

Sylwester Wróbel

"Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki", James G. March, Johan P. Olsen, Warszawa 2005 : [recenzja]

Studia Politicae Universitatis Silesiensis 4-5, 283-287

2009

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.

James G. March i Johan P. Olsen: *Instytucje
Organizacyjne podstawy polityki*
Warszawa 2005, 262 s.

Lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte ubiegłego stulecia przyniosły oprócz poszukiwań nowych ujęć, modeli i teorii zjawisk społecznych — nawrót zainteresowania wcześniejszymi koncepcjami, teoriami i orientacjami badawczymi. Dyskusyjny charakter założeń, wąski obszar badawczy i związany z tym niski potencjał eksplanacyjny modeli i ujęć teoretycznych dominujących w drugiej połowie XX wieku skłoniły część badaczy do ponownej analizy wartości naukowej kierunków badawczych ukształtowanych kilka dekad wcześniej. Nie pierwszy to w historii nauki o polityce przypadek tego typu. Podobny los spotkał liberalizm, który, jak się zdawało, na przełomie XIX i XX stulecia odchodził w przeszłość, lecz przeżył swoisty renesans po II wojnie światowej, gdy skierowali nań swoją uwagę filozofowie polityki, politolodzy, socjolodzy i prawnicy, dostrzegający słabości teoretyczne i praktyczne państwa dobrobytu i próbujący stworzyć konkurencyjny wobec niego model demokracji. Powrócił do podręczników socjologii i nauki o polityce także ewolucjonizm, mocno krytykowany na początku ubiegłego stulecia. Czołowy przedstawiciel funkcjonalizmu, Talcott Parsons, jedną z wcześniejszych swych prac rozpoczął od zadania pytania: „Kto dziś jeszcze czyta Spencera?”, które traktował jako w istocie retoryczne. Jednak po kilkunastu latach w pełni rehabilitował nie tylko tego przedstawiciela ewolucjonizmu. W późniejszych pracach poświęconych dynamice systemu politycznego wykorzystywał zmodyfikowany model ewolucji do analizy dynamiki inter- i transsystemowej.

Tym, co wyróżniało zainteresowanie wcześniejszymi teoriami, koncepcjami i metodami badawczymi pod koniec ubiegłego wieku, był niewątpli-

wie zakres zjawiska. Prawie jednocześnie pojawiły się prace poświęcone instytucjonalizmowi, funkcjonalizmowi, strukturalizmowi, behawioryzmowi, ukazujące ich przydatność do analizy polityki przełomu stuleci. Być może w przyszłości uda się rozstrzygnąć, w jakim stopniu był to efekt bezradności w wyjaśnianiu nowych zjawisk i procesów politycznych, przeobrażeń państwa, partii i ruchów politycznych, ewolucji kierunków i form zachowań politycznych, wzrostu złożoności stosunków politycznych itp., w jakim zaś było to rezultatem dostrzeżenia nowej wartości naukowej owych teorii.

Do pozycji literatury, nie tyle przywracających nauce, ile przypominających czytelnikowi wcześniejsze dokonania badaczy polityki należy książka Jamesa G. Marcha i Johana P. Olsena. Już jej tytuł wskazuje, do jakiego kierunku naukowego obydwoj Autorzy się odwołują. Podtytuł pracy sugerujący ujęcie instytucji politycznych w kategoriach organizacji polityki stanowi zaś zapowiedź odmiennego od tradycyjnego instytucjonalizmu podejścia badawczego. Zresztą Autorzy za swoje najważniejsze zadanie uznali przekonanie odbiorcy, że „perspektywa polityki zorganizowanej wokół interakcji grupy indywidualnych aktorów lub zbioru jednostkowych zdarzeń powinna być uzupełniona (lub zastąpiona) spojrzeniem na system polityczny jako wspólnotę reguł norm i instytucji” (s. 212).

Wzrost wielkości oraz złożoności instytucji politycznych, zmiany poziomu i form ich aktywności, w szczególności rosnąca rola administracji publicznej, czynią, zdaniem autorów, nieodzownym powrót do analizy polityki w perspektywie instytucji. Tym bardziej że, jak ukazują to na przykładach, w literaturze wzrosło zainteresowanie instytucjami politycznymi, w szczególności ustawodawczymi i wykonawczymi, elitami, samorządem terytorialnym, organami decyzji politycznych itp.

