

DA LI SU POLITIČKE INSTITUCIJE OTPORNE NA PROMENE?¹

Are political institutions resistant to changes?

Abstract: *To what extent is the New institutionalism capable of explaining why implementations of public policies in political institutions may engender resistance? The author believes that political institutions are endogenous and not exogenous entities. The author first tries to demonstrate what constitutes the autonomy of a political institution by recognizing the elements of a specific political culture which becomes source of formation of political identities to political actors. Subsequently, the author examines the assumption that a political institution and actors are not tolerant to public policies authoritatively imposed from the exterior. The result of this collision is the resistance of a political institution. In the end, the author analyzes certain possible forms of resistance and their effect on preventing the implementation of public policy.*

Key words: *New institutionalism, political culture, resistance, bureaucracy.*

Sažetak: *Kolike su mogućnosti novog institucionalizma da objasni zbog čega se u političkim institucijama pri implementaciji javnih politika mogu javiti otpori? Autor polazi od pretpostavke da su političke institucije endogeni, a ne egzogeni entiteti. Najpre, autor pokušava da pokaže u čemu se sastoji autonomija političke institucije, prepoznajući elemente specifične političke kulture koja političkim akterima postaje izvor formiranja političkih identiteta. Zatim, autor ispituje pretpostavku da politička institucija i akteri ne trpe javne politike koje su autoritativno nametnute spolja. Rezultat ove kolizije je otpor političke institucije. Na kraju, autor analizira neke od mogućih formi otpora i njihov učinak u sprečavanju realizacije javne politike.*

Ključne reči: *Novi institucionalizam, politička kultura, otpor, birokratija.*

* Autor je asistent na Fakultetu političkih nauka – Univerzitet u Beogradu. Kontakt: bojan.vranic@fpn.bg.ac.rs

¹ Rad je deo projekta „Konstitucionalizam i vladavina prava u izgradnji nacionalne države – slučaj Srbije“ koji finansira Ministarstvo za prosvetu i nauku Republike Srbije.

Zašto savremene institucionalne teorije postuliraju da su institucije autonomne, kako u odnosu na centralni aparat odlučivanja, tako i na delovanje političkih grupa? Takvu poziciju nije jednostavno razumeti. Marč i Olsen su sredinom osamdesetih godina prošlog veka, u tekstu koji se uzima kao kanon novog institucionalizma, izneli tvrdnju da je neophodno da institucije polažu pravo na autonomiju, kako ne bi bile samo ogledala društvenih sila.² Primetno je da takva tvrdnja odudara od tradicije političke misli kako u odnosu na stari institucionalizam, tako i na period nakon bihevioralne revolucije. U oba slučaja institucije su zavisne: u prvom od centralnog aparata odlučivanja, u drugom od preferencija pojedinaca. S druge strane, bilo je autora koji su iznosili mišljenje suprotno ovom *mainstrim*-u, te je još Hana Arent, u istraživanju relacije moći i nasilja primetila da „čak i totalitarnom vladaru... treba jedan temelj moć - tajna policija i njena mreža dostavljača.“³

Novi institucionalizam uzima autonomiju institucija kao postulat iz koga može da izvede objašnjenje političkog ponašanja. Istovremeno, ovo je jasna alternativa teorijama političkog ponašanja koje su nastale posle Drugog svetskog rata i koje su se uglavnom vodile metodološkim individualizmom. Prema tim teorijama, preferencije političkih aktera svodljive su na ekonomski profil kupca, čija je reakcija racionalna i kalkulirana ka maksimizaciji interesa. Samim tim, preferencije neposredno utiču na tokove političkih procesa. Kritikujući teoriju interesa, Aron Wildavski sumira nedostatke ovog pristupa: „Ipak, ako preferencije potiču od interesa, kako ljudi dolaze do toga šta su uopšte njihovi interesi (pretpostavka je da oni ne pišu u krštenici ili ličnoj karti), odnosno kako znaju šta na osnovu tih interesa žele?“⁴

