

Stanisław Mazur

Zmiana instytucjonalna

Zarządzanie Publiczne nr 24-25 (2-3), 34-43

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Stanisław Mazur

Zmiana instytucjonalna

Tekst poświęcony jest kategorii zmiany instytucjonalnej. Podjęto w nim próbę scharakteryzowania dwóch odmiennych tradycji jej wyjaśniania. W tym celu przedstawiono: rozumienie instytucji, zależności między podmiotem a instytucją, typy zmiany instytucjonalnej, mechanizmy i formy zmiany instytucjonalnej oraz jej niezamierzone konsekwencje.

Słowa kluczowe: instytucja, zmiana instytucjonalna, typy zmiany instytucjonalnej, mechanizmy zmiany instytucjonalnej, niezamierzone konsekwencje zmiany instytucjonalnej.

1. Uwagi wstępne

Tekst ten jest poświęcony kategorii zmiany instytucjonalnej – niezwykle ważnej dla wytłumaczenia wielu problemów w obszarze nauk społecznych. Próbuję tu scharakteryzować dwie wyraźnie odmienne tradycje jej wyjaśniania¹. Uchwycenie tej odrębności oraz analiza ich podstawowych wymiarów stanowią dla mnie odniesienie, bez którego nie sposób wyłożyć własnych poglądów.

To, co uznaję za kluczowe dla opisu zmiany instytucjonalnej i co zajmuje mnie w pierwszym rzędzie, to pytania o:

- a) rozumienie instytucji;
- b) zależności między podmiotem a instytucją;
- c) typy zmiany instytucjonalnej;
- d) mechanizmy i formy zmiany instytucjonalnej;
- e) niezamierzone konsekwencje zmiany instytucjonalnej.

Pytania te stanowią siatkę problemową, na bazie której strukturyzuję objaśnianie elementarnych problemów zmiany instytucjonalnej. Pomijam w tym tekście inne ważne dla rozważań instytucjonalnych zagadnienia (np. porządek instytucjonalny, proces instytucjonalizacji). Ważniejsze jest dla mnie raczej wyjaśnienie

i zinterpretowanie ogólnego rozumienia zmiany instytucjonalnej niż skrupulatność analityczna i „pełne zagospodarowanie pola instytucjonalnego”. Niesie to za sobą oczywiste ograniczenia, w tym fragmentaryczność i selektywność, co z pewnością jest widoczne w niniejszym artykule.

2. Rozumienie instytucji

2.1. Czym nie są instytucje?

Rozpocznę od wyjaśnienia, czym instytucje nie są. Warto to uczynić, zważywszy na ich nagminne utożsamianie z „systemem społecznym” lub/i „organizacjami”. Uprawnione jest posługiwanie się terminem „system społeczny” „(...) wtedy i tylko wtedy, gdy mamy do czynienia ze zróżnicowaniem ról i pozycji społecznych, akceptacją wynikających z tego zróżnicowania praw i obowiązków oraz istnieniem wspólnych norm i wartości” (Szacki 2002, s. 820). Podstawowymi składowymi systemu społecznego są: kultura, polityka, gospodarka oraz powiązane z nimi podsystemy. Wytycza on najszerze ramy aktywności aktorów społecznych i wpływa na charakter ich interakcji.

Z kolei „organizacje” to „struktury koordynacji działań ludzkich, które są intencjonalnie konstruowane dla osiągnięcia celów określonych przez ich kreatorów. Są one tak budowane, aby ich działania cechowały się wysokim stopniem efektywności i skuteczności w odniesieniu do re-

Stanisław Mazur – Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹ Bogactwo typologii nurtów nowego instytucjonalizmu zamazuje wyrazistość jego obrazu. Uznałem, że warto, dla celów analitycznych, dokonać ich podziału na dwie tradycje.

alizacji ustanowionych dla nich celów. Stanowią one materializację wyobrażeń ich architektów i tych, którzy nimi kierują” (North 1990).

Terminy „instytucja”, „organizacja” i „system społeczny” mają ważne cechy wspólne, spośród których najistotniejszą wydaje się ich społeczny charakter. To znaczy, że wpływają one na aktorów społecznych oraz charakter ich interakcji. Dzieli je jednak wiele, a przede wszystkim:

- a) zasięg ich społecznego oddziaływania (w przypadku systemu społecznego jest on największy);
- b) ich geneza (emergentna i ewolucyjna, jak ma to miejsce w przypadku systemu społecznego i instytucji, lub konstruktywistyczna w organizacji);
- c) dynamika ich rekonstrukcji i rekonfiguracji (niska w odniesieniu do systemu społecznego, umiarkowana w przypadku instytucji, a relatywnie wysoka w organizacji).

Istotę odrębności instytucji i organizacji dobrze oddaje lapidarne stwierdzenie „Instytucje to reguły, a organizacje to gracze” (ibidem).

2.2. Dwie tradycje pojmowania instytucji

Instytucje można objaśniać na wiele sposobów. Przyjmuję założenie o dwóch podstawowych tradycjach instytucjonalnych, tj. kalkulacji i odpowiedzialności. Propozycje typologiczne niosą ze sobą szereg ograniczeń i tak też jest w tym przypadku. Ich zaletą pozostaje jednak fakt, że pozwalają dostrzec to, co ważne, a niedostrzeżalne, kiedy nasze poznanie zorientowane jest na uchwycenie nazbyt wielu elementów tej części rzeczywistości społecznej, którą analizujemy.

