



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt innowacyjny współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

MIEJSCE POLITYKI SPOŁECZNEJ W POLITYCE PUBLICZNEJ

Dr hab., prof. UW Ryszard SZARFENBERG
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Warszawa, marzec 2013



Biuro Projektu: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej; ul. Nowogrodzka 62A, 02-002 Warszawa; tel.: 22 622 42 32

Biuro Partnera: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa; tel.: 22 564 93 88

Biuro Partnera: Radomskie Centrum Przedsiębiorczości; ul. Kościuszki 1, 26-600 Radom; tel.: 48 360 00 45



MIEJSCE POLITYKI SPOŁECZNEJ W POLITYCE PUBLICZNEJ – kontekst europejski, krajowy i lokalny

**Ekspertyza przygotowana na rzecz projektu (Nr POKL.07.03.00-14-340/11)
„KALKULATOR KOSZTÓW ZANIECHANIA – wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań
na Mazowszu w zakresie polityki społecznej, w obszarze analizy kosztów braku
podejmowania działań aktywizująco wspierających)**

Spis treści

Wprowadzenie	3
Administracja publiczna	3
Polityka publiczna	10
Co wnosi perspektywa <i>governance</i> ?	14
Analiza polityki publicznej	22
Polityka publiczna, jej badania i analiza a polityka społeczna	33
Formalne miejsce polityki społecznej w polityce publicznej – polityka rozwoju?	40
Wnioski.....	42



Wprowadzenie

Polityka publiczna jest pojęciem u nas nowym, w odróżnieniu od pojęcia polityki społecznej. Pierwsza książka w całości na temat tej pierwszej, napisana przez polskiego autora, ukazała się w Polsce w 2012 r. (Zybała, 2012). O polityce społecznej polscy autorzy wydawali książki już w roku 1925 (Szymański, 1925). W obu przypadkach mamy do czynienia z recepcją na ziemiach polskich idei zagranicznych. Polityka publiczna przenika ze świata anglosaskiego, natomiast korzenie popularności polityki społecznej w Polsce tkwią raczej w świecie germańskim.

Administracyjne wprowadzenie nowej dyscypliny pod nazwą nauki o polityce publicznej sprawiło, że w środowisku związanym z polityką społeczną (i nie tylko) wzrosło zainteresowanie tym pojęciem i zagranicznym dorobkiem w tym zakresie. Nie są to zagadnienia nowe w Polsce, szczególnie jeżeli przypomnimy sobie o tradycji polityki prawa, socjotechniki i prakseologii oraz oczywiście samej polityki społecznej.

Nauki o polityce publicznej podlegały w Polsce stopniowej recepcji poprzez administrację publiczną, naukę administracji i w szczególności zarządzanie publiczne. W mniejszym stopniu dotyczyło to polityki społecznej, chociaż w praktyce rozmaite reformy społeczne podążały w Polsce w kierunku wyznaczonym przez doktrynę nazywaną nowym zarządzaniem publicznym (NPM). Jest to jeden z licznych nurtów myślenia o tym, jak powinna być zorganizowana administracja publiczna i usługi publiczne. Dyskusja o źródłach reform polityki społecznej bez znajomości ideologii NPM może być uboga i popadać w bezkrytyczny normatywizm (oderwane od NPM instrumenty popiera się jako coś nowszego i lepszego oraz rozwiązanie wszelkich problemów, które przypisuje się starej i gorszej administracji publicznej w obszarze polityki społecznej).

W poniższej ekspertyzie najpierw zostaną omówione zagadnienia współczesnej administracji publicznej. O tym, co do niej wniosły nurt polityki publicznej i rządzenia (*governance*) traktują dwa kolejne punkty. Następnie omówiono dorobek dziedziny nazywanej analizą polityki (publicznej), która w największym stopniu wyrażała w praktyce ideał zastosowania wyników nauk społecznych do rozwiązywania problemów publicznych. Kolejny punkt dotyczy tego, jak zbliżone do analizy polityki nurty (w szczególności socjotechnika) rozwijały się w Polsce. Ostatni wątek to formalno-prawne zagadnienie miejsca polityki społecznej w polityce publicznej z rozważeniem związków tej pierwszej ze względnie nową dziedziną: polityką rozwoju.

Autor ekspertyzy pisał w wielu tekstach o różnych aspektach tematu, stąd w literaturze wiele pozycji jego autorstwa. Poza nimi opierano się na najnowszej literaturze światowej. Wszystkie cytaty i inne elementy z tej literatury zostały przetłumaczone przez autora.

Administracja publiczna

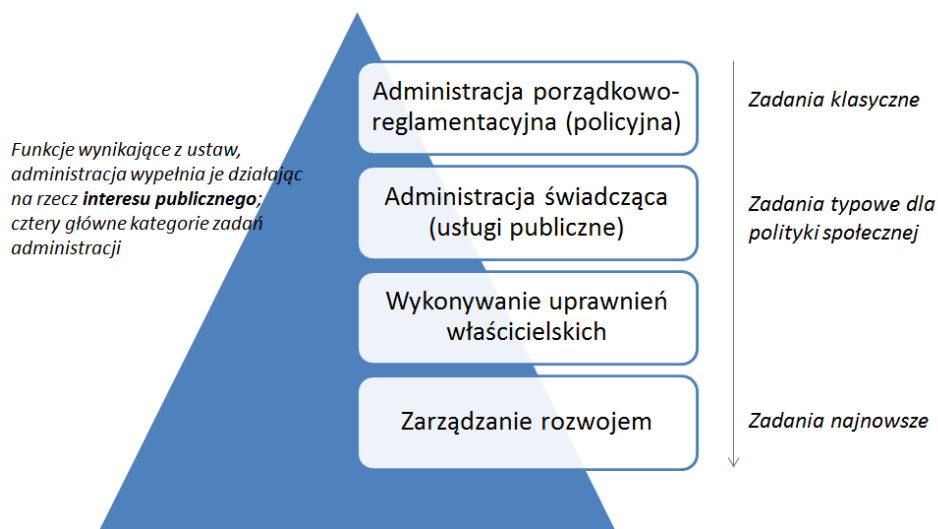
Pierwszą tezą tej ekspertyzy jest stwierdzenie, że administracja publiczna, jej teoria, empiria i badania ma duże znaczenie dla polityki publicznej i polityki społecznej w ich wymiarach praktycznych i naukowych. Jeżeli chcemy zrozumieć związki między polityką publiczną a polityką społeczną należy je obie umieścić w szerszych ramach interpretacyjnych. Tych właśnie dostarczają studia z zakresu



administracji publicznej. Polityka publiczna wydaje się być ważnym aspektem działalności administracji publicznej (Izdebski, Kulesza, 2004). W klasycznym ujęciu, ma ona, po pierwsze, za zadanie wspierać organy władzy wykonawczej w projektowaniu tej polityki (np. tworzenie rozmaitych strategii krajowych, regionalnych i lokalnych), po drugie, odgrywa zasadniczą rolę w ich implementacji i realizacji. Z kolei polityka społeczna rozumiana zawężająco jako pewien obszar polityki publicznej, np. określone działy administracji rządowej – pracy, zabezpieczenia społecznego, rodziny, może być ujęta podobnie jako ważny aspekt działalności części administracji publicznej, którą można nazwać w związku z tym społeczną (w języku angielskim *social administration* było bardzo popularną nazwą do co najmniej lat 80.)