U novom ključu, politička institucija nije agregacija interesa aktera, već je supraindividualna.⁵ To ne znači da se novi institucionalizam opredeljuje za „mešanje elemenata starog institucionalizma u neinstitucionalne modele savremenih političkih teorija.“⁶ Ako su institucije autonomne, onda se priroda preferencija menja. Institucije su te koje razvijaju određenu kulturu, simbole, prikladno ponašanje i obrasce za određene situacije. „Ako su preferencije formirane kroz organizacije socijalnih odnosa“, piše Wildavski, „onda, ove preferencije moraju poteći iz naših načina živo-

² Videti: James G. March and Johan P. Olsen, „The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life“, *The American Political Science Review (APSA)*, Vol. 78, 1984, 735.

³ Arent smatra da u totalitarnim sistemima, najveći stepen terora vlasti jeste kada tajna policija počne da „jede“ sopstvenu decu. Iako autorka nije raspravljala o institucionalizmu, postoje elementi na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da institucije uvek zadržavaju neki stepen autonomnosti. Videti: Hana Arent, „O nasilju“, U: Čedomir Čupić, *Politička antropologija*, Čigoja, Beograd 2006, 176.

⁴ Aaron Wildavsky, „Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation“, *American Political Science Review*, Vol. 81, 1987, 4.

⁵ Phillip Selznick, „Institutionalism 'Old' and 'New'“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, 1996, 270-277.

⁶ March & Olsen, 738.

ta, a ne van njih – i to iz institucionalnih konfiguracija.“⁷ Samim tim „kulturni pristup, nasuprot prethodno rečenom, zasniva se na premisi da su preferencije endogene – vezane za organizacije – te da nastaju posredstvom socijalnih interakcija kojima branimo ili se suprotstavljamo različitim načinima života.“⁸ Pojedinci kao njihovi članovi to usvajaju i primenjuju u realizaciji političkih ciljeva. Poreklo preferencija se tako izmešta van pojedinaca. Sledi da je delanje pojedinca podređeno ciljevima institucije.

Smatram da postulat novog institucionalizma o autonomiji institucija može da pruži korisne uvide u objašnjenju odnosa institucije prema promenama. Posebno je značajno da se ispitaju dometi novog institucionalizma kada je u pitanju problem otpora institucije prema nametnutim normama. Pristup sa aspekta autonomije je značajan, ali uz izvesna ograničenja. Pretpostavka od koje polazim jeste da je priroda promena *egzogena*, dok je *priroda* otpora endogena prirodi političkih institucija. To će reći da verujem da su institucije uvek umereno konzervativne, jer imaju rezerve prema promenama koje ne odgovaraju njihovim ciljevima. To govori o dve prirode institucije: *formalnoj* i *neformalnoj*. Kroz ovu analizu pokušaću da utvrdim koliki su kapaciteti novog institucionalizma za objašnjenje institucionalnih promena.

Autonomija institucije

Političke institucije su kulturne arene. Složenost savremenog društva ne dozvoljava postojanje jedne arene, već se disperzije stvarajući više autonomnih (kulturnih) arena, odnosno institucija u kojima pojedinci participiraju. Na taj način, svaka institucija poseduje kohezivne elemente pomoću kojih se pojedinci osećaju kao kod kuće, iako su u javnom prostoru. Politička institucija je interpretativni obrazac prava i dužnosti političkih aktera:

Novi institucionalizam... pokazuje da se preferencije i značenja razvijaju u politici... kroz kombinaciju obrazovanja, indoktrinacije i iskustva [...] Politika se posmatra kao obrazovanje, kao arena za otkrivanje, razrađivanje i izražavanje značenja, ustanovljenjem zajedničkih (ili suprotnih) koncepcija iskustva, vrednosti i prirode postojanja. Ona je simbolička...“⁹

Iako se čini jasnim zašto je politička institucija skup simbola, ipak smatram da ne treba odustajati od istraživanja formalnih karakteristika institucije, što je bio istraživački cilj klasičnog institucionalnog pristupa. Formalne karakteristike institucije pokazuju se kao značajne pri obezbeđivanju predvidljivosti ponašanja aktera. Još je Polsbi tvrdio, da ako bilo koji sistem želi da bude „uspešan u obavljanju zadataka autoritativne alokacije resursa, rešavanja problema, smirivanju konflikata, itd., mora

⁷ Wildavsky, 4.

