

# Neoinstytucjonalizm we współczesnych naukach społecznych

## Wprowadzenie

W obszarze nauk społecznych zakorzeniony jest pogląd, że instytucje stanowią immanentny element każdego systemu społeczno-gospodarczego. Instytucje tworzą „tkaninę” naszego świata społecznego. Im więcej w nim instytucji, tym ciaśniej jest ona spleciona<sup>1</sup>. W naukach społecznych instytucje traktowane są w dwojaki sposób. Po pierwsze – autonomicznie – jako samoistny przedmiot badań określonego fragmentu rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Po drugie – subsydiarnie – jako narzędzie poznawcze pozwalające zrozumieć dynamikę innych procesów społeczno-gospodarczych. W tej drugiej perspektywie badawczej, często określanej mianem analizy instytucjonalnej, szczególnie widoczna jest rola instytucji w procesach wprowadzania zmian. Instytucje mogą stanowić bariery dla aktywnego kształtowania zmian w rzeczywistości społeczno-gospodarczej lub być ich istotnym katalizatorem<sup>2</sup>. Instytucje determinują sposoby interpretacji rzeczywistości, kształtują i zarazem ograniczają zachowania ludzi oraz ukierunkowują ich aktywność<sup>3</sup>.

Pojęcie instytucji przez przedstawicieli nauki prawa jest rozumiane jako zbiór norm prawnych zawartych w przepisach. Nauka administracji na poziomie ontologicznym poszerza optykę badawczą instytucji, przedmiotem refleksji naukowej są nie tylko instytucje formalne, ale także normy społeczne i kulturowe, czyli insty-

---

\* Dr. hab., Uniwersytet Wrocławski, ORCID: [0000-0001-7775-241X](https://orcid.org/0000-0001-7775-241X).

<sup>1</sup> R. Jaeggi, *Was ist eine (gute) Institution?*, [w:] R. Forst, M. Hartmann, R. Jaeggi, M. Saar (red.), *Sozialphilosophie und Kritik*, Frankfurt a. M. 2009, s. 529.

<sup>2</sup> M. Rutherford, *Institutional economics: Then and now*, „Journal of Economic Perspectives” 2001, vol. 15(3), s. 173 i n.

<sup>3</sup> G. Hodgson, *What are institutions?*, „Journal of Economic Issues” 2006, vol. 40(1), s. 1 i n.; O. Williamson, *Transaction cost economics and organization theory*, [w:] *idem* (red.), *Organization theory: From Chaster Barnard to the present and beyond*, Oxford 1995, s. 77 i n.; C. Edquist, B. Johnson, *Institutions and organizations in systems of innovation*, [w:] C. Edquist (red.), *Systems of innovation: technologies, institutions and organizations*, London–Washington 1997; D. North, *The New Institutional Economics*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1986, vol. 142(1), s. 234; M. Aoki, *Toward a comparative institutional analysis*, Cambridge–London 2001, s. 26.

tucje nieformalne. W nauce administracji instytucje formalne i nieformalne traktowane są jako narzędzie zrozumienia ontologii społecznej, ponieważ działania administracji można starać się poznać i zrozumieć jedynie na tle otoczenia (kontekstu) instytucjonalnego. Administracja publiczna jest układem normatywnym zanurzonym w rzeczywistości, a prawo daje tylko częściowy obraz administracji<sup>4</sup>.

Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych założeń neoinstytucjonalizmu – interdyscyplinarnej teorii w naukach społecznych, która kładzie nacisk na rolę instytucji w kształtowaniu zachowań jednostek i organizacji. Termin „neoinstytucjonalizm” stanowi kontrast dla klasycznego instytucjonalizmu, który w obiegu naukowym określany bywa mianem starego instytucjonalizmu. Neoinstytucjonalizm wprowadził nowe płaszczyzny analizy i perspektywy badawcze na temat tego, jak instytucje wpływają na jednostki, struktury administracyjne, gospodarcze, społeczne. Neoinstytucjonalna analiza i perspektywa badawcza w naukach społecznych oparta jest na transdyscyplinarnym założeniu, iż specyficzne uwarunkowania prawne, kulturowe i relacyjne pozostają w znacznym stopniu odpowiedzialne za funkcjonowanie zróżnicowanych aktorów społecznych, takich jak administracja publiczna, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, regiony i kraje. Neoinstytucjonalizm w kontekście funkcjonowania administracji publicznej koncentruje się na zrozumieniu, jak instytucje (np. organy administracji publicznej, przepisy prawne, normy społeczne) kształtują zachowania aktorów, dostarczając zarazem ram analitycznych dla badań nad reformami społeczno-gospodarczymi, których administracja jest inicjatorem lub tylko uczestnikiem.

