kao najučinkovitije. Sposobnost cijelog sustava da uči, stoga, može biti uvećana kombinacijom decentralizirane opunomoćene deliberacije, centralizirane koordinacije i sustava povratne informacije.

### III.2 Pravičnost

Uz to što čine javnu akciju učinkovitijom, tri obilježja mogu uvećati sposobnost tih eksperimenata za generiranje poštenih i nepristranih ishoda. Prvo, ti su ciljevi uspješno ispunjeni u tim eksperimentima ako oni javnom akcijom isporučuju javna dobra onima koji ih inače ne uživaju. S obzirom da se većina eksperimenata usredotočava na probleme društveno zakinutih-stanovnika geta u Chicagu i Milwaukeeu, onih ljudi iz siromašnih susjedstava u Porto Alegreu u Brazilu, seljaka niskog socijalnog statusa u Indiji i industrijskih radnika u Wisconsinu kojima prijeti da postanu tehnološki višak-puka učinkovitost važna je komponenta socijalne pravde.

Drugi izvor pravičnosti i poštenja vuče korijene iz inkluzije društveno zakinutih- stanovnika i radnika-u procese donošenja javnih odluka iz kojih su često isključeni. Klasični razlog za stavljanje demokratske vlasti ispred paternalističke ili na neki drugi način ekskluzivne vlasti jest da će odluka vjerojatno tretirati one na koje će utjecati poštenije kada oni sami toj odluci pridonose vlastitim *inputom*. Naši eksperimenti guraju to stanovište prilično daleko pokušavajući osmisliti procedure u kojima oni na koje te odluke najviše utječu daju neposredni *input* izbjegavajući pri tome da budu paralizirani nerazumnim postupcima koji ponekad budu posljedica takvih nastojanja.

Deliberativne procedure tih eksperimenata nude i treći način unaprjeđenja pravičnosti i poštenja. Za razliku od strateškog pogađanja (u kojem su ishodi određeni količinom moći koje stranke donose u pregovore), hijerarhijskog upravljanja (u kojem su ishodi određeni na osnovu prosudbi onih visokopozicioniranih), tržišta (u kojem novac posreduje u ishodima) ili agregativnog glasovanja (u kojem su ishodi određeni prema kvantiteti mobiliziranih pristalica), oni stvaraju grupe koje donose odluke prema pravilima deliberacije. Stranke daju prijedloge te ih zatim argumentiraju na način koji je drugim strankama u grupi prihvatljiv. Proceduralna norma tih grupa jest da one proizvode i usvajaju prijedloge koji uživaju široku konsenzualnu podršku, iako strogi konsenzus nikad nije postavljen kao uvjet. Grupe odabiru mjere koje nakon razmatranja dobiju najdublju i najširu podršku. Idealno, takve su procedure regulirane rasudnošću radije nego novcem, moći, brojnošću ili statusom. S obzirom na to da je ideja poštenja uklopljena u praksu razumne rasprave, istinski deliberativno donošenje odluka trebalo bi tendirati prema pravičnijim ishodima prije nego onima reguliranim statusom, moći,

### A. Fung, E. O. Wright: Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju

novcem i brojnošću. Biti će, nesumnjivo, neke razlike između tog blagorodnog deliberativnog ideala i stvarnih praksi u tim eksperimentima.

#### III.3 Široka i duboka participacija

Povrh postizanja učinkovitog i poštenog ishoda javne akcije, ti eksperimenti također pokušavaju unaprijediti uvažene demokratske vrijednosti angažiranja običnih građana u održivoj i smislenoj participaciji. Oni se oslanjaju na angažman javnosti kao na središnji proizvodni resurs. Takav angažman može osigurati informacije iz lokalnih izvora o tome koliko su različite politike rasudne, mogu dati retrospektivne podatke o njihovoj učinkovitosti koji za uzvrat stimuliraju učenje na osnovi povratnih informacija, te dodatnu energiju za izvršenje utvrđenih strategija. Eksperimenti pozivaju i pokušavaju održati visoke razine angažmana laika na dva osnovna načina. Prvo, oni uspostavljaju dodatne komunikacijske kanale za probleme za koje su potencijali sudionici duboko zabrinuti, poput kvalitete njihovih škola i životnih prostora i dispozicije javnih resursa posvećenih lokalnim javnim dobrima. Nadalje, eksperimenti uvećavaju participaciju javnosti dodavajući važne kanale za participaciju konvencionalnim avenijama izražavanja političkog mišljenja kao što su glasovanje, pridruživanje grupama za pritisak i kontaktiranje državnih zastupnika. Oni također pružaju distinktivan poticaj na participaciju: realne izgleda vršenja državne vlasti<sup>27</sup>. Kod većine ostalih oblika političke participacije, odnos između, recimo, nečijeg glasa ili pisma zastupniku i javnopolitičke odluke u najboljem je slučaju tanak. U ovim eksperimentima, međutim, sudionici vrše utjecaj nad državnim strategijama. Taj *input* često urodi prilično opipljivim rezultatima. Često su prioriteti i prijedlozi sudionika laika odmah usvojeni ili su, pak, usvojeni u modificiranom obliku. Čak i u slučajevima kad su nečiji prijedlozi odbijeni, onda se barem zna zašto je do odbijanja došlo.