⁸ Ibid, 5.

⁹ March & Olsen, 739-41.

biti institucionalizovan.¹⁰ Time što je institucija sposobna da uđe u ravnopravnu interakciju s drugim društvenim akterima, čini je političkim subjektom. Kao takva, institucija nije i ne može biti jednostavna agregacija njenih članova i spoljnih korisnika, već ima autonomiju u delanju. Samim tim politička institucija ima moć da oblikuje političko okruženje. Formalizovana struktura je prvi pokazatelj autonomije političke institucije.

U socijalnoj interakciji sa institucijama, spoljni akteri ne mogu ignorisati skupove standardizovanih procesa i formi koje je potrebno proći da bi se stiglo od zahteva za A do realizacije samog A. Piter Hal naziva ove procese „standardnim funkcionalnim postupcima“, kao sisteme vezane za političke ili upravne okvire.¹¹ Tako, kada portir, na ulazu u zgradu opštine, uzima identifikacionu ispravu onoga koji je ušao, vrši standardni funkcionalni postupak u sistemu bezbednosti institucije. Način na koji će portir klasifikovati lične karte, nije deo ovoga, već predstavlja individualizaciju funkcije. Međutim, i ovaj neformalni postupak posredovan je mogućnošću institucije da kreira okolinu i uslove delanja aktera. Bilo bi neobično, da u Zakonu o lokalnoj samoupravi, Statutu opštine, ili ugovoru o radu portira stoji da on mora da uzima ličnu kartu. Akter je do te mere vezan za instituciju, da će javno ili prećutno pristati na dodatne poslove, koji se formalno od njega ne očekuju. Neformalni odnosi se pokazuju kao čist odnos moći.¹² Time što stvara neformalne odnose, institucija oblikuje identitete aktera. Povratno, akteri prilagođavaju kontekst svog delanja ciljevima institucije. Gidens je dobro uočio da su institucije u stanju da pojedince podvrgnu diktatu kojem se ne može odupreti.¹³ Dakle autonomija institucije deluje dvosmerno: (a) utiče na preferencije aktera u jakom smislu i (b) oblikuje okolinu prema svojim ciljevima.

Institucija je stoga normativni, a ne kognitivni poredak. Vildavski nam prenosi da je ključni postulat sociopsihološkog pristupa kulturnoj teoriji onaj koji pretpostavlja da su sve političke preferencije rezultat detaljnije kognicije pojedinaca.¹⁴ Takvo objašnjenje je redukcionističko. Ako je prethodna argumentacija valjana, sledi da svaka institucija poseduje određeni *etos* kojim zaokružuje normativni poredak na osnovu kojeg pojedinci formiraju svoje preferencije. Etos je uvek i isključivo endogeno stanje i svaka promena spolja znači proizvodnju otpora iznutra. „Hipoteza koju nudi kulturni pristup postulira da pojedinci obavljaju kontrolu jedni nad drugima institucionalizujući moralne sudove i opravdavajući međusobne odnose na takav način da uvek mogu da delaju na osnovu njih i da budu odgovorni za takvo delan-

¹⁰ Nelson Polsby, „The Institutionalisation of the U.S. House of Representatives“, APSA, Vol. 62, 1968, 144.

¹¹ Vivien Loundes, „Institucionalizam“, U: David Marsh, Gary Stoker, (Ur.), *Teorije i metode političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb 2005, 99.

¹² Ibid.

¹³ Entoni Gidens, *Sociologija*, Ekonomski fakultet, Beograd 2005, 349.

