

Dr. sc. Gordana Marčetić*

Dr. sc. Nenad Rančić**

NOVI INSTITUCIONALIZAM U DRUŠTVENIM ZNANOSTIMA I NJEGOVA PRIMJENA U ANALIZI DRUŠTVENIH POJAVA I PROCESA

Rad se bavi institucionalnim teorijama i pristupima u društvenim znanostima. Prikazuje se povijesna i sadržajna povezanost starog i novog institucionalizma te metodološko-analitičke i druge prednosti novog institucionalizma koji se analizira iz perspektive politoloških, socioloških i ekonomskih znanosti. Upućuje se na zajedničku jezgru svih neoinstitucionalnih pristupa te brojne sličnosti među pojedinim pravcima, ali i znatne razlike koje su osobito vidljive u samu definiranje pojma institucije, zbog čega još ne možemo govoriti o jedinstvenoj neoinstitucionalnoj teoriji na razini pojedinih društvenih disciplina ni na razini društvenih znanosti u cijelosti.

Ključne riječi: društvene znanosti, institucije, institucionalizam, novi institucionalizam, institucionalna infrastruktura

1. UVOD

Institucionalni pristup prisutan je u sociologiji, pravu, politologiji, ekonomiji i drugim društvenim znanostima jer sadržava iznimno praktične alate za praćenje društvenih promjena u vremenskom, prostornom, strukturnom i drugim kontekstima. Međutim, „institucionalna teorija pokazuje paradoks“¹ jer je zbog različitih pristupa koje sadržava institucionalizam, u studiranju političkih, društvenih i ekonomskih fenomena „mnogo lakše postići sporazum oko toga što on *nije* nego oko toga što on *jest*“.² Više je razloga takve nejedinstvenosti. Institucionalizam se različito shvaća u pojedinim disciplinama, pa čak i unutar same organizacijske teorije, čemu pridonosi

* Dr. sc. Gordana Marčetić, redovita profesorica na Katedri za upravnu znanost, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (Full Professor, Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb): gmarceti@pravo.hr.

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-7998-6874.

** Dr. sc. Nenad Rančić, izvanredni profesor na Katedri za ekonomske znanosti, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (Associate Professor, Chair of Economics, Faculty of Law, University of Zagreb): nrancic@pravo.hr.

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-8789-5067.

¹ Powell; DiMaggio, 1991, 1.

² *Ibid.*

okolnost da autori nerijetko prigodno ili neodređeno definiraju institucije. Institucionalisti se razlikuju u odnosu na naglašavanje mikro- i makropojava, vrednovanje kognitivnih i normativnih aspekata institucija te značenje koje dovode u vezu s interesima i mrežom odnosa u stvaranju i širenju institucija. Takva situacija ne začuđuje ako se uzme u obzir da su pojedine discipline (kao što su institucionalna ekonomija, ekonomska povijest, sociologija, organizacijska teorija, politička znanost, pravo i druge) uključene u usporedna istraživanja i slična istraživačka nastojanja.³

Politička je znanost među prvima prepoznala važnost institucionalnog pristupa za objašnjavanje složenosti političkog života, a poslije su ga preuzele i druge društvene znanosti. Taj se pristup s vremenom mijenjao pa u znanstvenoj literaturi redovito nailazimo na razlikovanje između starog ili klasičnog i novog ili neoinstitucionalizma.

Također, ekonomska analiza uzroka i osnovnih čimbenika moderna ekonomskog rasta⁴ nacionalnih gospodarstava koja su u prošlom stoljeću u Europi i Aziji postigla zavidan uspjeh, ali i osnovnih sastojaka dugovječnosti rasta velikih, razvijenih tržišnih gospodarstava, poput onoga Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država, nepotpuna je bez pomna proučavanja uloge institucija.⁵ Upravo su one bitan čimbenik kvalitete društvenog kapitala jer institucionalni temelji mogu djelovati kao bitna potpora ekonomskoj efikasnosti, ekspanziji, pozitivnu restrukturiranju i jačanju konkurentnosti nacionalnog gospodarstva ili biti jedan od glavnih uzroka stagnacije te izazivati strukturne probleme i poremećaje jer, kao što kaže Karl Polany: „*The outstanding discovery of recent historical and anthropological research is that man's economy, as a rule, is submerged in his social relationship.*“⁶

2. OD STAROG DO NOVOG INSTITUCIONALIZMA

Prve korijene institucionalnog pristupa nalazimo već kod starih grčkih filozofa koji su analizirali uspješnost institucija vlasti i davali preporuke za oblikovanje novih institucija. Slična tradicija nastavljen je poslije u radovima drugih filozofa i političkih mislilaca kao što su Hobbes, Locke ili Montesquieu. Njihov je put nastavljen u školi

³ Sjöstrand, 1993, 8.

⁴ Pojam *moderan ekonomski rast* u suvremenoj ekonomskoj znanosti označava stabilan rast gospodarstva koji se manifestira kroz visoke stope rasta (barem 7% na godišnjoj razini, uz udvostručavanje početnih vrijednosti svakih deset godina) popraćene sektorskim i institucionalnim restrukturiranjem u odgovarajućem poslovnom i općem društvenom i političkom okruženju tako da je krajnji rezultat tog procesa konvergencija rastućeg gospodarstva onom razvijenih zemalja. Osnovni je problem u nepostojanju određene recepture mjera ekonomske politike kojima bi se uvijek i nužno generirao takav oblik gospodarskog rasta iako postoje spoznaje o tome koji mu uvjeti pogoduju, a koji su mu zapreka. Bičanić, 2004, 247–248.

⁵ Detaljnije o tome vidi Kuznets, 1966.

⁶ Polany, 1944, 46.

starih institucionalista čiji je rad bio presudan za postavljanje temelja političkoj znanosti koncem 19. i u prvoj polovici 20. stoljeća.

Nekoliko je temeljnih obilježja starog institucionalizma u društvenim znanostima. Prije svega, *legalizam*, odnosno zainteresiranost za *pravo* i naglašavanje središnje uloge pravnih pravila u vladanju. Ona proizlazi iz činjenice da je pravo bitan element vladavine u mnogim kontinentalnim zemljama, a ima važnu ulogu i u angloameričkim razmišljanjima o javnom sektoru. Zainteresiranost za normativni aspekt rezultat je težnje za stvaranjem bolje vladavine (u smislu njihove definicije „dobre“ vlasti). Druga je dominantna pretpostavka starog pristupa da *struktura* određuje ponašanje. Strukturalni pristup ostavljao je malo ili nimalo prostora za utjecaj pojedinaca s eventualnom iznimkom „velikih ljudi“ u povijesti. Ako je analitičar uspio identificirati vidljive aspekte strukture, tada je mogao „predvidjeti“ ponašanje sustava. Daljnja je karakteristika starog pristupa *holizam*. Stari institucionalisti nerijetko su bili i komparativisti koji su najčešće uspoređivali cijele sustave, a ne samo pojedine institucije unutar sustava (primjerice zakonodavstvo). Sve su dijelove sustava promatrali zajedno da bi se sustav učinio razumljivim. Nadalje, tendirali su *povijesnoj* utemeljenosti svojih analiza u kojima su se bavili pitanjima kako su (tada) suvremeni politički sustavi ugrađeni u povijesni razvoj i socio-ekonomske i kulturne prilike. Pretpostavljalo se da će istraživač razumjeti kako pojedina zemlja vodi politiku ako razumije razvojni obrazac kojeg je ona rezultat. Također, da je individualno ponašanje (političkih elita) ustvari funkcija njihove kolektivne povijesti te njihova razumijevanja značenja utjecaja vlastite politike na povijest. Napokon, u starim institucionalnim analizama zapaža se čvrst *normativni* element, što je usko povezano s njegovom prvom karakteristikom – legalizmom.⁷

„Obnova institucionalizma odnosno neoinstitucionalizam započinje krajem 1970-ih i 1980-ih, kao reakcija na prevlasti zastranjenja, s jedne strane, bihevioralne, točnije pozitivističke socijalne teorije koja pokušava društveno djelovanje objasniti naturalistički (v. Giddens, 1975) s posljedicom da je predmet društvenog istraživanja svođen na opazivo ponašanje pojedinca (v. Sanders, 2005), i teorije javnog izbora, koja pokušava sva ljudska djelovanja objasniti na temelju jednostavnog idealtipa ekonomskog čovjeka kao razumnog bića koje teži stjecanju dobara uz što povoljniji odnos koristi i troškova (v. Hackathorn, 2003).“⁸ U literaturi se često navodi da se novi institucionalizam razlikuje od starog u metodološko-analitičkom smislu. Thibaut i Skach upućuju na razlike u proširenoj koncepciji institucija, koja se ne ograničava samo na pravno-formalizirane strukture, nego na analizu zbiljskih procesa. Novi institucionalizam uspostavlja analitičku vezu između političkih struktura, procesa i sadržaja, a

⁷ Peters, 1999, 2–11.

⁸ Lalić Novak, 2016, 7.

institucionalne promjene i aranžmane povezuje s političkim zbivanjima i shvaća kao okvirne uvjete djelovanja individualnih i kolektivnih političkih aktera. S obzirom na to novi je pristup skeptičan što se tiče mogućnosti racionalna oblikovanja institucija da bi se proizvelo neko ponašanje ili rezultat.⁹ Raznim neoinstitucionalnim pristupima zajedničko je tretiranje institucija kao nezavisne, egzogene varijable, čije strukturne osobine uvjetuju ponašanje ljudi i rezultate političkih procesa, ali su institucije istodobno i uzrok i rezultat svrhovita ljudskog djelovanja.¹⁰ „U tom smislu postoji fundamentalni paradoks, kako ga naziva Grafstein – ljudi stvaraju institucije, a zatim te institucije ograničavaju njihovo ponašanje ...“¹¹

Iako je iz sadašnje perspektive, nakon pedeset godina razvoja društvenih znanosti, lako kritizirati stari institucionalizam, ne treba zaboraviti golem doprinos starih autora. Oni su naglasili mnoge faktore kojima se koriste i suvremene analize, među koje svakako treba ubrojiti strukturalne elemente vlasti te povijesne i normativne elemente. Novi institucionalizam preuzeo je mnoge pretpostavke starijeg pristupa, ali ih je pojačao novim istraživačkim alatima i velikim zanimanjem za teorije utemeljene na *biheveralističkom* pristupu i analizama *racionalnog izbora*. Općenito se može reći da je „biheveralistička revolucija koja se pojavila 1950-ih i 1960-ih fundamentalno transformirala disciplinu političkih znanosti, a u manjem opsegu i ostale društvene znanosti kao što je sociologija“.¹² Ona je također služila kao izgovor za još veći pomak u tadašnjim pretpostavkama koje je potaknuo novi pristup racionalnog izbora. Iako u nekim pogledima vrlo različiti, biheveralizam i pristup racionalnog izbora pokazuju bitna zajednička obilježja. Doduše, relevantni analitičari institucionalnih teorija do neke mjere različito percipiraju i vrednuju ta obilježja. Dok Peters¹³ kao četiri zajedničke karakteristike novih pristupa navodi: (1) zainteresiranost za teoriju i metodologiju, (2) antinormativno usmjerenje, (3) metodološki individualizam i (4) tzv. *inputism*¹⁴, March i Olsen mnogo su kritičniji od Petersa u smislu utjecaja biheveralizma i racionalnog izbora na političke i druge društvene znanosti. Oni drže da je koncept institucije bio znatno potisnut teorijskim idejama iz 1950-ih koje su argumentirale da politički život nije institucionalan zbog čega je čitava disciplina krenula u krivom smjeru. Prema njima, glavne su karakteristike novih političkih teorija:

⁹ Thibaut; Skach u Kasapović, 1996, 17.

¹⁰ Musa, 2014, 17–18.

¹¹ Musa, 2014, 18.

¹² Peters, 1999, 11.

¹³ Peters, 1999, 1, 11–15.