Tradycja kalkulacji

Według protagonistów tej tradycji (np. badaczy utożsamiających się z teorią racjonalnego wyboru) instytucje to zbiory reguł, wzorców i procedur projektowanych przez racjonalnie (w rozumieniu instrumentalnym) kalkulujących aktorów społecznych. Są oni wyposażeni, w ujęciu modelowym, w trwały zestaw preferencji, a instytucje mają służyć maksymalizacji ich krańcowej użyteczności². Kształtując interak-

cje społeczne, określając ich sekwencje i konsekwencje, wyposażają aktorów społecznych w informacje i mechanizmy redukujące niepewność, ograniczając tym samym koszty transakcyjne tych interakcji. Instytucje to teleologiczne konstrukcje służące rozwiązywaniu problemów koordynacji w sferze działań zbiorowych. Stanowią one wynik racjonalnej i strategicznej kalkulacji aktorów społecznych, efekt ważenia ich preferencji i interesów. Są objaśniane z perspektywy indywidualizmu metodologicznego oraz redukcjonistycznej, a kluczem do ich zrozumienia jest racjonalny wybór dokonywany przez aktorów społecznych. Tradycja ta jest odmianą utylitarystycznego sposobu interpretowania działań ludzkich jako parametrycznej strategii instrumentalnego doboru środków dla osiągnięcia określonych celów. Jest ona kultywowana w szczególności przez badaczy utożsamiających się z nurtem racjonalnego wyboru (takich jak: Duncan Black, Anthony Downs, James M. Buchanan, Gordon Tullock, Kenneth Arrow, Vincent A. Ostrom, William A. Niskanen, Oliver Williamson, James S. Coleman, Gary Becker).

Tradycja odpowiedzialności

W tradycji odpowiedzialności rozwijanej przez nowy instytucjonalizm socjologiczny (George H. Mead, Charles H. Cooley, James G. March, Johan P. Olsen, Richard W. Scott, Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio), a także podzielanej, w znacznej mierze, przez instytucjonalizm historyczny (Theda Skocpol, Sven Steinmo, Paul Pierson, Peter Hall, Kathleen Thelen), instytucje to formalne oraz nieformalne zasady i procedury, praktyki operacyjne, ale również systemy symboli, skryptów poznawczych i wzorców moralnych, które dostarczają ram kognitywnych i interpretacyjnych aktorom społecznym. Są postrzegane jako reguły i struktury uprawomocnione przez normy oraz wartości społeczne. To zbiory powiązanych zasad i rutyn, które określają stosowne działania w znaczeniu relacji pomiędzy rolą a sytuacją. Ich istotą jest strukturyzowanie kontekstu, w którym dochodzi do interpretacji i nadawania sensu działaniom jednostek³.

² Warto jednak zauważyć, że trwałość preferencji nie musi być równoznaczna z ich niezmiennością.

³ Kontury odmienności między wyróżnioną przeze mnie tradycją kalkulacji a tradycją odpowiedzialności dobrze od-

2.3. Funkcje instytucji formalnych i nieformalnych

Instytucje kształtują wartości, postawy i zachowania aktorów społecznych. Wpływają na schematy dystrybucji władzy i zasobów, strukturyzują procesy decyzyjne, oddziałują na preferencje aktorów. Zarówno wyposażają ich w możliwości, jak i nakładają na nich ograniczenia. Instytucje tworzą mechanizmy kontrolne, ułatwiają współpracę i redukują niepewność, służą trwaniu porządku społecznego. Ucieleśniają także układ sił, faworyzując pewne sposoby działania, włączając w nie jednych aktorów społecznych, a wykluczając innych.

Nie sposób, objaśniając je, nie wspomnieć o ich specyficznym typie, czyli instytucjach nieformalnych. Ich społeczne znaczenie odnotowuje się zarówno w tradycji kalkulacji, jak i w tradycji odpowiedzialności. Instytucje te to społecznie podzielane zasady; zwykle nie zostają one spisane – są tworzone, komunikowane i wprowadzane w życie poza oficjalnie sankcjonowanymi kanałami komunikowania społecznego.

Instytucje nieformalne tworzy się, gdy:

- aktorzy społeczni uznają instytucje formalne za niekompletne, tj. nienormujące sposobów postępowania w możliwych do zaistnienia sytuacjach; pojawiają się jako sposób rozwiązania problemów nieprzewidzianych przez procedury formalne;
- aktorzy społeczni postrzegają je jako suboptymalną strategię dla realizacji celów, których osiągnięcie jest niemożliwe lub trudne poprzez zastosowanie instytucji formalnych; w tym przypadku często wiąże się to z sytuacją, w której aktorom brak odpowiedniej siły, aby zmienić formalne zasady;
- aktorzy społeczni upatrują w nich sposobu na wzmocnienie instytucji formalnych, których stosowanie nie prowadzi do osiągnięcia pożądanego celu;
- aktorzy społeczni widzą w nich sposób na osiągnięcie celów, które nie są publicznie akceptowane.

Przyjmuję podział na dwa podstawowe typy nieformalnych instytucji. Podstawą tego roz-

różnienia jest ich wpływ na instytucje formalne. Pierwszy typ to nieformalne instytucje konsolidujące. Drugi określam jako nieformalne instytucje dezintegrujące.

*Nieformalne instytucje konsolidujące*⁴

W grupie nieformalnych instytucji konsolidujących wyróżniam te o charakterze komplementarnym oraz dostosowawczym.

