

MARJAN BREZOVŠEK*

Kritika novejših zamisli institucij

Novi institucionalizem v politični znanosti in sociologiji

»Stari institucionalizem« je bil osredotočen na pravno in zgodovinsko analizo političnih pojavov; prav tako je bil povezan z močnim prepričanjem v vrednost »ustavnega inženiringa«, še posebej zaradi spodbujanja demokracije (npr. Woodrow Wilson). Izkušnje iz obdobja med obema svetovnima vojnama so oslabile ta optimizem. Stari institucionalizem je bil vse bolj obtoževan zaradi obravnave samo formalnosti, ne pa tudi stvarnosti.

Zdi se, da zdaj obstaja težnja po »novem institucionalizmu« tako v sociologiji (ekonomiji) kot tudi v politični znanosti, deloma tudi neodvisno druga od druge.¹ Pojma »institucij« in »institucionalizem« sta zdaj tako pogosta, kot smo bili navajeni na »strukturo« in »strukturalizem«. Včasih je novi institucionalizem kot reakcija in kot alternativa drugim pristopom v politični znanosti, zlasti k teoriji racionalne izbire (March-Olsen, 1989), včasih pa kot njeno dopolnilo (Ostrom, 1991). Nekateri institucionalisti obtožujejo »glavni tok« politične znanosti za opravljanje političnih analiz brez institucij. Takšne obtožbe se nam zdijo sicer na splošno napačne; res pa je, da imajo mnogi politični znanstveniki institucije za dognane oziroma samoumevne. Pogosto jih obravnavajo samo kot »posredne spremenljivke« in kot »omejitve« političnega delovanja.

Eden od razlogov za privlačnost institucionalizma je brez dvoma ta, da pomeni uporabo izboljšav v organizacijski teoriji na političnem področju oziroma za reševanje političnih problemov. Težnjo k institucionalizmu pa je mogoče obrazložiti tudi z dogodki v zunanjem svetu. Že dalj časa smo namreč priče težnjam po okrepitevi »institucionalizacije« s poudarkom na političnem področju ter poskusom po omejevanju (oviranju) takšnih teženj. Hitro naraščanje teženj po »internacionalizaciji« je povezano z intenzivno izgradnjo mednarodnih institucij. Ogromne spremembe v Vzhodni Evropi so prepletene s prizadevanji po »re-institucionalizaciji«. Novejše izkušnje iz Vzhodne Evrope, toda tudi iz t.i. tretjega sveta, so najbrž prispevale k povečanemu zavedanju znanstvenikov o močni, toda tudi zelo zapleteni (in večinoma neznan) povezanosti (soodvisnosti) med različnimi institucionalnimi področji, to je med vzpostavljanjem političnih, ekonomskih in vzgojnih institucij. Mnoge povezave so možne, toda vse povezave niso življenjske. Obsežnejša prizadevanja po obnovi institucij zato zahtevajo širše vidike (perspektivo). Isto velja seveda za študij in raziskovanje takšnih prizadevanj ali celo za miselne

* Dr. Marjan Brezovšek, docent na FDV.

¹ Seveda je potrebna previdnost, kadar gre za označevanje neke zamisli kot »nove«, saj gre dostikrat za modne muhe, ki hitro izginejo. Zato je upravičljivo vprašanje, kaj je novega glede »novega institucionalizma«. Kljub vsemu je študij institucij osrednja tema politične znanosti od vsega začetka.

eksperimente, to je v obliki ocenjevanja odnosov med obstoječimi političnimi kulturami in novimi političnimi institucijami.

Dejstvo, da študij institucij in institucionalnih reform zahteva širši vidik, pa ne pomeni, da bi moral biti tudi moralni koncept »institucije« zato širok. Z uporabo (pre)široke opredelitve »institucij« obstaja tveganje, da postane institucionalizem kot pristop nepomemben in celo nesmiseln. Opredelitev »institucije« mora biti izoblikovana tako, da jo je mogoče uporabljati v različnih formulacijah raziskovalnega problema, niti preširoko, da bi bila številna zanimiva raziskovalna vprašanja »izgubljena«, in tudi ne preozko, da bi ločevala pojave, ki spadajo tesno skupaj. V tem prispevku zato obravnavamo številne zahteve, ki jih mora izpolniti opredelitev »institucije«, in različne opredelitve različnih avtorjev, da bi prišli do ugotovitve meril za »primerno« opredelitev. Čeprav se pristopi različnih avtorjev močno razlikujejo po svoji metodologiji« (Ostrom, 1995), torej po načinu konceptualizacije institucij in njihovih posledic, pa vsi poudarjajo, da institucije pomembno vplivajo na izide javnih zadev (policy outcomes).

Novi institucionalizem kot obnova razprave o akciji, strukturi in kulturi

Razprava med tistimi, ki trdijo, da so institucije pomembne, vendar pa se ne strinjajo glede stopnje njihove pomembnosti, je zelo živahna in zanimiva. Zadeva namreč temeljni problem družbenih ved: kako pojasniti stvari, ki jih počnejo ljudje? Kakšno vlogo igrajo institucije, organizacije in kalkulacije koristnosti v procesu odločanja? Kako veliko težo naj pripišemo posamezniku in institucionalnemu okviru, v katerem se sprejemajo odločitve, in širšim dejavnikom okolja, kot so: kultura, družbene norme in običaji? Razprava obnavlja klasično vprašanje, kaj najboljše pojasnjuje družbene pojave: struktura, kultura ali individualno delovanje (Taylor, 1989).

»Nove institucionaliste« lahko razvrstimo v tri širše skupine: racionalno izbiro, sociologijo in zgodovinski institucionalizem. *Institucionalisti racionalne izbire* trdijo, da morajo biti posamezniki in njihove strateške kalkulacije osrednja skrb družbene znanosti. Pomen te šole političnih znanstvenikov in ekonomistov je nedvoumen.² Douglas C. North ugotavlja, da institucije oblikujejo k največji koristnosti usmerjeni posamezniki z jasnimi nameni; ko pa so institucije enkrat vzpostavljene, pa postavljajo parametre za nadaljnje delovanje. Vladne institucije in trg so pomembni dejavniki pri pojasnjevanju, zakaj je v nekaterih državah gospodarstvo učinkovitejše kot drugje.

