

**Bartosz Pieliński**

*Institut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski*

## ***Instytucjonalizm historyczny w kontekście polityki społecznej***

### ***Streszczenie***

Artykuł poświęcony jest instytucjonalizmowi historycznemu. Przedstawiane jest w nim to, w jaki sposób w obrębie tej odmiany nowego instytucjonalizmu rozwijały się badania nad polityką społeczną. Przeprowadzone przez autora analizy sugerują, że instytucjonalizm historyczny silnie uwypukla polityczność polityki społecznej oraz wskazuje na trudności, jakie polityka społeczna może mieć z wprowadzaniem intencjonalnej zmiany społecznej.

**Słowa kluczowe:** instytucja, instytucjonalizm, nowy instytucjonalizm, instytucjonalizm historyczny, polityka społeczna

### ***Wstęp***

Instytucjonalizm historyczny jest dynamicznie rozwijającym się podejściem badawczym w obrębie politologii. Należy on do szerokiego nurtu tzw. nowego instytucjonalizmu. Badacze związani z instytucjonalizmem historycznym koncentrują się przede wszystkim na analizowaniu wpływu instytucji na funkcjonowanie systemów politycznych. Instytucjonalizm historyczny powstał bowiem na gruncie krytyki dominującego

w swoim czasie w politologii behawioralizmu – kierunku opartego na założeniu, że jedyną siłą kształtującą funkcjonowanie systemów politycznych są działania podejmowane przez indywidualnych lub grupowych aktorów politycznych. Badacze związani z rodzajem się instytucjonalizmem historycznym nie zgadzali się z tą tezą. Uważali, że na działanie systemów politycznych równie silnie wpływają reguły właściwe instytucjom znajdującym się w obrębie tych systemów.

Chociaż instytucjonalizm historyczny rozwijał się przede wszystkim w obrębie politologii, to bardzo często jego przedstawiciele jako przedmiot swoich badań wybierali politykę społeczną. Traktowali oni bowiem programy polityki społecznej jako końcowe efekty procesów politycznych. Takie założenie pozwalało na uchwycenie wpływu norm i reguł<sup>1</sup> na działanie systemów politycznych. Jest to możliwe poprzez porównywanie programów polityki społecznej rozwijanych w systemach politycznych, w których funkcjonują odmienne instytucje, a zarazem istnieją np. te same grupy interesu.

Badania prowadzone w obrębie instytucjonalizmu historycznego w znacznym stopniu wzbogaciły naszą wiedzę na temat funkcjonowania systemów politycznych, jak też systemów polityki społecznej. Autorzy związani z instytucjonalizmem historycznym uwydatnili związki polityki społecznej ze sferą polityki oraz przyczynili się do rozwoju porównawczych badań nad polityką społeczną.

W niniejszym artykule chciałbym zarysować jedynie fragment dorobku instytucjonalizmu historycznego. Konieczność zawężenia pola opisu wynika z faktu, że zainteresowanie instytucjami w politologii, czy też w naukach społecznych, ma bardzo długą tradycję. Z tego względu do nurtu instytucjonalizmu historycznego możemy zaliczyć wiele prac klasyków nauk społecznych. W poniższym artykule koncentruję się zatem na tzw. nowym instytucjonalizmie historycznym<sup>2</sup>, który wykrystalizował się jako odrębne podejście badawcze pod koniec lat 80. XX w.<sup>3</sup>, a przede wszystkim pokazuję, w jaki sposób współcześnie rozwija się instytucjonalizm historyczny w kontekście badań nad polityką społeczną. Omawiam więc kilka kluczowych prac reprezentujących to podejście badawcze, których przedmiotem jest polityka społeczna<sup>4</sup>. Są one uszeregowane

---

<sup>1</sup> Dystynkcji między normami a regułami dokonuję za Sue E.S. Crawford i Elinor Ostrom (1995).

<sup>2</sup> Sami „nowi” instytucjonaliści historyczni przyznają się do inspiracji pracami takich autorów, jak Karl Polanyi, Thorstein Veblen, Max Weber, Reinhard Bendix, Harry Eckstein (Thelen, Steinmo 1992, s. 3), zaś analiz posiadających cechy współczesnego instytucjonalizmu możemy doszukiwać się już w dziełach autorów starożytnych (Steinmo 2008, s. 118–119).

<sup>3</sup> Niektórzy wskazują na to, że program współczesnego instytucjonalizmu historycznego został po raz pierwszy sformułowany w styczniu 1989 r. w trakcie seminarium badawczego, którego uczestnikami byli Douglas Ashford, Colleen Dunlavy, Peter Hall, Ellen Immergut, Peter Katzenstein, Desmond King, Frank Longstreth, Jonas Pontusson, Bo Rothstein, Theda Skocpol, Sven Steinmo, Kathleen Thelen, George Tsebilis i Margaret Weir (Steinmo 2008, s. 136).

<sup>4</sup> Jako inne obszary zainteresowań badaczy związanych z instytucjonalizmem historycznym wskazuje się problematykę demokratyzacji systemów politycznych, wzajemnych powiązań między polityką wewnętrzną i międzynarodową czy też analizę różnych typów gospodarek kapitalistycznych (Pierson, Skocpol 2002, s. 693–694).

w porządku chronologicznym ich publikacji, a każda z nich obrazuje odmienną fazę rozwoju instytucjonalizmu historycznego w kontekście badań nad polityką społeczną.

Opis kształtowania się instytucjonalizmu historycznego rozpocznę od omówienia prac odkrywających ponownie znaczenie instytucji państwowych w obrębie systemów politycznych. Potem przejdę do omówienia badań analizujących znaczenie wszystkich instytucji politycznych w kształtowaniu końcowego efektu działania systemów politycznych. Następnie przedstawię analizy związane z pojęciem sprzężenia zwrotnego. Ostatnim zaś opisywanym przeze mnie etapem rozwoju instytucjonalizmu historycznego będą analizy dotyczące znaczenia czasu w procesach politycznych i społecznych. Cały tekst kończę refleksją na temat korzyści, jakie nauce dla polityki społecznej może przynieść dorobek instytucjonalizmu historycznego.

### *Powrót państwa*

Książką, która w znacznym stopniu zainicjowała rozwój współczesnego instytucjonalizmu historycznego, była praca *Bringing the State Back In*, wydana w 1985 r. pod redakcją Petera B. Evansa, Dietricha Rueschemeyera i Thedy Skocpol. Składa się ona z tekstów poświęconych wpływowi instytucji państwa na funkcjonowanie systemów politycznych. Książka ta jest polemiką z popularnymi w ówczesnej politologii teoriami, między innymi behawioralizmem, odrzucającymi autonomiczną rolę państwa w kształtowaniu końcowych efektów funkcjonowania demokratycznych systemów politycznych (Skocpol 1985, s. 4–7)<sup>5</sup>. Zdaniem autorów książki, taka deprecjacja znaczenia państwa jest nieuzasadniona. Poszczególne instytucje i organizacje państwowe posiadają bowiem znaczną autonomię działania w demokratycznym systemie politycznym. Autonomia ta polega na tym, że „państwa mogą formułować cele, które nie odzwierciedlają w prosty sposób żądań i potrzeb grup społecznych, klas i społeczeństwa, oraz dążyć do ich realizacji” (Skocpol 1985, s. 9).