## 1. Od starego do nowego instytucjonalizmu

Próbując poznać złożoność funkcjonowania współczesnych systemów społecznych, sięga się do zróżnicowanych eksplikacji teoretycznych wyjaśniających ich mechanizm, cel i sens działania. Jedną z bardziej rozpowszechnionych teorii wyjaśniających ich funkcjonowanie jest instytucjonalizm, który dzieli się na tzw. tradycyjny instytucjonalizm, zwany również starym instytucjonalizmem, i nowy instytucjonalizm. Teorie instytucjonalne rozwijały się niemal jednocześnie w Europie i Stanach Zjednoczonych Ameryki. Źródła europejskiego instytucjonalizmu znajdują się w socjologii i związane są przede wszystkim z pracami Émile’a Durkheima i Maxa Webera. Przedmiotem oglądu badawczego Durkheima było społeczeństwo jako całość, nie zaś jednostki. Traktował on instytucje jako fakty społeczne, które są zewnętrzne wobec jednostki i kształtują

---

<sup>4</sup> Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 165.

świadomość ludzką. Durkheim definiował instytucje jako „wszelkie wierzenia i wszelkie sposoby postępowania ustanowione przez zbiorowość”<sup>5</sup>, a za naukę o instytucjach, ich genezie oraz funkcjonowaniu uważał socjologię. Max Weber przyjmował trochę odmienną optykę badawczą – doszukiwał się społecznych podstaw działań gospodarczych w decyzjach jednostki. Twierdził, że zarówno jednostkowa racjonalność, jak i dokonywane przez nią wybory są głęboko osadzone społecznie i uwarunkowane istnieniem instytucji. Szczególną rolę, jako determinantom racjonalności jednostkowej, przypisywał racjonalności organizacyjnej (biurokratycznej). Instytucje, jakimi są struktura biurokratyczna, ale także wspólny system przekonań (religijnych, kulturowych), tradycja i zwyczaj stanowiły źródła racjonalności<sup>6</sup>. Weber wprowadził metaforę „żelaznej klatki” dla określenia industrialnego społeczeństwa funkcjonującego w warunkach skrajnej racjonalności, instrumentalności, formalizacji, efektywności, które pełniły w ówczesnych systemach społecznych funkcję jednego z najważniejszych, o ile nie najważniejszego z mechanizmów dystrybucji władzy<sup>7</sup>. Teoretyczną egzemplifikację „żelaznej klatki” stanowił typ idealny – narzędzie heurystyczne wykorzystane przez Webera dla opisu funkcjonowania biurokracji<sup>8</sup>.

Instytucjonalizm amerykański rozwinął się na gruncie socjologii, ekonomii i politologii. W obszarze nauk ekonomicznych źródła instytucjonalizmu znajdują się przede wszystkim w pracach Thorsteina Veblena i Johna Commonsa, którzy współcześnie bywają określani mianem przedstawicieli „socjologii ekonomii”. Veblen zastosował innowacyjny typ interpretacji socjologicznej do analizy funkcjonujących w praktyce wierzeń i postaw przedsiębiorców<sup>9</sup>. Commons analizował funkcjonowanie systemu ekonomicznego z punktu widzenia instytucji formalnych – regulacji prawnych<sup>10</sup>. Veblen i Commons opowiadali się za potrzebą integracji ekonomii z innymi naukami społecznymi – propagowali podejście interdyscyplinarne. Obaj zajmowali się instytucjami społecznymi, które miały istotne znaczenie dla zachowań ekonomicznych, a więc formami instytu-

<sup>5</sup> É Durkheim, *Zasady metody socjologicznej*, przeł. J. Szacki, Warszawa 2000, s. 222.

<sup>6</sup> M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, przeł. D. Lachowska, s. 518 i n.

<sup>7</sup> Zob. P. Sztompka, *Socjologia: analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 568; A. Chrisidu-Budnik, *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019, s. 15.