Drugi institucionalisti menijo, da je ena od pomanjkljivosti racionalistične izbire prav to, da izločuje oblikovanje naših preferenc (Hall, 1992). Steinmo in Thelen (1992) opredeljujeta sama sebe kot »zgodovinska institucionalista«, ki sta prevzela pojem omejene racionalnosti, kot sta jo razvila James March in Johan Olsen. Ta pristop ne zanika, da posamezniki poskušajo kalkulirati s svojimi interesi, vendar pa tudi ugotavlja, da so izidi rezultat odnosov med različnimi skupinami, interesi, idejami in institucionalnimi strukturami. Preference so izoblikovane znotraj institucionalnega okvira, v katerem se pojavijo, in jih ne bi smeli obravnavati kot stalne in nespremenljive.

Tretja skupina »novih institucionalistov« trdi, da individualne odločitve niso samo rezultat institucionalnega okvira, pač pa mnogo širšega okvira preferenc.

² Nekateri od novih institucionalnih ekonomistov so dobili celo Nobelovo nagrado (npr. Douglas C. North, 1993).

Posamezniki so vpeti v kulturno in organizacijsko »polje« ali »sektorje«, ki opredeljuje(jo) sam koncept »interesov« in »koristnosti« (Granovetter, Swedberg, 1992). Walter Powell in Paul Di Maggio (1991) v zbirki esejev posebej poudarjata takšen »sociološki pristop« in poudarjata pomembno vlogo kulture, družbe, organizacijske identitete in industrijskega sektorja pri opredelitvi interesa, kot ga lahko razvije posameznik.

S tega vidika je »novi institucionalizem« v ekonomiji, politični znanosti in sociologiji zares vsestranski pojav. Medtem ko si ti široki pristopi delijo skrb za vlogo institucij v družbeni znanosti, pa se močno razlikujejo v teoriji in po metodi. Za institucionaliste racionalne izbire so institucije posredujoča spremenljivka, sposobna vplivati na individualne izbire in delovanje, jih pa ne opredeljuje (determinira). Pri zgodovinskih institucionalistih igrajo institucije odločujočo vlogo, saj oblikujejo in določajo delovanje posameznikov, vendar pa včasih nanje vplivajo tudi kolektivne in individualne izbire. Za sociologe so institucije odvisne od širših »makro spremenljivk«, kot sta družba in kultura, posamezniki pa so predvsem odvisna in precej nepomembna spremenljivka. »Zbadljivka«, da ekonomisti poskušajo dokazati, kako ljudje izbirajo, in sociologi, kako ne izbirajo, se zdi tako še vedno prava! Ali je torej sploh kaj novega v tej literaturi, o »novem institucionalizmu«?

Tako za institucionaliste kot njihove kritike velja splošna ugotovitev, da nas trditev o »pomenu institucij« ne pripelje zelo daleč. Zato Weaver in Rockman (1993) v svojem uvodu v knjigi z značilnim naslovom »Do Institutions Matter?« zelo hitro ugotovita, da so prava vprašanja, *katere* institucije so pomembne in kako (zakaj) so pomembne. Samo politološka oziroma zgodovinska institucionalna tradicija ponuja vsaj tri široke odgovore na prvo vprašanje (katere institucije so pomembne?) Ena skupina trdi, da so *državne institucije* posebnega pomena; drugi poudarjajo argumente v korist *političnih institucij*; tretja skupina pa odklanja, da bi pripisala analitično prvenstvo kateri koli posebni vrsti institucij, medtem ko vztraja pri pomenu »posredniške stopnje« (ravni) institucij (Thelen in Steinmo, 1992) v primerjavi z »makrostrukturami« (str. 11).

Weaver in Rockman tu zastopata še posebno (različno) tradicijo, kjer so institucije grobo izenačene z nacionalnim (državnim) vladnim sistemom oziroma sistemi. Ta tretja formulacija tako razkriva konceptualne probleme, ki se skrivajo za navidezno empiričnim problemom določanja, katere institucije so pomembne. Kaj natančno razumemo (pojmuje) z *institucijami*? In katere so tiste spremenljivke poleg institucij, ki so lahko prav tako pomembne? Pomanjkanje konceptualne razčlenitve je v institucionalistični literaturi naravnost presenetljivo in zato nujna naloga v tem prispevku. Institucije niso pomembne samo zato, ker opredeljujejo sposobnost vlade za uzakonitev in izpeljavo politik (javnih zadev) oziroma strategijo političnih in ekonomskih subjektov ter razdelitev moči (oblasti) med njimi, pač pa določajo tudi, kdo so ti subjekti in/ali kako ti subjekti zaznavajo svoje interese. Institucije torej niso pomembne samo zato, ker omogočajo oblasti (vladi) izvajanje politike (javnih zadev), ampak tudi zaradi opredeljevanja ciljev teh politik in politike v najširšem pomenu.

»Institucija«: nekatere zahteve pri opredelitvi (merila)

Zdi se, da je obče znano, da je zelo težko podati splošno opredelitev pojma »institucije«. Neko ne preveč natančno pregledovanje literature daje vtis, da so

opredelitve ali preveč *splošne* in zato »neoperativne« ali pa *preozke* in pogosto uporabljene v posebne raziskovalne namene in v povezavi s posameznimi institucionalnimi področji (npr. ekonomijo).

Ena od temeljnih zahtev je, da mora opredelitev prispevati k ugotovitvi razreda (skupine) pojava, ki ga želimo proučevati, pri čemer pa ta identifikacija ne bi smela biti tako zapletena, da bi morala biti vsa prizadevanja usmerjena k vprašanju, ali določen pojav pripada ali ne pripada k opredeljenemu razredu (skupini). Empirične posplošitve, pojasnitve in podobno bi morale tako biti po možnosti izpuščene iz opredelitve.