Książkę Marcha i Olsena cechuje niezwykle wysoki poziom merytoryczny. To jedna z najlepszych pozycji w nurcie neoinstytucjonalnym politologii. Ogromna erudycja Autorów pozwala im z jednej strony niezwykle wnikliwie wymieniać i analizować słabości dominujących w drugiej połowie ubiegłego wieku teorii polityki (do największych zaliczają kontekstualizm, redukcjonizm, utylitaryzm, instrumentalizm i funkcjonalizm), z drugiej zaś — obszernie, szczegółowo i niezwykle kompetentnie ukazywać zalety, ale także słabości proponowanego podejścia badawczego. Te drugie ujawniają się w porównaniach neoinstytucjonalizmu i innych podejść badawczych, jak teoria racjonalnego wyboru decyzji politycznych czy behawioralnych systemów politycznych.

Książka jest oparta na idącej w setki pozycji literaturze naukowej, zajmującej w publikacji ponad 30 stron. Stałe odwoływanie się do niej, obok niezwykle przekonującej argumentacji, pozwoliło na ukazanie stopnia akceptacji poglądów i ujęć przedstawionych oraz analizowanych przez Autorów:

- szczegółowe zobrazowanie różnic stanowisk badaczy stosujących analizę instytucjonalną,
- odwołanie się do przykładów z różnych obszarów nauki o polityce w celu przedstawienia zarówno przyczyn, jak i konsekwencji opisywanych i charakteryzowanych zjawisk,
- przedstawienie stopnia systematyzacji wyników badań nad instytucjami politycznymi.

Książka składa się z dziewięciu rozdziałów. Trzy pierwsze poświęcone zostały charakterystyce instytucji politycznych, w kolejnych trzech przedmiotem rozważań są zagadnienia przekształcania instytucji politycznych oraz reformy instytucjonalnej, ostatnie zaś przedstawiają instytucje jako elementy demokracji.

Już lektura spisu treści przekonuje, że Autorzy *Instytucji...* proponują, w porównaniu z kierunkami i obszarami badań przedstawicieli klasycznego modelu analizy instytucjonalnej polityki, całkowicie nowe, bądź w odmienny sposób ujmowane, problemy badawcze.

Pojawia się zatem w rozważaniach pojęcie systemu, które reprezentanci orientacji instytucjonalnej mocno krytykowali. W zarzutach kierowanych zwłaszcza wobec funkcjonalistycznych i behawioralnych modeli systemu, podnosili, iż czyniąc przedmiotem rozważań funkcje, role, interakcje czy działania traktowane jako elementy systemu, deinstytucjonalizują politykę. March i Olsen dalecy są od tak surowej oceny, lecz gotowi zaakceptować jedynie taki model systemu, w którym instytucja zyskuje kształt systemowy, środowisko zaś składa się ze zbiorów innych instytucji. Autorzy dostrzegają zalety pojmowania instytucji jako złożonej całości funkcjonującej według określonych reguł. Ponadto nie odrzucając koncepcji zmiany intencjonalnej, akceptują pogląd, że przeobrażenia mogą także przebiegać na drodze przystosowania. Z jednej strony, jak piszą, „współczesna historia intencjonalnych zmian nie skłania do bezgranicznej wiary w możliwość przeprowadzania zaplanowanych, kontrolowanych zdarzeń”, z drugiej zaś „instytucje wykazują znaczny stopień zwykłej zdolności adaptacyjnej, na którą można wpływać. Wprawdzie przebiegu zmian nie sposób arbitralnie narzucić, jednak możliwe jest wywieranie wpływu na stopniowe przemiany przez pobudzanie lub hamowanie przewidywalnych procesów adaptacyjnych” (s. 76).

Pojęcie zmiany należy do najistotniejszych kategorii w rozważaniach Marcha i Olsena, jako że dynamika instytucji nie jest w neoinstytucjonalizmie zagadnieniem rezydualnym, lecz pierwszoplanowym. Charakteryzują oni instytucję jako zmieniającą się pod wpływem oddziaływań środowiskowych, a zarazem przeobrażającą otoczenie.

Struktury instytucjonalne istnieją, zmieniając się. Źródła owych zmian nie stanowią jednak wyłącznie czynniki endogenne, gdyż są one przynaj-

mniej częściowo nieprzewidywalne, a często przypadkowe. Aby zaś instytucje mogły być stabilne i skutecznie działać, niezbędne okazują się zruytynizowane reguły kształtujące ich funkcjonowanie. Te z kolei mają charakter egzogeny (są to np. systemy kodyfikacyjne, procedury administracyjne, interpretacje aktów prawa). Akceptacja pojęcia zmiany egzogennej jako zmiennej wyjaśniającej, a przede wszystkim uznanie jej za równoprawny modelowi zmiany endogennej schemat opisu i wyjaśniania zjawisk, to kolejna cecha odróżniająca instytucjonalizm od neoinstytucjonalizmu.

