

Problemi pluralistične demokracije* (1)

Če trdimo, da obstoji v demokratičnih deželah množstvo pomembnih in relativno avtonomnih organizacij, to samo po sebi ne pomeni, da njihov obstoj ustvarja kakšen resen problem. Če bi organizacijski pluralizem porajal samo prednosti, sploh ne bi obstajal noben problem; če bi sicer obstajale negativne posledice, bi pa bile neznatne v primerjavi s prednostmi, problem ne bi bil resen; če bi neodvisne organizacije z lahkoto izločili, ne da bi pri tem povzročili kakšno večjo škodo, bi problem lahko razrešili. Problem demokratičnega pluralizma pa je resen ravno zaradi tega, ker so neodvisne organizacije zelo zaželenne in jim istočasno njihova neodvisnost dopušča, da utegnejo povzročiti škodo.

Zakaj so neodvisne organizacije zaželenne?

Pisci kot je bil Durkheim in kot so bili zgodnji legalni pluralisti, so poudarjali, da so asociacije bistvene za temeljne človekove potrebe, za družabnost in intimnost, naklonjenost, prijateljstvo, ljubezen, zaupanje in vero; za individualno rast, osebno integriteto in socializacijo v skupnost; za ohranitev in prenos kulture; za človeške kvalitete človeških bitij. Tocqueville in drugi so trdili, da so asociacije bistvene za svobodo.

To so vsekakor, v to sem prepričan, veljavni argumenti. Toda bližja problemu demokratičnega pluralizma sta dva nadaljnja razloga, zakaj so relativno neodvisne organizacije zaželenne.

Za vzajemno kontrolo

V velikih političnih sistemih neodvisne organizacije pomagajo k temu, da preprečijo dominacijo in da ustvarjajo vzajemno kontrolo. Glavna alternativa vzajemni kontroli pri vladanju v državi je hierarhija. Če bi hoteli upravljati sistem, ki je tako velik, kot je neka dežela, izključno s hierarhijo, bi to bilo isto, kot da kličemo po dominaciji tistih, ki imajo v rokah kontrolo državne oblasti. Neodvisne organizacije pomagajo k temu, da zavirajo hierarhijo in dominacijo.

Kakorkoli se ta sklep zdi jasen, je v bistvenem nasprotju s pogledi družboslovnih teoretikov, ki trdijo, da je dominacija neizogibna. Dve šoli, ki prikazujeta dominacijo kot bistveno značilnost vseh političnih sistemov – vsaj do zdaj – sta bili še posebej vplivni. Tako trdi standardni marksizem, da nad buržoazno družbo nujno dominira manjšina, ki sestoji iz izkoriščevalskega kapitalističnega razreda. Toda v tem pogledu dominacija ni inherentna socialnemu obstoju, ampak ji je usojeno, da jo bo presegla svoboda in vzajemnost, ko bo socializem zamenjal kapitalizem. Na drugi strani pa so teorije o vladavini elit, ki so jih razvijali Pareto, Mosca in Michels, mnogo bolj pesimistične. Po njihovem je dominacija manjšine, pa najsi gre za razred, elito ali socialni sloj, bistvena za vsako veliko družbo. Tako

* Odlomek iz knjige Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy and Control*, Yale University Press, New Haven and London 1982. Založbi in avtorju se zahvaljujemo za dovoljenje za objavo.

je ta trio elitnih teoretikov spremenil Marxov globok optimizem v prav tako globok pesimizem.

Ali se odločimo za to, da sprejmemo pogled, da je dominacija bistvena za samo socialno eksistenco ali pa da bo zginila v socializmu, je odvisno vsaj deloma od tega, kaj pravzaprav razumemo z izrazom dominacija. V zadnjem poglavju sem ponudil razloge za zavračanje ene od verzij dominacije, katere veljavnost je odvisna bolj od definicije kot od opazovanja in analize. Toda bilo bi možno, da bi zagrešili nasprotno napako tako, da bi namreč izključili dominacijo s samo definicijo. Tendenco k dominaciji pa so tako na široko opisovali družboslovni teoretiki, da je ne moremo kratkotalno zavreči kot neutemeljeno ali brezpomembno. Poskušajmo torej doumeti pomen tega spolzkega termina tako, da sprejmemo približno tole trditev: Alfa dominira Beto, če je kontrola Alfe a) strogo enosmerna, b) če traja relativno dalj časa, c) če se razteza na več akcij, ki imajo velik pomen za Beto in d) prisili Beto, da deluje na način, ki se konec koncev zanjo izkaže kot zelo drag. Sedaj: predstavljajmo si sistem, v katerem vladajoči dominirajo nad svojimi podrejenimi glede njihovih delovnih pogojev ali nad političnimi in religioznimi verovanji ali nad dostopom do sredstev za produkcijo ali nad zakoni, ki definirajo kazniva dejanja in kaznovanje ali nad pogoji pristopa k izobrazbi ali glede vseh teh stvari in še nekaterih drugih. Nastane vprašanje: Ali si je možno zamišljati, da bi lahko podrejeni spremenili takšen sistem dominacije v sistem vzajemne (čeprav ne nujno enake, poštene ali demokratične) kontrole glede pomembnih stvari, kot so bile omenjene?

Pogledi na dominacijo, ki jih najdemo v standardnem marksizmu in v italijanski elitistični teoriji, imajo gotovo prav v tem, da poudarjajo moč in univerzalnost tendenc, ki teže k dominaciji. Ti pogledi pa so napačni ravno v tem, da podcenjujejo moč tendenc v smeri politične avtonomije in vzajemne kontrole. Skozi vso zgodovino so se razvijale relativno avtonomne organizacije v zvezi z določenimi univerzalnimi človeškimi situacijami, ki so porajale skupne izkušnje, identifikacije in vrednote: mi in oni; tisti ki so znotraj, in tisti, ki so zunaj; prijatelj in sovražnik; sveti in profani; resnični vernik in brezbožnik; civiliziranec in barbar. Sorodstvo, jezik, rojstni kraj, prebivališče, religija, poklic so povsod vzpodbujali k organizaciji in neodvisnosti. Poleg Michelsovega slavnega zakona o oligarhiji – »kdor pravi organizacija, pravi oligarhija« – stoji drugi: vsaka organizacija razvija impulz v smeri svoje lastne neodvisnosti. Obe univerzalni tendenci sta zlitii in v tej zlitini se zakon oligarhije lažje upogiba kot železo.

Če govorimo manj metaforično, podrejeni lahko včasih dobijo določeno stopnjo neodvisnosti od svojih vladajočih o zadevah, ki so pomembne za njih, če lahko povzročijo, da postanejo stroški dominacije tako visoki, da se le-ta vladajočim več ne splača. Resursi konec koncev niso neskončni – in izvrševanje kontrole skoraj vedno zahteva uporabo resursov. Dominacija, to je treba povedati, pa to vedno zahteva. Kontrola skoraj vedno v neki meri tistega, ki vlada, dosti stane; in dominacija prav gotovo dosti stane – čeprav je lahko tudi poceni, pa vendar ni nikoli zastoj. Vladajoči se morajo torej odločiti, kdaj je in če sploh je igra z dominacijo vredna, da jo plačajo. Včasih res ni.

