

Recenzent
Witold Morawski

Projekt okładki
Jakub Rakusa-Suszczewski

Redaktor prowadzący serii
Ewa Wyszyńska

Redaktor
Anna Kowalska

Redaktor techniczny
Sławomir Grzywacki

Korektor
Jolanta Mazek

Skład i łamanie
Auto Graf, Warszawa

© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 2005

ISSN 0509-7177
ISBN 978-83-235-0328-6

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
00-497 Warszawa, ul. Nowy Świat 4
<http://www.wuw.pl>; e-mail: wuw@uw.edu.pl
Dział Handlowy: tel. (0 48 22) 55 31 333
e-mail: dz.handlowy@uw.edu.pl
Księgarnia internetowa: <http://www.wuw.pl/ksiegarnia>

Wydanie I. Ark. wyd. 15,5. Ark. druk. 13,5
Druk i oprawa: Zakład Graficzny UW

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział I. Instytucje opieki i pomocy społecznej – ogólny model analizy	13
1. Zakres analizy	13
2. Wybór modelu analizy – instytucjonalizm	15
2.1. „Instytucjonalne” rozumienie instytucji	19
2.2. „Instytucjonalne” traktowanie zjawisk życia społecznego	25
2.3. Instytucjonalny kontekst zjawisk społecznych	26
2.4. Interdyscyplinarność instytucjonalizmu	30
Rozdział II. Od instytucji opieki do pomocy społecznej. Kwestia pojęć czy realiów?	31
1. Uwagi wstępne.	31
2. Opieka czy pomoc społeczna – kłopoty terminologii	32
3. „Słownikowe” i „ustawowe” definicje opieki i pomocy społecznej	42
4. Typ idealny opieki i pomocy społecznej	47
Rozdział III. W przededniu niepodległości. Działalność socjalna na terenach zaborów.	51
1. Zabór rosyjski	52
2. Zabór pruski	55
3. Zabór austriacki	57
Rozdział IV. Opieka i pomoc społeczna w II Rzeczypospolitej	60
1. Uwagi wstępne	60
2. Gorzki smak niepodległości – opieka i pomoc społeczna jako działalność ratownicza	63
3. Tworzenie zasad ustroju socjalnego państwa	65
4. Obowiązkowość i powszechność świadczeń w świetle ustawy o opiece społecznej	70
5. Realizacja i kontrola opieki i pomocy społecznej	72
6. „Uspołecznienie” i „ulołalnienie” opieki i pomocy społecznej.	81
7. Represja i profesjonalizacja działań w opiece i pomocy społecznej	88
8. Opieka i pomoc społeczna a system ubezpieczeń społecznych w II Rzeczypospolitej	92
9. Podsumowanie.	99
Rozdział V. Opieka i pomoc społeczna w okresie PRL	104
1. Uwagi wstępne.	104
2. Tworzenie nowego porządku społecznego. Opieka i pomoc społeczna w służbie idei socjalizmu	106
3. „Rehabilitacja” opieki i pomocy społecznej po 1956 r.	115
4. Opieka i pomoc społeczna jako część systemu ochrony zdrowia	120
5. Opieka i pomoc społeczna a rozwój ubezpieczeń społecznych w PRL	126

6. Działalność socjalna zakładów pracy w PRL	131
7. Podsumowanie.	133
 Rozdział VI. Powrót do „korzeni”: lokalna opieka i pomoc społeczna w otoczeniu rynkowym	
1. Uwagi wstępne.	138
2. „Świat założeń”: nowa ustawa o pomocy społecznej z 1990 r.	141
3. Decentralizacja funkcji społecznych państwa: powiatowe centra pomocy rodzinie	149
4. „Świat realiów”: opieka i pomoc społeczna w świetle danych statystycznych i badań empirycznych	157
5. Opieka i pomoc społeczna w środowisku lokalnym – nadzieje i rozczarowania .	167
6. Podsumowanie.	181
 Zakończenie	 184
 Bibliografia	 191
 Akty prawne	 198
 Spawozdania i statystyki.	 201
 Aneks	 202

Opieka społeczna jest instytucją mającą wielką siłę trwania, wielką moc bezwładu, a przecież zwolna i bezwiednie ulega wciąż wewnętrznym przemianom i rozwojowi. Rozwój ten to tworzenie się nowych form, nowych metod, rozrastanie się i komplikowanie dawnej prostej całości. Coś nowego i nieznanego wyrasta z tej najstarszej instytucji przezorności ludzkiej. Z tego stanowiska instytucja ta rzadko jest rozpatrywana, pomimo że tkwi tutaj klucz do zrozumienia jej „ ducha ”.

(Konstanty Krzeczkowski – „O trzech etapach opieki społecznej”, „Samorząd Terytorialny”, Warszawa 1938)

Wstęp

Jeszcze nie tak dawno wydawało się, że na skutek intensywnego rozwoju instytucji państwa opiekuńczego, a w szczególności ubezpieczeń społecznych, znaczenie opieki i pomocy społecznej będzie marginalne. Tymczasem dokonujące się od początku lat 90. ubiegłego wieku zmiany w naszym kraju przyniosły liczebny wzrost kategorii ludzi ubogich¹, którzy z rozmaitych powodów skazani są na korzystanie z zasiłków socjalnych. Zwiększeniu znaczenia tych instytucji towarzyszy wzrost zainteresowania nimi badaczy. Jednakże w wielu powstałych w latach 90. artykułach i publikacjach uwaga autorów głównie koncentruje się na przedstawieniu rozwiązań systemowych obowiązujących w okresie PRL (najczęściej w jego schyłkowej fazie) i ich konfrontacji ze zmianami dokonanymi w ostatniej dekadzie XX w. Stosunkowo niewiele natomiast wiemy, jak współczesne instytucje ochrony socjalnej² wyglądają na tle rozmaitych instytucjonalnych rozwiązań socjalnych obowiązujących w przeszłości, której przecież nie da się zredukować do schyłkowej fazy realnego socjalizmu.

Wymuszony w okresie PRL brak zainteresowania porównawczymi analizami systemów ochrony socjalnej spowodował, iż w zasadzie nie istnieje w rodzimej literaturze przedmiotu publikacja, która by obejmowała tę problematykę w dłuższym czasie. Luki tej nie wypełniają współczesne analizy dokonujących się zmian, gdyż

¹ Zjawisko poszerzającego się i pogłębiającego ubóstwa jest charakterystyczne dla całego bloku państw postkomunistycznych transformujących swoje gospodarki. Szerzej na ten temat zob. H. Domański, „Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.

² Termin „instytucje ochrony socjalnej” traktuję jako synonim terminu „opieka i pomoc społeczna”. Zdaję sobie sprawę z tego, że zamienne używanie obu terminów może wydawać się kontrowersyjne, gdyż współcześnie instytucje ochrony socjalnej można rozumieć znacznie szerzej włączając do nich np. ubezpieczenia społeczne. Zdecydowałem się na taką konwencję językową z dwóch powodów: po pierwsze, dlatego, że utożsamianie obu pojęć z pewnością było właściwe dla rzeczywistości historycznej mniej więcej do połowy XX w. i, wydaje się, że przetrwało w świadomości społecznej do chwili obecnej, po drugie, aby uniknąć zbyt wielu powtórzeń w tekście.

w dużej mierze są one reakcją na zapotrzebowanie na rozmaite ekspertyzy, od których głównie oczekuje się diagnozy sytuacji społecznej i wskazania sposobów rozwiązania bieżących problemów społecznych. Trudno nie doceniać walorów tego rodzaju aktywności, niemniej jednak, tworzenie rozmaitych projektów implementacyjnych pod konkretne zamówienie i pod presją takich czy innych czynników zewnętrznych (czasu, pieniędzy, oczekiwań zlecniodawcy itp.) utrudnia wyjście poza bieżące wydarzenia i uwzględnienie szerszego kontekstu społecznego w dłuższym czasie. Wbrew obowiązującym tendencjom – próbom kreślenia takich czy innych pożądanych scenariuszy rozwoju – sięgnięcie wstecz, do historii wydaje się wielce użyteczne. Jak zauważa Jerzy Szacki, *coraz większego znaczenia nabiera (...) dla socjologów historia, staje się bowiem oczywiste, że poprzestawanie na fotografii obecnego stanu rzeczy czyni współczesne społeczeństwo polskie kompletnie niezrozumiałym*³. Proces zachodzących obecnie zmian stwarza okazję, aby powstała luka, w jakimś przynajmniej stopniu, wypełnić. Temu przede wszystkim służy ta praca.

