

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U PODGORICI

# JAVNE POLITIKE

DR ZLATKO VUJOVIĆ

II predavanje

**Teorije moći i proces stvaranja javnih  
politika**

## Teorije moći i proces stvaranja politika

- Proučavanje procesa kreiranja javnih politika je skoro isto što i proučavanje primjene moći u stvaranju javnih politika
- Postoje četiri mogućnosti koje predstavljaju generalizovanu verziju različitih pozicija teorije.
- Klasična pluralistička (2.kvadrant), Klasična marksistička (rubovi 3. kvadranta).
- Glavne teorijske rasprave u 2. i 3. kvadrantu. 4. kvadrant novije teorije.

	<b>Strukturirana moć</b>	<b>Fragmentirana moć</b>
<b>Moć se distribuira relativno ravnomjerno</b>	1. predstavnička vlast u kojoj unificirana izvršna vlast reagira na volju naroda	2. pluralistička vlast u kojoj volja naroda prevladava putem nadmetanja skupina
<b>Moć se distribuira neravnomjerno</b>	3. vlast neizabrane elite, ili u rukama vanjskih utjecajnih činitelja	4. nepredvidiva i kaotična vlast, izložena višestrukim pritiscima

# PLURALISTIČKA TEORIJA: SPAŠAVANJE TEORIJE PREDSTAVNIČKE DEMOKRATIJE

- Atinski model demokratije
- Alternativa Atinskom je predstavnička demokratija.
- Novi akter: politička partija
- Schumpeter: Demokratiju je institucionalno uređenje za dolaženje do političkih odluka u kojem pojedinci stižu moć odlučivanja nadmetanjem za glasove ljude.
- Sve je više onih koji pokušavaju uticati na odluku birača na izborima ili zakonodavne programe političkih stranaka, a to su razne grupe, kao što su grupe za pritisak, koje su rasle uporedo sa formalnim institucijama vlasti.
- Beer, kada govori o Ujedinjenom Kraljevstvu vidi razvoj kolektivističke teorije predstavljanja. Ona skupinama daje mnogo jači značaj nego što je davala koncepcija predstavničke vlasti.

# PLURALISTIČKA TEORIJA: SPAŠAVANJE TEORIJE PREDSTAVNIČKE DEMOKRATIJE

- Richardson i Jordan razvijaju Beerovu tezu i tvrde da je Velika Britanija “post – parlamentarna demokratija“ u kojoj se politike razvijaju u pregovorima između grupa za pritisak koje su organizovane u zajednice javnih politika i državnih tijela.
- Može se primijetiti da se pogled na političku vlast prikazan u prvom kvadrantu zamjenjuje onim prikazanim u drugom.
- Truman i Bentley bili su oduševljeni institucionalnom složenošću svog društva dajući pozitivne ocjene u odnosu prema manje otvorenim društvima u kojima su opažali da se mnoge aktivnosti skupina (grupa) ograničavaju ili pak sprečavaju.
- Prema Schwarzmantelovim riječima na pluralizam bi trebalo gledati kao na normativnu teoriju i kao na način analiziranja i objašnjavanja strukture moći liberalno – demokratskog sistema.

## PLURALISTIČKa TEORIJa: DAHL I NJEGOVI SLJEDBENICI

- Dahl tvrdi da u mnogim zapadnim industrijalizovanim društvima moć široko raspodijeljena među različitim grupama. Nijedna grupa nije bez moći da utiče na donošenje odluka, a isto tako nijedna od njih nije dominantna.
- Prema teoriji pluralista izvori moći su neravnomjerno raspodijeljeni među grupama u društvu i pojedincima. S obzirom na to da sve grupe i interesi nemaju isti nivo uticaja, ali i oni koji su najmanje moćni mogu doći do cilja, a to je da se njihov glas čuje u nekoj fazi procesa donošenja odluka. Nijedna grupa ili pojedinac nisu u potpunosti bez moći, tako da pluralizam objašnjava da su izvori moći npr. novac, stručnost, informacije i drugi izvori moći, raspodijeljeni nekumulativno, te s toga nijedan zaseban izvor nije dominantan.
- Dok neki autori smatraju da je država neutralna, odnosno da djeluje kao arbitar između sukoba grupa, Dahl smatra da su državna tijela samo jedna od mnogih grupa za pritisak.

