

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U PODGORICI

JAVNE POLITIKE
DR ZLATKO VUJOVIĆ

IV predavanje

Institucionalna teorija

INSTITUCIONALNA TEORIJA

- Ukoliko proučavamo uticaj koji je izvršila institucionalna teorija na razumijevanje javnih politika, moramo ujedno razumjeti pojam institucija i način na koji se njihova stabilnost, odnosno nestabilnost, odražava na politički sistem.
- Različite epohe političke teorije su na različit način posmatrale moć institucija. Na primjer, klasična marksistička teorija je državu smatrala za glavni stub podrške kapitalističkog sistema, a rana pluralistička teorija ju je smatrala neutralnom institucijom za čiju se kontrolu takmiče društveni slojevi.
- Državu možemo sagledati kroz 4 modela:
 1. kao pasivni entitet na koji se može uticati ili se može zauzeti;
 2. kao aktivni entitet sa vlastitim interesima;
 3. kao entitet koji obuhvata aktere sa potencijalno protivrječnim interesima;
 4. kao strukturisani sistem koji utiče na djelovanje i možda ga ograničava.

Korijeni institucionalne analize stvaranja javnih politika

- Selznick se proučava na koji način je institucionalna teorija bitna za sociologiju kao disciplinu kroz postavljanje pitanja o stepenu strukturalne određenosti ljudskog djelovanja. Selznick tvrdi da se organizacija odnosi na potrošno sredstvo, instrument stvoren da obavi posao; dok je institucija prilagodljivi organizam koji reaguje shodno društvenim potrebama i pritiscima.
- DiMaggio i Powell opisuju institucije kao fenomenološki proces kojim se društveni odnosi i postupci prihvataju kao činjenice. Ovi autori su došli do zaključka da organizacije koje djeluju na istim područjima razvijaju slična obilježja: dolazi do procesa **strukturalnog izomorfizma**.
- Scott piše o 3 stuba institucija:
 1. **regulativni** utemeljen na svrsishodnosti u onoj mjeri u kojoj ljudi prepoznaju moć prisile;
 2. **normativni** utemeljen na društvenim obavezama;
 3. **kognitivni** koji zavisi do kulturnih pretpostavki koje se prihvataju bez predomišljanja. Sociološki radovi se bave isključivo načinom djelovanja organizacija.
- Pierson je dokazao kako na analizu političkog života utiče ekonomska teorija. Navodi da je u ekonomiji važno formiranje institucionalnog stanovišta jer ističe važnost posmatranja razmjene unutar struktura koje imaju ustanovljena pravila i prakse.

Institucionalna teorija danas: institucionalna analiza Skocpol

- March i Olsen tvrde da politička demokratija ne zavisi samo od ekonomskih i društvenih uslova, već i od oblika političkih institucija.
- Hall smatra da institucionalni činioci imaju dvije bitne uloge u oblikovanju ponašanja aktera javnih politika:
 - organizacija stvaranja javnih politika utiče na stepen moći koju skup aktera ima nad ishodima javnih politika;
 - organizacijska pozicija utiče i na formulisanje interesa aktera jer time uspostavlja svoje institucionalne odgovornosti i odnose prema drugim akterima.
- Scocpol i saradnici koriste institucionalni pristup kako bi objasnili dugoročni razvoj socijalne politike u SAD-u i stvaranje institucija koje su u jednom trenutku bile prepreka promjenama.
- U kontekstu federalnog ustava koji je zahtijevao sklapanje složenih saveza radi osiguravanja društvenih reformi, promjenu javnih politika je bilo teško ostvariti. Koalicija Sjevera i Juga u vrijeme New Deal-a je mogla na kratko osporiti dotadašnje tumačenje Ustava, međutim promjene su bile ograničene zbog suprostavljanja u zakonodavnom tijelu. Talas promjena proizveden zakonima o socijalnoj politici je zagrnio posleratni period, ali je postao izvor otpora prema radikalnijim promjenama koje bi pogodovale Crncima.

