

Paul Pierson, Bob Jessop

Ograniczenia planowania : powstawanie instytucji i zmiany instytucjonalne

Zarządzanie Publiczne nr 12 (2), 109-131

2010

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.

Wybór tekstów klasycznych

Paul Pierson

Ograniczenia planowania: powstawanie instytucji i zmiany instytucjonalne

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Przetłumaczony poniżej artykuł różni się od innych z tej serii, gdyż nie dotyczy bezpośrednio (ani pośrednio) kwestii rządzenia. Został jednak wybrany ze względu na fakt, że Paul Pierson rozpatruje w nim szereg warunków wpływających na genezę instytucji i na zakres, w którym można je w sposób zamierzony projektować i zmieniać. W tym kontekście przedstawia wyważoną krytyczną analizę ograniczeń efektywnego wprowadzania innowacji i zmian instytucjonalnych. Analiza ta jest istotna dla kwestii rządzenia z trzech powodów: po pierwsze, system rządzenia często zależy od sposobu zaprojektowania instytucji, nie zawsze bywa udany, może także się zmieniać w odpowiedzi na proces instytucjonalnego uczenia się; po drugie, ukazuje szereg różnic między planowaniem instytucjonalnym a selekcją w gospodarce (a dokładniej w dziedzinach, w których mechanizmy rynku odgrywają kluczową rolę w procesie kształtowania złożonych współzależności) i w polityce, w której można – w świetle argumentacji Piersona – dostrzec hierarchie, sieci strategii politycznych, a w niektórych wypadkach nawet solidarność (zwłaszcza międzypokoleniową); i po trzecie, autor proponuje ogólny plan badań nad instytucjonalnym planowaniem i uczeniem się, który można dość łatwo przystosować do badań nad rządzeniem. Zanim rozwinę te uwagi, chciałbym przedstawić garść informacji na temat jego życia i działalności naukowej.

Paul Pierson jest obecnie profesorem politologii na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley, a także piastuje stanowisko Avice Saint Chair of Public Policy. W środowisku naukowym najlepiej znane są jego badania w dziedzinie porównawczej polityki publicznej, ekonomii politycznej, teorii społecznej, restrukturyzacji państwa opiekuńczego i zmiany systemu politycznego w USA. Jak można zauważyć, czytając zarówno komentowany artykuł, jak i pozostałe prace autora, jest on zdecydowanym zwolennikiem opinii, że instytucje i historia mają spore znaczenie, a aktorzy wywierają na nie wpływ poprzez planowanie instytucjonalne i kształtowanie ich torów działania. Jego twórczość można więc podsumować jako instytucjonalizm historyczny z naciskiem na rolę aktorów. W swoich badaniach zwraca też dużą uwagę na różnice między analizą ekonomiczną, socjologiczną i politologiczną, nawiązując do wszystkich, lecz podkreślając znaczenie tej ostatniej.

Paul Pierson urodził się w 1959 r. i dorastał w Eugene w stanie Oregon (USA). Jego rodzice byli nauczycielami akademickimi, a matka została pastorem. W 1981 r. ukończył Oberlin College w Ohio z tytułem BA (odpowiednik polskiego licencjatu), następnie zdobył na Uniwersytecie Yale tytuł magistra (1981), a potem stopień doktora (1989). Jego praca doktorska dotyczyła warunków, które umożliwiły skuteczną likwidację elementów państwa opiekuńczego w Wielkiej Brytanii (za rządów Margaret Thatcher) i w USA (za rządów Ronalda Reagana), mimo że kluczowe propozycje polityczne obozów rządzących były w zasadniczych kwestiach niepopularne wśród elektoratu (zob. niżej). Uzyskawszy doktorat, wykładał na Harvardzie, po czym w 2004 r. przeniósł się do Berkeley. Jego badania na obu uniwersytetach, tak jak poprzednio, koncentrowały się na kwestiach polityki porównawczej i publicznej, lecz w coraz większym stopniu były adresowane do szerszego grona odbiorców oraz do środowiska naukowców zajmujących się naukami społecznymi. Co więcej, Pierson często wypowiadał się na tematy związane ze sprawami publicznymi i obecnie z naukowego punktu widzenia komentuje niektóre kontrowersyjne kwestie polityczne w USA. Szczególnie głośno krytykuje coraz większe zróżnicowanie dochodowe i majątkowe w tym kraju, a także stara się wyjaśnić, jakie czynniki instytucjonalne doprowadziły do przesunięcia sceny politycznej w prawo, jednocześnie umożliwiając utrzymanie i umacnianie tej tendencji. Publiczną działalność naukową prowadzi, opierając się na realizowanych przez siebie badaniach (w szczególności tych podejmowanych wraz z Jacobem Hackerem), których wyniki publikuje w takich czasopiśmie, jak *The New York Times Magazine*, *The Washington Post*, *The New Republic* czy *Huffington Post*. Regularnie

prowadzi także blog (zapis wywiadu z Paulem Piersonem, w którym opowiada o swoim życiu i pracy, znajduje się na stronie: <http://globetrotter.berkeley.edu/people5/Pierson/pierson-con0.html>).

W 1994 r. opublikowano zmodyfikowaną wersję jego pracy doktorskiej pod tytułem *Dismantling the Welfare State* (Dekonstrukcja państwa opiekuńczego). Poza badaniem wysiłków zmierzających do ograniczenia wpływów państwa opiekuńczego podjętych przez rządy Margaret Thatcher i Ronalda Reagana Pierson omawia w niej również czynniki, które umożliwiły zablokowanie pewnych bardziej radykalnych zmian. Na podstawie szczegółowej analizy, bazującej na teorii i historii współczesnej, Piersonowi udało się ustalić, które elementy polityki wewnętrznej można zmieniać oraz jak skutecznie wdrażać oszczędności, a także określić czynniki wywołujące sprzeciw wobec zmian jeszcze przed ich wprowadzeniem i/lub te skutkujące utratą poparcia wśród wyborców.

Jak pokazuje niniejszy artykuł, oprócz polityki społecznej i publicznej Pierson zajmuje się także bardziej ogólnymi kwestiami teoretycznymi i metodologicznymi. Zdaniem autora politykę powinno się badać w różnych horyzontach czasowych, zwracając uwagę na jej zmienność w czasie (problem ten porusza również w monografii *Politics in Time* z roku 2001). Kolejnym zagadnieniem, które podejmuje jako naukowiec i intelektualista, jest erozja amerykańskiej demokracji. Badania na ten temat przedsięwziął wspólnie z Jacobem Hackerem. Razem starali się wyjaśnić pewien paradoks: a) Partia Republikańska w ciągu ostatnich 30 lat znacząco przesunęła się na prawą stronę sceny politycznej; b) opinia publiczna w tym okresie oscylowała między lewą a prawą stroną, lecz nigdy nie przesunęła się tak daleko na prawo, jak Partia Republikańska; c) Republikanie odnosili sukcesy wyborcze, dzięki czemu w dużej mierze udało im się zrealizować bardziej prawicowy program polityczny, niż wskazywałyby na to sympatie większości opinii publicznej. Paradoks ten tłumaczą instytucjonalną strukturą polityki amerykańskiej, coraz większym wpływem pieniądza na politykę i bardzo zręczną długofalową wojną pozycyjną, która łączy krótkoterminowe korzyści dla elektoratu lub kluczowych okręgów wyborczych z długofalowymi korzyściami dla zwolenników prawicowego programu politycznego (Hacker, Pierson 2005; 2010a; 2010b).

Podstawy niektórych wspomnianych koncepcji znaleźć można w prezentowanym artykule. Pierson przedstawia w nim trzy powiązane ze sobą grupy argumentów. Po pierwsze, stara się przesunąć centrum uwagi analizy instytucjonalnej z funkcjonalnych opisów działania instytucji na badanie ich genezy i zmian. Po drugie, podkreśla odrębność procesu planowania instytucji w dziedzinie polityki, która różni się znacząco od gospodarki (gdzie maksymalizacja zysków, zależność cen od rynku, łatwy dostęp do informacji i ponawiane interakcje w warunkach konkurencji przekładają się na inny rodzaj dynamiki instytucjonalnej). W ten sposób chce wskazać na ograniczenia analizy ekonomicznej, a w szczególności problemy wynikające ze stosowania charakterystycznych dla niej narzędzi analitycznych w naukach społecznych i politycznych, czyli tzw. imperializmu ekonomicznego. Analiza krytyczna obejmuje instytucjonalizm oparty na teorii racjonalnego wyboru i nową ekonomię instytucjonalną nawiązującą do koncepcji kosztów transakcyjnych. Po trzecie, Pierson stara się ustalić warunki, w których zamierzone planowanie i modyfikowanie instytucji na bazie uczenia się może stanowić realną alternatywę dla funkcjonalistycznych modeli wyjaśniających powstawanie i utrzymywanie się (lub upadek) instytucji. Każda z tych argumentacji niesie za sobą konsekwencje dla zjawiska rządzenia w różnych dziedzinach.

Krótko mówiąc, Pierson dowodzi, iż analiza ekonomiczna instytucji często odwołuje się do funkcjonalizmu, wnioski są nierządno wyciągane na podstawie spekulatywnego rozumowania typu *post hoc*, a na dodatek nie prezentuje się kompletnych i uzasadnionych modeli funkcjonalistycznych. W odpowiedzi na te zarzuty socjologia przedstawia szereg argumentów krytycznych. Wśród nich można wymienić: dominację nieinstrumentalnego zachowania aktorów, duże znaczenie krótkich horyzontów czasowych dla przebiegu procesu decyzyjnego i planowania strategii postępowania, ograniczoną efektywność uczenia się, w tym ograniczenia poznawcze w obliczu złożonych problemów, znaczenie piętrzących się w czasie i przestrzeni niezamierzonych konsekwencji, ich społeczne źródła, a także rolę konkurencji w usprawnianiu instytucji. Czynniki te sprawiają, że przy omawianiu początków i rozwoju instytucji należy brać pod uwagę wymiar czasowy polityki, a nie skupiać się wyłącznie na jej statycznym ujęciu.

Pierson wymienia cztery największe ograniczenia odnoszące się do planowania instytucjonalnego: a) gracze mogą kierować się tym, co właściwe, a nie tym, co najbardziej funkcjonalne; b) krótkie horyzonty czasowe, zwłaszcza w okresie wyborów, mogą powodować, że aktorzy nie zwracają uwagi na efekty długofalowe własnych działań, szczególnie w wypadku złożonych interwencji i/lub szerszych reform instytucjonalnych; c) efekty instytucjonalne mogą być nieprzewidywalne; d) trudniej ocenić sukces w polityce, ponieważ nie ma oczywistych kryteriów analogicznych do zysku i straty w ekonomii, a więc niewłaściwe kalkulacje polityczne mogą nie mieć charakteru samokorygującego. Omawiając ograniczenia, Pierson doprecyzowuje, w jakich warunkach i w kontekście jakich strategii politycznych można je przewyżnić. Najwięcej uwagi zwraca na trzy czynniki, które mogą podważać istnienie drugiego ograniczenia: podejmowanie „wiarygodnych zobowiązań” (ang. *credible commitments*), „cień przyszłości” wywołany nakładaniem się pokoleń oraz ewentualna obecność kluczowych interesariuszy lub mocodawców o długich horyzontach czasowych. Wreszcie Pierson zauważa, że politolodzy zbyt przywiązani do modeli funkcjonalistycznych są skłonni ignorować lub lekceważyć wspomniane ograniczenia.

Dalej autor omawia warunki umożliwiające tzw. instytucjonalną lepkość (ang. *institutional „stickiness”*), czyli ich zdolność do przetrwania, mimo że nie są w pełni funkcjonalne, na przykład w wypadku efektów zależnych od ścieżek rozwoju, które trudno odwrócić. Wśród nich wymienia m.in. stałe koszty instytucji, które zniechęcają do prób porzucenia ich, wysokie koszty rozruchu i krzywe uczenia się nowych instytucji, generowanie ogromnych zysków/korzyści przez złożoną sieć współzależnych instytucji, co sprawia, że pojedynczym aktorom (lub ich grupom) trudno wyjść poza system, a także fakt, że perspektywa czasowa trwania instytucji powoduje, iż aktorzy dostosowują swoje oczekiwania, zwiększając akceptację, a nawet atrakcyjność *status quo*. Niektóre z tych czynników mogą być także włączane w projekt instytucji.

