



Приказ књиге: Б. Гај Питерс, *Институционална теорија у политичкој знаности: Нови институционализам*, превео Давор Стипетић, Загреб: Факултет политичких знаности, 2007., 223 стр.

- Похађао сам факултет у вријеме кад је институција била донекле непристојна ријеч. Сви смо знали да оне постоје, но нитко заправо није желио озбиљно говорити о њима - оне су представљале повијест дисциплине, а не њезину будућност. Овим ријечима Б. Гај Питерс (B. Guy Peters) у предговору пише о разлозима настанка студије Институционалне теорије у политичкој знаности: Нови институционализам. Мало је сугласности, ако је уопће има, о томе што је то институција, а још мање о томе у каквој је она интеракцији с појединцима како би довела до одлука. Стога је, каже Петерс, главна задаћа ове књиге покушати разјаснити нека најважнија питања сувремене институционалне теорије у политичкој знаности постављањем низа једноставних, но ипак тешких питања, о седам постојећих приступа институцијама у споменутој дисциплини.

Иза садржаја и предговора, слиједи девет поглавља: I.- Стари и нови институционализам; II.- Коријени новог институционализма: нормативни институционализам; III.- Теорија рационалног избора и институционална теорија; IV.- Наслијеђе прошлости: хисторијски институционализам; V.- Емпиријски институционализам; VI.- Социолошки институционализам; VII.- Институције представљања интереса; VIII - Међународни институционализам; IX.- Један или више институционализама?, те литература и казало. Споменимо како су иста питања о разумијевању институционализма постављена у свим поглављима: што је институција, формирање институције, промјена институција, дизајн институција и добра институција.

У првом поглављу аутор подсјећа да су коријени политичке знаности у изучавању институција. Знатно раздобље након Другог свјетског рата, политичке су знаности као дисциплина, особито у САД-а, одбацивале те коријене у корист других теоријских приступа који се више темеље на индивидуалистичким претпоставкама: бихевиорализма и рационалног избора. Оба та приступа претпостављају да појединци дјелују аутономно, било на темељу својих социопсихолошких особина, било на темељу рационалног прорачунавања своје особне користи. У свакој од тих теорија појединце не ограничавају ни формалне ни неформалне институције него сами доносе одлуке. Успјешна протуреформација, која је започела у '80-тим годинама 20. стољећа довела је до становитог повратка пријашњем занимању за формалне и неформалне институције јавног сектора и за важну улогу тих структура. 'Нови институционализам' изражава многе одлике старије верзије тог приступа разумијевању политике, но и промиче

политичку знаност у неколико нових теоријских и емпиријских смјерова. Након приказа школе старих институционалиста (Аристотел, Хобс, Лок, Монтеѕкје), чији су радови чинили темељ политичке знаности тијеком знатног дијела касног 19. и у првој половини 20. стољећа, објашњава се: легализам, структурализам, холизам, хисторицизам и нормативна анализа. Потом аутор издваја да је успјех бихевиорализма и рационалног избора био темељ за нови институционализам. Први заговорници новог институционализма, Џејмс Марш и Јохан Олсен (James March i Johan Olsen), дали су назив покрету (1984.), те износили позитивне исказе о томе каква би, по њима, требала бити емпиријска политичка теорија. Тврдили су да бихевиоралистички приступ и приступ рационалног избора обиљежавају: контекстуализам, редукционизам, утилитаризам, функционализам и инструментализам. Примјерице, за разлику од средишње улоге која је у традиционалном институционалном мишљењу приписана држави, политика у сувременој политичкој знаности коју описују Марш и Олсен овиси о друштву. То је у супротности с друштвом које у одређењу свог постојања овиси о држави и праву или о њихову постојању у органским увјетима узајамне овисности. Знанственици стога, могу говорити о "повратку државе" као о великом теоријском догађају и могу то чинити увјерљиво. Надаље, Марш и Олсен тврде и да је одлучивање проспективно и да не можемо знати што ће нам бити у интересу у будућности - ми доиста дјелујемо у увјетима Ролсова вела незнања (1970). Стога се при доношењу одлука може бити рационалније ослонити на устаљене институционалне критерије него покушати максимирати индивидуалну добробит. Након тога, аргумент који износе Марш и Олсен гласи да доминантне школе политичке знаности претпостављају како је повијест дјелотворан процес који се креће према некаквом еквилибрију. Структурни функционализам у комапаративној политици претпоставља да се друштва крећу од нижих према вишим облицима политичке организације. И даље, забиљежит ћемо тврдњу да ритуали и церемоније у највећем дијелу сувремене политичке знаности увелике постају бесмислени. На основу тих критика политичке знаности заговара се стварање новог институционализма. Он би замијенио пет превладавајућих обиљежја политичке знаности концепцијом која је у средиште анализе више смјештала колективно дјеловање. Осим тога, однос између политичких колективитета и њихова социоекономског окружења требао би бити реципрочан, при чему политика може утјецати на друштво једнако колико и друштво утјече на политику.