W okresie realnego socjalizmu uwaga badaczy zwykle koncentrowała się na systemie zabezpieczenia społecznego⁴, w którym rola instytucji opiekuńczych była marginalna. W literaturze przedmiotu z okresu PRL możemy znaleźć wiele dość upraszczających stwierdzeń, że różnice między socjalistycznym a kapitalistycznym systemem ochrony socjalnej wynikały z natury dwóch, całkowicie odmiennych porządków społecznych w jakich one funkcjonowały. Manifestacją takiego stanowiska była rezygnacja z posługiwania się terminem „opieka społeczna” na rzecz terminu „pomoc społeczna”, który miał określać instytucję realizującą zadania właściwe dla państwa typu socjalistycznego⁵.

Dokonująca się od początku lat 90. zmiana systemowa stworzyła sposobność rozwijania badań porównawczych i tym samym zagospodarowania pewnego obszaru na-

³ Zob. J. Szacki, „Nauki społeczne wobec wielkiej zmiany”, w: J. Kurczewska (red.), „Zmiana społeczna. Teorie i doświadczenia polskie”, IFiS, Warszawa 1999, str. 124.

⁴ Terminu „zabezpieczenie społeczne” używam w szerszym znaczeniu obejmując nim, zgodnie z polską tradycją, także opiekę i pomoc społeczną. Nie ma powszechnej zgody co do jego zakresu znaczeniowego a najwięcej kontrowersji wzbudza przynależność do zabezpieczenia społecznego właśnie opieki i pomocy społecznej. W Europie, zgodnie z definicją przyjętą przez Unię Europejską, na zabezpieczenie społeczne składa się opieka i pomoc społeczna, ubezpieczenia społeczne i ochrona zdrowia, w Wielkiej Brytanii zabezpieczenie społeczne to zwykle opieka i pomoc społeczna oraz ubezpieczenia społeczne, w Stanach Zjednoczonych zabezpieczenie społeczne jest utożsamiane z ubezpieczeniem społecznym. Por. J. Piotrowski, „Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody”, Książka i Wiedza, Warszawa 1966, str. 160 i nast. W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, „Prawo pracy w zarysie”, PWN, Warszawa 1980, str. 417. L. Kaczyński, „Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżniania jego technik”, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 1986, nr 5–6, str. 20–31.

⁵ Zob. np. M. Karczewski, „Opieka społeczna”, w: A. Rajkiewicz (red.), „Polityka społeczna”, PWE, Warszawa 1979, str. 500. H. Balicka-Kozłowska, „Rozważania o opiece i pomocy społecznej w Polsce Ludowej”, *Kultura i Społeczeństwo* 1972, nr 1, str. 129. J. Piotrowski, „Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody”, Książka i Wiedza, Warszawa 1966, str. 184. Na ten temat szerzej w dalszej części pracy.

ukowych analiz – „ziemię niczyją”, która przez wiele lat była skazana na jałowienie. To skłania do zastanowienia się czy sposobność ta jest dobrze wykorzystywana. Odpowiedź nie jest jednoznaczna z jednej strony, widać bowiem znaczne ożywienie dyskusji nad rolą i znaczeniem instytucji opieki i pomocy społecznej w ramach systemu zabezpieczenia społecznego, z drugiej wszakże, powielany jest w jakiejś mierze utarty scenariusz analiz polegający na przeciwstawieniu socjalistycznym instytucjom ochrony socjalnej nowych, zreformowanych instytucji właściwych dla państwa demokratycznego o gospodarce rynkowej. W jakimś stopniu jest to zrozumiałe, gdyż wysiłek reformatorski jest gołym okiem widoczny, a przyjęte rozwiązania odchodzą od modelu realizowanego w okresie PRL. Niemniej jednak „odgórnie” wprowadzane zmiany nie powinny przesłaniać tego, co dzieje się na najniższym poziomie struktury społecznej, tj. praktycznych sposobów realizacji świadczeń socjalnych, które w dużej mierze zależą od lokalnie ukształtowanych strategii radzenia sobie z problemami, jakie niesie ze sobą nowa rzeczywistość społeczna.

Całościowe ujęcie systemu ochrony socjalnej nie daje, w moim przekonaniu, podstaw do twierdzenia, że mamy do czynienia z linearnym procesem przejścia „od opieki” „do pomocy”. Jedną z osi konstrukcyjnych pracy jest teza, często w literaturze przedmiotu przemilczana, że instytucje opieki społecznej wcale nie zostały zastąpione przez instytucje pomocy społecznej – wbrew dominującej współcześnie terminologii. Oczywiście współczesna pomoc społeczna w niewielkim tylko stopniu przypomina znane z rozmaitych historycznych opisów *poor/public relief*, ale pewne elementy, jako charakterystyczne dla aktywności opiekuńczej (np. przejmowanie odpowiedzialności za podopiecznego, kontrola nad nim, ubezwłasnowolnienie itp.), przetrwały. Należy zatem postawić pytanie, czy współczesny system opieki i pomocy społecznej stanowi przeciwieństwo tego, który funkcjonował w przeszłości, jego kontynuację, czy może jeszcze coś innego?

Aby odpowiedzieć na powyższe pytanie proponuję poddać analizie długotrwały proces zachodzących zmian (ale także i kontynuacji) w instytucjach opieki i pomocy społecznej wykorzystując ogólne założenia modelu instytucjonalnego, a w szczególności jego historyczno-porównawczą perspektywę. Taki wybór można stosunkowo łatwo uzasadnić względami natury epistemologicznej i metodologicznej. Chodzi o to, że instytucjonalizm historyczny wydaje się odpowiedni zarówno ze względu na przedmiot badania, jak i proponowane metody m.in. dlatego, że preferuje holistyczną perspektywę badawczą oraz podkreśla znaczenie tradycji historycznej. Należy oczywiście pamiętać, że wybór modelu analizy ma swoje głębsze konsekwencje, ponieważ *modele, jakimi się posługujemy (...) określają w niemałym stopniu nasze ogólne perspektywy, naszą selekcję problemów i nasz rozkład akcentów w wyjaśnieniach*⁶.

⁶ Zob. R. Dahrendorf, „Out of Utopia: Toward a Reorientation of Sociological Analysis”, w: L. Coser, B. Rosenberg (red.), „Sociological Theory. A Book of Readings”, MacMillan Publishing Co, Inc. New York 1976, str. 196.

Praca składa się z VI rozdziałów. W rozdziale I przedstawiam uzasadnienie wyboru tematu pracy oraz modelu analizy, w ramach którego będzie ona prowadzona. W jakiejś mierze poczynione powyżej uwagi oddają intencję, jaka mi przyświecała przy wyborze tematu pracy. Rozwinięcie i uszczegółowienie rozmaitych kwestii metodologicznych znajduje się w tym rozdziale.

Rozdział II zawiera odniesienie do kwestii terminologicznych opieki i pomocy społecznej. Znaczny zamęt pojęciowy w tym względzie nie służy klarowności analizy instytucji pełniących określoną funkcję socjalną w różnych warunkach społeczno-gospodarczych. Nie proponując własnych definicji odnoszę się do historycznie ukształtowanego znaczenia pojęć „opieka społeczna” i „pomoc społeczna” wykorzystując przy tym „instytucjonalne” rozumienie pojęcia „instytucji”.

W rozdziale III przedstawiam zasady udzielania opieki i pomocy społecznej w okresie rozbiorowym, tj. na terenie zaboru rosyjskiego, pruskiego i austriackiego. Ukształtowane w tym czasie instytucje ochrony socjalnej miały istotny wpływ na dalszy ich rozwój w okresie międzywojennym.