Autorzy omawianej książki analizują wpływ państwa na funkcjonowanie systemu politycznego i społecznego nie tylko poprzez badania zakresu autonomii poszczególnych organizacji państwowych. Dążą także do uchwycenia wpływu państwa na politykę i społeczeństwo w perspektywie, którą nazywają toquevillowską. W tym ujęciu państwo ma wpływ na życie społeczne nie tylko dzięki celowo podejmowanym działaniom (Skocpol 1985, s. 21). Organizacje państwowe mają znaczenie, ponieważ wpływają na kulturę polityczną poszczególnych społeczeństw, pomagają kształtować się grupom społecznym, a także ułatwiają rozwój niektórych kwestii społecznych. Wpływ państwa na systemy polityczne i społeczne jest zatem nieintencjonalny.

Powyższe tezy zostały rozwinięte przez Thedę Skocpol w książce *Protecting Soldiers and Mothers*. Autorka tej publikacji dąży przede wszystkim do obalenia powszechnie

---

<sup>5</sup> Po ukazaniu się książki Skocpol pojawiły się głosy, że autorzy związani z szeroko rozumianym behawioralizmem wcale nie zaniedbywali badań nad rolą państwa w sferze polityki (Almond 1988).

obowiązującej opinii, która głosi, że w Stanach Zjednoczonych system polityki społecznej był zawsze słabiej rozwinięty niż w krajach Europy Zachodniej (Skocpol 1992, s. 7). Skocpol udowadnia na podstawie swoich badań, że na przełomie XIX i XX w. poziom wydatków na politykę społeczną w Stanach Zjednoczonych był porównywalny z europejskim, a ponadto instytucjonalna skala rozwoju systemu zabezpieczenia społecznego była również podobna do europejskiej. Jedyną zasadniczą różnicą dotyczyła tego, kto był głównym beneficjentem systemu zabezpieczenia społecznego: w Europie byli to robotnicy, a w Stanach Zjednoczonych – najpierw walczący niegdyś po stronie Unii weterani wojny domowej, później kobiety i dzieci.

Drugim obszarem analiz prowadzonych przez Skocpol jest kwestia dynamiki rozwoju polityki społecznej w Stanach Zjednoczonych. Autorka stara się odpowiedzieć na dwa pytania: dlaczego w Stanach Zjednoczonych nie utrzymała się dynamika wzrostu instytucji polityki społecznej podobna do tej, z jaką mieliśmy do czynienia w Europie Zachodniej, oraz dlaczego do czasów Nowego Ładu to właśnie programy zwrócone przede wszystkim do kobiet i dzieci, nie zaś do pracujących mężczyzn, rozwijały się najdynamiczniej w Stanach Zjednoczonych (Skocpol 1992, s. 7–8).

Aby odpowiedzieć na te dwa pytania, Skocpol stworzyła model współoddziaływania czynników społecznych, gospodarczych i politycznych na kształt realizowanej przez państwo polityki społecznej. Ów model pokazuje, że realizowane przez poszczególne państwa programy polityki społecznej nie są prostą pochodną procesów społeczno-ekonomicznych. Są one w znacznym stopniu kształtowane przez reguły konkretnego systemu politycznego. Dlatego też w odwołaniu do stworzonego przez siebie modelu Skocpol formułuje cztery zbiory tez opisujących wpływ instytucji politycznych na kształtowanie się polityki społecznej (Skocpol 1992, s. 41–62):

- Tezy o „formowaniu się państwa”. Kształt polityki społecznej w danym państwie zależy od końcowego efektu procesu formowania się systemu politycznego tego państwa. W procesie powstawania państwa zostają bowiem określone podstawowe zasady funkcjonowania administracji publicznej. Te reguły zaś w dalszym biegu historii określają, w jaki sposób funkcjonują autonomiczne organy państwa, a zatem jakiego rodzaju programy polityki społecznej są przez nie wspierane, jakiego rodzaju zaś – marginalizowane.
- Tezy o wpływie instytucji politycznych na system społeczny. Zdaniem Skocpol, instytucje polityczne wpływają na to, czy i w jaki sposób poszczególne wzorce kulturowe i relacje społeczno-gospodarcze są artykułowane w sferze publicznej. Reguły i normy obowiązujące w systemach politycznych poszczególnych państw decydują o tym, jakie procesy społeczne mogą znaleźć pełną artykulację w obrębie systemu politycznego i na jakim jego poziomie.
- Tezy o stopniu dopasowania zjawisk społecznych do systemu politycznego. Wartości i postawy poszczególnych grup społecznych mogą w mniejszym lub większym stopniu „pasować” do funkcjonujących instytucji politycznych. Owo dopasowanie objawia się stopniem i jakością współpracy grup społecznych – takich jak robotnicy, pracodawcy czy weterani wojenni – z organami państwa.

- Tezy o oddziaływaniu zwrotnym polityk publicznych. Oddziaływanie zwrotne polityk publicznych opiera się na dwóch mechanizmach. Po pierwsze, wdrażanie w życie każdego nowego programu polityki publicznej powoduje, że administracja państwowa przekształca się i zwiększa swoje organizacyjne możliwości działania. Tym samym staje się ona bardziej skłonna do działania w obszarze, w którym zainwestowała w powstanie swoich wyspecjalizowanych struktur. Po drugie, realizowane przez państwo polityki publiczne nieuchronnie wpływają na tożsamość poszczególnych grup społecznych. A zatem poprzez nakładanie się na siebie tych dwóch mechanizmów, implementacja jednego programu polityki publicznej, czy też społecznej, wpływa na to, jakie programy polityki społecznej będą wdrażane w przyszłości.

Zaproponowany przez Skocpol sposób konceptualizacji funkcjonowania systemów politycznych jest de facto opisem schematu sprzężenia zwrotnego. Życie polityczne w wyobrażeniu badaczki jest w znacznym stopniu warunkowane przez oddziaływanie czynników endogenicznych. Najważniejszym elementem warunkującym funkcjonowanie systemu politycznego są same normy i zasady porządkujące funkcjonowanie owego systemu. To one regulują relacje systemu politycznego z jego otoczeniem – dokonują selekcji bodźców płynących ze sfery społecznej i gospodarczej. To także poprzez zinstytucjonalizowane normy system polityczny reaguje na bodźce – w postaci różnorodnych polityk publicznych – generowane przez sam system.

Stworzony w ten sposób model Skocpol wykorzystuje do tego, aby wytłumaczyć, w jaki sposób rozwijała się polityka społeczna w Stanach Zjednoczonych na przełomie XIX i XX w. Pokazuje na przykład, jak powszechność praw wyborczych w Stanach Zjednoczonych przesądziła o tym, że w tym kraju nie rozwinęły się nigdy programy polityki społecznej zwrócone do klasy robotniczej (Skocpol 1992, s. 528, 531–532). W Stanach Zjednoczonych bowiem niska pozycja społeczna i ekonomiczna robotników nigdy nie łączyła się z ich wykluczeniem z systemu politycznego, jak to miało miejsce w Europie. Dlatego też przynależność do klasy robotniczej nie stanowiła tak istotnego elementu w tworzeniu grupowych tożsamości politycznych. Mogły one być natomiast budowane przez polityków wokół takich podziałów, jak przynależność etniczna czy płeć.

Książka Skocpol jest ważną pozycją, ponieważ pokazuje, że przyczyn odmienności amerykańskiej polityki społecznej od europejskich modeli te same polityki nie należy koniecznie szukać w kulturowej odmienności Stanów Zjednoczonych czy ich odmiennym uwarunkowaniu społeczno-gospodarczym, lecz można się ich doszukiwać w specyficznym kształcie norm i reguł kierujących życiem politycznym tego kraju. Owe normy i reguły mają bowiem ogromne znaczenie dla formy, jaką przyjmują polityki publiczne realizowane w poszczególnych państwach.