<sup>8</sup> Weber typ idealny biurokracji odnosił do biurokracji „w ogóle”, bez względu na to, czy była to administracja publiczna, przedsiębiorstwo, armia, organizacja religijna. Zob. J. Supernat, *Zarządzanie*, Wrocław 2005, s. 583 i n.

<sup>9</sup> Zob. T. Veblen, *Teoria klasy próżniaczej*, Warszawa 2008, *passim*, przeł. J. Zagórska, K. Zagórski.

<sup>10</sup> Zob. J.R. Commons, *Legal foundations of capitalism*, New York 1924, *passim*; *idem*, *Institutional Economics. Its place in Political Economy*, New York 1934, *passim*.

cyjnymi, takimi jak: władze publiczne, prawo kontraktów, system bankowy, prawo spadkowe<sup>11</sup>. Veblen uważał, że zrozumienie mechanizmów gospodarki jest jednoznaczne ze zrozumieniem struktur instytucjonalnych rzutuujących na działania i percepcje ludzi ją tworzących. Commons twierdził, że potencjalne konflikty interesów podmiotów gospodarczych powinny być rozwiązywane nie tylko poprzez mechanizmy rynkowe, lecz także instytucje formalne i nieformalne. Podkreślał zatem stosunkowo nową rolę państwa w gospodarce, które staje się arbitrem i strażnikiem porządku społecznego.

W obszarze amerykańskiej politologii instytucjonalizm zainicjowany został przez prace Woodrowa Wilsona, Franka Johnsona Goodnowa, Westela Willoughby'ego będących pionierami formalno-prawnej analizy związków polityki i administracji. Analiza instytucjonalna dotyczyła wpływu władzy politycznej na władzę administracyjną przy dążeniu do rozgraniczenia sfery polityki i administracji i analizy związków pomiędzy nimi. Precyzyjny podział tych dwóch sfer w praktyce nie jest możliwy<sup>12</sup>, jednak podjęte próby delimitacji i formalnoprawna analiza tak rozumianych instytucji stały się rdzeniem ówczesnych nauk politycznych. Wciąż aktualne są poczynione wówczas ustalenia, „że polityka jest immanentnym składnikiem administracji – wyodrębnionym, lecz nie separowanym”<sup>13</sup>.

Koniec lat 70. XX w. przyniósł rozwój teorii neoinstytucjonalnych określanych także mianem „nowego instytucjonalizmu”. W neoinstytucjonalizmie następuje zmiana postrzegania aktorów społecznych w relacjach z otoczeniem – akcentuje się, że działania aktorów wynikają w przeważającym stopniu z uwarunkowań otoczenia instytucjonalnego, w jakim oni funkcjonują.

### 3. Neoinstytucjonalizm w naukach społecznych

W socjologii nurt neoinstytucjonalny ukształtowały przede wszystkim prace Paula DiMaggio i Waltera Powella będących kontynuatorami analiz naukowych Webera<sup>14</sup>. Wykorzystując weberowską metaforę „żelaznej klatki”,

<sup>11</sup> Por. M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Warszawa 2000, s. 745–746.

<sup>12</sup> Zob. J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2003, s. 302; J. Supernat, *Styl administrowania. Pojęcie i polityka*, [w:] M. Gięda, R. Raszevska-Skałeczka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 171 i n.; J. Supernat, *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XIX i XXI wieku*, [w:] P. Lisowski (red.), *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, Wrocław 2024, s. 97 i n.

<sup>13</sup> J. Jeżewski, *Polityka administracyjna...*, s. 301.

<sup>14</sup> G. Peters, *Institutional theory in political science. The „new institutionalism”*, London-New York 1999, s. 103.