Na pierwszy rzut oka administracja publiczna wydaje się być zbyt ograniczającą ramą, w której przedmiot naszych zainteresowań trudno się mieścić. Jest to jednak pierwsze wrażenie związane z zawężającym rozumieniem tego, czym ona jest i jak się ją bada. Zobaczmy najpierw jakie funkcje przypisuje się administracji publicznej, co powinno nam uświadomić jej wszechogarniający współcześnie charakter.

Schemat Współczesne funkcje administracji publicznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie H. Izdebski, M. Kulesza (2004)

Dobrze widać czym jest współczesna analiza administracji publicznej na przykładzie badań porównawczych. Painter i Guy Peters zaproponowali jako wymiary takich porównań (2010, s. 6-8):

- Relacje między państwem i administracją a społeczeństwem (podmiotami, aktorami społecznymi) – dominacja państwa vs dominacja społeczeństwa.
- Relacje między administracją publiczną a instytucjami politycznymi – niezależność vs zależność.
- Rola prawa a rola zarządzania – legalizm vs menedżeryzm.
- Odpowiedzialność i kontrola administracji publicznej – legalizm vs kontrola demokratyczna.



Pierwszy wymiar ma fundamentalne znaczenie w dyskusjach o kształcie współczesnej demokracji. Jest też istotny ze względu na popularność koncepcji dzielących instytucje życia zbiorowego na kilka obszarów, w których dominują odmienne zasady instytucjonalne, np. często w dyskusjach o współczesnej polityce społecznej przywoływany trzeci sektor, wyróżniony został obok sektora publicznego i rynkowego. We wczesnych dyskusjach o tym jak zreformować rozwiniętą państwową politykę społeczną ścierali się ze sobą przeciwnicy i zwolennicy prywatyzacji i urynkowania, a na tym tle wyrosło zainteresowanie rola trzeciego sektora (Pestoff, 1992; więcej: Szarfenberg, 2013a).

Pozostałe wymiary wyróżnione wyżej nie mają już takiego znaczenia ze względu na bardziej wewnętrzny dla analizy administracji publicznej charakter. Zasadą regulacyjną, która rzadko bywa podważana (co nie znaczy, że to się w ogóle nie zdarza) jest wyraźne oddzielenie polityki od administracji. Wymaga to również określenia odrębnych i wspólnych sfer odpowiedzialności polityków i administratorów.

Tabela Rola polityków i administratorów - ewolucja

	Model I	Model II	Model III	Model IV
Implementacja polityki	A	A	A	A
Formułowanie polityki	P	W	W	W
Pośrednictwo między grupami interesów	P	P	W	W
Artykułowanie ideałów	P	P	P	W

A – odpowiedzialność administratorów, urzędników wyższych rangą (administracja publiczna)

P – odpowiedzialność polityków (polityka)

W – odpowiedzialność wspólna polityków i administratorów

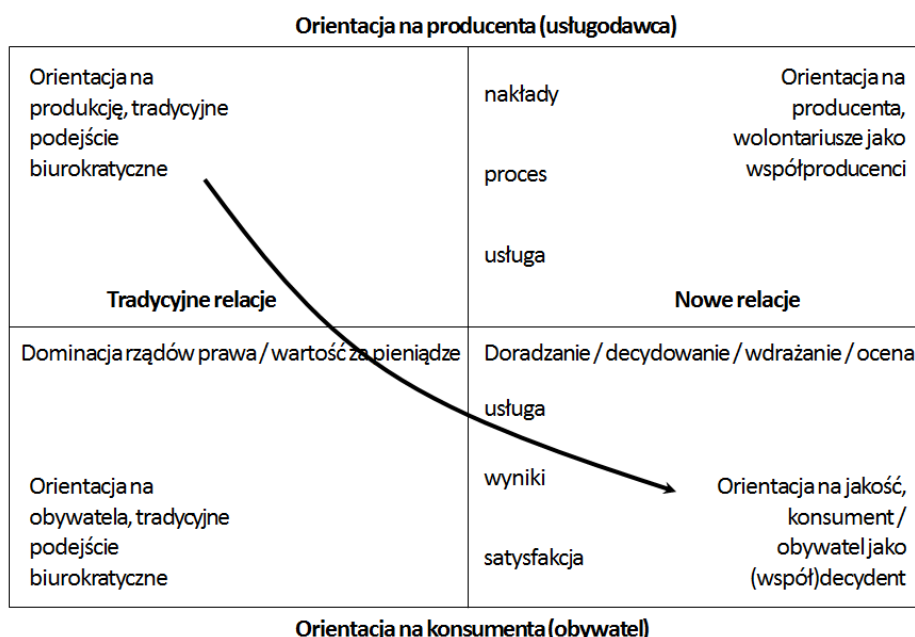
Źródło: J.D. Aberbach i in., 1981, s. 239

Porównanie różnych modeli rozdzielania odpowiedzialności polityki i administracji zobrażowane w powyższej tabeli jest też interesujące z tego względu, iż wykorzystano typowy schemat ułatwiający rozumienie procesualnego charakteru polityki publicznej. Tu z uproszczonym podziałem na fazę formułowania polityki publicznej i jej implementacji. Ukazana została też pewna ewolucja – od modelu w którym projektowano zakres odpowiedzialności administracji bardzo wąsko, jedynie za implementację, do takiego, w którym administracja jest współodpowiedzialna nawet za bardziej typowe dla praktyki politycznej elementy. Znaki zapytania oznaczają - na czas, w którym dokonywano tej analizy – wątpliwość, czy nastąpi przejście od modelu III do modelu IV. Użyteczność tego schematu dla analizy polityki publicznej czy polityki społecznej jest dość oczywista. Jeżeli obecnie jesteśmy w pewnym stopniu w modelu III, ważnym staje się badanie formułowania polityki i pośrednictwa między grupami interesów poprzez interakcje między politykami i administratorami (wyżsi urzędnicy w odpowiednich ministerstwach) w obszarze polityki społecznej.



Porównywanie systemów administracji publicznej pod względem ich nastawienia bardziej na zgodność z prawem i legalizm, albo bardziej na zarządzanie i sprawność działania, jest współcześnie zasadnicze dla zrozumienia dynamiki reform związanych z ruchem nowego zarządzania publicznego (NPM). Systemy administracyjne w Europie kontynentalnej, a w szczególności w naszej części Europy są bardzo skoncentrowane na tradycji legalistycznej z silnym prawem administracyjnym, gdy cała ideologia reform anglosaskich opiera się na paradygmacie zarządzania importowanym w dużej mierze z teorii dotyczących sektora przedsiębiorstw. Zderzenie tych dwóch kultur ze sobą może dać nieprzewidywane wyniki, ale najbardziej prawdopodobna jest przynajmniej częściowa implementacja reform poprzez nowe procedury prawne. Ta problematyka silnie wiąże się z pierwszym wymiarem porównań, gdyż jedno z podstawowych założeń reform NPM dotyczy możliwości i użyteczność zlecania usług publicznych podmiotom spoza sektora finansów publicznych. W ten sposób włącza się do polityki publicznej i społecznej (w sensie udzielania usług publicznych, w tym społecznych) firmy prywatne i/lub organizacje obywatelskie. Zestawienie wymiaru legalizm – menedżeryzm z rolami producenta i konsumenta usług daje nam dobry obraz kierunków współczesnych przemian.