Ko opisujemo, kako se lahko to zgodi, je koristno, da si predstavljamo, da vladajoči vsaj zmerno ravna racionalno. Tisti, ki vlada, in katerega akcije bi bile usmerjene samo k temu, da bi maksimiral svoje lastne cilje in ki bi racionalno presojal, ne bi angažiral svojih sredstev nad točko, prek katere bi višina stroškov preseгла dobiček, ki ga pričakuje. Vrednost kontrole bi lahko opredelili kot presežek pričakovanih ugodnosti nad pričakovanimi stroški. Če stroški kontrole prese-

gajo ugodnosti, efektivna kontrola v danem obsegu ali na danem področju nima vrednosti za tistega, ki vlada. Ko bodo soočeni z verjetnostjo, da bodo stroški kontrole presegli ugodnosti, se bodo celo vladajoči, ki imajo sicer velike, toda vedno le omejene resurse, racionalno odrekli temu, da bi popolnoma dosegli svoje cilje, in bodo torej kontrolo izvrševali znotraj meja danih resursov. Racionalni vladajoči bi razporedili svoje omejene resurse med cilje tako, da bi maksimalizirali neto ugodnosti (kot jih vrednotijo s perspektive svojih ciljev). Kjerkoli so stroški kontrole večji, kot so ugodnosti, bi bilo za vladajoče racionalno, da zmanjšajo stroške s tem, da prepustijo določene zadeve zunaj svoje kontrole ali pa se sprijaznijo z večjo stopnjo nezanesljivosti in nepredvidljivosti v njihovi kontroli. S stališča podrejenih je seveda vsa modrost v tem, da dvigajo stroške dominacije in tako zmanjšujejo njeno vrednost za tiste, ki vladajo.

To se sicer zelo lepo sliši v teoriji, bi lahko kdo ugovarjal, toda kaj z ubogim hudičem, katerega vrat je popolnoma pod škornjem tistega, ki vlada? Trditi, da se bodo podrejeni lahko zmeraj izognili dominaciji, bi bilo nemodro. Vendar obstoji vrsta faktorjev, ki lahko omogočijo podrejenim, da dvignejo stroške dominacije. Naj omenimo najprej to, da je nemogoče za posameznega akterja ali združeni tim, da bi imel monopol nad vsemi resursi. Torej imajo podrejeni vedno določen dostop do nekaterih resursov, kakorkoli so ti lahko pičli. Razen tega lahko podrejeni včasih sodelujejo, povezujejo svoje resurse in tako povečajo stroške kontrole. Dodatno k temu, vladajoči so redko solidarna skupina. Čeprav ima lahko vsak član vladajoče elite interes za to, da ohranja dominacijo elite nad ostalo družbo in tako tudi interes, da obzida notranje spore pred tistimi, ki so zunaj, pa vendar varnost okrog zidu ni vedno čisto popolna in promet skozi ta zid se lahko pokaže kot koristen za obe strani. Če imajo nekateri, tisti ki so zunaj, resurse, ki bi jih lahko vrgli v igro, bi bila lahko njihova pomoč bistvenega pomena za zmago frakcij znotraj zidov.

Zaradi takšnih in podobnih razlogov lahko podrejeni včasih dvignejo stroške kontrole nad določenimi zadevami do točke, ko vladajoči menijo, da ni več vredno, da glede teh posebnih zadev poskušajo dominirati nad svojimi podrejenimi. Podrejeni dobijo tako določeno stopnjo politične avtonomije. Spremembe v smeri religiozne tolerance v Evropi po krvavih in destruktivnih verskih konfliktih v 16. in 17. stoletju odražajo spoznanje, do katerega so se dokopali monarhi, namreč da so dobički od izsiljene religiozne konformnosti veliko manjši kot so domnevali, stroški pa veliko večji, in tako so gledano s stališča salda, stroški bistveno presegli dobičke. V 16. in 17. stoletju niti cesar niti papež nista uspela, da bi dominirala nad vsemi mestnimi državami severne Italije. V svoji želji po neodvisnosti so mestne države dosegle, da je bila zunanja dominacija preveč draga, kljub temu, da sta imela, grobo vzeto, oba nasprotnika nadmočne resurse. V Britaniji, na Švedskem, Norveškem, in Nizozemskem so parlamenti dobili neodvisnost nasproti dominaciji centralnih monarhij. V 18. stoletju je bilo vse večje sprejemanje organiziranih političnih opozicij v Britaniji izraz bistveno spremenjene perspektive, v kateri – podobno kot prej glede religije – so se stroški, ki so jih pričakovali od tolerance političnih oponentov, zmanjševali, medtem ko so stroški, ki so jih pričakovali od represije, naraščali. V 19. stoletju in v zgodnjem 20. stoletju so delavci svoje pičle resurse združevali v sindikate in so uspešno premagali enostransko dominacijo delodajalcev glede mezd, delovnih ur in delovnih pogojev.

Lahko bi neskončno množili zgodovinske primere, ki kažejo, kako so pripadniki šibkejših skupin povezovali svoje resurse, dvigali ceno kontrole in premagovali dominacijo glede nekaterih zadev, ki so bile za njih pomembne in tako širili

določeno mejo politične avtonomije. Rezultat tega je često sistem vzajemnih kontrol. Tako je bilo potem, ko so parlamenti pridobili neodvisnost od monarha, saj dolgo časa ni mogel dominirati niti eden niti drugi; vsak pa je delno kontroliral drugega na različne pomembne načine. Kasneje se je vzajemna kontrola razvila med kabinetom in parlamentom in še kasneje med parlamentom ter volilci in še kasneje je nastanek neodvisnih sindikatov prispeval k temu, da je prišlo do vzajemne kontrole med sindikati in delodajalci.

Tako se lahko dominacija spremeni v sistem vzajemnih kontrol. Da ne bi kdo pretiral glede teh možnosti, naj opozorim na nekatere probleme. Medtem ko dominacija ni inherentna socialni eksistenci, pa vendar podrejeni ne morejo vedno dokončno opraviti z njo. Vprašajte ujetnike v koncentracijskih taboriščih, če lahko strmoglavijo svoje ječarje. Poleg tega je tudi res, čeprav je Michels pretiraval glede moči železnega zakona, da tendenca v smeri oligarhije vedno obstaja. Organizacija, ki uspešno preprečuje dominacijo zunanjih faktorjev, lahko hkrati sama zagotovi sredstva, kot Michels pravilno ugotavlja, s katerimi njeni voditelji dominirajo nad svojimi člani. Tudi je res, da vzajemna kontrola ni enaka pravični kontroli, še manj pa enaki ali demokratični kontroli. Torej trdimo, da neodvisne organizacije prispevajo k temu, da preprečujejo dominacijo in da ustvarjajo vzajemno kontrolo, ne trdimo pa, da zagotavljajo pravičnost, enakost in demokracijo. Dani politični sistem je lahko pluralističen, pa vendar nima demokratičnih institucij. Nedemokratični sistemi vsebujejo lahko pomembne organizacije, ki so relativno avtonomne nasproti državni oblasti. In take organizacije v nekaterih avtoritarnih državah res obstajajo.

Za demokracijo na velikem prostoru

Če relativno avtonomne organizacije niso zadostne za demokracijo, so vendar nujen element v vsaki demokraciji na velikem prostoru: so temeljni pogoj za njeno delovanje, so pa tudi nujna posledica njenih institucij.