analizowali racjonalność działań aktorów funkcjonujących w określonym otoczeniu instytucjonalnym, nazywanym przez nich polem organizacyjnym. W polu organizacyjnym istnieją determinanty, które upodabniają funkcjonujących w jego obrębie aktorów do siebie. Proces upodabniania się aktorów – określany mianem izomorfizmu – jest funkcją intensywnych interakcji pomiędzy nimi, przyjmowania określonych struktur współdziałania, wzajemnego imitowania działań, przymusu. Izomorfizm jest źródłem zmiany instytucjonalnej i wyodrębnia się jego trzy podstawowe typy: izomorfizm koercyjny (zachodzący w przeważającej mierze pod wpływem instytucji formalnych), izomorfizm mimetyczny (będący wynikiem oddziaływania instytucji formalnych i nieformalnych), izomorfizm normatywny (odbywający się w dużym stopniu pod wpływem instytucji nieformalnych)<sup>15</sup>. Z racji ograniczonych ram niniejszego opracowania należy tylko nadmienić, że licząca ponad czterdzieści lat koncepcja pola organizacyjnego obecnie coraz częściej jest zastępowana konstruktem ekosystemu. Choć obydwa konstrukty nie są tożsame, to posiadają wspólne weberowskie korzenie (metafora „żelaznej klatki”) – odzwierciedlają model społeczeństwa żyjącego w warunkach dążenia do osiągnięcia pełnej racjonalności, efektywności, a w przypadku ekosystemów – innowacyjności.

Największy wpływ na rozwój neoinstytucjonalizmu wywarła nauka ekonomii. Impuls dał rozwój Nowej Ekonomii Instytucjonalnej<sup>16</sup> (dalej: NEI), której kształt stworzyli przede wszystkim w swych pracach trzej laureaci Nagrody Nobla: Ronald Coase, Olivier Williamson i Douglas North. Podstawowy przedmiot badań Coase’a stanowiły społeczne koszty będące swoistego rodzaju przejawem „tarcia” systemu społeczno-gospodarczego, które określił mianem kosztów transakcyjnych. Koszty transakcyjne traktował jako nakłady związane z zawieraniem transakcji na rynku oraz procesem negocjacji, zawierania umów, egzekwowania zobowiązań i rozstrzygania sporów<sup>17</sup>. Koszty transakcyjne w przyjętej przez niego perspektywie stanowią desygnat wyznaczający granicę między opłacalnością zawierania transakcji na rynku a przeprowadzaniem ich wewnątrz określonej struktury organizacyjnej. Coase badał też zależności

---

<sup>15</sup> P. DiMaggio, W. Powell, *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, „American Sociological Review” 1983, vol. 48(2), s. 148 i n.; A. Chrisidu-Budnik, *op. cit.*, s. 20.

<sup>16</sup> Termin NEI do światowego obiegu naukowego wprowadził Olivier Williamson. Zob. O. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Warszawa 1998, *passim*; *idem*, *Transaction Cost Economics: How it works. Where it is headed*, „The Economist” 1998, vol. 14(1), s. 23 i n.

<sup>17</sup> R. Coase, *The nature of the firm*, „Economica” 1937, vol. 4(16), s. 386 i n.

między kosztami transakcyjnymi a dystrybucją praw własności<sup>18</sup>, dowodząc, że w przypadku braku kosztów transakcyjnych (tzw. zerowe koszty transakcyjne) alokacja zasobów jest niezależna od dystrybucji uprawnień<sup>19</sup>. Ponieważ w świecie rzeczywistym koszty transakcyjne są zawsze dodatnie, szczególną rolę Coase przypisywał instytucji prawa, która może powodować ich redukcję. Nowatorsko wyznaczona przez Coase'a funkcja prawa spowodowała, że jest on uważany za jednego z założycieli szkoły ekonomicznej analizy prawa.

Prace Coase'a w obszarze ekonomicznej analizy prawa pokazują, jak prawo może wpływać na efektywność i jak ważne jest zrozumienie interakcji między regulacjami prawnymi a zachowaniami gospodarczymi. Odpowiednie zdefiniowanie i egzekwowanie praw własności prowadzi do bardziej efektywnej alokacji zasobów, co jest przecież kluczowym zagadnieniem w analizie polityk publicznych.

Analiza problematyki kosztów transakcyjnych była kontynuowana przez Williamsona. Duży wpływ na jego prace wywarł model ograniczonej racjonalności Herberta Simona<sup>20</sup>. Williamson ujmował koszty transakcyjne jako koszty handlu czy, dokładniej, koszty towarzyszące przeprowadzaniu transakcji, które należy ponieść, aby wymiana doszła do skutku. Dla Williamsona transakcja stanowiła podstawową jednostkę analizy i punkt wyjścia do porównania różnych sposobów organizowania transakcji między stronami kontraktu (*governance structures*). Źródła powstawania kosztów transakcyjnych upatrywał w niedoskonałej wiedzy stron umowy, przy czym głównym celem funkcjonowania instytucji było zapewnienie warunków dla redukcji kosztów transakcyjnych, zwłaszcza w sytuacji asymetrii informacji<sup>21</sup>. Prace Williamsona stanowiły istotny wkład w rozwój teorii kosztów transakcyjnych, która obecnie jest komparatywnym, interdyscyplinarnym podejściem obejmującym różne zagadnienia teorii ekonomii, prawa i zarządzania publicznego oraz nauki administracji. Rudymetarna klasyfikacja wprowadza podział kosztów transakcyjnych na: koszty poszukiwania informacji (analiza danych, redukcja niepewności); koszty