Kvaliteta participacije-procijenjena stupnjem do kojeg su mišljenja i prijedlozi sudionika informirani i kvalitetom njihovih međusobnih interakcija-mogla bi također biti viša u tim eksperimentima u deliberativnoj javnoj akciji nego u konvencionalnijim političkim oblicima poput glasovanja, kompeticije među interesnim grupama ili društvenim pokretima. Slijedeći komentar Johna Stuarta Milla da se uspjeh demokratskih aranžmana može mjeriti na dva načina, kvalitetom njihovih odluka i kvalitetom građana koje proizvodi<sup>28</sup>, mi kažemo da je karakter participacije, posve odvojen od njegove razine (izmjerene, na primjer, brojem registriranih glasača na izborima), nezavisni desideratum demokratske politike. Moderni kritičari kako na ljevici tako i na desnici čine se ujedinenima u svom niskom mišljenju o političkim sposobnostima javnosti. Objašnjenja od strane ljevice uključuju uspon "kulturne industrije" i popratni zalaz autonomnih "javnih sfera" u civilnom društvu gdje bi kompetentno javno mišljenje moglo biti formirano. Politička se desnica slaže s tom dijagnozom, no predlaže elitističku demokraciju i tehnobirokratsku upravu kao rješenje koje ne zahtijeva ozdravljenje državno-javnog tijela. Naspram pozadine te alarmirajuće dijagnoze i još više alarmirajućeg lijeka, briga za mudrost javnosti još je hitnija nego u Millovo doba.

Pojedinčeve sposobnosti za deliberaciju i donošenje javnih odluka atrofiraju kada ostanu neupotrijebljene i participacija u tim eksperimentima koristi te sposobnosti intenzivnije od konvencionalnih demokratskih kanala. U nacionalnim ili lokalnim izborima, na primjer, golema količina informacija koja se prodaje građanima s raznih stajališta stavlja na kušnju čak i angažirane, dobro obrazovane građane da u frustrirajućoj konfuziji dignu ruke od svega i

<sup>27</sup> Jedan od klasičnih problema politologije jest objašnjenje razloga zašto ljudi uopće glasuju, s obzirom na potpunu odsutnost učinka asociiranog s pojedinačnim glasom. Za pokušaj objašnjenja ovog naizgled iracionalnog ponašanja iz perspektive racionalnog izbora, vidi William Riker i Peter Ordeshook, "A Theory of the Calculus of Voting," *American Political Science Review*, vol. 62, no. 1 (March 1968), str. 25-42.

<sup>28</sup> John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, uredio s uvodom Currin V. Shields, Indianapolis: Bobbs-Merrill (1958, originalno izdano 1861), Chapter 2.

usredotoče se na lakše razumljive dimenzije karaktera, osobnosti ili identiteta političke partije. Naši eksperimenti reduciraju barijere stručnosti u korist angažirane participacije na taj način ohrabrujući sudionike da razviju i upotrijebe svoje pragmatičke političke sposobnosti. Prvo, oni dopuštaju neredovitim sudionicima ne-stručnjacima da usavrše svoje znanje o određenim područjima neophodno da bi donijeli dobre odluke tako što se smanjuje-putem decentralizacije-opseg odluka na uska funkcionalna i geografska područja. Neki od naših eksperimenata još više specificiraju područje odluke-na primjer, na sigurnost u susjedstvu- i tako sudionici mogu usavršiti materijale neophodne za donošenje visoko kvalitetnih odluka. Drugi slučajevi, poput deliberativnih planerskih tijela u Kerali i participativnog proračuna Porto Alegrea, imaju širi domet no svejedno zadržavaju pragmatičku usmjerenost na probleme koja omogućava običnom građaninu da se angažira u procesu donošenja odluka. Nadalje, građani su potaknuti da razviju vlastite sposobnosti i usavrše informacije neophodne za donošenje dobrih odluka jer moraju živjeti s posljedicama loših-ti eksperimenti uspostavljaju "izravnu demokraciju" u smislu da su odluke tih grupa često izravno implementirane od strane relevantnih državnih agencija. Da ponovimo, to se razlikuje od većine oblika izražavanja političkog mišljenja poput glasovanja ili pisanja pisama zastupnicima gdje su posljedice nečijih odluka statistički zanemarive.

Osim aproksimacije dosega i učinaka participacije, ti eksperimenti također potiču razvoj političke mudrosti kod običnih građana utemeljenjem kompetencije na svakodnevnim, situiranim iskustvima radije nego na pukim podacima posredovanim putem popularnog tiska, televizije ili knjiga. Na tragu Deweya i suvremenih teoretičara obrazovanja i spoznaje očekujemo da mnogi, možda većina, pojedinaca razvija vještine i kompetencije lakše kada su te vještine integrirane sa stvarnim iskustvima i opažljivim učincima. S obzirom da se ti eksperimenti oslanjaju na praktično znanje, recimo, obučavanja vještina ili upravljanja školom i osiguravaju prilike za njihovo opetovano ponavljanje i ispravljanje, pojedinci razviju političke sposobnosti u intimnom odnosu s drugim područjima svojih profesionalnih i privatnih života. Mnogi će sudionici smatrati lakšim (da ne spominjemo i korisnijim) steći takvu vrstu "situirane" političke mudrosti i sposobnosti u usporedbi s od iskustva nezavisnim raznim vrstama političkog znanja potrebnog za, recimo, glasovanje. Na koncu, svaki od tih eksperimenata doprinosi političkom razvoju pojedinaca time što im osigurava specijalizirani, paraprofesionalni trening. Vodeći reformatori u svakom od naših eksperimenata shvatili su, ili naučili preko razočaranja, da većini ne-stručnjaka nedostaju sposobnosti da učinkovito sudjeluju u funkcionalno specifičnim i opunomoćenim grupama. Međutim, radije nego da su se ograničili na tehnokratsku profesionalizaciju, neki su uspostavili procedure za pružanje neophodnih osnovnih sposobnosti sudionicima kojima iste nedostaju. Na primjer, reforma upravljanja čikaškim lokalnim školama zahtijeva od roditelja i sudionika iz zajednice da prođu trening iz demokratskog postupanja, kreiranja školskog proračuna i financija, strateškog planiranja, zapošljavanja ravnatelja i drugih specifičnih umijeća. Ti eksperimenti nisu samo forum za brušenje i prakticiranje deliberativno-demokratskih vještina, već također doslovno uspostavljaju škole demokracije da bi razvile političke i tehničke sposobnosti sudionika u demokratskom deliberativnom procesu donošenja odluka.