Na tej podstawie Pierson dochodzi do dwóch najważniejszych wniosków na temat programu badania instytucji: a) funkcjonalistyczne założenia dotyczące początków i zmian instytucji należy zastąpić hipotezami funkcjonalistycznymi; b) hipotezy funkcjonalistyczne należy uzupełniać i przeciwstawiać hipotezom podkreślającym możliwe niefunkcjonalistyczne korzenie instytucji. Nie można wykluczyć, że w warunkach granicznych modele funkcjonalistyczne i niefunkcjonalistyczne będą się uzupełniać. Interdyscyplinarne i historyczne podejście prawdopodobnie wykaże zasadność opisów zjawisk z punktu widzenia obu modeli w pewnych warunkach. Na tej podstawie Pierson wyciąga dwa końcowe wnioski. Modele funkcjonalistyczne mogą być zgodne z rzeczywistością, jeśli pierwotni twórcy instytucji działają z nastawieniem instrumentalnym, koncentrują się na wynikach długofalowych i potrafią je wystarczająco precyzyjnie przewidywać. W drugim scenariuszu muszą być spełnione następujące warunki: ograniczona liczba przeszkód na drodze do wprowadzania reform związanych z zależnością od ścieżki oraz ograniczone instytucjonalne możliwości (ang. *veto points*), a także istnienie wystarczających możliwości uczenia się i/lub konkurencji, co ułatwia selekcję innowacji instytucjonalnych, które okazują się funkcjonalne po fakcie (czyli po ich wprowadzeniu).

Jak już wspomniano w uwagach wstępnych, artykuł ten nie dotyczy bezpośrednio kwestii rządzenia, jednak rządzenie wiąże się z planowaniem instytucji w bardzo złożonych kontekstach, z problemami „stabilności” instytucji oraz ich porażkami, a także zmienia się w zależności od dziedzin polityki i porządku instytucjonalnego w społeczeństwie. Rodzi się więc pytanie o zasadność przywoływania koncepcji teoretycznych i narzędzi analitycznych zapożyczonych z jednej dyscypliny i odnoszących się do pewnej dziedziny aktywności społecznej w celu dokonywania analiz w innych dziedzinach. Pod tym względem Pierson wydaje się twierdzić, że rządzenia w sferze publicznej nie da się łatwo analizować w ramach analizy ekonomicznej, czy to w formie analizy kosztów transakcyjnych, nowej ekonomii instytucjonalnej, czy to instytucjonalizmu opartego na teorii racjonalnego wyboru. Osobiście uważam, że w tej kwestii przecenia on nauki ekonomiczne: zachowania rynków nie odpowiadają dokładnie opisom ekonomii neoklasycznej wraz z późniejszymi modyfikacjami. Niemniej jednak najważniejsza nauka płynąca z tego artykułu dotyczy złożoności planowania instytucji w związku z kwestią rządzenia.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia i lektury uzupełniające

Hacker J., Pierson P. (2005). *Off Center: The Republican Revolution and the Erosion of American Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Hacker J., Pierson P. (2010a). *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer – and Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster.

Hacker J., Pierson P. (2010b). „Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States”, *Politics & Society*, nr 38, s. 152–204.

Leibfried S., Pierson P. (red.) (1995). *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington DC: Brookings Institution.

Pierson P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson P. (red.) (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Pierson P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Pierson P., Skocpol T. (red.) (2007). *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism*. Princeton: Princeton University Press.

Paul Pierson

Ograniczenia planowania: powstawanie instytucji i zmiany instytucjonalne

Jak dotąd politolodzy zwracali o wiele większą uwagę na efekty działania instytucji niż na kwestie związane z ich genezą i zachodzącymi w nich zmianami. W rezultacie można zaobserwować tendencję do opierania się na modelach otwarcie lub domyślnie nawiązujących do funkcjonalizmu, czyli takich, które uzasadniają obecność danych instytucji poprzez skutki ich działań. Efekty te rzeczywiście mogą stanowić część takiego wyjaśnienia, jednak to, w jakim stopniu podejście funkcjonalne odzwierciedla rzeczywistość, zależy od istnienia szeregu sprzyjających warunków na etapie planowania lub obecności środowisk wymuszających uczenie się bądź konkurencję. Analizując zmienność w odpowiednich kontekstach społecznych, można ograniczyć wachlarz dostępnych modeli funkcjonalnych, a także wytyczyć pewne obiecujące kierunki badań nad genezą instytucji i zmian, którym ulegały.

Słowa kluczowe: rządzenie, analiza instytucjonalna, planowanie instytucji, sieci polityczne.

Instytucje stały się ważnym obiektem rozważań teoretycznych i prób wyjaśnień podejmowanych na gruncie politologii. Naukowcy reprezentujący rozmaite podejścia analityczne opublikowali wiele istotnych prac opisujących wpływ rozwiązań instytucjonalnych na politykę i społeczeństwo (Hall, Taylor 1996). Zarazem jednak znacznie trudniej przychodzi nam traktować instytucje same w sobie jako ważny przedmiot badań. Zarówno początki instytucji, jak i źródła procesów zmian pozostają dość niejasne. Zdaniem Davida Krepsa w naukowej literaturze ekonomicznej poświęconej wynikom działania instytucji kwestię ich pochodzenia pozostawia się otwartą. „Teoria wyjaśniająca genezę i ewolucję instytucji mogłaby dostarczyć cenniejszych spostrzeżeń niż teorie równowagi w kontekście pewnego ich zbioru” (Kreps 1990, s. 530).

Najczęściej spotykana w politologii odpowiedź na to wyzwanie odwołuje się (otwarcie lub pośrednio) do rozumowania funkcjonalistycznego:

formy instytucji wynikają z funkcji, które mają one pełnić w zamierzeniu swoich twórców. Takie podejście do problemu ma jednak poważne wady. Celem niniejszego eseju jest omówienie niektórych ograniczeń funkcjonalistycznych mechanizmów rozwoju instytucji, a następnie wykorzystanie tej analizy krytycznej do wskazania kilku obiecujących kierunków teoretycznych rozważań na temat początków instytucji i zmian, jakim ulegają. Dyskusja ogranicza się do oficjalnych instytucji politycznych, które powstają w wyniku świadomych procesów planowania i modyfikacji.

Należy podkreślić, że zamiarem autora nie jest jednostronna krytyka podejścia funkcjonalistycznego. Wręcz przeciwnie, analiza istniejących instytucji, strategii działania oraz organizacji społecznych z perspektywy funkcjonalistycznej stanowi dobry punkt wyjścia do wysuwania hipotez przyczynowych na temat genezy instytucji i zmian instytucjonalnych. Wyjaśnień funkcjonalnych nie należy jednak uznawać za jedyne możliwe i wiarygodne. Główne zadanie polega na identyfikacji alternatywnych mechanizmów powstawania i ewolucji instytucji oraz wstępnym określeniu, jakie warunki sprawiają, że takie lub inne wyjaśnienie lepiej odzwierciedla rzeczywistość.

Harvard University.

Przełożył Rafał Śmietana. Tekst oryginalny opublikowano w *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 2000, vol. 13, nr 4, s. 475–499. Copyright © by Blackwell Publishers. Reproduced with permission of Blackwell Publishing Ltd.

Prezentowany esej składa się z trzech części. W pierwszej pokrótce opisują tendencje funkcjonalistyczne dominujące w dużej części prowadzonych przez politologów badań na temat instytucji. W drugiej analizują przyczyny, które powodują, że aktorzy polityczni są umiarkowanie skłonni do planowania instytucji o charakterze funkcjonalnym. W części trzeciej koncentrują się na bardziej szczegółowej analizie dwóch możliwych mechanizmów – uczenia się i ewolucji – które z czasem mogą tworzyć instytucje o charakterze funkcjonalnym, oraz wymieniam typowe dla nich ograniczenia. Esaj kończy się szerszym omówieniem niektórych implikacji i zawiera propozycje kierunków dalszych badań.

1. Instytucje z punktu widzenia funkcjonalizmu

Dotychczas politolodzy o wiele częściej zajmowali się wynikami działań instytucji niż procesami ich powstawania i zmian. Przyczyną, ale zarazem skutkiem takiego stanu rzeczy był zwrot ku rozumowaniu funkcjonalistycznemu. Mimo że autorzy zwykle nie odwołują się otwarcie do takich podstaw teoretycznych, funkcjonalistyczne podejście do instytucji jest szeroko rozpowszechnione w politologii. Spotyka się je na przykład u tych, którzy podkreślają, że podłoże aktywności politycznej stanowią racjonalne wybory dokonywane przez pojedynczych aktorów, a także dosyć sprawna zbiorowa reakcja na potrzeby społeczne. Można tu wspomnieć o kilku przykładach z różnych dziedzin tej dyscypliny: reżimy międzynarodowe ułatwiają osiągnięcie porozumień przez powiązanie zobowiązań i obniżanie kosztów nadzoru (ang. *monitoring costs*; Keohane 1984), a działania komisji Kongresu USA zapobiegające wahaniom koniunkturalnym (Shepsle 1986) pozwalają czerpać korzyści z „handlu” między członkami organów ustawodawczych realizujących różne priorytety (Weingast, Marshall 1988) lub racjonalizują przepływ trudno dostępnych informacji (Krehbiel 1991). Europejski Trybunał Praw Człowieka stanowi neutralną organizację nadzorującą i egzekwującą przestrzeganie prawa w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Garrett 1995). Publikacje te mniej lub bardziej bezpośrednio zajmują się zagadnieniami genezy

instytucji i zmian instytucjonalnych, lecz w każdym przypadku można odnieść wrażenie, że funkcjonowanie instytucji w dużym stopniu tłumaczy konkretne rozwiązania instytucjonalne.

Wiele z tych teorii opiera się na nowej ekonomii instytucjonalnej, a zwłaszcza na badaniach Olivera Williamsona nad kosztami transakcyjnymi (Williamson 1975; Moe 1984). Autor ten otwarcie twierdzi, że rozwój danej formy organizacyjnej można wyjaśnić przez pryzmat wysiłków racjonalnie działających aktorów mających na celu obniżenie kosztów transakcyjnych. Mówiąc bardziej ogólnie, modele funkcjonalistyczne przybierają następującą postać: rezultat X (np. instytucja, strategia lub organizacja) istnieje dlatego, że pełni funkcję Y. Dla specjalisty z zakresu nauk społecznych, zainteresowanego powstawaniem instytucji, nie jest to wcale zła pozycja wyjściowa. Jeżeli działania aktorów zorientowane są na osiągnięcie pewnego celu, efekty działań instytucji faktycznie tłumaczyć będą często ich powstawanie, trwanie oraz zmiany (Keohane 1984). Rzecz w tym, że rozumowanie funkcjonalistyczne w politologii często stanowi punkt końcowy, zamiast być punktem wyjścia do analiz. Funkcjonalizm pozwala łatwo unikać drażliwych kwestii powstawania i zmian instytucjonalnych. Zamiast zajmować się nimi bezpośrednio, można po prostu zacząć od istniejących instytucji, wychodząc z założenia, że istnieją one w takiej, a nie innej formie, ponieważ realizują funkcje zaprogramowane przez aktorów społecznych. Zadaniem analityka jest dociec, jaką konkretnie funkcję pełni dana instytucja (zwykle chodzi o rozwiązanie jakiegoś problemu dotyczącego kolektywnego wyboru).

Dysponując pewną dozą intelektualnej kreatywności i umiarkowanie elastycznym zestawem narzędzi analitycznych, można w większości wypadków dość łatwo ujawniać funkcje. Na przykład zwolennicy teorii racjonalnego wyboru dysponują zestawem, który umożliwia im dopasowanie praktycznie każdego zaobserwowanego rezultatu do wyjaśnień funkcjonalistycznych (Green, Shapiro 1994). W razie pojawienia się jakichś trudności można go wprowadzić przez uwzględnienie w nim opłat motywacyjno-kompensacyjnych (ang. *side payments*), czyli „zagnieżdżenie” jednej gry w drugiej (np. Tsebelis 1990; Lange 1993). Jednak co innego oznacza

dowiedzieć (a raczej – spekulować), że dana instytucja „pełni jakąś funkcję” dla aktorów społecznych, a co innego po prostu wyciągnąć wniosek, że właśnie ona tłumaczy jej istnienie. Takie funkcjonalistyczne rozumowanie opiera się na jednym z dwóch toków rozumowania: instytucje funkcjonalne powstają w wyniku racjonalnego planowania (ang. *rational design*) lub wyłaniają się z czasem dzięki działaniu mechanizmów usprawniających (ang. *institutional enhancement*).

2. Ograniczenia racjonalnego planowania

Prosty model racjonalnego planowania obejmuje celowe i perspektywiczne wybory dokonywane przez aktorów działających w sposób instrumentalny i zorientowanych na osiągnięcie pewnego celu. W tym wypadku efekty działań instytucji postrzegane są jako zamierzone konsekwencje działań ich twórców. Chociaż większość politologów prawdopodobnie odrzuciłaby najbardziej skrajną wersję takiej argumentacji, często pojawia się ona w postaci domyślnej w analizie instytucji. Tak czy inaczej, omówienie możliwych pułapek związanych z przyjęciem takiego założenia pozwala wyeksponować szereg poważnych wyzwań, przed którymi stoi bardziej wielowymiarowe podejście do genezy i zmian instytucjonalnych.