Schemat Kierunek reform administracji publicznej – od biurokratycznego produktywizmu do jakościowego konsumeryzmu



Źródło: G. Bouckaert, za: R. Szarfenberg (2011d).

Proces polityki publicznej i partycypacja obywatelska zostają uwzględnione po stronie tzw. nowych relacji. Poza orientacją na jakość usług obywatele mają współuczestniczyć w każdym z etapów procesu polityki publicznej (o czym dalej), np. współdecydowanie dotyczy tworzenia polityki (doradzanie, decydowanie), współudzielanie usług – jej realizacji (implementacja, wdrażanie), a współewaluacja – jej oceny (włączenie tych, którzy na co dzień korzystają z usług w proces projektowania i realizowania ewaluacji). W ten sposób koncepcja procesu polityki publicznej zostaje wykorzystana do wskazania obszarów partycypacji obywatelskiej. W polityce społecznej zagadnienia



partycypacji obywatelskiej są lub były zwykłe na dalszym planie, między innymi ze względu na to, iż głównym produktem są świadczenia dla osób w gorszej niż inne sytuacji, co sprzyja postawom paternalistycznym.

Ostatni z wymiarów porównań systemów administracji publicznej dotyczy zagadnień jej kontroli. Jest to kolejny podstawowy wątek z zakresu demokratycznej organizacji życia zbiorowego. Kontrola ze strony organizacji obywatelskich w powiązaniu z kontrolą publiczną powinny wyeliminować większość pokus złamania instytucjonalnych reguł. Z drugiej strony kontrola nie powinna paraliżować i utrudniać działań innowacyjnych. Zagadnienia te bardzo interesująco ujawniły się w pracach nad standaryzacją usług pomocy i integracji społecznej w Polsce. Postrzeganie ich jako instrumentu kontroli jakości dla służb wojewody uzasadnione jest zapisami w ustawie o pomocy społecznej. Nadzieje związane ze standaryzacją mają też inną stronę. Wypracowane oddolnie standardy, które przyjmowane są dobrowolnie przez wszystkich interesariuszy mają duży potencjał zmiany, stają się wtedy czymś więcej niż narzędziem kontroli.

Gdy pod wymienionymi wyżej i innymi względami porównamy ze sobą szeroko rozumianą administrację publiczną w wielu krajach otrzymany obraz jej zróżnicowanych modeli. Modelowanie państwowej polityki społecznej jest w tym zakresie dużo bardziej zaawansowane, ale szukając głębszych przyczyn zróżnicowania modeli polityki społecznej powinniśmy uwzględnić hipotezę, że jedną z nich jest zróżnicowanie modeli administracji publicznej.

Tabela Modele tradycji państwowości w Europie

	Tradycja państwowości			
Główne wymiary porównań	Anglosaska	Germańska	Francuska	Skandynawska
<i>Czy istnieje podstawa prawna państwa?</i>	Nie	Tak	Tak	tak
<i>Relacje państwo - społeczeństwo</i>	Pluralistyczne	Organiczne	Antagonistyczne	Organiczne
<i>Forma organizacji politycznej</i>	Państwo unitarne / ograniczony federalizm	Państwo integralne / organiczny federalizm	Państwo jakobińskie „jedno i niepodzielne”	Zdecentralizowane państwo unitarne
<i>Podstawa stylu polityki publicznej</i>	Inkrementalizm, „brnięcie” (muddling through)	Legalistyczny korporatyzm	Technokratyczny legalizm	Dążenie do konsensusu
<i>Forma decentralizacji</i>	Władze stanowe (US), dewolucja / władze lokalne (UK)	Federalizm kooperatywny	Zregionalizowane państwo unitarne	Silna autonomia lokalna
<i>Perspektywa dyscyplinowa w analizach administracji publicznej</i>	Nauki polityczne / socjologia	Prawo publiczne	Prawo publiczne	Prawo publiczne (Szwecja) / teoria organizacji (Norwegia)
<i>Kraje</i>	Wielka Brytania, US, Kanada (ale nie Quebec), Irlandia	Niemcy, Austria, Holandia, Hiszpania (po 1978), Belgia (po 1988)	Francja, Włochy, Hiszpania (przed 1978), Portugalia, Quebec, Grecja, Belgia (przed 1988)	Szwecja, Norwegia, Dania, Finlandia

Źródło: J. Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union*, 2001, s. 5



W porównaniu zawartym w tabeli dotyczącej czterech tradycji państwowości nie uwzględniono krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Hipoteza zerowa jest taka, że najbliższe im do tradycji germańskiej lub francuskiej. Na wątki z zakresu polityki publicznej wskazuje zastosowanie stylów jej tworzenia i prowadzenia jako ważnego kryterium porównawczego. Jeżeli Polska jest w obszarze wpływów germańskich i francuskich to należy poszukiwać u nas oznak legalistycznego korporatyzmu i/lub technokratycznego legalizmu, w obu przypadkach z za legalizm odpowiada silna tradycja prawa administracyjnego. Gdybyśmy mieli zastanawiać się nad tym, czy legalizm silnie się łączy u nas z korporatyzmem czy z technokratyzmem, jaka byłaby odpowiedź? W zależności od niej moglibyśmy zastanawiać się dalej, jak styl tworzenia i prowadzenia polityki publicznej manifestuje się w przypadku jej społecznego obszaru. A w ostatnim kroku, czy i jak to z kolei wpływa na treść polityki społecznej.

Jeden z powodów, dla których rozpoczęto pracę nad modelami administracji publicznej wiązał się z próbą wyjaśniania zróżnicowanego przebiegu reform administracyjnych, w szczególności związanych z regionalizacją (Peters, Loughlin, 1997). Reformy administracyjne jako takie były przedmiotem licznych studiów, w szczególności od czasu upowszechnienia myślenia w kategoriach NPM i jego praktycznych realizacji. W Polsce ten nurt jest raczej bezkrytycznie propagowany jako odpowiedź na problemy klasycznej administracji publicznej, które u nas były zresztą spotęgowane upaństwowieniem gospodarki. W literaturze zachodniej widoczna była narastająca krytyka, która niekiedy miała konstruktywny charakter, np. w postaci alternatyw dla NPM, a nie tylko obrony tego, co uznawano za model klasyczny.¹

Tabela Modele administracji publicznej

Model	Główne przesłanie	Najbardziej powszechne mechanizmy koordynacji
Nowe zarządzanie publiczne	Uczynić państwo bardziej wydajnym i wrażliwym na konsumentów poprzez metody zbliżone do tych stosowanych w firmach prywatnych	Mechanizmy typu rynkowego, wskaźniki sprawności, konkretne cele, konkurencyjne umowy, quasi-rynki
Neo-Weberowskie państwo	Modernizacja tradycyjnego aparatu państwa, aby był bardziej profesjonalny, wydajny, wrażliwy na potrzeby obywateli. Państwo ma swoje odrębne reguły, metody i kulturę	Władza wykonywana przez zdyscyplinowaną organizację hierarchiczną złożoną z bezstronnych urzędników
Sieci	Uczynić państwo lepiej poinformowanym, bardziej elastycznym i mniej wykluczającym poprzez działanie samo-organizujących się sieci a nie poprzez hierarchię i/lub mechanizmy rynkowe	Sieci niezależnych interesariuszy (<i>stakeholders</i>)

¹ Już we wczesnych analizach NPM szkicowano alternatywy, np. C. Pollitt, 1990.