## *Sprzężenie zwrotne*<sup>6</sup>

Proces kształtowania się instytucjonalizmu historycznego domyka książka pt. *Structuring politics* pod redakcją Svena Steinmo, Kathleen Thelen oraz Franka Longstretha, która została wydana w 1992 r. Jej najbardziej znaną częścią jest tekst Ellen M. Immergut zatytułowany *The rules of game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden*.

Autorka wyjaśnia w nim różnice w sposobie finansowania służby zdrowia w trzech europejskich państwach – Francji, Szwajcarii i Szwecji (Immergut 1992, s. 57–59). Różnice te istnieją, pomimo że w każdym z tych krajów działają te same powiązane z systemem ochrony zdrowia grupy interesu. Owe odmienności sprowadzają się do tego, że w Szwajcarii nie powstał powszechny system ubezpieczeń zdrowotnych, we Francji system taki powstał, jednak lekarze zachowali znaczną niezależność prowadzenia swoich praktyk, zaś w Szwecji nie tylko wprowadzono powszechne ubezpieczenia zdrowotne, ale także w znacznym stopniu znacjonalizowano świadczenie samych usług zdrowotnych. Immergut chce wskazać powody, dla których w tych trzech krajach ukształtowały się odmienne systemy finansowania służby zdrowia, chociaż we wszystkich trzech lekarze byli przeciwni wprowadzeniu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Autorka uważa, że decydują o tym różnice pomiędzy systemami politycznymi tych państw. Chodzi tu przede wszystkim o zróżnicowaną łatwość wetowania inicjatyw legislacyjnych zgłaszanych przez rząd. W każdym państwie, w obrębie całego procesu legislacyjnego istnieje określona liczba punktów, w których reprezentanci grup interesu mogą blokować uchwalenie nowego rozwiązania prawnego. Aby do tego nie dopuścić, rząd musi zagwarantować poparcie dla swojej propozycji w każdym z tych tzw. punktów weta (Immergut 1992, s. 63).

Punkty weta mogą znajdować się zarówno na poziomie parlamentu, jak i na poziomie całego elektoratu. W tym ostatnim przypadku proponowana regulacja prawna staje się przedmiotem referendum (tamże, s. 65–67). Im więcej jest takich punktów weta, tym trudniej jest rządowi wprowadzić w życie nowe rozwiązania prawne.

Odnosząc koncepcję punktów weta do odmienności systemów polityki zdrowotnej w poszczególnych państwach, Immergut stwierdza, że im więcej punktów weta znajduje się w danym systemie politycznym, tym większa jest siła oddziaływania lobby lekarskiego, a tym samym mniejsza jest szansa na rozwój finansowania służby zdrowia za pomocą powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego (tamże, s. 67–68). Przykładem skrajnym jest Szwajcaria, gdzie wyborcy mają prawo wymagać, aby każda zmiana legislacyjna została zaakceptowana w referendum. Dzięki temu organizacje szwajcarskich lekarzy mogą skutecznie blokować wprowadzenie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, grożąc oddaniem pod powszechne głosowanie regulacji prawnych zgłaszanych przez rząd.

---

<sup>6</sup> Pojęcie sprzężenia zwrotnego zastąpiło w instytucjonalizmie historycznym popularne, ale często nadużywane i przez to coraz bardziej nieostre pojęcie zależności od szlaku. Na temat pojęcia zależności od szlaku i sprzężenia zwrotnego zob.: Mahoney (2000), Pierson (2000).

Immergut w swoim tekście zwraca też uwagę na inną istotną rzecz. Jej zdaniem, treść norm i reguł obowiązujących w poszczególnych systemach politycznych nie jest powiązana z interesami, celami i strategiami aktorów politycznych, którzy muszą się im podporządkowywać (tamże, s. 82–85). Instytucje są bowiem wytworami historii. Były one projektowane przez działających w przeszłości aktorów politycznych, którzy tworzyli je z myślą o własnych interesach i preferencjach. Jednak te interesy i preferencje nie odpowiadają zazwyczaj interesom i preferencjom współcześnie działających aktorów politycznych. Na przykład tworzony w latach 1909–1918 szwedzki system polityczny w intencji swoich twórców wcale nie miał sprzyjać rozwojowi socjaldemokratycznego państwa opiekuńczego (tamże, s. 78–79). Wręcz przeciwnie, ówczesni aktorzy polityczni chcieli na trwałe utrzymać dominację konserwatywnych środowisk w systemie politycznym i zagwarantować im możliwość realizacji swojego programu politycznego.

Co więcej, Immergut stwierdza, że instytucje nie tylko nie odzwierciedlają preferencji współczesnych aktorów politycznych, ale także nie wpływają na cele i normy tychże aktorów (tamże, s. 84). Preferencje poszczególnych aktorów politycznych tworzą się niezależnie od norm i reguł życia politycznego. Lekarze we Francji, w Szwecji i Szwajcarii mają takie same interesy i poglądy na kształt systemu służby zdrowia. Powody, dla których systemy służby zdrowia tych państw tak istotnie się od siebie różnią, wynikają jedynie z innych rozwiązań instytucjonalnych w obrębie poszczególnych systemów politycznych.

Wylaniający się z tekstu Immergut obraz znaczenia instytucji w życiu politycznym jest dość jednoznaczny. Instytucje powstają w wyniku prowadzonych w przeszłości sporów politycznych, lecz chociaż same spory już dawno wygasły, to stworzone w ich kontekście rozwiązania instytucjonalne trwają. Trwając zaś w sposób arbitralny, ograniczają pole działania kolejnym aktorom życia społecznego i politycznego, którzy muszą w odniesieniu do nich budować swoje strategie polityczne.

Jeszcze dogłębniej kwestię arbitralnego wpływu instytucji na życie polityczne i politykę społeczną przeanalizował Paul Pierson w książce *Dismantling the Welfare State?* (1994). Głównym przedmiotem jego badań jest wpływ rządów Ronalda Reagana i Margaret Thatcher na kształt polityki społecznej w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Pierson uważa, że i Reagan, i Thatcher chcieli doprowadzić do dwojakiego rodzaju zmian w obrębie polityki społecznej (tamże, s. 17). Pierwszy rodzaj zmian miał się przyczynić do ograniczania wydatków socjalnych państwa i restrukturyzacji programów polityki społecznej. Drugi rodzaj zmian miał polegać na przekształcaniu systemu politycznego poprzez wbudowanie takich mechanizmów, które pozwalałyby w przyszłości ograniczać zasięg działania polityki społecznej.

Pierson stawia w książce dwie tezy (tamże, s. 1–2). Pierwsza głosi, że działania polityczne dążące do bezpośredniego ograniczenia państwa opiekuńczego okazały się w niewielkim stopniu skuteczne. Druga zaś teza stwierdza, że politycznego procesu ograniczania państwa dobrobytu nie należy traktować jako odwrotności procesu jego powstawania. Politycy chcący bowiem ograniczyć programy polityki społecznej muszą

działać w systemie politycznym, który w znacznej mierze został ukształtowany przez rozwój państwa dobrobytu.