March i Olsen łącząc wątki mikro- i makroanalizy, sięgają często i chętnie do wyników badań psychologicznych. Niewątpliwie wzmacniają w ten sposób siłę argumentacji, odwołując się do wyników badań empirycznych. Nowego zarazem znaczenia nabiera pojęcie działań. Oprócz wymiaru normatywnego i proceduralnego zyskuje także empiryczny, interakcjonistyczny bądź behawioralny.

Obydwaj Autorzy nie podważają bardzo często wyrażanego przez przedstawicieli instytucjonalizmu poglądu o pierwszoplanowym charakterze i dominacji integracyjnych procesów politycznych. Łącząc jednak poziomy analizy jednostkowy i instytucjonalny, dostrzegają nieodzowność odwołania się do agregacyjnego modelu procesu politycznego, właściwego teorii behawioralnej i funkcjonalnej.

Zmodyfikowane przedstawionymi założeniami instytucjonalnymi ujęcie zjawisk politycznych niewątpliwie zyskuje, zarówno pod względem metodologicznym, jak i teoretycznym. Po pierwsze, odwołując się do reguł instytucjonalnych i działań zinstytucjonalizowanych, proponuje mający stosunkowo duży potencjał eksplanacyjny model wyjaśniania niektórych rodzajów działań. Po wtóre, wykorzystując w analizie pojęcia zaufania, uczciwości i wiary, zwraca uwagę na przyczyny i motywy działań, których nie uwzględniono w modelach działań racjonalnych. Trzeba jednak dodać, że neoinstytucjonalisci, podobnie jak ich poprzednicy, nie potrafią oprzeć na tych teoriach żadnego schematu przewidywalnych poczynań jednostek. Twórcy instytucjonalistycznych modeli eksplanacyjnych radzą sobie przy tym lepiej z zachowaniami algorytmicznymi (powtarzalnymi) niż heurystycznymi (innowacyjnymi, nowatorskimi). Lecz nawet działania powtarzalne sprawiają kłopot, gdyż zbiory reguł wprowadzają porządek, a jednocześnie stanowią potencjalne źródło konfliktów i podziałów. Po trzecie, odwołując się do mechanizmu uzgadniania preferencji i percepcji owego procesu, neoinstytucjonalisci proponują bardziej przekonujący od indywidualistycznych teorii socjologicznych i politologicznych sposób wyjaśniania działań prospołecznych i powstawania zbiorowych form aktywności obliczonych nie tylko na realizację własnego interesu. Po czwarte, na bardziej realnych i pełniejszych założeniach oparta została koncepcja dyna-

miki instytucji politycznych odwołująca się do wielowymiarowości i różnoaspektowości uwarunkowań i form procesu. Po piąte, przeciwstawienie racjonalnego obowiązku racjonalnej wymianie, a agregacji działań — ich integracji ma charakter względny. March i Olsen nie negują przydatności wyrosłych w innych koncepcjach polityki sposobów wyjaśniania przeobrażania się interesów jednostkowych w działania zbiorowe o zinstytucjonalizowanym charakterze. Uważają natomiast, że ich wartość eksplanacyjna jest niższa niż schematów odwołujących się do czynników integracji i obowiązku politycznego. Widoczne jest to na przykład w rozważaniach zawartych w siódmym rozdziale, w którym Autorzy przedstawiają kryteria oceny instytucji agregacyjnych i integracyjnych, a następnie charakteryzują skuteczność tych instytucji.

Wielość problemów objętych rozważaniami, niezwykle wnikliwe, obszernie, niejednokrotnie wielopoziomowe analizy zjawisk, systematyczność wywodów połączona z ogromną erudycją Autorów powodują, że lektura książki to zajęcie, które wymaga, ze względu na specjalistyczny charakter narracji, przynajmniej elementarnej znajomości zagadnień, którym poświęcona została praca, i uważnego śledzenia toku rozważań Autorów. To publikacja skierowana przede wszystkim do badaczy polityki, studentów nauki o polityce i dyscyplin pokrewnych oraz innych osób zainteresowanych problematyką instytucji publicznych.

Sylwester Wróbel