Pierwsze z nich względem instytucji formalnych wypełniają przestrzeń nieuregulowaną przez te ostatnie. Wzmacniają instytucje formalne, które bez nich są marginalizowane. Nieformalne instytucje konsolidujące to sposób na wzmocnienie instytucji formalnych, których stosowanie nie prowadzi do osiągnięcia celu uznanego za istotny.

Instytucje nieformalne, mające naturę dostosowawczą, oddziałują na zmianę instytucji formalnych, modyfikując efekty ich stosowania – naruszeniu ulega ich istota, przy zachowaniu literalnie wyrażonych form. Często tworzą je aktorzy, którzy nie czują się usatysfakcjonowani tym, jak działają instytucje formalne, ale nie są zdolni do ich otwartego zanegowania lub istotnej modyfikacji. Tego rodzaju instytucje nieformalne ułatwiają godzenie preferencji i interesów aktorów z celami organizacji.

Nieformalne instytucje dezintegrujące

W zbiorze nieformalnych instytucji dezintegrujących wskazuję te, które mają naturę rywalizacyjną i substytuującą.

Stosowanie nieformalnych instytucji o charakterze rywalizującym podważa instytucje formalne lub elementy tychże, naruszając ich treści i kwestionując cele lub ich część⁵. Może to powodować powstawanie takich zjawisk, jak klientelizm i korupcja.

Nieformalne instytucje o charakterze substytucyjnym są preferowane przez aktorów dążących do uzyskania wyników, których nie jest w stanie zapewnić instytucja formalna, zaprojekt-

daje skonstruowane przez Marcha i Olsena (2005) różniczenie na logikę konsekwencji i logikę stosowności.

⁴ Omówienie dokonane na podstawie pracy Gretchen Helmke i Stevena Levitsky'ego (2004).

⁵ Nieformalne instytucje dezintegrujące mogą także wpływać negatywnie na instytucje nieformalne.

towana w celu ich osiągnięcia. Pojawiają się, gdy słabość organizacji lub podmiotów społecznych uniemożliwia zdobywanie celów przez działanie w sposób zgodny z logiką instytucji formalnych⁶.

3. Zależności między podmiotem a instytucją

Użyteczne dla objaśniania zależności między aktorem społecznym a instytucją jest posłużenie się dwoma terminami: „relacje zorientowane jednokierunkowo” oraz „relacje zorientowane dwukierunkowo”. Pierwsze pojęcie oznacza, że aktor społeczny jest wyposażony w silną zdolność do konstruowania i rekonstrukcji instytucji, a jego zamierzenia w tym względzie są możliwe do przeprowadzenia z bardzo wysoką dozą prawdopodobieństwa. Termin drugi pojmuję jako stan, w którym relacje między aktorem a instytucją mają charakter zwrotny, ich wyniki zaś – charakter niedeterministyczny.

Relacje zorientowane jednokierunkowo

Zwolennicy tego określenia koncentrują się na tych aspektach zachowania ludzkiego, które są instrumentalne, teleologiczne oraz oparte na utilitarystycznej kalkulacji. Przyjmują oni, że jednostki dążą do maksymalizowania swoich korzyści, a czyniąc to, zachowują się strategicznie, czyli dokonują oceny możliwych opcji w celu wyboru tej zapewniającej największe korzyści. Aktora społecznego cechują preferencje w swej naturze egzogenne względem instytucji.

Relacje zachodzące pomiędzy instytucją a jednostką są postrzegane poprzez pryzmat indywidualizmu metodologicznego, tj. preferencje i działania jednostek w znacznie większym zakresie kształtują instytucje niż te wpływają na charakter tychże preferencji i działań. Jednostkowe preferencje uznaje się za pierwotne wobec instytucji. Ich siła społeczna pozostaje na tyle znacząca, że możliwe jest funkcjonalne przekształcanie instytucji i porządków instytucjonalnych. Aktor zostaje przeciwstawiony in-

stytucji jako podmiot wyposażony w zdolność jej plastycznej modyfikacji.

Relacje zorientowane dwukierunkowo

Z perspektywy „relacji zorientowanych dwukierunkowo” aktor społeczny jest postrzegany jako podmiot silnie zanurzony w świecie instytucji, na który składają się symbole, scenariusze i rutyny. Tworzą one wymiar interpretacyjny, na bazie którego aktor kształtuje własną tożsamość, buduje refleksję nad zachowaniami innych i dokonuje autorefleksji odnoszącej się do jego działań. Zachowania aktora społecznego są warunkowane sposobem, w jaki dokonuje on interpretacji rzeczywistości i nadaje jej sens, na podstawie którego buduje zindywidualizowane strategie. W tej narracji jednostka nie jest zorientowana na maksymalizowanie użyteczności i działanie wspierane przez logikę utylitarną. W większym zaś stopniu skupia się na osiągnięciu satysfakcji, opierając się na interpretacji kontekstu społecznego. Zabiega o definiowanie, redefiniowanie i wyrażanie własnej tożsamości w sposób społecznie uznawany.