Pierson dowodzi, że zarówno Partii Republikańskiej w Stanach Zjednoczonych, jak i konserwatystom w Wielkiej Brytanii nie udało się w istotny sposób ograniczyć wydatków socjalnych państwa (tamże, s. 4–5). Wydatki te pozostały mniej więcej na tym samym poziomie. Jednocześnie próby ograniczania funkcjonowania państwa opiekuńczego na poziomie polityk szczegółowych miały bardzo niejednoznaczny skutek. Największe sukcesy obydwie partie osiągnęły jednakże w tworzeniu uwarunkowań politycznych umożliwiających stopniowe ograniczanie działalności instytucji państwa opiekuńczego.

Niepowodzenia w krótkoterminowym ograniczaniu zasięgu państwa dobrobytu wynikały, zdaniem Piersona, z tego, że politycy działali w innym otoczeniu politycznym niż w chwili rozwoju państwa dobrobytu. Grupy społeczne, które niegdyś były adwokatami rozwoju państwa opiekuńczego, straciły swoje polityczne znaczenie. Zarazem jednak były one sukcesywnie zastępowane przez nowe grupy interesu, angażujące się na rzecz kontynuowania określonych programów polityki społecznej (tamże, s. 28–30). Chociaż sami promotorzy (m.in. związki zawodowe) rozbudowanej polityki społecznej w miarę upływu czasu tracili na znaczeniu w obrębie systemu politycznego, to liczącą się siłą polityczną stawali się bezpośredni beneficjenci (np. emeryci) tychże programów.

Pierson zwraca również uwagę na to, że na powodzenie polityki ograniczania państwa opiekuńczego duży wpływ mają normy i reguły kształtujące funkcjonowanie systemu politycznego państwa (tamże, s. 31–39). Jego zdaniem, trudno jednak ocenić, jakiego rodzaju unormowania życia politycznego ułatwiają, a jakiego rodzaju utrudniają wprowadzenie rozwiązań redukujących siłę oddziaływania polityki społecznej. Autor sądzi bowiem, że czynnikiem, który najsilniej warunkuje proces ograniczania państwa dobrobytu, jest mechanizm sprzężenia zwrotnego (*feedback*).

Dla Piersona najbardziej istotną konsekwencją funkcjonowania mechanizmu sprzężenia zwrotnego jest to, że z jednej strony instytucje życia politycznego wpływają na decyzje zapadające w obrębie systemu politycznego (tamże, s. 9, 27, 39–40), z drugiej zaś – co równie ważne – poszczególne elementy polityki społecznej oddziałują na funkcjonowanie całego systemu politycznego. Owo oddziaływanie poprzez mechanizm sprzężenia zwrotnego przybiera cztery wyróżnione przez Piersona formy.

Pierwsza forma oddziaływania szczegółowych polityk na system polityczny, to kreowanie grup interesu (tamże, s. 40–41). Wdrażanie różnorodnych programów związanych z polityką społeczną prowadzi do nowego podziału zasobów oraz do tworzenia nowych tożsamości grupowych, które, jak to pokazywała Skocpol, przyczyniają się do powstawania nowych grup społecznych mających znaczny wpływ na funkcjonowanie systemu politycznego.

Inną formą oddziaływania szczegółowych polityk na system polityczny jest proces uczenia się (Pierson 1994, s. 41–42). Aktorzy odpowiedzialni za stworzenie nowego elementu polityki społecznej i jego implementację dzięki temu uzyskują informacje

o funkcjonowaniu mechanizmów życia politycznego. Tutaj oddziaływanie poszczególnych polityk publicznych na system polityczny polega na tym, że uczestnicy życia politycznego, realizując jakiś program czy też projekt, za każdym razem uczą się, poznają właściwości tego systemu politycznego. Nabywają wiedzy poprzez działanie.

Trzecim rodzajem sprzężenia zwrotnego wyróżnionym przez Piersona jest zjawisko „zatrząskiwania” (*lock in*) (tamże, s. 42–45). Polega ono na tym, że wraz z uruchomieniem jakiegoś programu polityki społecznej zaczyna się rozwijać sieć różnego rodzaju kontaktów społecznych i ekonomicznych, które zwiększają koszty wprowadzenia nowych rozwiązań w obręb tego programu. Działania pojedynczych ludzi i pojedynczych grup społecznych dostosowują się do wymagań nowego programu. W rezultacie, w miarę upływu czasu zmiany tego programu stają się coraz bardziej kosztowne.

Ostatnim, czwartym sposobem oddziaływania sprzężenia zwrotnego polityk szczegółowych na system polityczny są zmiany, jakie w obiegu informacji powoduje pojawienie się nowego programu polityki społecznej (tamże, s. 45–46). Implementacja takiego programu nie tylko zwiększa wiedzę decydentów, ale także zmienia zasób informacji dostępnej opinii publicznej. Wprowadzenie jakiejś szczegółowej polityki zawsze wiąże się z przekazywaniem informacji dotyczących tego, jak działają poszczególne elementy systemu politycznego lub też poszczególne elementy administracji państwowej. Nowy program, przez stwarzanie nowych regulacji czy też organizacji, zmienia przepływ informacji dostępnej poszczególnym aktorom systemu politycznego. Tym samym warunkuje dalsze działanie całej sceny politycznej.

Innym przykładem zastosowania instytucjonalizmu historycznego do analizy polityki społecznej jest książka Tomasz Inglota poświęcona rozwojowi państw opiekuńczych w Europie Środkowo-Wschodniej (Inglot 2010). Autor realizuje w niej trzy cele. Po pierwsze, ukazuje odmiennosc rozwiązań z zakresu polityki społecznej stosowanych w Polsce, w Czechosłowacji (później w Czechach i na Słowacji) i na Węgrzech. Po drugie, uwidacznia podobieństwo mechanizmów sterujących rozwojem systemów polityk społecznych w tych czterech krajach. Po trzecie zaś, rozwija aparat analityczny instytucjonalizmu historycznego.

Dowiadujemy się więc, że modele polityki społecznej w czterech analizowanych państwach znacznie różnią się między sobą (Inglot 2010, s. 15–16). Każde z nich od zakończenia I wojny światowej w inny sposób kształtowało swój system zabezpieczenia społecznego. Zarazem jednak w każdym z tych środkowoeuropejskich państw systemy polityk społecznych rozwijały się wedle tej samej reguły „ratunkowego *welfare state*” (tamże, s. 28–29). Zdaniem autora bowiem, w Europie Środkowej państwo opiekuńcze jest wiecznie niedokończonym projektem. Nie opiera się ono na żadnej spójnej ideologii, lecz składa się z sumy doraźnych działań, które są podejmowane po to, aby politykę społeczną dostosowywać do nieustannie zmieniających się warunków gospodarczych i politycznych.

Odmiennosc poszczególnych elementów środkowoeuropejskich systemów polityki społecznej i jednocześnie ich podobna geneza są wyjaśniane za pomocą tych samych narzędzi analitycznych, wśród których kluczowe znaczenie ma pojęcie dziedzictwa

(tamże, s. 71–72). Pojęcie to oddaje sposób, w jaki Inglot konceptualizuje oddziaływanie przeszłości na teraźniejszość.

Inglot nie formułuje precyzyjnej definicji pojęcia dziedzictwa, ale za to opisuje, w jaki sposób owo dziedzictwo historyczne środkowoeuropejskich polityk społecznych ciągle oddziałuje na ich współczesny kształt. Wyróżnia dwa sposoby takiego oddziaływania – poprzez instytucje oraz poprzez polityki szczegółowe<sup>7</sup>.