У другом поглављу указује се како су се сада институције и институционална анализа вратили на велика врата и постали средишњи дио дискурса у политичкој знаности. О тој конкретној верзији новог институционализма аутор говори као о нормативном институционализму. Тај назив изражава средишњу улогу која се приписује нормама и вриједностима у организацијама при објашњавању понашања унутар тог приступа. Између осталог, издваја се да све организације развијају рутине и примјењују их као средство надзирања и реагирања на промјене унутар њихова дјелокруга. На неки начин рутине одређују природу организације - полицијски ће одјели имати различите рутине од ватрогасних одјела, иако се и једни и други баве "јавном сигурношћу". Како рутине постају устаљеније и имају неко веће значење које им се приписује, повећава се ступањ институционализације унутар структуре. Говорећи о промјени институција издваја се

приступ одлучивања канте за смеће. Аргумент овог приступа гласи да институције имају скуп рутинираних одговора на проблеме и покушат ће се служити познатим одговорима прије но што потраже алтернативе које су удаљеније од средишње вриједности. Када је ријеч о промјенама, темељне преобразбе друштвених и правних институција постигнуте су једноставним непокоравањем многим правилима постојећег политичког поретка. Промјене се постижу једноставно тако што се чланови нису слагали са *status quo* (екстремни примјери покретање институционалне промјене кроз методу кампање за ненасилан отпор Махатме Гандија у Индији и Мартина Лутера Кинга на америчком Југу). Закључно, Маршова и Олсенова перспектива доноси неколико важних теоријских елемената за политичку знаност као дисциплину. Један такав елемент био је повратак њезиним институционалним коријенима и осјећају колективних, за разлику од индивидуалних, коријена политичког понашања. У њихову су моделу важни појединци, и они још увијек у коначници морају доносити одлуке, но те одлуке увелике овисе о њихову чланству у одређеном броју политичких институција. Према том гледишту, проблем структуре/дјеловања рјешава се тако што појединац прихвата и интерпретира вриједности институција. Други битан елемент је то да је темељ понашања у институцијама нормативан, а не присилан. Умјесто да их усмјеравају формално утврђена правила, на чланове институција више утјечу вриједности садржане у организацијама. Иако је тај нормативни елемент Маршове и Олсенове теорије привлачан, он на много начина у теоријском смислу значи и озбиљну слабост јер због њега теорија може бити неоповргљива.

С обзиром на то да аналитичка моћ теорије рационалног избора овиси о одлукама појединаца да максимирају корист, чинило би се да би покушај повезивања те теорије с институцијама и ограничавајућим утјецајем институција био протуслован и неприкладан. Но, институционалисти рационалног избора јасно схваћају да се већина политичког живота збива унутар институција и да би оне могле пружити обухватно објашњење политике, њихове се теорије морају позабавити природом и улогом политичких институција. Темељни је аргумент приступа рационалног избора да максимирање користи може остати, и остат ће, примарна мотивација појединаца, но ти појединци могу схватити да се њихови циљеви могу најучинковитије остварити институционалним дјеловањем, те открити да на њихово понашање утјечу институције. Према том гледишту, појединци рационално одабиру да их у одређеној мјери ограничава њихово чланство у институцијама, било то чланство добровољно или не. Објашњавајући варијанте институционализма рационалног избора, издваја се да већина приступа рационалног избора покушава ријешити Еровљев проблем (Arrow, 1951, 1974), тј. проблем како одређене скупине људи могу доносити одлуке које задовољавају увјете функције друштвеног благостања а да се те одлуке не намећу ауторитетом. Институције путем својих правила о гласовању стварају оно што је Шепсл (Shepsle) (1989) назвао структурно индуцираним еквилибријем, тако да су одређени типови исхода вјеројатнији од других. Описујући појединце у институцијама наводи се тврдња да вође бирократских организација у власти служе својим положајима како би максимизирали особну корист, обично путем инструмената као што су већи прорачуни и веће алокације запосленика. За те се алокације претпоставља да за "шефа уреда" прискрбљују особне користи,