Każdy element tego, co można nazwać podejściem racjonalno-instrumentalnym do instytucji, zasługuje na poważną analizę. Aktorzy mogą nie postępować w sposób instrumentalny w rozumieniu tego modelu. Mogą też nie działać perspektywicznie. I wreszcie efekty działania instytucji wcale nie muszą być zamierzone. Każdy z tych wymiarów nakłada pewne ograniczenia na efektywność procesu planowania instytucji i dlatego zasługuje na głębsze zbadanie z punktu widzenia teoretycznego i empirycznego.

Ograniczenie 1. Twórcy instytucji mogą nie działać w sposób instrumentalny

Badania nad instytucjami często podkreślają lub zakładają, że ich twórcy zachowują się w sposób instrumentalny. Instytucje mają rzekomo przybierać taką, a nie inną postać, ponieważ aktorzy przewidują, że pewne ich cechy zaowocują

określonymi konsekwencjami. Uważa się, że cechy instytucji są istotne tylko o tyle, o ile pomagają aktorom osiągnąć zakładane przez nich cele.

Niemniej jednak w teorii socjologicznej można spotkać inne stanowisko, które zostało ostatnio utrwalone w socjologicznej wersji „nowego instytucjonalizmu” (Meyer, Rowan 1977; March, Olson 1989; Powell, DiMaggio 1991). Przy tworzeniu rozwiązań instytucjonalnych silniejszą motywację dla aktorów mogą stanowić ich wyobrażenia na temat tego, co jest właściwe, niż tego, co byłoby skuteczne i efektywne. Peter Hall i Rosemary Taylor (1996, s. 946–947) podsumowują ten sposób argumentacji w następujący sposób: „Wiele form i procedur instytucjonalnych wykorzystywanych przez współczesne organizacje nie zostało przyjętych tylko dlatego, że były najwłaściwsze do realizacji pewnych zadań, zgodnie z jakąś transcendentną «racjonalnością». Zamiast tego powinno się je postrzegać jako praktyki typowe dla danej kultury, podobnie jak mity i ceremonialne rytuały stwarzane przez społeczeństwa, utrwalane w ramach organizacji niekoniecznie po to, by usprawnić ich formalną skuteczność w osiąganiu celów przy wykorzystaniu dostępnych środków, lecz w wyniku pewnego rodzaju procesów związanych bardziej ogólnie z utrwalaniem pewnych praktyk kulturowych”.

Na przykład socjologowie zwracają uwagę na znaczne rozproszenie poszczególnych form instytucjonalnych nawet w bardzo zróżnicowanych kontekstach. Ich zdaniem ten „izomorfizm instytucjonalny” wskazuje na to, iż aktorzy odczuwają potrzebę usankcjonowania swoich działań, a nie na dążenie do osiągnięcia możliwie największej skuteczności.

Jeżeli przyjmuje się pewne rozwiązania instytucjonalne ze względu na ich stosowność, a nie dlatego, że umożliwiają efektywne osiąganie celów za pomocą dostępnych środków, mogą one niewłaściwie funkcjonować w danym kontekście lokalnym. Zakres, w jakim tego rodzaju zachowania motywowane stosownością (logika stosowności) determinują planowanie instytucji, pozostaje wśród socjologów kwestią sporną. Trzeba jednak przyznać, że zgromadzono znaczną liczbę danych empirycznych podających w wątpliwość założenie, że twórcy instytucji z zasady kierują się wyłącznie lub choćby

w przeważającej mierze względami instrumentalnymi.

Ograniczenie 2. Problem krótkich horyzontów czasowych

Davidowi Stockmanowi, odpowiedzialnemu za kwestie budżetowe w administracji prezydenta Ronalda Reagana, przypisuje się pewne niezwykle szczere jak na decydenta politycznego stwierdzenie. W 1981 r. jeden z doradców zaproponował podjęcie prac nad reformą systemu emerytalnego, które mogłyby pomóc przezwyciężyć poważne długofalowe problemy finansowe amerykańskiego systemu opieki społecznej. Stockman z miejsca odrzucił ten pomysł, mówiąc, że „nie ma zamiaru marnować kapitału politycznego na rozwiązywanie problemów jakiegokolwiek faceta w 2010 roku” (Greider 1982, s. 43).

Horyzonty czasowe, w jakich działają aktorzy, stanowią kluczową kwestię dla analityków zajmujących się planowaniem instytucji. Problem ten jest szczególnie istotny dla politologów. Długofalowe konsekwencje instytucjonalne mogą być efektami ubocznymi działań podejmowanych dla osiągnięcia krótkoterminowych korzyści politycznych. Za przykład niech tu posłuży powstanie i ewolucja komisji Kongresu – instytucji ważnej z punktu widzenia współczesnego rządu w USA. Jak zauważa Kenneth Shepsle, Henry Clay i jego zwolennicy stworzyli ten system, aby osiągnąć pewne cele krótkoterminowe, nie biorąc pod uwagę długofalowych konsekwencji: „Clay nie przewidywał, ani tym bardziej nie pragnął długotrwałych efektów wprowadzenia tej innowacji instytucjonalnej. Były one produktami ubocznymi (jak miało się okazać, najważniejszymi i najbardziej trwałymi) interesownego zachowania przywódców” (Shepsle 1989, s. 141). W tym wypadku długofalowe działanie systemu wcale nie było zamiarem aktorów, którzy go stworzyli. Dlatego przyczyn powstania żadnej instytucji nie można wyprowadzić z analizy długofalowych efektów jej funkcjonowania.

Wiele konsekwencji decyzji politycznych – zwłaszcza złożonych interwencji o tym charakterze lub zakrojonych na szeroką skalę reform instytucjonalnych – pojawia się dopiero po

dłuższym czasie. A przecież aktorzy na scenie politycznej, szczególnie politycy, często sprawiają wrażenie bardziej zainteresowanych krótkoterminowymi następstwami swoich działań, w dużym stopniu lekceważąc ich skutki długofalowe. Jedną z głównych przyczyn takiego zachowania jest logika procesu wyborczego. John Maynard Keynes zauważył kiedyś, że w dłuższej perspektywie czasowej wszyscy umrzemy. Dla polityków w państwach demokratycznych śmierć w wyborach może jednak nadejść o wiele szybciej. Skoro decyzje wyborców jako miara politycznego sukcesu podejmowane są w krótkiej perspektywie czasowej, osoby piastujące stanowiska z wyboru mają skłonność do stosowania wysokiej stopy dyskontowej. Zwykle zwracają uwagę na konsekwencje długofalowe tylko wtedy, gdy są one istotne z politycznego punktu widzenia lub jeżeli nie muszą się obawiać rychłej kary ze strony wyborców.

Fakt, że politycy często podejmują działania na krótką metę, ma poważne implikacje dla teorii powstawania i zmian instytucji. Załóżmy, że kluczowy decydent to polityk, który za dwa lata chce się ubiegać o reelekcję. W tym kontekście efekty wykraczające poza cykl wyborczy mogą nie znaczyć zbyt wiele. Jeśli więc decydenci polityczni mają podjąć wiele decyzji, których krótko- i długoterminowe korzyści instytucjonalne się rozbiegają, a jednocześnie wykazują skłonność do podejmowania działań na krótką metę, maleją szanse na zaprojektowanie instytucji dających pożądane efekty funkcjonalne w dłuższej perspektywie.

Politologzy zaczynają przykładać większą wagę do kwestii horyzontów czasowych. Szczególnie istotne są w tej dziedzinie wysiłki zwolenników teorii racjonalnego wyboru, którzy zdają sobie sprawę z implikacji krótkich horyzontów czasowych dla założeń dotyczących powstawania instytucji. Zadają oni następujące pytanie: Jak sprawić, by „cień przyszłości” stał się bardziej istotny dla aktorów politycznych dokonujących wyborów tu i teraz? W rzeczywistości na kwestię tę składają się dwa odrębne, choć powiązane ze sobą problemy: a) aktorzy mogą rzeczywiście działać, mając na względzie krótkie horyzonty czasowe – innymi słowy, brak im motywacji do myślenia o odleglejszej przyszłości; b) przyszłość faktycznie leży im na sercu,

lecz z różnych powodów uważają, że nie uda im się na nią wpłynąć – w takich wypadkach znów przeważały względy krótkoterminowe.

Gdyby udało się wydłużyć horyzonty czasowe aktorów, wtedy twierdzenie, że długofalowe efekty działań instytucji w pewnym sensie tłumaczą ich genezę, byłoby bardziej przekonujące. Próbuując uporać się z tym problemem, badacze teorii racjonalnego wyboru oparli się w dużym stopniu na wcześniejszych pracach z dziedziny ekonomii. Wydaje się, że aktorzy w gospodarce stają w obliczu podobnych problemów związanych z horyzontami czasowymi, lecz większość publikacji z perspektywy „nowej ekonomii instytucjonalnej” podkreśla sposoby przewyższania tych trudności przez przyjmowanie konkretnych rozwiązań społecznych.

Pierwsza odpowiedź podkreśla, że aktorzy polityczni nie koncentrują się wyłącznie na względach krótkoterminowych, jeżeli odpowiadają przed aktorami działającymi w szerszych horyzontach czasowych. Jeśli politycy są „przedstawicielami mocodawców” (takich jak wyborcy lub grupy interesu), którzy myślą długofalowo i jednocześnie mogą skutecznie nadzorować zachowanie polityków, problem zostanie zminimalizowany. Nawet polityk, któremu zależy wyłącznie na wygraniu kolejnych wyborów, będzie musiał oddać sprawiedliwość sprawom przyszłości.

Ze względu na pewne trudności związane z tym tokiem argumentacji (zob. niżej) teoretycy zwrócili się w stronę bardziej wyważonych stanowisk, pragnąc ustalić istotność dłuższej perspektywy czasowej dla obecnych decydentów. Drugi tok argumentacji sięga więc po mechanizmy podejmowania „wiarygodnych zobowiązań” (ang. *credible commitment*; North, Weingast 1989; Shepsle 1991; North 1993). Shepsle (1991, s. 246) tak podsumowuje najważniejsze elementy tej koncepcji: „Zdolność do podejmowania zobowiązań często (choć nie zawsze) zwiększa zakres możliwości, za to swoboda działania według własnego uznania – w tym możliwość złamania umowy lub zachowań oportunistycznych – ogranicza go”. Kluczowym problemem jest tutaj tak zwana przez ekonomistów „niespójność czasowa” (ang. *time inconsistency*). Zawarcie umowy przez aktora może wynikać z racjonalnej decyzji, lecz równie racjonalne może być późniejsze

jej zerwanie. Ponieważ inni dostrzegają to ryzyko, niewykluczone, że osiągnięcie wstępnego porozumienia okaże się niemożliwe.

W takich kontekstach, często spotykanych w kwestiach społecznych, aktorzy mogą zawierać korzystne porozumienia długoterminowe, jeżeli tylko „zwiążą ręce (sobie lub swoim następcom)”, co pozwala przekonać innych uczestników, że porozumienie nie zostanie wykorzystane przeciwko żadnej ze stron. Instytucje można zaprojektować tak, aby zablokować podejmowanie decyzji według własnego uznania. W ten sposób zobowiązania stają się bardziej wiarygodne, jednocześnie poszerzając horyzonty czasowe dla wszystkich zainteresowanych. Często przywoływanym przykładem zaproponowanym przez Douglasa Northa i Barry’ego Weingasta (1989) jest zachowanie monarchów brytyjskich. Aby zwiększyć możliwości pozyskiwania środków finansowych, musieli oni zrzec się dużej części władzy finansowej na rzecz Parlamentu, co zmniejszyło prawdopodobieństwo, że jednostronnie nie dotrzymają porozumienia dotyczącego zaciągniętych długów.

Wyniki niedawnych badań wskazują na to, że pewne rodzaje instytucji (takie jak niezależne banki centralne), wzmacniające pozycję konkretnych grup aktorów politycznych (np. bankowców), mogą skutecznie poszerzać horyzonty czasowe w polityce (Persson, Tabellini 1994). Badacze stosunków międzynarodowych przedstawili podobne dowody na temat wpływu reżimów międzynarodowych na wiarygodność negocjacji międzypaństwowych, co skutkuje wydłużeniem odnośnych ram czasowych dla decydentów. Nowe pokolenie teoretyków racjonalnego wyboru, zainspirowanych badaniami Northa, Weingasta i innych, analizuje świat polityki w poszukiwaniu mechanizmów rządzących podejmowaniem „wiarygodnych zobowiązań”.