Instytucje kształtują zachowania jednostek poprzez ich wyposażenie w schematy kognitywne. Nie chodzi w tym przypadku o to, aby wskazać, jak należy postąpić, ale o określenie, jakiego rodzaju działania są społecznie legitymizowane w danym kontekście. Oznacza to, że instytucja wpływa nie tylko na proces strategicznych kalkulacji jednostki – jej oddziaływanie sięga głębiej, tj. kształtuje jej wymiar normatywny, tożsamość i zbiór preferencji. W interakcjach zachodzących między jednostką a instytucją ta pierwsza, działając w sposób określony przez konwencję społeczną, tworzy, modyfikuje, ugruntowuje swoją tożsamość, wzmacniając jednocześnie konwencje społeczne wytyczające granice i formy jej działania. To proces trwałego konstytuowania się tożsamości jednostki, jej percepcji rzeczywistości i schematów postępowania. Jego przebieg jest kształtowany na drodze interpretacji instytucji dokonywanej przez jednostkę. Jej działanie pozostaje w swej istocie społecznie konceptualizowane i wykracza poza ramy instrumentalne jednowymiarowej i autonomicznej racjonalności. Jednostka nie pozostaje pasywna względem instytucji – wpływa na nią, dokonuje jej modyfi-

⁶ Interesujące rozważania na temat istoty instytucji nieformalnych można znaleźć w książce Helmke i Levitsky'ego (2004).

kacji i interpretacji. Relacje występujące pomiędzy instytucjami i działającymi jednostkami mają konstytutywny charakter.

4. Typy zmiany instytucjonalnej

Uznając, że występują dwa zasadnicze typy zmiany instytucjonalnej. Pierwszy z nich to sytuacja, w której aktorzy społeczni, w celu rozwiązania problemów wynikających z koordynacji działań zbiorowych, podejmują intencjonalne działania na rzecz zmiany. W jej przeprowadzeniu upatrują szansy na maksymalizowanie partykularnych korzyści (zmiana instytucjonalna o charakterze projekcyjnym). Typ drugi to proces ewolucji, w którym aktorzy społeczni, na skutek procesów społecznego uczenia się i selekcji, adaptują się do zmian w otoczeniu poprzez modyfikację instytucji (zmiana instytucjonalna o charakterze ewolucyjnym)⁷. Zmiana instytucjonalna o charakterze ewolucyjnym odzwierciedla ogólną logikę darwinowskiej koncepcji adaptacyjnej ewolucji.

4.1. Zmiana instytucjonalna o charakterze projekcyjnym

Racjonalnie, intencjonalnie i celowo działające jednostki definiują funkcje ważne z perspektywy ich strategicznych kalkulacji i interesów. Wokół nich są konstruowane/rekonstruowane instytucje jako konwencje służące wykonywaniu tych funkcji. Konstytuowanie się/modyfikacja tych instytucji stanowi pochodną dobrowolnych porozumień aktorów społecznych, którzy upatrują w tym sposobności osiągnięcia kolektywnych/partykularnych celów. Źródłem kreacji instytucjonalnej jest dążenie do minimalizacji kosztów transakcyjnych, a zarazem maksymalizacji krańcowej użyteczności konstruktorów i interesariuszy zmiany instytucjonalnej.

Radykalna konwencja zmian opiera się na założeniu, że możliwość projekcji zmian instytucjonalnych jest cechą przynależną aktorom społecznym. Jej logika zakłada, że mentalnie wyobrażone rozwiązania są osiągnięte

poprzez racjonalnie zaprojektowane (w sensie instrumentalnym) programy działań. Kluczem do ich uzyskania są uniwersalne reguły przyczynowo-skutkowe, a odpowiednie dobranie względem ustanowionych celów stanowi rękomię ich osiągnięcia. Przyjmuje się, że aktorzy mają wyobrażenie idealnego porządku społecznego, umiejętność precyzyjnego określania celów oraz zasoby, które pozwalają im porządek ten kreować. Zwolennicy zmiany instytucjonalnej o charakterze funkcjonalnym opowiadają się za radykalną i całościową przebudową rzeczywistości społecznej lub jej określonego fragmentu wedle z góry obmyślonego, relatywnie szczegółowego planu.

Instytucje ulegają zmianie, gdy przestają służyć interesom racjonalnych aktorów społecznych dążących do maksymalizacji użyteczności. Zerwanie z ciągłością instytucji otwiera przestrzeń dla konfiguracji nowych reguł podziału korzyści. Zmiana instytucjonalna pojawia się, gdy nie jest możliwe osiągnięcie konsensu i związanie lub utrzymanie koalicji na rzecz trwania danej instytucji. Jej źródłem jest kryzys wynikający ze sprzeczności zachodzącej pomiędzy logiką instytucji a logiką aktorów społecznych.

4.2. Zmiana instytucjonalna o charakterze ewolucyjnym

Zmiana instytucjonalna pojawia się w sytuacji niepewności środowiska instytucjonalnego, kiedy to aktorzy zmieniają swoją orientację wobec instytucji. Poszukując nowych strategii akomodacji, dokonują selekcji i przyswajają sobie znane praktyki i modele, które uznają za kulturowo legitymizowane. W istocie zmiana taka jest adaptacją aktora społecznego do wymogów porządku instytucjonalnego. W tej perspektywie to przede wszystkim proces modelowania odpowiednich zachowań, oparty na imitacji (refleksyjnej lub mechanicznej) nowych bądź zmodyfikowanych instytucjonalnych form, prowadzący do izomorfizmu, homogeniczności i konwergencji. Zmiana instytucjonalna jest do pewnego stopnia konwersją dyskursu na nowy dyskurs, jako zastąpienie starych elementów dominującego dyskursu nowymi. Obie ich grupy są integrowa-

⁷ Rozróżnienie to wprowadzone zostało przez Carla Menger'a.

ne w sposób ułatwiający zmianę instytucjonalną, chociaż nie zawsze musi się tak zdarzyć.