¹⁴ Englesku riječ *inputism* teško je prevesti na hrvatski jezik. Naglasak je na *inputu* iz društva u politički sustav (izbori, aktivnosti interesnih skupina, manje pravni oblici artikulacije i slično). Analiza je usmjerena na korištene mjere *inputa* (glasanje za stranke, mjere otvorenosti i slično) kao jedinom načinu kojim se može identificirati potencijalni utjecaj politike. Dok stari institucionalisti nisu obraćali pozornost na političko ponašanje masa, biheveralistička revolucija otišla je u drugi ekstrem poreknuvši važnost formalnih institucija u određivanju *outputa* vlasti.

(1) kontekstualizam, (2) redukcionizam, (3) utilitarizam, (4) instrumentalizam i (5) funkcionalizam.¹⁵ Neke od tih karakteristika sadržajno odgovaraju Petersovim opisima¹⁶, ali, Petersovim riječima, kod Marcha i Olsena imaju „mnogo pogrdnije konotacije“.¹⁷

Kritika suvremene političke znanosti Marcha i Olsena¹⁸ ujedno je bila i argument za postavljanje temelja novomu institucionalnom pristupu koncem 1990-ih.¹⁹ „Pojam ‘novi institucionalizam’ i većina poticaja prema mijenjanju fokusa suvremene političke znanosti“²⁰ potekla je iz njihova rada. March i Olsen nisu zagovarali potpun povratak na ideje starog institucionalizma, ali su osjetili potrebu za ponovnim dokazivanjem pojedinih obilježja stare institucionalne analize argumentirajući u prilog novom institucionalizmu koji je trebao vratiti neke temeljne i općeprihvaćene karakteristike političke znanosti. U središtu je njihove analize zajednička akcija, a odnosi između političkih kolektiviteta i njihova socio-ekonomskog okruženja postavljeni su u recipročan odnos. Autori vjeruju da će takav pristup dokinuti dotadašnja ekonomska i socio-psihološka objašnjenja političkih problema koja naglašavaju ulogu pojedinca u donošenju političkih odluka i, za njih neprihvatljiv, koncept o pojedincu kao uglavnom autonomnu akteru. March i Olsen ističu da politička znanost može shvatiti i objasniti fenomen kojim se bavi samo uz višeinstitucionalnu i višeobraznu koncepciju politike.²¹ S obzirom na to predlažu nekoliko bitnih teorijskih elemenata za političku znanost. Jedan je od njih povratak njezinim institucionalnim korijenima i stavu o zajedničkim, a ne individualnim korijenima političkog ponašanja. Objasnjavanjem političkog života kroz institucije žele dovesti „politički život bliže demokratskim idealima“.²² U širem smislu, navode autori, „mi smo dokazivali da viđenje politike koja je organizirana oko interakcija skupa individualnih aktera ili događaja treba dopuniti (ili zamijeniti) pogledom koji vidi politiku kao zajedništvo pravila,

¹⁵ March; Olsen, 1989, 2–8.

¹⁶ Tako je, primjerice, Marchov i Olsenov kontekstualizam sadržajno vrlo sličan Petersovu inputizmu, a pokazuje sličnosti i s karakteristikom redukcionizma.

¹⁷ Peters, 1999, 15.

¹⁸ „U svom ‘revolucionarnom’ članku *Organizacijski faktori političkog života iz 1984*. March i Olsen pozvali su kroz kritiku tada dominantnih shvaćanja na preispitivanje koncepta političkih institucija te istaknuli važnost strukture i organizacije politike na političko djelovanje. Oni plediraju za institucionalnu analizu smatrajući ovaj princip načinom da se razvije ‘skup teorijskih ideja i hipoteza o odnosima između institucionalnih karakteristika i političkog djelovanja, izvedbe i promjene’ i to s naglaskom na endogenu prirodu i društvenu konstrukciju političkih institucija kao struktura, pravila i procedura koje imaju relativno autonomnu ulogu u političkom životu (March i Olsen, 2005: 5).“ Musa, 2014, 21.

¹⁹ Prvi su kritički članak pod nazivom *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life* March i Olsen objavili 1984. u časopisu *American Political Science Review*. Njime su postavili osnovnu ideju koju su poslije razradili u člancima iz 1989., 1995. i drugima.

²⁰ Peters, 1999, 25.

²¹ Peters, 1999, 15–17, 41.

²² March; Olsen, 1989, 171.

normi i institucija“.²³ U tome modelu pojedinci nisu izostavljeni. Naprotiv, oni su vrlo bitni u donošenju odluka, ali su njihovi izbori uvjetovani članstvom u brojnim političkim institucijama. Problemi se rješavaju i objašnjavaju kroz individualno prihvaćene i tumačene institucijske vrijednosti. Velika važnost koju autori pridaju normama nagnala je Petersa da njihov pristup nazove *normativnim institucionalizmom*. Njihova je pretpostavka da je temelj određena oblika ponašanja u institucijama više normativan nego prisilan, a objašnjavaju ga izrazom „logika prikladnosti“ (*logic of appropriateness*). On upućuje na to da članovi institucija uglavnom nisu vođeni formalno utvrđenim pravilima, nego na njihovo ponašanje mnogo više utječu ciljevi i vrijednosti unutar organizacija ili, u najmanju ruku, prihvaćanje legitimnih zahtjeva organizacije (ili institucije) za individualnim izvršenjem. Ta je pretpostavka, međutim, kritizirana jer na mnogo načina prouzročuje pogreške u teorijskim terminima. Kritičari ističu da njihovu teoriju nije moguće dokazati jer su kriteriji za logiku prikladnosti vrlo neodređeni pa je teško uvidjeti kada su vrijednosti uzrokom ponašanja, a kada nisu. Također, da naglašavanje prevelike uloge institucija i logike prikladnosti potpuno uklanja autonomiju pojedinca iz procesa odlučivanja.²⁴

3. NEOINSTITUCIONALNI PRISTUPI U DRUŠTVENIM ZNANOSTIMA

Pitanje teorijskog pristupa u društvenim znanostima, međutim, nije olakšano pojavom novoga institucionalnog pristupa. Štoviše, u neku je ruku postalo još složenije jer autori koje bismo mogli svrstati u nove institucionaliste često nemaju srodne stavove o tome što su institucije, kako nastaju i kako se mijenjaju te koji je njihov utjecaj na politiku i političko odlučivanje. U tom smislu postavlja se pitanje postoji li dovoljno sličnosti među pojedinim varijantama ili neka svima zajednička jezgra koju možemo okarakterizirati kao novi institucionalizam?

U daljnjem će se tekstu prikazati neki od važnijih neoinstitucionalnih pristupa u društvenim znanostima uz navođenje njihovih obilježja na vrlo općenitoj razini. Raspravljat će se o institucionalnim teorijama u političkoj znanosti (točka 3.1.) prema terminologiji B. Guya Petersa.²⁵ Potrebno je naglasiti da pojam „političke institucije“ Peters shvaća vrlo široko. Za njega su to „formalne strukture u vlasti, *e. g.* birokracija i zakonodavstvo“, odnosno ono „što obično mislimo kada se upotrebljava riječ

²³ *Ibid.*, 171.

²⁴ Peters, 1999, 19, 27, 39, 41.

²⁵ Postoje i drukčije klasifikacije. Tako Reich razlikuje četiri temeljna oblika neoinstitucionalnih pristupa. Jedan je povijesni institucionalizam, drugi je novi ekonomski institucionalizam, treći je normativni institucionalizam (odnosi se na brojne koncepcije koje razmatraju institucije sa spoznajnog aspekta), dok je četvrti naziva „biljarske loptice“ (odnosi se na poslijeratne koncepcije koje promatraju institucije kao aktere). Reich, 2000, 504–511.

«institucija».²⁶ Stoga niže navedene pristupe ne treba promatrati u strogo ograničenu kontekstu političke znanosti, nego ih u najmanju ruku treba proširiti na područja pravne i upravne znanosti. Prikazat će se i neki institucionalni pristupi u sociologiji (točka 3.2.) koja je važna i mnogim sponama povezana s političkom, pravnom i upravnom znanošću. Naglasak na stvaranju smisla i važnost vrijednosti u sociološkoj teoriji osigurava „ekstremno korisnu protutežu“²⁷ pre naglašavanju pojedinačnih i utilitarnih vrijednosti što promiču institucionalisti racionalnog izbora. Upozorit će se i na zablude klasične ekonomske teorije i doprinos ekonomske analize institucija (točka 3.3.) koja je utjecala i na političke i na druge društvene znanosti.

3.1. Politološka perspektiva

Prvo mjesto kojim je i počela upotreba termina „novi institucionalizam“ pripada Marchovu i Olsenovu *normativnom institucionalizmu* o kojem je bilo riječi u prethodnoj točki pa se na njemu nećemo zadržavati. Možemo još dodati da upravo njihova rasprava o novom institucionalizmu u političkim znanostima vuče jasne korijene iz sociološke koncepcije institucija. Zbog toga su neki autori Marchov i Olsenov institucionalizam, donekle nekorektno, svrstali u „sociološki institucionalizam“ premda su i mnoge druge kritike upućene njihovu pristupu u velikoj mjeri prikladne i za sociološku literaturu koja se odnosi na to područje. Treba, međutim, naglasiti da March i Olsen naglašavaju normativne temelje institucija, dok većina autora u sociološkoj literaturi ističe spoznajne elemente organizacijske teorije te se više zanimaju za to kako članovi percipiraju situaciju unutar institucionalnih struktura. Kognitivni pogled govori o tome kako članovi institucija tumače podatke iz okoline, dok normativna perspektiva govori članovima koje je najprikladnije ponašanje u nekoj situaciji.²⁸

Marchov i Olsenov model vrlo je teško postaviti u okvir koji zastupaju institucionalisti škole *racionalnog izbora* koja čini svojevrsnu antitezu normativnom institucionalizmu. Izrastao 80-ih iz vladajuće teorije racionalnog izbora, razvijao se proučavajući ponašanje aktera u određenu institucionalnom kontekstu (tj. Kongresu SAD-a) gotovo istodobno, no ipak neovisno o povijesnom institucionalizmu, radi otkrivanja pravila političkog ponašanja i djelovanja da bi se mogao konstruirati model za njihovo razumijevanje i predviđanje. Zahvaljujući deduktivnom pristupu, primarni cilj nije razumijevanje posljedica, nego stvaranje političke teorije.²⁹ Među različitim strujama (model utemeljen na pravilima, model principala i agenta, model teorije igara)³⁰

²⁶ Peters, 1999, 112.

²⁷ Peters, 1999, 98.

²⁸ Peters, 1999, 98, 103; Scott u Peters, 1999, 103.

²⁹ Detaljnije vidi Lalić Novak, 2016, 9–10.