Projekt innowacyjny współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

Współrządzenie (<i>governance</i>)	Uczynić państwo skutecznym i akceptowalnym poprzez włączenie szerokiego zakresu podmiotów społecznych w tworzenie polityki i jej realizację. Pewne wersje tego modelu opierają się na podejściu sieciowym, większość preferuje poziome struktury	Sieci i partnerstwa pomiędzy interesariuszami
---	--	---

Źródło: Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 22

Dyskurs o reformach administracji publicznej, a w szczególności o NPM, toczył się względnie niezależnie od debat na temat reform państwowej polityki społecznej, szczególnie tam, gdzie osiągnęła ona znaczny rozwój. Teza o kryzysie welfare state może być jednak postrzegana jako jeden z przejawów dyskursu krytycznego wobec państwa w ogóle. Ze względu na to, że to właśnie polityka społeczna najbardziej odpowiadała za rozwój administracji publicznej, większość krytyk i reform musiała się koncentrować właśnie na socjalnej funkcji państwa. Nie znaczy to jednak, że dla rosnącej literatury z zakresu administracji publicznej te właśnie aspekty były najistotniejsze, stąd teza o tym, że debata o reformach administracyjnych niekoniecznie styka się często z debatą o reformach tego czy innego segmentu polityki społecznej. Jest to również wygodne dla tych, którzy popierają reformowanie polityki społecznej zgodne z zaleceniami NPM. Powoływanie się na pewną orientację w obszarze refleksji nad administracją publiczną (w ostrzejszym ujęciu na określoną ideologię) jest słabszym argumentem, niż uzasadnianie reform trendami gospodarczo-społecznymi zobrazowanymi licznymi wskaźnikami statystycznymi.

Tabela Trzy fale myślenia reformatorskiego o administracji publicznej

Okres	Cechy dominującego dyskursu
Od połowy lat 60. do późnych lat 70.	Racjonalne, hierarchiczne planowanie i analiza koszty-korzyści. Nauka i ekspertyzy przyczynią się do postępu
Od późnych lat 70. do późnych lat 90.	Nowe zarządzanie publiczne. Techniki biznesowe poprawią efektywność. Wzrost popularności „lepszego zarządzania” jako rozwiązania dla szerokiego zakresu problemów
Późne lata 90. do 2010	Brak dominującego modelu. Kilka kluczowych koncepcji: rządzenie, sieci, partnerstwa, koordynacja (<i>joining-up</i>), przejrzystość, zaufanie

Źródło: Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 11.

Warto dodać, że do analizy reform administracji publicznej C. Pollitt i G. Bouckaert zastosowali schemat, który znany jest z literatury ewaluacyjnej, w tym z podręczników upowszechnianych przez Komisję Europejską (Pollitt, Bouckaert, 2011, s. 16). Teoretyczne ujęcia ewaluacji są bardzo blisko analizy polityki, a ona sama występuje jako jedna z podstawowych faz w ujęciu stadialnym (patrz dalej).



Administracja publiczna jest w Polsce dobrze zinstytucjonalizowana jako obszar dociekań i badań oraz edukacji i praktyki. Jako nauki o administracji umieszczona została w dziedzinie nauk prawnych. Jest to zgodne z silną polską tradycją prawa administracyjnego i nauki administracji rozwijanej na wydziałach prawa. Wprowadzona niedawno dyscyplina nauki o polityce publicznej została przypisana do nauk społecznych (podobnie jak nauki o polityce). Takie ujęcie zgodne jest z odmiennością podejścia do administracji publicznej w obu przypadkach, choć były ambitne próby połączenia ich obu w ramach Yale School of Law (H. Lasswell), skąd wywodzi się idea *policy sciences* (patrz dalej), czy w Polsce w tradycji Leona Petrażyckiego polityki prawa, która następnie rozwinęła się w socjotechnikę i inżynierię społeczną, angażując przede wszystkim socjologów.

W przypadku polityki społecznej również mamy dużą grupę uczonych prawa uprawiających naukowo prawo pracy i ubezpieczeń społecznych. Główną rolę w tworzeniu polskiej szkoły polityki społecznej odgrywali jednak przede wszystkim ekonomiści i socjologowie skupieni przed wojną w IGS, prowadząc typowe dla nauk społecznych badania warunków życia i pracy robotników.

Konkludując, pojęcie administracji publicznej ma duży potencjał jako ogólna rama dla rozpoczęcia dyskusji o polityce publicznej i miejscu w niej polityki społecznej. Studia nad państwem jako takim mogą być nieco zbyt szerokim ujęciem, a z kolei skupienie uwagi wyłącznie na władzy wykonawczej (rząd) wydaje się być zbyt wąskie i nie odpowiadać skali zaangażowania administracji w jej funkcjach typowych dla polityki społecznej (administracja świadcząca) oraz funkcjach zbliżonych (zarządzanie rozwojem).

Polityka publiczna

Głębsze zrozumienie czym jest polityka publiczna wymaga czegoś więcej niż tylko ujęcie z perspektywy administracji publicznej. Napotykamy tu na rozpoznawany i u nas przez politologów problem językowy i naukowy. W odpowiedzi na pytanie, czym jest polityka, możemy usłyszeć rozmaite odpowiedzi, ale przynajmniej znaczna ich część będzie odwoływała się do dwóch znaczeń. W pierwszej jako członkowie partii politycznych starają się tak działać, aby być jak najbliżej władzy publicznej (np. dostać się do parlamentu, rady; wejść do koalicji rządzącej), a w najlepszym razie ją zdobyć (np. dostać się do parlamentu, rady i mieć jeszcze tam większość). Polityka jest wówczas w skrócie walką o władzę. Gdy jednak władza zostanie zdobyta, wówczas aktywizuje się druga rola polityka, staje się on częścią rządu, władzy wykonawczej, wspieranej przez administrację publiczną (patrz tabela wyżej). Zapewne zagadnienie utrzymania się przy władzy nadal wpływa na działania polityka w tej nowej roli, ale zasadniczo ma on jednak inne zadania, niż te, które dominują w walce politycznej. Walka o rząd nie jest tym samym co sprawowanie rządu przy pomocy administracji.

W pierwszym przypadku władza jest celem działania, w drugim jest instrumentem do osiągnięcia innych celów niż władza, w szczególności celów mieszczących się w obszarze dobra publicznego, interesu wspólnego. W języku angielskim na oznaczenie tych dwóch aspektów polityki stosuje się dwa różne słowa: *politics* i *policy*. W języku polskim i w wielu innych nie mamy takiego komfortu, stąd słowo polityka jest bardziej wieloznaczne. Było już kilka propozycji, aby znaleźć polskie odpowiedniki, np. politykowanie i rządzenie (Szarfenberg, 2007a), nie przyjęły się one. Polscy politolodzy od



czasu do czasu protestują nawet dzisiaj, gdy używa się słowa „polityka” w liczbie mnogiej (wówczas stoją po stronie politics, gdyż policy ma formę mnogą – policies), ale w kontekście polityki społecznej już w latach 70. była mowa o „politykach szczegółowych” i to w podręczniku do nauk politycznych (Rajkiewicz, 1977, s. 348)². Wyodrębniono wówczas problematykę polityki społeczno-gospodarczej, a następnie omawiano odrębnie oba człony, dodatkowo wyszczególniając w obszarze polityki społecznej wspomniane polityki szczegółowe, np. ludnościową i rodzinną, mieszkaniową, zatrudnienia i kształcenia, kulturową, ochrony pracy, wyżywienia, zabezpieczenia społecznego z ochroną zdrowia, walki z patologią (tamże).