Na rozdziały IV, V i VI składają się szczegółowe analizy instytucji opieki i pomocy społecznej funkcjonujących w trzech różnych rzeczywistościach historycznych: II Rzeczypospolitej, PRL i III Rzeczypospolitej. Szczególnie istotne dla mnie było zwrócenie uwagi na czynniki, które kształtowały opiekę i pomoc społeczną w różnych warunkach instytucjonalnych oraz wskazanie na różnice i podobieństwa między tymi instytucjami działającymi w każdym z wyróżnionych okresów. Zakładam, że czynniki te, z jednej strony, sprzyjały wprowadzeniu nowych form i zasad opieki i pomocy społecznej, ale z drugiej strony, konserwowały w jakiejś mierze stare rozwiązania.

Praca nie zawiera analiz wskazujących na efektywność czy nieefektywność systemu ochrony socjalnej, a jedynie może pośrednio służyć pomocą tym wszystkim, którzy zajmują się usprawnianiem szeroko rozumianej polityki społecznej w naszym kraju. Nie należy także traktować końcowych wniosków jako zarzutów odnoszących się do bieżącej działalności ośrodków pomocy społecznej w Polsce. Istnieje już odpowiednia ewidencja empiryczna wskazująca, że różnie radzą sobie one z wyzwaniami, jakie stawia zmieniająca się rzeczywistość. To, w jaki sposób rozwiązują one bieżące problemy można znacznie lepiej zrozumieć, jeśli pozna się warunki, w jakich kształtowały się instytucje opieki i pomocy społecznej.

Praca jest przeznaczona dla stosunkowo szerokiego kręgu odbiorców. Powinna zainteresować nie tylko osoby związane zawodowo z systemem zabezpieczenia społecznego, a w szczególności z opieką i pomocą społeczną, ale także tych wszystkich, którzy interesują się możliwościami opisu i wyjaśniania zmieniającej się rzeczywistości w ramach instytucjonalnego modelu analizy.

Na ostateczny kształt pracy szczególny wpływ wywarło kilka osób, którym chciałbym w tym miejscu wyrazić swoją wdzięczność. W pierwszej kolejności chciałbym podziękować prof. Kazimierzowi W. Frieske, bez którego wnikliwych uwag i życzliwych komentarzy oraz dyskrecyjnej kontroli praca ta być może

w ogóle by nie powstała. Prof. Stanisława Golinowska i prof. Witold Morawski, którzy byli jej pierwszymi recenzentami, poczynili wiele cennych uwag, które pozwoliły uniknąć pewnych błędów oraz rozwinąć niektóre wątki. Dzięki uwagom prof. Ewy Leś praca, mam nadzieję, znacznie zyskała na aktualności. Dr Elżbieta Kaczmarek ze znanym dla filologów zadbała o to, aby tekst był klarowny i zrozumiały dla szerokiego grona Czytelników. Wszystkim wymienionym z imienia i nazwiska a także tym, których wpływ na ostateczną wersję pracy pozostaje dla mnie anonimowy serdecznie dziękuję. Oczywiście za wszelkie niedoskonałości pracy odpowiedzialność ponosi tylko i wyłącznie jej autor.

Rozdział I

Instytucje opieki i pomocy społecznej – ogólny model analizy

1. Zakres analizy

W literaturze przedmiotu możemy spotkać się z opiniami, że wraz z upadkiem komunizmu i odrzuceniem „socjalistycznego *welfare state*”⁷ sprawą pierwszorzędnej wagi było określenie hierarchii celów polityki społecznej składających się, w mniejszym lub większym stopniu, na rozwiązania modelowe, wśród których opieka i pomoc społeczna znalazłyby swoje miejsce⁸. Pytanie o model polityki społecznej jest w gruncie rzeczy pytaniem o kształt ładu społecznego, który powinien wyłonić się w wyniku wprowadzanych zmian i określonych interwencji socjalnych. Nie trudno jednakże zauważyć, że określenie celów polityki społecznej, a następnie analiza możliwości ich realizacji wpisuje się, w mniejszym lub większym stopniu, w znaną skądinąd koncepcję *transition to democracy*⁹, którą można by w tym miejscu sparafrazować jako *transition to the desired social policy model*.

⁷ Świadomie termin ten ująłem w cudzysłów, gdyż istnieją pewne kontrowersje co do tego, czy państwo socjalistyczne spełniało kryteria państwa określanego mianem *welfare state*. Istnieją opinie, że termin *welfare state* jest właściwy państwom o demokratycznym ustroju politycznym i gospodarce rynkowej. R. Goodin, na przykład, próbując odróżnić *welfare state* od innych form państwa pisze, że *welfare state jest osadzone w kontekście gospodarki rynkowej i różni się od państw o gospodarce planowej chociaż także i one zawierają sektor bezpieczeństwa socjalnego i usług socjalnych*, w: R.E. Goodin, „Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State. Studies in Moral, Political, and Legal Philosophy”, Princeton University Press, Princeton 1988, str. 7. Podobne stanowisko reprezentuje W.A. Robson, który szczególnie akcentuje ścisły związek między koncepcją *welfare state* a demokracją. Wolności polityczne i społeczne są – jego zdaniem – istotnymi składnikami *welfare state*, co wyłącza reżimy totalitarne i dyktatury z możliwości określania ich mianem *welfare state*, w: W.A. Robson, „Welfare State and Welfare Society. Illusion and Reality”, George Allen and Unwin Ltd., London 1976, str. 16. Należy także zauważyć, że można spotkać opinie, które wyrażają sprzeciw wobec traktowania każdego państwa demokratycznego o gospodarce rynkowej jako państwa opiekuńczego. Por. V. Veit-Wilson, „States of Welfare? Dynamics of a Discriminating Definition”, w: J. Auleytner, J. Danecki (red.), „Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej”, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999. O różnym rozumieniu w literaturze przedmiotu znaczenia terminu *welfare state* pisze m.in. S. Zawadzki, w: „Państwo o orientacji społecznej”, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 1996, str. 52–56. Zob. także, W. Narojek, „Socjalistyczny welfare state”, Krytyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1991.

⁸ Por. np. J. Hryniewicz, „Koncepcje polityki społecznej w Polsce 1989–1991”, Raport Biura Studiów i Ekspertyz, nr 12, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1992, str. 37–47.

⁹ Zob. A. Rychard, „Reforms, Adaptation, and Breakthrough”, IFiS PAN, Warszawa 1993, str. 7.

Celem tej pracy nie jest badanie możliwości realizacji określonej wizji porządku społecznego, ale to, co się realnie dzieje często wbrew intencjom i oczekiwaniom reformatorów. Nie zmierzam analizować poszczególnych modeli polityki społecznej i zastanawiać się, jakie rozwiązanie modelowe byłoby dla nas najwłaściwsze oraz jaką rolę pełniłyby w nim instytucje opieki i pomocy społecznej. Nie będę także zajmował się przyszłym kierunkiem zmian systemu ochrony socjalnej w Polsce, czy ogólnie mówiąc rozwojem polityki społecznej. Pozostaje to w znacznym stopniu niewiadomą i ma swoje uzasadnienie w nieprzewidywalności procesów rozwojowych w przyszłości, co Karl Popper nazwał *nędzą historycyzmu*¹⁰.

Moja propozycja zmierza w odwrotnym kierunku, a mianowicie obejmuje analizę porównawczą instytucji opieki i pomocy społecznej w różnych okresach rozwoju państwa polskiego. Zakładam, że rozpoznanie uwarunkowań rozwojowych opieki i pomocy społecznej w przeszłości może znacznie wzbogacić naszą wiedzę o ich obecnym kształcie, a także pomóc w zrozumieniu uwarunkowań kształtujących ich oblicze w przyszłości. Mówiąc o uwarunkowaniach rozwojowych, mam na myśli zarówno czynniki sprzyjające zmianie, jak i takie, które dla tych zmian stanowią pewną barierę.

Uwzględnienie perspektywy historycznej jest konsekwencją przyjętego założenia, że procesy zmian zachodzących w ściśle określonym przedziale czasu są warunkowane w jakiejś mierze przez wydarzenia zachodzące wcześniej¹¹. W istocie jest to jeden z kanonów socjologii historycznej odwołującej się do przeszłości w poszukiwaniu wyjaśnień, jak wcześniejsze wzorce organizacji porządku społecznego wpływają na procesy zmian społecznych i ich wyniki¹². Podstawowe programy i tendencje zmian w systemach socjalnych odzwierciedlają wartości społeczeństwa, w otoczeniu których te systemy funkcjonują. Żadne instytucje społeczne nie powstają w społecznej próżni. Wyrastają one z rozmaitych zwyczajów, reguł i praktyki przeszłości, dlatego trudno zrozumieć jakąkolwiek instytucję bez uwzględnienia szerokiej podstawy, na której jest ona budowana.