Pravice, ki jih zahteva demokracija na velikem ozemlju, omogočajo istočasno relativno avtonomne organizacije in jih tudi zahtevajo – npr. volitve se ne morejo v velikem sistemu kontestirati brez organizacij. Prepovedati politične stranke bi pomenilo, da državljani ne morejo koordinirati svojih naporov pri kandidiranju in volitvah svojih kandidatov, ki jih najbolj cenijo, kar bi kršilo kriterija enakosti pri volitvah in tudi učinkovite participacije. Prepovedati vse politične stranke, razen ene, bi pomenilo, da dajemo izjemne prilžnosti tej edini stranki v primerjavi z drugimi državljani. Če prepovemo državljanom, da se svobodno organizirajo, da bi sporočali svoje poglede zakonodajalcem in drugim državljanom, bi to pomenilo, da kršimo kriterija učinkovite participacije in razsvetljenega razumevanja. In hkrati bi bil to porog ideji končne kontrole nad dnevnim redom, ki pripada državljanom. Tako uvedba demokratičnih procesov v vladanje neke dežele in kot uveljavljanje pravic, ki jih zahteva učinkovito varstvo demokratičnih procedur hkrati omogočata in tudi dajeta prednosti različnim skupinam, da oblikujejo avtonomne organizacije, ker so organizacije mogoče in ker iz tega izhajajo prednosti, so tudi nujne.

Iz perspektive prejšnjega razdelka institucije poliarhije v demokratični deželi omogočajo organizacije, ker nalagajo zelo visoke stroške prizadevanju, da se uniči relativna avtonomija organizacij, ki so bile ustanovljene, da bi oporekale obnašanju vlade.

Kjer so institucije dobile široko podporo, kot se je to zgodilo na splošno v deželah, ki imajo že dalj časa vzpostavljen sistem poliarhije, stroški zatrtja teh organizacij zdaleč presegajo pričakovane verjetne koristi, celo za najbolj vplivne akterje, ki imajo največji dostop do političnih resursov, to je, celo za politične elite. Če institucije poliarhije v dani deželi omogočajo skupinam, da oblikujejo avtonomne organizacije, dajejo s tem hkrati tudi prednost tistim, ki tako storijo – kar velja celo za same politične elite. Posebno je pomembno to, kar so elite odkrile sorazmerno zgodaj z razvojem poliarhičnih institucij, da se organizirajo politične stranke in skupine pritiska, da bi tako pridobili maksimalni vpliv na obnašanje, politike, osebje in strukturo državnih aparatov bodisi s tekmovanjem za uradne položaje na volitvah ali z vplivanjem na to, da bo zakonodajalec (ali iz splošnih volitev izhajajoče izvršno telo) ponovno izvoljen. Ko pa že obstajajo stranke in skupine pritiska, jih ne more uničiti nobena elita, ne da bi uničila institucije, ki razlikujejo poliarhijo od bolj avtoritarnih režimov. Kajti eno izmed prvih dejanj novega avtoritarnega režima je praviloma to, da uniči opozicijske stranke; ena izmed prvih dejanj režima, ki je bil izoblikovan, da bi uvedel demokracijo, je to, da dovoli strankam njihov obstoj.

Toda avtonomija ni samo omejena na organizacije, ki so kot stranke izrecno politične. Demokratične dežele se odlikujejo po tem, da obstaja v njih široka svoboda za oblikovanje organizacij in vključevanje v organizacije, kot so npr. religiozne, kulturne, intelektualne, delavske, kmečke, trgovske, profesionalne itn. Ni potrebna posebno velika sposobnost za razločevanje, da ugotovimo prednosti, ki jih imajo določene osebe s tem, da smejo sodelovati v subsistemi, ki so neodvisni glede določenih zadev in sicer tako od državne vlade kot od drugih organizacij. Težnja po organiziranju se povečuje vzporedno z rastjo prednosti, ki jih pridobivamo s sodelovanjem in z združevanjem resursov. V modernih deželah obstaja visoko razvit občutek za prednosti, ki izhajajo iz organizacije. Ta občutek je dejansko značilnost tistega, kar imenujemo modernost. V vsaki moderni deželi torej lahko pričakujemo, da se bodo organizacije množile, če tega ne prepreči prisila. Ker je v demokratičnih deželah obstoj neodvisnih organizacij najbolj zavarovan z institucijami režima, cvetijo organizacije prav v teh demokratičnih deželah.

Ali so take trditve kaj več kot samo domneve? Naj predlagam dvostopenjski test: najprej mentalni eksperiment, potem nekatere posebne izkušnje. Za naš mentalni eksperiment si zamislimo deželo, za katero so značilne velike razlike v njenem prebivalstvu glede znatnega dela karakteristik: jezik, religija, ideologija, regija, etnične skupine, nacionalne identifikacije itd. Domnevajmo, da se te razlike ne manifestirajo v političnih konfliktih. Da se preprečijo ti razcepi v političnem življenju, je potreben, domnevajmo, režim, v katerem bo majhna združena skupina vladajočih lahko mobilizirala pretežno večino političnih resursov za lastno uporabo in za to, da ohrani močno hierarhično birokracijo in ki bo lahko preprečila vsakemu drugemu praktično vsakršen dostop do političnih resursov. Če imamo visoko avtoritarni režim take vrste, se pojavlja le malo ali sploh nič odkritih konfliktov, pa tudi latentni konfliktni vzorec ostane v političnem življenju nezaznaven.

Sedaj pa si zamislimo, da se postopno zmanjšujejo ovire za opozicijo. Ali ni utemeljeno pričakovati, da se bodo vzporedno s tem, ko se bodo ovire zmanjševale, pojavljale relativno avtonomne organizacije in da bodo nekatere od teh organizacij skušale artikulirati zahteve doslej politično latentnih skupin in subkultur? Ali ne bomo pričakovali, vsaj do določene meje, da kolikor bolj se bodo zmanjševale ovire za organizacijo in participacijo, tembolj se bodo množile relativno avtonomne organizacije in da se bodo sčasoma pojavili tudi njihovi dokaj trajni vzorci?

Na srečo nam zgodovinska izkušnja lahko postreže z dogodki, ki pomenijo

dejansko testiranje našega pravkar omenjenega mentalnega eksperimenta. Kajti nekaj zelo podobnega se je dogajalo po odpravljanju avtoritarnih režimov – kot reakcije na njihovo vojaško angažiranje v 2. svetovni vojni – v povojni Italiji, Avstriji, Nemčiji, na Japonskem. Ali če vzamemo drug primer: destalinizacija v Jugoslaviji po letu 1950 je vodila k mnoštvu interesnih skupin, čeprav se je proces na pragu poliarhije zaustavil. Na Čehoslovaškem se je med slavno »praško spomladjo« leta 1968 nenadoma razcvetelo zelo bogato organizacijsko življenje. V novejšem času sta imeli demokratizacija in liberalizacija avtoritarnih režimov na Portugalskem in Španiji enake posledice.

Kot film, ki se vrtil nazaj, je do obratnega procesa prišlo tedaj, ko je določena skupina vzpostavila hegemonsko kontrolo nad oblastjo, uničila vse avtonomne organizacije, preprečila manifestacijo javnih konfliktov in izrabila hierarhično strukturo reda nad ostanki utišane opozicije. Tako se je zgodilo v Čilu po vojaškem uničenju poliarhije. Dejansko se je to zgodilo že prej v Italiji, Nemčiji, Avstriji in na Japonskem, in tako je bilo tudi na Čehoslovaškem, ko je praško pomlad zatrla sovjetska vojaška invazija.

V isti deželi so v času, ki je prekratek za pomembne spremembe, do katerih naj bi prišlo v latentnem vzorcu socialnih razcepov, spremembe v režimu povzročile velikanske spremembe v količini organizacijskega pluralizma. Zatorej je komaj lahko z razumnimi razlogi dvomiti v to, da je organizacijski pluralizem povezan tako kot vzrok in tudi kot učinek z liberalizacijo in demokratizacijo hegemonskih režimov.