Oddziaływanie poprzez instytucje polega na wpływie uchwalonych w przeszłości aktów prawnych oraz na wpływie powstałych w przeszłości organizacji państwowych<sup>8</sup> na obecny kształt polityki społecznej (tamże, s. 30). Jak przekonuje autor, decydujące znaczenie mają tu „polskie ustawy o ubezpieczeniu społecznym z lat 1933–1935, czechosłowacka ustawa o ubezpieczeniu narodowym z 1948 roku oraz węgierskie prawo o ubezpieczeniach społecznych z 1975 roku, wraz z różnymi, ewoluującymi w każdym kraju w latach 1919–2004 strukturami administracyjnymi z obszaru polityki społecznej” (tamże, s. 30).

Oddziaływanie poprzez polityki szczegółowe oznacza z kolei „powtarzane, skumulowane wzorce działania rządów i próby reform w obszarze *welfare state*, które z czasem przynoszą trwałe efekty” (tamże, s. 30). Ten element analizy Inglota odwołuje się zatem do opisanego przez Skocpol oraz Piersona oddziaływania polityk szczegółowych na funkcjonowanie systemów politycznych.

Na poziomie instytucji Inglot wyróżnia pięć czynników, które wpłynęły na zróżnicowanie środkowoeuropejskich systemów polityk społecznych (tamże, s. 25–26). Pierwszym czynnikiem jest moment przyjęcia podstawowych założeń normatywnych dotyczących kształtu poszczególnych środkowoeuropejskich państw opiekuńczych<sup>9</sup>. Drugim czynnikiem jest moment objęcia systemem ubezpieczeń społecznych najważniejszych grup społecznych. Kolejnym czynnikiem jest poziom koncentracji struktur podejmowania decyzji w obszarze polityki społecznej. Czwartym czynnikiem jest stopień centralizacji administracji zajmujących się ubezpieczeniami społecznymi. Ostatnim czynnikiem jest porządek implementacji kolejnych programów polityki społecznej składających się na państwo opiekuńcze.

Z kolei rozważając wpływ dziedzictwa historycznego na systemy polityczne poszczególnych państw poprzez oddziaływanie polityk szczegółowych, Inglot koncentruje się na cyklach ekspansji i ograniczania polityki społecznej w poszczególnych krajach (tamże, s. 26–27). Analizuje moment występowania, kolejność występowania oraz długość trwania momentów ekspansji i ograniczania polityki społecznej.

W swoich analizach Inglot zauważa, że na poziomie instytucjonalnym we wszystkich badanych przez niego systemach polityk społecznych dochodzi przede wszystkim

<sup>7</sup> W polskim tłumaczeniu książki Inglota zdanie, do którego się odnoszę, brzmi następująco: „W niniejszej rozprawie koncentruję się na dwóch typach dziedzictwa przeszłości: instytucjonalnym i politycznym [*institutional and policy*]” (tamże, s. 30).

<sup>8</sup> W tłumaczeniu pojawia się określenie „organizacje rządowe” (Inglot 2010, s. 30).

<sup>9</sup> Inglot, tak samo jak polscy tłumacze jego książki, konsekwentnie wykorzystuje pojęcie *welfare state* do opisu systemu polityk społecznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

do procesu nawarstwiania się jednych programów na drugie (tamże, s. 32). We wszystkich krajach środkowoeuropejskich podstawą systemu zabezpieczenia społecznego była stworzona przez Bismarcka wizja polityki społecznej. Jednakże w każdym z tych państw na tym samym fundamencie zbudowano odmienne systemy polityki społecznej. Z kolei na poziomie transmisji dziedzictwa historycznego poprzez polityki szczegółowe dominuje proces przekazywania wiedzy posiadanej przez wąskie elity zarządzające systemem polityki społecznej (tamże, s. 32–33). To ludzie administrujący tym systemem i posiadana przez nich wiedza powodują, że w każdym ze środkowoeuropejskich państw polityka społeczna rozwija się w swoim własnym kierunku.

### *Czas i modele*

W ostatnich latach z projektu badawczego instytucjonalizmu historycznego zaczęło się wyodrębniać kilka nowych kierunków badawczych o nie do końca jeszcze określonej tożsamości. Badacze, którzy pragną rozwijać dziedzictwo instytucjonalizmu historycznego, lecz nie chcą być z nim utożsamiani, szukają nowych sposobów analizowania ograniczeń, jakie na podmioty sprawcze nakładają instytucje, oraz chcą w nowy sposób opisywać rolę instytucji jako przekaźników dziedzictwa historycznego. Poniżej opiszę zwięźle jedynie dwa przykłady takich rozwinięć instytucjonalizmu historycznego: analizę fenomenu czasu w życiu społecznym oraz analizę związków pomiędzy polityką gospodarczą a polityką społeczną.

Bodajże najbardziej bezpośrednim rozwinięciem projektu badawczego instytucjonalizmu historycznego są analizy dotyczące tego, w jaki sposób czynnik czasu wpływa na przebieg różnorodnych procesów społecznych. W tego rodzaju analizach głównym przedmiotem badań przestają być instytucje, a staje się nim czas traktowany jako zmienna niezależna.

Badania nad czasem wyprowadziła poza program instytucjonalizmu historycznego praca autora, który walnie przyczynił się do rozwoju instytucjonalizmu historycznego – Paula Piersona. W książce pt. *Politics in time* dokonuje on próby systematycznej refleksji na temat sposobu, w jaki czas może wpływać na przebieg procesów społecznych i politycznych<sup>10</sup> (Pierson 2004, s. 6).

Przede wszystkim Pierson, nawiązując bezpośrednio do instytucjonalizmu historycznego, stwierdza, że wiele procesów społecznych jest warunkowanych przez mechanizm zależności od szlaku. Jego istota polega na tym, że współcześnie występujące zjawiska społeczne są determinowane przez wydarzenia mające często miejsce w odległej przeszłości. Dzieje się tak, ponieważ wraz z upływem czasu rosną koszty podejmowania działań innych niż te, które w przeszłości uznano za najbardziej stosowne.

---

<sup>10</sup> Pierson w swojej książce, szczególnie we fragmentach poświęconych zależności od szlaku, inspirowane jest pracami Paula Davida, Briana Arthura i Douglassa Northa (Pierson 2004, s. 10–11, 15–30).

Analiza wpływu czynnika czasu na kształtowanie się procesów społecznych wskazuje też, że na formę danego zjawiska społecznego lub politycznego oddziałuje kolejność pojawiania się odpowiednich czynników. Końcowy efekt jakiegoś procesu społecznego lub politycznego nie jest determinowany jedynie tym, jakie czynniki go kształtowały, ale również tym, w jakiej kolejności te czynniki się pojawiały.

Zwrócenie uwagi na czas jako zmienną niezależną w analizach procesów przemian społecznych jest istotne również z tego względu, że wiele procesów społecznych charakteryzuje się długim i powolnym procesem rozwoju.

W nieco innym kierunku podążają te współczesne badania, które dorobek instytucjonalizmu historycznego chcą wykorzystać do usystematyzowania analiz porównawczo-historycznych. Tutaj kluczowe jest pytanie, w jaki sposób mechanizmy instytucjonalne wpływają na zróżnicowanie modeli polityk społecznych czy też – szerzej – różnych odmian kapitalizmów we współczesnym świecie. Analizy te dotyczą również kwestii, w jaki sposób te odmienności utrzymują się w dłuższych okresach.