³⁰ Tako Hall i Taylor, 1996, Peters, 2007, za razliku od Heritiera, 2007, koji razlikuje funkcionalno-racionalni pristup, pristup transakcijskih troškova te ugovorni pristup. Detaljnije vidi Musa, 2014, 37.

toga neoinstitucionalnog pristupa postoje određene dodirne točke: „(a) pojedinci su glavni akteri političkog procesa, djeluju racionalno kako bi maksimirali vlastitu korist, a institucije kao skupovi pravila i poticaja, utječu na njihovo ponašanje; (b) problem predstavljaju načini ograničavanja promjenjivosti ljudskog ponašanja te pitanje nadzora i koordinacija javne uprave; (c) institucije se formiraju neovisno o prošlim djelovanjima i institucije i organizacije.“³¹ Autori te škole smatraju da ponašanje nije vođeno normama i vrijednostima, nego je utilitarno. Institucije su za njih sustavi pravila i motiva za ponašanje u kojima pojedinci nastoje maksimizirati vlastitu korist, a promatraju ih u funkcionalnom smislu kao „koordinativne mehanizme jer stvaraju ili održavaju ravnotežu.“³² Taj se pristup dosta kritizirao, no Peters ističe da čak i teški kritičari tog pristupa moraju uvidjeti da miješanje perspektiva racionalnog izbora i institucionalnog izgleda političkog života može omekšati brojne uvide u politiku. Od svih drugih pristupa taj nam osigurava „lucidnu analitičku vezu između pojedinaca i njihovih institucija s pomoću sposobnosti institucija da oblikuju individualne sklonosti i manipuliraju motivima koji su korisni za članove organizacija“. S obzirom na to institucije mogu odgovoriti na često raspravljani problem analize racionalnog izbora koji se pita kako postići ravnotežu između brojnih racionalnih egoista.³³ Činjenica je da je na neoinstitucionalizam racionalnog izbora u znatnoj mjeri utjecala i neoinstitucionalna ekonomska misao koja u središte stavlja pojedinca posvećena maksimiranju vlastite koristi prema unaprijed utvrđenim preferencijama. Tako teorija poduzeća (O. Williamson) u središte istraživanja stavlja transakcijske troškove (D. C. North) te vlasnička prava, odnosno njihovu zaštitu, ograničenja i važnost tih varijabli za odvijanje ekonomskog procesa i funkcioniranje institucija, dok G. Hardin i E. Ostrom kroz problematiku nastanka, uporabe i održavanja zajedničkih dobara (*common goods, the tragedy of commons*) promatraju institucije kroz pravila koja članovi slijede u zamjenu za koristi.³⁴

Treća je vrlo zastupljena varijanta *povijesnog institucionalizma*.³⁵ Te autore od drugih institucionalista odvaja naglašavanje važnosti prethodnih odabira³⁶ i odluka donesenih u ranijim fazama povijesti neke politike ili vladajućeg sustava. Inicijalni politički odabiri i institucijske obveze koje su iz njih izrasle određuju sve sljedeće odluke. Ako se ne poznaju te početne odluke u napredovanju neke politike, teško

³¹ Lalić Novak, 2016, 11.

³² Thelen, 1999, 369.

³³ Peters, 1999, 61.

³⁴ Tako i Musa, 2014, 38.

³⁵ „Javlja se krajem 1970-ih kao odgovor na političke teorije i strukturalni funkcionalizam koji je prevladavao u političkim znanostima tijekom 1960-ih i 1970-ih (Hall i Taylor, 1996), i to u studijama iz područja komparativne politike, međunarodnih odnosa i američke politike (Musa, 2009: 43).“ Lalić Novak, 2016, 8.

³⁶ *Povijest je važna – history matters.*

je razumjeti i logiku njezina razvoja. S obzirom na to povijesni institucionalisti smatraju da politički odabiri koji se stvaraju u trenutku nastanka institucije ili iniciranja neke politike kontinuirano utječu i naglašeno određuju budućnost te politike. Nerijetko se taj stav opisuje kao „ovisnost puta“ (*path dependency*) političkog i društvenog razvoja.³⁷ Ikenberry je uhvatio bit takva pristupa obilježavajući politički razvoj kao „kritično vrijeme i razvojni puteljak“.³⁸ Nadalje, Ikenberry (1994) ističe da on objedinjuje tri temeljne postavke: „Prvo, u ishodima i orijentacijama politika odlučujuću ulogu imaju njihove temeljne političke strukture (poput institucionalnih konfiguracija vlade ili političkih stranaka) koje oblikuju i ograničavaju ciljeve, prilike i djelovanja grupa i pojedinaca unutar politike. Drugo, za razumijevanje djelovanja institucionalnih ograničenja i mogućnosti potrebno ih je smjestiti u povijesni kontekst i proces. Treće, utjecaj institucionalnih struktura vidi se kroz njihov poticaj ili ograničavanje djelovanja grupa i pojedinaca. U tom smislu utjecaj institucija promatra se u njihovoj interakciji s drugim čimbenicima, poput društvenih interesa, kulture, ideologije i novih *policy* ideja“.³⁹ Povijesni institucionalizam nije jednostavno odvojiti od drugih neoinstitucionalnih pristupa.⁴⁰ Uspoređujući ga s drugim pristupima, Hall i Taylor kao njegova temeljna obilježja ističu: „(a) relativno široka konceptualizacija odnosa između institucija i pojedinaca; (b) naglašavanje asimetrije moći koja je povezana s razvojem i funkcioniranjem institucija; (c) institucionalni razvoj koji označavaju povijesno odabrani smjerovi djelovanja i neželjene posljedice; (d) uz institucije, u oblikovanju političkog procesa sudjeluju i drugi faktori, poput ideja“.⁴¹ Tako, primjerice, neki institucionalisti škole racionalnog izbora također dokazuju prodiruće efekte prijašnjih odabira u odnosu na vlasnička prava i druga pravila ekonomske interakcije premda Steinmo, Thelen i Longstreth drže da treba pronaći način razlikovanja njihova rada od istraživača koji su mnogo više ekonomski orijentirani.⁴² Thelen ističe da postoji dosta dodirnih točaka između tih dvaju pristupa, ali da je temeljna razlika u tome kako pristupaju empirijskim problemima. Dok škola racionalnog izbora institucije promatra u funkcionalnom smislu kao mehanizme održavanja ravnoteže, povijesni institucionalisti stavljaju naglasak na to kako institucije koje nastaju u političkom procesu i koje su ugrađene u njega „služe kao temelj za drugi dio priče“.⁴³ Povijesni institucionalizam osigurava nam pogled kroz vrijeme zbog čega

³⁷ Primjerice Krasner u Peters, 1999, 19, 62 i Thelen, 1999, 387.

³⁸ Ikenberry u Thelen, 1999, 387.

³⁹ Lalić Novak, 2016, 9.

⁴⁰ Sam povijesni institucionalizam ima dvije glave struje – „jedna je bliža racionalnom izboru, a druga sociološkom institucionalizmu. (...) Kako se mijenjaju vrijeme i institucije, mijenjaju se i prioritete, preferencije i motivacije aktera. U cjelini, HI ima mogućnost naglasiti ili kalkulativni ili kulturalni aspekt institucija, ali uvijek u dinamici.“ Musa, 2014, 46.

⁴¹ Lalić Novak, 2016, 9.

⁴² Peters, 1999, 63.

⁴³ Thelen, 1999, 369.

mu se pridaje važnost u većini razmišljanja o političkom životu. Nedostatak čvrsta razlikovanja u odnosu na druge pristupe može se smatrati i prednošću jer se u većinu od njih može integrirati. Njegova metoda ponajprije je induktivna, pa zaključke o općenitom temelji na ponovljenim uzorcima empirijskih opažanja pojedinačnih slučajeva.⁴⁴ Time „je usko povezan s političkom i ekonomskom poviješću, političkom ekonomijom i sociologijom, najviše pod utjecajem tzv. starog institucionalizma, strukturnog funkcionalizma i neomarksističke teorije. (...) što je imalo kao posljedicu interes za državu i formalne institucije vlasti te naglasak na strukturu političke zajednice i odnose moći.“⁴⁵ No, njegov je najveći problem što nije kadar objasniti i predvidjeti promjenu. To nije pogreška ako ćemo cijeli model smatrati više opisnim, a manje eksplanatornim ili predviđačkim, no ako ga gledamo s obzirom na njegov znanstveni doprinos institucionalnoj teoriji, tada se uviđa njegova ograničenost.⁴⁶

Empirijski institucionalizam, osim normativnog institucionalizma, najbliži je starom institucionalizmu. U osnovi je njihova gledanja da struktura vlasti dovodi do razlika u načinima na koji se vode pojedine politike i čine određeni odabiri vlasti. Slično školi racionalnog izbora i empirijski institucionalisti imaju različite pristupe. Mnogi se od njih zadržavaju na konvencionalnim kategorijama. Tako, primjerice, većina empirijske literature o institucijama analizira razlike između predsjedničkih i parlamentarnih institucija i njihov utjecaj na izvršenje vlasti.⁴⁷ Manji se broj autora koristi više analitičkim kategorijama, kao npr. Immergut koji upućuje na određene „točke odlučivanja“ u političkom procesu.⁴⁸ Velika većina predstavnika tog pristupa kategorizira institucije u tipove i pokušava odrediti kako ti aranžmani utječu na izvršenje vlasti, dok malobrojni pokušavaju ponuditi teoriju institucija *per se*. Empirijski institucionalizam ne pruža dovoljno za razvoj teorije kao drugi institucionalni pristupi koji su mnogo više apstraktni i teorijski. Doduše, teorija racionalnog izbora i ekonomski institucionalizam imali su neke pokušaje provjere svojih pretpostavki, dok povijesni institucionalisti rabe bazu povijesnog iskustva da bi razvili svoje generalizacije o institucionalnom ponašanju. I drugi su institucionalisti pokušavali empirijski testirati neke prevladavajuće koncepte s obzirom na utjecaj razlika u institucijama. Taj je tip komparativnih analiza, međutim, dosta otežan s obzirom na implementiranje metodologije kao i na okolnost da je relativno malo zemalja u kojima institucije bitno variraju tijekom vremena pa je teško dokazati efekte strukture u kvaziekperimentalnu obliku. Unatoč tim poteškoćama empirijska istraživanja utjecaja strukture neprocjenjiva su za razvoj institucionalnih uređenja. Ako iz institucija proizlaze bilo kakvi važni efekti, njihove posljedice moraju biti dokazive uobičajenim metoda-

⁴⁴ Vidi Lalić Novak, 2016, 9.

⁴⁵ Musa, 2014, 45.

⁴⁶ Peters, 1999, 76.

⁴⁷ Tako npr. Weaver; Rockman u Peters, 1999, 20, 81.

⁴⁸ Immergut u Peters, 1999, 20, 86.

ma koje se upotrebljavaju u društvenim znanostima. Ako se očekivane posljedice ne pokažu, postavlja se pitanje jesu li postavljene teorijske varijable bitne za razumijevanje političkog života kao što misle njihovi zagovornici. Treba naglasiti da je u biti opisivanja institucionalnih uređenja argument da formalna struktura međudnosa određuje ili barem utječe na ponašanje. Dok razni teoretičari nude različite odgovore na pitanje kako ta struktura djeluje (normama, pravilima, manipulacijom motiva i slično), empirijski institucionalisti smatraju da nije bitno što su ti elementi, nego uređenje tih praktičnih elemenata. S obzirom na to empirijski je institucionalizam blizak normativnom te ispunjava i neke ciljeve Marcha i Olsena u pokretanju novog institucionalizma. Njihova je metodološka i teorijska pretpostavka određena i omeđena, a ne individualistička jer povezuje opće vrijednosti koje postoje unutar institucija. Oni smatraju da se upravo te vrijednosti izdižu i dominiraju nad individualnim sklonostima članova institucija.⁴⁹

Internacionalni institucionalizam nije toliko uočljiv u institucionalnoj teoriji kao drugi pristupi jer se međunarodni odnosi češće gledaju kao područje anarhije, a ne kao mjesto gdje djeluju stabilne institucije. Pa, ipak, unatoč brojnim skepticima, „nije posve nerazumno razmišljati o režimima kao podudarnima institucijama na međunarodnoj razini“.⁵⁰ I oni pokazuju određen stupanj stabilnosti i predvidljivosti te pokazuju slične efekte ponašanja pojedinih članova (u ovom slučaju nacionalnih država). Neke su od njih sposobne proglasiti vrijednosti koje su prihvaćene kao „prikladne“ za sudionike u režimu.⁵¹ Jedna od najpoznatijih teorija koja zastupa internacionalni institucionalizam, *režimska teorija*, istražuje okolnosti u kojima se zbiva međunarodna suradnja dokazujući da institucije (režimi ili oblici vlasti) promiču suradnju. Režimska teorija gleda pojedine režime kao institucije u kojima one, na temelju istovrsnih i ponavljanih standardnih očekivanja, grade i stabiliziraju međunarodni poredak. U početku je počivala na „jeziku i konceptualnoj artiljeriji“⁵² teorije igara i institucionalnih ekonomista ističući da su oskudnost i natjecanje temeljni oblici međunarodnog sustava. U novije vrijeme njezini predstavnici sve češće zastupaju pristup racionalnih aktera ili sociološki pristup međunarodnim institucijama koji su, doduše, mnogo više razvijeni teorijski nego empirijski.⁵³ Međunarodni su oblici vlasti multilateralni sporazumi, koji proizlaze iz suradnje i promiču je tako da države uređuju svoje odnose jedna s drugom u nekome specifičnom području. Neke su od međunarodnih institucija formalne organizacije, kao Ujedinjeni narodi ili Svjetska banka, dok su druge, kao nekadašnji Opći sporazum o tarifama i trgovini (*General Agreement on Tariffs and*

⁴⁹ Peters, 1999, 20, 79, 93–95.