#### IV. AGENDA ZA ISTRAŽIVANJE OPUNOMOĆENOG PARTICIPATIVNOG UPRAVLJANJA

Dosada smo skicirali glavne crte modela radikalne demokracije koji za cilj ima riješiti praktične javne probleme putem deliberativne akcije, iznijeli smo praktične i etičke prednosti institucija izgrađenih po tom modelu i pružili kratke nacрте stvarnih primjera koji te principe

### A. Fung, E. O. Wright: Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju

utjelovljuju. Nadolazeća poglavlja donekle detaljno istražuju nekoliko stvarnih slučajeva, ispitujući karakteriziraju li ih točno ti apstraktni principi, urađaju li zaista eksperimenti koristima koje smo pripisali deliberativnoj demokraciji i moraju li te prednosti biti kupljene po, zasada, neutvrđenoj cijeni. Međutim, prije nego krenemo na tu vrlo konkretnu raspravu, zaključujemo ovaj uvod izlaganjem tri niza kritičkih pitanja na kojima je da vode ta istraživanja. Prvo, do koje se mjere ti eksperimenti pridržavaju teoretskog modela institucionalnog dizajna OPU-a kojeg smo obrazložili? Drugo, koje su najveće mane našeg modela? I konačno, koji je njegov doseg da li je ograničen na nekoliko idiosinkratičnih slučajeva koje smo iznijeli ili su principi i obilježja dizajna šire primjenjivi?

#### IV.1 Odnos slučajeva s modelom

Čak i ako normativni principi ovog predloženog modela pružaju privlačan vodič za izvedivu institucionalnu inovaciju, specifični eksperimenti koje smo opisali zapravo se s njime ne moraju slagati. Šest kritičkih dimenzija kojima se može mjeriti točno konformiranje s modelom su:

- i. Koliko su istinski *deliberativni* stvarni procesi donošenja odluka?
- ii. Kako učinkovito su odluke translatirane u akciju?
- iii. Do koje su mjere deliberativna tijela u mogućnosti učinkovito nadzirati implementaciju svojih odluka?
- iv. Do koje mjere te reforme inkorporiraju isprepletene mjere koje koordiniraju akcije lokalnih jedinica i rasprostranjuju inovacije među njima?
- v. Do koje mjere deliberativni procesi konstituiraju “škole demokracije”?
- vi. Jesu li stvarni ishodi cjelokupnog procesa poželjniji od ishoda dobivenih prethodnim institucionalnim aranžmanima?

##### IV.1.1 Deliberacija

Zato što mnoge koristi našeg modela počivaju na ideji deliberacije, prvo pitanje odnosi se na stupanj do kojeg su procesi donošenja odluka unutar tih eksperimenata istinski deliberativni. Pravične odluke ovise o dogovoru među strankama oko one koja je poštena radije nego da slijepo zagovaraju realizaciju svojih planova dokle god im drugi to dopuštaju. Učinkovitost počiva na pojedincima koji ostaju otvoreni za nove informacije i prijedloge, a ne na tvrdoglavom promicanju onih unaprijed formuliranih. I učenje na individualnoj i grupnoj razini ovisi o spremnosti ljudi da promijene svoja mišljenja, pa čak i svoje preferencije. Iako se deliberacija rijetko upotrebljava kao deskriptivna karakteristika organizacija u društvenim znanostima, njena je praksa sasvim poznata u javnom i privatnom životu-tamo gdje često raspravljamo pitanja i razrješavamo konflikte ne inzistirajući na tome da dobijemo koliko god možemo, već radije čineći ono što nam se čini razumnim i poštenim. Opisuje li precizno ova velikodušna karakterizacija individualnog i grupnog ponašanja proces kojim sudionici donose odluke u stvarnim slučajevima ili se njihova interakcija bolje može opisati poznatijim mehanizmima agregacije racionalnog interesa-zapovijedanjem, pogađanjem, razmjenom političkih usluga i političkim prijetnjama? U situacijama okarakteriziranim znatnim razlikama interesa i mišljenja, posebice ideološkog podrijetla, deliberacija može završiti ili u političkoj slijepoj ulici ili u rezoluciji konflikta utemeljenoj u odnosima moći. Je li doseg modela stoga ograničen na okolinu niske razine konflikta ili minimalne nejednakosti? Vode li općenito deliberativna nastojanja, u spornijim situacijama, kooptaciji time što jedna strana ublaži svoje zahtjeve radi razumijevanja s drugom ili se adaptira na nepravedne uvjete? U posljednjem slučaju simbiotički odnos između deliberacije i opunomoćenja može postati kompromisno trgovanje uslugama.

##### IV.1.2 Akcija

Kolektivne odluke koje su donesene na deliberativan, egalitaran i demokratski način ne moraju, ipak, biti uspješno translatirane u akciju. Onima koji donose odluke može nedostajati



sposobnosti ili volje da ih implementiraju. Na primjer, lokalne grupe građana koje sudjeluju u policijskom radu u Chicagu često traže policijske ophodnje da obave različite zadatke. U takvim slučajevima, slabi mehanizmi utvrđivanja odgovornosti prema javnosti i deliberaciji mogu biti nedovoljni da bi grupa iznudila akciju od vlastitih članova. U drugim slučajevima, implementacija može ovisiti o poslušnosti drugih nad kojima grupa ima formalnu vlast- poput osoblja pod lokalnim školskim savjetom. U takvim situacijama dolazi do poznatih dilema oko toga tko ili što je glavni upravitelj. U drugim, pak, slučajevima, implementacija se može osloniti na tijela čije su veze s primarnim deliberativnim grupama još manje strukturirane. Na primjer, u sustavu participativnog proračuna Porto Alegrea deliberacije regionalnih skupština priopćene su upravnom tijelu na razini grada čiji proračun tada mora biti odobren od strane gradonačelnika. Te proračunske odluke tada moraju biti filtrirane natrag niz mjesni upravni aparat prije nego se, recimo, počne graditi glavni odvod ili popločavati ulica. Važno je, stoga, znati do koje se mjere odluke iz deliberativnih procesa učinkovito prevode u stvarnu društvenu akciju.