¹⁴ Videti: Aaron Wildavsky, 8.

je.¹⁵ Samim tim, kada su u pitanju promene, Brunson i Olsen tvrde da će promena institucije biti verovatnija sa manjim stepenom povezanosti nove vrednosti i stvarnog ponašanja institucije. Prema ovom gledištu promena je skoro sasvim slučajan proces.¹⁶ Institucija ne trpi upisivanje novih pravila, već ona mogu biti samo dopisana, uz izvesne rezerve.

Birokratija i politički identitet u novoinstitucionalnom ključu

U klasičnoj institucionalnoj teoriji, birokratija je zavisna od sistema pravila. Postoji statut, poslovnik, pravilnik, ugovor itd., dok je uloga birokrate da prema tome oblikuje svoje aktivnosti. Birokrata će se uklopiti u ovakav šablon jer „u načelu, moderna organizacija javnih službi odvaja biro od privatne kuće za stanovanje. Službena delatnost je odvojena od sfere privatnog života, kao što su i novac i sredstva od privatne svojine činovnika.“¹⁷ Sistem ograničene odgovornosti dozvoljava birokrati da deo svog vremena oblikuje prema pravilima koja su manje ili više sklona privatnim preferencijama. Zamisao je da birokrata obavljanjem službene dužnosti ne gubi ništa, jer povratkom u sferu privatnosti, on se može razvijati u bilo kom pravcu.

Ključna distinkcija na kojoj novi institucionalizam potencira jeste ona između *formalnih pravila i normi*. Formalna pravila su upravo ustav, zakoni, statuti, ugovori. Istina, ona postoje da bi se utvrdila formalna struktura organizacije, o čemu sam već diskutovao. Međutim, „ova formalna pravila se uvek razlikuju, kako je Herbert Simon davno pokazao, od trenutnih delatnosti organizacije, jer ona nikada ne mogu u potpunosti konkretizovati ili uskladiti sve odnose, stavove i ponašanja koja se moraju razviti ne bi li organizacija lako izvršavala poslove.“¹⁸ Bilo da su formalna praviladoneta od strane legislative, izglasna na skupštini akcionara itd, bitno je da se ona donose relativno retko.¹⁹ Formalna pravila definišu cilj organizacije i stoga predstavljaju orijentir u kom pravcu institucija treba i *može* da razvija *norme*.²⁰ *Iako su norme sredstvo za postizanje ciljeva institucije, one su i ključni medij između formalnih i neformalnih pravila. Procesom normiranja institucija brani svoju autonomiju, jer pronalazi načina da interpretira formalna pravila, stvarajući sopstvene kontekste (o kojima je već bilo reči). Stoga, mogu da zaključim da norme kao neformalne konvencije više utiču na ponašanje birokratije, nego prvobitno donešena formalna pravila.*

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Gay Pipers, *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb 2007, 39.

¹⁷ Maks Veber, „*Svojstva birokratije*“, U: Stanovčić & Stojanović, 82-84

¹⁸ Donald Searing, „Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism“, APSA, Vol. 85, 1991, 1241.

¹⁹ Videti: Pipers, 77.

²⁰ Ovdje bih ponovo podsetio na Selznickovu tezu da su „sve formalne organizacije modelirane silama tangentnim njihovim racionalno uređenim strukturama i određenim ciljevima.“

Marč i Olsen smatraju da u institucijama pre deluje *logika prikladnosti* od logike uzročnosti. Logika prikladnosti se oslanja na formalna pravila, te stoga ponašanja će biti uvek „namjeravana ali ne dobrovoljna“ kada pojedince motiviraju vrijednosti njihovih institucija.²¹ Logika prikladnosti pruža orijentir u kom pravcu akteri treba da se krećukako bi ispunili kontekst institucije. Pretpostavka se oslanja na moć institucije da upravljasiistemom uloga. Putem dodeljivanja uloga, institucija direktno utiče na ponašanje birokratije. Piters ovo ilustruje primerom vatrogasca koji uleće u zapaljenu zgradu. To svakako nije njegova „sebična“ preferencija, odnosno vatrogasac to ne bi uradio u privatnom životu. Dakle, birokratija će uvek signale iz okoline usmeravati tako da ih dovede u kontekst organizacije. Kada je jednom u kontekstu, birokratija stiće *pravo* da postupa sa tim signalima u skladu sa ciljevima institucije (poklapali se oni sa prvobitnim ciljevima pošiljaoca signala, ili ne).