(Nadaljevanje sledi)

Prevedel Adolf Bibič

ROBERT A. DAHL

Problemi pluralistične demokracije (2)

HIBE PLURALISTIČNE DEMOKRACIJE*

Kakorkoli so neodvisne organizacije iz teh razlogov zaželene, pa le-te tudi povzročajo štiri probleme demokratičnega pluralizma: lahko prispevajo k utrditvi nepravčnosti, k popačenju državljanske zavesti, h kvarnemu vplivu na javni dnevni red in k odtujitvi končne kontrole nad dnevnim redom.

Utrjevanje politične neenakosti

Tudi če obstajajo institucionalna poročstva poliarhije in če je politični sistem v dani deželi do te mere demokratičen, pa organizacijski pluralizem prav lahko soobstaja z velikimi neenakostmi.** Še več, vpliv in moč organizacij pomeni mnogo več kot enostavno registracijo obstoječih neenakosti glede drugih resursov. Organizacija sama je resurs. Daje naravnost prednost njenim voditeljem, in često posredno vsaj nekaterim članom. Čeprav se organizaciji kot sredstvu za preprečevanje univerzalne tendence po dominaciji ne moremo odreči, pa vzorec pluralizma v posamezni deželi, tudi ko zaustavlja dominacijo, lahko prispeva k ohranjanju neenakosti različnih vrst, vključno neenakosti v kontroli nad vlado neke države. Na primer, če se organizacije omejujejo na manjše število članov, je verjetno posledica tega politična neenakost, kajti če so druge stvari enake, so tisti, ki so organizirani, bolj vplivni kot enako število neorganiziranih državljanov.

Neenakosti, h katerim prispeva organizacijski pluralizem, bi bile manjše, če bi bil pluralizem nespremenljiva dinamična sila z bolj ali manj stalno tendenco k zmanjševanju neenakosti. Noben teoretični premislek, ki ga poznam, ni bil ponujen, da bi pokazal, da takšna dinamika obstoji. Nasproti temu so razlogi za trditev, da v nekaterih demokratičnih deželah organizacijski pluralizem razvije vzorec, ki ohranja sam sebe v dokaj dolgih razdobjih. Glede tega ima lahko dinamika organizacijskega pluralizma dokaj različne posledice – tako za poliarhije kot za avtoritarne režime. Ker te razlike v posledicah lahko delno prispevajo k razhajanju pogledov glede vrednosti pluralizma, utegne biti koristno, če si dovolimo kratko digresijo.

Kot poliarhije obstajajo tudi avtoritarni režimi v deželah, ki se razlikujejo po količini različnosti. V nekaterih deželah, npr. v Sovjetski zvezi, so socialne in kulturne razlike velikanske. Potencialni razcepi, kot se zdi, obstoje vzdolž vsake

* Čeprav kritiki često pripisujejo »pluralistični teoriji« trditev, da so skupine v njihovem vplivu nad odločitvami enake, moramo dvomiti, da je kdorkoli, ki ga lahko opišemo kot teoretika pluralizma, kdaj izrekel takšno trditev.

** Začetek teksta je bil objavljen v št. 3–4/90 Teorije in prakse. – op. ur.

vrste razlik, ki so znane demokratičnim deželam: jezik, etnična skupina, rasa, regija, religija, status, poklic, ideologija... Potrebna je izredna koncentracija resursov v rokah centralnega vodstva, izredne, skrajno ostre sankcije nasproti oponentom in velikanski (čeprav ne vedno uspešen) napor, da se izključi vsaka oblika organizacijske avtonomije, če naj se prepreči, da se te razlike ne bi izrazile v javnih konfliktih. Zlahka si predstavljamo, da bi pluralnost interesov in organizacij vznikla kot gobe po dežju, če bi se v Sovjetski zvezi zgodila močnejša liberalizacija. Kar velja v skrajni obliki zaradi njenega velikega obsega in različnosti za Sovjetsko zvezo, velja tudi, čeprav često v manj skrajni obliki, za mnoge druge dežele z avtoritarnimi režimi. Liberalizacija zmeraj predstavlja resno nevarnost za avtoritarne režime. V nekaterih celo ogrozi samo teritorialno enotnost.

Zahteva po večji osebni in organizacijski avtonomiji in po zmanjšanju preprek za opozicije je ena izmed pglavitnih točk, glede katere se običajno strinjajo različni notranji kritiki avtoritarnih režimov – priča so Saharov, ki je pristaš zahodne civilizacije in liberalni demokrat; Solženicin, ki je krščanski slavofil; in Medvedev, ki je neoleninist. Toda ker bi liberalizacija spodkopala sposobnost obstoječih vladajočih skupin, da bi v svojih državah dominirale nad oblastjo in preko nje tudi nad glavnimi področji družbe, je to zahteva, na katero vladajoči zelo verjetno upravičeno gledajo kot na revolucionarno. Celó v razmeroma liberalizirani hegemonski ureditvi, kot jo ima Jugoslavija, obstaja prag, preko katerega imajo voditelji zahteve po nadaljnji liberalizaciji za subverzivne, ker bi vsako nadaljnje zmanjševanje ovir nujno vodilo k vzpostavljanju organiziranih političnih opozicij, ki bi grozile, da bi izpodkopale dominantno pozicijo partije, njenih voditeljev in mogoče tudi enotnost same dežele.

Položaj je pač drugačen v demokratičnih deželah. Kot posledica sorazmerno nizkih ovir za organizacijsko avtonomijo se organizacije vzpostavljajo okrog najbolj izrazitih razcepov v družbi. Če ni velikih ustavnih sprememb in če isti razcepi ostajajo dalj časa in če vzorec političnega konflikta ostane bolj ali manj stabilen, potem se običajno tudi ohranja specifični vzorec organizacijskega pluralizma. Pglavitne organizacije – politične stranke in sindikati na primer – dosežejo določeno mejo v članstvu, ki je lahko dokaj nižja, kot znaša celotno število hipotetično možnih pripadnikov, vendar je blizu efektivnega maksimuma, ki ga določajo stališča in pričakovanja voditeljev organizacij, pa člani in nečlani. Spori se bolj rutinizirajo, ko se tehnike pogajanj in sporazumevanja institucionalizirajo in se vsak nasprotnik zaveda grobih meja, do katerih bo šel drugi. V sistemu »korporativnega pluralizma«, če uporabljamo Rokkanov termin (Rokkan 1966, 105), lahko posledice zloma v pogajanjih dosežejo obseg, ki ga štejemo za skoraj nepredstavljiivo nacionalno katastrofo. Voditelji v vseh velikih organizacijah lahko sklenejo, da je, kot je to imenoval Lijphart za nizozemski sistem (Lijphart 1975), zaradi samega preživetja dežele potrebna »politika akomodacije«. Celó v državah, kjer so pglavitne ekonomske organizacije manj obsežne in centralizirane kot v nizozemskih in skandinavskih deželah, često dosega organizacije, ki so udeležene v pomembnih konfliktih, akomodacijo z drugimi. V praksi, če ne v propagandi, sprejema vsaka obstoj drugih in celo pristaja, čeprav včasih z godrnjanjem, na njihovo legitimnost kot zastopnikov interesov tistih, ki sledijo tej organizaciji. Kasneje si nihče resno ne prizadeva da bi uničil drugega. Vsekakor ima vsakdo dovolj resursov, da bi z njimi povzročil previsoke stroške. Čeprav se za takšen sistem včasih trdi, da je v ravnotežju, bi bilo ustrezneje reči, da obstaja med pglavitnimi organiziranimi telesi vzajemna prilagoditev ali detant. Ko se to zgodi, je organizacijski pluralizem stabilizirajoča sila, ki je zelo konservativna glede na zahteve po inovativnih struk-

turalnih spremembah. Vsaka izmed pglavitnih organiziranih sil v deželi prepreči drugim, da bi dosegli spremembe, ki bi lahko resno škodile njenim zaznamim interesom. V posledici tega je nemogoče doseči strukturalne reforme, ki bi bistveno in hitro prerazdelile kontrolo, status, dohodek, bogastvo in druge resurse, razen če se to ironično ne stori na stroške neorganiziranih. Na ta način lahko močna socialna sila, ki ima v avtoritarnih deželah nedvomno pridah revolucije, v demokratičnih deželah dokaj okrepi status quo.