Pojęcie polityki społeczno-gospodarczej, szczególnie gdy uświadomimy sobie obszerność szczegółowej części pierwszego członu, może prowadzić do pytania, czy poza nim są jeszcze jakieś obszary tak rozumianej polityki. Z dzisiejszej perspektywy zapewne odpowiedzielibyśmy, że brakowało wtedy uwzględnienia polityki ekologicznej. W literaturze, która wprowadzała to pojęcie prezentowano schematy wyodrębniające wszystkie trzy obszary w różny sposób uporządkowane w zależności od ich znaczenia (Górka, Poskrobko, Radecki, 2001, s. 73). Można mieć jednak wątpliwości, czy pod względem wewnętrznej złożoności i zróżnicowania któryś z tych obszarów dorównuje polityce społecznej.

Krok ku pojęciu polityki publicznej następuje wtedy, gdy zdamy sobie sprawę, że polityka społeczno-gospodarcza, nawet z uwzględnieniem polityki ekologicznej, nadal może pozostawiać poza swoim zakresem znaczne obszary. Wówczas polityka publiczna staje się najbardziej ogólnym określeniem dla wszelkich istniejących i możliwych do wyobrażenia obszarów, w których realizuje się polityka w sensie rządzenia, czyli policy. Przykładowo, popularny podręcznik amerykański z zakresu polityki publicznej, poza częściami ogólnymi, omawia też polityki: gospodarczą, podatkową, opieki zdrowotnej, zabezpieczenia dochodu, edukacyjną, energetyczną i ochrony środowiska, a także bezpieczeństwa (obrona narodowa i egzekwowanie prawa) [Peters, American Public Policy, 2012].

Pojęcia i koncepcje dotyczące polityki publicznej niezależnie od jej obszaru, czy niezależnie od tego, z jaką polityką szczegółową mamy do czynienia, zestawiane są z informacjami o specyficznych obszarach polityki publicznej czy, stosując konwencję wspomnianą wyżej, o politykach szczegółowych.

W uniwersalnej części wiedzy o polityce publicznej ważną rolę odegrała heurystyka (model) stadialna, czyli ujęcie polityki publicznej jako procesu złożonego z sekwencji kilku faz lub stadiów.

² Warto podkreślić, że podobnie jak u Lasswella dużą rolę przypisano wartościom w części dotyczącej celów, co prawda były to wartości socjalistyczne, ale nawet z dzisiejszej perspektywy wydają się być bardzo uniwersalne.



Schemat Model stadialny – rozwiązywanie problemów a proces polityki publicznej



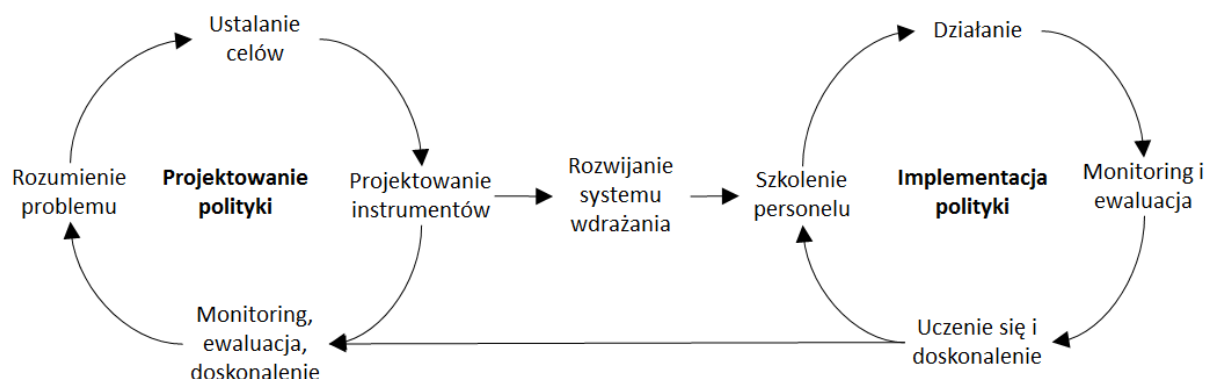
Źródło: Howlett, za: Szarfenberg 2013b

Na schemacie rozdzielono procedurę rozwiązywania problemów od faz kształtowania polityki publicznej. W dyskursie politykospołecznym, w którym rozwiązywanie problemów społecznych lub kwestii społecznych jest jednym ze sposobów definiowania polityki społecznej, fazy praktycznego rozwiązywania problemów znajdują od razu akceptację. Myślenie w ten sposób jest na tyle rozpowszechnione, że uznaje się je za wzór dla procesu polityki publicznej. Było to między innymi powodem krytyki modelu stadialnego³, który ani nie jest teorią podlegającą sprawdzeniu empirycznemu, ani nie jest też wzorem do naśladowania (deLeon, 1997, s. 24). Odgrywa jednak pewną rolę pozwalając na określenie, uporządkowanie i wyodrębnienie przedmiotu badań, którym jest polityka publiczna ujmowana jako proces. Powyższy schemat, oddzielając proces rozwiązywania problemów od procesu polityki publicznej, pozwala na bardziej krytyczne potraktowanie związków między nimi, np. stwierdzenie, że proces polityki publicznej odbiega od tego, jak sobie wyobrażamy proces rozwiązywania problemów.

Obie koncepcje mają jednak pewną jeszcze bardziej uniwersalną strukturę, charakterystyczną dla myślenia o ludzkim działaniu jako takim. Chcąc osiągnąć lub uniknąć pewnych stanów w przyszłości, ludzie podejmują działania, które mają ich do nich przybliżyć lub im zapobiec. W idei racjonalności zakładamy, że działania te nie są odruchowe czy automatyczne, ale przemyślane i zaplanowane. Stąd też jeszcze bardziej podstawowy podział porządkujący proces polityki publicznej na fazę projektowania i fazę implementacji.

Schemat Proces polityki publicznej – od projektowania do implementacji

³ Ma on liczne wersje w tym taką, która składa się z 18 faz przypisanych do trzech stadiów metapolitycznego, politycznego, prost-politycznego, we wszystkich chodzi o polityczność w sensie *policy* (Dror 1983, s. 163-196)



Źródło: D. Swanson, S. Bhadwal za: Szarfenberg 2013b

Na kolejnym schemacie przywołana została też koncepcja cele – środki (tu nazwane instrumentami). Cele mają odpowiadać na rozumienie problemu, które ma dać nam jego diagnoza. Z kolei instrumenty projektuje się, aby osiągnąć ustalone cele. Zaprojektowana polityka wymaga też systemu wdrażania i implementacji.