---

<sup>18</sup> Prawa własności rozumiane są szeroko – nie prawniczo, ale ekonomicznie – jako możliwość swobodnego używania zasobów, podejmowania decyzji co do dobra lub usługi. Por. P. Machnikowski, *Prawne instrumenty ochrony zaufania przy zawieraniu umowy*, Wrocław 2010, s. 87.

<sup>19</sup> R. Coase, *The problem of social cost*, „The Journal of Law and Economics” 1960, vol. 3, s. 1 i n.

<sup>20</sup> Zob. H. Simon, *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, Warszawa 1976, *passim*; J. Supernat, *Zarządzanie...*, s. 70 i n.

<sup>21</sup> O., Williamson, *Ekonomiczne...*, s. 15. Zob. też, jak zagadnienie redukcji kosztów transakcyjnych i eliminowania asymetrii informacji przez prawo w obszarze relacji obywatel-administracja publiczna ujmuje J. Supernat, *Procedures for counteracting administrative information asymmetry in the Polish Administrative Code*, [w:] D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik (red.), *Asymmetric information in public administration*, Warszawa 2022, s. 171 i n.



negocjacji (reedukacja asymetrii informacji), koszty monitorowania i egzekwowania (redukcja zachowań oportunistycznych), koszty adaptacji i renegocjacji (zapewnienie elastyczności kontraktu)<sup>22</sup>.

Douglas North zajmujący się historią gospodarczą, mechanizm funkcjonowania gospodarki uzasadniał istnieniem instytucji, czyli „stworzonych przez ludzi ograniczeń strukturyzujących ludzkie zachowania”<sup>23</sup>. Odwoływał się on do dwóch społecznych funkcji instytucji. Pierwsza, określana mianem restrykcyjnej funkcji instytucji (*restrictive function*), przejawia się w ich działaniu jako społecznie wytworzonych i zewnętrznych wobec jednostek ograniczeń. W rezultacie aktorzy muszą działać i dokonywać wyborów w ramach stabilnych warunków brzegowych, w tym sensie funkcja restrykcyjna instytucji polega na kanalizowaniu ludzkich działań, jednocześnie zapewniając poczucie bezpieczeństwa i przewidywalności<sup>24</sup>. Druga, określana mianem funkcji kognitywnej (*cognitive function*), przejawia się w działaniu instytucji jako źródła informacji<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Współcześnie teoria kosztów transakcyjnych ma o wiele szerszy zakres i znajduje zastosowanie do analizy niemal każdej relacji, która przyjmuje postać problemu kontraktowego lub którą można tak określić. Konsekwencją tego jest obecność rozbudowanej typologii kosztów transakcyjnych, które w zależności od celu i charakteru wykonywanej analizy dzieli się m.in. na koszty: (1) jawne (*explicit costs*) i ukryte (*implicite costs*); (2) mierzalne – ilościowe i niemierzalne – jakościowe; (3) publiczne (*public/politics costs*), społeczne (*social costs*), rynkowe (*market costs*) i menedżerskie (*managerial costs*). Zob. B.D. Wood, J. Bohte, *Political transaction costs and the politics of administrative design*, „The Journal of Politics” 2004, vol. 66(1), s. 172 i n.; M. Abbas, M. Priambodo, L. Prastiwi, *Identifying production costs of Rosa sp: a transaction costs economics perspective*, IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/1302/1/012126> [dostęp: 20.07.2024].