Zmiana ewolucyjna to proces płynnych i stopniowych przekształceń instytucji. Wyłaniający się z przekształceń instytucjonalnych porządek jest odmienny od poprzedniego, ale wciąż ma wiele cech, które po nim odziedziczył. Zmiany ewolucyjne mogą zachodzić tylko w kilku wymiarach instytucji w określonym czasie. Mają one charakter fragmentaryczny, a ich efekty nie naruszają istoty instytucji, ograniczając się do modyfikacji jej określonych składowych. To wewnętrzne zróżnicowanie instytucji jest wynikiem akomodacji presji płynących ze strony systemu społecznego, a także sposobem na strukturyzację tych presji. Radykalne zakłócenie płynnej równowagi między homogenicznością i heterogenicznością prowadzi do erozji i entropii instytucji lub ich istotnej modyfikacji.

Instytucje nie są w pełni „zamknięte” – pozostają w procesie nieustannej zmiany, ich elementy podlegają płynnej konfiguracji i rekonfiguracji. Źródłem tej instytucjonalnej plastyczności jest w większej mierze emergencja niż konstruktywistycznie wykoncypowany plan. W świecie instytucji homeostaza pojawia się niezwykle rzadko, niepodzielnie panuje w nim policentrycznie pojmowana zmiana. Im bardziej dynamizuje się rzeczywistość społeczna, tym bardziej płynne stają się instytucje. Dla opisanie ich istoty trafne wydaje się pojęcie instytucji fluktuujących. Owa płynność nie oznacza jednak, że przeobrażenia zawsze mają charakter zasadniczy i oznaczają radykalną zmianę.

Zdolność aktorów do przeprowadzenia zmiany instytucjonalnej jest ograniczona przez kolektywnie podzielane wzorce o charakterze normatywnym, instrumentalnym i kognitywnym. Zmiana oznacza ustanowienie nowych reguł gry społecznej. Na ogół przebiega długo, a jej konsekwencje zazwyczaj są odmienne od zakładanych. Zmiana instytucjonalna jest efektem złożonego procesu zdarzeń – zarówno intencjonalnych, jak i nieintencjonalnych. Jako proces emergentny nie ma charakteru finalistycznego i trwałego, możliwość jej inżynierskiego projektowania jest wysoce wątpliwa.

W podejściu do zmiany instytucjonalnej wpisuje się eksponowanie znaczenia jej kontekstu czasoprzestrzennego. Na gruncie tej tradycji

rozвивa się pojęcie „ścieżki zależności” rozumianej jako silny wpływ czynników historycznych na instytucje i aktorów społecznych (Pierson 2000). Badacze utożsamiający się z tym sposobem pojmowania zmiany instytucjonalnej (np. instytucjonalisci historyczni) odrzucają twierdzenie o uniwersalności zachowań poddanych oddziaływaniu przez tożsame czynniki abstrahujące od uwarunkowań czasu i przestrzeni. Uznają oni, że implikacje przeszłości dla teraźniejszości i przyszłości są niezaprzeczalne. Zjawisko trwania i zmiany wyjaśnia się poprzez odwołanie do wiążącej mocy konwencji i wzorców. Kolektywnie podzielane wzorce – zarówno normatywne, jak i kognitywne – wiążą jednostki z instytucją, ograniczając przestrzeń jej modyfikacji. Instytucje trwają, ponieważ uosabiają stan, który można określić mianem równowagi Nasha, tj. sytuacji, kiedy jednostki dostosowują się do wymogów instytucji, albowiem jest to bardziej korzystne rozwiązanie niż niedostosowanie się, chociaż sytuacja, w jakiej się znajdują, może być dla nich nieoptymalna.

Historyczni instytucjonalisci w celu opisanie zmiany instytucjonalnej posługują się koncepcją przerwanej równowagi⁸. Oznacza ona stan, w którym instytucja „chwije się w posadach” i pojawia się możliwość jej modyfikacji lub zmiany. Okresy ewolucyjne charakteryzują się społecznym uczeniem, w trakcie którego refleksyjni aktorzy społeczni stopniowo przystosowują się do instytucji w sposób ograniczony przez istniejące praktyki instytucjonalne, zasady, rutyny i schematy kognitywne. Te okresy są przerywane przez kryzysy wiążące się z walką i kontestowaniem istoty instytucjonalnego *status quo*, co może prowadzić do fundamentalnej transformacji porządku instytucjonalnego i wykreowania nowego układu instytucjonalnego (Campbell 2004).

⁸ Koncepcja przerwanej równowagi wywodzi się z rozważań paleontologów Nilesa Eldredge'a i Stephena Jaya Goulda nad procesami ewolucji. Darwinowska teoria ewolucji zakłada gradualizm zmian ewolucyjnych. Zdaniem tych uczonych tempo ewolucyjnych zmian jest zróżnicowane i zmienne. Szerzej zob. Gould 2002.

5. Mechanizmy zmiany instytucjonalnej

Wyróżniam cztery podstawowe mechanizmy zmiany instytucjonalnej:

- a) projektowanie,
- b) adaptację,
- c) dyfuzję,
- d) różnicowanie i selekcję.

Mechanizm projektowania opiera się na założeniu możliwości racjonalnego konstruowania i rekonstruowania instytucji w sposób teleologiczny. Źródłem tych procesów jest aktor społeczny. Podejmowane przez niego działania, w odniesieniu do instytucji i porządku instytucjonalnego, są wyrazem jego świadomych i racjonalnych wyborów warunkowanych kulturowymi ograniczeniami.