Na poziomie teoretycznym prace te odchodzą od tłumaczenia trwałości poszczególnych elementów życia społecznego czy też politycznego, poprzez analizę relacji pomiędzy pojedynczymi podmiotami sprawczymi a trwałym i ograniczającym je otoczeniem instytucjonalnym. Nowym elementem tego kierunku badawczego, odróżniającym go od instytucjonalizmu historycznego, jest chęć wyjaśnienia trwałości istnienia samych instytucji.

Przykładem pracy, która podejmuje te wątki, jest książka Kathleen Thelen *How Institutions Evolve* (2004). Autorka podejmuje w niej problematykę różnic w funkcjonowaniu edukacji zawodowej w czterech państwach: Niemczech, Wielkiej Brytanii, Japonii i Stanach Zjednoczonych. Thelen stawia sobie za cel zarówno opisanie sposobu funkcjonowania tych czterech systemów edukacji zawodowej, jak i wyjaśnienie przyczyn występujących między nimi różnic.

Zdaniem autorki, system edukacji zawodowej jest ważnym przedmiotem badawczym, ponieważ jest on tym elementem systemów gospodarczych i politycznych, który w znacznym stopniu determinuje formę gospodarki kapitalistycznej rozwijającą się w poszczególnych krajach (Thelen 2004, s. 1–4). Dlatego też poznanie źródeł odmiennego rozwoju poszczególnych modeli edukacji zawodowej w znacznym stopniu tłumaczy różnice pomiędzy poszczególnymi odmianami kapitalizmu.

Thelen ukazuje źródła powstania odmiennych form edukacji zawodowej w kształtujących się na przełomie XIX i XX w. relacjach pomiędzy pracodawcami, tradycyjnymi rzemieślnikami i związkami zawodowymi (tamże, s. XI–XII, 31–32). Sposób, w jaki uformowały się te relacje u progu powstawania dojrzałego kapitalizmu, zdecydował o tym, jak funkcjonowały gospodarki poszczególnych państw. Kompromis pomiędzy tymi trzema grupami społecznymi zaważył na długie dziesięciolecia na kierunku rozwoju gospodarek poszczególnych państw.

W książce Thelen najbardziej interesujące nie są jednak analizy dotyczące tego, w jaki sposób rodziły się odmienności w obszarze edukacji zawodowej, lecz tego, w jaki sposób owe odmienności były podtrzymywane. Thelen rozwija ten wątek swoich

analiz, odwołując się wyłącznie do doświadczeń niemieckich. Pokazuje, że pomimo fundamentalnych przeobrażeń historycznych – będących konsekwencją upadku Cesarstwa Niemieckiego, narodzin i upadku Republiki Weimarskiej, klęski III Rzeszy i powstania Republiki Federalnej Niemiec – podstawowe założenia dotyczące sposobu funkcjonowania edukacji zawodowej w Niemczech nie uległy zmianie (tamże, s. 6–8). Jednakże owa niezmiennosc nie oznacza dla Thelen całkowitej stabilności. Niemiecki system edukacji zawodowej przetrwał, ponieważ był zdolny do dynamicznej adaptacji. Dlatego też autorka w swojej książce analizuje „zarówno mechanizmy reprodukcji, które podtrzymują instytucje, jak i mechanizmy prowadzące do ich funkcjonalnej i dystrybucyjnej transformacji w czasie” (tamże, s. 7). Thelen przekonuje, że mechanizmu sprzężenia zwrotnego nie należy traktować jako procesu w pełni samoczynnego. Wiele zależy od tego, czy odpowiedzialni za daną instytucję aktorzy życia społecznego, politycznego i gospodarczego będą ją przekształcać w taki sposób, aby umożliwić jej przetrwanie w długim okresie (tamże, s. 31).

Mechanizm trwania poprzez adaptacje powoduje często, że instytucje, aby przetrwać, zmieniają swój pierwotny cel działania (Thelen 2004, s. 23, 33). Dobrym tego przykładem jest niemiecki system edukacji zawodowej. Został on stworzony z intencją zablokowania rozwoju ruchu związkowego, a obecnie ułatwia skuteczną kooperację pomiędzy środowiskami pracowników, pracodawców i rządu.

Thelen rozwija zatem w swojej pracy refleksję nad trwałością niektórych rozwiązań instytucjonalnych. W przeciwieństwie jednak do prac związanych z instytucjonalizmem historycznym, nie skupia się na tym, w jaki sposób instytucje podtrzymują swoje istnienie poprzez ograniczanie wyborów pojedynczym podmiotom sprawczym. Autorka koncentruje się bardziej na wykazaniu, że samo trwanie tych instytucji jest dynamicznym procesem. Pokazuje, że istnienie odziedziczonych z przeszłości norm i reguł ogranicza być może liczbę dostępnych współczesnym aktorom alternatyw, ale na pewno nie eliminuje całkowicie konieczności dokonywania wyboru.

Relacje między trwałością instytucji a ich niezmiennością są rozpatrywane dokładniej w książce pt. *Beyond Continuity Institutional Change in Advanced Political Economies*. Redaktorzy tej książki stwierdzają, że najczęściej mamy do czynienia z czterema rodzajami zmiany instytucjonalnej – z reprodukcją przez adaptację (*reproduction by adaptation*), z przetrwaniem i powrotem (*survival and return*), ze stopniową transformacją (*gradual transformation*) oraz z rozpadem i zastąpieniem (*breakdown and replacement*) (Streeck, Thelen 2005, s. 8–9). Efektem końcowym dwóch pierwszych form zmiany instytucjonalnej jest przetrwanie. Proces reprodukcji przez adaptację pozwala instytucjom na stopniowe dostosowywanie się do zmieniających się czynników zewnętrznych. Do tego rodzaju zmiany instytucjonalnej dochodziło chociażby w przypadku niemieckiego systemu edukacji zawodowej (Thelen 2004). Z kolei przetrwanie i powrót to taki rodzaj zmiany instytucjonalnej, który pojawia się w chwilach gwałtownych zmian historycznych, np. rewolucji. Wtedy niektórym instytucjom udaje się ostać i utrzymać swoje istnienie w całkowicie nowych warunkach.

Z innym wynikiem zmiany instytucjonalnej mamy do czynienia w kontekście stopniowej transformacji oraz w przypadku rozpadu i zastąpienia. Te dwa typy zmiany różnią się też swoją dynamiką. Jedna jest stopniowa, druga jest gwałtowna. Jednakże w przypadku obydwu efekt końcowy jest taki sam – zanik pewnych rozwiązań instytucjonalnych. Sama zaś książka *Beyond Continuity Institutional Change...* jest zbiorem tekstów poświęconych zagadnieniu powolnej transformacji, której wyróżnia się pięć odmian: przemieszczanie, nawarstwianie, dryft, konwersja oraz wyczerpanie (Streeck, Thelen 2005, s. 31).

Problemom relacji między adaptacją, trwaniem i czasem poświęcona jest też książka *Post-Communist Welfare Pathways*. Jej autorzy również konstatują, że owe relacje są niezwykle złożone. Dlatego też, odwołując się do prac innych badaczy, proponują, aby dla ich lepszego opisu posługiwać się chociażby takimi pojęciami, jak odchodzenie od szlaku (*path-departing*), porzucenie szlaku (*path-breaking*) czy budowanie szlaku (*path-creating*) (Cerami, Vanhuysse 2009, s. 4-5). Pojęcia te mają ułatwić zrozumienie niezmiernie skomplikowanych zmian zachodzących w obrębie polityki społecznej w Europie Środkowo-Wschodniej.