примјерице већу плаћу, дебљи тепих и већи особни престиж. Надаље, указује се да је поковање једна од главних брига институционализма рационалног избора, а до одређене мјере и цијеле институционалне теорије. Проблем поковања може се схватити и као скуп игара што их играју актери (обично законодавци), који покушавају осигурати поковање других актера (обично бирократа), док ти бирократски актери обично траже већи простор дјеловања. За бирократе се у том моделу не претпоставља да су зли, него само да су себични, и природно желе већи опсег за властите верзије јавног интереса у свом подручју политика, као и за све индивидуалне интересе које могу унаприједити активностима своје организације. Напоменимо да нас приступи рационалног избора или, опћенитије, економски приступи подсјећају и на то да стварање институција није бесплатна активност. Стварање институције захтијева улагање времена и талента, а може захтијевати и употребу других опипљивих ресурса желимо ли да дизајнирање буде успјешно. Један дио рационалности у том приступу институцијама јест утврђивање је ли улагање ресурса вриједно могућих користи које се извлаче из институције једном кад је створена.

Постоје и правци економског институционализма који имају наглашен историјски елемент. Даглас Норт (Douglas North) је примјерице освојио Нобелову награду за своје доприносе економској повијести која се фокусирала на начин на који економске институције имају дуготрајне учинке и обликују економске исходе дуго након почетне одлуке да се створе те институције. Аутор наводи да је историјски институционализам практички био прва верзија новог институционализма која се појавила у политичкој знаности као дисциплини. Један од најранијих истраживачких исказа била је анализа развоја економске политике у Француској и Великој Британији коју је провео Питер Хол (Peter Hall, 1986). Темељни аргумент што га је изнио Хол био је да је за разумијевање одлука о економској политици које се доносе у тим двијема земљама (или било којим другима) нужно разумијети њихову политичку повијест и повијест јавних политика. Одлуке које су донесене тијekom '70-тих и '80-тих година 20. стољећа врло су јасно одражавале (у Холовој анализи) увријежене начине креирања економске политике у тим двијема земљама. Након пажљивог разматрања, аутор закључује како су на много начина историјски институционалисти најчуднија школа институционалне теорије у политичкој знаности. Указује да је почетни дојам дојам статичнога и конзервативног објашњења јавне политике, а тиме и превладавајуће претпоставке хиперстабилних институционалних структура. Касније се уочава јасна динамика прилагођавања, и чини се да тај приступ нуди шири простор за објашњење но што би се могло очекивати. Осим тога, историјски институционалисти доиста пружају могућност разматрања јавне политике тијekom времена, док су многи други приступи везани временом, па чак и простором. Но, један од већих проблема је да тумачење институционалне теорије нуди мало могућности за предвиђање промјене, или их уопће не нуди. Ипак чини се да тај приступ није способан ни за што друго осим за накнадно утврђивање промјена у еквилибријима. Надаље, овај приступ заговара доминацију одлука које су донесене у раном раздобљу неког програма или организације. Покушавајући превладати критику да су претјерано статични, заговорници историјског приступа морају се ослонити на објашњења као што су "идеје" због којих наликују на нормативне институционалисте или

пак на когнитивне теорије у социолошком институционализму. Хисторијски је институционализам средишњи дио корпуса мишљења новог институционализма о политичком животу. Унаточ таквом положају тај приступ ипак има одређене проблеме који му ограничавају способност објашњавања и предвиђања.