Institucionalna analiza: IMMERGUT I HWANG

- Immergut je istraživala razvoj zdravstvene politike u Švajcarskoj, Francuskoj i Švedskoj. Ova autorka je pisala o načinu na koji je skup pravila uticao na formiranje i promjenu javnih politika, i kako su događaji za vrijeme ratova i prevrata uticali na ta pravila. Ti događaji su drugačije djelovali na sve zemlje i na njihove tačke veta, i tačke pristupa.
- Hwangova studija o zdravstvenoj reformi na Tajvanu, koja se koristi pristupom Immergut, pokazuje kako su ustavom određen odnos prema zdravstvenoj politici i ad hoc promjene u zdravstvenom osiguranju u razdoblju između 1950. i 1980. stvorile uslove za brzo napredovanje ka nacionalnom sistemu zdravstvenog osiguranja u sklopu demokratizacije Tajvana.
- Da bi institucionalni pristup urodio plodom, mora paziti na odnos između strukture i djelovanja: ne smiju se samo naglašavati institucionalna ograničenja, jer političko djelovanje nije samo igra po pravilima već i nastojanje da se ta pravila dogovore na novi način.
- Rochstein je s pravom rekao: *“ U nekim, iako rijetkim, slučajevima u istoriji, ljudi, zapravo, stvaraju one institucionalne uslove u kojima će se ostvarivati buduće ponašanje njih samih, ali i drugih.”*

Institucionalna teorija: ideje i diskursi

- March i Olsen tvrde da ustavi, zakoni i druga običajna pravila politike čine mnoga djelovanja nelegitimnim i isključuju pojedine alternative sa dnevnog reda prije nego što politika započne. Ova ograničenja se razvijaju upravo unutar konteksta političkih institucija, nasuprot vjerovanju da ih uvodi spoljni društveni sistem.
- Immergut i Hall takođe upućuju na to da političari i ostali zastupnici društvenih interesa sami definišu kontekst u kome će neka pitanja biti shvaćena, a nama nipošto nije omogućeno da predvidimo posledice politika.
- Problem je u činjenici da institucionalna analiza može ponuditi samo prikaz prošlih događaja iz kojih je moguće izvesti opšti zaključak.

Institucionalna teorija i objašnjavanje promjene

- Problematična tačka institucionalne teorije je što je bolja u objašnjavanju stabilnosti nego u objašnjavanju promjene. Klasična marksistička teorija je pokušala ovu teškoću prevazići evolucijskom teorijom prema kojoj se kontradikcije unutar sistema akumuliraju do tačke u kojoj upotrebljavaju silu da bi došle do revolucionarne promjene.
- Institucionalna teorija naglašava ograničenja s kojima se promjena suočava i puteve koje bi mogla slijediti. Međutim, i dalje ostaje problem utvrđivanja kada je najmanje vjerovatno da će se ta ograničenja pojaviti, odnosno kad će doći do odstupanja od unaprijed određenih puteva.
- Neki su pokušali da ovaj problem riješe korišćenjem pojmova poput: **kritične tačke** ili **kriza učinka**.
- Surel tvrdi da su od presudnog značaja “transformacije ekonomskih uslova i/ili ozbiljna kriza”. On smatra da su spoljni uticaji veoma važni za procese promjene. Promjene u okolini mogu navesti na preispitivanje politika zaštite okoline.
- Drugi pristup odnosu između strukturacije i promjene podrazumijeva korištenje bioloških analogija. Kingdon kaže da se inovativne sile u javnim politikama integrišu kako bi stvorile promjenu. Slično tumačenje evolucionističke teorije nudi i John koji na promjenu javnih politika gleda kao na proces u kojem su elementi u neprekidnoj interakciji u toku vremena.
- Hall nudi još jedno objašnjenje promjene. Istražujući uspon i pad kejnzijanske ekonomske dominacije u politici vlada, on vidi ograničenja isključivo u ideologijama, pa je prikazao kako se one vremenom mijenjaju.

Institucionalna teorija i objašnjavanje promjene

- Beland tvrdi da ideje utiču na političke odluke na 3 načina:
 1. kao “kognitivne brave” koje reprodukuju postojeće institucije i javne politike tokom vremena;
 2. kao “nacrti javnih politika” koji političkim akterima nude model za reforme;
 3. kao “moćno ideološko oružje” koje akterima omogućava da kritikuju postojeće javne politike.
- Streeck i Thelen su uveli dva razmatranja koncepta promjena, te razlikuju: **inkrementalnu i naglu promjenu**, pa predlažu alternativne posledice promjene, uključujući kasnije ponovno uspostavljanje kontinuiteta, ali i inkrementalnu promjenu kao postupni proces.
- Zbog nepotpune prirode institucionalnih aranžmana predložili su nekoliko načina kojima se može doći do inkrementalne promjene:
 1. **premještanje**: “polagani rast značenja podređenih institucija u poređenju s dominantnim institucijama”;
 2. **niveliranje**: “novi elementi koji su pripojeni postojećim institucijama mijenjaju njihov status i strukturu”;
 3. **zapustanje**: “zanemarivanje institucionalnog održavanja rezultira pogreškama institucionalne prakse na terenu”;
 4. **prenamjena**: “korištenje starih institucija u nove svrhe”;
 5. **iscrpljivanje**: “postupni slom institucija tokom vremena”.