V kritičnem prispevku o knjigi Marcha in Olsena »Rediscovering Institutions« je Gunnar Sjoblom (1993, 400) izoblikoval nekaj točk, ki jih je treba upoštevati pri tvorbi opredelitve pojma »institucije«. Nekatere od teh točk so oblikovane v povezavi s knjigo Marcha in Olsena), vendar pa so po našem mnenju tudi splošnega pomena, tako da jih lahko uporabimo na tem mestu. Skupaj z našim komentarjem so tako te točke (in hkrati zahteve pri opredelitvi) naslednje:

– Čeprav se zdi na prvi pogled vsakdanje (in nepomembno), pa moramo razlikovati institucije na različnih ravneh (stopnjah) *splošnosti* (npr. med »pravnim sistemom« in »sodišči«), čeprav je v praksi to težko izvedljivo.

– Sposobni moramo biti razlikovati med *političnimi, ekonomskimi, socialnimi* (itd.) *institucijami* (in tako tudi povedati nekaj specifičnega glede vloge političnih institucij v »oblikovanju pomena«)³.

– Nekatere, ne pa tudi vse, institucije so *organizacije* (gl. podnaslov knjige Marcha in Olsena) z vlogami, posebnimi nalogami, obveznostmi itd.; samo takšne institucije so lahko akterji (»subjekti«).⁴ Norme, pravila in podobno per se ne morejo biti akterji (»subjekti«).

– Institucije, ki bi jim manjkal vsak temelj v *orientacijskih strukturnih članih skupnosti*, kjer le-te obstajajo, se ne bi mogle obdržati.⁵ Ne smemo po pozabiti, da te strukture nastajajo prav v družbenem ravnanju ljudi, vključno s tehnološkim obnašanjem, tako da institucije v nekem smislu gradijo svojo lastno podlago v zavesti.

– Različne institucije v politični skupnosti (polity) so verjetno medsebojno povezane, toda niso nujno združljive, skladne, natančne ali nesporne. Institucionalna analiza tako vključuje ne samo državni mehanizem, ampak tudi predstavništvo societalnih interesov in institucij, povezanih s predstavniško demokracijo – strankami, volilnimi pravili in zakonodajnimi, tj. t.i. »*policy-centered*« *institucionalizem*.

– Da bi lahko povedali kaj poučnega o *empirični povezanosti* med institucijami in drugimi pojavi v političnem življenju,⁶ moramo biti sposobni razlikovati institucije od vedenja, politične kulture, ustav, režimov, politične skupnosti, sicer ostanejo številni zanimivi raziskovalni problemi neopredeljeni.⁷

³ Eisenstadt (1968, 410) omenja kot glavna institucionalna področja: družino in sorodstvo, vzgojo, ekonomijo, politiko, kulturo in stratifikacijo.

⁴ Najbrž bi bila boljša formulacija: Nekatere, toda ne vse, institucije bi lahko obravnavali (analizirali) kot organizacije.

⁵ Gl. več o tem E. Pusić (1974, 11).

⁶ Gre za problem vključitve empiričnih posplošitev v opredelitev, ki so v nekaterih ali večini primerov »resnične« (dejanske), možno pa je seveda tudi obratno. Pomembno je, da tudi takšne primere vključimo v opredelitev, zavedati pa se moramo, da institucije sicer »predpisujejo« vedenje, vendar pa ne vsega vedenja, različni predpisi niso nujno usklajeni, problem pa je tudi vključitev sankcij v samo opredelitev.

⁷ Pomembno vprašanje je tu, kakšne posledice raziskovalne strategije nastopijo, če so »norme« sestavni del opredelitve »institucije«.

– Institucije so lahko »naravne« (»spontane«), nepričakovano pojavljajoče ali načrtovane. Nekateri avtorji vse institucije obravnavajo kot načrtovane (modelirane) in zato seveda tudi s posebnimi cilji, t.j. pristranskostjo, vendar pa se nekatere institucije pojavljajo prav kot »nenameravane posledice«.

– Institucije so lahko *pristransko usmerjene* k različnim skupinam; takšna nagljenost je lahko namerna ali nenamerna. Prav tako je lahko neopredeljena, tj. da daje prednost različnim skupinam v različnih situacijah.

– Razen opredelitve »institucije« prav tako potrebujemo koncept »institucionalizacije« (kot proces), »stopnjo institucionalizacije« itd.⁸

– *Arene* (torišče) niso »samo arene« (kot pravita včasih March in Olsen), pač pa *institucionalizirane strukture odločanja* z določenimi udeleženci, proceduralnimi pravili, pristojnostmi odločanja itd.⁹

– Institucije so lahko *stabilne*, dolgotrajne in delujejo kot »trenje« pri poskusih sprememb, toda to je empirično vprašanje. Institucije so lahko tudi *nestabilne*, kratkotrajne in olajšujejo spremembe.

– Institucije so lahko ali pa tudi ne povezane s *sankcijami*; na splošno institucije zagotavljajo določene spodbude (ali zavore) za udeležence, toda takšne spodbude lahko različni udeleženci interpretirajo in presoajo na različne načine.

– Institucije lahko oblikujejo *soglasje*, toda prav tako lahko povzročajo *konflikte*. Lahko oblikujejo občutek »pomembnosti«, pa tudi občutek »nepomembnosti«.

– Nekateri *interese* lahko oblikujejo politične institucije, nekaterih pa ne.¹⁰ Razumno je ugotoviti, da politične institucije navadno vplivajo na stopnjo aspiracij posameznih akterjev. Razlika med interesi in stopnjo aspiracij je pomembna.

– Pomen institucij je različen v različnih situacijah (in akterjih in odločitvah), zato je pomembno, da so opredeljene tako, da jih je mogoče uporabiti za različne vrste raziskovalnih vprašanj, tj. tako za odvisne kot neodvisne spremenljivke.

Na splošno: čim širša je opredelitev »institucije«, tem bolj očitno je, da so »institucije pomembne«, toda toliko težje je povedati kar koli natančnega glede načinov, kako, zakaj so pomembne. Previdnost je potrebna tudi pri vključevanju empiričnih posplošitev v teoretične opredelitve. Sicer se poveča tveganje dokazovanja v krogu z zmešnjavo empiričnih in opredelitvenih ugotovitev (trditev).