Ostatni kierunek analizy opiera się na zastosowaniu modeli „nakładających się pokoleń” (ang. *overlapping generations models*; Soskice, Bates, Epstein 1992; Bates, Shepsle 1997). Aktorów politycznych może cechować „krótkotrwałość”, co oznacza, że zajmują kluczowe stanowiska decyzyjne przez względnie krótkie okresy. Lecz organizacje, w ramach których działają, trwają przez dłuższy czas. Dochodzi więc do nakładania się pokoleń krótkotrwałych

aktorów. Trajektorja ich karier często zależy od spełniania oczekiwań danej organizacji. W takich warunkach ramy organizacyjne mogą sprawić, że „pragnienie awansu w obrębie instytucji przekształci się w ograniczenie, powodując utrwalenie wyborów jednostki” (Soskice, Bates, Epstein 1992, s. 548). I tak, aktorzy, których kariera polityczna dobiega końca, mogą się już skupiać wyłącznie na efektach krótkoterminowych (np. liderzy partyjni traktujący priorytetowo najbliższe perspektywy polityczne kosztem długoterminowego wizerunku partii), lecz ich pozycja wciąż może zależeć od poparcia młodszych aktorów stojących niżej w hierarchii organizacji. Ci ostatni są oczywiście zainteresowani charakterem partii, której przywództwo obejmą w przyszłości, mogą więc uzależnić udzielenie poparcia obecnym przywódcom od ich dbałości o długofalowe konsekwencje podejmowanych działań.

Dwa ostatnie wątki sporu na temat „cienia przyszłości” (ang. *shadow of the future*) uzupełniają się wzajemnie. Koncepcja nakładania się pokoleń może tłumaczyć, dlaczego pewni aktorzy (lub ich grupy) zwracają uwagę na rezultaty długofalowe. Koncepcja wiarygodnych zobowiązań może z kolei wyjaśniać, dlaczego ci aktorzy skutecznie dążą do osiągnięcia rezultatów długofalowych w sytuacjach, w których trudności związane z niespójnością czasową mogłyby okazać się nie do pokonania. Innymi słowy, siła przekonywania zależy od jednoczesnego spełnienia obu tych warunków (lub ich odpowiedników). Aby „cień przyszłości” odgrywał jakąkolwiek rolę, aktorzy muszą nie tylko interesować się przyszłością, lecz także wierzyć, że mogą na nią wpływać.

Nie ulega wątpliwości, że powyższe koncepcje są uzasadnione. Nawet pobieżny ogląd życia politycznego pokazuje, że organizacje i aktorzy polityczni często faktycznie zajmują się długofalowymi konsekwencjami. Co więcej, współczesne społeczeństwa nie mogłyby istnieć, gdyby było inaczej. Na przykład rządy nie dążą zwykle do maksymalizacji krótkoterminowego pozyskiwania środków poprzez systematyczną konfiskatę mienia prywatnego. Politycy nie przyznają sobie ogromnych podwyżek. Grupy interesu najczęściej zachowują się tak, jakby zależało im na reputacji, która zalicza się do aktywów długofalowych (Hansen 1991). Na ogół nie narażają

własnej wiarygodności, a mogliby ją utracić, na przykład okłamując ustawodawców, na których próbują wpływać.

Istnieją jednak powody, by przypuszczać, że próby wydłużenia horyzontów czasowych w polityce będą mniej skuteczne niż w gospodarce. Rynek dysponuje kilkoma silnymi mechanizmami służącymi do wydłużania horyzontów czasowych. Najważniejszym z nich jest prawo własności, które upoważnia jednostki do czerpania dochodów z własnego majątku, zachęcając je tym samym do dbałości o jego wartość w perspektywie długofalowej.

Mechanizmy funkcjonujące w polityce są zwykle o wiele mniej skuteczne. Największych problemów przysparza fakt, że każdy wyżej wymieniony mechanizm ekonomiczny w dużej mierze opiera się na zdolności niektórych aktorów do dokonywania właściwej oceny zachowania innych i wykrywania działań oportunistycznych, a w razie konieczności do przywołania winowajców do porządku. Takie działania monitorujące zachowania w polityce są często wyjątkowo trudne. Co więcej, jak zobaczymy, wiele najpoważniejszych problemów, które można napotkać, próbując „przenieść” funkcjonalistyczne teorie planowania instytucjonalnego, mające swoje źródło w dziedzinie ekonomii, na politykę, wynika ze złożoności i niepewności charakterystycznych dla świata polityki.

Ustalenie odpowiedzialności (rozliczalności) w środowiskach politycznych zazwyczaj przysparza poważnych kłopotów. Rezultaty również niełatwo jest zmierzyć. Co więcej, jeżeli uważamy, że system nie działa właściwie, jeszcze trudniej ocenić, które elementy tych bardzo złożonych układów za to odpowiadają lub jakiego rodzaju modyfikacje przyniosłyby lepsze efekty. Działania polityczne i ich rezultaty łączą się często w złożone łańcuchy przyczynowe, a skutki występują z dużym opóźnieniem czasowym. Złożoność celów politycznych, a także luźne i rozmyte połączenia między działaniami a ich wynikami sprawiają, że polityka jest z natury wieloznaczna. Według Northa (1990b, s. 362) „rynk polityczne są o wiele bardziej podatne na nieefektywność [niż rynki gospodarcze]. Powód jest prosty. Bardzo trudno ocenić, co jest przedmiotem wymiany na rynkach politycznych, a co

za tym idzie, trudno wyegzekwować przestrzeganie porozumień”.

Mimo że niepowodzenia w polityce widać stosunkowo wyraźnie, a winę można przypisać konkretnym „przedstawicielom”, próby ich ukarania mogą spełznąć na niczym. Wielu uczestników polityki (wyborcy, członkowie grup interesu) wykazuje jedynie sporadyczną aktywność. Często dysponują prymitywnymi narzędziami, a ich działania mogą dać pożądane efekty tylko wtedy, gdy zbiegną się z działaniami innych aktorów w warunkach, w których wymagany poziom koordynacji jest trudny lub wręcz niemożliwy do osiągnięcia.

Jak widać, trudności z nadzorowaniem i dyscyplinowaniem aktorów nakładają poważne ograniczenia na techniki, mające na celu wydłużenie ich horyzontów czasowych. Nie przypadkiem większość przeważnie optymistycznych dyskusji zwolenników teorii racjonalnego wyboru na temat wiarygodnych zobowiązań w polityce poświęcano dotąd stosunkowo przejrzyście kwestiom finansowym (np. deficyt budżetowy, polityka pieniężna). W tym kontekście wskaźniki wydajności są czytelne i łańcuch odpowiedzialności jednoznaczny, więc zachowania aktorów łatwo monitorować. Chociaż zagadnienia te są oczywiście ważne, należy podkreślić, że z wymienionych wyżej względów pozostają zasadniczo odmienne od typowych spraw, z którymi mamy do czynienia w polityce.

Kolejne ograniczenie związane ze stosowaniem technik wydłużających horyzonty czasowe jest szczególnie istotne dla planowania instytucji. Nawet jeżeli niektóre z mechanizmów opisanych przez teoretyków racjonalnego wyboru funkcjonują na co dzień w polityce, w chwili tworzenia instytucji często działają słabo lub nie działają wcale. W chwilach, w których wprowadzane są ważne nowe zasady, raczej nie można oczekiwać, by decydenci polityczni funkcjonowali w ramach struktury dobrze zinstytucjonalizowanych kontekstów (Elster, Offe, Preuss 1998).

Nie twierdzę, że aktorzy zawsze działają na krótką metę, lecz że dzieje się tak dość często. Długość ich horyzontów czasowych należy więc traktować jako zmienną o istotnych konsekwencjach dla powstawania instytucji i ich zmian, a tym samym jako zagadnienie zasługujące na wnikliwe zbadanie. We wszystkich przypadkach,

w których dominują krótkie horyzonty czasowe, funkcjonalistyczne twierdzenia dotyczące planowania instytucji stają się bardziej podejrzone.

Ograniczenie 3. Efekty działania instytucji mogą być nieprzewidywalne

Nawet jeśli twórcy instytucji faktycznie działają w sposób instrumentalny i rzeczywiście skupiają się na długoterminowych efektach, ich działania najprawdopodobniej będą miały wiele nieprzewidywalnych konsekwencji. Każdy, kto kiedykolwiek prowadził badania empiryczne w dziedzinie nauk społecznych, wie, że nawet najbardziej pomysłowi aktorzy działający instrumentalnie nie mogą dokładnie przewidzieć wszystkich tego konsekwencji. Instytucje mogą nie funkcjonować właściwie, gdyż ich twórcy popełniają błędy.

Nieprzewidywalne następstwa będą szczególnie istotne we współczesnej polityce. Społeczeństwa przemysłowe z czasem uległy coraz większemu zróżnicowaniu, co wiązało się z rosnącą liczbą interakcji między większą liczbą ludzi. Ten historyczny proces zwięźle podsumował Norbert Elias (1956, s. 232): „Sieć działań człowieka staje się bardziej złożona, lepiej rozwinięta i zintegrowana. Coraz więcej grup, a wraz z nimi coraz więcej ludzi coraz bardziej uzależnia się od innych, jeśli chodzi o poczucie bezpieczeństwa i zaspokajanie potrzeb, które w dużej mierze przekraczają ich zdolność pojmowania. Zupełnie jakby najpierw tysiące, potem miliony, a potem coraz więcej milionów ludzi podążało przez świat, skutych niewidzialnymi więzami na rękach i nogach. Nikt im nie przewodzi. Nikt nie stoi poza grupą. Niektórzy chcą iść w tę stronę, inni w tamtą. Przewracają się o siebie i – zwycięscy lub pokonani – pozostają przykuci do siebie”.

Należy podkreślić bardzo poważne konsekwencje zwiększającej się złożoności interakcji społecznych. W miarę wzrostu liczby podejmowanych decyzji i liczby aktorów relacje współzależności – między aktorami, organizacjami i instytucjami – mnożą się w postępie geometrycznym. Ma to dwie wyraźne konsekwencje. Po pierwsze, powoduje przeciążenie. Większa złożoność działalności politycznej dodatkowo obciąża decydentów. W tym kontekście

ograniczenia czasowe, niedostatek informacji i konieczność delegowania decyzji sprzyjają powstawaniu nieprzewidywalnych skutków podejmowanych działań. Po drugie, narastają efekty interakcji, innymi słowy, inicjatywy zaczynają wywierać wpływ na inne dziedziny niż te, dla których zostały zaplanowane. Jak skomentował to zjawisko Garrett Hardin (1963, s. 79–80), „nie da się zrobić tylko jednego”. Należy więc oczekiwać, że procesy społeczne angażujące dużą liczbę aktorów w mocno zinstytucjonalizowanych społeczeństwach prawie zawsze doprowadzą do powstania skomplikowanych pętli przyczynowo-skutkowych oraz efektów interakcyjnych, których decydenci nie mogą w pełni przewidzieć.

Problem nie polega wyłącznie na tym, że konteksty społeczne są niezwykle złożone – dodatkowe źródło trudności stanowi fakt, że zdolność jednostek do wyciągania wniosków i wyrabiania sobie poglądów jest obciążona błędem systematycznym. Doskonale podsumowują to Barbara Levitt i James March (1988, s. 323): „Ludzie jako jednostki nie są idealnymi statystykami. (...) Popołniają błędy systematyczne nie tylko podczas rejestrowania wydarzeń, których są świadkami, lecz także wyciągając z nich wnioski. Przeceniają prawdopodobieństwo wydarzeń, które rzeczywiście się dzieją, i wydarzeń, które zwróciły ich uwagę ze względu na niewielką odległość w czasie lub istotność. Są niewrażliwi na liczebność próbek. Zbyt często przypisują wydarzenia celowym działaniom jednostek. Stosują proste reguły liniowe i funkcyjne, kojarzą przyczynowość z bliskością w czasie i w przestrzeni oraz zakładają, że doniosłe wydarzenia muszą mieć doniosłe przyczyny. Wszystkie te cechy jednostek prowadzą to błędów systematycznych w interpretacji”.

Jak zauważyło wielu bacznych analityków, działania społeczne zatem – nawet wtedy, gdy podejmują je bardzo dobrze poinformowani i działający instrumentalnie aktorzy o długich horyzontach czasowych – będą zawsze źródłem znaczących skutków niezamierzonych (Hayek 1973; Hirsch 1977; Schelling 1978; Van Parijs 1982; Perrow 1984; Jervis 1997). Planowanie instytucji wcale nie jest wolne od tego zagrożenia. Fakt ten zilustruje, odwołując się do dwóch przykładów, chociaż zdecydowana większość

studentów politologii nie miałaby najmniejszych problemów z podaniem kolejnych. Po pierwsze, przypomnijmy sobie zmianę pozycji instytucjonalnej rządów pojedynczych stanów w USA (Riker 1955). Jako że zatwierdzenie konstytucji wymagało ratyfikacji przez wszystkie stany, ich interesom poświęcono bardzo wiele uwagi podczas projektowania instytucji. Twórcy rozwiązań politycznych zakładali, że Senat będzie reprezentował interesy stanów. Ich zgromadzenia ustawodawcze mianowały senatorów, którzy mieli je reprezentować w procesie tworzenia polityki. Jednak z czasem senatorom, którzy pragnęli większej autonomii, udało się wyzwolić spod nadzoru stanowego. Zgodnie z 17. Poprawką do konstytucji USA, która weszła w życie na początku XX w., na senatorów głosuje się w wyborach powszechnych i bezpośrednich; wprowadzenie tej zasady było już tylko oficjalnym zakończeniem długotrwałego procesu osłabienia kontroli ze strony parlamentów stanowych.