У петом се поглављу разматра емпиријски институционализам. Најбогатији дио емпиријске литературе о институцијама бави се утјецајем разлика између предсједничког и парламентарног режима на успјешност политичких сустава. То питање остаје важно, особито у раздобљу у којему је одређен број земаља у процесу дизајнирања властитих демократија. Како издваја аутор, овисна варијабла у тим анализама - "успјешност" - концептуализира се на неколико начина. На првом мјесту, успјешност може једноставно значити опстанак. Један сегмент литературе о предсједничкој власти бави се утјецајем типа режима на стабилност влада. Аргумент гласи да су предсједнички режими, због своје усредоточености на једну егzekутиву и непостојање средстава за промјену влада без изванредних мјера, обично крхкији од парламентарних. За предсједничке се институције, дакле, тврди да су мање успјешне од парламентарних режима, унаточ дугорочном опстанку САД и успјеху полупредсједничких сустава као што су француски и фински. Коалицијске владе у парламентарним суставима власти, примјерице, могу бити присиљене извршити више "нуплаћања" странкама чланицама но што би вриједило за владе с једном странком, пр. у Великој Британији, или с ограниченим бројем странака у коалицији, пр. у Њемачкој. Успјешност парламентарних и предсједничких сустава може се мјерити њиховом способношћу да уопће доносе законе. Примјерице, анализа Аренда Липхарта (1984, 1994) о учинковитом управљању већинских парламентарних сустава (као што је онај Велике Британије), а који је супротставио консензусним суставима (какав је у Низоземској), довела је до закључка да су консензусне, коалицијске владе и учинковитије и репрезентативније. Посебан примјер расправе о предсједничким и парламентарним суставима је подијељена власт или расправа о одвојеним институцијама у САД. Једно од занимљивих институционалних питања је природа средишњих банака и утјецај алтернативних институционалних уређења на економску успјешност. Темељна је варијабла притом ступањ неовисности средишњих банака о изравној политичкој контроли. Успоредба која се често проводи јест неовисност банке као што је Бундесбанк у Њемачкој или Federal Reserve Bank у САД. Те банке могу примијенити инструменте монетарне политике (операције на отвореном тржишту, каматне стопе, захтјеви за причувом) без обзира на жеље владе у том тренутку, и често то чине унаточ изравној супротности са жељама владе. Претпоставка је да та неовисност омогућује средишњим банкама доношење одлука на строго економским, а не политичким темељима. Наглашава се да у земљама с аутономним средишњим банкама постоји тренд да боље контролирају инфлацију од земаља са политизиранијим банкама. Усто, готово нема никакве повезаности с економским растом или, ако је и има, ријеч је о томе да су неовисније банке повезане с нешто споријим господарским растом. Аутор наглашава да су појмови социјални капитал и цивилно друштво заправо начин да се каже како ће без исправног приступа скупа друштвених вриједности структурне манипулације и писање устава довести до малог броја позитивних резултата.

У шестом поглављу разматра се социолошки институционализам. Како се у уводу наводи, чини се да је социолошка литература много јача у објашњавању процеса стварања институција него у описивању значајки институција које произазе из тих процеса. Насупрот томе, политолози (особито они који дјелују унутар емпиријског и економског приступа институцијама) боље објашњавају учинке институција него што описују њихово стварање или распадање. Други разлог за одређену привидну конфузију у социолошкој литератури о институцијама неуспјех је јасног разлучивања организација и институција. Разматрају се коријени институционализма у социологији (од Вебера, Диркема, Парсонса, Селзника, до Ајзенштата), те модели популацијске екологије као модели организација. Једно од најважнијих питања у моделима популацијске екологије јест опстанак организација у тој, вјеројатно непријатељски настројеној околини. Без улажења у подробности различитих математичких модела који би се могли употријебити за објашњење опстанка организација, постоји одређен број чинитеља који служе за описивање процеса опстанка и стопе "смрти" организација. Један од важнијих модела овиси о старости организација, при чему су и врло младе и врло старе организације у особитој опасности да престану постојати. Једнако тако, с обзиром на ограничену "способност преношења" сваке околине, на опстанак организација утјечат ће густоћа популације. Како аутор сажима, баш као што новине и ресторани, који су у великом дијелу социолошке анализе служили као доказ, могу настајати и нестајати, тако могу и владини уреди и интересне скупине. Тешкоћа је за јавни сектор точно навођење увјета околине у којима се институције могу стварати и нестајати. Социолошки приступи ипак су алтернатива рационалистичким и индивидуалистичким идејама које превладавају у великом дијелу сувремене политичке знаности.