Pregled nekaterih opredelitev in pristopov

Eisenstadt (1968)

»Družbene institucije so običajno pojmovane kot temeljna žarišča družbenih organizacij, skupnih vsem družbam, in ki se ukvarjajo z nekaterimi temeljnimi splošnimi problemi urejenega družbenega življenja. Trije bistveni vidiki institucij so značilni. Prvič, vzorec (način) vedenja, ki je urejen z institucijami (»institucionaliziran«) in zajema nekatere trajne, temeljne probleme vsake družbe. Drugič, institucije vključujejo regulacijo vedenja posameznikov v družbi v skladu z nekaterimi dokončnimi, stalnimi in organiziranimi vzorci (načini). Tretjič, ti vzorci (načini) vključujejo natančno normativno ureditev in regulacijo; ta je podprta z norma-

⁸ Gl. Riggsovo poučno analizo »razvoja« kot pogoja in kot procesa (v Sartori, 1984, 133).

⁹ Kolikor vemo, so »arene« predvsem posredujoča spremenljivka v politični analizi. Z drugega vidika pa je neka arena (npr. parlament) lahko včasih analizirana tudi kot organizacijski akter.

¹⁰ Predmet, obravnavan v tej točki, je osrednjega pomena, zlasti za goreče nove institucionaliste, vendar ga tudi nihče ne opredeljuje kot opredeljitveno lastnost političnih institucij.

mi in sankcijami, ki so legitimizirane s temi normami« (409). »... institucije ali vzorce (načine) institucionalizacije lahko tu opredelimo kot regulativna načela, ki urejajo večino dejavnosti posameznikov v družbi in jo organizirajo v dokončne (ustaljene) organizacijske vzorce (načine) z vidika nekaterih trajnih, temeljnih problemov vsake družbe in urejenega življenja« (410).

Pripombe. Eisenstadtova opredelitev je zelo splošna (kot naj bi bila). Toda ali je res, da se vse institucije ukvarjajo s »trajnimi, temeljnimi problemi vsake družbe«? In ali niso izrazi kot »dokončen«, »nepretrgan« ipd. premočne besede?

North (1981)

»Institucije so vrsta pravil, sporazumnih postopkov ter moralnih in etičnih vedenjskih norm, namenjenih uravnavanjem vedenja posameznikov zaradi povečevanja bogastva ali koristi vodij (pooblaščenecv). V primeru političnih ali ekonomskih institucij je korist maksimirana z izkoriščanjem zaslужka iz blagovne menjave, ki je posledica specializacije (vključno s specializacijo v nasilju)« (201).

North je to svojo splošno opredelitev tudi dopolnil s podrobnejšo razčlenitvijo: »ustavna pravila so temeljna pravila, ki so podlaga za podrobno označitev (utemeljitev) bazične strukture lastninskih pravic in državnega nadzora. So težje spremljiva kot *operativna pravila*, ki kot statutarni zakoni, splošni zakoni ali sporazumne pogodbe podrobneje razčlenjujejo pogoje izmenjave v okviru ustavnih pravil. *Normativna vedenjska pravila* pa so zakonik vedenja s ciljem legitimiziranja ustavnih in operativnih pravil« (203).

Pripombe. North ima za samoumevno, da so vse institucije »načrtovane«. Njegova opredelitev je precej specializirana in usmerjena v političnogospodarski sistem in posebej v ekonomijo. Nadalje, tudi sama opredelitev »institucije« vsebuje posebno teorijo, ki ne olajšuje identifikacije institucij.

Knight (1992)

»Prvič, institucija je vrsta pravil, ki strukturira družbene interakcije na posebne načine.

Drugič, da bi vrsta pravil postala institucija, mora biti poznavanje teh pravil razširjeno med člani ustrezne skupnosti ali družbe« (2).

V komentarju k tej opredelitvi Knight poudarja, da obstajajo tako *formalne* kot *neformalne institucije* (in tudi sankcije), da so nekatere kolektivne institucije konceptualizirane tako kot institucije kot organizacije ter da se razširjenost pravil nanaša samo na poznavanje, ne pomeni pa, da je določena institucija v prednosti ali da jo vsi sprejemajo.

V nadaljevanju pa Knight prehaja od opredelitve k teoriji (ali orisu teorije): »Prvenstveni motiv za družbene institucije ne more biti doseganje kolektivnih ciljev... Prej gre za to, da so institucionalna pravila izoblikovana prek zahtev in delovanja racionalnih udeležencev. Kolikor imajo lahko takšna pravila substantivne učinke na družbene izide, toliko naj bi substantivna vsebina teh pravil izražala koristoljubne interese, ki motivirajo te zahteve in delovanje. Rajši kot osredotočanje na kolektivne cilje želijo ti sebični udeleženci takšne institucije, ki proizvajajo take družbene rezultate, ki so najboljši zanje kot individualne strateške udeležence (38).

Knights pa zanimajo tudi spremembe pravil na mikroinstitucionalni ravni. Knight želi pojasniti procese, v katerih postanejo pravila družbeno razširjeni predpisi ter zakaj je neko pravilo sprejeto rajši kot drugo. On tako spodbija predhodna prizadevanja po ugotavljanju družbeno optimalnih pravil kot tistih, ki bodo spreje-

ta. Pojasnjevalni dejavnik v izbiri pravil so po njegovem mnenju rajši distributivne posledice sprejetja alternativnih pravil. Knight namreč »družbene institucije pojmuje kot rezultat prizadevanj nekaterih po omejevanju delovanja drugih, s katerimi so v odnosu« (19).