Kolejny przykład stanowi rozwój kanadyjskiego federalizmu (Watts 1987). Twórcy federacji kanadyjskiej dążyli do wysoce scentralizowanej jego formy – częściowo w reakcji na to, iż decentralizacja USA przyczyniła się do krwawego przebiegu wojny secesyjnej. Mimo to federacja kanadyjska jest obecnie o wiele mniej scentralizowana niż amerykańska. Stało się tak m.in. dlatego, że w Kanadzie pozostawiono w gestii prowincji wiele spraw, które wówczas uznano za błahe. Jednak wraz ze zwiększającą się rolą rządu w polityce socjalnej i zarządzaniu gospodarką okazało się, że zagadnienia te nabrały ogromnego znaczenia.

Powszechność nieprzewidywalnych konsekwencji stawia trudne wyzwanie badaczom reprezentującymi nauki społeczne – co mają oni do zaoferowania, skoro nawet rozumni aktorzy społeczni nie potrafią przewidywać błędów? To bardzo obszerne zagadnienie. Powyższa dyskusja wskazuje na dwa owocne kierunki badań silnie reprezentowane w najnowszych badaniach socjologicznych, które starają się określić, jakie warunki zwiększają prawdopodobieństwo wystąpienia niezamierzonych konsekwencji. Pierwszy skupia się na problemach związanych z naszym pojmowaniem świata – czyli na przyczynach popełniania błędów systematycznych, oceniając funkcjonowanie społeczeństw, a zwłaszcza

mechanizmów przyczynowo-skutkowych. Przykładowo, skoro jednostki mają skłonność do wyolbrzymiania znaczenia niedawnych, bardzo istotnych wydarzeń, można domniemywać, że twórcy instytucji będą systematycznie popełniać błąd, polegający na koncentracji na wypadku dramatycznych „porażek” z niedawnej przeszłości.

Drugi kierunek analiz mógłby się skoncentrować na charakterystycznych kontekstach społecznych, które różnią się pod względem siły i liczebności związków między wieloma obszarami działania (Perrow 1984; Jervis 1997). Tego rodzaju związki zwiększają złożoność i mnożą liczbę następstw pojedynczych interwencji. Powszechność niezamierzonych konsekwencji w dziedzinie planowania instytucjonalnego powinna – przynajmniej częściowo – mieć swoje źródło w tym aspekcie kontekstów społecznych.

Mimo to, najczęściej jak dotąd spotykaną reakcją politologów na tę kwestię jest jej unikanie. Wydaje się, że byłoby lepiej, gdyby problem ten zniknął sam z siebie. Można do tego doprowadzić na cztery sposoby, które omówię, zaczynając od najmniej przydatnego. Analitycy często traktują nieprzewidywalne konsekwencje jako „wartość błędu”, nawet jeżeli nie czynią tego wprost. W praktyce oznacza to zignorowanie kwestii. Jednak bez chociażby krótkiej dyskusji teoretycy nie dowiedzą się, jak poważny jest problem, którego chcą uniknąć. Dobrze byłoby przynajmniej mieć jakieś pojęcie o wielkości tego „błędu”. Zadanie to okazuje się tym pilniejsze, że istnieją powody, by przypuszczać, iż faktycznie jest on dość duży.

Drugi sposób traktuje niezamierzone efekty jak „zakłócenia”. Zakładamy, że ich rozkład ma charakter losowy, a więc z czasem samoistnie znikną, pozostawiając tylko systematyczne, zamierzone następstwa. W niektórych wypadkach i kontekstach takie postępowanie wydaje się rozsądne, na przykład w badaniach pewnych agregacyjnych procesów społecznych, w których uczestniczą bardzo liczne, zatomizowane grupy ludności, tacy jak gracze giełdowi lub opinia publiczna (Page, Shapiro 1992). Wciąż jest to jednak podejście niezbyt przydatne do badania genezy instytucji i reform instytucjonalnych. Pojedyncze efekty niezamierzone mogą być w tym wypadku naprawdę duże. Co więcej, jeżeli proces powstawania instytucji jest zależny

od ścieżki, nie możemy oczekiwać, że pewne wypadki wzajemnie się zniosą – wręcz przeciwnie, należy przyjąć, że wczesne zdarzenia mogą ulegać samowzmocnieniu (Arthur 1994).

Trzecim i bardziej konstruktywnym sposobem jest przyznanie, że istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia nieprzewidywalnych konsekwencji oraz że fakt ten stanowi kluczową zasadę determinującą planowanie instytucji. Zdaniem Roberta Goodina (1996, s. 29) „wypadki się zdarzają: jednak ich częstość i charakter można w istotny sposób kształtować poprzez celowe interwencje planistów społecznych. (...) Skoro świat społeczny jest podatny na wypadki, możemy starać się planować tak, by zminimalizować ryzyko ich wystąpienia, tworząc instytucje odporne na różne wstrząsy, które nieuchronnie nadejdą”. Nie jest to tylko normatywny argument pokazujący, jak powinno się budować instytucje, gdyż zawiera także stwierdzenie, iż świadomość potencjalnych niezamierzonych konsekwencji jest czynnikiem, który sam w sobie wpływa na działania twórców instytucji. Mówiąc bardziej ogólnie, nowa ekonomia instytucjonalna (i jej polityczne odmiany) zakłada, że niepewność – dotycząca zarówno zachowań innych, jak i nieprzewidzianych ewentualności – odgrywa większą rolę w kształtowaniu optymalnych modeli instytucji. Sprawnie działająca instytucja powinna być w stanie przetrwać lub przewyciężyć przewidywalne przeszkody, nawet jeśli są one nieokreślone.

Jednak mimo że powyższa argumentacja uwzględnia w dyskusji na temat planowania instytucji niezamierzone konsekwencje, nie odpowiada na pytanie o częstość ich występowania. Wciąż nie wiemy, w jakim stopniu przypadek może sprawić, że instytucje funkcjonują niezgodnie z zamierzeniami ich twórców. Brakuje też sugestii, jak opracować taki model instytucji, który potrafiłby się przystosowywać, ani jak można byłoby wprowadzać korekty w odpowiedzi na nieprzewidziane konsekwencje.

Wyżej wymienione kwestie uwzględnia ostatnia odpowiedź na problem niezamierzonych konsekwencji, odsuwająca w cień dotychczasowy główny przedmiot zainteresowania, czyli potencjał twórców instytucji. Zamiast tego proponuje różne mechanizmy selekcji, które z czasem pozwolą usunąć nieprzewidziane konsekwencje

z kontekstów instytucjonalnych, nie pozostając przy tym w sprzeczności z wcześniej przywołanymi argumentami. Twierdzenia dotyczące mechanizmów wprowadzania usprawnień instytucjonalnych są na tyle ciekawe, że zasługują na osobne, szersze omówienie. Zagadnieniem tym zajmę się w kolejnej części artykułu.

Przesunięcie zainteresowania ku takim mechanizmom wskazuje jednak na istnienie pewnych oczywistych ograniczeń związanych z planowaniem instytucji. Istnieją uzasadnione przyczyny kwestionowania wszelkich przesłanek, jakoby efekty instytucjonalne odzwierciedlały oczekiwania i pragnienia ich twórców. Projektanci instytucji mogą nie postępować w sposób instrumentalny, a nawet gdy myślą tokiem instrumentalnym, mogą kierować się względami krótkofalowymi, wreszcie mogą też po prostu popełniać błędy. Przekonująca analiza procesu projektowania instytucji musi wziąć pod uwagę wszystkie te ewentualności.

3. Problemy z funkcjonalistyczną analizą mechanizmów usprawniania instytucji

Jeżeli przedstawione powyżej argumenty są zasadne, nie można zakładać, że efekty instytucjonalne wywodzą się w linii prostej z dalekowzrocznych zamiarów aktorów ukierunkowanych na osiągnięcie celu. Jednak takie stwierdzenie nie wystarczy do wykazania ograniczeń myślenia funkcjonalistycznego o instytucjach. Przeciwnie funkcjonałiści mogą się zgodzić z powyższą krytyką racjonalności projektantów instytucji, nie przestając utrzymywać, że i tak z czasem wyłonią się z nich funkcjonalne projekty instytucjonalne.

Ekonomiści rzadko przejmowali się możliwością, że nieefektywne skutki instytucjonalne wywodzą się nie tyle z naiwnej wiary w zdolności ludzi jako projektantów, ile z ufności pokładanej w potencjale usprawniania działania instytucji. Winter (1986, s. 244) nazywa to zasadą „tak jakby” – w kontekście pewnych mechanizmów adaptacyjnych można działać tak, jakby jednostki były racjonalnymi, dobrze poinformowanymi aktorami instrumentalnymi, gdyż z czasem rezultaty ich działań będą takie same. Rynki, jak utrzymują ekonomiści, dostarczają dwóch

potężnych mechanizmów generujących sprawność działania: konkurencję i uczenie się. Nacisk konkurencji w społeczeństwie rynkowym oznacza, że nowe organizacje posiadające efektywniejsze struktury będą się rozwijać, ostatecznie wypierając organizacje suboptymalne (Alchian 1950). Procesy uczenia się wewnątrz firm mogą także prowadzić do korekty ich funkcjonowania. Zdaniem Williamsona (1993, s. 116–117) można polegać na „skłonności do działań dalekowzrocznych” lub „duchu racjonalności”, które „ekonomia przypisuje aktorom ekonomicznym. (...) Gdy aktorzy zaczynają rozumieć nieoczekiwane konsekwencje własnych działań, odtąd ich skutki zaliczają się do grupy skutków oczekiwanych, a ich uwarunkowania zostają uwzględnione w procesie projektowania organizacji. Pociąga to za sobą ograniczenie niepotrzebnych kosztów i zwiększenie nieoczekiwanych korzyści, a więc zwykle zaowocuje lepszymi wynikami ekonomicznymi”.

Pomijam tu kwestię, czy ci ekonomiści mają rację, wypowiadając z taką pewnością siebie twierdzenia o organizacjach prowadzących działalność gospodarczą. Politologów zainteresuje przede wszystkim rola odgrywana przez te mechanizmy w kontekstach politycznych.

Każdy z opisanych mechanizmów można postrzegać jako część argumentu o charakterze ewolucyjnym, przemawiającego za stopniowym usprawnianiem procesu projektowania instytucji. Jak zauważył Axelrod (1984, s. 169), „podejście ewolucyjne opiera się na prostej zasadzie: wszystko to, co odnosi sukces, najprawdopodobniej będzie w przyszłości występować coraz częściej”. Konkurencja i uczenie się stanowią dwa alternatywne mechanizmy przypominające darwinowską teorię doboru naturalnego, co może wyjaśnić elegancję rozwiązań instytucjonalnych nawet w kontekstach charakteryzujących się krótkimi horyzontami czasowymi, niezamierzonymi konsekwencjami itp.

Istnieją jednak uzasadnione powody, by podejrzewać, że wszystkie te mechanizmy usprawniające, choć ważne, najprawdopodobniej będą mniej efektywne w świecie instytucji politycznych niż w świecie prywatnych firm działających na rynku (Moe 1984; 1990). Należy więc przynajmniej wyraźnie określić warunki konieczne

do zadziałania każdego mechanizmu. To kolejny obiecujący obszar badań teoretycznych i empirycznych.

Możliwe ograniczenia wpływu „rozumnego ducha” Williamsona na politykę widać najwyraźniej w odniesieniu do mechanizmów konkurencji. Należy tutaj postawić pytanie: Czy instytucje polityczne, podobnie jak firmy, funkcjonują w gęstym środowisku konkurujących ze sobą instytucji? Czy konkurenci mogą wykorzystać nieefektywne działanie instytucji, odebrać jej „klientów” i doprowadzić ją do bankructwa? Odpowiedź brzmi: niekiedy tak, lecz najczęściej nie.

Modele konkurencji politycznej prawdopodobnie najbardziej pomagają zrozumieć stosunki międzynarodowe, chociaż konsekwencje wyboru „reformuj się lub gin” charakteryzowały się znaczną zmiennością w czasie (Kahler 1999). Nawet w trudnym środowisku kształtowania się nowoczesnych państw europejskich konkurencja wcale nie była jedynym mechanizmem decydującym o tym, które z nich przetrwają (Spruyt 1994). Natomiast współczesne otoczenie międzynarodowe oferuje znacznie obszerniejsze nisze dla słabych i/lub przestarzałych struktur państwowych, umożliwiając im utrzymanie się przy życiu. W demokratycznych organizmach państwowych działanie systemów partyjnych także opiera się na wyraźnej dynamice konkurencji. Pewne argumenty świadczą o tym, że partie muszą dostosowywać swoje schematy organizacyjne i platformy działania do konkurencji, w przeciwnym razie grozi im marginalizacja.