W analizie uwzględniłem, umownie rzecz biorąc, dwa wymiary: poziomy i pionowy. Wymiar poziomy obejmuje oddziaływanie wybranych instytucji socjalnych (np. ubezpieczeń społecznych) na opiekę i pomoc społeczną w zmieniających się

¹⁰ Zob. K.R. Popper, „Nędza historycyzmu”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, str. 10.

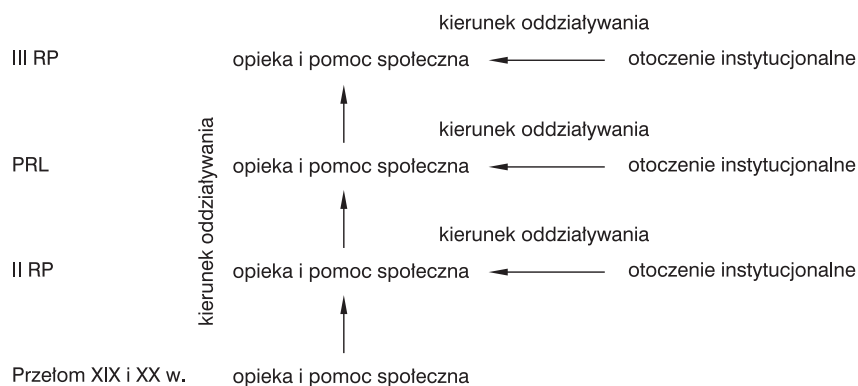
¹¹ A. Kamiński analizując fenomen komunizmu w ramach teorii instytucjonalnej pisze, że: *Znaczna część naszej wiedzy o świecie pochodzi ze środków masowego przekazu. One kierują naszą uwagę z jednego obszaru na drugi, gdzie bardziej dramatyczne wydarzenia mają aktualnie miejsce. Jednak, te dramatyczne wydarzenia są poprzedzone i kształtowane przez inne, pozornie mniej dramatyczne, lecz w rzeczywistości ważniejsze, tendencje i kierunki rozwoju. Nawet w przypadku rewolucyjnego zerwania z przeszłością, pewne kontynuacje i trwałe wzory zachowań są widoczne dla uważnego obserwatora pod powierzchnią (widocznych zjawisk – przyp. A.Z.K.). Żeby zrozumieć teraźniejszość, musimy badać przeszłość i szukać podstawowych wskaźników.* Zob. A.Z. Kamiński, „*An Institutional Theory of Communist Regimes: Design, Function, and Breakdown*”, ICS Press, San Francisco 1992, str. 20.

¹² Por. T. Skocpol (red.), „*Vision and Method in Historical Sociology*”, Cambridge University Press, Cambridge 1995, str. 1–19.

warunkach instytucjonalnych, pionowy natomiast obejmuje zależność analizowanych instytucji od własnego rozwoju w przeszłości (*path dependence*). Przyjmuję, że zarówno *path dependence*, jak i otoczenie instytucjonalne istotnie wpływają na rozwój analizowanych instytucji. Nie można oczywiście zapominać, że także i one same wywierają określony wpływ na otoczenie instytucjonalne, w którym funkcjonują, ale to pozostaje poza obszarem mojego zainteresowania.

Uwzględnienie w wymiarze poziomym jako zmiennych niezależnych innych instytucji państwa opiekuńczego, przede wszystkim systemów ubezpieczeń społecznych, powinno pozwolić na uchwycenie wzajemnych relacji między tymi instytucjami a przedmiotem badania. W wymiarze pionowym analiza głównie koncentruje się na transmisji i zmianie pewnych cech analizowanych instytucji funkcjonujących w zmieniającym się otoczeniu instytucjonalnym. W tym ujęciu instytucje opieki i pomocy społecznej traktuję zarówno jako zmienne niezależne, mające wpływ na kolejne, następujące w innym okresie formy instytucjonalizacji działalności socjalnej państwa, jak i zmienne zależne, których cechy są zakorzenione w jakimś stopniu w zinstytucjonalizowanych formach opieki i pomocy społecznej okresu wcześniejszego.

Istotne zatem wydają się dwa wątki analizy: po pierwsze, zwrócenie uwagi na wyłanianie się instytucji z ich wcześniejszych form, a więc ukazanie ważnych ograniczeń „wewnętrznych” mających swe źródło w samych instytucjach będących przedmiotem analizy oraz, po drugie, kształtowanie się oblicza instytucji pod wpływem „zewnętrznego” środowiska, które wraz z badanymi instytucjami tworzy pewną całość. Graficznie taką analizę można przedstawić następująco:



2. Wybór modelu analizy – instytucjonalizm

Zainteresowanie zmianami w instytucjach opieki i pomocy społecznej wpisuje się w jakimś stopniu w koncepcję analizy instytucjonalnej procesu transformacji ustrojowej. Zdaniem Andrzeja Rycharda, *wraz ze stopniowym odchodzeniem od „tradycyjnego” paradygmatu badania transformacji koncentrującego się na proble-*

matyce makrosystemowej coraz silniej dostrzega się wagę poziomu „środkowego” – instytucji i organizacji, i ich analiz¹³. Badacze zajmujący się analizą instytucjonalną podkreślają, że: *Współczesna analiza instytucjonalna to obecnie jedno z poważniejszych i bardziej obiecujących podejść do problemu porządku społecznego. Jest to podejście dążące do wyjaśnienia zasad leżących u podstaw występujących regularności w zachowaniach ludzi*¹⁴.

Jak zauważają James March i Johan Olsen, (...) *same instytucje społeczne, polityczne i ekonomiczne stały się wszechobecne, znacznie bardziej złożone i prima facie znacznie ważniejsze dla życia zbiorowego*¹⁵.

Antoni Kamiński pisze, że podejście instytucjonalne, mówiąc najogólniej, polega na: (...) *badaniu wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań zachowania instytucji społecznych w celu diagnozowania przyczyn trudności lub prognozowania problemów, które wyniknąć mogą z zastosowania określonego projektu instytucjonalnego do określonej rzeczywistości społecznej. Jest to, z jednej strony, formułowanie ogólnych twierdzeń na podstawie badania konkretnych sytuacji społecznych; z drugiej zaś, ich konkretyzacja w celu dokonania szczegółowych wyjaśnień i prognoz*¹⁶.

Możemy przyjąć, że współczesny instytucjonalizm, rozwijany w obrębie tradycji socjologicznej, kładzie nacisk na badanie sposobów postępowania, w których działania są w jakiejś mierze kształtowane przez istniejącą strukturę obowiązujących reguł a porządek społeczny jest tworzony przez podzielane systemy zasad, które ograniczają skłonność aktorów do maksymalizowania swoich korzyści ale również stwarzają przywileje dla pewnych grup, których interesy są chronione przez istniejące instytucje (systemy kar i nagród). Należy jednak pamiętać, że współczesny instytucjonalizm jest zjawiskiem wewnętrznie zróżnicowanym i możemy w jego obrębie wyróżnić kilka wariantów nawiązujących do różnych dyscyplin w naukach społecznych¹⁷. Warto tak-

¹³ Zob. A. Rychard, „Ludzie i instytucje: kto tworzy nowy ład?”, *Studia Socjologiczne* 1995, nr 1–2, str. 6.

¹⁴ Por. P. Chmielewski, „Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu”, IPiSS, Warszawa 1995, str. 2.

¹⁵ Zob. J.G. March, J.P. Olsen, „Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics”, The Free Press, New York 1989, str. 1.

¹⁶ Zob. A. Kamiński, „Wstęp”, w: V. Ostrom: „Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządowego”, Polskie Towarzystwo Psychologiczne, Warszawa–Olsztyn 1994, str. 17, 18.