### IV.1.3 Nadzor

Implementacija zahtijeva više od provedbe inicijalne odluke u djelo; ona također zahtijeva mehanizme tekućeg nadzora i odgovornosti. Do koje su mjere deliberativne grupe sposobne nadzirati implementaciju svojih odluka i držati odgovorne stranke uračunljivima? Većina je demokratskih procesa površinska u smislu da se participacija javnosti usredotočuje na odlučivanje o javnopolitičkom pitanju (kao u referendumu) ili na izabiranje kandidata (kao u izborima) radije nego na nadziranje implementacije odluke ili političkog programa. Suprotno tome, naši demokratski eksperimenti ciljaju na razine participacije koje su održive s vremenom. Demokracija ovdje znači participacija koja ide iznad trenutka donošenja odluke, znači implementaciju od strane javnosti, nadziranje te implementacije i discipliniranu reviziju njenih učinaka. Postoji nada da će participacija javnosti širom cjelokupnog ciklusa javne akcije uvećati uračunljivost državne vlasti i sposobnost javnosti da uči iz prošlih uspjeha i promašaja. Ostaje nam da vidimo, međutim, mogu li sudionici u tim eksperimentima ostati s vremenom angažirani s dovoljnim intenzitetom da bi postali učinkoviti nadzornici odluka koje su donijeli; kao i u konvencionalnim demokratskim procesima, trenuci koji vode prema odluci bez sumnje su uzbudljiviji i zapaženiji od dugih perioda egzekucije koji ih slijede.

### IV.1.4 Centralizirana koordinacija i vlast

Dok je prilično jasno da sve navedene eksperimentalne reforme decentraliziraju vlast, koordinirajući centralizirani mehanizmi uračunljivosti i učenja teoretizirani kao drugo obilježje dizajna OPU-a, manje su jasni. Sa svojom pragmatičnom devolucijom, lokalne jedinice same nisu sposobne riješiti koordinaciju i probleme izvan njihovih granica i stoga bi profitirali od sveze s drugim jedinicima u sustavu putem dijeljenja informacija. Stil i stupanj do kojeg gore prikazani eksperimenti konstruiraju institucije za izvršavanje tih funkcija široko variraju. Empirijske studije će, na eksplanatorniji način, ispitati stupanj do kojeg te reforme konstruiraju isprepletene sustave veza i utvrditi će koliko uspješno ti mehanizmi djeluju u stvarnosti.

### IV.1.5 Škole demokracije

Da bi deliberativna demokracija uspjela u stvarnom društvenom okruženju, ona mora angažirati pojedince s malo iskustva i tek ponekim participativnim vještinama. Peto pitanje razmatra funkcioniraju li zaista ti eksperimenti kao škole demokracije uvećavanjem deliberativnih sposobnosti i dispozicija onih koji u njima sudjeluju. Dok mnogi standardni tretmani političkih institucija uzimaju preferencije i sposobnosti pojedinaca koji s njima djeluju kao nepromjenjive, ovi demokratski eksperimenti tretiraju obje te dimenzije njihove

## A. Fung, E. O. Wright: Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju

participacije kao objekte transformacije. Primjenom sposobnosti argumentiranja, planiranja i evaluacije, pojedinci kroz praksu mogu postati bolji deliberatori. Uviđajući da suradnja posredovana razboritom deliberacijom urađa koristima nedostupnima metodama utemeljenim na suparništvu, sudionici mogu uvećati svoju spremnost da djeluju razumno i da u skladu s time transformiraju svoje uske partikularne preferencije. Obje ove hipoteze o razvoju pojedinaca kao građana u tim demokratskim eksperimentima zahtijevaju pobliže razmatranje stvarnog ponašanja samih aktera.

### IV.1.6 Ishodi

Za mnoge potencijalne kritičare i pristalice OPU-a, najvažnije pitanje biti će ono o ishodima. Proizvode li te deliberativne institucije strategije ili učinke poželjnije od onih koje proizvode institucije koje one nadomještaju? Jedan bitan razlog za realokaciju državne vlasti tim decentraliziranim i deliberativnim grupama jest da one smišljaju javne akcijske strategije i rješenja koja su superiorna onima, recimo, hijerarhijskih birokracija, zbog toga što imaju superiorno znanje o lokalnim uvjetima, veliki kapacitet za učenje i poboljšanu računaljivost. Stoga je središnja tema empirijskih istraživanja pitanje jesu li ti eksperimenti u praksi uspjeli proizvesti inovativnija rješenja.