Jednak ogólnie rzecz biorąc, istnieje niewiele wątpliwości co do tego, że środowiska polityczne są zwykle bardziej „pobłażliwe” niż środowiska gospodarcze (Krasner 1989; Powell, DiMaggio 1991). Innymi słowy, „bariery wejścia” często bywają nadzwyczaj wysokie. Jak już powiedziano, niepowodzenia w polityce nie zawsze łatwo zidentyfikować ani przypisać do konkretnego źródła. Nawet tam, gdzie można to uczynić i obciążyć kogoś winą za nie, powstają poważne trudności, jeżeli korekta wymaga podjęcia zbiorowych działań w celu uzyskania wyników o charakterze dóbr publicznych (tak jak zwykle dzieje się w polityce). W takim kontekście aktorzy muszą przewyciężyć bardzo złożone problemy z koordynacją, chcąc stworzyć

instytucjonalnego konkurenta dla nieefektywnie działającej instytucji.

W wielu wypadkach jednak instytucje polityczne zupełnie nie podlegają bezpośredniej konkurencji¹. Zamiast tego pojedyncze rozwiązania instytucjonalne lub zbiory przepisów często monopolizują pewną część areny politycznej. Wróćmy do przedstawionych wyżej dwóch przykładów konkurencji politycznej. Otóż występuje ona między państwami narodowymi jako jednostkami terytorialnymi, z których każde posiada szeroki wybór instytucji politycznych. Wszystkie partie polityczne konkurują ze sobą na podstawie pojedynczego zestawu reguł wyborczych. O ile więc partie polityczne i państwa narodowe stają w obliczu konkurencji, o tyle nie jest jasne, czy pojęcie konkurencji między instytucjami obsadzonymi osobami pochodzącymi z wyboru ma jakiegokolwiek znaczenie. Gdy zatem konkurencja działa w polityce, często odbywa się to „powyżej” (konflikt międzypaństwowy) lub „poniżej” (wśród walczących organizacji) poziomu instytucji. Analitycy musieliby więc precyzyjnie określić warunki, w których nacisk konkurencji mógłby doprowadzić do wzrostu sprawności instytucji. W praktyce, w kontekstach nierynkowych, tego rodzaju uwarunkowania są zwykle nieobecne lub wywierają bardzo słaby wpływ na omawiany proces.

Na szersze omówienie zasługuje kwestia uczenia się. Jednak i tutaj istnieją powody, by wątpić, czy dynamika uczenia się jest tożsama z niezawodnym mechanizmem prowadzącym do usprawniania działania instytucji. Do głównych przyczyn należy zaliczyć ogromną złożoność i wieloznaczność sfery polityki. Chociaż zagadnienie to zostało już wyjaśnione wyżej, porównanie ze sferą gospodarki może wytłumaczyć trudności, na jakie napotykają mechanizmy usprawniania działania instytucji oparte na uczeniu się.

Ekonomię jako naukę w dużej mierze zbudowano na przydatnym i wiarygodnym założeniu, że podmioty gry rynkowej dążą do optymalizacji własnych działań oraz że dość dobrze sobie z tym radzą. Firmy działają tak, by zmaksymalizować zyski. Pomiar osiągniętych wyników

¹ Dziękuję Alanowi Jacobowi za zasugerowanie tego toku argumentacji.

przebiega we względnie prosty i przejrzysty sposób. Ceny stanowią silne sygnały ułatwiające dokonywanie porównań. Można przeanalizować zarówno negatywny, jak i pozytywny wpływ różnych cech otoczenia gospodarczego na osiągnięte wyniki. Wielu spośród tych cech da się przypisać dostrzegalne, jednoznaczne i często dające się kwantyfikować wskaźniki. Przykładowo pracownicy mogą łatwo uzyskać wiarygodne informacje na temat warunków pracy i płacy w różnych firmach. Konsumenci także dość sprawnie radzą sobie z większością aspektów świata gospodarki. Związki między dokonywanymi wyborami a wynikami są zwykle jasne: gdy zmieniam pracę, mój dochód rośnie, gdy kupuję samochód, kurczą się moje oszczędności. O jakości dóbr zwykle można się przekonać we względnie krótkiej perspektywie czasowej, a wielokrotne zakupy pozwalają konsumentom na ocenę próbek alternatyw.

Oczywiście ten prosty obraz świata gospodarki komplikuje wiele czynników. Rynek jest, jak wiadomo, wysoce złożony i często wywołuje dezorientację. Lecz kluczowa, objaśniająca rola cen, częstość kontaktów o charakterze powtarzalnym, brak konieczności koordynowania wielu decyzji gospodarczych z decyzjami innych aktorów oraz względnie krótkie łańcuchy przyczynowe między dokonanymi wyborami a uzyskanymi wynikami sprawiają, że z czasem aktorzy w gospodarce mogą dość łatwo korygować popełnione błędy. Innymi słowy, te właśnie cechy sprzyjają skutecznemu uczeniu się.

Natomiast w polityce brakuje punktu odniesienia, którego rolę można by porównać do roli ceny, mimo pewnych wysiłków redukcjonistycznych zmierzających do zrównania poszukiwania głosów z poszukiwaniem pieniędzy. Aktorzy polityczni często dążą do osiągnięcia wielu celów. Podczas gdy politycy na ogół koncentrują się na reelekcji, inni (np. biurokraci lub grupy interesu) mają odmienne ambicje. Dlatego bardzo trudno stwierdzić, jak miałyby się przedstawiać taki „efektywny” system polityczny i co miałyby być przedmiotem optymalizacji czy też usprawnienia, nawet w teorii. Aktywność polityczna często ma charakter przerywany raczej niż regularny i powtarzalny. Łańcuchy przyczynowe między działaniami a wynikami nierzadko bywają bardzo rozciągnięte. Polityka jest po

prostu o wiele mniej przejrzystym środowiskiem. Nieprzejrzystość ta nakłada się na ograniczenia związane z poznaniem świata przez człowieka, omówionym wcześniej przy okazji analizy niezamierzonych konsekwencji.

Częściowo z powodu tej nieprzezroczystości nawet błędne rozwiązania w świecie polityki często mają charakter samowzmacniającego, a nie samokorygującego. By wprowadzić pojęcie omówione szerzej poniżej, nasze podstawowe koncepcje świata polityki – tego, co działa, a co nie działa – są zwykle „zależne od ścieżki”. Jak dowodzi Douglass North (korzystając z wyników badań w dziedzinie psychologii poznawczej i teorii organizacji), aktorzy działający w kontekstach o dużej złożoności i nieprzezroczystości bardzo stronniczo filtrują informacje do istniejących już „map umysłowych” (North 1990b; Denzau, North 1994). Informacje potwierdzające są zwykle do nich włączane, podczas gdy zaprzeczające ulegają odfiltrowaniu. Społeczne interpretacje środowisk złożonych, takich jak polityka, podlegają dodatniemu sprzężeniu zwrotnemu. Praca Northa jest w tym punkcie zbieżna z długoletnimi poglądami badaczy kultury politycznej, jak również z niedawnymi odkryciami w dziedzinie kognitywistyki i teorii organizacji. Po ustaleniu zasadnicze poglądy polityczne sięgające od ideologii do zrozumienia poszczególnych aspektów rządzenia, a także sprzyjanie określonym ugrupowaniom politycznym lub partiom zwykle nie ulegają zmianom.

Złożoność kontekstu i granice ludzkiego poznania oznaczają, że błędne interpretacje w polityce często nie są poddawane korekcie. W pewnych okolicznościach można twierdzić, że w polityce działają mechanizmy uczenia się, w których reakcja na problemy publiczne odbywa się metodą prób i błędów (Lindblom 1959; Hecló 1974; Hall 1993). Nie ma jednak uzasadnienia przypuszczenie, że skuteczność tego mechanizmu selekcji da się porównać ze zwiększającą sprawność działania konkurencją rynkową w gospodarce czy też z darwinowskim doborem naturalnym w biologii. Rzeczywistość polityczna charakteryzuje się tak dużą złożonością, a zadania publicznej oceny wyników i określenia, które alternatywy są lepsze, są tak skomplikowane, że tego rodzaju autokorekta często odbywa się na ograniczonej skali.

Nie twierdę tutaj, że konkurencja i uczenie się to nieprzekonujące mechanizmy usprawnienia działania instytucji. Wręcz przeciwnie, trudno zaprzeczyć, że wszystkie te procesy mogą prowadzić do zmian i poprawy efektywności działania instytucji politycznych. Chodzi raczej o to, że każdy wiąże się z dużymi ograniczeniami w świecie polityki. Dlatego jakkolwiek tendencję ku „ewoluującemu funkcjonalizmowi” należy traktować jako zmienną. Zamiast z góry zakładać skuteczność takich mechanizmów, politolodzy powinni zająć się badaniem okoliczności, w których można oczekiwać w miarę poprawnego działania tychże.

Jednak mimo ogromu ograniczeń dotyczących tych mechanizmów, problemy wcale się na tym nie kończą. Oprócz „wewnętrznej” krytyki argumentów ewolucyjnych należy jeszcze uwzględnić krytykę płynącą z zewnątrz. Załóżmy na chwilę, że nacisk konkurencji jest znaczący, a proces uczenia się przebiega efektywnie. Czy prowadzi to z konieczności do usprawnienia działania instytucji? Odpowiedź brzmi – nie. Nawet tam, gdzie mechanizmy te są skuteczne, pojawiają się kolejne przeszkody. By znów przytoczyć słowa Williamsona, uczenie się lub nacisk konkurencji należy jeszcze „uwzględnić w strukturze organizacji”. Zwracam tu uwagę na dwie zasadnicze przeszkody na drodze do usprawnienia działania instytucji – ciągłość instytucjonalną i zależność od ścieżki. Występują one nawet w kontekstach, w których skutki uczenia się i/lub nacisk konkurencji są znaczne.

Ciągłość instytucjonalna w polityce

Rozwiązania instytucjonalne w polityce z reguły trudno zmienić. Tu także większy potencjał adaptacyjny organizacji gospodarczych badanych przez Williamsona może posłużyć za przydatny punkt odniesienia. Jednostka mająca nowy pomysł na produkt musi już tylko zapewnić sobie finansowanie, by wprowadzić go na rynek. Jeżeli wystarczająca liczba konsumentów (dokonujących niezależnych wyborów) uzna produkt za atrakcyjny, odniesie on sukces. Zmiany można wprowadzać, konkurując z istniejącymi produktami. Podobnie osoby dysponujące prawami własności majątkowej do firmy mają zwykle na tyle silną pozycję, że mogą modyfikować

strukturę i działanie organizacji zgodnie z własnymi wyobrażeniami. Zależności służbowe są wyraźne, a działania osób podejmujących najważniejsze decyzje najprawdopodobniej pozostają nakierowane na osiągnięcie takiego samego celu – maksymalizacji zysków.

Natomiast formalne instytucje polityczne są zwykle odporne na zmiany. Jak ujął to Robert Goodin (1996, s. 23), stabilność i przewidywalność osiąga się poprzez „system «zagnieżdżonych reguł», przy czym zmiana reguł na kolejnych poziomach hierarchii jest coraz bardziej kosztowna”. I tak, w wielu krajach „zagnieżdżone reguły” stworzone na drodze zwykłego procesu ustawodawczego może zawetować wielu graczy (ang. *veto points*), których przewycięzenie często wymaga licznych kwalifikowanych większości. W innych kontekstach politycznych, takich jak Unia Europejska, przeszkody dla zmian są jeszcze większe. I w większości organizmów państwowych wysiłki zmierzające do zmiany reguł stojących wyżej w hierarchii (np. konstytucji) wymagają osiągnięcia jeszcze głębszego konsensusu. Wiele konstytucji zupełnie zakazuje – co oczywiście nie dotyczy rewolucyjnego odrzucenia istniejących reżimów – pewnych rodzajów zmian (np. dając prawo weta tym, którzy straciliby ochronę lub przywileje w wyniku możliwych reform).

Istnieją dwie grupy przyczyn, dla których w projekt instytucji politycznych zwykle wpisuje się opór przeciwko zmianom, i obie zostały już omówione. Po pierwsze, w wielu sprawach projektanci starają się samoograniczać. Kluczowe spostrzeżenie literatury „wiarygodnych zobowiązań” polega na tym, że aktorzy często osiągną lepsze wyniki, usuwając pewne alternatywy z przyszłego menu opcji do wyboru. Jak związany Odyseusz przygotowujący się do konfrontacji z syrenami, aktorzy na scenie politycznej często podejmują zobowiązania, ograniczając własną swobodę wyboru na rzecz osiągnięcia celu wyższego rzędu.