Pri osredotočanju na pogajalski proces, ki je implicitno ali eksplisitno vključen v evolucijo (ali načrtovanje) institucij, Knight opozarja na razlike v moči posameznih udeležencev. Ključni vidik te moči so relativne točke nevarnosti za različne udeležence, to je čiste koristi; ki naj bi se povečale za vsakega udeleženca, če ne bi bil dosežen sporazum v pogajalski situaciji. Če je nadaljevanje statusa quo koristnejše za nekatere udeležence kot za druge in če je sporazum udeležencev za spremembo pravil, potem imajo ti udeleženci močnejši položaj in lahko diferencialno vplivajo na rezultate pogajanj o pravilih.

Pripombe. V primerjavi z Northom Knight jasno razlikuje med opredelitvijo »institucije« in orisom teorije. Zahteva v drugem delu njegove opredelitve, da bi morale biti institucije poznane vsem pomembnejšim članom, je splošna lastnost v opredelitvah »institucije«. Razlog za to je tudi v razlikovanju med družbeno predpisanimi pravili in posebnimi akcijskimi pravili. Medtem ko izvor pravil Knight pojasnjuje z relativno močnega položaja nekaterih udeležencev v odnosu do drugih, pa je ohranjanje sistema pravil odvisno od razširjenosti razumevanja pravil in verjetnosti njihove uveljavitve. Pravila se torej spreminjajo ali ohranjajo glede na relativno ravnotežje moči udeležencev, vključno z uvedbo novih udeležencev ali spremembami v vrednotenju virov predhodnih udeležencev. Pravila, ki vodijo k suboptimalnim rezultatom, lahko dolgo časa veljajo, ker razdelitev koristi daje predmet tistim, od katerih je odvisno strinjanje s spremembo.

Knight odprto obravnava tri od štirih glavnih točk kritik teorij racionalne izbire na institucionalnem področju in trdi, da »vsaka teorija, ki je utemeljena na odnosih med racionalnim delovanjem in družbenimi institucijami, lahko brez težav vključi vprašanja zgodovinskih izkušenj, skupnost izkušenj ali suboptimalnosti« (18). V odgovoru na četrto kritiko, ki se nanaša na predpostavko nespremenljivih preferenc, pa Knight opozarja, da je to predpostavko težko obdržati z zgodovinskega vidika. To predpostavko je tudi težko spremeniti v okviru racionalne izbire in zato nadaljuje s predpostavko posameznikov s stalnimi preferencami. Razen s to izjemo pa Knight poskuša povezati vsebino obeh pristopov in obravnava številna vprašanja moči in razdelitve, kar zanima zlasti tiste, ki se ukvarjajo z zgodovinskim pristopom.

Tsebelis (1989)

»Pojem *institucija* uporabljam za označitev formalnih pravil ponavljajočih se političnih ali družbenih iger. Pravila so oblikovno formalna zaradi razlikovanja med institucijami in normami ali običaji. Pravila naj bi bila znana igralcem in vsak igralec pričakuje, da jih bodo potrdili tudi drugi igralci« (94).

»Pravila politične ali družbene igre lahko urejajo odnose med

- 1) političnimi igralci (akterji) (...)
- 2) institucionaliziranimi akterji (...)
- 3) institucionaliziranimi akterji in posameznimi državljani (...)
- 4) posameznimi državljani (...) (95).

Tsebelis to ponazarja 1) z odnosi med vlado in opozicijo, 2) z odnosi med izvršno oblastjo in zakonodajo, 3) z davčno zakonodajo; 4) s civilno in kazensko zakonodajo ter običaji za družbeno koordinacijo (94).

Nadaljnje navedbe se ne nanašajo na opredelitev, temveč na številne teoretič-

ne predpostavke: »Literatura racionalne izbire običajno obravnava institucije kot omejitve delovanja racionalnih udeležencev. Pogl. 4 raziskuje nasproten problem: problem institucionalnega načrtovanja« (246). – »Vsak udeleženec bo poskušal maksimirati svoje cilje, medtem ko bo ostal v okviru institucionalnih omejitev... udeleženci maksimirajo svoje cilje bodisi s spreminjanjem strategije ali s spreminjanjem institucionaliziranega okolja, ki spreminja njihove strategije v izide (rezultate) (96). – »Poznavanje tovrstnih rezultatov, ki jih proizvajajo različne institucije, lahko spreminja preference glede politik v preference glede institucij. Potem različni udeleženci poskušajo izbrati različne institucije...« (98).

Pripombe. Razlikovanje med institucijami in normami ali običaji v prvi navedbi je zanimivo. Očitno je opredelitev stvarno specializirana tako, da ustreza avtorjevemu raziskovalnemu namenu – sam zadnji del prve navedbe se zdi prej podoben teoretičnemu pogoju kot pa delu splošne opredelitve. Naštevaje različnih vrst odnosov med udeleženci je poučno, čeprav bi lahko vsebovalo še eno skupino: odnose med političnimi akterji in posameznimi državljani.

March-Olsen (1989)

»Institucije so zbirke postopkov in uporabljajo pravila za izbiro med njimi. Pravila so lahko vsiljena ali uveljavljena z neposredno prisilo ter politično in organizacijsko avtoriteto, ali pa so lahko del kodeksa, primernege vedenja, naučenega in internaliziranega skozi socializacijo ali vzgojo« (21). »S pravili« razumemo navade, postopke, dogovore, vloge, strategije, organizacijske oblike in tehnologije, s katerimi se oblikuje politična dejavnost. Prav tako razumemo z njimi prepričanja, paradigme, kodekse, kulture ter znanje, ki obdaja, podpira, spopolnjuje in nasprotuje tem pravilom in navadam...«(22)

»Politične institucije so zbirka prepletenih, medsebojno povezanih pravil in običajev, ki opredeljujejo ustrezno delovanje v okviru odnosov med vlogami in okoliščinami. Proces vključuje določitev položaja, izvršitev vloge in opredelitev obveznosti vloge v takšnem položaju« (160).

Pripombe. Medtem ko Knight in Tsebelis in tudi North poskušajo kombinirati analizo racionalne izbire in institucionalno analizo, je knjiga Marcha in Olsena napad na racionalno izbiro (in tudi nekatere druge pristope), ker odpravlja(jo) vsakršno vlogo institucij pri pojasnjevanju političnih izidov. *Rediscovering Institutions* ugotavlja, da je človeška racionalnost omejena. Človekovo delovanje je poskus zadovoljitve in izpolnitve pričakovanj, ki so specifična v določenem okviru in globoko zakoreninjena na kulturnem, družbenoekonomskem in političnem področju oziroma strukturah.