### **IV.2 Kritike modela**

Povrh pitanja koja su usmjerena na pokušaje da se utvrdi opisuju li principi našeg modela deliberativne demokracije precizno eksperimente koje smo razmotrili, drugi niz pitanja izrazito je usredotočen na kritike koje su nastale nasuprot prijedlogu za asocijativno, deliberativno upravljanje. Empirijski materijali mogu iluminirati šest kritičkih prigovora OPU-u:

- i. Demokratski karakter procesa i ishoda može biti ranjiv s obzirom na ozbiljne probleme moći i dominacije unutar deliberativnih arena koji mogu nastati ako postoje moćne frakcije ili elite.
- ii. Izvanjski akteri i institucionalni konteksti mogu nametnuti ozbiljna ograničenja na opseg deliberativnih odluka i akcija. Pogotovo se moćni sudionici mogu angažirati u "forum-shopping"\* strategijama u kojima koriste deliberativne institucije samo onda kad im to odgovara.
- i. Političke institucije s posebnom namjenom mogu postati žrtva *rent-seekinga*\* i plijen dobro informiranih ili vrlo zainteresiranih stranki.
- ii. Devolucijski elementi OPU-a mogu balkanizirati politiku i političko donošenje odluka.
- iii. Opunomoćena participacija može tražiti nerealno visoku razinu angažmana javnosti, posebice u suvremenoj atmosferi opadanja građanskog i političkog aktivizma.
- iii. Na koncu, ti eksperimenti mogu uživati inicijalni uspjeh ali bi ih moglo biti teško održati dugoročno.

### IV.2.1 Iz deliberacije u dominaciju

Možda potencijalno najozbiljnija slabost tih eksperimenata jest da ne poklanjaju dovoljno pažnje činjenici da se sudionici u tim procesima obično suočavaju jedni s drugima sa nejednakih pozicija moći. Te nejednakosti mogu proizaći iz materijalnih razlika i klasnog podrijetla sudionika, iz jaza u znanju i informiranosti koji razdvajaju stručnjake od laika ili iz osobnih sposobnosti za deliberaciju i uvjeravanje asociiranih s obrazovnim i okupacijskim prednostima.

\* Naziv za pravnu praksu obraćanja onom sudu (lokalni ili federalni, u SAD-u) za koji se smatra da će donijeti povoljniju presudu. U kontekstu OPU-a, *forum-shopping* se odnosi na obraćanje deliberativnim institucijama samo onda kada interesenti misle da će odluke biti donesene u njihovu korist, op. prev.

\* Naziv za eksploataciju grupnog procesa donošenja odluka i njegovih sudionika za promociju i unapređenje vlastitih interesa, op. prev.

Kada deliberacija za cilj suradnje ima proizvesti rješenja od kojih skoro svi sudionici imaju koristi, takvi diferencijali u moći ne moraju rezultirati nepoštenim odlukama. Međutim, ozbiljni projekti koji imaju namjeru unaprijediti socijalnu pravdu i pravičnost ne mogu sebe ograničiti samo na takve situacije u kojima svi dobivaju. Prema tome, naš model ne bi bio vrlo zanimljiv, moglo bi se reći, ako ne bi bio primjenjiv na sporna područja javne akcije ili ako bi njegova primjena na ta područja sustavno štetila slabijim sudionicima. Možda preoptimistično gledajući, deliberaciji su potrebni kako snažni tako i slabi da bi ostala vjerna svojim normama; oni bi se trebali suzdržati od oportunističkog inzistiranja na vlastitim interesima čak i kad im moć to dopušta<sup>29</sup>. Jedan niz pitanja na koji mora biti odgovoreno, zatim, brine se oko toga omogućuju li deliberativne arene moćnima da dominiraju slabima. Razmotrimo četiri mehanizma koji bi mogli transformirati pravednu deliberaciju u dominaciju.

Jedna žalosna činjenica svih suvremenih demokracija jest da građani koji su privilegirani u smislu svog bogatstva, obrazovanja, prihoda ili pripadništva dominantnoj rasnoj i etničkoj grupi participiraju učestalije i učinkovitije od onih koji nisu tako dobro stojeći. Naši eksperimenti zahtijevaju intenzivne oblike političkog angažmana koji još više mogu pogoršati pristranosti u participaciji na osnovu društvenog statusa i bogatstva. Ako su oni koji participiraju uglavnom imućniji građani, tada nije vjerojatno da će rezultirajuća javna akcija biti nepristrana. Kao i u drugim kanalima izražavanja javnog mišljenja, pitanje “tko sudjeluje u participaciji” ostaje ključno u deliberativnoj demokraciji.

Drugo, čak ako su i snažni i slabi dovoljno dobro reprezentirani, snažni bi svejedno mogli upotrijebiti oruđa koja su im na raspolaganju-materijalna sredstva, veću informiranost, retoričke sposobnosti da bi potaknuli donošenje kolektivnih odluka koje pretjerano favoriziraju njihove interese. Dok mnogi drugi modeli javnog donošenja odluka poput izborne politike i politike interesnih grupa očekuju takvo ponašanje, opunomoćena je participacija normativno zahtjevnija i samim time možda empirijski sumnjiva.

Treće, povrh pristrane participacije i izravnog korištenja sile, moćni sudionici mogu pokušati nekorektno i nerazumno isključiti iz rasprave pitanja koja prijete njihovim interesima. Ograničavanjem rasprave na uska područja gdje svi dobivaju ili područja koja su nedosljedno obrađena, moćni sudionici mogu zaštititi svoje prednosti proizašle iz *statusa quo* bez pribjegavanja očigledno nedeliberativnim postupcima. No taj način utjecanja na agendu očigledno narušava norme otvorene deliberacije i, ako se utvrdi da je takav pristup učestao fenomen u razmotrenim slučajevima, to bi bila indikacija neuspjeha modela<sup>30</sup>. Naposljetku i napokon možda najozbiljnije, deliberativna demokracija može razoružati sekundarne organizacije obvezujući ih da se “ponašaju odgovorno” i na taj način obeshrabrujući radikalizam i militantnost<sup>31</sup>. Na koncu, deliberacija zahtijeva razložnost, te se zbog toga može pomisliti da predanost deliberativnim procesima zahtijeva suzdržavanje od žustrih izazivanja određenih vrsta moći. To znači, ne samo da će prakse koje su interni dio organizacije spriječiti dovođenje u pitanje određenih privilegija, već će, da bi zadržale svoj kredibilitet u odnosu na postojeće konstelacije moći, organizacije stremiti tome da u potpunosti marginaliziraju takve izazove unutar političke arene. Ako građanska udruženja angažirana u tim eksperimentima ne uspiju nametnuti takve političke parametre-da deliberativni aparati postanu područja istinskog osporavanja moći i privilegija dominantnih klasa i elita-tada taj kritičizam predviđa da će navedene prakse pokušati onesposobiti deliberativna tijela.