Procesom normiranja se stvaraju vertikalni i horizontalni neformalni odnosi. Za politikologiju, bitni su vertikalni odnosi, tj. odnosi koji se stvaraju interakcijom institucije i aktera. Neformalni odnosi proizvode neformalna pravila koja su „od kritičke važnosti za organizaciju, jer nije moguće delovati bez njih.“²² Neformalna pravila su ta koja učvršćuju odnose između birokratije i institucije i vezuju ih zajedno. Ovo se ostvaruje sistemom uloga. Sistem uloga je često disperzovan, tako da pojedinac može birati stilove u kojem će obavljati ulogu. Strajker i Statmannavode da je pri podeli uloga „opšti princip jasan: što (više) ljudi ispuni svoje preferencije i potrebe kroz sistem uloga, zadovoljniji su tim sistemom.“²³ Tako, birokratija dobija svoj udeo u *moći*, odnosno udeo u *kreiranju konteksta*.

Institucija će u procesu normiranja uvek izgraditi neformalni odnos sa akterima, garantujući im autonomiju delanja u okviru formalnih pravila. Pretpostavka ovakvog odnosa je suprotna klasičnoj Veberovoj koncepciji birokratije prema kojoj ne postoji „nikakvo svojinsko pravo činovnika na službu.“²⁴ Kroz neformalne kanale moći birokratija ima mogućnost neposrednog osvajanja prava i interpretacije dužnosti, čime utiče na *politiku redistribucije* u okviru institucije. Čini se da je odnos moći u ekvilibrijumu sve dok se formalna pravila ne menjaju. Konsekvnetno, političke promene predstavljaju disbalans moći jer pokušavaju da izmene formalna pravila. Promenom samo jednog formalnog pravila, može se srušiti čitav niz konvencija. Uvođenjem elektronske korespondencije (e-mail) između dve institucije (formalno pravilo), potpuno se anulira način klasifikacije i vođenja prepiske (neformalno pravilo) koju je sekretar osmislio kako bi sebi olakšao posao. Samom sekretaru ne bi promene zasmetale da su se kretale u okvirima klasične pisane korespondencije. Međutim, korenito menjanje pravila izaziva otpor, ne zato što birokratija nije spremna za učenje, nego zato što promene nametnute spolja narušavaju pravo institucije na autonomno odlučivanje. Marč i Olsen objašnjavaju ovakvo ponašanje koristeći metaforukante za *đubre*.

²¹ Piters, 34.

²² Donald Searing, 1241.

²³ Ibid, 1244.

²⁴ Maks Veber, „*Položaj činovnika*“, U: Stanovčić & Stojanović, 84-88

Model *kante za đubre* ima cilj da objasni logiku ponašanja aktera u institucionalnim okvirima. Olsen naglašava *dakanta za đubre* nije teorija, već model, jer ona „pokušava da identifikuje i shvati neke karakteristike donošenja odluka su važne, ali nisu dovoljno istražene u drugim savremenim koncepcijama.“²⁵ Prvobitno, modelom *kante za đubre* je insistirano na tome da su preferencije egzogene procesu odlučivanja (instituciji). Kasnije, razvojem novog institucionalizma, Marč i Olsen su uvideli da je situacija obrnuta - preferencije su endogene. Shodno ovoj promeni sledi da „pristup *kante za đubre* konceptualizira rješenja koja traže probleme, pri čemu institucija ima cijeli repertoar spremnih odgovora koji su dostupni kada postoji velika potreba za prilagođavanjem politika.“²⁶ U kreiranju normi i uloga institucija uvek radi unapred, razmišljajući o mogućim preprekama. Neka od rešenja se primenjuju, a neka su u „kanti“, u zavisnosti od političkog konteksta. Budući da mnogo rešenja završi u „kanti“, s vremena na vreme dođe do mešanja neke odbačene uloge i neke aktuelne norme, kako bi se problem rešio „prikladno“. Slučajnom okolnošću, skoro nikada planirano, ukrštanjem nepredviđenih normi i uloga, postavlja se nova interpretacija formalnih pravila i politika se menja. Logika kante za đubre ukazuje na ogromnu diverzifikovanost normi i uloga u instituciji. U velikim sistemima, ovo se može grančiti sa anarhijom. Zato je institucija mehanizam kontrolisane anarhije, savršeni sklop formalne strukture i neformalnih konvencija.