Porównajmy to podejście z tym, które zaprezentowano w jednym z klasycznych tekstów podręcznikowych na temat polityki społecznej z lat 70. A. Rajkiewicz w części poprzedzającej przedstawienie polityk szczegółowych omówił trzy tematy: cele (z nawiązaniem do potrzeb i wartości), podmioty i środki polityki społecznej. Wśród podmiotów wyróżniona została partia rządząca jako podmiot główny, który ustala zadania generalne, oraz podmioty zajmujące się realizacją tych zadań. Do środków zostały zaliczone infrastruktura społeczna i fundusze spożycia społecznego (Rajkiewicz, 1977). Mamy więc cele z zaznaczeniem ich pochodzenia (potrzeby, wartości), generalne zadania, zadania poszczególnych podmiotów i środki ich realizacji. Fazy projektowania i implementacji nie zostały rozdzielone, ale można przypuszczać, że cele i zadania generalne byłyby po stronie projektowania, a implementacja ma miejsce, gdy wyszczególniono podmioty i środki realizacji ich zadań. Nie oddaje to jednak logiki modelu stadialnego, gdyż cele, zadania i plan ich realizacji (z wyszczególnionymi podmiotami i środkami) są po stronie projektowania, a o implementacji mowa, gdy ten plan będzie wdrożony w życie i wykonany.

Jak wspomniano heurystyka stadialna była krytykowana i została wykluczona z zaawansowanego przedstawienia teorii procesu polityki publicznej zaproponowanego przez P.A. Sabatiera.

Tabela Teorii procesu polityki publicznej

Kryterium wyróżnienia teorii	Teorie
Różne podejścia do roli racjonalności	Instytucjonalizm racjonalnego wyboru Wielostrumieniowość Konstrukcjonizm społeczny i projektowanie polityki
Sieci i obszary polityki	Podejście sieciowe Przerywana równowaga (<i>punctuated-equilibrium</i>) Koalicje rzecznicze
Międzynarodowe porównania polityk	Modele innowacji i dyfuzji polityki publicznej



	Analizy porównawcze
--	---------------------

Źródło: P.A. Sabatier za: Szarfenberg 2013b

Myślenie o polityce publicznej i administracji przenikały i nadal są bardzo silne dwa normatywne przekonania:

- polityka powinna być oddzielona od administracji - pierwsza odpowiada za kreślenie wizji, celów i zadań, a druga za dobór instrumentów i przygotowanie planów realizacji oraz implementację;
- administracja powinna być racjonalna - instrumenty mają w sposób jak najbardziej celowy, czyli sprawny, realizować cele.

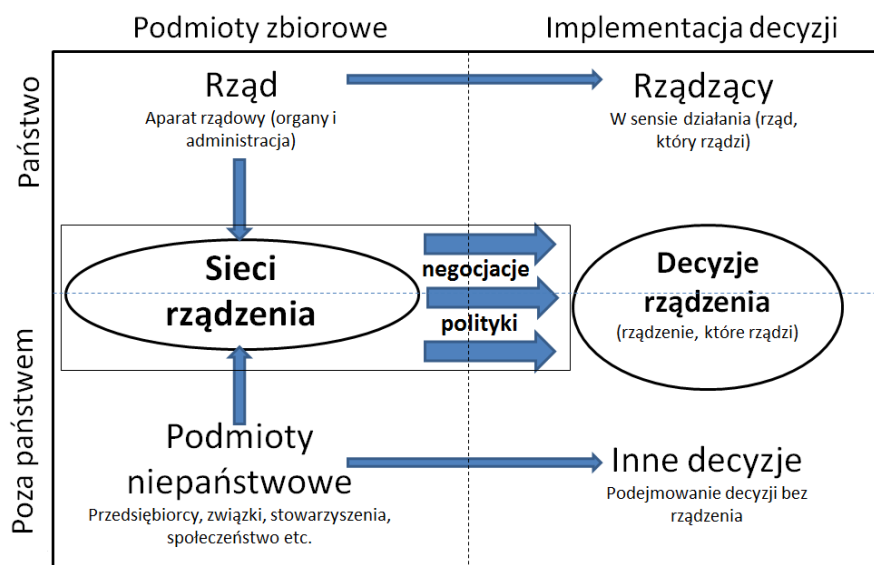
Należy je odróżnić od typowo naukowego podejścia, w którym są to tylko heurystyczne modele, na podstawie których można stawiać pewne pytania: na ile w praktyce administracji stosowane są zasady racjonalnego wyboru, albo – w jakim zakresie administracja w praktyce jest niezależna od polityki. Można oczywiście porzucić te modele i zaproponować bardziej złożone i odpowiadające rzeczywistości (patrz tabela).

Oba założenia były też mocno krytykowane, czyli twierdzono, że proces administracji jest zasadniczo upolityczniony, i nie jest wcale podobny do racjonalnego podejmowania decyzji (Hill, Hupe, 2006a, s. 15). Jeżeli dodatkowo połączy się ze sobą tradycyjny model administracji i racjonalność, wówczas pojawia się krytyka bardziej fundamentalna z wizją administracyjnie-racjonalnych obozów koncentracyjnych. Tradycyjny model administracji opierał się na hierarchii podejmowania decyzji, a racjonalność instrumentalna abstrahowała od treści celów, którym miała służyć. Jeżeli więc na szczycie hierarchii pojawiają się politycy z wizją polityki publicznej, której cele nie liczą się z prawami człowieka w krótkim i dłuższym okresie, wówczas skutki mogą być bardzo negatywne (np. wojna, czystki etniczne, głód).

Co wnosi perspektywa *governance*?

W oparciu o krytykę modelu stadialnego i alternatyw dla niego M. Hill i P. Hupe świadomie odwołali się do pojęcia obecnie bardziej popularnego niż administracja czy polityka publiczna, a mianowicie do *governance*. Tu mamy kolejny problem językowo naukowy, gdyż nie jest jasne jak to pojęcie ma być tłumaczone. Skoro *government* przekładamy jako rząd, a *govern* jako rządzić, pozostaje trzecia forma, a mianowicie rzeczownik „rządzenie”. Przeniesienie uwagi z państwa, rządu czy władzy na działanie, które polega na rządzeniu (sprawowanie władzy), wydaje się być dobrym posunięciem w czasach, gdy mamy do czynienia z międzynarodową regionalizacją i wewnątrznarodową decentralizacją z naciskiem na włączenie do rządzenia innych podmiotów niż rządy różnych poziomów (partnerstwo, partycypacja). Dlatego też przekłada się to słowo w Polsce jako współrządzenie (ale to by sugerowało, że odpowiednik angielski brzmiałby *co-governance*) lub współzarządzanie (bezpośredni odpowiednik to jednak *co-management*).

Schemat Mapa pojęciowa rządzenia



Źródło: N. Giersig, 2008, s. 64

Na schemacie nie przetłumaczono *governance* jako współrządzenie, żeby zachować zgodność z oryginałem, ale kosztem jest utrudniony przekaz. Poza zgodnością z oryginałem jest jeszcze jeden argument, gdyż słowo współrządzenie sugeruje równość podmiotów biorących udział w rządzeniu. Wydaje się to jednak niezgodne z rzeczywistością stosunków władzy. Nawet wtedy, gdy jesteśmy na poziomie zinstytucjonalizowanych sieci rządzenia takich jak Komisja Trójstronna, trudno uznać, że między podmiotami dzierżącymi władzę publiczną a innymi podmiotami, które biorą udział istnieje coś w rodzaju równowagi władzy. Byłoby może tak, gdyby KT musiała podejmować decyzje poprzez konsensus, ale przyjęto inne rozwiązanie, jeżeli występuje brak konsensusu pierwszeństwo ma propozycja rządowa.