<sup>29</sup> Za varijaciju ove kritike, vidi Lynn M. Sanders, “Against Deliberation,” *Political Theory*, vol. 25, no. 3 (lipanj 1997), str. 347-76.

<sup>30</sup> Za klasično izlaganje ove dinamike, vidi Peter Bachrach i Morton Baratz, “Two Faces of Power,” *American Political Science Review*, vol. 56, no. 4 (prosinac. 1962), str. 947-52.

<sup>31</sup> Vidi Szasz, *Ecopopulism*.

## A. Fung, E. O. Wright: Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju

### IV.2.2 Forum-Shopping i izvanjska vlast

Čak i ako deliberativne norme prevagnu i različiti sudionici surađuju na tome da razviju i implementiraju pravedne kolektivne odluke, oni snažni (ili slabi) mogu se poslužiti mjerama izvan tih novih demokratskih institucija da bi obranili i unaprijedili svoje interese. Institucije OPU-a djeluju u složenoj mreži konvencionalnijih aranžmana koji uključuju interesne grupe i političare u međusobnom nadmetanju u raznim agencijama, zakonodavnim tijelima i sudovima. Kada sudionici ne mogu dobiti ono što žele u deliberativnom okruženju-možda zato što je ono što žele nerazumno-mogu inzistirati na svojim interesima u za sebe povoljnijim okruženjima. U kontekstu javnog obrazovanja, na primjer, roditelj koji ne može osigurati specijalne povlastice za svoje dijete u lokalnom školskom savjetu, može pokušati upotrijebiti kabinet središnjeg školskog sustava da bi prevladao odluke lokalne deliberacije. Interesne grupe za razvoj nekretnina u gradu Porto Alegre zaobišle su sustav participativnog proračuna u korist blagonaklonjenijih planerskih agencija kada su anticipirali opoziciju gradske četvrti. Angažman u takvom *forum-shoppingu* da bi se nadvladale ili izbjegle nepovoljne deliberativne odluke jasno narušava deliberativne norme koje utemeljuju prethodno navedene eksperimente i, ako je rasprostranjen, svakako će zatrovati uzajamno povjerenje neophodno za otvorenu raspravu i kooperativnu kolektivnu akciju među različitim strankama.

Osim mogućnosti pribjegavanja institucijama izvan OPU-a, stranke konstituirane izvan tih deliberativnih tijela mogu ne priznati njihov autoritet i odupirati se njihovim odlukama. Pošto su gonjeni razumljivom kivošću, moglo bi se očekivati od službenika čvrsto uglibljenih u prethodno postojećim strukturama moći-političari, stariji birokrati, oni koji kontroliraju tradicionalne interesne grupe-da upotrijebe svoj znatan autoritet i sredstva da bi njima nadvladali nepovoljne deliberativne odluke. U krajnjem slučaju, oni mogu pokušati okončati te eksperimente ili ih ograničiti dok su još u nekom začetnom obliku. Tako su nekad, na primjer, ekološke grupe smatrale da nastojanja u vezi kooperativnog menadžmenta prirodnih životinjskih staništa ustupaju previše prostora razvojnim i poljoprivrednim interesima, te su se borile protiv lokalnih deliberativnih odluka raznim pravnim metodama<sup>32</sup>. Čikaške reforme škola opunomoćile su lokalne upravljačke savjete time što su ih ovlastile da zapošljavaju i otpuštaju svoje ravnatelje i pri tom uklonile povlasticu nepodlijevanja ponovnom izboru na tu poziciju koju su uživali ti voditelji škola. Udruga ravnatelja usprotivila se tvrdeći da je funkcionalna izborna struktura školske reforme kršila ustavni mandat od jednog glasa po odraslom građaninu. Lokalno dominantne ljevičarske partije održavaju i indijske reforme seoskog upravljanja i participativni proračun Porto Alegrea. Tamošnji službenici tražili su priznanje za uspjeh tih eksperimenata i shodno tome temeljili svoje buduće političke uspjehe na njihovoj kontinuciji. Konvencionalni političari i birokrati stoga su postali služavnici deliberativno-demokratske transformacije mobilizirajući potporu elita i javnosti za ekspanziju i reprodukciju tih eksperimenata. Bez takve političke okosnice lako je zamisliti da bi ti sustavi popularne deliberativne akcije bili brzo prevladani od strane političkih i društvenih elita protiv kojih često djeluju.