¹⁷ Paul DiMaggio i Walter Powell powiadają, że: *Istnieje tak wiele „nowych instytucjonalizmów”, jak wiele istnieje dyscyplin w naukach społecznych (...); istnieje faktycznie, wiele nowych instytucjonalizmów – w ekonomii, teorii organizacji, naukach politycznych i teorii wyboru publicznego, historii i socjologii, które wspólnie podzielają sceptycyzm dotyczący atomistycznego założenia o społecznych procesach i przekonanie o znaczeniu instytucjonalnego uporządkowania i społecznych procesów.* Zob. P.J. DiMaggio, W.W. Powell (red.), „The New Institutionalism in Organizational Analysis”, University of Chicago Press, Chicago–London 1991, str. 1, 3, 4. Michał Federowicz, za Peterem Hallem i Rosemary Talor, wyróżnia cztery sposoby uprawiania instytucjonalizmu w naukach społecznych: instytucjonalizm historyczny na gruncie nauk politycznych, instytucjonalizm racjonalnego wyboru, instytucjonalizm w ekonomii, instytucjonalizm socjologiczny. Zob. M. Federowicz, „Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczanie zmiany ustrojowej po komunizmie”, IFiS PAN, Warszawa 2004, str. 65.

że zdawać sobie sprawę z tego, że zróżnicowanie współczesnego instytucjonalizmu nie przebiega tylko wzdłuż podziałów na poszczególne dyscypliny w naukach społecznych, ale daje się także zauważyć w ich obrębie. Wieloletni rozwój badań socjologicznych nad rolą instytucji w kształtowaniu porządku społecznego doprowadził do znacznej modyfikacji założeń rozwijanych w ramach nurtu instytucjonalnego i podziału na tzw. stary i nowy instytucjonalizm¹⁸.

Współczesny instytucjonalizm rozwijany w ramach tradycji socjologicznej niewątpliwie czerpie z doświadczeń starego, ale różnice między nimi są wyraźne. Dotyczą one wielu aspektów funkcjonowania instytucji, m.in.: odmiennych interpretacji konfliktów interesów wśród działających aktorów, celów, jakie oni przed sobą stawiają, dynamiki zmiany organizacji, wpływu środowiska na organizacje, w których działają aktorzy. Przedmiotem zainteresowania starego instytucjonalizmu były przede wszystkim organizacje działające w środowiskach lokalnych, z którymi były one połączone siecią złożonych i bezpośrednich lojalności aktorów oraz międzyorganizacyjnych porozumień wypracowanych w bezpośrednich kontaktach typu *face-to-face*. Nowy instytucjonalizm koncentruje się na badaniu organizacji i instytucji zlokalizowanych w środowiskach ponadlokalnych, szerszych obszarów, takich jak sektory organizacyjne w przemyśle, grupy zawodowe czy po prostu społeczeństwa. Wpływ środowisk na działające w nich organizacje i instytucje jest w tym przypadku ujmowany jako mniej bezpośredni i bardziej subtelny¹⁹.

Należałoby postawić pytanie, czy współczesny instytucjonalizm dostarcza właściwych narzędzi do analizy zmian i kontynuacji w obszarze opieki i pomocy społecznej. Oczywiście jest, że rozmaite organizacje świadczące opiekę czy pomoc funkcjonują w środowiskach lokalnych, a zatem pewne instytucjonalne warunki dla ich aktywności są kształtowane „na dole” struktury administracyjnej, w bezpośrednim ich otoczeniu. Myślę tu m.in. o obywatelskiej aktywności członków wspólnoty, prężności sektora pozarządowego w danej jednostce administracyjnej, aktywności samorządów lokalnych w rozwiązywaniu problemów będących przedmiotem zainteresowania opieki i pomocy społecznej, lokalnych źródłach finansowania. Wpływu tych czynników nie sposób przecenić. Niemniej jednak poziom ponadlokalny jest ważny, gdyż to właśnie „na górze” struktury administracyjnej zapadają rozmaite decyzje wpływające bądź bezpośrednio na oblicze opieki i pomocy społecznej (sposoby realizowania świadczeń, źródła finansowania, obowiązujące standardy udzielanej pomocy, wymagane kryteria przyznania świadczenia itp.), bądź też pośrednio po-

¹⁸ Szerzej na ten temat zob. P.J. DiMaggio, W.W. Powell (red.), „The New Institutionalism in Organizational Analysis”, University of Chicago Press, Chicago–London 1991, str. 11–15. O podziale na tzw. stary i nowy instytucjonalizm mówią także ekonomiści. Zob. E. Okoń-Horodyńska (red.), „Instytucjonalne podejście w analizie procesów społeczno-gospodarczych i politycznych w Polsce”, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1996, str. 12–23.

¹⁹ Zob. P.J. DiMaggio, W.W. Powell (red.), „The New Institutionalism in Organizational Analysis”, University of Chicago Press, Chicago–London 1991, str. 11–15.

przez zmianę funkcji opiekuńczych państwa (ograniczenie wydatków socjalnych, zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych, zmiany polityki zatrudnienia itp.).

W literaturze poświęconej analizie instytucjonalnej możemy spotkać się ze stwierdzeniami, że lokuje się ona (...) *obecnie na przecięciu dwóch perspektyw: teoretyczno-analitycznej i historyczno-porównawczej*²⁰.

Mnie bardziej interesuje perspektywa historyczno-porównawcza, a jest ona bliższa tzw. historycznemu instytucjonalizmowi, który jest traktowany jako jeden z ważniejszych nurtów współczesnej analizy instytucjonalnej. Kathleen Thelen i Sven Steinmo mówią wprost o dwóch wariantach współczesnej analizy instytucjonalnej – nowym instytucjonalizmie opartym na teorii racjonalnego wyboru i instytucjonalizmie historycznym²¹. To, co różni te dwa warianty współczesnej analizy instytucjonalnej sprowadza się – zdaniem wyżej wymienionych badaczy – do odmiennych interpretacji założenia o ludzkiej racjonalności i do odmiennych podejść do ludzkich preferencji²².

W podobnym duchu wypowiadają się DiMaggio i Powell, którzy podkreślają, że: *Nowy instytucjonalizm w teorii organizacji i socjologii odrzuca modele racjonalnego aktora, interesuje się instytucjami jako zmiennymi niezależnymi, powrotem w kierunku poznawczych i kulturowych wyjaśnień, oraz cechami ponadindywidualnych jednostek analizy, które nie mogą być zredukowane do zagregowanych lub bezpośrednich konsekwencji jednostkowych cech lub motywów. W tradycji socjologii instytucjonalizacja jest zarówno «fenomenologicznym procesem, w którym pewne społeczne relacje i działania są uważane za rzecz oczywistą», jak i stanem rzeczy, w którym podzielane zasady myślenia określają to, «co ma znaczenie i jakie działania są możliwe»*²³.

Wewnętrzny spór instytucjonalistów o priorytet czynników wyjaśniających ludzkie zachowania (instytucje czy racjonalność) z punktu widzenia celów badawczych postawionych w niniejszej pracy ma znaczenie drugorzędne. Nie chodzi w gruncie rzeczy o odpowiedź na pytanie, które czynniki – ludzka racjonalność czy instytucje – w większym stopniu decydują o kształcie opieki i pomocy społecznej, ale o to, w jakim zakresie instytucje te zmieniają się (czy trwają niezmienione) wraz z zachodzącymi zmianami systemowymi. Decyzje dotyczące zmian w opiece i pomocy społecznej wyrastają z przesłanek analitycznych, ale muszą być rozpatrywane w ich kontekście instytucjonalnym. Doświadczenia, jakie mamy z reformowanym w 2. połowie lat 90. ubiegłego wieku systemem zabezpieczenia społecznego w Polsce wyraźnie wskazują, że na jego kształt wpływają, z jednej strony, posiłkujące się w jakiejś mierze racjonalnymi argumentami – chociaż zakorzenione w mniejszym

²⁰ Zob. P. Chmielewski, „Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu”, IPiSS, Warszawa 1995, str.13.

²¹ Zob. F. Longstreth, S. Steinmo, K. Thelen (red.), „Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis”, Cambridge University Press, Cambridge 1992, str. 7.

²² Tamże, str. 7, 8.

²³ Zob. P.J. DiMaggio, W.W. Powell (red.), „The New Institutionalism in Organizational Analysis”, University of Chicago Press, Chicago–London 1991, str. 8, 9.

lub większym stopniu w ideologii – decyzje polityków, a z drugiej – mniej lub bardziej przyjazne tym reformom otoczenie instytucjonalne.