### ***Polityczność polityki społecznej***

Jak wskazywałem we wstępie, instytucjonalizm historyczny jest podejściem badawczym, które rozwinęło się przede wszystkim w obrębie politologii. Jego zaś zainteresowanie polityką społeczną wynika z tego, że można ją traktować jako końcowy efekt funkcjonowania systemów politycznych. Programy polityki społecznej są bowiem powoływane do życia w formie, która zależy od norm i reguł kierujących funkcjonowaniem poszczególnych systemów politycznych. Badając zatem kształt polityki społecznej w poszczególnych krajach, możemy się dowiedzieć, jakie jest znaczenie instytucji w systemie politycznym oraz jaka jest dynamika ich funkcjonowania.

Realizując taki program badawczy, autorzy związani z instytucjonalizmem historycznym w znacznym stopniu poszerzyli naszą wiedzę o historii i dynamice rozwoju polityki społecznej w poszczególnych państwach. Na przykład praca Skocpol wniosła wiele do zrozumienia dynamiki rozwoju polityki społecznej w Stanach Zjednoczonych, zaś książka Ingłota przybliżyła nam dynamikę rozwoju polityki społecznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Jednakże, w moim przekonaniu, instytucjonalizm historyczny oferuje polityce społecznej znacznie więcej niż tylko uporządkowanie pewnych faktów historycznych.

Instytucjonalizm historyczny ukazuje polityczne zakorzenienie polityki społecznej. Przede wszystkim udowadnia, że normy i reguły kierujące działaniami polityki społecznej są uwarunkowane normami i regułami kierującymi działaniem systemów politycznych. W najbardziej klarowny sposób zostało to przedstawione w tekście Immergut poświęconym rozwojowi ubezpieczeń zdrowotnych w trzech europejskich państwach. Autorka pokazała w nim, jak reguły kierujące funkcjonowaniem systemów politycznych warunkują kształt poszczególnych rozwiązań w ramach systemu zabezpieczenia społecznego.

Instytucjonalizm historyczny nie tylko jednak wskazuje na uzależnienie systemu polityki społecznej od norm i reguł systemu politycznego. Zwraca uwagę również na to, że instytucje polityki społecznej są w znacznym stopniu instytucjami politycznymi. Politycznymi w takim sensie, że normy i reguły polityki społecznej wpływają na końcowy efekt funkcjonowania systemu politycznego. Jest to uwidocznione chociażby w badaniach Piersona dotyczących przekształceń amerykańskiego i brytyjskiego państwa opiekuńczego. Pierson pokazuje, w jaki sposób programy polityki społecznej prowadzą do aktywizacji politycznej różnego rodzaju grup społecznych. Owa aktywizacja polityczna nie wynika tylko z chęci zabezpieczenia sobie finansowego wsparcia państwa, ale również z procesu budowy tożsamości grupowej wokół owych programów polityki społecznej. Z perspektywy zawodowego polityka programy polityki społecznej w znacznym stopniu kształtują jego elektorat. A zatem działania związane z formowaniem systemu polityki społecznej poprzez kształtowanie tożsamości politycznych poszczególnych grup społecznych wpływają na końcowy efekt funkcjonowania systemu politycznego.

Polityczność polityki społecznej ma jednak w obrębie analiz związanych z instytucjonalizmem historycznym jeszcze trzeci wymiar – relacji pomiędzy instytucjami a preferencjami jednostek. Kwestia ta dotyczy mechanizmu, który odpowiada za budowanie tożsamości politycznej poszczególnych grup społecznych w zetknięciu z normami i regułami funkcjonowania polityki społecznej. W tej kwestii nie ma zgody pośród autorów związanych z instytucjonalizmem historycznym. Z jednej strony, mamy stanowisko Immergut, która twierdzi, że preferencje jednostek i grup tworzą się niezależnie od kształtu instytucji politycznych czy też instytucji polityki społecznej. Z drugiej strony, mamy stanowisko Skocpol oraz Piersona, którzy zakładają, że preferencje jednostek i grup społecznych są w znacznym stopniu kształtowane przez otaczające je instytucje. Dyskusja dotyczy zatem tego, czy preferencje jednostek i grup są egzogeniczne czy też endogeniczne względem norm i reguł obowiązujących w obrębie systemu polityki społecznej i systemu politycznego.

Kwestia mechanizmu powstawania jednostkowych i grupowych preferencji odsyła nas do bardzo ważnego dla polityki społecznej pojęcia potrzeb. Czy ludzie posiadają określone preferencje-potrzeby niezależnie od kontekstu społecznego, w którym się znajdują, a więc czy można owym preferencjom-potrzebom przypisać cechę „obiektywności”? Czy też ludzie uzyskują swoje preferencje-potrzeby dopiero w zetknięciu z normami i regułami funkcjonowania systemu politycznego bądź systemu polityki społecznej? Na te pytania nie znajdziemy klarownej odpowiedzi w obrębie instytucjonalizmu historycznego. Niezależnie jednak od tego, czy instytucje kształtują preferencje czy jedynie umożliwiają ich artykulację, instytucjonalizm historyczny pokazuje, że uobecnianie się preferencji w sferze publicznej jest sprawą polityczną.

Instytucje polityki społecznej, poprzez swoje wielorakie oddziaływanie na system polityczny, są częścią mechanizmu pozytywnego sprzężenia zwrotnego. Ponieważ powstawanie danego programu polityki społecznej aktywizuje preferencje i tożsamości polityczne grup społecznych, do których jest adresowany ten program, to jego istnienie

będzie najprawdopodobniej podtrzymywane przez długi okres. Adresaci bowiem tego programu będą wspierać tych polityków, którzy będą zabezpieczali jego istnienie.

### *Poza fatalizmem*

Jak wspominałem wcześniej, poza pogłębieniem refleksji na temat polityczności polityki społecznej, instytucjonalizm historyczny przyczynił się do rozwoju porównawczej polityki społecznej, jak też usystematyzował wiedzę na temat rozwoju polityki społecznej w poszczególnych krajach. Jednakże równocześnie postawił przed polityką społeczną nie lada wyzwanie w postaci fatalistycznej wizji życia społecznego wynikającej z funkcjonowania mechanizmu sprzężenia zwrotnego.

Dla wielu zwolenników rozbudowanych systemów polityki społecznej książka Piersona poświęcona skutkom reform przeprowadzonych przez Thatcher i Reagana może mieć z pozoru wydźwięk pozytywny. Pokazuje ona bowiem, że nie jest łatwo ograniczyć funkcjonowanie rozbudowanego systemu państwa opiekuńczego. Mechanizm pozytywnego sprzężenia zwrotnego zapewnia ochronę przed jego gwałtowną transformacją. Jednakże ten optymizm musi być miarkowany. O ile bowiem w przypadku państw Europy Zachodniej mechanizm sprzężenia zwrotnego może podtrzymywać istnienie państwa opiekuńczego, to już poza Europą ten sam mechanizm może powstrzymać rozwój programów polityki społecznej. To bowiem od kształtu poszczególnych instytucji politycznych i grup interesu oraz realizowanych w danym momencie polityk publicznych zależy, czy mechanizm pozytywnego sprzężenia zwrotnego wspiera czy też blokuje rozwój programów polityki społecznej.