Институције представљања интереса објашњене су у седмом поглављу. Постоји традиција анализирања политичких странака у организацијском смислу, што је прилично рано у повијест изучавања политичких странака учинио Михелс (Michels, 1915). Начин на који страначки сустави дјелују као институције може се упознати тако да се испитају неки од главних модела страначких сустава. Сартори (1976) примјерице тврди да се страначки сустави у западним демократијама обично појављују у три типа: као двостраначки, ограничени двостраначки и изразито вишестраначки. Умјерени вишестраначки суатав има два пола (обично лијеви и десни), баш као што их има и двостраначки сустав, тако да се изборно натјецање збива између двају блокова; у кампању се може упустити пет или више странака, но темељна је динамика динамика двостраначког сустава. Надаље, аутор издваја да литература о преношењу интереса и повезаност интересних скупина с државом осигурава још богатији контекст за структурну анализу. Закључује да политичке странке имају многа обиљежја бирократија, а интересне се скупине могу појмити и као прилично конвенционалне организације које случајно покушавају утјецати на јавне политике. У одређеној се мјери на те скупине може примијенити иста логика популација организација као и на тржишне организације као што су новине и ресторани. Примјерице, Квакик (1980) је описао модел понашања очекивања која постоје у савјетодавним одборима норвешке владе - главној саставници норвешког корпоративног плурализма. Од представника саставних организација очекује се да сурађују с другим организацијама и да раде на опћем консензусу, а не да по сваку цијену бране властите интересе. Можда је "прикладно понашање" супротно привидним себичном интересу тих судионика. Та се карактеризација, међутим, може одржати само

ако се "игра" замишља као једно понављање; изградња повјерења и сурадње тијekom многих понављања игре може бити боља дугорочна стратегија. У новије вријеме све је веће занимање за односе међу самим интересним скупинама, те за начин на који скупине организација дјелују једне на друге да би утјецале на јавни сектор, дијелом зато што нестаје сам корпоративизам. Доминантно је поимање односа између државе и друштва постало поимање "мрежа" или "заједница" разних врста. У тим идејама, које се односе на процес формулирања политика, државне су организације само мали дио великог броја једнаких судионика, а не главни актер драме. Појам заједнице политика чини се сличним нормативном институционализму, при чему чланство у заједници дефинира посједовање заједничких вриједности. Супротно томе, каже аутор, идеја мрежа често је више механичка, при чему чланство дефинира путем интеракција. У институционалном смислу та је верзија анализе мрежа више социолошка, при чему се структура дефинира релацијски и когнитивно.

Посљедња верзија институционализма које се разматра у осмом поглављу анализира се под појмом међународни институционализам. Објашњавајући међународни сустав као институцију, аутор каже да међународне организације важније у подручјима економске политике, њихова се правила могу провести примјеном економских санкција а да се не мора прибјегавати употреби силе. Примјерице, ММФ исказује јасно артикулирану и интернализирану логику прикладности тиме што дјелује као банка, а не као међународна организација за помоћ, те стога својим потенцијалним кредиторима намеће прилично високе економске критерије. Једнако тако, теоретичар теорије игара лако би могао схватити интеракције ММФ-а и националних креатора монетарне политике као игру која се понавља, која веома наликује играма креирања националних прорачуна што су описане при разматрању теорије рационалног избора. Издваја се да се правила која промулгирају режими државе прихваћају како би смањиле влатите трошкове трансакција, као и непредвидивост која би иначе обиљежавала интеракције међу сувереним државама у стереотипном свијету међународне политике. Национални су актери спремни прихватити одређена ограничења властитог понашања како би постигли да се иста ограничења постављају и њиховим непријатељима (или чак њиховим пријатељима). Чак и више него у унутрашњој политици, сваки слом тих модела интеракција може имати значајне негативне посљедице за актере, тако да су потицаји за одржање нормативне интеграције међународних режима снажни, унаточ непријатељским односима међу судионицима у режиму. Кејден и Вилдавски (Caiden i Wildavsky, 1974) документирали су улогу међународних организација у наметању "модерних" прорачунских стандарда сиромашнијим земљама, а у новије вријеме те исте међународне организације намећу "модерни" стил реформе администрације. Присила се остварује тако да се сиромашније земље, желе ли средства од организација као што је ММФ или Свјетска банка, морају покорити њиховим захтјевима. Та присила нипошто није ствар прошлости, јер те организације настављају наметати властите вриједности мање развијеним или мање сретним земљама желе ли оне добити новац од тих организација. Искуство неколико азијских "малих тигрова" поткрај '90-тих година 20. стољећа показује величину утјецаја коју могу имати те међународне организације. Дакле, међународни односи се често схваћају као подручје анархије, а не као сфера у којој дјелују стабилне