⁵⁰ Peters, 1999, 138.

⁵¹ *Ibid.*, 138.

⁵² Powell; DiMaggio, 1991, 7.

⁵³ Powell; DiMaggio, 1991, 6–7.

Trade – GATT)⁵⁴, sastavljene od kompleksna niza pravila, standarda i djelatnosti.⁵⁵ Organizacije kao što su Europska unija (i labavije strukturirane *North American Free Trade Agreement – NAFTA* i *Association of South-East Asian Nations – ASEAN*) funkcioniraju kao efektivne vlasti barem u nekim aspektima života njezinih država članica i građana tih država. Sve veća važnost Svjetske trgovinske organizacije (*World Trade Organization – WTO*) za ekonomski život gotovo svih zemalja, kao i kontinuirana moć Međunarodnoga monetarnog fonda u monetarnoj politici i Svjetske banke za zemlje u razvoju daljnji su dokazi za postojanje nekih oblika međunarodnog okvira za vladavinu. Režimska teorija donosi brojna pitanja. Među njima su i ona o opsegu u kojem internacionalni režimi imaju sposobnost stvarati promjene u ponašanju članova da bi se moglo reći kako su oni stvarno usporedivi s drugim tipovima institucija (kao što su javna uprava ili političke partije). Mala je i mogućnost odvajanja režima od nerežima, što dovodi do pitanja njihove efektivnosti. Moglo bi se reći da režimi postoje ako se nacionalni akteri ponašaju na određene načine. Unatoč poteškoćama postoje opravdani razlozi za razmišljanje o međunarodnoj politici u terminima institucionalne teorije. Zadatak je teoretičara i istraživača da diferenciraju režimske i nerežimske okolnosti te da konceptualno razviju pojam režima kao institucije.

Na koncu, vrlo specifičan oblik novog institucionalizma nalazimo u pristupu koji se bavi *institucijama interesnog zastupanja*. Riječ je o zasebnu proučavanju političkih stranaka i interesnih skupina kao institucija. Većina istraživača koji se bave institucijama analiziraju političke stranke i interesne skupine kroz općenitije institucionalne teorije kao što su normativni institucionalizam, teorija racionalnog izbora, pa čak i kroz sociološku perspektivu. Primjerice, razne interesne skupine, a napose političke stranke, pokazuju „logiku prikladnosti“⁵⁶ koja povezuje institucije s ponašanjem njezinih članova. Također, postoji zamašna literatura koja objašnjava ponašanje pojedinih stranaka i dinamiku stranačkih sustava u terminima racionalnih kalkulacija glasača i stranačkih vođa u sklopu. I tako dalje. Zastupnici samostalna pristupa proučavanja institucija interesnoga zastupanja ističu da su standardni teorijski pristupi institucijama suviše neodređeni i nedovoljno empirijski potvrđeni da bi mogli znatnije objasniti zbiljske političke fenomene i političke odabire. Političke su stranke dominantni igrači u političkoj areni i pokazuju brojne institucionalne karakteristike. Mnoge od njih imaju vrlo dug vijek (primjerice američka Demokratska stranka i Republikanska stranka ili britanska Konzervativna stranka), što se često očekuje od institucija. Njihovi su povijesni korijeni odlučujući za daljnje ponašanje u budućnosti. Političke stranke razlikuju se u stupnju institucionalizacije strukture, u opsegu

⁵⁴ Opći sporazum o carinama i trgovini – GATT 1. 1. 1995. zamijenila je Svjetska trgovinska organizacija – WTO.

⁵⁵ Powell; DiMaggio, 1991, 6–7.

⁵⁶ March; Olsen, 1989.

u kojem pokušavaju pravilima nadzirati ponašanje svojih članova, različitoj unutar-njoj strukturi i institucionalnim oblicima te drugim elementima. U nekoj su mjeri stranački sustavi određeni izbornim zakonima, a način njihova funkcioniranja kao institucija može se gledati kao ispitivanje nekih glavnih modela stranačkih sustava. Prilično je jasno da su političke stranke, interesne skupine i organizacije važne za objašnjenje njihova djelovanja unutar političkog sustava te je opravdano raspravljati o njima u institucionalnim terminima. No, ključno je pitanje postoji li neka specifičnost u smislu koncepata koji se rabe za analizu njihove strukture ili se oni mogu bolje razumjeti općenitijim pristupima kao što je normativni institucionalizam, što rabimo za ostale organizacije. Oba su odgovora djelomično točna. S jedne strane, neki su pristupi specifični i razlikuju se od drugih koji se bave proučavanjem ostalih organizacija. Primjerice, za interesne skupine najprikladnija je logika analiza mreže (*network analysis*). S druge strane, te se organizacije ne razlikuju mnogo od ostalih koje su uključene u vlast i politiku. Političke stranke pokazuju mnoge karakteristike birokracije, dok interesne skupine možemo pojmiti kao uobičajene organizacije kojima je zadatak utjecati na javnu politiku.⁵⁷

3.2. Sociološka perspektiva

Sociološki pristup neoinstitucionalne analize razvija se u drugoj polovici 70-ih godina, osobito kao istraživanje odnosa između formalne organizacijske strukture i kulture.⁵⁸ Institucije su u sociologiji oduvijek bile „u vrhu istraživačkih programa“⁵⁹ pa se može reći da čine središnje pojmove opće sociologije.⁶⁰ Pojedini su autori čak identificirali sociologiju sa studiranjem institucija. Tako je, primjerice, Durkheim nazivao sociologiju „znanost o institucijama“⁶¹, dok je Lachmann smatrao da je „teorija institucija sociološki duplikat teorije konkurencije u ekonomiji“.⁶² Sociologija počiva na uobičajenoj pretpostavci o nekom obliku društva s vlastitom egzistencijom (funkcionalnom, strukturnom ili povijesnom) koje nadilazi pojedince. No, većina sociologa koristi se idejama o institucijama na ograničen način.⁶³ Pri tome se neki od njih pozivaju na institucije samo da bi uputili na šire ili važnije asocijacije, dok drugi identificiraju institucije s djelovanjem okoline. Treći pak jednostavno izjednačavaju taj pojam s „kulturnim“ ili povijesnim efektima.⁶⁴ Bogata literatura o institucijama

⁵⁷ Peters, 1999, 20, 112–118, 121–122, 124–126, 138–139.

⁵⁸ Lalić Novak, 2016, 11.

⁵⁹ Sjöstrand, 1993, 3.

⁶⁰ Jepperson, 1991, 143.

⁶¹ Durkheim u Jepperson, 1991, 143.

⁶² Lachmann u Jepperson, 1991, 143.

⁶³ Sjöstrand, 1993, 3.

⁶⁴ Jepperson, 1991, 143.

priлично je zbrkana. Jedan je od razloga koji pridonose toj zbrci što ne postoji uvijek jasna razlika između pojma institucije i procesa institucionalizacije. Sociološka znanost mnogo više pozornosti pridaje objašnjavanju procesa stvaranja institucija nego opisivanja karakteristika institucija koje su rezultat tog procesa. Suprotno od nje, politička znanost, napose oni autori koji proučavaju institucije s empirijskog ili ekonomskog aspekta, bolje objašnjavaju efekte institucija nego što opisuju njihov nastanak ili propadanje. Daljnji je razlog što često ne postoji jasno razlikovanje između organizacija i institucija. Iako postoji opsežna literatura o organizacijama i organizacijskoj teoriji, samo su neki teoretičari eksplicitno naglasili navedenu razliku, dok većina literature lako klizi iz jednog pojma u drugi.⁶⁵ U sociologiji postoji mnogo institucionalnih teorija. Stariji teoretičari razlikuju se od suvremenih. Tako su, primjerice, Weber i Spencer upotrebljavali pojam „institucija“ drukčije nego većina suvremenih sociologa. Institucije su bile u žarištu Weberova teorijskog rada, a njegov „ideal-tip“ racionalne birokracije najviša je moguća forma racionalnosti manifestirana u institucionalnom obliku. Weberova se analiza kreće oko načina na koji se kulturne vrijednosti ulijevaju u formalne organizacije te stvara neposrednu vezu između kulturnih vrijednosti i formalnih struktura u društvu, uključujući i formalne institucije.⁶⁶ Slično Weberu, i Durkheim se usmjerava na razvoj racionalne organizacije te razvija jasan koncept s obzirom na ulogu institucija u društvenom i političkom životu. Iako je on više zainteresiran za ulogu objektivnih društvenih karakteristika nego za vrijednosti, te „socijalne činjenice“ poslije konvertira u simboličke sustave koji označavaju kolektivne vrijednosti za te institucije. I on je utvrdio jasnu vezu između društvenih snaga i prirode institucija.⁶⁷ Kao zastupnik funkcionalizma u društvenim znanostima, Parsons je na drugoj strani institucionalne analize u sociologiji. Po njemu su društva imala određene funkcije koje su morala obavljati ako su htjela preživjeti. Izvršavanje tih funkcija postavio je u odnos s postojanjem institucija ili struktura, s time da je razlikovao institucije od tradicionalne organizacijske strukture. Institucije je promatrao kao normativne uzorke koji ovise o potpori moralnih osjećaja članova društva. Selznick uvodi daljnju novinu naglašavajući povijesnu i kontekstualnu perspektivu. Upozorava na važnost razumijevanja organizacije u institucionalnu značenju kao i razumijevanja procesa institucionalizacije. Promatra proces kojim se organizacije, koje uglavnom izvršavaju zadatke tehnički, pretvaraju u institucije i počinju utjelovljivati vrijednosti.⁶⁸

I suvremeni autori koji su pridonijeli institucionalnu načinu razmišljanja u sociologiji, među kojima su Pfeffer, DiMaggio i Powell, Meyer i Scott, Rowan, Perrow, Thomas,

⁶⁵ Peters, 1999, 97.

⁶⁶ Lachman u Peters, 1999, 98.

⁶⁷ Peters, 1999, 98–99.

⁶⁸ Peters, 1999, 99; Sjöstrand, 1993, 4–5.