Čini se da promene koje su diktirane izvan institucije ne odgovaraju poretku koji institucija kreira jer narušava logiku prikladnosti kojom se akteri vode. Pokušaj da se van institucije izvrši promena, često je osuđen na neuspeh. Institucija posredstvom svojih članova nastoji da održi što veću kontrolu nad kontekstom, a glavni katalizator je sama politička kultura institucije. Verujem da se otpori u instituciji javljaju zbog smera promena koji je suprotan prirodi institucija.

Dve forme otpora

Izneta argumentacija može se dopuniti sa primerima dve forme otpora: prvi dolazi od same institucije i pokušava da predupredi promenu, dok drugi nastaje i traje u instituciji onda kada je promena uspešno implementirana.

U istraživanju interakcije institucija, Elen Imergut nudi zanimljiv koncept sprečavanja promena u institucijama. Osnovna teza je da u procesu donošenja odluke interesne grupe nemaju pravo veta, ali mogu da se koriste *veto tačkama*. Drugim rečima, teza „ukazuje da postoje veto *tačke* u okvirima političkih sistema ali ne i veto *grupe* u okviru društva.“²⁷ Imergut je izvršila komparativno istraživanje zdravstvenog sistema Švajcarske, Francuske i Švedske, sa osnovnom pretpostav-

²⁵ Johan Olsen, „Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics“, APSA, Vol. 95, 2001, 191-198.

²⁶ Piters, 38.

²⁷ Ellen Immergut, „Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care“, *Journal of Public Policy*, Vol. 10, 1990, 397-416

kom da „lekarska profesija ima reputaciju da kontroliše procese donošenja odluka u okviru zdravstva, do te mere da se može govoriti o profesionalnoj dominaciji.“²⁸ Zdravstvena politika koja je bila u fokusu istraživanja ticala se uvođenja zdravstvenog osiguranja i vezivanje lekara za privatnu ili javnu praksu. Pretpostavka je da su se lekarske komore i sindikati protivili takvoj zdravstvenoj politici. Imergut se nadala da će istraživanje pokazati koliku *moć* ima institucija da pri interakciji sa okolinom „progura“ svoje interese. Istraživanje je dalo sledeće rezultate: moć institucije, u pogledu nametanja svojih interesa, jednaka je nuli. Institucija kao interesna grupa ne može da nametne, odnosno u ovom slučaju da pruži otpor zdravstvenoj politici koju vodi Ministarstvo zdravlja. Zato Imergut predlaže da „se moramo pomeriti od konkretnih resursa kojima raspolaže manjinska grupa ka posebnim karakteristikama demokratskih političkih institucija.“²⁹ Institucija treba da se okrene ka kontekstu u kome se odvija interakcija i da pronade formalne mogućnosti zaobilaženja javne politike (promena). Te formalne mogućnosti Imergut naziva *veto tačkama*.³⁰

Učinkovitost otpora koji institucija može da pruži meri se na osnovu egzogenih faktora, odnosno mogućnosti računanja na veto tačke. Ovaj vid interakcije, za razliku od modela kante za đubre, nije ograničeno racionalan, već predvidljiv. Imergut smatra da „zamišljanjem političkih sistema kao sklopova međusobno povezanih arena i proučavanjem pravila predstavljanja u okviru svakog od njih, možemo predvideti gde je moguće da će se „veto tačke“ pojaviti.“³¹ Kada institucija pronade veto tačku, jačina njenog otpora postaje tolika da se može smatrati da je javna politika propala. Druge institucije, koje su želele da nametnu određenu javnu politiku, moraju ili da prekrše formalna pravila, ili da je modifikuju, odnosno odustanu od nje. Primer koji Imergut daje jesu zdravstveni sistemi Švedske i Švajcarke.³² Tokom 1969. godine, švedski političari uspeali su da uspostave nacionalni sistem zdravstvenog osiguranja, da postave sve doktore na javni budžet i da im zabrane privatnu praksu. S druge strane, 1970. godine, švajcarski političari nisu uspeali da sprovedu sličan program. Zašto?