### IV.2.3 Rent-seeking versus javna dobra

Mi smo postavili hipotezu da ti eksperimenti proizvode javna dobra od kojih koristi imaju čak i oni koji odaberu da u njima izravno ne sudjeluju. Suvislo gradsko budžetiranje koristilo bi svim stanovnicima Porto Alegrea, ne samo onima koji sudjeluju u formalnim institucijama participativnog budžetiranja. Slično tome, većina stanovnika gradskih četvrti uživa dobro

<sup>32</sup> Vidi Mark Sagoff, "The View from Quincy Library: Civic Engagement in Environmental Problem Solving," u Robert K. Fullinwider (Ur.), *Civil Society, Democracy, and Civic Renewal*, New York: Rowman Littlefield (1999) i Louis Jacobson, "Local Timber Collaboration Stalls in National Arena," *Planning*, vol. 61, no. 11 (studeni 1998), str. 22-3.

javne sigurnosti i svi studenti i njihovi roditelji imaju koristi od učinkovitih škola. Možebitno, međutim, *rent-seeking* sudionici mogu preokrenuti taj tijek koristi zauzimanjem deliberativnih aparata radi promoviranja privatnih ili frakcijskih interesa. Sustav participativnog proračuna mogao bi biti reapsorbiran u staru klijentelističku politiku u kojoj partijski šefovi kontroliraju raspravu i rezultirajuće proračunske prijedloge. Male frakcije stanovnika susjedstva mogle bi upotrijebiti javnu moć stvorenu putem reformi policijskog rada i reformi upravljanja školama da bi samo sebe okoristili, na primjer, zaštićujući samo nekoliko ulica ili uspostavljajući specijalne školske programe poradi samo svoje djece.

Neke od tih novih institucija nastoje spriječiti *rent-seeking* putem mjera centralizirane transparentnosti i uračunljivosti. One povezuju decentralizirana lokalna tijela jedna s drugima i sa središnjim vlastima da bi učinile različite učinke deliberativne akcije naširoko poznatima i time uračunljivijima. Na primjer, svi planovi za očuvanje prirodnih staništa moraju biti revidirani od strane američkog Ministarstva unutarnjih poslova u Washingtonu, DC i sažeci tih planova javno su dostupni u središnjoj bazi podataka. Slično tome, decentralizirani planovi policijskih patrolnih rajona i škola u Chicagu revidirani su i sakupljeni od strane viših tijela, kao što su i proračunski prioriteti gradskih četvrti u Porto Alegreu i odluke panchayata u Indiji. U većini ovih slučajeva, sposobnosti mehanizama transparentnosti i uračunljivosti koji bi kontrolirali sebično ponašanje jednostavno nisu poznati. Sukladno tome, jedno kritično pitanje jest do koje mjere deliberativne institucije mogu biti izopačene i pretvorene u sredstva *rent-seekinga*, te koliko su učinkovite mjere kojima se ta tendencija kontrolira.

#### IV.2.4 Balkanizacija politike

Dodatna klopka mogla bi biti da ti eksperimenti potaknu balkanizaciju politike koja bi trebala biti ujedinjena. Prominentni teoretičari demokracije poput Rousseau i Madisona brinuli su da će podjela političkog tijela u natjecateljske grupe oslabiti politiku u cijelosti jer će pojedinci promovirati svoje frakcijske interese radije nego opće dobro. U krajnjem slučaju, takva bi podjela mogla stvoriti uvjete u kojima jedna frakcija dominira drugima. Ili bi podijeljene političke institucije i društvene frakcije mogle biti prilično sposobne u rješavanju vlastitih partikularnih problema, ali bi sustav kao cjelina bio nesposoban u obračunavanju s problemima većeg razmjera i u formaciji sveobuhvatnih agendi. Gledano iz ove kritičke perspektive, ti bi eksperimenti mogli pogoršati problem s frakcijama konstituiranjem i opunomoćivanjem stotina grupa, od kojih je svaka usredotočena na uski problem unutar skučenih geografskih granica. Proponent bi mogao odgovoriti da ti kanali participacije dodaju određenu javnu komponentu životima koji bi u protivnome bili u potpunosti dominirani privatnim, ili čak partikularnim, interesima, te da je stoga neto učinak tih institucija proširenje vidika građana, a ne njihovo sužavanje.

#### IV.2.5 Apatija

Dok su ove četiri patologije posljedica energičnog, ali slabo suspregnutog političkog angažmana, peta kritika počinje s uobičajenom opservacijom da građanska masa nije politički angažirana te da je neupućena, a ne, kao što bi se moglo misliti-gorljiva. Iz ove perspektive, opunomoćena participacija zahtijeva daleko previše od običnih građana u terminima dubine i razine participacije i znanja, strpljenja i mudrosti koje se očekuje da oni posjeduju ili u kratkom roku steknu. Može biti da su građani u suvremenim kapitalističkim društvima općenito previše konzumirani privatnim životom da bi uložili vrijeme, energiju i predanost koje ti eksperimenti zahtijevaju. Ili simptomi apatije mogu biti posljedica institucionalnog dizajna prije nego individualne sklonosti. Ti deliberativni kanali traže od građana da proizvode javna dobra koja će svi dijeliti i tako će mnogi biti na kušnji da se okoriste trudom drugih, a da sami ništa ne poduzmu. U nastavku knjige navedeni slučajevi ponudit će neke dokaze koji će započeti prosuđivanje ovih pitanja vezanih uz građansku apatiju ispitujući količinu i karakter participacije.



## **A. Fung, E. O. Wright: Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju**

### IV.2.6 Stabilnost i održivost

Jedna druga kritika usredotočava se na stabilnost tih eksperimenata kroz vrijeme. Oni mogu započeti eksplozijom entuzijazma i dobre volje javnosti, ali nakon toga mogu podleći silama koje sprečavaju te nadobudne početke da se ukorijene i izrastu u stabilne forme održive participacije. Na primjer, moglo bi se očekivati da bi praktični zahtjevi tih institucija mogli potaknuti sudionike da s vremenom napuste deliberativno donošenje odluka koje zahtijeva previše vremena, u korist oligarhijskih i tehokratskih oblika odlučivanja. Čak i ako se prizna da opunomoćena participacija generira inovacije nedostupne hijerarhijskim organizacijama, povratni dobitak od tih inovacija može se smanjiti s vremenom. Nakon što su sudionici uspjeli riješiti osnovne zahtjeve, ti bi eksperimenti mogli ponovno okoštati u iste one birokracije koje su pokušali zamijeniti. Ili bi obični građani mogli doživjeti stvarnost participacije sve više kao teret, a ne olakšanje kao što je prvotno bilo zamišljeno, te kao posljedica toga angažman može ispariti zbog iscrpljenosti i razočaranja. Iako je većina ovdje razmotrenih reformi mlada, neke od njih imaju dovoljno dugu povijest da bi mogle početi postavljati pitanje je li njihov inicijalni uspjeh dopustio stvaranje antideliberativnih tendencija.