Po drugie, co chyba ważniejsze, projektanci instytucji i polityk mogą zechcieć zobowiązać swoich następców do określonego postępowania. Terry Moe nazywa to problemem „politycznej niepewności” (1990). W przeciwieństwie do aktorów gospodarczych aktorzy polityczni nie mają praw do własności majątkowej. Projektanci

wiedzą, że nie mogą zawsze kontrolować danej instytucji. Ten brak możliwości sterowania ma swoje implikacje zarówno dla projektowania, jak i dla perspektyw wprowadzania zmian po ich utworzeniu. W szczególności, osoby projektujące instytucje muszą uwzględnić możliwość, że pewnego dnia do władzy dojdą ich polityczni rywale i zechcą zanegować ich projekty lub wykorzystać je do innych celów. Aby więc się zabezpieczyć, aktorzy tworzą reguły, które utrudniają odwołanie uprzednio istniejących zarządzeń. Jak ujmuje to Moe, projektanci nie chcą, żeby „ich” agencje dostały się pod kontrolę przeciwników. A ze względu na sposób przydziału i sprawowania władzy publicznej w demokracji, często wykluczając swoich przeciwników, wykluczają również samych siebie. Dlatego w wielu wypadkach celowo tworzą struktury, którymi sami nie mogą sterować (Moe 1990, s. 125).

Jest to oczywiście jak najbardziej rozsądne zachowanie. Stojąc w obliczu podobnych problemów niespójności czasowej i politycznej niepewności, projektanci mogą zechcieć sprawić, by instytucje polityczne stały się odporne na zmiany. Niemniej jednak ta cecha instytucji politycznych posiada wyraźne dla objaśnień funkcjonalnych zakorzenionych w procesach usprawniania instytucji. Gdy aktorzy w późniejszym terminie podejmą próbę wprowadzenia reform instytucjonalnych, często natrafiają na bardzo poważne przeszkody.

Konsekwencje zależności od ścieżki

Nie tylko rozwiązania instytucjonalne mogą utrudnić zmianę kursu. Adaptacje indywidualne i organizacyjne wcześniejszych rozwiązań mogą też sprawić, że zmiana kursu okaże się nieatrakcyjna. Dostosowując się do nowych reguł gry, aktorzy podejmują pewne zobowiązania i oczekują, że reguły te nadal będą obowiązywać. Wcześniejsze działania mogą zatem uniemożliwić późniejsze wykorzystanie opcji, których aktorzy nie zdecydowali się wybrać. Innymi słowy, adaptacja społeczna instytucji drastycznie zwiększa koszt wyjścia z istniejących uzgodnień. Zamiast być wyrazem korzyści zinstytucjonalizowanej wymiany, ciągłość instytucjonalna może raczej odzwierciedlać rosnące w czasie koszty

powrotu do wcześniej dostępnych alternatyw (Pierson 2000).

Ostatnie prace w dziedzinie zależności od ścieżki zwróciły uwagę na mechanizm samowzmacniania w czasie początkowych decyzji instytucjonalnych, nawet o charakterze suboptymalnym (Krasner 1989; North 1990a). Dokonane początkowo wybory sprzyjają powstawaniu złożonych sieci społecznych i gospodarczych, niezwykle podwyższając koszt przyjęcia możliwych dawniej alternatyw, co zniechęca do wyjścia. Rozwiązania instytucjonalne na szeroką skalę mają poważne konsekwencje społeczne. Jednostki podejmują poważne zobowiązania w reakcji na działania instytucji. Zobowiązania te z kolei mogą znacznie zwiększyć zamęt spowodowany przez reformy instytucjonalne, skutecznie „uzależniając” je od podjętych wcześniej decyzji.

Badania zmian technologicznych ujawniły pewne okoliczności sprzyjające powstawaniu zależności od ścieżki (David 1985; Arthur 1994). Decydującym czynnikiem jest obecność większych zwrotów lub dodatniego sprzężenia zwrotnego, które zachęca aktorów do skupienia się na pojedynczej alternatywie i dalszego podążania konkretną ścieżką po wykonaniu pierwszych kroków. Duże koszty początkowe lub koszty stałe ze znacznym prawdopodobieństwem zwiększą motywację do dalszego inwestowania w daną technologię, dając jednostkom silne bodźce do identyfikacji i trwania przy jednej możliwości. Znaczne efekty uczenia się w połączeniu z działaniem systemów złożonych stanowią dodatkowe źródło rosnących zwrotów. Z efektami koordynacyjnymi (lub sieciowymi efektami zewnętrznymi) mamy do czynienia, gdy jednostka uzyskuje większe korzyści z podejmowania określonych działań, jeżeli inni również je podejmują. I wreszcie oczekiwania adaptacyjne występują, gdy jednostki czują potrzebę „postawienia na właściwego konia”, ponieważ opcje, które nie zdobędą szerszej akceptacji, zostaną uznane za niewłaściwe. W tych warunkach oczekiwania indywidualne na temat wzorców zachowania naberają cech samospełniających się proroctw.

Jak twierdzi North, wszystkie te argumenty można przeszczerpić z badań zmian technologicznych na inne procesy społeczne, szczególnie na rozwój instytucji. W kontekstach złożonych

współzależności społecznych nowe instytucje często wymagają ponoszenia wysokich kosztów stałych lub kosztów rozruchowych, mogą też generować poważne efekty uczenia się, efekty koordynacyjne oraz oczekiwania adaptacyjne. Istniejące instytucje tworzą potężne bodźce wzmacniające własną stabilność i dalszy rozwój. „Krótko mówiąc – kończy North (1990a, s. 95) – współzależna sieć matrycy instytucjonalnej prowadzi do coraz większych zwrotów”, co sprawia, że zależność od ścieżki stanowi cechę wspólną ewolucji instytucjonalnej.

W politologii zwracano dotąd niewielką uwagę na argumenty związane z „uzależnianiem”, częściowo dlatego, że procesy te zwykle prowadzą do odpolityczniania problemów. Zwiększając impet działania jedną ścieżką, zmniejsza się prawdopodobieństwo powrotu do istniejących wcześniej alternatyw. W wyniku tego często nie mamy do czynienia z otwartym konfliktem na temat alternatyw, który politolodzy mogą szybko zidentyfikować, lecz właśnie z jego nieobecnością. „Uzależnienie” prowadzi do zjawiska nazwanego przez Petera Bachracha i Mortona Baratta (1962) „niedecyzyjnością”. Ten aspekt polityki można prawdopodobnie zidentyfikować tylko poprzez prowadzone na silnych teoretycznych podstawach wnikliwe badania historyczne zmian kontekstu podejmowania decyzji w przyszłości na skutek adaptacji społecznych do ograniczeń instytucjonalnych i do polityk (Hacker 1998).

Z czasem, gdy aktorzy społeczni podejmą zobowiązania na bazie istniejących instytucji, koszt „wyjścia” wzrasta. Wyrażone z przekonaniem przez Williamsona twierdzenie, że uczenie się pozwala firmom na dostosowanie do nieoczekiwanych konsekwencji, ma znacznie mniejsze zastosowanie do analizy politycznej, a zwłaszcza do badań sformalizowanych instytucji politycznych. Uczenie się na podstawie minionych wydarzeń może sprawić, że aktorzy będą działać inaczej, podejmując nowe inicjatywy. Jednak odzyskanie pola od wcześniej zinstytucjonalizowanych obszarów działania często przysparza poważnych trudności. Aktorzy nie mogą podejmować dowolnych decyzji, gdy zmieniają się ich preferencje lub gdy ujawnią się niezamierzone następstwa. Zamiast tego okazuje się, że balast wcześniej dokonanych wyborów instytucjonalnych poważnie

ogranicza ich pole manewru. Uprzednie wybory instytucjonalne nabierają „ciągłości”, mogą być również zależne od ścieżki. Tak więc nawet w kontekście mechanizmów uczenia się i konkurencji wcale nie jest oczywiste, że tego rodzaju naciski przełożą się na usprawnienie działania instytucji.

4. Propozycje na przyszłość

W niniejszym eseju przedstawiam argumenty przemawiające za dwiema głównymi tezami: a) funkcjonalistyczne założenia na temat pochodzenia i przebiegu procesu zmian instytucjonalnych należy zastąpić hipotezami funkcjonalistycznymi; b) hipotezy funkcjonalistyczne należy uzupełnić i porównać z hipotezami eksponującymi możliwe niefunkcjonalistyczne korzenie instytucji. Możemy się spodziewać dużej zmienności wyników w zakresie funkcjonalnych wyjaśnień genezy i modyfikacji instytucji politycznych. Odwołując się do warunków wstępnych koniecznych do uzyskania wyników funkcjonalnych, należy podjąć próby stworzenia bardziej wnikliwych teorii pochodzenia instytucji i zmian instytucjonalnych. Wymaga to określenia okoliczności, w których tego rodzaju hipotezy się nie sprawdzają, oraz sytuacji, które zwiększają lub zmniejszają prawdopodobieństwo wystąpienia takich niepomyślnych uwarunkowań.

Zamiast z góry zakładać, że instytucje powstają i ulegają zmianom po to, by spełniać wymagania funkcjonalne, musimy się przekonać, czy tak rzeczywiście jest. To bardzo obiecujący obszar do prowadzenia badań systematycznych. Nawiązując do słów Richarda Nixona na temat keynesizmu – zapewne wszyscy jesteśmy teraz instytucjonalistami. Jednakże politolodzy przeprowadzili bardzo niewiele konsekwentnych prac empirycznych na podstawie wyraźnie konkurujących ze sobą hipotez, które miały na celu porównywanie procesu powstawania instytucji i zmian instytucjonalnych w różnych kontekstach. Bez takich badań nie mamy szans na ocenę wpływu konkretnych cech kontekstu na wyniki instytucjonalne, nie wiemy nawet, jak często tego rodzaju cechy występują w świecie polityki. Uderza kontrast z socjologią, gdzie kwitnie tradycja prowadzenia badań empirycznych powiązanych ze

sobą zagadnień na bazie odmiennych założeń teoretycznych (Clemens 1999).

Warto zaakcentować dwa wspólne wątki wielu toków argumentacji zaprezentowanych w niniejszym eseju. Pierwszym jest znaczny wkład badań socjologicznych w zrozumienie ograniczeń funkcjonalizmu. Bez względu na to, czy chodzi o nieinstrumentalne zachowania aktorów, granice uczenia się, konkurencyjne procesy usprawniania instytucji czy też poznawcze i społeczne źródła niezamierzonych konsekwencji, socjologowie mają wiele ciekawych rzeczy do powiedzenia. Politolodzy powinni nadal zapożyczać spostrzeżenia z innych dyscyplin, oczywiście wprowadzając do nich odpowiednie modyfikacje. Przy okazji dobrze byłoby zwrócić większą uwagę na ostatnie teoretyczne i empiryczne prace z dziedziny socjologii.

Drugi wspólny wątek łączący różne omawiane tu zagadnienia to fakt, że wszystkie one wymagają dokładnego przyjrzenia się aspektom polityki z dłuższej perspektywy czasowej, zamiast wykonywać „migawkowe” ujęcia politycznych procesów i ich wyników. Chcąc się przekonać, gdzie wyjaśnienia funkcjonalne przestają zadowalać, należy spojrzeć nie tylko na moment powstawania instytucji ani na aktualne ich działanie (wnioskując na tej podstawie o ich genezie), trzeba natomiast zwrócić uwagę na procesy dynamiczne, mogące rzucić nowe światło na implikacje krótkich horyzontów czasowych, na zakres niezamierzonych konsekwencji, powstawanie ścieżki zależności oraz skuteczność lub ograniczenia związane z działaniem mechanizmów uczenia się i konkurencji. Takie podejście wymaga rzetelnych badań historycznych. Mówiąc „rzetelnych”, mam na myśli prace polegające na wnikliwym śledzeniu przebiegu pewnych procesów w czasie. Należy je odróżnić od „przeszukiwania” historii pod kątem pozyskiwania przykładów zasadniczo statycznych argumentów o charakterze dedukcyjnym. Stosowanie etykiet szczepowych jest zbyt rozpowszechnione w politologii amerykańskiej, można jednak potraktować sugerowany przeze mnie kierunek badań jako pewien wariant „instytucjonalizmu historycznego” (Hall, Taylor 1996). Opiera się on na podstawowym założeniu, że objaśnianie wielu aspektów polityki wymaga analizy zarówno diachronicznej, jak i synchronicznej.

Wyeksponowanie znaczenia korzyści płynących z przyjęcia bardziej socjologicznej perspektywy badawczej oraz z podjęcia rzetelnych prac z perspektywy historycznej sugeruje, że nowa ekonomia instytucjonalna raczej nie zapewni wystarczających podstaw dla stworzenia teorii genezy instytucji i zmiany instytucjonalnej. W niniejszym eseju ostrzegam, że wysiłki zmierzające do przekładu teoretycznych argumentów z dziedziny ekonomii na domenę nauk politycznych są obciążone większym ryzykiem, niż często uważamy. Należy je podejmować starannie, mając na uwadze ograniczenia związane ze stosowaniem analogii. Nie chodzi przy tym o odrzucenie „nowej ekonomii instytucjonalnej” i teorii racjonalnego wyboru w politologii. Te podejścia zaowocowały wieloma ważnymi spostrzeżeniami, szczególnie poprzez częściowe, lecz znaczące wysiłki pokazujące, jak można przezwyciężać różne przeszkody na drodze do dynamiki funkcjonalnej².