Popačenje državljanske zavesti

Možnost, da lahko obstoje znotraj meja države mestne ali nacionalne države – organizacije z visoko stopnjo avtonomije, lojalnosti in vpliva – je zmerom ustvarjala težave tako za politično teorijo kot za politično prakso. Nekatere izmed teh težav, čeprav ne vse, nastajajo zaradi tega, ker organizacijski pluralizem na splošno obstaja simbiotično s pluralnostjo interesov. Kjer državljani ali drugi akterji bolj ali manj svobodno izražajo in zagovarjajo svoje interese (kot jih zaznavajo) in kjer se lahko bolj ali manj organizacije svobodno oblikujejo, aktivisti dejansko oblikujejo organizacije in se jim pridružujejo, da bi tako uveljavili svoje interese. Organizacije pa zopet po svoji strani ustvarjajo, uveljavljajo, varujejo, krepijo in ohranjajo nekatere od interesov svojih članov. Ta zveza med organizacijskim pluralizmom in pluralnostjo interesov pomeni, da karkoli ustvarja prvega, ustvarja tudi drugo in obratno, če je le dovoljeno, da se oblikujejo organizacije in da se zagovarja različnost interesov. Rousseau je jasno razumel zvezo med pluralnostjo asociacij in pluralnostjo interesov. S tem, da bi izražale in dajale moč partikularnim interesom, bi asociacije preprečevale izražanje obče volje. Čeprav ni bil niti tako naiven niti tako optimističen, da bi bil verjel, da se vsi partikularni interesi in asociacije lahko dejansko preprečijo – saj so preveč vkoreninjene v naravnem redu stvari – je menil, da jih je moč in tudi treba močno ovirati. Organizacije niso torej samo relejne postaje, ki sprejemajo in oddajajo signale svojih članov o njihovih interesih. Organizacije okrepijo te signale in porajajo nove. Često zaostrujejo partikularistične zahteve na račun širših potreb in kratkoročne nasproti dolgoročnim potrebam. Organizacija, ki bi poskušala v boju za vpliv na odločitve in politike predstavljati širok razpon latentnih skrbi svojih članov, bi bila zares resno oškodovana. Kajti v tem primeru ne bi le razpršila svojih resursov na več različnih aktivnosti in tako izgubila prednosti koncentracije, ampak bi se v deželi z množtvom razcepov vsi konflikti te dežele odslikovali v sami organizaciji. Voditelji zato skušajo zmanjšati potencialne razcepe in konflikte med svojimi člani in čimbolj poudariti vidnost konfliktov z zunanjim svetom. Organizacije na tak način krepijo tako solidarnost kot delitev, kohezijo in konflikt; krepijo solidarnost med člani in konflikt z nečlani. Ker organizacije prispevajo k temu, da se fragmentirajo skrbi državljanov, se lahko interesi, ki bi utegnili biti skupni mnogim državljanom – na primer latentni interesi – na ta način zanemarljajo.

Povrh tega s tem, da poudarja aspekte zasebnosti, ki jih pospešujejo organizacijski ali segmentarni dobički, organizacijski pluralizem prispeva k temu, da ustvari v političnih akterjih percepcije in verovanja, celo trajno politično kulturo, v kateri je odsotnost skupnih, javnih ali širših interesov samouresničujoča se preokba: jaz in »moji« interesi postanejo pritiklina mojega socialnega segmenta in mojih organizacij; voditelji v moji organizaciji pa skušajo povečati moč in vidnost moje pripadnosti: moji javni interesi postanejo v moji predstavi identični z mojimi

posebnimi segmentarnimi interesi; ker velja pravilo, da kar je resnično za mene, je resnično za druge, vsi pasivno ali aktivno podpiramo organizacijski boj v korist svojih partikularističnih interesov; končno, ko raste raven nezaupanja in pada efektivna komunikacija, »racionalno« zavzemanje vsakogar od nas za svoje partikularistične interese lahko vodi k rezultatom, ki si vzajemno škodujejo.

Pačenje javnega dnevnega reda

Domnevajmo, da vladni uradniki sprejemajo politiko X namesto Y ali Z. Čeprav je Y na dnevnem redu, ni obravnavan resno, medtem ko Z ni resno obravnavan zato, ker ga sploh ni na dnevnem redu. Domnevajmo, da imamo resne razloge za to, da verujemo, da če bi bili uradniki obravnavali te alternative resno, bi utegnili dati prednost eni izmed njih nasproti X. Iz tega potem lahko sklepamo, da je bil javni dnevni red popačen.

Tako kot pojem popačene državljanske zavesti tudi ideja popačenega javnega dnevnega reda predpostavlja hipotetično alternativo, namreč nepopačeni javni dnevni red. Ker sta oba pojma v svojem pomenu odvisna od opisa, ki lahko nasprotuje dejstvu, oba tvegata, da ne trdita nič bolj prepričljivega, kot je lastna pristranost. Kljub tej pomanjkljivosti bi bilo napačno, če bi odpisali idejo popačenega javnega dnevnega reda kot nepomembno, kajti v nekaterih primerih je možno, da ponudimo prepričljiv opis alternative, ki je (a) izključena iz resnega obravnavanja – in (b), če bi bila resno obravnavana, bi pomembno spremenila rezultat procesa odločanja.

Vzemimo proračunsko proceduro v Kongresu do leta 1974. Čeprav predsednik letno predloži kongresu dokument proračuna, ki vsebuje splošni pregled izdatkov in dohodkov, je pred zakonom o proračunu iz leta 1974 Kongres obravnaval izdatke in dohodke na dokaj fragmentiran in decentraliziran način. V vsakem domu so predloge glede pooblastil zveznih agencij obravnavali ločeno različni zakonodajni komiteji; dejanski razpored sredstev je bil obravnavan v komitejih za razporejanje sredstev, katerih delo je potekalo v glavnem v podkomitejih; dohodke pa je obravnaval zopet drugi komite v vsakem domu (komite z imenom »Ways and Means« v Predstavniškem domu in komite za finance v Senatu). Na nobeni točki pa ni noben izmed domov obravnaval velikosti celotnih izdatkov in še manj razmerje med celotnimi izdatki in celotnimi dohodki. Celotni izdatki in obseg verjetnih presežkov ali deficita so bili neobravnavani stranski produkt večjega števila delnih odločitev, na vsako od njih so močno vplivale interesne skupine, ki so imele resurse za učinkovito udeležbo. Ker celotni proračun ni bil nikoli na dnevnem redu Kongresa, je bila proračunska procedura veliko bolj občutljiva na pritiske teh visoko organiziranih interesnih skupin, kot pa na premisleke o splošnih ekonomskih posledicah zveznih izdatkov in prihodkov, glede katerih Kongres ni nikoli sprejel odločitev. Čeprav so mnogi znanstveniki in člani Kongresa menili, da je ta proces resno pomanjkljiv, so tisti, ki so do leta 1974 imeli največji kratkoročni dobiček od takega načina delovanja – to pa so bili organizirani interesi z lobisti v Washingtonu, člani Kongresa, ki so sedeli v posameznih posebnih komitejih in uradniki posebnih izvršnih agencij – uspešno preprečili spremembo.