<sup>23</sup> Zob. D. North, *Institutions. Institutional change and economic performance*, Cambridge 1990, s. 3. Definicja Northa stanowiła istotny przełom w definiowaniu instytucji. Przedstawiciele większości nauk społecznych instytucje rozumieli szeroko, jako formalne i nieformalne systemy reguł definiujące organizacje i zasady wyznaczające interakcje pomiędzy zróżnicowanymi uczestnikami danej zbiorowości. North natomiast zaproponował odróżnienie organizacji od instytucji, wyrażając pogląd o konieczności odróżnienia reguł gry od graczy (organizacji). Tak zaproponowana dystynkcja nie spotkała się jednak z powszechną akceptacją. Zwolennicy szerokiego ujęcia instytucji argumentowali, że np. zasady sprawiedliwości są z jednej strony przedmiotem przekonań członków zbiorowości, z drugiej natomiast urzeczywistniane są w sferze publicznej poprzez działanie konkretnych instytucji.

<sup>24</sup> D. North, *Institutions*, „The Journal of Economic Perspectives” 1991, vol. 5(1); D. Dequech, *The new institutional economics and the theory of behaviour under uncertainty*, „Journal of Economic Behavior & Organization” 2006, vol. 59; D. Acemoglu, J. Robinson, *De facto political power and institutional persistence*, „American Economic Review” 2006, vol. 96(2).

<sup>25</sup> G. Hodgson, *Economics and institutions*, Philadelphia 1988; A. Schotter, *The Economic theory of social institutions*, Cambridge 1981; J. Knight, *Social institutions and human cognition*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1997, vol. 153(4), s. 693 i n.; M. Streit, U. Mummert, D. Kiwit, *Views and comments on cognition, rationality, and institutions*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1997, vol. 153(4), s. 688 i n.; E. Petracca, S. Gallagher, *Economic cognitive institutions*, „Journal of Institutional Economics” 2020, vol. 16, s. 747 i n.

Funkcja kognitywna instytucji odwołania się w ich celowości. Celem instytucji jest zapewnienie względnej spójności wzorców i zachowań aktorów społecznych. Instytucje dystrybuują upowszechnione sposoby działania, które determinują sposób postrzegania rzeczywistości społeczno-gospodarczej przez członków konkretnej społeczności. Wyraźna obecność celowościowego aspektu funkcji kognitywnej instytucji powoduje, iż bywa ona także określana mianem funkcji teleologicznej<sup>26</sup>. Teleologiczna funkcja instytucji polega – zdaniem Northa – na redukcji niepewności w procesach decyzyjnych. Instytucje wskazują aktorom określone sposoby zachowania oraz sposoby, w jakich percypują otaczającą ich rzeczywistość społeczną, tworząc tym samym względną przewidywalność zasad postępowania w toku interakcji społecznych. Zasygnalizowane dwie funkcje – restrykcyjna i kognitywna – odgrywają w społeczeństwie rolę integracyjną, tworzą względnie spójne i trwałe sytuacyjne ustosunkowanie aktorów wobec rzeczywistości. Rola integracyjna instytucji polega na tym, że jest ona swego rodzaju podstawą, na której mogą się konstytuować działania kolektywne i kolektywna tożsamość. Jednostki, działając w określonym otoczeniu instytucjonalnym, przyjmują zgeneralizowany i charakterystyczny dla danej zbiorowości sposób odnoszenia się do tych czy innych aspektów świata społecznego<sup>27</sup>. Integracyjna rola instytucji w społeczeństwie, na którą składa się zestaw założeń i wartości, wpływa na to, jakiego rodzaju decyzje podejmują aktorzy w obliczu konkretnych zdarzeń i tym samym determinuje dynamikę ich działań i osiągane przez nich wyniki<sup>28</sup>. W pracach Northa instytucje konstytuują: instytucje formalne (normy prawne zawarte w przepisach) oraz instytucje nieformalne (normy społeczne zakorzenione w danej społeczności, np. zaufanie, normy wzajemności). North dowodził, że rozwój gospodarczy w historii świata nie stanowi wyłącznie konsekwencji postępu technologicznego i akumulacji kapitału, lecz jest także rezultatem społecznej ewolucji rozumianej jako zmiana w strukturze instytucjonalnej nakładającej na aktorów określone ograniczenia i generującej bodźce do podejmowania pożądaných działań<sup>29</sup>. Instytucje postrzegał znacznie szerzej niż tylko jako koszty transakcyjne i prawa własności. Duże znaczenie przypisywał sposobom myślenia ludzi, uwarunko-

<sup>26</sup> D. Dequech, *op. cit.*, s. 117.