W literaturze światowej stosowane jest też pojęcie współrządzenia (*co-governance*), np. w kontekście upowszechnienia się instytucji partnerstw, czyli bardziej zaawansowanego współdziałania różnych podmiotów w sieci rządzenia. Aby jednak nie stracić z pola widzenia nadal istotnej roli rządu dla całości (np. w sensie kontroli i nadzoru) mowa też o metarządzeniu (Jessop, 2007), którego sensem jest rządzenie sieciami rządzenia (stąd przyrostek meta). Czy możemy sobie wyobrazić jest współmetarządzenie? Być może na poziomie UE mamy z nim do czynienia, gdy myślimy o tym, czym jest rządzenie Unii w sytuacji rozległej suwerenności państw członkowskich, w szczególności w obszarze polityki społecznej (procedurą takiego współmetarządzenia byłaby może wtedy otwarta metoda koordynacji). Z drugiej strony może być to raczej próba meta-metarządzenia, gdyż rola rządów w rządzeniu Unią (poprzez takie ciała jak Rada UE) wydaje się być dużo większa w porównaniu z tym co się dzieje na poziomie krajów. Wówczas hipoteza byłaby taka, że rządy wykorzystują UE, aby wzmocnić swój wpływ na krajowe sieci rządzenia.

O tym, że nie mamy do czynienia z powstawaniem autentycznych partnerstw (sieci współrządzenia i współzarządzania), ale raczej z rozszerzeniem zdolności rządu do uzyskiwania wpływu w tych sieciach



(meta-biurokracja a nie współzrządzenie) przynajmniej w Anglii i Szkocji informują niektóre z najnowszych badań (Fenwick et al. 2012).

Hill i Hupe proponują myślenie w kategoriach wielorakiego rządzenia (*multiple governance*) i budują swoją alternatywę dla modelu stadialnego, modyfikując koncepcję E. Ostrom (2007). Wyróżniają cztery elementy struktury procesu polityki (Hill, Hupe, 2006a):

- aktorów,
- zbiory działań (dalej określone też jako poziomy działania: konstytutywny, kierunkowy, operacyjny, czy zorientowane na strukturę, treść i proces),
- sytuacje działania (dalej też jako skale: systemowa, organizacji, jednostki),
- warstwy administracyjne (polityczno-administracyjne i zorganizowane terytorialnie).

Zestawienie poziomu i skali działania pozwala wyróżnić dziewięć aspektów wielorakiego rządzenia. Aktorzy i warstwy administracyjno-polityczne mają bardziej empiryczny charakter, więc unika się ich określania z góry.

Tabela Model wielorakiego rządzenia

Skala działania	Poziom działania		
	Konstytutywny	Kierunkowy	Operacyjny
System	Projektowanie instytucji	Ustalanie ogólnych reguł	Zarządzanie trajektoriami
Organizacja	Projektowanie relacji kontekstualnych	Podtrzymywanie kontekstu	Zarządzanie relacjami
Jednostka	Rozwój norm profesjonalnych	Zastosowanie reguł w określonych sytuacjach	Zarządzanie kontaktami

Źródło: Hill, Hupe 2006a, s. 23

Tajemniczo brzmiąca zawartość tabeli może uzyskać więcej klarowności, gdy bliżej określimy na czym polegają poszczególne skale i poziomy.

Skala systemowa dotyczy działań, które nazwać można systemowymi. Nie jest to tylko teoretyczny konstrukt - w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego realizowane są tzw. projekty systemowe z wyraźną intencją wpływania na określone systemy. Załóżmy, że system to zbiór powiązanych ze sobą reguł działania dotyczących pewnego obszaru. Wówczas działanie systemowe w minimalistycznym ujęciu (w sensie cokolwiek zmieniamy w tak rozumianym systemie jest systemowe) mogłoby mieć na celu zmienianie istniejących już reguł, wprowadzanie nowych i/lub usuwanie starych, zmienianie powiązań między nimi. Gdy wyobrażymy sobie, że tym systemem reguł jest ustawa i akty wykonawcze obejmujące pewien obszar rzeczywistości, np. ustawa o pomocy społecznej i rozporządzenia do niej, to wówczas działanie systemowe mogłoby oznaczać dążenie do zmiany rozumianej jako zmiana ustawy i/lub rozporządzeń. Te zmiany z kolei mogą mieć różną wagę, być uznane za rewolucyjne lub kosmetyczne itd. Na tym tle różnica między działaniem konstytutywnym a kierunkowym może być rozumiana tak, że pierwsze dotyczy przepisów podstawowych, wyznaczających ogólny sens tego, czym jest pomoc społeczna, natomiast drugie reguł, które mają wyraźnie charakter wtórny do tych podstawowych i



pierwotnych. Najpierw więc odpowiadamy na pytanie, czym ma być pomoc społeczna i według jakich zasad ma być organizowana (wątki konstytutywne), a następnie w szczegółach, jak mają być realizowane jej poszczególne aspekty (wątki kierunkowe). Kolejna analogia zbliżająca do zrozumienia tej różnicy - strategie i instrumentalnie podporządkowane nim programy operacyjne i plany działań. Pierwsze określają ogólne cele i zadania oraz zasady ich realizacji. Konkretyzacja w postaci wyobrażenia działań, które miałyby realizować strategię następuje w programach operacyjnych i jeszcze bardziej konkretnych planach działań.

Ilustrację skal działania i ich powiązań można pokazać na przykładzie usług. Udzielanie usługi przez danego usługodawcę (w sensie osoby, a nie organizacji) jednemu bądź wielu usługobiorcom odbywa się w skali jednostek i ich kontaktów, czyli bezpośrednich stosunków usługowych. Usługodawcy mogą mieć indywidualną praktykę, ale mogą też być częścią organizacji (członkostwo w sensie stosunku pracy, innej umowy, lub wolontariatu), której celem jest udzielanie danego typu usług. Mamy więc skalę organizacji, do której należą czy w której są zatrudnione osoby udzielające usług klientom (tym razem już nie tylko pojedynczych profesjonalistów, ale też organizację). W tej skali mamy do czynienia z nowymi rolami, czyli zarządzaniem, utrzymywaniem, kształtowaniem, rozwijaniem etc. samej organizacji, np. kierownicy, zarząd. Kolejna skala ma charakter międzyorganizacyjny, gdy powstają sieci (federacje) organizacji, które udzielają usług danego rodzaju. I tym razem wiąże się to z nowymi rolami, np. animatorów, koordynatorów, menedżerów sieci czy relacji międzyorganizacyjnych. Kolejna skala ma już charakter systemowy w tym sensie, że zawiera ramy określające prawa obywateli w kontekście danej usługi, cele i zasady powstawania i działania w różnych wymiarach organizacji usługowych w tym obszarze, np. zawarte w ustawach regulujących powstawanie i działanie państwowych zakładów, przedsiębiorstw prywatnych czy organizacji obywatelskich udzielających danej usługi. Poza tym w tej skali mogą obowiązywać też regulacje dotyczące profesji, o których tu mowa. I tym razem mamy nowe role, np. ustawodawców, polityków, lobbystów, które związane są z kształtowaniem ogólnych ram działalności zbiorowej, które obowiązują wszystkich na danym terenie. Należałoby jeszcze wyróżnić - podobnie jak Dror - skalę metasystemową, w której ustalone są i obowiązują zasady i reguły organizacji i działania całego społeczeństwa (warunek ten spełniają najbardziej podstawowe reguły zawarte w konstytucjach państw czy w traktatach organizację międzypaństwowych), niezależnie od tego z jaką usługą mamy do czynienia.