Na povsem podoben način je do leta 1934 procedura kongresnega odločanja o zaščitnih carinah ponujala odprt prostor organiziranim producentskim skupinam, ki so se zavzele za zaščito svojih produktov. Kot v primeru proračuna je tudi splošna raven carin ostala neobravnavani stranski produkt velikega števila

decentraliziranih in nekoordiniranih odločitev o posameznih carinah, od katerih je bila vsaka sprejeta v prvi vrsti kot odgovor na pritiske producerskih skupin, ki so pri tem tudi največ pridobile. V obeh primerih je torej dnevni red kongresa izključeval obravnavanje zadev, ki so bile izredno pomembne – namreč splošno raven proračuna ali splošno raven carin. V obeh primerih so obstajali prepričljivi razlogi za to, da bi verjeli, da bi večina članov obeh domov in verjetno večina državljanov dala prednost temu, da bi obravnavali splošne ravni, ne pa da bi jih enostavno ignorirali. V obeh primerih je zato razumno trditi, da je opustitev take obravnave popačila javni dnevni red. V obeh primerih je popravek tega popačenja zahteval temeljno spremembo procesa odločanja. Ker je prišlo v obeh primerih končno le do sprememb, to dokazuje, da čeprav procesov odločanja v sistemu organizirane pluralizma ni mogoče zlahka spreminjati, pa vendar niso zmerom priklenjeni ob zid z neuničljivimi socialnimi sponami.

Ta primera tudi sugerirata nekatere načine, na katere utegne organizirani pluralizem prispevati k popačenju javnega dnevnega reda. Neenaki resursi, ki omogočajo organizacijam, da stabilizirajo nepravico, jim tudi omogočajo, da izvršujejo neenak vpliv na to, katere alternative se resno obravnavajo. Vrh tega s tem, ko krepijo državljanske orientacije, ki spodbujajo skupinski egoizem, gojijo nezaupanje do drugih skupin in slabijo percepcije občega interesa, ki je pomembnejši kot specifične zavzetosti vsake organizirane skupine; organizacije spodbujajo resnejše obravnavanje alternativ, ki obetajo vidne kratkoročne koristi relativno manjšega števila organiziranih državljanov, kot pa alternativ, ki obetajo substanci- alne dolgoročne koristi velikemu številu neorganiziranih državljanov.

Odtujitev končne kontrole

Kritiki včasih opisujejo organizacijski pluralizem kot sistem, v katerem si privatne skupine neutemeljeno prilaščajo javne funkcije. Glavni krivci se običajno identificirajo kot ekonomske organizacije – poslovne firme, sindikati, asociacije farmerjev itd. Ključne odločitve o ekonomskih zadevah naj bi bile sprejete, tako se zatrjuje, zunaj učinkovite kontrole nacionalnega zakonodajnega telesa, da o nadzoru volilcev sploh ne govorimo. Združene države so opisovali tako kot skandinavske sisteme, torej s »korporativnim pluralizmom«.

Ni težko dokazati, da zasebne ali nevladne organizacije dejansko opravljajo javne funkcije. Dokazovanje tega, da si *neupravičeno* prilaščajo javne funkcije, pa bi terjalo vrsto normativnih, konceptualnih in empiričnih presoj, ki so le redko eksplicitno navedene. Kako naj v praksi presojamo, če si je neki subsistem v demokratični deželi neopravičeno prilastil javno funkcijo?

To vprašanje je mnogo bolj zapleteno, kot se zdi na prvi pogled. Če naj svojo domnevo izrazimo v eksplicitni obliki, predlagam, da ga obravnavamo izključno v demokratični perspektivi, kot je bila opisana v drugem poglavju. Kot smo tam videli, je eden izmed kriterijev demokracije v njenem idealnem pomenu končna kontrola, ki jo ima demos nad dnevnim redom. Končna kontrola prepoveduje državljanom, da bi kakorkoli nepreklicno delegirali svojo lastno kontrolo nad javnimi zadevami – prepoveduje jim torej alienacijo. Končna kontrola pa ne izključuje prenosa oblasti. Največji sovražnik odtujitve ljudske suverenosti Jean-Jacques Rousseau je npr. priznaval, da je v praksi komaj lahko pričakovati, da bi telo državljanov, ki je sicer dovolj majhno, da bi samo vladalo neposredno prek skupščin vseh državljanov, lahko upravljalo vse svoje lastne zadeve – zato mora delegi-

rati nekatere odločitve uradnikom. Če morajo celo državljani v mestni državi nekatere svoje zadeve prenesti na druge, mora to a fortiori temprej storiti večje telo državljanov v nacionalni državi. V praksi zato vsak demokratični sistem zahteva prenos oblasti.

Katere nosilce naj bi državljani razumno izbrali v demokratičnem sistemu, ki zahteva vladanje na celotnem ozemlju, da bi na njih prenesli nekaj svoje kolektivne oblasti nad javnimi zadevami? Če naj poenostavim diskusijo, naj domnevam, v nasprotju z (Rousseaujevo) *Družbeno pogodbo*, da predstavljanje načelno ne konstituira alienacije, in, kljub nasprotnemu izkustvu, ne tvega alienacije v praksi. Nadaljnja poenostavitev nam bo tudi pomagala, da bolje obvladamo enega izmed težkih problemov. Da bi se izognil uvedbi zelo kompleksnega in spremenljivega sistema vseh odnosov, bom poimenoval zakonodajo in izvršno oblast s skupnim imenom kot »predstavnik«. Naše vprašanje je sedaj: na katere nosilce lahko predstavniki neke demokratične dežele primerno prenesejo nekaj svoje oblasti? Najbolj očitne možnosti so birokracija, nad katero bi predstavniki zadržali enostransko kontrolo, dalje sodišča, manjše vlade pod demokratično kontrolo lokalnega demosa in zasebne ali nedržavne asociacije. Predstavniki bi lahko eksplicitno prenesli dele oblasti na takšne in podobne nosilce: ali pa bi lahko to storili implicitno, tako da bi prepustili del svojih zahtev v njihove roke.

Sedaj pa domnevajmo, da praktične ali ustavne ovire preprečujejo predstavnikom, da bi izvrševali kontrolo nad pomembnimi odločitvami, do katerih prihaja v enem ali v več subsystemih, pa najsi gre za birokracijo, za sodišče, za lokalne oblasti ali zasebne organizacije. Ali moramo sedaj domnevati, da demos nima končne kontrole nad dnevnim redom o javnih zadevah – in da je v tolikšni meri dani politični sistem nedemokratičen?