Od institucionalne teorije do “kante za smeće”: March i Olsen

- Teorija promjena ne čini mnogo, osim što objašnjava promjene nakon što su se već dogodile. Predviđanja koja se mogu dati su prilično slaba i nikad se ne odnose na oblik koji promjene mogu poprimiti. Na primjer, promjene u svjetskoj ekonomiji '70-tih godina izazvale su promjenu javnih politika, ali niko nije predvidio da će poprimiti neoliberalni oblik.
- March i Olsen kažu da je sve u redu dok se na institucionalizam gleda kao na traženje alternativnih ideja međutim, institucionalizam nije teorija ni kritika teorije. Ovaj problem ima dva aspekta:
 1. institucionalna teorija daje veliki broj ograničenja oličenih u zakonima, ustavu, neformalnim običajima i praksi, itd;
 2. drugi aspekt je, kako tvrdi John, definicija institucija, jer se u nju stavlja previše aspekata političkog života. Tako je nastala mješavina procesa koju nazivamo institucijom, a zapravo prikriva niz interakcija koje se pojavljuju među suprostavljenim elementima političkog sistema.
- Thelen i Steinmo kažu da “institucije objašnjavaju sve, sve dok više ne objašnjavaju ništa.” Bave se ovim problemom na taj način što primjenjuju sopstveni koncept institucionalnog dinamizma koji posmatra varijabilnost u djelovanju institucija tokom vremena unutar pojedinih zemalja. Mana ovog pristupa je što se koristi studijama slučaja.

Od institucionalne teorije do “kante za smeće”: March i Olsen

- Fischer podržava modernu institucionalnu teoriju i njeno pridavanje pažnje diskursima.
- March i Olsen u razvoju priče o negativnim aspektima dotične teorije, u saradnji sa Cohenom ekstremnu verziju institucionalnog pristupa nazivaju modelom “**kante za smeće**”.
- Ovaj model pretpostavlja da problem, rješenja, donosioci odluka i prilike za odlučivanje čine nezavisne, spoljne tokove koji teku kroz sistem. Njihovo povezivanje određeno je njihovim vremenom dolaska: rješenja se povezuju sa problemima najprije zbog istovremenog pojavljivanja, a odluke se donose prije nego što se povežu s problemima ili nakon što problemi “napuste” jednu odluku da bi prihvatili drugu.
- Budući da postoji potreba za opisivanjem jedinstvenog spleta događaja i reakcija pojedinačnih aktera, sve što možemo da uradimo jeste da opišemo ove relacije u svakoj pojedinačnoj prilici.
- **Metod komparativne analize** (Peters, Pierre, King):

Ukoliko želimo da institucionalna analiza pruži nešto više od površnih opažanja o prošlim događajima, onda su nam potrebna opažanja o razlikama između institucionalnih struktura (na primjer, opažanja o različitim vremenskim trenucima u istoj zemlji, s tim da uopšteno obuhvataju poređenja različitih mjesta).

Doprinos komparativnih studija istraživanju institucionalnog stanovišta

- Institucionalne teorije pretpostavljaju da se procesi stvaranja javnih politika razlikuju po zemljama, ukoliko se te zemlje razlikuju u institucionalnim konfiguracijama. Institucionalne teorije tvrde da postoje određene kombinacije institucionalnih uticaja koje se mogu prepoznati u određenim situacijama u kojima na primjer ovi isti uticaji sprječavaju ili potpomažu promjene javnih politika.
- Ukoliko su ovi predlozi sveobuhvatni tj posjeduju šire vrijednosti, onda će se, logično, primjenjivati i u drugim zemljama. Problem za ovakav trend jeste što se na početku svake komparativne analize ispituje u kojoj mjeri se konkretni trendovi u javnim politikama mogu smatrati jednakima u zemljama sličnih ekonomskih ili društvenih obilježja.
- U ovoj raspravi se obrađuju pristupi:
 - koji proučavaju institucionalne razlike koje imaju uticaj na razlike u javnim politikama
 - koji proučavaju razlike u javnim politikama i sugerišu na koji način bi institucionalne razlike mogle pomoći u njihovom objašnjavanju.
- Razmatraju se, između ostalog, i konkretna nastojanja da se komparativne studije upotrijebe za rješavanje problema koje su prouzrokovale promjene javnih politika.