## PLURALISTIČKA TEORIJA: Kritike

- S obzirom na Dahlovo mišljenje, istraživači koji se zanimaju za strukturu moći, ne bi trebali proučavati ni položaj u organizaciji ni reputaciju moći, nego bi trebali se usredsrediti na stvarne odluke i istražiti to da li sve ostale grupe usvajaju preferencije hipotetične vladajuće elite. Jedino je na taj način moguće provjeriti tvrdnju postoji li stvarno vladajuća elita.
- Osnova Dahlove kritike u sebi sadrži direktnu definiciju moći koja glasi: **“A ima moć nad B u mjeri u kojoj može navesti B da učini nešto što B inače ne bi učinio”**. To nam pokazuje da obratimo pažnju na činjenicu da moć podrazumijeva odnos između političkih aktera. Pojedinci mogu biti akteri, a mogu biti i razne grupe i neki drugi kolektivi, a Dahl ističe da se moć mora proučavati u slučajevima gdje postoje razlike u preferencijama aktera.
- Oni koji kritikuju Dahla daju naglasak na to da se veliki dio moći primjenjuje skriveno i putem prerađenih kulturnih procesa, koji utiču na to kako ljudi određuju svoje interese i aktivnosti. Ovo pitanje pokušalo se riješiti upotrebom različitih riječi, kao što su uticaj, dominacija i vlast. Bachrach i Baratz kritikuju Dahla i tvrde da moć ne znači samo ispitivanje ključnih odluka i stvarno ponašanje.

# Teorija elita: Mosca, Weber, Pareto, Mils?

- Političke elite prema klasičnoj elitističkoj tezi dolaze na svoje položaje na različite načine: vojnim osvajanjima, kontrolom vodene energije, revolucionarnim prevratom ili vlašću nad gospodarskim resursima. Veoma očigledno je da ovo stajalište vrijedi za preddemokratske države.
- Razlikovanje političke elite prema Bottomore - u koju čine "oni pojedinci koji stvarno drže vlast u društvu u datom trenutku" i koji "će obuhvatati članove vlade i visoke administrativne zvaničnike, vojne vođe i ponekad politički uticajne aristokratske ili kraljevske porodice, i lidere moćnih kompanija", i političku klasu koja obuhvata političku elitu, ali i vođe opozicionih političkih stranaka, poslovne ljude, politički aktivne intelektualce i sindikalne vođe.
- Politička elita definisana na ovaj način se sastoji od aristokratske i poslovne, kao i birokratske i vojne elite, a politička klasa se sastoji od elita iz ostalih područja društvenog života i političke elite. Sve ovo može nas dovesti do zaključka da moć elita može biti zasnovana na raznim izvorima: tehničkoj stručnosti, znanju, obnašanju formalnih funkcija, bogatstvu itd.

# Teorija elita: Mosca, Weber, Pareto, Mills?

- Prema Veberovom opažanju birokratije imaju i pozitivan i negativan aspekt: pozitivan je to što nude učinkovit način organizovanja administracije, a negativan aspekt je stvaranje mogućnosti da moć dobiju zvaničnici koji nijesu odgovorni ni političarima niti javnosti.
- Veberovo mišljenje je da rast birokratije može dovesti do toga da birokrate kontrolišu gospodarstva. Teorija elita obraća pažnju na potrebe da se promotri sama država. Različiti autori koji se bave ovom temom na modernu državu gledaju kao na tehnokratiju.
- Usmjeravanje pažnje koju pokazuje Mills na institucionalnu poziciju kao na glavni izvor moći, navodi na zaključak da američkim političkim sistemom dominira elita moći koja zauzima glavne položaje u vladi, vojsci i korporacijama.
- Teorija elita počinje se spajati sa marksističkom teorijom, i to u tolikoj mjeri da se neki od ključnih zastupnika razlikuju od marksista samo po nevoljnosti da kao svoju potporu citiraju Marksa



# Marxistička teorija: Strukturalistički aspekti

- U industrijalizovanom Zapadu dominantan je kapitalistički način proizvodnje koji oblikuje dvije društvene klase, a to su proletarijat i buržoazija.
- Analiza Milbanda o raspodjeli bogatstva i dohotka kao i promjene u toj raspodjeli tokom vremena pokazuju neprekidnu koncentraciju bogatstva kod malog dijela stanovništva. Pokušavajući se približiti Karlu Marksu Miliband smatra da država nije neutralni agent, već da je ona instrument klasne dominacije. Milband istražuje
- U svom djelu *Komunistički Manifest* Karl Marks izražava mišljenje o tome da je “izvršna vlast moderne države samo odbor za upravljanje zajedničkim poslovima cijele buržoazije“.