<sup>27</sup> Integracyjna rola instytucji w społeczeństwie była także silnie akcentowana przez przedstawiciela europejskiego instytucjonalizmu Émile'a Durkheima, który dowodził, że instytucje stanowią określoną perspektywę poznawczą pozwalającą wyjaśnić nie tylko funkcjonowanie zbiorowości ludzkich, lecz także stabilność struktur społecznych oraz mechanizmy ich reprodukcji w czasie. É. Durkheim, *Sociology and the social sciences*, [w:] M. Traugott (red., przeł.), *Emile Durkheim on institutional analysis*, Chicago 1978, s. 83.

<sup>28</sup> Zob. D.C. North, *Institutions. Institutional change...*, s. 118.

<sup>29</sup> Por. S. Czech, *Od konfliktu do kooperacji*, Warszawa 2019, s. 58.



waniom kulturowym, ideom, religii, które wraz z czynnikami politycznymi, legislacją, historią uruchamiają zależność ewolucji społeczeństwa od tzw. ścieżki zależności (*path-dependency*), której opuszczenie jest niezwykle trudne<sup>30</sup>. Wysokie koszty transakcyjne czy źle zdefiniowane i chronione prawa własności są nie tylko skutkiem asymetrii informacji, ale mogą właśnie wynikać z dziedzictwa historii, zaszczości kulturowych, czyli w rzeczy samej ze ścieżki zależności.

Jednymi z najbardziej interesujących i inspirujących, z punktu widzenia problemów ścieżki zależności i prowadzenia polityk publicznych, badań mających swoje źródło w NEI są analizy innej laureatki Nagrody Nobla z ekonomii Elinor Ostrom. Jej badania nad tradycyjnymi społecznościami, którym udało się rozwiązać problem ograniczonych współdzielonych zasobów, umożliwiły dokładną analizę roli uwarunkowań kulturowo-instytucjonalnych oraz wyciąganie konkretnych wniosków dla projektowania instytucji. Ostrom udowodniła, że tradycyjne rozwiązania oparte na dychotomii państwo *versus* rynek mogą być skutecznie zastąpione lokalnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi opartymi na współdziałaniu, samoorganizacji i projektowaniu adekwatnych instytucji<sup>31</sup>.

We współczesnych naukach politycznych jedną z najbardziej nowatorskich prac jest publikacja *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki* Jamesa Marcha i Johana Olsena, którzy uważani są za inicjatorów nurtu neoinstytucjonalnego w tej dyscyplinie naukowej<sup>32</sup>. Prowadząc polemikę z redukcjonistycznymi teoriami polityki (skupiającej się na strukturach władzy publicznej), przedstawili argumenty przemawiające za potrzebą instytucjonalnej analizy stabilności i zmian w polityce oraz zainicjowania badań nad rzeczywistymi zachowaniami aktorów publicznych, którzy funkcjonują w obszarze konfliktu oczekiwań róż-

---

<sup>30</sup> Koncepcja ścieżki zależności eksponuje fakt, że wydarzenia lub decyzje z przeszłości mogą ograniczać późniejsze wydarzenia lub decyzje i tym samym wyróżnia status instytucji (formalnych i nieformalnych), które w pewnych warunkach mogą stanowić bariery dla zmian oraz rozwoju. W tym kontekście analiza instytucjonalna obejmuje transdyscyplinarne badania nad uzależnieniem decyzji od przeszłych doświadczeń, bowiem np. ewolucja działalności gospodarczej, reformy emerytalne, rozwój terytorialny, zmiany demograficzne, transformacja energetyczna stanowią wypadkową wcześniejszych decyzji, tzn. przyczyny i skutki wcześniejszych wyborów politycznych ujawniają się w długim przedziale czasu (w tym sensie posiadają wymiar strategiczny). Zob. np. W. Arthur, *Increasing returns and path dependence in the economy*, Michigan 1994; J. Sydow, G. Schreyögg, J. Koch, *Organizational path dependence: opening the black box*, „Academy of Management Review” 2009, vol. 34(4), s. 689 i n.; A. Moore *et al.*, *Toward an Integrative Framework for Local Development Path Analysis*, „Ecology and Society” 2018, vol. 23(2), s. 10 i n.; A. Eitan, M.P. Hekkert, *Locked in transition? Towards a conceptualization of path-dependence lock-ins in the renewable energy landscape*, „Energy Research & Social Science” 2023, vol. 106, s. 1 i n.