Zucker i drugi, razlikuju se u pristupima. Tako, primjerice, „Peters (2007, 2000, 1996) i Thoenig (2007) razdvajaju u dvije grupe ono što ostali autori nazivaju sociološkim institucionalizmom – u jednoj je grupi normativni institucionalizam u političkim znanostima (March i Olsen), dok je u drugoj sociološki institucionalizam, odnosno institucionalizam u sociologiji i organizacijskoj teoriji“.⁶⁹ Analizirajući institucionalizam u sociološkim istraživanjima, Scott je identificirao četiri različita pristupa. Jedan od starijih i vrlo utjecajnih pristupa uveo je već spomenuti Selznick koji promatra institucionalizaciju kao proces ulijevanja vrijednosti u organizacije. S druge strane, „dok su Selznick i njegovi sljedbenici promatrali organizaciju kao odgovor na vrijednosti i kulturu lokalnih zajednica i članova, novi institucionalisti tvrde da se organizacije prilagođavaju ‘institucionalnim obrascima’ ili ‘mitovima’ koji su prisutni u širem organizacijskom polju“.⁷⁰ Sljedeći su pravac utemeljili Meyer i Rowan, s razmišljanjem o institucionalizaciji kao društvenom procesu kojim pojedinci preuzimaju podijeljena tumačenja društvene zbilje. Vrijednost te koncepcije promatra se nezavisno od akterova osobnog gledišta i djelovanja, a uzima se kao definiranje stvari i/ili onog što bi on trebao činiti, koja je postavka vrlo općenita. Poslije su DiMaggio i Powell te Meyer i Scott postavili ideju o simultanu postojanju mnogostruke institucionalne okoline unutar jedne organizacije. Na koncu, Friedland i Alfred promatraju institucije kao relativno dugotrajne sustave društvenih uvjerenja i društveno organiziranih praksi povezanih s različitim arenama u društvu. Oni smatraju da postoje različita društvena područja u kojima djeluju institucije i da među tim institucionalnim kompleksima ne vlada nužno harmonija. S obzirom na to uvjerenja ili pravila koja su prikladna za određene situacije mogu biti vrlo dvojbena. Svaka djelatnost može imati više značenja i biti u središtu suprotstavljenih institucionalnih zahtjeva.⁷¹

Vrijedno je spomenuti i *institucionalni izomorfizam* koji se razvio kao jedna od varijanti sociološkog pristupa i kao svojevrsna reakcija na pristup racionalnog izbora u sociologiji. Kako ističu njegovi predstavnici, „unatoč nalazima organizacijskih istraživanja, zamisao o društvu sastavljenom od čvrstih i racionalno povezanih institucija nastavlja se kroz glavninu moderne društvene teorije“.⁷² Organizacijsko je ponašanje prema takvoj funkcionalnoj koncepciji utilitarno i usmjereno na djelovanje. Sve su naglašenija suprotna mišljenja koja upozoravaju na poteškoće racionalnog djelovanja u organizacijama. Prema njima su organizacije svakako usmjerene na izvršavanje zadataka, ali imaju i mnogo elemenata koji nisu racionalni. Institucije su sustavi mišljenja pa njihovo ponašanje kao i ponašanje njihovih članova zavisi od utjelovljena mišljenja i rukovanja simbolima.⁷³ Jedno od važnih pitanja koje proizlazi

⁶⁹ Musa, 2014, 21.

⁷⁰ Lowndes, 1996, 184, u Musa, 2016, 22.

⁷¹ Scott u Sjöstrand, 1993, 5–6.

⁷² DiMaggio; Powell, 1991, 78.

⁷³ Peters, 1999, 102–103.

iz tog pristupa tiče se „izomorfizma“, odnosno zašto iz vrlo različita socijalnog i političkog okvira proizlaze slični oblici institucija. Ono nas u neku ruku vraća na Webera koji upozorava na tendenciju prema konvergenciji u razvoju društva s obzirom na stvaranje racionalne birokratske organizacije. Taj su koncept proširili DiMaggio i Powell u odnosu na brojne društvene procese tijekom kojih nastaju zajednički institucionalni i organizacijski oblici u naoko različitim okolnostima. No, konvergencija se po njima događa samo u nekim područjima i zbog različitih razloga. Oni dokazuju da su se uzroci birokratizacije i racionalizacije koje Weber navodi u suvremeno doba promijenili. Birokratizacija i drugi oblici organizacijskih promjena zbivaju se kao rezultat procesa koji čini organizacije sličnima, pri čemu one ne moraju nužno postati efikasnije. Taj proces, koji ne dolazi iz organizacijskog područja, utječe da država i profesije postanu sve racionalnije. DiMaggio i Powell identificirali su tri mehanizma kroz koje se događaju institucionalne izomorfne promjene: (1) prinudni izomorfizam, (2) mimički izomorfizam i (3) normativni izomorfizam. Prvi ima korijene u političkom utjecaju i problemu legitimacije, drugi proizlazi iz uobičajene odgovornosti na neizvjesnost, dok je posljednji povezan s profesionalizacijom. Ta je tipologija više analitičke naravi jer se pojedini tipovi u stvarnosti koji put ne mogu razlikovati.⁷⁴

Prevladavajuća zamisao o društvu koje čine čvrste i racionalno povezane institucije smatra da racionalna uprava izbacuje nebirokratske oblike, da škole pretpostavljaju strukturu radnog mjesta, da uprava u bolnicama i na fakultetima počinje nalikovati na menadžment u privatnim organizacijama te da modernizacija svjetske ekonomije stalno napreduje. Vrlo je teško uskladiti stvarni svijet s takvim pretpostavkama. Manje efikasni organizacijski oblici i dalje postoje, dok u pojedinim slučajevima efikasnost ili produktivnost nije moguće izmjeriti. U državnoj upravi odabirati se može političkim, a ne ekonomskim putem, dok u operama i muzejima efikasnost po sebi ne znači mnogo u odnosu na neekonomske vrijednosti kao što su estetika ili društveni status. S druge strane, marksisti i neki drugi teoretičari ističu da ključne elite upravljaju i nadziru društvo kroz svoje ključne položaje u glavnim organizacijama (npr. financijske institucije dominiraju u monopolističkom kapitalizmu) te osiguravaju svoju prednost kroz odlučivanje kojim određuju put institucijama u budućnosti. Mnogi povjesničari nisu toliko uspješno pronalazili klasno-svjesnu elitu kroz povijest. Štoviše, neki smatraju da je u pojedinim povijesnim okolnostima (npr. razdoblje razvoja programa *New Deal* ili jačanje vijetnamskog sukoba) ta klasa bila zbnjena i razdvojena.⁷⁵ Osim toga, ako nisu pod stalnim nadzorom, pojedinci će gurati svoje ograničene organizacijske ili pojedinačne interese te poništiti posao čak i onih elita koje najbolje predviđaju budućnost. Organizacije često služe kao sredstva za zadovoljenje potreba i interesa brojnih skupina unutar i izvan organizacije.

⁷⁴ DiMaggio; Powell, 1991, 63–64, 67–74.

⁷⁵ Hawley; Halperin u DiMaggio; Powell, 1991, 79.

Teorija institucionalnog izomorfizma ne osporava dokaze koji govore u prilog prirodne selekcije ili kontrole elita, ali ističe da nijedan od tih procesa nije dostatan za objašnjenje opsega u kojem organizacije strukturno postaju sve sličnije. Ona pridonosi argumentima koji ističu da organizacije postaju sve homogenije, a elite obično postižu svoj put, dok istodobno omogućava da shvatimo iracionalnost, frustraciju moći i nedostatak promjena u životu organizacija. Nadalje, ona posvećuje veliku pozornost političkoj borbi za moć i preživljavanje u organizaciji. Potonja perspektiva izostaje iz većine literature populacijske ekologije koja naglašava važnost mitova i rituala⁷⁶, ali ne pita odakle se ti modeli pojavljuju i čijim interesima početno služe. Uzimanje u obzir izomorfnih procesa omogućava nam bifokalni pogled na moć (vlast) i njezinu primjenu u modernoj politici. Naposljetku, razvijenija teorija organizacijskog izomorfizma može imati važne implikacije za socijalnu politiku u područjima u kojima država djeluje kroz privatne organizacije. Budući da je pluralizam vodeća vrijednost u promišljanju javnih politika, DiMaggio i Powell drže da treba pronaći nove oblike međusektorske koordinacije koja će podupirati različitost radije nego požurivati homogenizaciju.⁷⁷ Važno je naglasiti da upravo „sociološki institucionalizam ima najveći doprinos objašnjenju konvergentne promjene kroz koncepte izomorfizma, mitova i ceremonije, i bolji je u odgovoru na pitanje kako, ali ne i zašto se institucije mijenjaju.“⁷⁸

3.3. Ekonomska perspektiva

U društvenim znanostima, kao što su politička znanost i pravo, institucionalizam je postojao istodobno s drugim perspektivama na „prilično nedramatičan i često produktivan način.“⁷⁹ Za razliku od njih situacija u ekonomskim znanostima, ponajprije onima koje su neoklasično i matematički usmjerene, bila je puna poteškoća za institucionaliste. Riječ „institucionalizam“ desetljećima se upotrebljavala za označavanje drukčijeg načina razmišljanja karakteristična za političku ekonomiju, institucionalnu ekonomiju i razvojnu ekonomiju koje znatno odskaču od vladajućega neoklasičnog pristupa u ekonomskim disciplinama^{80, 81}.

⁷⁶ Primjerice, Meyer i Rowan postavljaju neke osnovne teze s obzirom na institucionalizaciju organizacija. Prva je teza da okoline i područja okolina koje su institucionalizirale veći broj racionalnih mitova stvaraju mnogo formalnije organizacije. Druga je da su organizacije koje su inkorporirale institucionalizirane mitove legitimnije, uspješnije i prikladne za preživljavanje. Treća je da su napori za organizacijskim nadzorom, napose u visokoinstitucionaliziranom kontekstu, posvećeni usklađivanju s ritualima: Meyer; Rowan, 1991, 60–62.

⁷⁷ DiMaggio; Powell, 1991, 78–80.

⁷⁸ Musa, 2014, 37.

⁷⁹ Sjöstrand, 1993, 6.

⁸⁰ Sjöstrand, 1993, 7.

⁸¹ Politička znanost inicijalno je primijenila novi ekonomski institucionalizam u području proučavanja američke politike zastupajući stajalište da su akteri vođeni racionalnim pretpostavkama troškova i koristi. Usmjeravajući se na vlasnička prava, rente i troškove transakcija u poslovima, „primarna je

Teorija endogenog rasta danas je *mainstream* makroekonomska teorija koja nastavlja neoklasičnu⁸² potragu za ravnotežnim stanjem, podrazumijevajući pod time, ne više tzv. *steady state*, nego uravnotežen gospodarski rast uvjetovan razvojem, odnosno akumulacijom ljudskog kapitala⁸³ ili tehnološkim napretkom⁸⁴. Obje su skupine endogenih modela rasta vrlo složene i matematički egzaktne te nastoje obuhvatiti što veći broj relevantnih varijabli o kojima ovisi dugoročan gospodarski rast, stavljajući u središte promatranja racionalna pojedinca koji kroz svoj životni vijek nastoji maksimirati probitak. Međutim, takav apstraktni, unaprijed strogo određen, kvantitativan i matematički pristup često postaje i osnovna slabost ove skupine modela jer se dugoročan održiv rast gospodarstva, kad god se on u povijesti događao, nije mogao potpuno objasniti presudnim utjecajem pojedina faktora, odnosno varijable, pa makar bila riječ i o vrlo bitnim varijablama poput tehnološkog napretka, odnosno količine raspoloživa ljudskog kapitala. To je osobito vidljivo i u svim dobronamjernim, ali, nažalost besplodnim naporima da se nerazvijenim odnosno zemljama koje zaostaju u razvoju pokuša pomoći implementacijom nekog od tih modela. Činjenica je da se proces gospodarskog rasta može provoditi samo u zemlji odnosno okruženju koje, ne samo da teži rastu nego se i razvija, odnosno stvara povoljnu klimu za gospodarski rast. Konkretno, za bolji ljudski kapital presudni su pojedini elementi institucionalne infrastrukture socijalne države: populacijska politika, socijalna skrb, zdravstvo, odgoj i obrazovanje; za transfer tehnologije potrebni su tehnički visokoobrazovani stručnjaci, ali i zakonodavci i pravnici koji će u okviru institucija pravne države u praksi štiti industrijsko vlasništvo, što neoklasična teorija do danas nije na odgovarajući način vrednovala ni uključila u svoje razvojne modele.

Nadalje, standardna neoklasična teorija još ne može potpuno objasniti uzroke rasta gospodarstva, odnosno rasta produktivnosti, kao ni, često znatne, razlike u produktivnosti između pojedinih tvornica u istoj zemlji te na međunarodnoj razini između razvijenih zemalja.⁸⁵ Najčešći je neoklasični odgovor da je riječ o razlici u *inputima* ili o pomacima unutar same proizvodne funkcije. Međutim, iako podatci pokazuju

intencija tog pristupa rješavanje problema pojedine kolektivne akcije kroz upotrebu različitih igara ili strategija pregovaranja". Hall; Taylor u Reich, 2000, 505.

⁸² Model rasta koji je razvio Robert Solow 1956. godine začetak je moderne teorije rasta. Kao i većina ekonomskih modela, Solowljev je model uvelike pojednostavnjen jer uzima u obzir samo jedno homogeno dobro (*output*), gospodarstvo je zatvoreno, zanemaruju se fluktuacije u zaposlenosti, isključeni su prirodni resursi, proizvodna funkcija obuhvaća samo tri *inputa*, a stope su štednje, amortizacije, rasta stanovništva i tehnološkog napretka konstantne (ujedno i egzogene). Model se koncentrira na četiri varijable: output (*Y*), kapital (*K*), rad (*L*) i učinkovitost (produktivnost) rada, tj. „znanje” ili razinu tehnologije (*A*). Solow, 1956.