Imergut objašnjava ovo istorijskim institucionalnim okolnostima s jedne i mogućnostima veto tačaka s druge. Švedska, kao što je poznato, od početka 20. veka ima socijaldemokratsku tradiciju vlasti. U državi blagostanja nacionalni zdravstveni program čini se prikladim. Ipak, švedska lekarska komora i sindikati nisu bili mnogo srećni kada je ova politika počela da se sprovodi. Lekarskoj komori nisu dakle išle na ruku ni istorijske okolnosti, ni sastav poslanika u švedskom parlamentu (gde je socijaldemokratska partija imala stabilnu većinu u oba doma). Samim tim, nije postojala nijedna prilika za veto tačku, pa je politika uspešno sprovedena.

²⁸ Ibid. 391.

²⁹ Ibid.,395.

³⁰ Pitera daje drugačiju interpretaciju analize Elen Imergut. On smatra da su veto tačke „usredotočene na strukturne prepreke unutar same institucije.“ Pitera tako proširuje domete autonomne moći institucije, smatrajući da javna politika jednostavno može da bude blokirana. Videti: Pitera, 84.

³¹ Ellen Immergut, 396.

³² U originalnoj analizi nalazi se i zdravstveni sistem Francuske, koji ja ovde neću obuhvatiti.

Švajcarska sa druge strane, ima tradiciju naglašenog slobodnog preduzetništva. Bez obzira na to, vladajući političari su pokušali da uvedu sistem sličan švedskom. Lekarska komora se naravno protivila ovome, ali je čekala da iskrсне veto tačka. Švajcarska skupština je izglasala ovu politiku, međutim, ona je morala da prođe na referendumu. Lekarska komora, koja broji promile glasačkog tela, odnela je pobedu na referendumu i stopirala sprovođenje javne politke. Veto tačka je iskrsla u instituciji referendumu, u kome su građani (ne samo lekari) potvrdili privrženost tradicionalnim vrednostima slobodnog preduzetništva. Potvrđivanjem formalnog pravila koje je dozvoljavalo lekarskoj komori da nastavi sa dotadašnjom praksom, učinilo je otpor ove institucije nesalomljivim, tako da se od nove zdravstvene politike odustalo.

Imergut ispravno ističe da istraživanje *veto tačaka* čini ponašanje institucija predvidljivim. Međutim, argumentacija u radu je išla u pravcu objašnjenja da institucije poseduju načine pomoću kojih mogu očuvati autonomiju iako su norme promenjene. Kada javna politika treba da bude sprovedena od nadležne institucije, ona ulazi u polje njenog autonomnog delanja. U tom prostoru moguće je pružati značajan otpor, što posebno važi za aktere (birokratiju). Otpor koji birokratija može da pruži koristeći se normama, nazvaću formalnim otporom. Znanje birokratije igra krucijalnu ulogu u stvaranju formalnih otpora, sa krajnjim ciljem propadanja javne politike ili njeno prilagođavanje kontekstu institucije.