Wydaje się, że do takich właśnie sytuacji odnosi się uwaga Antoniego Kamińskiego, który nie podziela poglądu o dwóch, opozycyjnych w stosunku do siebie nurtach współczesnego instytucjonalizmu. Antoni Kamiński uważając, że (...) *punktem wyjścia w podejściu analitycznym jest model stanu naturalnego lub model człowieka racjonalnego*²⁴, a (...) *w podejściu historycznym (...) proces rozwoju cywilizacji*²⁵ opowiada się załączeniem podejścia analitycznego z podejściem historycznym w ramach projektu instytucjonalnego. *Podejście instytucjonalne nie jest autonomiczne w stosunku do dwóch pierwszych, stwarzając dla nich płaszczyznę integracji. Zajmuje się ono bowiem doktrynami stanowiącymi podstawę konkretnych rozwiązań organizacyjnych, a doktryny te muszą wyrastać z przesłanek analitycznych. Ale jednocześnie musi brać pod uwagę owe rzeczywiste rozwiązania w ich całym kontekście instytucjonalnym, a zatem w perspektywie historyczno-porównawczej*²⁶.

Sądzę, że warto z tej uwagi skorzystać jako pewnej wskazówki metodologicznej, a zatem wykorzystać te charakterystyczne cechy nowego instytucjonalizmu, które są wspólne dla różnych jego nurtów. O wyborze przeze mnie modelu instytucjonalnego nie decydowały założenia dotyczące ludzkich preferencji i racjonalności człowieka, które mogą dzielić przedstawicieli poszczególnych nurtów współczesnego instytucjonalizmu, ale inne czynniki, które często są uważane za charakterystyczne dla analizy instytucjonalnej *tout court*. Mam tu na myśli:

- 1) koncepcję „instytucji”, jaką posługują się instytucjoniści;
- 2) sposób traktowania zjawisk będących przedmiotem wyjaśniania współczesnych instytucjonalistów (min. rola *path dependency*);
- 3) rolę, jaką przypisuje się instytucjom dla wyjaśniania ważnych zjawisk życia społecznego (kontekst instytucjonalny);
- 4) interdyscyplinarny charakter instytucjonalizmu.

2.1. „Instytucjonalne” rozumienie instytucji

Instytucje od dawna należą do głównego nurtu zainteresowania socjologii, a dla Durkheima, na przykład, socjologia to nauka *tout court o instytucjach, ich genezie oraz funkcjonowaniu*²⁷. „Kluczem” do zrozumienia porządku gospodarczego czy

²⁴ Zob. A. Kamiński, „Res Publica – Res Privata”, w: W. Kozek, W. Morawski (red.), „Załamanie porządku etatystycznego”, IS UW, Warszawa 1988, str. 90. Do poszukiwania wspólnych punktów i komplementarności między różnymi wariantami instytucjonalizmu namawia także P. Chmielewski. Zob. P. Chmielewski, „Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu”, IPiSS, Warszawa 1995, str. 19, 38.

²⁵ Tamże, str. 91.

²⁶ Tamże, str. 91, 92.

²⁷ Zob. E. Durkheim, „Zasady metody socjologicznej”, PWN, Warszawa 1968, str. 23.

społecznego dla „pierwszych” instytucjonalistów stało się (...) *badanie historii upodobań, obyczajów, przyzwyczajęń, tradycji, instynktów, podświadomych motywów postępowania ludzi*²⁸.

W definicjach instytucji społecznej nacisk położono na społeczne zwyczaje, które są systematyzowane, ustanawiane lub ustalane przez grupy, i które silniej wiązały się z sankcjami niż proste nawyki. (...) *Instytucje mogą być definiowane jako zwyczajowe sposoby życia razem, które były sankcjonowane, systematyzowane i ustanawiane przez władze wspólnot*²⁹.

Walton H. Hamilton w rozbudowanej definicji zaproponowanej w „Encyclopedia of the Social Sciences” przez instytucje rozumiał *werbalne symbole, które opisują wiązki społecznych zwyczajów. To zawiera w sobie powszechne i trwale sposoby myślenia lub działania, które są osadzone w zwyczajach grup lub przyzwyczajeniach ludzi* (...). *Instytucje wyznaczają ograniczenia i narzucają formy aktywności jednostkom*³⁰.

Douglass North, jeden z czołowych współczesnych instytucjonalistów wywodzący się z kręgu *rational choice theory*, instytucjami nazywa wszelkie formy ograniczeń, które ludzie wynajdują żeby kształtować swoje interakcje. (...) *One mogą być zarówno formalne – jak reguły, które ludzie wynajdują – jak i nieformalne – jak zwyczaje i kody zachowań*, i porównuje je do reguł gry obowiązujących w dyscyplinach sportowych³¹. Jedną z podstawowych właściwości instytucji polega zatem na tym, że nie tylko nakładają one ograniczenia na pewne zachowania człowieka, ale również, czy raczej przede wszystkim, czynią możliwym organizację życia społecznego poprzez ograniczenia pewnych typów zachowań³².

Według Elinor Ostrom, instytucje stanowią szereg *reguł stosowanych przez jednostki w określaniu kto i co jest włączone w sytuacje decyzyjne, jak ustrukturyzowana jest informacja, jakie działania mogą być podjęte i w jakiej kolejności oraz jak indywidualne decyzje zostają zagregowane w decyzje zbiorowe*³³.

²⁸ Zob. E. Okoń-Horodyńska (red.), „Instytucjonalne podejście w analizie procesów społeczno-gospodarczych i politycznych w Polsce”, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1996, str. 7.

²⁹ Zob. H.E. Barnes, „Social Institutions. In An Era of World Upheaval”, Prentice-Hall, Inc., New York 1942, str. 30.

³⁰ Zob. „Encyclopedia of the Social Sciences”, t. 8, The MacMillan Company, New York 1949, str. 84.

³¹ Zob. D.C. North, „Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, Cambridge University Press, Cambridge 1990, str. 4. We wcześniejszej swojej pracy North pisze, że *instytucje są zbiorem reguł, uzgodnionymi procedurami oraz moralnymi i etycznymi normami zachowań zaprojektowanymi żeby ograniczać zachowania jednostek zainteresowanych maksymalizowaniem bogactwa lub użytecznością kapitałów*. Zob. D. North, „Structure and Change in Economic History”, W.W. Norton & Company, New York 1981, str. 201, 202.

³² Tamże.

³³ Cyt. za W. Pawlak, „Instytucje i zmiana instytucjonalna w teorii D. Northa”, *Studia Socjologiczne* 1993, nr 1.

W swoim restryktywnym (ograniczającym działania jednostek) ujęciu instytucji nowy instytucjonalizm nawiązuje właściwie do znanych funkcjonalistycznych koncepcji instytucji typowych chociażby dla Durkheima czy Parsonsa³⁴. To, co odróżnia jednak podejście instytucjonalistów do instytucji od podejścia funkcjonalistów zawiera się w dynamicznym ich traktowaniu jako „produktów” aktywności człowieka, a nie zastanych, ustalonych stosunków w społeczeństwie wywierających jako zmienne niezależne przemożny wpływ na aktywność człowieka. Według Michała Federowicza instytucje przede wszystkim otwierają przestrzeń działania aktorów, a dopiero później wyznaczają jej ramy czy szkielet. *Ten szkielet częściowo ogranicza, ale jego podstawową rolę jest utrzymanie otwartej przestrzeni działania*³⁵.

Współcześni instytucjonalisci traktują człowieka jako jednostkę kreatywną, mającą wpływ na kształtowanie swojego środowiska i życia społecznego przybierającego mniej lub bardziej zinstytucjonalizowane formy, a o instytucjach są skłonni mówić jako o: (...) *regulach, normach czy zasadach gry organizujących (czyli ograniczających lub krepujących) działania jednostek. Działania te przynoszą rezultaty wywierające wpływ na owe, aktywne w danej dziedzinie, jednostki oraz oddziałując potencjalnie na innych członków społeczeństwa. Analiza instytucjonalna staje się więc badaniem człowieka działającego w ramach ograniczeń i skrepowań nałożonych na niego przez konkretne dla danego społeczeństwa (typu porządku społecznego) instytucje. Jeżeli dodamy do tego oczywisty fakt, że człowiek jest twórcą instytucji społecznych, to możemy powiedzieć, iż dla nowego instytucjonalizmu, instytucje to wszystkie wymyślone przez człowieka i nałożone na ludzkie zachowania ograniczenia, które kontrolują, porządkują i czynią przewidywalnym (a przez to możliwym i produktywnym) świat społecznych interakcji*³⁶.