⁸³ Primjerice Uzawa-Lucasov model. Lucas, 1988, 1990, 92–96.; Uzawa, 1965, 18–31; Barro, 2004, 251–268.

⁸⁴ Primjerice model *Quality ladder*. Barro, 2004, 317–347.

⁸⁵ Prais, 1981, 83.

relativno nisku razinu kapitalnih investicija u Velikoj Britaniji, razlika u kapitalnoj opremljenosti rada odgovorna je tek za 1/5 prosječne razlike u produktivnosti među tvornicama u Velikoj Britaniji, SAD-u, Francuskoj i tadašnjoj SR Njemačkoj. Tako Prais⁸⁶ slabiju produktivnost britanske industrije objašnjava neadekvatnim znanjem i vještinama radnika o tome kako stvoriti i učinkovito se služiti modernim strojevima. Idući se problem javlja pri prikupljanju podataka radi mjerenja i komparativne analize ključnih ekonomskih indikatora, osobito kvantitete, odnosno stope, i kvalitete rasta.

Teorije endogenog rasta pokušale su u određenoj mjeri doskočiti pojedinim nedostacima svojih prethodnika naglašavajući važnost pristupa *learning by doing* i učinaka *knowledge spill-over*. Prema tim modelima postaje izglednija kumulativna divergencija nacionalnog *outputa* i produktivnosti, što odgovara i prikupljenim raspoloživim podacima iz stvarna života iako se i oni temelje na neoklasičnoj proizvodnoj funkciji koja u biti implicira rast granične produktivnosti, ali i opadanje prinosa u proizvodnji znanja. Također, učenje nije isključivo progresivno gomilanje raznih izvanjskih, kodificiranih informacija odnosno znanja. Znanje obuhvaća i ono unutarnje, prešutno znanje, a i sposobnost formuliranja problema i njihova rješavanja, kreaciju i destrukciju, pogrešku iz koje se i na kojoj se dalje uči, razvitak sposobnosti da se staro, naučeno zaboravi i nauči novo, što sve zajedno dodatno otežava odgovarajuće valoriziranje te varijable unutar modela endogenog rasta. Nedostatak neoklasične teorije svakako je i u njezinu shvaćanju proizvodnje (*outputa*) kao svojevrsna mehaničkog procesa (koji ovisi o broju radnih sati ugovorenih između radnika i poslodavca), ne posvećujući u svojoj analizi, uz tehnologiju, dužnu pozornost njezinu društvenom i organizacijskom aspektu (primjerice motiviranosti radnika, vještinama kojima raspolažu, organizaciji samog proizvodnog procesa itd.), koji nadalje ovisi i o danoj institucionalnoj strukturi, kulturnom i tradicijskom nasljeđu i sl. Pri tome zanemaruje činjenicu da je proizvodnja i društveni proces u kojem su angažirani pojedinci s vlastitim težnjama i ciljevima (a oni nisu uvijek identični, pa čak ni nužno potpuno kompatibilni) koje nastoje realizirati spletom strukturiranih društvenih interakcija te ih zbog toga valja uzeti u obzir pri ekonomskoj analizi. Iako je neoklasična doktrina tijekom 20. stoljeća ponudila nezamjenjiv analitički instrumentarij suvremenih ekonomskih pojava i procesa, institucionalna analiza ekonomskih pojava i procesa pokazuje se ključnom za objašnjavanje temeljnih uzroka uspjeha, ali i problema gospodarskog razvoja, kao i izazova postsocijalističkih tranzicijskih gospodarstava.

Starija institucionalna ekonomska teorija počela se razvijati koncem 19. i početkom 20. stoljeća u SAD-u, uglavnom na idejama Veblena koji se kritički odnosio prema teorijskom, u najvećoj mjeri kvantitativnom analitičkom pristupu Marshalla i nje-

⁸⁶ Prais, 1981, 296.

govih nasljednika.⁸⁷ Na radovima institucionalnih ekonomista, Commonsa (1934), Kerra (1954) i Dunlopa (1966) počivaju kasnije studije neoinstitucionalnih ekonomista⁸⁸ koje su snažno utjecale na izgradnju teorija i u drugim društvenim područjima izvan ekonomske znanosti. Moderni institucionalisti poput D. C. Northa i O. E. Williamsona, koji na scenu stupaju nakon II. svjetskog rata, osobito se bave problematikom *negligence economics*, ekonomije vlasničkih prava, ekonomijom kaznenog prava i financijskim sustavom te analizom njihova utjecaja na gospodarstvo. Umjesto traženja odgovora na pitanja i probleme koji su zaokupljali starije institucionaliste i ekonomiste općenito, kao što su akumulacija, alokacija i trošenje resursa te uloga institucija u odnosu na njih, novi institucionalisti proučavaju same institucije, odnosno razloge njihova nastanka i razvoja dosadašnjih oblika i stadija. Pri tomu se, kao i njihovi prethodnici, oslanjaju na povijesnu analizu razvoja institucija koju upotpunjuju modernim, neoklasičnim ekonomskim analitičkim instrumentarijem radi istraživanja njihove učinkovitosti i utjecaja na cjelokupni proces društvene reprodukcije u materijalnom smislu.

Transakcijski troškovi i institucionalne promjene nalaze se u središtu interesa nove institucionalne ekonomije. Najistaknutiji predstavnik nove institucionalne ekonomije, Douglas C. North, kritizira neoklasični pristup analizi ekonomskih pojava i procesa s ciljem ispravljanja njezinih nedostataka uvođenjem nove endogene varijable institucija. Po njegovu mišljenju, visoka cijena informacija glavni je izvor transakcijskih troškova koji nastaju utvrđivanjem vrijednosti dobara kojima se trguje, zaštite vlasničkih prava i ispunjavanja ugovornih obveza.⁸⁹ Za razliku od neoklasičnoga pristupa koji implicira savršenu informiranost, za institucionaliste je informacija roba kojom se trguje. To znači da informacija ima svoju cijenu koja mora biti plaćena da bi se do nje došlo pa je nemaju svi u jednakoj mjeri te da je u svakoj transakciji prisutan problem asimetričnosti informacija te se otvara prostor potencijalnim prijevarama. S ciljem smanjivanja transakcijskih troškova razvija se čitav spektar ugovora i uzanci građanskog i trgovačkog prava, a pravni sustavi uvode sankcije za prijevare i reguliraju odgovornost proizvođača, odnosno prodavača za nedostatke dobara koja su predmet transakcija. Također, uspostavljaju se mehanizmi održavanja javnog reda i sigurnosti te zaštite privatnog vlasništva. Ako su te institucije efikasne, transakcijski troškovi bit će niži. Bitan su temelj institucija i kultura odnosno ljudska uvjerenja pogledi na fizičku, socijalnu i religijsku realnost koja ih okružuje. Kultura se sastoji od međugeneracijskog prijenosa normi, vrijednosti i ideja, a objašnjava se kao „proces koji omogućava i olakšava da znanje prethodnih generacija ima neposredniji učinak

⁸⁷ Veblen, 1898; Bell, 1967, 545.

⁸⁸ Wang; Holton III., 2005, 92.

⁸⁹ North, 2003, 44.

na učenje sljedećih generacija.⁹⁰ Dva su glavna uzroka institucionalnih promjena⁹¹ – promjene demografske strukture i relativnih cijena. North ističe da će u društvu prevladati ona institucionalna struktura koja najviše odgovara trenutačno dominantnoj interesnoj skupini bez obzira na njezinu efikasnost.⁹²

Easterly i Levine⁹³ naglašavaju potrebu detaljnijeg proučavanja „nečeg drugog“, odnosno tzv. ukupne produktivnosti proizvodnih čimbenika⁹⁴ među kojima, pri objašnjavanju razlike u gospodarskom rastu i dohodcima među zemljama, posebnu važnost pridaju institucionalnim varijablama, a ne samo uobičajenu proučavanju procesa povećanja stope štednje i stope fizičke akumulacije kapitala. Upravo to „nešto drugo“ smatraju najzaslužnijim za glavninu razlike u stopi rasta i BDP-u *per capita* koja se tijekom vremena javlja među pojedinim zemljama. Različiti teoretičari na različit način tumače što je to TFP i od kojih se varijabla sastoji te kako pojedini od tih sastojaka djeluje na cjelinu, odnosno pridonosi rastu gospodarstva, pri čemu daju prednost tehnologiji, tj. tehnološkim promjenama⁹⁵, odnosno zaprekama prihvatanju novih tehnologija⁹⁶, eksternalijama⁹⁷, metodama proizvodnje koje snižavaju troškove proizvodnje⁹⁸ itd. Easterly i Levine⁹⁹ naglašavaju potrebu boljeg razumijevanja TFP-a i njegovih odrednica da bi se mogao izgraditi što precizniji model dugoročna ekonomskog rasta te kreirati odgovarajuća razvojna politika. Pri tomu osobito naglašavaju pet činjenica koje na temelju vlastitih istraživanja i raspoloživih relevantnih podataka smatraju ključnima.¹⁰⁰ Naposljetku zaključuju da, iako je činje-

⁹⁰ North, 2003, 50.

⁹¹ Osnovne su pretpostavke za proučavanje institucionalnih promjena:

- stalne interakcije među institucijama i organizacijama u uvjetima oskudice dobara, uzrok su njihove međusobne konkurencije te izvor institucionalnih promjena

- konkurencija pred organizacije (poduzeća) koja žele opstati stavlja imperativ investiranja u nova znanja i vještine koje dalje otvaraju percepciju novih mogućnosti, što također djeluje u smjeru institucionalne promjene

- institucionalna infrastruktura utječe na izbor onih znanja i vještina koje se smatraju najisplativijima

- ta percepcija ovisi o mentalnim konstrukcijama sudionika

- ekonomija obujma, komplementarnosti i mrežne eksternalije institucionalne matrice čine institucionalne promjene iznimno ovisnima o izboru puta. North, 2003, 59.

⁹² North, 2003, 115.

⁹³ Easterly; Levine, 2001, 1–2.

⁹⁴ Engleski: *Total Factor Productivity* – TFP.

⁹⁵ Aghion; Howitt, 1998, Grossman; Helpman, 1991, Romer, 1990.

⁹⁶ Parente; Prescott, 1996.

⁹⁷ Romer, 1986, Lucas, 1988.

⁹⁸ Harberger, 1998.

⁹⁹ Easterly; Levine, 2001, 2–5.

¹⁰⁰ 1) Puka akumulacija proizvodnih faktora nije zaslužna za postojeće razlike koje među pojedinim zemljama postoje u visini stope rasta BDP-a per capita, nego je ključ razlike u TFP-u. Upravo zbog toga, u potrazi za dugoročnim rastom gospodarstva iznimno je bitno precizno odrediti i empirijski istražiti pojam TFP, kao i identificirati politike i institucije koje najviše pogoduju rastu TFP-a.

nica da „pojedine zemlje u pojedinim točkama svog razvojnog procesa odgovaraju različitim modelima razvoja, slika koja izranja iz komparativne analize rasta među zemljama jednostavno je zapažanje da je stvaranje poticaja za produktivnu akumulaciju proizvodnih faktora važnije za rast nego akumulacija faktora *per se*“.¹⁰¹ Upravo u tom segmentu stvaranja poticaja presudna je uloga smišljene razvojne strategije i politike koju kreiraju nositelji ekonomske politike, a u čijem provođenju i eventualnu uspjehu presudnu ulogu ima institucionalna infrastruktura. Možemo ustvrditi da su pojedina empirijska istraživanja uspjela dokazati postojanje pozitivne korelacije između kvalitete institucionalne infrastrukture i dugoročnog rasta BDP-a te da je kvalitetna institucionalna infrastruktura i politička stabilnost¹⁰² preduvjet učinkovita vođenja ekonomske politike¹⁰³, kao i dugoročna gospodarskog rasta¹⁰⁴. Također je evidentno da dobre institucije stimulativno djeluju na gospodarski rast, a visoke stope rasta pogoduju razvoju kvalitetne institucionalne infrastrukture¹⁰⁵, što insti-

2) Umjesto očekivane konvergencije u stupnju gospodarskog razvoja između razvijenih i nerazvijenih zemalja danas je među njima sve očitija rastuća divergencija. Stope rasta i povrata na uloženi kapital u razvijenim zemljama ne opadaju.