Mechanizm adaptacji bazuje na założeniu dotyczącym silnej środowiskowej zależności aktora społecznego. W tej konwencji podejmuje on pod wpływem presji środowiskowej działania służące adaptacji. Ta ostatnia może warunkować zachowanie korzystnej dla niego sytuacji lub też stanowić warunek jej poprawy.

Mechanizm dyfuzji polega na upowszechnianiu wartości, wzorców i praktyk operacyjnych społecznie preferowanych. Źródłem tych preferencji jest ich zakładana wyższość nad innymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. Dyfuzja służy zatem budowaniu pozycji, prestiżu, bogactwa i legitymizowaniu działania aktora społecznego lub organizacji. Mechanizmy te mogą prowadzić zarówno do podniesienia zdolności działania, jak i ograniczyć się jedynie do wytworzenia przekonania społecznego o istnieniu takiej zdolności.

Mechanizm różnicowania i selekcji (prowadzący do ewolucji) dotyczy doboru wartości, wzorców i praktyk operacyjnych oraz ich spontanicznej kombinacji i rekombinacji. Opiera się na procesie społecznego uczenia się, najczęściej poprzez formułę inkrementalnych zmian oraz refleksji nad skutkami społecznymi określonych instytucji i porządków instytucjonalnych. Zmiana instytucjonalna, dokonana w oparciu o mechanizm różnicowania i selekcji to proces płynnych i stopniowych przekształceń.

Wydaje się, że każdy z tych mechanizmów może wywoływać jeden lub kilka z wymienionych poniżej efektów:

- a) „zastąpienia” – nowa instytucja zastępuje wcześniej funkcjonującą („nowe” reguły wypierają „stare”);
- b) „nałożenia” – instytucja przyjmuje nowe funkcje i nakłada je na stare (amalgamat instytucjonalny);
- c) „dryfu” – instytucje nie adaptują się do zmiany w otoczeniu w sposób racjonalny;
- d) „konwersji” – redefiniowanie funkcji, celów, przeznaczenia instytucji;
- e) „wyczerpania” – rozpad instytucji (Streeck, Thelen 2005).

6. Niezamierzone konsekwencje zmiany instytucjonalnej⁹

Historia uczy, że konstruowane przez ludzi instytucje nie zawsze są mądre lub dobre. Ostrzega także, że nierzadko cechują się one nieefektywnością instytucjonalną. Co więcej, nieefektywne instytucje i łady instytucjonalne mogą być szczególnie odporne na zmiany i cechować się relatywnie długim trwaniem (Loveman 1993). Zjawisko to dobrze objaśnia teoria „zależności od ścieżki” (David 1985). W tym kontekście uprawniona wydaje się opinia, że instytucjonalnym sukcesom towarzyszy niemała liczba instytucjonalnych porażek o destrukcyjnych konsekwencjach społecznych. Bez sprawnych instytucji społeczeństwa ulegają dezintegracji, a państwa upadają.

Poszukując inspiracji dla wyjaśnienia niezamierzonych konsekwencji zmiany instytucjonalnej, warto odwołać się do dorobku szkoły austriackiej, a w szczególności jej dwóch prominentnych reprezentantów: Karla Poppera (1993) i Friedricha Augusta von Hayeka (2006) oraz oryginalnego instytucjonalisty francuskiego – Raymonda Boudona.

⁹ Tradycja rozważań nad niezamierzonymi konsekwencjami działań społecznych jest imponująca. Przynależą do niej m.in. Adam Smith (niewidzialna ręka rynku), David Hume (nieoczekiwane konsekwencje ludzkich zachowań), Bernard de Mandeville (indywidualny egoizm przynoszący korzyści innym), Max Weber (żelazna klatka biurokracji), Robert Merton (samospełniające się przepowiednie), Garrett Hardin (dramat wspólnego pastwiska), Ulrich Beck (społeczeństwo ryzyka).

Popper przeciwstawia sobie dwie szkoły myślenia o zmianie społecznej, których egzemplifikacją są dwie techniki wpływania na rzeczywistość społeczną, tj. utopijna inżynieria społeczna i stopniowa inżynieria społeczna. Istotą tej pierwszej jest radykalna i całościowa przebudowa rzeczywistości społecznej lub jej określonego fragmentu wedle z góry obmyślonego, relatywnie szczegółowego, ideologicznie warunkowanego planu. Jej źródło stanowi kult instrumentalnego rozumu oraz gloryfikacja parametrycznego sposobu interpretowania reguł życia społecznego. Sednem tej drugiej jest identyfikacja centralnych problemów społecznych, poszukiwanie specyficznych, kontekstowych rozwiązań i ich punktowe wprowadzanie. W miejsce ustanawiania wielkich pozytywnych planów i poszukiwania sposobów ich realizacji inżynieria stopniowa próbuje radzić sobie z problemami społecznymi poprzez częściowe reformy. Rzeczywistość społeczna jest bowiem, jak utrzymuje Popper, zbyt kompleksowa, aby możliwe było jej dowolne modyfikowanie i przewidywanie wynikających z tego konsekwencji.