Najjači formalni otpor koji birokratija može da pruži je kroz dehumanizaciju. Kada birokratski službenici prestanu da posmatraju građane kao korisnike usluga, već kao sredstva za ispunjenje formalnih pravila možemo reći da je došlo do dehumanizacije. Birokratija u takvim slučajevima doslovno sprovodi novu politiku institucije, a greške pravda „neuhodanošću sistema“. Kao i sva formalna pravila, ona se nikada ne odnose na konkretne slučajeve, već na opšte, pa njihovo striktno primenjivanje zanemaruje specifičnosti slučaja koji je u postupku obrade. Karl Manhajm, opisujući problem birokratije, na ironičan način je prikazao cilj ovog otpora kroz formu pre sadržaja: „Ovaj mentalitet podseća na šalu o medicinskom specijalisti za koga se priča da je rekao `Operacija je uspela. Nažalost, pacijent je umro`.“³³

Novi institucionalizam je otvorio brojna pitanja o objašnjenju institucionalnih promena. Područije institucija, kao autonomnih i kulturnih arena vrlo je bogato polje političke teorije, koje tek treba proučiti. Kontekst koji one grade u svom delovanju je nešto što se ne može zanemarivati. Od tog konteksta zavisi i mogućnost promena u političkim institucijama, a posledično i u celom društvu. Promene nikada nisu moguće ako teže da menjaju kontekst u kome institucija ostvaruje svoje ciljeve. Narušavanjem tog konteksta, narušava se autonomija institucije, menjaju se njen ethos i njena kulturna dimenzija. Konsekventno, narušava se balans moći unutar institucije i poništava se sistem uloga kreiran da održava kontekst. U situaciji u kojoj nosioci javne politike žele da promene način delanja institucije, otpor je izvestan. U toj borbi, ako ciljevi javne politike izlaze iz konteksta delovanja institucije, na kraju procesa moraće da se promene.

³³ Karl Manhajm, „Način mišljenja birokratije“, U: Stanovićić & Stojanović, 226.

Literatura:

- Arent, Hana, „O nasilju“, U: Čupić, Čedomir, *Politička antropologija*, Čigoja, Beograd, 2006.
- Gidens, Entoni, *Sociologija*, Ekonomski fakultet, Beograd 2005.
- Immergut, Ellen, „Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care“, *Journal of Public Policy*, Vol. 10, 1990, 391-416.
- Loundes, Vivienne, „Institucionalizam“, U: Marš D., Stoker G. (Ur.), *Teorije i metode političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb 2005.
- Manhajm, Karl, *Način mišljenja birokratije*, U: Stanovčić V., Stojanović A., *Birokratija i tehnokratija I*, Sedma sila, Beograd 1966.
- Marks Karl, „Vlast vlade“, U: Stanovčić V., Stojanović A., *Birokratija i tehnokratija I*, Sedma sila, Beograd 1966.
- March James, Olsen Johan., „The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life“, *The American Political Science Review*, Vol. 78, 1984, 734-749.
- Matić Milan, Podunavac Milan, *Politički sistem*, Fakultet političkih nauka, Beograd 1997.
- Merton Robert, „Birokratska struktura i ličnost“, U: Vojislav Stanovčić i Aleksandar Stojanović (Ur.), *Birokratija i tehnokratija I*, Sedma sila, Beograd 1966.
- Olsen Johan, „Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics“, *The American Political Science Review*, Vol. 95, 2001, 191-198.
- Piters Guy, *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb 2007.
- Polsby Nelson, „The Institutionalization of the U.S. House of Representatives“, *The American Political Science Review*, Vol. 62, 1968, 144-168.
- Selznick Phillip, „Institutionalism ‘Old’ and ‘New’“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, 1996.
- Selznick Phillip, „A theory of Organizational Commitments“, In: Merton Robert *et al*, (Ed.), *Rider in Bureaucracy*, The Free Press, Glencoe 1960.
- Searing Donald, „Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism“, *The American Political Science Review*, Vol. 85, 1991, 1239-1260.
- Veber, Maks, „Položaj činovnika“, U: Stanovčić Vojislav, Stojanović Aleksandar, *Birokratija i tehnokratija I*, Sedma sila, Beograd 1966.
- Veber Maks, „Svojtstabirokratije“, U: Stanovčić Vojislav, Stojanović Aleksandar, *Birokratija i tehnokratija I*, Sedma sila, Beograd 1966.
- Wildavsky Aron, „Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation“, *American Political Science Review*, Vol. 81, 1987, 4-21.