² Przedmiotem mojej krytyki w tym eseju są luźne funkcjonalistyczne objaśnienia genezy instytucji i zmian instytucjonalnych. Chociaż podkreślam fakt, że wiele analiz prowadzonych z punktu widzenia teorii racjonalnego wyboru zalicza się do tej kategorii, Gary Miller zupełnie słusznie zauważa w swoim wnikliwym komentarzu, że wcale nie musi tak być. Podobnie jak Miller, nie sądzę, by analitycy musieli wybierać między teorią racjonalnego wyboru i innymi alternatywami. Część mojej analizy (np. omówienie zależności od ścieżki) bardzo mocno opiera się na teorii racjonalnego wyboru. Lecz jej twórcy koncentrują się przeważnie na efektach działania istniejących instytucji. Natomiast wielu wymiarom procesów społecznych istotnym w dyskusji dotyczącej pochodzenia instytucji i zmian instytucjonalnych poświęcono niewiele uwagi. Na przykład Randall Calvert (1995, s. 80) uznaje, że „podejście traktujące instytucje jako byty zrównoważone (...) nie mówi nic bezpośrednio o ich powstawaniu”. Jack Knight (1995, s. 111) argumentuje, że teorie dynamiki instytucjonalnej, w tym te bazujące na teorii racjonalnego wyboru, opierają się częściowo na „różnych stwierdzeniach na temat rzeczywistych uwarunkowań empirycznych, w których instytucje społeczne pojawiają się i zmieniają”. Z jak wielką niepewnością mają do czynienia aktorzy w różnych kontekstach? W jak długich perspektywach czasowych działają? Jak trudno dostrzec i skorygować niewydolność instytucji? Jak bardzo konkurencyjne są określone środowiska instytucjonalne? Analitycy badający te kluczowe zagadnienia mogą odnieść korzyść z podejść teoretycznych spoza tradycji teorii racjonalnego wyboru.

Zwracanie uwagi zarówno na zalety, jak i ograniczenia nie oznacza, że opowiadam się za podziałem obszaru badawczego między alternatywne podejścia teoretyczne. Chodzi mi o uznanie, że te ostatnie mogą zaoferować znacznie bardziej owocne perspektywy badawcze do analizowania konkretnych kontekstów i procesów. Jak ujął to Jepperson (1996), pozornie antagonistyczne „metaforyki teoretyczne” niekiedy (lecz tylko niekiedy) bardziej uzupełniają się i mniej konkurują ze sobą, niż przypuszczaliśmy. Różne teorie koncentrują się na odmiennych aspektach procesów, dostarczając „modułów”, które można połączyć, by otrzymać pełniejszy opis interesującego nas zjawiska (Scharpf 1997). Mogą zajmować się dyskretnymi zjawiskami, mogą też posiadać słabo zdefiniowane warunki brzegowe (np. x zachodzi przy spełnieniu warunków a , b i c , lecz y wymaga warunków d , e i f).

Wydaje się, że mamy tutaj do czynienia właśnie z taką sytuacją. Na rycinie 1 zawarłem

graficzne podsumowanie moich rozważań na temat warunków, które sprawiają, że wyniki o charakterze funkcjonalistycznym stają się mniej lub bardziej prawdopodobne. Dwa obszerne konteksty sprzyjają wyjaśnieniom z perspektywy funkcjonalistycznej. Pierwszy z nich obejmuje warunki, w których możemy się spodziewać od projektantów zachowań instrumentalnych, koncentracji na długoterminowych efektach instytucjonalnych oraz względnej precyzji projekcji dotyczących tych efektów. Drugi cechuje się silnym oddziaływaniem mechanizmów uczenia się i/lub konkurencji przy jednoczesnej słabości przeszkód na drodze reform, pochodzących z zależności od ścieżki oraz „instytucjonalnych punktów weta” (liczby graczy mogących zawetować reformy).

Nie sugeruję, że najróżniejsze kombinacje sprzyjających warunków występują w polityce rzadko, uważam nawet, że można je spotkać dość często. Zarazem jednak wydaje się wysoce

Faza 1: Pochodzenie instytucji

		Konsekwencje niezamierzone	NIEPRAWDOPODOBNE	okoliczności sprzyjające
			PRAWDOPODOBNE	
	Długie horyzonty czasowe?	TAK		
		NIE		podejście funkcjonalne wymaga zastosowania mechanizmów naprawczych
Silna orientacja instrumentalna?	TAK			
	NIE			

Faza 2: Ewolucja instytucji

		Rozwój instytucji zależny od ścieżki?	NIE	sprzyjające warunki
			TAK	
	Łatwość korygowania działań?	TAK		
		NIE		niesprzyjające warunki
Środowisko zachęca do podejmowania konkurencji lub uczenia się?	TAK			
	NIE			

Ryc. 1 Kontekst społeczny i objaśnienia funkcjonalistyczne

nieprawdopodobne, by ich powszechność umożliwiła teoretykom bezpieczne prowadzenie analiz wyłącznie z perspektywy funkcjonalistycznej. Funkcjonalne objaśnienia pochodzenia i zmian instytucjonalnych nie są błędne, lecz należy je uznać zasadniczo za niekompletne. Sugerują bowiem istnienie świata instytucji politycznych z jednej strony bardziej skłonnego do efektywnych zachowań i wdrażania ciągłych ulepszeń, a z drugiej – znacznie mniej zależnego od błędów popełnionych w przeszłości niż świat, w którym naprawę żyjemy.

Podziękowania

Pragnę wyrazić wdzięczność za wsparcie Fundacji Pamięci Johna Simona Guggenheima i Centrum im. Roberta Schumana przy Instytucie Uniwersytetu Europejskiego. Alan Jacob wniósł trafne uwagi do pierwszej wersji artykułu. W badaniach bardzo pomogli mi Andrew Rudalevige, Effi Tomaras i Jeremy Weinstein.

Bibliografia

Alchian A.A. (1950). „Uncertainty, Evolution and Economic Theory”, *Journal of Political Economy*, nr 58, s. 211–221.

Arthur W.B. (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Axelrod R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

Bachrach P., Baratz M. (1962). „Two Faces of Power”, *American Political Science Review*, nr 56, s. 947–952.

Bates R., Shepsle K. (1997). „Intertemporal Institutions”, w: J. Drobak, J. Nye (red.), *The Frontiers of New Institutional Economics*. New York: Academic Press.

Calvert R.L. (1995). „Rational Actors, Equilibrium, and Social Institutions”, w: J. Knight, I. Sened (red.), *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, s. 57–93.

Clemens E.S. (1999). „Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change”, *Review of Sociology*, nr 25, s. 441–466.

David P. (1985). „Clio and the Economics of QWERTY”, *American Economic Review*, nr 75, s. 332–337.

Denzau A.D., North D.C. (1994). „Shared Mental Models: Ideologies and Institutions”, *Kyklos*, nr 47(1), s. 3–31.

Elias N. (1956). „Involvement and Detachment”. *British Journal of Sociology*, nr 7(3), s. 226–252.

Elster J., Offe C., Preuss U.K. (1998). *Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Garrett G. (1995). „The Politics of Legal Integration in the European Union”, *International Organization*, nr 49, s. 171–181.

Goodin R.E. (1996). „Institutions and Their Design”, w: R.E. Goodin (red.), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Green D., Shapiro I. (1994). *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science*. New Haven, CT: Yale University Press.

Greider W. (1982). *The Education of David Stockman and Other Americans*. New York: Dutton.

Hacker J. (1998). „The Historical Logic of National Health Insurance: Structure and Sequence in the Development of British, Canadian, and U.S. Medical Policy”, *Studies in American Political Development*, nr 12(1), s. 57–130.

Hall P. (1993). „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, April, s. 275–296.

Hall P., Taylor R.C.R. (1996). „Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, nr 44, s. 936–957.

Hansen J.M. (1991). *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919–1981*. Chicago: University of Chicago Press.

Hardin G. (1963). „The Cybernetics of Competition”, *Perspectives in Biology and Medicine*, nr 7, s. 8–84.

Hayek F. (1973). *Law, Legislation, and Liberty: Rules and Order*. London: Routledge.

Hecl H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press.

Hirsch F. (1977). *The Social Limits to Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Jepperson R.L. (1994). *Relations Between Different Theoretical Imageries (with Application to Institutionalism)*. Unpublished manuscript. Stanford University.

Jervis R. (1997). *System Effects: Complexity in Political and Social Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Kahler M. (1999). „Evolution, Choice, and International Change”, w: D.A. Lake, R. Powell (red.), *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Keohane R.O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Knight J. (1995). „Models, Interpretations, and Theories: Constructing Explanations of Institutional Emergence and Change”, w: J. Knight, I. Sened (red.), *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, s. 95–119.
- Krasner S. (1989). „Sovereignty: An Institutional Perspective”, w: J.A. Caporaso (red.), *The Elusive State: International and Comparative Perspectives*, Newbury Park, CA: Sage.
- Krehbiel K. (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kreps D. (1990). *A Course in Microeconomic Theory*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Lange P. (1993). „The Maastricht Social Protocol: Why Did They Do It?”, *Politics and Society*, nr 21, s. 5–36.
- Levitt B., March J.G. (1988). „Organizational Learning”, *Annual Review of Sociology*, nr 14, s. 319–340.
- Lindblom Ch.E. (1959). „The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, nr 19(2), s. 79–88.
- March J., Olson J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Meyer J.W., Rowan B. (1977). „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, nr 83(2), s. 340–363.
- Moe T. (1984). „The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, nr 28, s. 739–777.
- Moe T. (1990). „The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy”, w: O.E. Williamson (red.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- North D.C. (1990a). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- North D.C. (1990b). „A Transaction Cost Theory of Politics”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 2(4), s. 355–367.
- North D.C. (1993). „Institutions and Credible Commitment”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, nr 149(1), s. 11–23.
- North D.C., Weingast B.R. (1989). „Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England”, *Journal of Economic History*, nr 49, s. 803–832.
- Page B., Shapiro R. (1992). *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago: University of Chicago Press.
- Perrow Ch. (1984). *Normal Accidents*. New York: Basic Books.
- Persson T., Tabellini G. (red.) (1994). *Monetary and Fiscal Policy* (2 vols.). Cambridge, MA: MIT Press.
- Pierson P. (2000). „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, nr 94(2), s. 251–267.
- Powell W.W., DiMaggio P. (red.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Riker W.H. (1955). „The Senate and American Federalism”, *American Political Science Review*, nr 49, s. 452–469.
- Scharpf F.W. (1997). *Games Real Actors Play*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schelling T. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*. New York: Norton.
- Shepsle K.A. (1986). „Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions”, w: H.F. Weisberg (red.), *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon Press.
- Shepsle K.A. (1989). „Studying Institutions: Lessons from the Rational Choice Approach”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 1, s. 131–147.
- Shepsle K.A. (1991). „Discretion, Institutions and the Problem of Government Commitment”, w: P. Bourdieu, J. Coleman (red.), *Social Theory for a Changing Society*. Boulder, CO: Westview Press.
- Soskice D., Bates R., Epstein D. (1992). „Ambition and Constraint: The Stabilizing Role of Institutions”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, nr 8(3), s. 547–560.
- Spruyt H. (1994). *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tsebelis G. (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley–Los Angeles: University of California Press.
- Van Parijs Ph. (1982). „Perverse Effects and Social Contradictions: Analytical Vindication of Dialectics?”, *British Journal of Sociology*, nr 33, s. 589–603.

Watts R.L. (1987). „The American Constitution in Comparative Perspective: A Comparison of Canada and the United States”, *Journal of American History*, nr 74, s. 769–791.

Weingast B.R., Marshall W.J. (1988). „The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets”, *Journal of Political Economy*, nr 96, s. 132–163.

Williamson O.E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Chicago: Free Press.

Williamson O.E. (1993). „Transaction Cost Economics and Organization Theory”, *Industrial and Corporate Change*, nr 2, s. 107–156.

Winter S.G. (1986). „Comments on Arrow and on Lucas”, w: R.M. Hogarth, M.W. Reder (red.), *Rational Choice: The Contrast between Economics and Psychology*. Chicago: University of Chicago Press.

The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change

Political scientists have paid much more attention to the effects of institutions than to issues of institutional origins and change. One result has been a marked tendency to fall back on implicit or explicit functional accounts, in which the effects of institutions explain the presence of those institutions. Institutional effects may indeed provide part of such an explanation. Yet the plausibility of functional accounts depends upon either a set of favorable conditions at the design stage or the presence of environments conducive to learning or competition. Exploring variability in the relevant social contexts makes it possible to both establish the restricted range of functional accounts and specify some promising lines of inquiry into the subject of institutional origins and change.

Key words: governance, institutional analysis, institutional design, policy networks.