# Marxistička Teorija: Strukturalistički aspekti

- Tri su osnovna razloga prema navodima Milibanda zbog kojih je država instrument dominacije buržoazije u kapitalističkom društvu.
  - Prvo, postoji sličnost u društvenom porijeklu između pripadnika državne elite, odnosno onih koji zauzimaju više položaje u ministarstvima, pravosuđu, državnoj službi i buržoazije.
  - Drugo, postojanje moći koju je država u stanju da primjenjuje kao grupa za pritisak, kako putem ličnih mreža i kontakata, tako i putem udruženja koja predstavljaju industrijski i poslovni sektor.
  - Treće jeste to da postoji ograničenje koje državi nameće objektivna moć kapitala. Kako tvrdi Miliband, na taj način država djeluje kao instrument koji služi interesima cijele buržoazije na dugoročnom planu.
- U današnje vrijeme na marksizam se osvrćemo kao na ideologiju koja je uspjela da održi dugi niz godina sovjetskog carstva, pa sve do njegovog kraja za koji se smatra ali sve manje uvjerljivo da i dalje ima prevlast u Kini. Osnovno Marksov cilj je bio da analizira sistem ekonomske moći koji prevladava u kapitalističkim društvima i da se pokaže kako taj sistem u sebi nosi vlastitu propast. Karl Marksova prvobitna teorija jeste veoma komplikovana i na razne načine izložena u raznim razdobljima njegovog života ali je ona postavila teoriju istorije, u kojoj su sredstva za proizvodnju determinirajuća i prevladavajuća sila.

# Ekonomski determinizam bez marksizma

- Posebno nakon pada komunizma s tim je povezano mišljenje da jedino kapitalističke institucije mogu da osiguraju taj rast. Linija razmišljanja na “desnici“ koja je veoma slična marksističkom strukturalizmu postoji ali bez bilo kakve teorije o revoluciji ili promjenama.
- Prema ovom mišljenju postoji evolucijski proces koji vodi **idealnom ekonomskom poretku, tj. kapitalizmu i predstavničkoj demokratiji** prema kojem je neka vrsta “linearne istorije“ utkana u teorijama Marksa i Hegela, došla je do svog kraja.

# Globalizam

- Teorija globalizma otišla je u mnogo pravaca i veoma snažno se razvila. Globalistička teorija obuhvatila je mnoge teme kao što je međunacionalnu difuziju tehnologije, razvoj globalnih finansijskih tržišta, pojavu globalnih i transnacionalnih korporacija, kao i velik broj globalnih kulturnih tokova.
- Za proces stvaranja politika posebnu važnost joj daju oni problemi koji imaju globalne učinke: loše regulisana međunarodna trgovina, kretanja ljudi kao izbjeglica i ekonomskih migranata, sukobi oko oskudnih resursa itd.
- Neke varijane globalizma možemo reći da su bliske klasičnom marksizmu zbog toga što smatraju da se procesi koje je Marks opisao danas se događaju na svjetskom nivou. Ovakav stav, odnosno mišljenje George i Wilding opisuju kao mišljenje “a la Marks”, čija je “temeljna premisa da je pokretačka logika prema neprekidnom rastu profitabilnosti glavna snaga globalizacije“.

# Globalizam

- Donosioci odluka prema Hay – u možda i vjeruju da reagovanje na globalne ekonomske sile nema alternativu ili pak da globalizacija “može dati najpraktičniji alibi koji će političarima omogućiti da pobjegnu od odgovornosti što bi je inače snosili za reforme kakve bi moglo biti prilično teško legitimisati”.
- Aktivnim “agentima” unutar struktura smatraju se donosioci odluka, ali sve strukture nisu određujuće, tako da i način na koji se strukture koriste može imati krajnje značenje. Ovakvo opažanje o globalizmu vodi do druga dva opažanja.
  - Prvo je to da obraćanje pažnje na mjeru u kojoj pritisci na odluke o javnim politikama dolaze iz izvora izvan nacionalne države, samo po sebi nije deterministički pristup.
  - Drugo je ako vlade jasnije vide međunarodna kretanja, može doći do uticaja na njihovu reakciju na ekonomske interese unutar sopstvene države.