W ramach analizy instytucjonalnej pewne spory toczą się wokół istoty instytucji, tj. traktowaniu ich jako niezależnych do pewnego stopnia lub też zależnych od wyborów racjonalnych jednostek bytów nakładających ograniczenia na ich działania. Robert Grafstein, na przykład, nazywając swoje podejście „instytucjonalnym realizmem”, przeciwstawia się stanowisku reprezentowanemu przez badaczy z kręgu

³⁴ Durkheim traktował instytucje jako zespół ustalonych działań oraz idei, które jednostki zastają jako coś gotowego i narzucającego się im mniej lub bardziej nieodparcie. Można nazwać instytucją wszelkie sposoby wierzenia i wszelkie sposoby postępowania ustanawiane przez zbiorowość. Zob. E. Durkheim, „Zasady metody socjologicznej”, PWN, Warszawa 1968, str. 23. Podobnie rozumiał instytucje T. Parsons, kiedy pisał, że (...) *instytucje lub wzory instytucjonalne, w znaczeniu przez nas przyjętym, stanowią zasadniczy aspekt tego, co – w sensie uogólnionym – jest strukturą społeczną. Są to wzory norm, które określają, co w danym społeczeństwie uważa się za właściwe, prawnie uzasadnione lub oczekiwane sposoby działania bądź normy stosunków społecznych. (...) W tej mierze, w jakiej są obowiązujące, «determinują» działanie w pewnym sensie bezpośrednio, a poza tym wyznaczają granice, których nie wolno przekroczyć, i uruchamiają mechanizmy kontroli*. Zob. T. Parsons, „Szkice z teorii socjologicznej”, PWN, Warszawa 1972, str. 53, 54.

³⁵ Zob. M. Federowicz: „Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie”, IFiS PAN, Warszawa 2004, str. 144.

³⁶ Zob. P. Chmielewski, „Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu”, IPiSS, Warszawa 1995, str. 3.

rational choice theory, traktując instytucje jako (...) podstawowe warunki, podobnie jak zasady gry, wewnątrz których – a nie na których – działają aktorzy; (...) instytucje są typowymi warunkami wyboru, nie obiektami wyboru³⁷.

Kwestia ta ma generalnie charakter ontologicznego sporu i w jakiejś mierze nawiązuje do dwóch, będących w opozycji, tradycji: durkheimowskiej i weberowskiej. Przypomnę tylko, że pierwsza z nich traktowała instytucje jako zmienne niezależne (wyjaśniające) tworzące ustalone, zastane stosunki w społeczeństwie, druga zaś problematycznym uczyniła sposób powstawania rozmaitych instytucji tworzących struktury ładu społecznego przypisując sprawstwo aktywności jednostek, traktując je z kolei jako zmienne niezależne (wyjaśniające)³⁸. Rzecz sama w sobie jest niezwykle interesująca i ważna dla analizy instytucjonalnej i socjologii – czy szerzej nauk społecznych – usiłujących objaśniać zasady leżące u podstaw regularności porządku społecznego niemniej jednak, rozpatrywanie tej kwestii w odniesieniu do interesującej mnie problematyki wydaje się wykraczać poza określone ramy pracy.

Posiłkując się instytucjonalną koncepcję instytucji rozumiem pod pojęciem instytucji opieki i pomocy społecznej przede wszystkim zestawu powtarzalnych reguł, określonych zasad obowiązujących w jednym z obszarów aktywności państwa opiekuńczego, które odzwierciedlają się w realnych zachowaniach jednostkowych aktorów. Obejmują one zarówno formalne obowiązki państwa w zakresie świadczenia opieki i pomocy społecznej, zasady ich udzielania oraz prawa i obowiązki świadczeniobiorców, jak i nieformalne zasady kształtujące interakcje między personelem ośrodków pomocy społecznej a ich recipientami (rutyny działania, odziedziczone z przeszłości zwyczaje, kody zachowań itp.).

Te zasady, które uprawniają do świadczeń i nadają im taką lub inną postać są zakorzenione w społecznie podzielanych normach co, komu i dlaczego należy się w pewnym okresie historycznego rozwoju. Same świadczenia – ich cele, funkcje czy źródła finansowania – stanowią ważny aspekt analizy, ale jej nie wyczerpują. Raczej skłonny byłbym traktować je jako istotny element poziomu organizacyjnego, który jest dla mnie wtórny wobec poziomu instytucjonalnego. Takie rozumienie instytucji opieki i pomocy społecznej przesuwając punkt ciężkości analizy poza organizację (ale ich z niej nie usuwa) współtworzące system opieki i pomocy społecznej.

Jedną z ważnych kwestii w analizie instytucjonalnej jest odróżnienie instytucji od organizacji, zasad gry od graczy³⁹. Dla potrzeb własnej analizy poziom organizacyjny wyodrębniam od poziomu instytucjonalnego, chociaż w wielu analizach poś-

³⁷ Zob. R. Grafstein, „Institutional Realism. Social and Political Constraints on Rational Actors”, Yale University Press, New Haven–London 1992, str. 3, 7.

³⁸ Por. P. Sztompka, „Stawanie się społeczeństwa: pomiędzy strukturą a zmianą”, w: J. Kurczewska (red.), „Zmiana społeczna. Teorie i doświadczenia polskie”, IFiS PAN, Warszawa 1999, str. 48, 49.

³⁹ A. Kamiński próbując zdefiniować pojęcia „instytucji” i „organizacji” pisał, że: *Przykrym kłopotem w uprawianiu i nauczaniu socjologii jest – podobnie jak i w innych naukach społecznych – posługiwanie się pojęciami stosowanymi często w języku potocznym w nieco innym, mniej jednoznacznym sensie. Ale język*

więconych problematyce socjalnej autorzy często posługują się nazwą instytucji pomocy (opieki) społecznej, mając na uwadze raczej jej aspekt organizacyjny, tj. ośrodki pomocy społecznej, domy opieki społecznej, organizacje pozarządowe itp. i/lub formalne procedury operacyjne, jakie są uruchamiane na poziomie organizacyjnym (praktyczne formy zaspakajania potrzeb, stosowane rodzaje świadczeń, sposoby i źródła ich finansowania itp.)⁴⁰.

Koncentracja uwagi tylko na praktycznych formach realizacji świadczeń socjalnych czy na poziomie organizacyjnym, w znacznym stopniu ogranicza analizę zjawiska i nie pozwala na uwzględnienie pełni jego złożoności. Szczególnie trudno w takim przypadku uwzględnić wpływ zmieniających się reguł gry na procedury działania czy sposoby zaspokajania potrzeb. Wydaje się to szczególnie istotne w okresie gwałtownych przeobrażeń społecznych, tj. takich, z jakimi mamy do czynienia obecnie czy też 60 lat temu, kiedy uruchamiane „od góry” zmiany powinny (przynajmniej takie były założenia) przenosić się na poziom organizacyjny opieki i pomocy społecznej.