W sferze rozważań nad źródłami i specyfiką zmian instytucjonalnych można wyodrębnić dwa zasadnicze porządki wyjaśniania, tj. konstruktywistyczny i ewolucyjny. Pierwszy z nich utrzymuje, że instytucje są intencjonalnymi regułami konstruowanymi i modyfikowanymi przez aktorów społecznych dla osiągnięcia celów, które uznają oni za ważne. Przyjmuje się, że aktorzy ci mają wyobrażenie idealnego porządku społecznego, umiejętność precyzyjnego określania celów oraz zasoby, które pozwalają im porządek ten kreować.

Drugi uosabiają m.in. poglądy Hayeka, w szczególności te dotyczące porządku spontanicznego, pojmowanego jako efektu działań autonomicznych jednostek, które postępują zgodnie z pewnymi regułami wyższego rzędu oraz koncepcją wiedzy rozproszonej (Hayek 1945). Hayek uważa, podobnie jak Popper, że instytucje społeczne są bardziej produktem ewolucyjnej zmiany i adaptacji niż wynikiem intencjonalnego działania. Niemniej dopuszcza on możliwość ich funkcjonalnie rozumianej modyfikacji (Hayek 2006).

Bogactwo systemów normatywnych, wielość celów i liczba autonomicznych aktorów spo-

łecznych oraz immanentne ograniczenia wiedzy ludzkiej czynią niemożliwymi procesy zmiany instytucjonalnej, opartej na myśleniu imperatywnym i liniowym. Dobrze wyjaśnia to Boudon w *Logice działania społecznego* (2009). Badacz ten odrzuca technologiczną wizję świata społecznego działającego wedle określonych wzorców funkcjonalnych, opowiadając się zarazem za postrzeganiem jednostki z perspektywy kontekstualnego indywidualizmu metodologicznego. Uznając zachowania ludzkie za celowe, nie podziela jednak przekonania klasycznej teorii ekonomii o racjonalnym modelu działania, w szczególności tych jej elementów, które odnoszą się do istnienia stałych preferencji i imperatywu maksymalizacji jednostkowej użyteczności. Wychodzi bowiem z założenia, że działania ludzkie są często kształtowane przez tradycję i przyzwyczajenia, a jednostki poruszają się w określonym systemie interakcji, kierując się posiadaną wiedzą, skłonnością do ryzyka, typem cech osobowościowych oraz swoją biografią (ibidem).

To, co szczególnie wartościowe w kontekście instytucjonalnych rozważań nad niezamierzonymi konsekwencjami działań społecznych, to wyróżnione przez Boudona dwa systemy interakcji społecznych; tj. funkcjonalny i współzależności. W obrębie tego pierwszego interakcje między działającymi ludźmi wynikają z odgrywanych przez nich ról społecznych. Z kolei w systemie współzależności mieszczą się relacje społeczne, które nie mają charakteru funkcjonalnego, ale wynikają z logiki ogólnych zjawisk społecznych. Autonomia jednostek jest tu znacznie większa niż w systemie funkcjonalnym. W nim też powstają trojaki rodzaj zjawiska agregacji: wzmocnienie, neutralizacja, efekt niezamierzony. Istotą zjawiska agregacji jest fenomen tworzenia przez zbiór działań jednostkowych rzeczywistości społecznej będącej czymś więcej niż sumą tych działań (ibidem).

Boudon, analizując zbiorowe konsekwencje działań indywidualnych, wyspecyfikował kilka podstawowych odmian agregacji, czyli efekty: amplifikacji, odwrócenia, sprzeczności, innowacji i stabilizacji. Podstawą tej typologizacji jest założenie, że działania autonomicznych jednostek (zarówno w sytuacji współpracy, jak i jej braku) mogą prowadzić do zaistnienia efektów społecznych odmiennych lub przeciwstawnych

do tych, których osiągnięcie było intencją tych jednostek (ibidem).

Wszystko to uzmysławia silne ograniczenie potencjału intencjonalnego i holistycznego rekonstruowania świata społecznego poprzez projekty modernizacyjne oparte na logice racjonalności instrumentalnej i regułach radykalnie pojmowanego konstruktywizmu społecznego. Żłudne okazało się ich założenie na temat zdolności do imperatywnego, hierarchicznego i plastycznego przeobrażania rzeczywistości społecznej oraz przeświadczenie o uniwersalności rozwiązań zaczerpniętych z odmiennych porządków instytucjonalnych i kulturowych. Źródłem tego należy upatrywać w niezdolności do zrozumienia istoty zmiany społecznej i jej ewolucyjnej natury, predylekcji do konstruktywistycznego i imperatywnego jej kształtowania, bezrefleksyjnej imitacji zewnętrznych wzorców oraz braku umiejętności odczytania relatywnie płynnych reguł, charakteryzujących złożoną, emergentną i kontyngentną rzeczywistość społeczną.

Przyjmowanie istnienia „praw ewolucji” czy „nieuchronnych praw historycznego rozwoju” jest, jak zauważa Hayek, zabiegiem pozbawionym sensu.

Wszelka ewolucja, zarówno kulturowa, jak i biologiczna, jest procesem nieustannej adaptacji do niedających się przewidzieć zdarzeń, do przypadkowych okoliczności, których nie można było odgadnąć. To jeszcze jeden powód utrudniający nam racjonalne przewidywanie i kontrolowanie przyszłego rozwoju na podstawie teorii ewolucji. Pozwala ona jedynie pokazać, jak złożone struktury niosą za sobą środki umożliwiające korekty, prowadzące do dalszych przemian ewolucyjnych, jednakże, zgodnie z ich własną naturą, nieuchronnie nieprzewidywalnych. (...) Muszę podkreślić, iż pod jednym względem są ze sobą zgodne; ani jedna, ani druga nie znają ‘praw ewolucji’ czy ‘nieuchronnych praw historycznego rozwoju’, rozumianych jako prawa rządzące przechodzeniem wszelkich wytworów ewolucji przez konieczne stadia czy fazy i umożliwiające przewidywanie przyszłego rozwoju wydarzeń. Ewolucja kulturowa nie jest zdeterminowana genetycznie czy w inny sposób, a jej rezultatem jest zróżnicowanie, a nie ujednoczenie. (...) Obie oparte są na tej samej zasadzie doboru: przeżycia i korzyści reprodukcyjnej.