3) Za razliku od puke akumulacije kapitala koja se odvija relativno stabilno i ustrajno kroz vrijeme, gospodarski rast nema to obilježje. Neke zemlje bilježe period gospodarskog uzleta, dok je kod drugih razvojni trend valovita oblika, malobrojne su zemlje koje imaju stabilan uzlazni trend rasta, a pojedine zemlje još nisu imale nikakvih znatnijih pozitivnih pomaka stope rasta. Promjene u akumulaciji proizvodnih faktora ne poklapaju se s promjenama u gospodarskom rastu, a modeli stabilna dugoročna rasta (*steady-state growth*) koji se temelje na kapitalnim eksternalijama i tehnološkim prelijevanjima (*technological spillovers*) ne odražavaju realnu situaciju u mnogim zemljama (npr. Argentina, Južna Koreja, Tajland) makar su Sjedinjene Države, koje su i poslužile kao uzorak za njihovu konstrukciju, imale vremenski prilično konzistentan gospodarski rast.

4) Svi proizvodni faktori slijevaju se na isto mjesto na globalnoj razini i regionalno, unutar pojedinih država, što upućuje na nastanak važnih eksternalija, a ekonomska aktivnost izrazito je geografski koncentrirana. Upravo to, uz činjenicu divergencije u *per capita* dohodcima, upućuje na zaključak da tehnologija daje rastuće prinose. Proizvodni faktori sele se prema područjima gdje su već relativno obilni; glavnina toka kapitala usmjerena je prema već bogatim područjima, a migracije radnika usmjerene su prema bogatijim, razvijenijim i gušće naseljenim zemljama odnosno regijama. Zbog toga je bitno identificirati i na adekvatan način valorizirati te u razvojne modele i preporuke uključiti to „nešto drugo“. Prema neoklasičnome modelu (npr. onom Mankiwa, Romera i Weila 1992, koji obuhvaća zemlju kao proizvodni faktor čija je ponuda zadana, fizički i ljudski kapital i rad trebali bi se kretati iz područja gdje je zemlja oskudna prema područjima gdje ima zemlje u obilju (prema njezinoj kvaliteti), ako istodobno ondje postoji i oskudica rada i kapitala. Također, neoklasični model ne objašnjava koncentraciju bogatstva, odnosno siromaštva u pojedinim regijama unutar iste zemlje kao ni razlike u dohodcima između pojedinih etničkih skupina.

5) Nacionalne politike (poput pravnog sustava, vlasničkih prava, političke stabilnosti, makroekonomske stabilnosti, otvorenosti prema međunarodnoj razmjeni, fiskalne politike, javnog obrazovanja, infrastrukture) utječu na dugoročan rast gospodarstva.

¹⁰¹ Easterly; Levine, 2001, 4–5.

¹⁰² Barro, 1991.

¹⁰³ Edison, 2003.

¹⁰⁴ Mauro, 1995, Knack; Keefer, 1995, Rodrik, 1997.

¹⁰⁵ Chong; Calderon, 2000.

tucionalnu infrastrukturu zapravo čini svojevrsnim endogenim čimbenikom gospodarskog rasta.

Jedna je od temeljnih razlika između institucionalista i glavne struje ekonomista što prvi imaju mnogo širu perspektivu u koju je uključen politički i društveni okvir za ekonomske aktivnosti u prošlosti i budućnosti. Oni pokušavaju razviti nove ekonomije koje promatraju ljudsku silu s mnogo više psihološki oblikovana i humanističkog aspekta, izgraditi modele tržišta koji prepoznaju rast povjerenja te istraživati prikladne ekonomske procese za institucije koje unaprjeđuju socijalnu državu.¹⁰⁶ Suvremena institucionalna ekonomija više nema problema s dokazivanjem da nepisani i pisani običaji, moral, religijske norme, pravni propisi i filozofski pogledi koji presudno utječu na društveno uređenje djeluju i na ekonomsku aktivnost. Područje istraživanja institucionalnih ekonomista nije usko ekonomski ograničeno kao većina znanstvenih istraživanja u ekonomiji koja počivaju na pretpostavci kalkulativna ljudskog ponašanja izdvojena iz društvenog konteksta. S te utilitarne redukcionističke pozicije nije moguće potpuno objasniti promjenu ekonomskih institucija kroz duža razdoblja. Istraživanja institucionalnih ekonomista počivaju na otvorenijemu interdisciplinarnom istraživačkom sustavu spoznaje koji osim ekonomske uključuju i upravne, pravne i političke znanosti te sociologiju i antropologiju, čime na složen i znanstveno utemeljen način opisuju ljudski rod, a ljudsko postojanje promatraju kao prilagodljiv i razvojni društveni fenomen. Za njih je ljudska bit proizvod, ali i proizvođač kulture, dok pojedinačno razmišljanje i djelovanje proizlaze iz stalnih međuodnosa s drugim ljudima i s elementima ukorijenjene kulture. U pojedinačnim situacijama postoji uvijek dio slobode za aktera, ali većina je odluka i akcija znatno kulturno uvjetovana. Ta je kultura rezultat prošlosti, sadašnjosti i očekivanja u odnosu na budućnost. S obzirom na to ekonomske aktivnosti ne gledaju odvojeno, nego samo kao dio širih ljudskih kulturnih međuodnosa, a klasično ekonomsko označavanje čovjeka kao *homo oeconomicus* ili „kontraktualne osobe“ zamjenjuju postavkom o ljudskom biću kao složenoj, interaktivnoj osobi.¹⁰⁷ Međutim, fundamentalni koncept o „kontraktualnim odnosima“ kojim se koristi neoklasična ekonomija pokazao je više slabosti. Među njima je i ta da pojam ugovornog odnosa u ekonomiji nitko nije definirao ni primijenio u stvarno dinamičnoj perspektivi. On je sasvim različit od čvrsto utemeljena pojma ugovora koji se upotrebljava u pravu. Pravnim pojmom ugovora označava se formalni sporazum koji je uobičajeno izražen nekim pisanim dokumentom, dok se kontraktualni pristup u ekonomskim istraživanjima upotrebljava za objašnjenje efikasnosti ili efektivnosti različitih institucionalnih aranžmana.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Lutz; Lux u Wang; Holton III., 2005, 92.

¹⁰⁷ Sjöstrand, 1993, 7–8, Sjöstrand, 1993a, 63, 71–72.

¹⁰⁸ Detaljnije vidi Sjöstrand, 1993a, 61 i Williamson u Sjöstrand, 1993a, 61.

Novi ekonomski institucionalizam djeluje na mikrorazini, od pojedinačna aktera prema gore. Stoga su i institucije svrhovite i oblikovane da bi rješavale pojedine tipove problema. Članstvo u organizacijama rezultat je dobrovoljna sporazuma koji omogućava na drugi način nedokučive povlastice. U tom je smislu novi ekonomski institucionalizam u potpunoj suprotnosti s povijesnim institucionalizmom¹⁰⁹, a određeni prigovori upućeni institucionalistima škole racionalna izbora u politološkoj znanosti mogu se primijeniti i na njega. Za većinu institucionalnih ekonomista institucije se identificiraju s pomoću pojedinaca koji razmišljaju i djeluju te pravila koja osiguravaju ponavljanje, stabilnost i red. Te mentalne konstrukcije ne možemo opaziti u cijelosti, nego opažamo samo djelovanja ljudi u pojedinim situacijama. Takve situacije uključuju društvena pravila, kulturni način gledanja ljudi i stvarnu okolinu, a evoluiraju postupno povezujući prošlost sa sadašnjošću i budućnošću.¹¹⁰

4. JEDAN NEOINSTITUCIONALIZAM ILI VIŠE NJIH?

Na koncu se postavlja pitanje mogu li se mnogobrojne varijacije na temu novog institucionalizma podvesti pod zajednički nazivnik. Drugim riječima, postoji li jedna fundamentalna neoinstitucionalna perspektiva u društvenim znanostima ili se pojedini neoinstitucionalni pristupi toliko razlikuju da ih treba promatrati odvojeno?

Neoinstitucionalni pristupi u političkoj znanosti pokazuju neke bitne zajedničke karakteristike. Temeljnu zajedničku točku nalazimo u početku istraživačkih analiza koje uvijek počinju institucionalnim faktorima, dok su manje zainteresirane za pojedince i njihove interese. Svi pristupi naglašavaju važnost strukture u određivanju ponašanja i u određivanju rezultata političkog procesa. Osim toga, dokazuju da institucije stvaraju više pravilnosti u ljudskom ponašanju nego što bi ih bilo bez postojanja institucija. Na praktičnoj razini institucije imaju sposobnost mijenjanja ljudskog ponašanja i smanjivanja (ali ne i eliminiranja) neizvjesnosti koje dominiraju velikim dijelom društvenog života. U mjeri u kojoj okolina neke institucije sadržava druge institucije neizvjesnost se može još više smanjiti.¹¹¹ Slično njima, institucionalni pristupi u ekonomskim i drugim društvenim znanostima polaze od temeljne pretpostavke da pojedinci pokušavaju preživjeti pri čemu su usmjereni na izbjegavanje neizvjesnosti. To postižu na dva načina, stvaranjem pouzdanih (ovisnih) odnosa prema drugima i pokušajima pronalaženja načina predviđanja budućih događaja i djelovanja drugih.¹¹² Za znanstvenike društvenog usmjerenja redukcija neizvjesnosti čini predviđanje mnogo vjerojatnijim i osigurava bolji put za objašnjenje društve-

¹⁰⁹ Reich, 2000, 506–507.

¹¹⁰ Sjöstrand, 1993, 8.

¹¹¹ Peters, 1999, 141–145.

¹¹² Sjöstrand, 1993, 12.

nih pojava.¹¹³ S druge je pak strane uočljivo da pokušaji pojedinaca za smanjivanjem neizvjesnosti interakcijama ili kolektivnim odabirima preko institucija istodobno stvaraju (nove) neizvjesnosti. Sjöstrand drži da za to postoje dva razloga (1) zato što su promijenjene snage samih ideala aspekt institucionalnog repertoara i (2) zato što je reprodukcija uvijek nesavršena.¹¹⁴ Temeljni paradoks¹¹⁵ koji proizlazi iz svih verzija novog institucionalizma odnosi se na okolnost da se institucije promatraju kao proizvod svrhovita ljudskog djelovanja, dok istodobno ograničavaju te iste aktere. Taj paradoks zahtijeva objašnjenje zašto pretpostavljeni autonomni akteri prihvaćaju ograničenja institucija. Iako je pitanje jednako za sve, pojedini pristupi različito odgovaraju na njega. Još je jedan zajednički metodološki problem koji se odnosi na mjerenje i verifikaciju. Svi znamo da institucije postoje i da je naš život prožet institucijama kao što su brak, pravo ili javna uprava. Problem je definiranja tih institucija na način koji je intersubjektivno prenosiv.¹¹⁶

Sigurno možemo reći da postoji osnovna, zajednička jezgra u brojnim varijantama neoinstitucionalnih pristupa. Svima je zajedničko mišljenje da su institucije temeljne komponente društvenog života, a nešto s obzirom na institucije (vrijednosti, pravila, obrasci interakcija između pojedinaca) objašnjava odluke koje donosi vlast i utječe na ponašanje pojedinaca. Iako su pojedinci u mnogim teorijama bitni akteri, oni uvijek djeluju unutar institucionalnog okvira koji čini višu razinu. Kad govorimo o opsegu općenitosti među pojedinim perspektivama, indikativno je koliko puta diskusije iz pojedina pristupa prirodno vode prema diskusijama nekog aspekta drugog pristupa jer se neki opći problemi pojavljuju uvijek kad govorimo o institucijama. Nadalje, treba reći i to da nijedan od pristupa nije potpuno različit od drugoga, a poneki pokazuju i znatne sličnosti. Takav je slučaj s normativnim i povijesnim institucionalizmom. Oboje je također vrlo blisko sociološkoj verziji u dijelu u kojem naglašavaju vrijednosnu komponentu institucija. Škola racionalnog izbora sukladna je nekim aspektima empirijskog pristupa naglašavajući mogućnost izbora institucija.¹¹⁷ S obzirom na to nemali broj autora pokušava razviti pristupe kojima će razvijati općenitije teorije ponašanja u društvenim znanostima.¹¹⁸ S druge je strane sigurno da postoje i znatne razlike među pojedinim pristupima. Manje se pristupa bavi pitanjem nastanka i mijenjanja institucija, dok se mnogi pitaju o utjecaju institucija na ponašanje pojedinaca, politiku i druge društvene izbore. Jedna od najvećih razlika proizlazi iz „definicija o tome što su institucije i faktora koji djeluju na ograničavanje pojedinačnog ponašanja unutar konteksta organizacija“.¹¹⁹

¹¹³ Peters, 1999, 141.