Ne smemo tako hiteti. Meje med prenosom in odtujitvijo končne kontrole nad javnimi zadevami še zdaleč niso jasne. Po eni strani so celo v popolnoma demokratičnih sistemih določene pravice upravičeno izven avtoritete demosa ali njegovih predstavnikov. Torej bi bila resna napaka, če bi trdili, da je glede teh zadev demos odstopil svojo kontrolo; kajti demos ne more upravičeno odstopiti drugim kontrole nad zadevami, do katerih sam ni upravičen. Zato bi bilo napačno, če bi sklepali, da njegova nesposobnost, da bi kontroliral odločitve o teh zadevah, implicira, da je odtujil svojo kontrolo, kajti česar ne more upravičeno prenesti, ne more tudi odtujiti. Končno bi bilo iz teh razlogov napačno trditi, da so si v teh zadevah zasebne skupine neupravičeno prilastile javne funkcije.

Kako lahko upravičimo sklep, da so celo v popolnoma demokratičnem sistemu nekatere organizacije upravičene do določene mere avtonomije nasproti demosu in njegovim predstavnikom? Sklep sledi iz same zavzetosti za demokratični proces. Trditi, da je demokratični proces zaželen, pomeni trditi, da morajo državljani imeti pravice, ki jih zahteva ta proces. Če bi neko telo državljanov odvzelo katerekoli državljanu katerokoli temeljno pravico, ki je nujna za demokratični proces, bi s svojim lastnim dejanjem kršilo kriterij demokratičnega procesa. Vprašanje ni, ali bi to lahko storilo s stališča praktične možnosti, ampak ali bi to lahko upravičeno storilo. Tega pa ne bi moglo upravičeno storiti, ker so določene pravice logično v demokratičnem procesu neodtujljive; če bi odstopili od te pravice, bi to bilo nekonsistentno z obstojem samega demokratičnega procesa. Sledi torej, da kadarkoli je kontrola telesa državljanov omejena s fundamentalnimi političnimi pravicami državljanov, te omejitve ne bi mogli pravilno opisati kot odtujitev, kajti te zadeve niso pravzaprav znotraj pooblastil državljanov, da jih prenašajo na druge. Ni treba poudarjati, da je vprašanje določitve tega, kaj konstituira v demokra-

tičnem redu temeljne politične pravice, v praksi daleč od enostavnosti. Prej sem v tem poglavju zatrjeval, da v političnem sistemu, ki je tako velik, kot je neka nacionalna država, pravice, ki jih zahteva demokratični proces, nujno zahtevajo obstoj političnih strank in ga tudi omogočajo. Jasno, da to ne pomeni, da bi takšno razmišljanje opravičevalo, da bi lahko politične stranke počenjale, kar bi se jim pač zljubilo. To samo opravičuje sklep, da v popolni demokratični deželi demos in njegovi predstavniki ne morejo upravičeno zahtevati oblast, da zatrejo politične stranke. Podobno kot politične stranke bi bile v popolnoma demokratični deželi tudi mnoge druge vrste organizacij upravičene do določene stopnje avtonomije, ne samo zaradi tega, ker bi bil prenos oblasti odvisen od dopustitve predstavnikov, ampak ker je obseg organizacijske avtonomije nujen za sam demokratični proces. Sklepamo, da kdor hoče opravičiti kakršnokoli trditev o odtujitvi končne kontrole ali o zasebni prilastitvi javnih funkcij, mora ponuditi argumentirano presojo – kakorkoli težka bi že bila – glede vrste in obsega organizacijske avtonomije, na katero moramo gledati – ker je stvar temeljnih človekovih pravic, kot na zahtevo, ki je zunaj končne kontrole predstavnikov.

Toda nihče ne bi bil tako neumen, da bi zatrjeval, da kakršenkoli obseg avtonomije že ima v demokratični deželi neka organizacija, da ga ima iz naslova neke temeljne politične pravice. V popolnoma demokratični deželi lahko predstavniki upravičeno izvršujejo kontrolo nad dokaj velikim obsegom politične aktivnosti. V tem obsegu lahko predstavniki iz razlogov čiste smotrnosti upravičeno prenesejo svojo neposredno kontrolo na druge. Tako smo napravili polni krog: kako naj v praksi določimo, če so predstavniki zadržali svojo kontrolo nad odločitvami nekega subsystema?

Če hočemo odgovoriti na ta problem, moramo odgovoriti na tri vprašanja:

- 1) ali je avtonomija subsystema vprašanje temeljnih političnih pravic? Če ne,
- 2) ali subsystem sprejema odločitve, ki kršijo pomembne politike predstavnikov? Če je tako,
- 3) ali lahko predstavniki uveljavljajo dovolj kontrole nad svojeglavim delovanjem subsystemov, da jih hitro pripravijo k poslušnosti?

Iz treh razlogov je odgovor na zadnje vprašanje včasih »ne«.

Prvič, ker imajo subsystemi nedvomno dostop do lastnih resursov, običajno lahko dvignejo predstavnikom ceno kontrole. Njihov odpor do kontrole je često olajšan z veliko težo institucionalnih struktur, prevladujoče ideologije, tradicije itd.; z vsemi močnimi faktorji, ki smo jih omenili v prejšnjem poglavju.

Drugič, zato ker so ravno zaradi teh faktorjev in zaradi relativne prednosti določene stopnje decentralizacije in relativnih ovir skrajne centralizacije, predstavniki omejeni v sredstvih, ki jih lahko uporabljajo, da bi neposlušne subsysteme spravili v sklad s svojimi politikami. Često se ne morejo izključno naslanjati na pravno in administrativno komando. Niti ne morejo enostavno spremeniti avtonomnih subsystemov v centralne birokratske agencije (ki pa jih v mnogih primerih, kot je predobro znano, predstavniki tudi zelo težko kontrolirajo). Da bi dosegli skladnost ravnanja, so predstavniki često prisiljeni, da ponudijo pomembnim subsystemom dokaj drage spodbude, te pa dajejo zopet subsystemom nove vire odpora. Lindblom je opisal »listo nujnih spodbud«, ki varujejo »privilegirano pozicijo poslovneža« kot vse, »karkoli poslovneži potrebujejo kot pogoj, da bi uresničevali naloge, ki jih morajo izpolnjevati v tržnem sistemu: dohodek in bogastvo, prestiž, spoštovanje, vpliv, moč in avtoriteto nad drugimi« (Lindblom 1977, 174). Druge organizacije so tudi v tem smislu v privilegiranem položaju, čeprav njihovi privilegiji niso nujno tako veliki kot tisti, ki jih imajo poslovneži. V Veliki Britaniji so

npr. tako laburistične kot konservativne vlade često ugotovile, da je nemogoče, da uresničijo svoje ekonomske politike, ker sindikati odklanjajo omejitve rasti mezd, ki jo zahteva politika vlade, in nobena vlada ne more prisiliti sindikate, da bi se njenim odločitvam pokorili. V skandinavskih deželah je kontrola posameznih predstavnikov nad racionalno ekonomsko politiko močno omejena s tistim, o čemer se dogovorijo sindikati in asociacije delodajalcev v njihovih vsakoletnih pogajanjih. V skandinavskih sistemih »korporativnega pluralizma« so pravzaprav ekonomske odločitve, ki so ključnega pomena za deželo, prenešene na organizacije, ki jih vlada praktično ne more kontrolirati. To dejstvo je dramatično vidno na Švedskem v vsedržavnih štrajkih in odpustih v letu 1980, potem ko so letna pogajanja med asociacijo delodajalcev in organizacijami delavcev propadla.