Razmerja med opredelitvami, podanimi v prvi in tretji navedbi vsaka zase, so najbrž nekoliko zapletena, take največje težave izvirajo iz druge navedbe, kjer je zamisel institucije izjemno široka.¹¹ V knjigi sploh ne najdemo natančne opredelitve »institucije«, uporabljena zamisel pa tudi ni konsistentna.

Poudarek na pravilih, strukturah, kodeksih in organizacijskih normah je zasnovan na Webrovi zamisli organizacije kot tvorbe, namenjene razdelitvi nagrad in sankcij in izoblikovanju navodil za ustrezno vedenje. Udeleženci v organizaciji so »ukročeni« z različnimi oblikami nadzora, kot so hierarhije, sankcije, pravila, postopki in nagrade. Za organizacije sta značilni specifikacija zadev in delitev dela. Toda medtem ko je Weber močno zapostavil, kako naj bi posamezniki delovali

¹¹ Tu bi lahko uporabili karikirano znan Wildavskijev naslov: če so institucije vse, potem mogoče niso nič (Wildavsky, 1973).

v okviru birokracij in organizacije, pa sta bila March in Olsen očarana prav s tem problemom. Poskušala sta pokazati, da se posamezniki vedejo v skladu z vrsto pravil in postopkov, ki opredeljujejo primernost njihovega ravnanja (23–24). Z njunega vidika so institucije pomembne, ker oblikujejo, celo določajo, človekovo vedenje. Institucije so namenjene legitimiziranju določenih pravil vodenja in vedenja, ki zadevajo odnose moči, ter vzpostavljanju družbenih in kulturnih norm veliko bolj, kot si to zamišlja maksimiranje koristi. Posameznike bolj zanima primeren odgovor na okoliščine ter upoštevanje njihovega položaja in odgovornosti. Odločitve torej izvirajo iz navad, rutine, naključnih dogodkov in so vedno utemeljene na omejeni informiranosti in racionalnosti.

Powell-DiMaggio (1991)

»Institucije niso zgolj pravila, postopki, organizacijski standardi in upravljalvske strukture, ampak tudi običaji in dogovori« (17). Powell in DiMaggio tudi trdita, da institucije določajo delovanje »racionalnih akterjev«. Npr. posameznik, ki se želi ločiti od svojega partnerja, si ne izmišlja novih pravil, ampak mora samo slediti že uveljavljenim, utečenim pravilom. Posamezniki tako niso svobodni pri izbiri med institucijami, pravili, postopki in normami (10). Udeleženci povezujejo določeno delovanje z določenimi okoliščinami s pravili primernosti (11). Posamezniki so vpleteni v tako mnogo družbenih, ekonomskih in političnih odnosov, ki so zunaj njihovega nadzora in celo spoznanja, tako da je težko govoriti o maksimiranju koristi in racionalnem vedenju v strogem ekonomskem pomenu. Sam koncept nacionalnosti je odvisen od svojega okolja.

Pripombe. Njuna opredelitev institucij je v dobršni meri širša kot pri Marchu in Olsenu, vendar enako kritična do teoretikov racionalne izbire. »Kognitivna« in »kulturna« ukoreninjenost pojasnjuje, zakaj si večina posameznikov ne more niti zamisliti alternativnih institucionalnih ureditev in rajši ostajajo pri že uveljavljenih (večina je inherentno konzervativna). Težave teh novih institucionalnih sociologov zato nastopijo pri pojasnjevanju institucionalnih sprememb. Pri tem raziskovanju poudarjata Powell in DiMaggio dvojno usmeritev: protislovno notranjo sestavo institucij in zunajinstitucionalne vire sprememb. Zanimiva je tudi njuna misel, da »institucionalni izomorfizem« pojasnjuje institucionalno spremembo. Sprememba nastane kot rezultat prisilnega, posnemovalnega ali normativnega izomorfizma, kar pripelje organizacije in institucije k prevzemu presenetljivo homogenih oblik (64).

Hall (1986, 1992)

Hall opredeljuje institucije s sklicevanjem na »formalna pravila, predpisane postopke in običajno prakso, ki opredeljujejo odnose med posamezniki in politično skupnostjo in ekonomijo« (1992, 96). Njegova zgradba je sestavljena iz treh ravni. Na najvišjo raven je postavljeno tržno gospodarstvo v povezavi z ustavno, demokratično politično skupnostjo, ki postavlja omejitve pri usmerjanju in sprejemanju politik. Naslednjo raven navzdol v tej zgradbi sestavljajo notranje značilnosti organizacije politične ekonomije vsake države (organizacija sindikatov, sestava podjetij, odnosi med bankami, mednarodne ekonomske sile, strankarski sistem, upravna struktura itd.). Na dnu te zgradbe pa so običajni operativni postopki javnih in zasebnih agencij. Težavnost spreminjanja vsake od teh sestavin njegove zgradbe postaja vse večja, če se gibljemo od urejanja in privajenega organizacijskega življenja k vseobsegajoči ustavni strukturi države.

Pripombe. Hall je zaslužen za ponovno vpeljavo institucionalne analize v poli-

tično znanost in za spoznanje, da institucije niso zgolj omejitve, pač pa so lahko tudi »sistematično nagnjene k dajanju prednosti spremembam« (1992, 107). Druga in tretja raven sta bistveni za njegovo institucionalno analizo. »Institucionalni dejavniki igrajo dvojno temeljno vlogo v tem modelu. Po eni strani organizacija oblikovanja politik vpliva na stopnjo moči, ki jo ima ena vrsta udeležencev nad rezultati teh politik... Po drugi strani pa organizacijski položaj prav tako vpliva na opredelitev interesov udeležencev z vzpostavljanjem njihovih institucionalnih odgovornosti in odnosov z drugimi udeleženci. Na ta način organizacijski dejavniki vplivajo tako na stopnjo pritiska, ki ga lahko udeleženci izvajajo na javne zadeve, kot na verjetno usmeritev tega pritiska« (1986,19).