Pamiętając o rozmaitych trudnościach odróżnienia instytucji od organizacji proponuję przyjąć, odwołując się raz jeszcze do Douglassa Northa, że organizacje to sformalizowani aktorzy, którzy stosują normy w praktyce. *Organizacje obejmują ciała polityczne (partie polityczne, Senat, radę miasta, agencje), ciała społeczne (kościół, kluby, związki sportowe), ciała edukacyjne (szkoły, uniwersytety, centra*

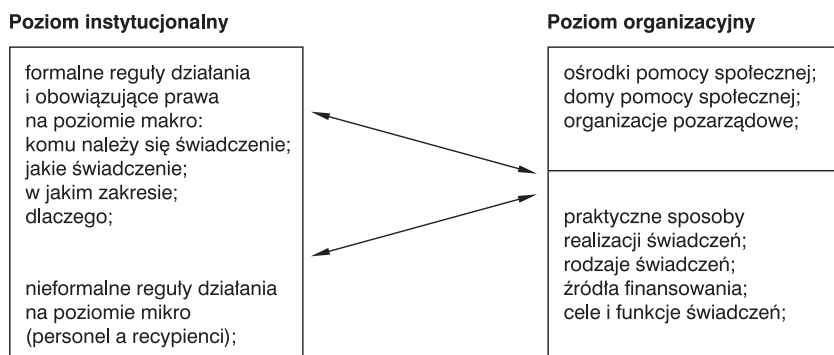
socjologii jest zdradliwy nie tylko wtedy, kiedy posługuje się terminami zaczerpniętymi z języka potocznego, lecz również wtedy, kiedy socjologowie używają w swoich analizach aparatury pojęciowej bardziej sformalizowanej, zaczerpniętej z nauk ścisłych, albowiem sugeruje ona precyzję tam, gdzie jej w rzeczywistości nie ma. Zob. A. Kamiński, „Instytucje i organizacje”, w: Z. Krawczyk, W. Morawski (red.), „Socjologia. Problemy podstawowe”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1991, str. 133.

⁴⁰ Na przykład takie rozumienie instytucji pomocy społecznej zaproponowali przed laty H. Wilensky i Ch. Lebeaux w klasycznej już pracy „Industrial Society and Social Welfare”. Proponowali oni wyróżniać instytucję pomocy społecznej (*social welfare*) na podstawie następujących cech: 1) formalna organizacja, 2) społeczne sponsorowanie i odpowiedzialność, 3) brak motywu profitowego jako dominującego celu działania, 4) funkcjonalna generalizacja – zintegrowane spojrzenie na ludzkie potrzeby, 5) powiązanie z potrzebami konsumpcyjnymi jednostek. Zob. H. Wilensky, Ch. Lebeaux, „Industrial Society and Social Welfare”, Russel Sage, New York 1958, str. 140–147. W polskiej literaturze do tej propozycji nawiązują między innymi M. Łuczyńska i T. Kaźmierczak. Zob. „Wprowadzenie do pomocy społecznej”, Interart, Warszawa 1996, str. 67–71. Jednakże, R.L. Jepperson reprezentując „instytucjonalny” punkt widzenia przekonyuje, że: *Traktowanie jakiejś aktywności (practice) czy przedmiotu (object) jako instytucji zależy od kontekstu w jakim tę aktywność czy przedmiot rozpatrujemy (na przykład podstawowy system operacyjny komputera jest instytucją dla swojego oprogramowania »word-processing program«), od charakteru relacji łączących rozpatrywane obiekty (Yale University jest w większym stopniu instytucją dla New Haven niż dla większości innych wspólnot terytorialnych – chociaż może być również odwrotnie) oraz od zajmowanego położenia w systemie (MFW może być w większym stopniu instytucją dla nie-członków niż dla swoich członków).* Zob. R. L. Jepperson, „Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism”, w: P.J. DiMaggio, W.W. Powell (red.), „The New Institutionalism in Organizational Analysis”, University of Chicago Press, Chicago–London 1991, str. 146.

szkolenia zawodowego). One są grupami jednostek ograniczonymi przez wspólny zamiar, żeby osiągnąć cele⁴¹.

Stosownie do tej propozycji definicyjnej za organizacje uważam ośrodki pomocy społecznej, domy pomocy społecznej, ośrodki opiekuńcze itp., tj. sformalizowanych aktorów stosujących w praktyce obowiązujące zasady narzucane przez strukturę instytucjonalną.

Z jednej strony mamy zatem instytucje, które tworzą obszar dla zachowań aktorów na różnych poziomach struktury społecznej (dla polityków podejmujących decyzje o zasadach funkcjonowania opieki i pomocy społecznej, dla personelu ośrodków pomocy społecznej wprowadzających „w życie” owe zasady, dla recipientów korzystających z nich), a z drugiej – mniej lub bardziej sformalizowane organizacje, które w ramach obowiązującej struktury instytucjonalnej próbują osiągać własne cele – zarówno partykularne, jak i wyznaczone w ramach struktury instytucjonalnej. Instytucje, podobnie jak organizacje, tworzą strukturę dla ludzkich interakcji i jednocześnie oddziałują na siebie wzajemnie. Jeden z problemów analizy instytucjonalnej dotyczy interakcji między instytucjami a organizacjami bowiem zmiany na poziomie instytucjonalnym powinny być przenoszone, chociaż nie zawsze, na poziom organizacyjny, tj. w analizowanym przypadku powinny wymuszać pewne zmiany w metodach działania, stawianych celach, źródłach finansowania, formach realizowanych świadczeń, czy też w strukturze odbiorców świadczeń opieki i pomocy społecznej. Graficznie można to przedstawić następująco:



⁴¹ Zob. D.C. North, „Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, Cambridge University Press, Cambridge 1990, str. 5. Należy zauważyć jednak, że nie wszyscy instytucjoniści analitycznie odróżniają instytucje od organizacji. Na przykład O. Williamson traktuje organizacje i instytucje jako tożsame. Zob. O. Williamson, „Ekonomiczne instytucje kapitalizmu”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, str. 29.

2.2. „Instytucjonalne” traktowanie zjawisk życia społecznego

Przedstawiciele historycznego instytucjonalizmu podkreślają, że: *Literatura historyczna instytucjonalizmu jest rozmaita lecz badacze z tej szkoły podzielają pogląd, że w teoretycznym projekcie przynależnym do teorii średniego zasięgu konfrontuje się kwestie zarówno historycznej przypadkowości, jak i «zależności od szlaku», które to czynniki w innych teoretycznych perspektywach nie są tak wyraźnie dostrzegane*⁴².

O „zależności od szlaku” (*path dependence*) mówi również Douglass North dodając, że: *(...) zależność od szlaku jest sposobem pojęciowego zawężenia grupy wyborów i połączenia podejmowania decyzji w czasie. To nie jest historia nieuniknioności, w której przeszłość ściśle wskazuje przyszłość (...)*⁴³.

North wskazuje na ewolucyjne podejście do instytucji argumentując, że instytucje są kształtowane przez historyczne czynniki, które ograniczają liczbę możliwych opcji dostępnych dla podejmujących decyzje⁴⁴.

Inny z instytucjonalistów – Robert Putnam – podkreśla, że instytucjoniści różnią się między sobą w wielu punktach, ale zgadzają się w dwóch fundamentalnych kwestiach:

1) *Instytucje kształtują politykę. Reguły działania oraz standardowe procedury operacyjne, które składają się na instytucje wpływają na wyniki polityki poprzez nadawanie kształtu zachowaniom politycznym. Podejmowane decyzje polityczne i ich rezultaty nie dają się w prosty sposób zredukować do interakcji między pojedynczymi osobami ani do krzyżujących się wpływów szeroko rozumianych sił społecznych. Instytucje wpływają na wyniki polityki, ponieważ kształtują tożsamość, możliwości i strategie aktorów.*

2) *Instytucje są kształtowane przez historię. Bez względu na czynniki oddziałujące na ich formę, instytucje mają inercję i «żywołność». Są więc w nich odcisnięte historyczne sekwencje wydarzeń i punkty zwrotne. Historia jest ważna, ponieważ istnieje «zależność od szlaku»: to, co zdarza się najpierw (nawet jeśli było w jakimś sensie «przypadkowe») warunkuje to, co następuje potem. Poszczególni ludzie mogą «wybierać» swoje instytucje, ale istniejące uwarunkowania powodują, że nie jest to całkowicie swobodny wybór. Z kolei wybór ten wpłynie na reguły wyboru, którego będą dokonywać ich następcy*⁴⁵.

W modelu instytucjonalnym rzeczywistość społeczną traktuje się jako proces raczej ewolucyjny, a nie rewolucyjny, w którym to, co realne jest wynikiem różnych czynników. Witold Morawski pisze, że *analiza ta* (instytucjonalna – przyp. D.Z.) *po-*

⁴² Zob. F. Longstreth, S. Steinmo, K. Thelen (red.), „Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis”, Cambridge University Press, Cambridge 1992, str. 2.

⁴³ Por. D.C. North, „Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, Cambridge University Press, Cambridge 1990, str. 98, 99.

⁴⁴ Tamże, str. 118.

⁴⁵ Zob. R.D. Putnam, „Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech”, Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1995, str. 20.