### **IV.3 Je li OPU poopćiv?**

Posljednje i presudno pitanje u vezi našeg pothvata tiče se njegovog dosega. Jesu li demokratski principi i obilježja dizajna OPU-a generalno primjenjivi? Ili je on ograničen na samo nekoliko specifičnih okruženja poput onih već spomenutih? S obzirom da odgovor na to pitanje zahtijeva puno više empirijskog istraživanja nego što je nama trenutno dostupno, možemo ponuditi samo nekoliko spekulativnih komentara.

Raznolikost slučajeva-diljem problematskih područja, razina ekonomskog razvoja i političkih kultura-raspravljenih u ovom svesku sugerira da bi OPU korisno doprinio velikoj skupini situacija kojima je prijeko potrebna uspješna tehnika rješavanja problema. U najopćenitijem pogledu, ti su konteksti oni u kojima trenutni aranžmani bilo da su organizirani prema komandama stručnjaka, tržišnoj razmjeni ili neformalno-nisu uspješni i u kojima bi angažman javnosti poboljšao stvari uvećanjem uračunljivosti i sposobnosti aktera ili pridonosenjem više informacija. Nedvojbeno je to zaista velika skupina i nedavni su radovi dokumentirali pojavljivanje i djelovanje sličnih reformi u područjima poput liječenja ovisnosti<sup>33</sup> i ekološke regulacije<sup>34</sup>.

Međutim, u raznim institucionalnim okruženjima opunomoćeno participativno upravljanje ne mora biti od pomoći. Ono nije univerzalna reformna strategija. U mnogim područjima javnog života, konvencionalni sustavi političkog skrbništva, delegacije i političkog predstavništva djeluju dovoljno dobro ili bi mogli biti poboljšani do te mjere da djeluju optimalno. Da navedemo jedan maleni primjer, ubrizgavanje više roditeljske moći i participacije u imućne suburbane školske sustave koji već dobro funkcioniraju, moglo bi voditi konfliktu i uzalud utrošenoj energiji što na duge staze ne služi ni roditeljima, učenicima ni prosvjetarima. OPU bi također bio neprikladan tamo gdje je rad institucija nezadovoljavajući, ali gdje bi izravna participacija malo doprinijela nastojanjima oko rješavanja problema. Ponekad, javna politika može biti prirodno centralizirana i kao takva nepogodna za širu participaciju. U drugim slučajevima, područja javne politike mogu tehnički biti toliko složena da unaprijed isključuju konstruktivan laički angažman. No, možda teret dokazivanja leži na onima koji bi se protivili participativnijim mjerama. Naposljetku, mnoga od područja već podvrgnuta OPU reformama mogla su se činiti, sve donedavno, prezastrašujuća za običnog građanina da bi o njima razmišljao: formulacija gradskih proračuna, upravljanje školama, očuvanje prirodnih staništa i izazov ekonomskog razvoja.

<sup>33</sup> Vidi Dorf i Sabel, "Drug Treatment Courts."

<sup>34</sup> Vidi Karkkainen, Sabel i Fung, *Beyond Backyard Environmentalism*.

## V. PRELUDIJ

“Demokracija” je jedan od najpotentnijih političkih simbola danas u svijetu. Sjedinjene Države opravdavaju veliki dio svoje vanjske politike i vojnih intervencija parolom obnavljanja i zaštite demokracije. Mase na ulicama Južnoafričke Republike i Poljske pospješile su povijesne transformacije političkih režima u ime demokracije. A ipak, upravo u povijesnom trenutku kada nezapamćeni broj svjetskih vlada postaje barem nominalno demokratski, povjerenje javnosti u sposobnost demokratskih institucija da riješe društvene probleme i reprezentiraju aspiracije običnih građana, opalo je najznačajnije upravo u onim zemljama s najdužim demokratskim iskustvom.

Mi smatramo da ovo opadanje povjerenja u demokratsku afirmativnu državu zapravo ne odražava iscrpljenje demokratskog potencijala, već radije politički trijumf antidržavnog neoliberalizma. Dok, u konačnici, revitalizacija demokratskih institucija na široj razini zahtijeva političku mobilizaciju, taj izazov također zahtijeva nove vizije za to kako demokratske institucije mogu uspješno realizirati neodložive socijalne ciljeve.

U sljedećem dijelu knjige, ispitati ćemo, prilično detaljno, empirijske izvještaje o nekoliko eksperimenata koji su manifestacija takvih vizija. Svako poglavlje sastoji se od produženog eseja napisanog od strane znanstvenika blisko asociranog s eksperimentom, iznoseći institucionalne detalje eksperimenta i obračunavajući se s pitanjima koja smo mi otvorili. Finalni dio sadrži seriju kritičkih i komparativnih komentara, nekih od strane ljudi intimno upoznatih s prikazanim empirijskim slučajevima, a nekih od ljudi čiji interes potječe iz njihove profesionalne znatiželje kao teoretičara političke znanosti. Nadamo se da će ponudeni konceptualni okvir OPU-a i istraživanja koja slijede pomoći u elaboraciji tih vizija i doprinijeti projektu participativne regeneracije demokracije.

**A. Fung, E. O. Wright: Razmišljanje o opunomoćenom participativnom upravljanju**

**Real Utopias Project**