Institucije oblikujejo preference in cilje udeležencev procesa odločanja ter z razdelitvijo moči med igralce pomagajo oblikovati izide tega procesa. Dve glavni spremenljivki sta tako institucionalna razdelitev moči in oblikovanje strategij za doseg zaželenih ciljev posameznih udeležencev ob upoštevanju njihove institucionalne povezanosti. Po Hallovem mnenju teorije racionalne izbire preveč poudarjajo izbiro, ki jo imajo posamezniki pri odločanju v okviru institucionalnih omejitev, prav tako pa podcenjujejo pritisk (omejitve), ki ga imajo ti strukturalni elementi na udeležence pri določanju, kakšne naj bodo njihove preference.

Thelen-Steinmo (1992)

Thelen in Steinmo obravnavata institucije kot kontekstualno omejitvev posameznikov in njihove izbire. Institucije so upoštevane, vendar niso odločilne pri izbiri. »Institucije omejujejo in izražajo politiko, vendar pa niso nikoli edini vzrok izidov« (3). Thelen in Steinmo ugotavljata, da zgodovinski institucionalisti gledajo na institucije kot določilnice izbire in preferenc. Skratka, »institucije niso samo še ena spremenljivka in institucionalna obravnava presega trditve o pomenu institucij. Z oblikovanjem ne samo strategij udeležencev kot pri racionalni izbiri, temveč tudi njihovih ciljev, in s pomirjanjem njihovih odnosov sodelovanja in konfliktov institucije strukturirajo politično stanje (razmere) in puščajo svoj lasten odtis na političnih rezultatih (9).

Institucionalni pristop po njunem mnenju tako ne izpodriva pozornosti do drugih spremenljivk, igralcev, njihovih interesov in strategij ter razdelitve moči med njimi; pač pa postavlja te dejavnike v kontekst, pokaže, v kakšnih odnosih so med seboj, in usmerja pozornost k načinu, kako se oblikujejo politične razmere (12-13). Njuna zamisel institucij poudarja predvsem »posredniško raven institucij, kot so strankarski sistemi in struktura ekonomskih interesnih skupin (npr. sindikat)«, in izključuje »makrostrukture, kot so razredi« (11). Politični udeleženci ali skupine poskušajo zasledovati svoje interese, čeprav omejeno.

Pripombe. Avtorja zelo poudarjata, da politične institucije delujejo (in jih je zato treba tako tudi obravnavati) v širšem družbenem, ekonomskem in političnem okviru, v katerega so vpete. Ali bi morali zato institucije videti kot povezavo, kjer druge spremenljivke pridejo do veljave, ali kot spremenljivke v širšem kontekstu (povezavi)? Usmeritev k posredniškim institucijam sicer olajšuje in omogoča razumevanje sistemskih razlik med državami in primerjave med njimi, vendar pa ostajajo težave z razlikovanjem med institucijami in strukturami ter z izločitvijo nekaterih institucij (npr. trga) iz takšne obravnave. Politični sistem ima tudi nekatere strukturalne značilnosti, ki jih ni mogoče opredeliti kot institucije (npr. centralizacija države).

Ta pristop daje prednost vlogi političnih institucij in mu ne uspe sistematično analizirati sodobnega kapitalizma. Takšen pristop je usmerjen k politični skupno-

sti in opravičljiv za namene primerjalnih javnih zadev (politik), toda preveč zožen za primerjalno politično ekonomijo. Premik analitične pozornosti od države k politični skupnosti pa je povezan tudi z »institucionalnim dinamizmom«, ki ima svoje spodbude v okolju, novih udeležencih ter novih ciljnih starih udeležencev v etabliranih institucijah.

Weaver-Rockman (1993)

Weaver in Rockman sta se vrnila k vprašanju, ki ga je postavil že Woodrow Wilson, nanaša pa se na učinek ameriških institucij v primerjavi z drugimi demokracijami. Zanimajo ga predvsem posledice razlik v institucionalni ureditvi za vladno učinkovitost, nadalje, če politične institucije pospešujejo sposobnosti (zmožnosti) oblikovanja politik in kako do teh razlik pride ter kako je mogoče znanje o institucionalnih posledicah uporabiti. Političnoinstitucionalne spremenjivke zajemajo: izvršno-zakonodajne odnose, volilna pravila, strankarske sisteme in načine oblikovanja vlad, odnose med središčem in obrobjem, vlogo sodstva in naravo in vlogo birokracije. Nekatere od vladnih sposobnosti (zmožnosti) pa so vzpostavljanje in ohranjanje prednosti ob številnih konfliktnih zahtevah; določanje virov, ki so najučinkovitejši; inovacije ob neuspehu starih politik; usklajevanje konfliktnih ciljev v koherentno celoto ter sposobnost vsiliti izgube močnim skupinam. Hipoteze se nanašajo na to, ali ima parlamentarni sistem v primerjavi s sistemom ločitve oblasti odgovornejšo vladno, z večjimi sposobnostmi, boljšimi izbirami politik in višjo verjetnostjo preobrazbe političnih izbir v politične izide.

Pripombe. Že na prvi pogled se zdi, da so nekatera vprašanja okorna in je nanje težko odgovoriti. Noben sistem nima namreč popolne vrste sposobnosti (zmožnosti), kot so opredeljene v njuni knjigi, in to, ali obstaja parlamentarni sistem ali sistem ločitve oblasti, ni tako bistveno, kot so drugi vidiki institucionalnih značilnosti sistema. Tudi sklepi so zelo nepopolni, npr. čeprav institucije vplivajo na vladne sposobnosti, so njihovi učinki naključni; posebne institucionalne ureditve pogosto razvijajo tako možnosti kot tveganja za vladne sposobnosti (bidirectionalit); sposobnosti oblikovanja politik so lahko zelo različne med posameznimi policy arenami v okviru istega političnega sistema; institucionalni učinki na vladne sposobnosti so kanalizirani skozi vladne značilnosti odločanja itd. Prav tako je eden od sklepov, da je vladne institucije mogoče bolje razumeti, če jih obravnavamo v njihovi sestavljenosti iz različnih slojev. Po začetnem tradicionalnem osredotočanju na vladno kot celoto avtorja končata tam, kjer se drugi pristopi pravzaprav začnejo. Makropojavi nedvomno zahtevajo svoje teorije in metode empiričnega raziskovanja.