Jeżeli wyjdzie się poza analizy pojedynczych państw, to w miejsce pytania, czy w danym przypadku mechanizm sprzężenia zwrotnego podtrzymuje istnienie państwa opiekuńczego czy też nie, pojawia się pytanie, w jakim stopniu mechanizm ten umożliwia wprowadzenie jakiegokolwiek zmiany instytucjonalnej. Jeżeli prawdą jest, że mechanizmy funkcjonowania systemów politycznych są tak silnie uwarunkowane endogeniczne, jak to sugeruje chociażby Skocpol, to problematyczna staje się możliwość wprowadzenia jakiegokolwiek zmiany. Raz ustalony porządek rzeczy, raz określone ramy systemu politycznego wyznaczają jego dalsze funkcjonowanie na wiele dziesięcioleci. Zatem, nawet gdyby pojawiłyby się nowe, rozsądne rozwiązania z zakresu polityki społecznej, nie mogą być one wprowadzone w życie z powodu działania mechanizmu pozytywnego sprzężenia zwrotnego. Taka wizja życia politycznego i społecznego nosi wyraźne cechy fatalizmu – niemożności zmiany istniejącego porządku rzeczy.

Badacze związani z instytucjonalizmem historycznym usiłowali odejść od fatalistycznej wizji funkcjonowania społeczeństwa, odwołując się chociażby do pojęcia punktu zwrotnego (*critical juncture*). Pojęcie to opisuje moment, w którym mechanizmy pozytywnego sprzężenia zwrotnego przestają działać i pojawia się na krótko możliwość zasadniczej zmiany instytucji systemu politycznego czy też systemu polityki społecznej. Jednakże, chociaż dostrzeżenie znaczenia punktów zwrotnych dla funkcjonowaniu systemów społecznych i politycznych osłabiło fatalistyczną wizję życia

społecznego rysowaną przez badaczy związanych z instytucjonalizmem historycznym, to jednak uwypukla inną cechę życia społecznego – jego nieprzewidywalność.

Nie można przewidzieć chwili, w której pojawi się punkt zwrotny. Ponadto możliwość dokonania jakiegokolwiek zmiany jest krótkotrwała, gdyż raz wprowadzona zmiana prowadzi do uruchamiania nowego mechanizmu sprzężenia zwrotnego. Stąd też, w oczach badaczy związanych z instytucjonalizmem historycznym, zmiany dokonujące się w życiu społecznym noszą znamiona przygodności i przypadkowości.

Wizja życia społecznego i politycznego, w którym zasadnicza zmiana norm i reguł następuje rzadko, a jeżeli się już pojawia, to jest dość przypadkowa, może być uznana za zadowalającą przez przedstawicieli nauk opisowych, takich jak politologia czy socjologia. Jednakże w wypadku polityki społecznej taki obraz życia społecznego powinien niepokoić. Dziedzina nauki, która nie tylko zajmuje się opisem instytucji mających na celu zapewnienie dobrobytu ludzi, ale także postuluje pewne optymalne pod tym względem rozwiązanie, powinna skonfrontować się z rysowaną przez instytucjonalizm historyczny wizją życia społecznego. Właśnie dlatego, że analizy badaczy związanych z instytucjonalizmem historycznym nie tylko sugerują konieczność odrzucenia możliwości jakiegokolwiek radykalnej zmiany społecznej, która zresztą nie jest pożądana przez przedstawicieli głównego nurtu polityki społecznej, lecz także negują możliwość prowadzenia skromnej, popperowskiej społecznej inżynierii cząstkowej.

Badacze związani z instytucjonalizmem historycznym, studiując rozwój polityki społecznej w poszczególnych krajach, wskazują na to, że jej rozwojem kierował przypadek, a w najlepszym razie – czynniki nie do końca wiążące się z merytorycznymi aspektami tejże polityki. Niewiele miejsca pozostaje w tym opisie na dokonywanie intencjonalnej zmiany społecznej, która wydaje się stanowić esencję działań związanych z polityką społeczną.

Jednakże tak niekorzystny obraz życia politycznego i społecznego wynika być może ze specyficznego ukierunkowania badań związanych z instytucjonalizmem historycznym. Badacze związani z instytucjonalizmem historycznym przede wszystkim usiłują uzyskać odpowiedź na pytanie, dlaczego dany program polityki społecznej ma taki, a nie inny kształt. Są nastawieni na badanie instytucjonalnych uwarunkowań, które w przeszłości doprowadziły do rozwoju takiej, a nie innej formy tego programu. Jednakże, moim zdaniem, dotychczasowy dorobek instytucjonalizmu historycznego można silniej zakorzenić w polityce społecznej, odwracając jego zainteresowania z przeszłości na przyszłość.

Pełne wykorzystanie przez polityków społecznych instytucjonalizmu historycznego powinno się wiązać z podjęciem refleksji na temat tego, co to podejście badawcze mówi nam o zakresie możliwości dokonywania intencjonalnych zmian w funkcjonowaniu instytucji polityki społecznej, instytucji gospodarczych czy też politycznych. W jaki sposób można takie pojęcia, jak pozytywne sprzężenie zwrotne, nawarstwianie czy też punkt zwrotny, wykorzystać nie tyle do wyjaśniania, dlaczego współczesne systemy polityki społecznej mają taki, a nie inny kształt, ale do planowania jak najbardziej skutecznych przekształceń instytucjonalnych związanych z zakresem funkcjonowania polityki społecznej.

**Bibliografia**

- Almond G.A. (1988), *The Return of the State*, „The American Political Science Review”, vol. 82, nr 3.
- Cerami A., Vanhuysse P. (2009), *Introduction: Social Policy Pathways, Twenty Years after Fall of The Berlin Wall*, w: A. Cerami, P. Vanhuysse (red.), *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Basingstoke–New York, Palgrave Macmillan.
- Crawford S.E.S., Ostrom E. (1995), *A Grammar of Institutions*, „American Political Science Review”, vol. 89, nr 3.
- Immergut E.M. (1992), *The Rules of Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden*, w: S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth (red.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, UK – New York, Cambridge University Press.
- Ingłot T. (2010), *Welfare state w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1919–2004*, Warszawa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Mahoney J. (2000), *Path Dependence in Historical Sociology*, „Theory and Society”, vol. 29, nr 4.
- Pierson P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, UK – New York, Cambridge University Press.
- Pierson P. (2000), *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, „The American Political Science Review”, vol. 94, nr 2.
- Pierson P. (2004), *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press.
- Pierson P., Skocpol T. (2002), *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*, w: I. Katznelson, H.V. Milner (red.), *Political Science. The State of the Discipline*, New York–London, Norton & Company.
- Skocpol T. (1985), *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*, w: P.B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (red.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, UK – New York, Cambridge University Press.
- Skocpol T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Steinmo S. (2008), *Historical institutionalism*, w: D. Della Porta, M. Keating (red.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, Cambridge, UK – New York, Cambridge University Press.
- Streeck W., Thelen K. (2005), *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies*, w: W. Streeck, K. Thelen (red.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford–New York, Oxford University Press.
- Thelen K. (2004), *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge–New York, Cambridge University Press.

---

Thelen K., Steinmo S. (1992), *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, w: *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth (red.), (s. 1–32), Cambridge–New York, Cambridge University Press.

### **Summary**

The article examines implications of rational choice institutionalism, historical institutionalism and sociological institutionalism for social policy. The article explores how different conceptions of an institution developing in different types of new institutionalism influence social policy. In the author's opinion, new institutionalism poses three kinds of challenges for social policy: the issue of functionality, the issue of accidentalness and the issue of appropriateness.

**Key words:** institution, institutionalism, new institutionalism, historical institutionalism, social policy