институције. Тај би опис требао потврдити да није посве неоправдано размишљати о режимима као о нечему што наликује на институције на међународној разини. Закључује се да је теоријски и истраживачки задатак диференцирати режимске и нережимске увјете и додатно развити схваћање режима као институција. Тај појмовни развој може захтијевати много ужу повезаност међународних односа и других аспеката политичке знаности (особито компаративне политике) која је карактеристична за сваки сегмент расправе.

Након разматрања различитих приступа, закључује се да је темељна значајка која обиљежава све те приступе, и њихове различите саставнице, то што институције сматрају средишњом саставницом политичког живота. У тим су теоријама институције варијабла која објашњава највећи дио политичког живота, а уједно су и чинитељ који захтијева објашњење. Темељни је аргумент да су институције ипак важне, и да су важније од било чега другога што се може употријебити за објашњење политичких одлука. Наиме, у свим верзијама новог институционализма појављује се темељни парадокс: институције формирају људски актери а оне ипак ограничавају те исте актере. Тај парадокс, пак, захтијева, да сваки приступ нађе неко објашњење зашто наводно аутономни актери прихватају ограничења институције. Пажљиво се разматра шест точки о институцијама како би се описале сличности и разлике међу различитим приступима институционализму. Различити приступи институционалној анализи усредоточују позорност на важност структуре у објашњавању политичког понашања. Разликују се по томе како постулирају тај утјецај и улогу коју дају људском дјеловању. У свим приступима неки елемент институција - њихове вриједности, њихова правила, њихови потицаји или модел интеракција међу појединцима у њима - објашњава одлуке које доносе владе. У већини тих теорија појединци остају важни актери, но знатно се већи успјех може остварити разумијевањем институционалних оквира у којима дјелују. Можда више од било чега другога до изражаја долази индивидуални елемент креирања политика кад чланови институције објашњавају која су правила и вриједности њихових институција. Аутор издваја да се највећи дио политичког дјеловања са стварним посљедицама остварује у институцијама, те је стога пресудно разумјети како та тијела дјелују и како утјечу на понашање појединаца који у њима дјелују. Бројни правци новог институционализма воде политологе према том разумијевању, иако ниједна верзија институционализма не може дати потпуно објашњење институционалног понашања.

Без дилеме, Б. Гај Питерс, професор политичке знаности на Свеучилишту у Питсбургу (САД), написао је једну од изнимних студија о природи политичких институција и улози институционалне теорије у политичкој знаности. Можда се нехотице може стећи дојам да књига није једноставна за читање или да је незанимљива, но у ствари се кроз различите аспекте институционалних приступа и примјере који изазивају пажњу, с лакоћом може пратити Питерсово размишљање. Свако значајно дјело има потицај за свој настанак. У предговору је Питерс споменуо колеге који су га својим размишљањем потицали, мјеста гдје се могао сакрити и радити, а што је у својој коначници користило истраживању и давало снагу настанку дјела. Слиједом тога вјерујем да ће и на нашим подручјима Питерсова књига користити, не само да се кроз нове спознаје провјери до сада спознато, него и да се обогате властита расуђивања и у стваралачком духу

Нови институционализам

Пише: Весна Ивановић

понедељак, 06 октобар 2008 21:44

унаприједи расправе о институционалним теоријама. У циљу јасног сагледавања новог институционализма, књигу Б. Гај Питерса "Институционална теорија у политичкој знаности: Нови институционализам", у изврсном пријеводу с енглеског Давора Стипетића, искрено препоручујемо и то не само теоретичарима једне дисциплине.