<sup>31</sup> Zob. E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, przeł. Z. Wiankowska-Ładyka, Warszawa 2013, *passim*.

<sup>32</sup> J. March, J. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, przeł. D. Sielski, Warszawa 2005.

nych interesariuszy i walki o alokację zróżnicowanych zasobów. Kładąc nacisk na uczenie się administracji i politykę publiczną, zastosowali nowe sposoby analizy polityki, osadzając ją w kontekście analizy instytucjonalnej<sup>33</sup>. Uwypuklił fakt, że polityka publiczna jest zorganizowana wokół konstruowania i interpretowania znaczenia tego, co Franciszek Longchamps kilkadziesiąt lat wcześniej określił mianem zjawiska administracyjnego<sup>34</sup>. Procesy polityczne i administracyjne zakorzenione są w określonej rzeczywistości społecznej, kulturowej i gospodarczej. Obraz rzeczywistości jest zatem zawsze konstruowany w konkretnym kontekście instytucjonalnym<sup>35</sup>. Prace Marcha i Olsena stworzyły podwaliny dla rozwoju wariantu neoinstytucjonalizmu dyskursywnego (*discursive institutionalism*) analizującego proces instytucjonalizacji idei (np. norm, wartości, przekonań) w polityce. W tym wariacie instytucjonalizmu szczególne znaczenie przypisuje się: (1) interakcjom społecznym i komunikacji pomiędzy aktorami takimi jak politycy, biurokraci, grupy interesu, społeczeństwo obywatelskie; (2) zmianie instytucjonalnej w obszarze idei i dyskursów, które mogą być impulsem do przeprowadzenia reform politycznych lub zmieniać zasady funkcjonowania zastanych instytucji; (3) kontekstowi kulturowemu, historycznemu i społecznemu, w ramach których idee i dyskurs rozwijają się<sup>36</sup>.

## Zakończenie

Neoinstytucjonalizm stanowi interdyscyplinarny nurt badań angażujący przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych. Przedstawiony powyżej – wynikający z ograniczeń formalnych artykułu – wysoce syntetyczny i hasłowy przegląd obszaru badawczego neoinstytucjonalizmu nie jest oczywiście wystarczający. Pozwala jednak na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, neoinstytucjonalizm jest wewnątrznie zróżnicowany. W ramach poszczególnych dyscyplin dzieli się na różne szkoły i ich odmiany, w których instytucje stanowią podstawową kategorię analityczną, ale różnią się co do samej ich definicji. Po drugie, wskazać można element wspólny badania zjawisk społecznych, politycznych,

<sup>33</sup> *Eidem, Elaborating the "New Institutionalism"*, [w:] R.A. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford 2006, s. 3 i n.

<sup>34</sup> Zob. F. Longchamps, *op. cit.*, s. 92 i n.; J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje...*, s. 197.

<sup>35</sup> J. March, J. Olsen, *Instytucje...*, s. 53 i n.

<sup>36</sup> V. Schmidt, *Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institutionalism"*, „European Political Science Review” 2010, vol. 2(1), s. 1 i n.; *idem, Discursive institutionalism: understanding policy in context*, [w:] F. Fischer, A. Durnová, M. Orsini (red.), *Handbook of critical political context*, Massachusetts 2015, s. 171 i n.

gospodarczych – jest nim instytucjonalna analiza ram działania aktorów. Instytucje (bez względu na to, jak są definiowane) kanalizują, ograniczają, uprawomocniają i legitymizują określone działania przyjmujące często, zwłaszcza w administracji publicznej, postać forsowania zmian o różnym zakresie i natężeniu. Po trzecie, teorie neoinstytucjonalne eksponują znaczenie instytucji nieformalnych, które nie tylko – podobnie jak regulacje prawne – mogą obniżyć koszty transakcyjne, lecz także stanowić barierę dla skutecznego przeprowadzania zmian społecznych, politycznych, gospodarczych. Po czwarte, aplikacja podstawowych założeń neoinstytucjonalizmu pozwala dostrzec i zrozumieć nieefektywność niektórych procesów nakierowanych na realizację celów i zadań administracji publicznej.