Pokušaji utvrđivanja institucionalnih razlika

- Može li istraživanje ustavnih varijacija doprinijeti proučavanju načina na koji procesi stvaranja javnih politika variraju od zemlje do zemlje?
- Lijphart kaže da definicija demokratije postavlja pitanja ko vlada i u čiju korist, na šta odgovore daje **vestminsterski model** (“većina ljudi”) i **model konsenzusa** (“što više ljudi moguće”). Dolazi do zaključka da su konsenzualne demokratije djelotvornije. Državu vidi kao pasivni entitet.
- Razlikuju se jake i slabe države.
- Jake države imaju tradiciju da javnu vlast definišu kao važnu, ali ne moraju nužno imati veliki državni aparat. S druge strane, slabe države imaju tradiciju snažnog pluralizma i rasprava u političkoj kulturi, neformalnost u politici preferiranje socijalnih modela ustava ili ekonomske analize politike koje naglašavaju ulogu elita, a ne institucija.
- Jaka država se ne čini jakom u trenutku kad je suočena sa dobro oraganizovanim skupom aktera.
- Howlett i Ramesh smatraju da nema razloga vjerovati da će jake države stvarati javne politike koje će služiti interesima cijelog društva, a ne - kao što je često slučaj - interesima sebičnih skupina. Postoji pet glavnih činioca uključenih u izazivanje katastrofa javnih politika: razmjerna agregacija, prebrzo stvaranje zakona i javnih politika, politički hiperaktivizam, neučinkovite kočnice i ravnoteže jezgra izvršne vlasti. Svi osim trećeg i četvrtog činioca su institucionalni, dok se politički hiperaktivizam smatra obilježjem ideološke klime a četvrti je vezan za više nivoe državne službe.
- Primjer UK pokazuje varljivost dihotomije slab-jak.

Objašnjavanje različitosti javnih politika pomoću institucionalnih razlika

- Ishodi javnih politika se komparativno proučavaju na svim bitnim područjima javnih politika ali naročito o proučavanju socijalne politike postoji brojna literatura zbog načina na koji su se institucije socijalne politike razvijale u ekonomski jačim zemljama.
- Esping-Andersonovo polazište naglašava varijacije u predstavljanju klasnih interesa u politici.
- **Esping-Andersenovi tipovi režima**
 1. Liberalna socijalna država u kojoj preovladavaju pomoć utemeljen na procjeni imovinskog stanja, skromni univerzalni transferi ili skromni sistemi socijalnog osiguranja. U ovu kategoriju spadaju Australija, Sjedinjene Države, Novi Zeland, Kanada, Irska i Velika Britanija.
 2. Zemlje u kojima je “korporativno-etatistično naslijeđe unaprijeđeno u novu, postindustrijsku klasnu strukturu”. U takvim zemljama je najvažnije bilo očuvanje razlika u status, dok su u drugi plan padale učinkovitost tržišta i dodjeljivanje socijalnih prava.
 3. Zemlje u kojima su načela univerzalizma i demodifikacija socijalnih prava prošireni na srednje klase, u tim su zemljama socijaldemokrate nastojali ostvariti socijalnu državu koja bi promovisala ravnopravnost. U tu grupu spadaju: Danska, Norveška i Švedska.
- Pierson je institucionalnu teoriju iskoristio mnogo eksplicitnije uz dvije naznake: prva je što je izjednačio režime sa institucionalnim konfiguracijama namijenjenim da usmjere nove inicijative vezane za javne politike; druga je pretpostavka o međuzavisnosti uspjeh interesnih skupina i institucionalnih rješenja.

Interesne grupe, institucionalne konfiguracije i promjena javnih politika

- Pierson je istraživao na koji način su interesne skupine prisilile Reagana u Sjedinjenim Državama i Margaret Thatcher u Velikoj Britaniji da smanje javni sector.
- Beland se takođe bavio ovom temom kroz projekat penzionih reformi u Francuskoj i SAD-u . Dokazao je da javne politike u određenoj mjeri zavise od stepena institucionalizacije grupnih interesa. Upoređujući uticaj radničkih sindikata u ove dvije zemlje, on je potvrdio kako su francuski sindikati ipak imali koristi od činjenice da je njihovo pravo da se konsultuju u penzionim pitanjima, iako članova sindikata u Francuskoj ima znatno manje nego u SAD-u, a penzioni sistem je u obje ove države u snažnoj kontroli države.