Tretji faktor, ki povzroča, da predstavniki v demokratični deželi ne morejo doseči pokornosti neposlušnih organizacij: to je sama kompleksnost organiziranega pluralizma. Pravzaprav je nacionalna politika danes često zasnovana na tej domnevi. Predstavniki so kar hitro pripravljeni odstopiti del svoje kontrole, ker vedo, da lahko ustvarijo kaos, če bodo poskušali vsiliti nacionalno politiko kompleksnim subsistemom.

Čeprav se je kompleksnost izkazala, da je sama kompleksen koncept, zadene mo znaten del njenega pomena za našo diskusijo s tem, da rečemo, da kompleksnost narašča s tem, ko narašča različnost in število neodvisnih subsistemov, in s tem, ko narašča obseg variacij glede možnih odnosov med sistemi. Ko kompleksnost narašča v centralno kontroliranem sistemu, potrebujejo tisti, ki so zadolženi za krmiljenje, več in več informacij, da bi se izognili katastrofi, da ne govorimo o tem, da bi prišli čim bližje izbrani smeri. Toda v modernih demokratičnih deželah je kompleksnost vzorcev procesov in aktivnosti velikega števila relativno avtonomnih organizacij daleč presegla teorijo, obstoječe informacije, sposobnost sistema, da sporoča razpoložljive informacije, in sposobnost predstavnikov – ali pa drugih – da jih razumejo. Lep vpogled v to nam daje Gary Brewer s kompjuterskim modelom nacionalne ekonomije (Brewer, 1975).

Brewer je konstruiral »enostavni kompjuterski model fiktivnega nacionalnega sistema«, v katerem je bruto nacionalni produkt v času funkcija porabe, investiranja in izdatkov države. Nato je povečal kompleksnost modela s tem, da je postopno dodajal spremembe, tako da je razčlenil nacionalni sistem v deset prostorskih sektorjev, da je uvedel sisteme prebivalstva, da je upošteval migracije med prostorskimi sektorji in da je uvajal različne naključne motnje. Na deseti časovni točki se je na podlagi ene skupine domnev pojavilo 2770 notranjih strukturalnih vezi v modelu. »Samo ena enostavna sprememba je podvojila število strukturalnih vezi v modelu in je znatno povečala stopnjo kompleksnosti« (191). Sledi njegov komentar: »Če je naša enostavna analiza indikativna, potem razumevanje formalnega simboličnega modela, teoretična podoba (image), ki jo replicira, in kontekst, ki ga namenoma opisujeta model in podoba, hitro upada, ko narašča obseg. Izgubimo kontrolo. Zaupanje v simbolno sistemsko strukturo upada, ko narašča število elementov, njihova medsebojna povezanost, njihovi odnosi in napake v merjenju. Osrednjo misel je bistveno možno izraziti takole: Na določeni stopnji velikosti določenega modela odločilno izgublamo sposobnost, da delamo strukturalne popravke, tj. da model teoretično izboljšamo« (129).

Če zaradi teh treh razlogov predstavniki v modernih demokratičnih deželah ugotavljajo, da je skrajno težko in včasih tudi nemogoče izvajati dovolj kontrole nad neposlušnimi sistemi, da bi jih spravili pod kontrolo, ali nismo potem

upravičeni reči, da so ti sistemi – in demos – zgubili končno kontrolo nad agendo javnih zadev?

* * *

Ko sem uvedel štiri pomanjkljivosti pluralistične demokracije, ki sem jih pravkar opisal, sem rekel, da je organizacijski pluralizem »implicitiran« v teh težavah. Tako sem izbral besedo, ki dopušča dokaj dvomnosti glede vzrokov. Ali lahko utemeljeno obdolžujemo organizacijski pluralizem v demokratičnih deželah, da povzroča te probleme? Ali da vsaj predstavlja signifikanten kavzalni faktor? Ali pa gre pravzaprav za popolnoma drugačno obdolžitev, da je obstoj organizacijskega pluralizma nezadosten, da bi pozdravil te hibe in da utegne celo preprečiti rešitve?

Dve proceduri lahko v najboljših okoliščinah uporabljamo, da bi lahko ponudili odgovore na vprašanja, kot so pravkar omenjena: kontrolirane eksperimente in kvaziekperimentalne statistične metode. Iz jasnih razlogov nobene od teh ne moramo uporabiti, da bi dali zadovoljive odgovore na naša vprašanja. Zato moramo slediti bolj preprostim postopkom, s katerimi si bomo utrli pot skozi dosegljive dokaze, namreč tako, da bomo miselne eksperimente ponudili namesto realnih in kvalitativne namesto kvantitativnih podatkov. V tem postopku bo koristno, če izoliramo nekatere ključne faktorje, ki utegnejo biti »implicitirani« v problemu demokratičnega pluralizma.

1. V kolikšni meri so hibe, ki sem jih opisal, značilne za demokratični pluralizem kot takšen in v kolikšni meri so specifične za posamezne dežele, npr. ZDA? V zadnjih letih je veliko opisov in kritik pluralizma (često v pomenu, ki se daje temu terminu, ki je popolnoma drugačen od pomena, ki ga uporabljam tukaj) izhajalo od ameriških politologov, ki so se izrecno ali implicitno osredotočili na ameriško izkustvo.* Vendar imamo dobre razloge za to, da trdimo, da vzorci organizacijskega pluralizma v različnih demokratičnih deželah dokaj varirajo. V naslednjem poglavju bomo zato najprej raziskali nekatere od teh variacij.

2. V kolikšni meri so te hibe posledica dejstva, da je poliarhija nepopolna realizacija demokratičnih idealov? Hibe demokratičnega pluralizma bi utegnile biti manj posledica omejitev v pluralizmu kot takšnem in bolj posledica neuspehov pri demokraciji. Obratno – ali poskus, da uporabimo demokratični proces na velikem prostoru nujno omejuje vsa zdravila v smislu, da postanejo v tem primeru mnogo manj učinkovita. V 5. poglavju želim obravnavati vprašanje, če lahko pomanjkljivosti demokratičnega pluralizma odpravimo z bolj demokratičnim pluralizmom.

3. V kolikšni meri so te hibe posledica dejstva, da poliarhija obstoji samo v deželah s privatno lastnino in usmerjenih na trg? Z drugimi besedami: Ali so te hibe bolj posledica struktur kapitalizma kot pa pluralizma ali poliarhije? Da bi raziskal ta vprašanja, bom v 6. poglavju obravnaval, če se morda lahko teh hib ubranimo s strukturalnimi spremembami v ekonomskem redu vključno z radikalno bolj centralizirano državno kontrolo nad ekonomskimi odločitvami – ali pa z radikalno decentralizacijo ali (kar spremlja eno ali drugo) z radikalnim premikom od privatne na javno lastnino velikih podjetij.

4. V kolikšni meri so te hibe posledica državljsanske zavesti, ki poudarja ego-

* Npr. Bakrach in Baratz (1962), Connolly (1961), Kariel (1961), McConnell (1966), Lowi (1969) in Lindblom (1977, 1979). Vendar glej Lindblom (1965) in Braybrook in Lindblom (1963). Večje število pomanjkljivosti pluralizma, ki smo ga opisali v tem poglavju, so poudarjali ravno omenjeni avtorji.

izem, ne pa altruizma ali dobrohotnosti, in do katere mere so te državljanske orientacije posledica kapitalistične družbe in tako ozdravljive v drugačni ekonomski ureditvi. In narobe, v kolikšni meri je egoizem bolj posledica obsega moderne družbe in neodvisnih ekonomskih struktur kot takih? Ta vprašanja bodo obravnavana v 7. poglavju.

Prevedel Adolf Bibič