Nekaj sklepov

Kaj se lahko naučimo iz tega pregleda opredelitev in pristopov? Po našem mnenju so vse našete opredelitve in pristopi po svoje poučni. Nobeno presenečenje ni, če ugotovimo, da je težko najti »ustrezno« opredelitev, institucije ter da sta obseg in vsebina predstavljenih opredelitev močno različna (tudi če to ni »bistveno sporen koncept«). Če takšno stanje samo lahko pojasni nekaj »priljubljenosti« in razširjenosti pojma »institucije« in novega institucionalizma, pa to ni videti preveč obetajoče za »kumulativno« politično znanost. V takšnih okoliščinah je velika nevarnost, da se bo razprava osredotočila na terminološke in konceptualne razlike in ne na substantivne rezultate, t.j. na teoretične probleme, empirične posplošitve,

pojasnjevanje posebnih primerov itd., tako da različne študije institucij in njihovega pomena niso primerljive.

Kaj lahko razumemo s »primerno opredelitvijo« (ali celo »plodno opredelitvijo«)? Naša razprava izhaja iz nominalističnega in obnavljajočega izhodišča in težnje po zagovarjanju uporabe »minimalne opredelitve« (Sartori, 1984). Eden od kriterijev je bil že omenjen, t.j., da mora opredelitev prispevati k ugotavljanju razreda (skupine) pojava in s tem nekaj povedati o tem razredu (skupini) in odnosih z drugimi skupinami pojavov, ne sme pa biti tako zapletena, da bi vsa naša prizadevanja zaobsegla pojasnjevanje, kateri pojav pokriva opredelitev. Drug kriterij je, da bi opredelitev koncepta morala biti takšna, da bi bila dosledno uporabna za različne vrste raziskovalnih vprašanj: pojem in pomen »institucije« mora biti isti, pa če se uporablja kot odvisna, neodvisna ali posredujoča spremenljivka, če hočemo proučevati izvor institucij, njihov obstoj ali spremembo ali njihove učinke. Tretji kriterij opozarja na to, da opredelitev ne sme zanemariti, izpustiti številnih zanimivih odnosov (raziskovalnih vprašanj), kar se zgodi, če je opredelitev preširoka. Ta kriterij zahteva zmernost pri obsegu opredelitve. Če naj bo »politično vedenje« pojasnjeno s pomočjo »institucij«, potem »politično vedenje« ne sme biti opredelitvena sestavina zamisli »institucije«. Isto velja tudi za »politično kulturo« in po našem mnenju tudi za »norme«. Četrti kriterij pa dopolnjuje prejšnjega in poudarja, da opredelitev ne sme biti tudi preozka, da bi preveč togo ločevala dva ali več pojavov, ki imajo lahko veliko skupnega, tako da se posplošitve lahko nanašajo na oba ali vse pojave. Torej niti zoženi holizem niti ločevanje predmeta, ki ne vidi celote, nista zaželena. Nekaj podobnega velja tudi za vključevanje empiričnih posplošitev in dejavnikov okolja v samo opredelitev »institucije«.

LITERATURA

- EISENSTADT, S.N. 1968 – Social Institutions: the Concept. International Encyclopedia of the Social Sciences. London and New York: The Macmillan Company/The Free Press.
- GRANOVETTER, M., Swedberg, R. 1992 – The sociology of Economic Life. Westview Press, Boulder.
- HALL, P. 1986 – Governing the Economy. Oxford University Press, New York
- JORDAN, G. 1994 – A Conceptual Analysis of 'Interest Groups': Identifying the Field of Interest. Paper, Ipsa Berlin 1994.
- KNIGHT, J. 1992 – Institutions and Social Conflict. – Cambridge University Press, Cambridge.
- MARCH, J. G., Olsen, J.P. 1989 – Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. The Free Press, New York. Collier-Macmillan Publishers, London.
- NORTH, D. C. 1981 – Structure and Change in Economic History. W.W. Norton & Company, New York and London.
- OPPENHEIM, F. 1981 – Political Concepts. A Reconstruction. Basil Blackwell, Oxford.
- OSTROM, E. 1991 – Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity. American Political Science Review, vol. 85: 1991:1: 237–243.
- POWELL, W. W., DiMaggio, P. J. 1991 – The New Institutionalism in Organizational Analysis. University of Chicago Press, Chicago.
- PUSIĆ, E. 1974 – Razvedenost i povezanost. Encyclopedija moderna, Zagreb.
- SARTORI, G. ed. 1984 – Social Science Concepts. A Systematic Analysis. Sage Publications, Beverly Hills and London.
- SJOBLOM, G. 1977 – The Cumulation Problem in Political Science. An Essay on Research Strategies, European Journal of Political Research, vol. 5:1977:1: 1–32.
- SJOBLOM, G. 1993 – Some Critical Remarks on March and Olsen's Rediscovering Institutions. Journal of Theoretical Politics, v. 5:1993:3:3: 397–407.
- STEINMO, S., Thelen, K., Longstreth, F. 1992 – Structural Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge University Press, New York.
- TAYLOR, M. 1989 – Structure, Culture and Action in the Eplanation of Social Change. Politics and Society, vol. 17:115–162

TSEBELIS, G. 1989 – *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. The Free Press, New York. Collier-Macmillan, London.

WEAVER, R. K., Rockman, B. A. 1993 – *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Brookings Institutions, Washington, D. C.

WILDAVSKY, A. 1973 – *If Planning Is Everything, Maybe It Is Nothing*. *Policy Sciences*, vol. 4:1973.