Zmienność, dostosowanie i konkurencja to zasadniczo ten sam typ procesu, mimo iż ich konkretne mechanizmy mogą być różne, zwłaszcza te typowe dla rozprzestrzeniania się (Hayek 2004).

7. Podsumowanie

Na wstępie artykułu postawiono pytania dotyczące:

- a) rozumienia instytucji;
- b) zależności między podmiotem a instytucją;
- c) typów zmiany instytucjonalnej;
- d) mechanizmów i form zmiany instytucjonalnej;
- e) niezamierzonych konsekwencji zmiany instytucjonalnej.

Odpowiadając na pierwsze z tych pytań, przyjmuję, że instytucje to zasady, procedury, praktyki operacyjne, które dostarczają ram kognitywnych i interpretacyjnych aktorom społecznym, a ich istotą jest strukturyzowanie kontekstu, w jakim dochodzi do interpretacji i nadawania sensu działaniom jednostek. Instytucje obniżają koszty transakcyjne działań społecznych. Stanowią one dla mnie kognitywną, normatywną i operacyjną architekturę działania podmiotu.

W odpowiedzi na pytanie o zależności między podmiotem a instytucją opowiadam się za przyjęciem perspektywy „relacji zorientowanych dwuwymiarowo”. Ich istotą jest zależność między podmiotem a instytucją, przybierająca charakter wzajemnie konstytutywny, a wyniki tych relacji mają naturę niedeterministyczną.

Poszukując odpowiedzi na pytanie o typy zmiany instytucjonalnej, wyróżniam jej dwa zasadnicze rodzaje – projekcyjną i ewolucyjną. Opowiadam się po stronie tej drugiej, pojmując ją jako proces inkrementalnych przeobrażeń, opartych na mechanizmach uczenia się i selekcji, w ramach którego aktorzy społeczni, adaptując się do zmian w środowisku, wpływają na charakter instytucji.

Za podstawowe mechanizmy zmiany instytucjonalnej uznaję projektowanie, adaptację, dyfuzję oraz różnicowanie i selekcję. Rzadko występują one samodzielnie, a najczęściej współistnieją ze sobą.

Za żłudne, w odpowiedzi na pytanie ostatnie, dotyczące niezamierzonych konsekwencji zmia-

ny instytucjonalnej, uznają założenie zdolności do imperatywnego, hierarchicznego i plastycznego przeobrażenia rzeczywistości społecznej oraz przeświadczenie o możliwości rekonstruowania świata społecznego poprzez projekty bazujące na logice racjonalności instrumentalnej, uniwersalnych prawach rozwoju i regułach radykalnie pojmowanego konstruktywizmu społecznego. Za użyteczne dla zrozumienia logiki zmiany instytucjonalnej uznają rozważania Poppera nad charakterem zmiany społecznej, refleksje Hayeka dotyczące porządku spontanicznego i wiedzy rozproszonej oraz koncepcję systemu interakcji społecznych i zjawiska agregacji wypracowaną przez Boudona.

Literatura

Boudon R. (2009). *Logika działania społecznego*, przekł. K. Kowalski. Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.

Campbell J.L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.

David P. (1985). „Clio and the Economics of QWERTY”, *American Economic Review*, t. 75, nr 2.

Gould J. (2002). *The Structure of Evolutionary Theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Hayek F.A. (1945). „The use of knowledge in society”, *American Economic Review*, t. 35, nr 4.

Hayek F.A. (2004). *Zgubna pycha rozumu. O błędach socjalizmu*, przekł. M. i T. Kunińscy. Kraków: Wydawnictwo Arkana.

Hayek F.A. (2006). *Konstytucja wolności*, przekł. J. Sławiński. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Hayes M.T. (2001). *The Limits of Policy Change: Incrementalism, Worldview, and the Rule of Law*. Washington: Georgetown University Press.

Helmke G., Levitsky S. (2004). „Informal institutions and comparative politics: A research agenda”, *Perspectives on Politics*, t. 2, nr 4.

Loveman B. (1993). *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

March J.G., Olsen J.P. (2005). *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, przekł. D. Sielski. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

North D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge–New York: Cambridge University Press.

Pierson P. (2000). „Path dependence, increasing returns, and the study of politics”, *American Political Science Review*, t. 94, nr 2.

Popper K. (1993). *Społeczeństwo otwarte i jego wrogość*, przekł. H. Krahelska. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Streeck W., Thelen K. (2005). *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford–New York: Oxford University Press.

Szacki J. (2002). *Historia myśli socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Institutional change

The author attempts to describe the phenomenon of institutional change. He discusses two different approaches to institutional change and its explanation, and presents his definition of institution and of the interdependence between agent and institution. He also discusses the types and mechanisms of institutional change and its unintended consequences.

Keywords: institution, agent, institutional change, types of institutional change, mechanisms of institutional change, unintended consequences of institutional change.