¹¹⁴ Sjöstrand, 1993a, 64–65.

¹¹⁵ Grafstein u Peters, 1999, 141.

¹¹⁶ Peters, 1999, 141.

¹¹⁷ Peters, 1999, 142–145, 149–151.

¹¹⁸ Reich, 2000, 501.

¹¹⁹ Peters, 1999, 146.

5. ZAKLJUČAK

Možemo li na koncu govoriti o nekome općem neoinstitucionalnom pristupu ili pojedine varijante izražavaju toliko razlika da ih ne treba podvoditi pod isti nazivnik? I trebamo li se čvrsto držati jedne varijante neoinstitucionalnoga pristupa ili ih je moguće kombinirati? S našeg aspekta gledanja različite varijacije na istu temu institucija koje utječu na ljudsko ponašanje i djelovanje u najmanju ruku pridonose bogatstvu i fleksibilnosti fundamentalna neoinstitucionalnoga pristupa pri objašnjavanju složenih društvenih procesa. Reich¹²⁰ ima dijelom pravo kada kaže da je korisnije usmjeriti se na pojedine varijante institucionalizma koji nude duboke uvide u partikularne dijelove politike nego da pokušavamo od bilo kojeg pristupa stvarati opću teoriju politike. S obzirom na to istraživač bi za praktičnu analizu trebao odabrati onu varijantu koju smatra najproduktivnijom za razumijevanje i objašnjenje problema kojim se bavi. Štoviše, katkad će biti korisnije primijeniti razne varijante za analizu pojedinog predmeta, prije svega u multidisciplinarnim istraživanjima ili istraživanjima kompleksnih društvenih fenomena. Nesumnjivo će mnogi znanstvenici i nadalje razmišljati o izgradnji jedinstvene neoinstitucionalne teorije na razini pojedinih društvenih disciplina i na razini društvenih znanosti u cijelosti. Na koncu, nijedan neoinstitucionalni pristup za sada „ne može osigurati potpuno objašnjenje institucionalnog ponašanja“.¹²¹ No, takvu bi teoriju trebalo čvrsto empirijski dokazati i testirati kroz institucionalne analize i empirijska istraživanja u društvenim znanostima. Iz sadašnje perspektive to se doima vrlo teškim zadatkom. Realno je očekivati da će u budućnosti nastajati novi pristupi i njima sukladne definicije institucija kao odraz sve veće složenosti svijeta u kojem živimo. Zasada možemo ustvrditi da novi institucionalizam postoji ako ga gledamo kao viši rodni pojam različitih pristupa koji se pojavljuju u okviru određena zajedničkog, fundamentalnog okvira. Upravo zbog toga neki autori, poput Piersona i Immerguta, rade na kombinaciji dvaju neoinstitucionalnih pristupa (povijesni institucionalizam + institucionalizam racionalnog izbora), dok Scharpf u analizi igara s višestrukim ekvilibrijima povezuje institucionalizam racionalnog izbora i sociološki institucionalizam. Goodin se zalaže za stvaranje tzv. sintetičnog institucionalizma koji bi obuhvatio sve neoinstitucionalne oblike, dok drugi, poput Schmita (diskurzivni institucionalizam), Blyta i Liebermana (idejni institucionalizam), razvijaju nove smjerove s dinamičkom komponentom.¹²²

Primjenjujući ekonomski neoinstitucionalni pristup na analizu moderna ekonomskog rasta, uz uvažavanje inherentnih ograničenja koja proizlaze iz pitanja objek-

¹²⁰ Reich, 2000, 517.

¹²¹ Peters, 1999, 151.

¹²² Detaljnije vidi Musa, 2014, 54.

tivnosti pojedinih pokazatelja koji se formiraju na temelju percepcije anketiranih sudionika ekonomskog procesa, endogenosti pojedinih varijabla, kao i problematike kauzaliteta kvalitete institucija i stope rasta gospodarstva, možemo zaključiti da su pojedina u radu iznesena empirijska istraživanja uspjela dokazati postojanje pozitivne korelacije između kvalitete institucionalne infrastrukture i dugoročna rasta BDP-a te da je kvalitetna institucionalna infrastruktura i politička stabilnost preduvjet dugoročna gospodarskog rasta. Također je evidentno da dobre institucije stimulatивно djeluju na gospodarski rast, a visoke stope rasta pogoduju razvoju kvalitetne institucionalne infrastrukture. Stoga suvremena uloga države kod nas ne bi trebala biti usmjerena na marksističko odumiranje ni na neoliberalno reduciranje utjecaja države, nego na inteligentno upravljanje gospodarskim odnosima i tokovima radi promicanja gospodarskog rasta i razvoja.

LITERATURA

1. Aghion, P.; Howitt, P., (1998). *Endogenous Growth Theory*. The MIT Press. Cambridge
2. Barro, J. R. (1991). *Economic Growth in a Cross-Section of Countries*. *Quarterly Journal of Economics* 106 (2): 407–443.
3. Barro, R. J.; Xavier Sala-i-Martin, (2004). *Economic Growth*. Prentice Hall of India. New Delhi.
4. Bell, J. F., (1967). *A History of Economic Thought*. The Ronald Press Company. New York.
5. Bićanić, I. (2004). Je li u Hrvatskoj moguć moderan ekonomski rast?. U: *Hrvatska – kako dalje: Zadanosti i mogućnosti*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu – Centar za demokraciju i pravo „Miko Tripalo“. Zagreb.
6. Chong, A.; Calderon, C., (2000). *Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth*, *Economics and Politics*, 12(1).
7. DiMaggio, P. J.; Powell, W. W. (1991). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. U: Walter W. Powell i Paul J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press. Chicago, London, 63–82.
8. Easterly, W.; Levine, R., (2001). *It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models*, <http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/Easterly/File/its%20not%20factor%20accumulation.pdf> (29.11.2016.).
9. Edison, H. (2003). *Testing the links: How strong are the links between institutional quality and economic performance?*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/06/pdf/edison.pdf> (22.12.2016.).
10. Grossman, Gene M.; Helpman, E., (1991). *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge. The MIT Press.
11. Harberger, C. A. (1998). *A Vision of the Growth Process*. *American Economic Review* 88: 1–32.

12. Jepperson, R. L. (1991). Institutions, Institutional Effects and Institutionalism. U: Walter W. Powell i Paul J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press. Chicago, London, 143–163.
13. Kasapović, M., (1996). Demokratska tranzicija i političke stranke – Razvoj političkih stranaka i stranačkih sustava u Europi. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
14. Knack, S.; Keefer, P. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, 7(3): 207–227.
15. Kuznets, S., (1966). *Modern Economic Growth – Rate, Structure and Speed*. Yale University Press. New Haven and London.
16. Lalić Novak, G., (2016). Azil – Pravni i institucionalni aspekti. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb.
17. Lucas, E. R. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1): 3–42.
18. Lucas, E. R. (1990). Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?. *American Economic Review, Papers and Proceedings*. 80(2): 92–96.
19. March, J. G.; Olsen, J. P., (1989). *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*. The Free Press. A Division of Simon & Schuster Inc., New York.
20. Mauro, P. (1995). Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681–712.
21. Meyer, J. W.; Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. U: Walter W. Powell i Paul J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press. Chicago, London, 41–62.
22. Musa, A., (2014). Agencijski model javne uprave. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb.
23. North, D. C., (2003). Institucije, institucionalna promjena i ekonomska uspješnost. *Mass-media*. Zagreb.
24. Parente, L. S.; Prescott, E. C. (1996). Barriers to Technology Adoption and Development. *Journal of Political Economy*, 102(2): 298–321.
25. Peters, B. G., (1999). *Institutional Theory in Political Science. The “New Institutionalism”*. Continuum. London – New York.
26. Polanyi, K., (1944). *The Great Transformation*. Beacon Press. Boston.
27. Powell, Walter W. i Paul J. DiMaggio (1991). The New Institutionalism in Organizational Analysis – Introduction. U: Walter W. Powell i Paul J. DiMaggio (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press. Chicago, London, 1–38.
28. Prais, S. J., (1981). *Productivity and Industrial Structure: A Statistical Study of Manufacturing industry in Britain, Germany and the US*. Cambridge University Press. Cambridge.
29. Pusić, E., (1989). Društvena regulacija. *Globus/Zagreb* i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb.
30. Pusić, E., (1996). Država kao institucija. *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, knjiga XXXIV*, 473: 67–113.

31. Reich, S. (2000). The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective, Governance. An International Journal of Policy and Administration, 13(4): 501–522.
32. Rodrik, D. (1997). TFGP Controversies, Institutions and Economic Performance in East Asia. Working Paper No. 5914. National Bureau of Economic Research. Cambridge MA.
33. Romer, M. P. (1986). Increasing Returns and Long Run Growth. Journal of Political Economy, 94(5): 1002–1037.
34. Romer, M. P. (1990). Endogenous Technological Change. Journal of Political Economy, 98(5): 71–102.
35. Sjöstrand, S. (1993). On Institutional Thought in the Social and Economic Sciences. U: Sjöstrand, S. (ed.). Institutional change: Theory and Empirical Findings. M. E. Sharpe, Inc., New York, 3–31.
36. Sjöstrand, S. (1993a). Institutions as Infrastructures of Human Interaction. U: Sjöstrand, S. (ed.). Institutional change: Theory and Empirical Findings. M. E. Sharpe, Inc., New York, 61–74.
37. Solow, M. R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. Quarterly Journal of Economics, 70(1): 65–94.
38. Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. Annual Review of Political Science, 2: 369–404.
39. Uzawa, H. (1965). Optimum Technical Change in an Aggregative Model of Economic Growth. International Economic Review, 6(1): 18–31.
40. Veblen, T. (1898). Why is Economics not an Evolutionary Science?. Quarterly Journal of Economics, 12(4): 373–397.
41. Wang, G. G.; Elwood F. Holton III (2005) Neoclassical and Institutional Economics as Foundations for Human Resource Development Theory. Human Resource Development Review, 4(1): 86–108.

Summary

THE NEW INSTITUTIONALISM IN SOCIAL SCIENCES AND ITS APPLICATION IN THE ANALYSIS OF SOCIAL PHENOMENA AND PROCESSES

The paper deals with institutional theories and approaches in social sciences. The historical and contentious links between the old and the new institutionalism and the methodological-analytical and other advantages of the new institutionalism are analyzed from the perspective of political, sociological and economic sciences. It points to the common core of all neo-institutional approaches and numerous similarities between individual directions, but also the significant differences that are particularly evident in defining the notion of the institution itself, which is why we cannot yet speak of a unique neo-institutional theory both at the level of individual social disciplines and at the level of social sciences in its entirety.

Key words: social sciences, institutions, institutionalism, new institutionalism, institutional infrastructure