Zagadnienie zastosowania koncepcji rządzenia dla celów analizy polityki społecznej omówiła M. Daly rozpoczynając od stwierdzenia, że wzrost jej popularności słabo zaznaczył się w środowisku dociekań nad polityką społeczną (2003). Było to paradoksem z tego względu, że początkowo dyscyplina funkcjonowała pod nazwą administracji społecznej czy socjalnej (*social administration*, w Polsce czasem używano nazwy „administracja socjalna” w okresie międzywojennym). Była ona jednak krytykowana jako zbyt wąska, a decydujący krok, który miał to naprawić został dokonany w latach 80. gdy świadomie przyjęto nazwę *social policy* w nazwie brytyjskiego odpowiednika Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej (Szafrenberg, 2008a).

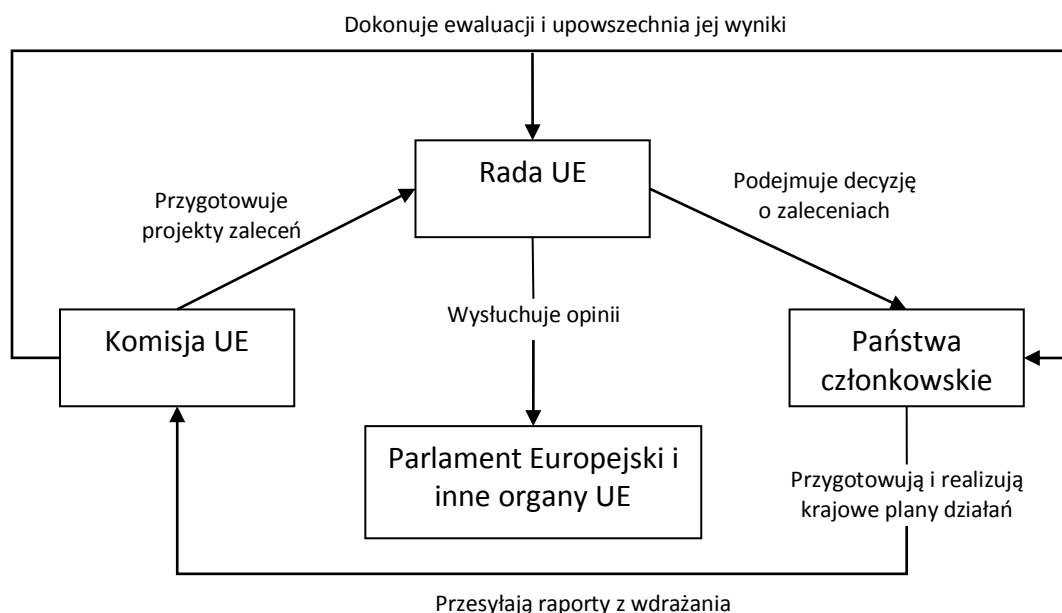
Wśród źródeł zainteresowania perspektywą *governance* Daly wskazywała analizy rządzenia w kontekście Unii Europejskiej. Powoływała się ona na tekst A. Sbragii (2000), która podsumowywała



wstępny okres dyskusji na ten temat. Główną tezą było, że w UE stare metody rządzenia (traktaty, Europejski Trybunał Sprawiedliwości) współistnieją z nowymi. W tych ostatnich ważną rolę odgrywają sieci polityki (*policy networks*).

Za kluczowy dla spraw rządzenia UE w obszarze polityki społecznej należy uznać proces, który został rozpoczęty w drugiej połowie lat 90. (Europejska Strategia Zatrudnienia) i następnie zdynamizowany i rozszerzony na inne obszary (inkluzyjna społeczna, systemy emerytalne, zdrowie i opieka długoterminowa) po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego i przyjęciu Strategii Lizbońskiej. Po całej dekadzie doświadczeń z otwartą metodą koordynacji (tak nazwano ten proces) dostępne są już monografie na ten temat (np. Buchs, 2007; Velluti, 2010).

Schemat Otwarta metoda koordynacji w UE



Źródło: G. Schmid za: R. Szarfenberg, 2009a.

Otwarta metoda koordynacji polegała na tym, że przedstawiciele rządów ustalali wspólne cele oraz ogólne wytyczne w sprawie ich realizacji w danym obszarze, a następnie państwa członkowskie przygotowywały krajowe plany działań realizacji tych celów. Krajowe plany były podsumowywane we raporcie przygotowywanym przez Komisję Europejską. Ona też dostarczała wytycznych w sprawie struktury planów.

W obszarze polityki społecznej, a w szczególności przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, wejście Polski do tego procesu było dużym wydarzeniem. W szczególności dla rządu i administracji publicznej, partnerów społecznych i organizacji pozarządowych, które weszły z mniejszymi lub większymi problemami do sieci rządzenia UE. Struktura instytucjonalna otwartej metody koordynacji zmieniła się po przyjęciu Strategii Europa 2020 w 2010 r. Jej projektowanie wyzwoliło też refleksję nad wymiarem społecznym UE oraz architekturą rządzenia w nowym okresie (Mariler, Natali, Van Dam, 2010; Frazer, Marilier, Nicaise, 2010).



Wracając do artykułu Daly, jego wniosek był taki, że pojęcie rządzenia może być użyteczne w kontekście zainteresowań polityki społecznej, ale dopiero po przeformułowaniu uwzględniającym jego implikacje. Jednym z zagrożeń było to, że perspektywa rządzenia koncentruje się na państwie (pomijając charakterystyczne dla polityki społecznej obszary zainteresowań) i tym, jak ono działa i powinno działać (silny ładunek normatywny), pozostawiając sprawę społeczeństwa i jego roli na marginesie (szczególnie było to widoczne w menedżeryzmie nowego zarządzania publicznego), tym samym polityka społeczna jako łącznik między państwem i społeczeństwem również zostaje zmarginalizowana.

Trudno powiedzieć, czy odpowiedzią na obawy Daly jest to, co daje się zaobserwować również w Polsce, czyli zainteresowanie literaturą dotyczącą przemian rządzenia wśród badaczy i zwolenników większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i trzeciego sektora w proces polityki społecznej, nie tylko w wymiarze udzielania usług społecznych (Leś, 2011). Jest to zrozumiałe, gdy rządzenie interpretuje się jako współrządzenie (w kierunku realizacji idei autentycznego partnerstwa) i to na wszystkich etapach procesu polityki społecznej, a za głównego pozarządowego aktora uznaje się właśnie organizacje obywatelskie (w ich różnych rolach od rzecznictwa do udzielania usług)⁴.

Ten dyskurs ma jednak też inny nurt, w którym obawy przed państwem i jego zgubnym wpływem dla ducha i autentyczności obywatelskiego zaangażowania są nadal żywe (A. Rymsha, za: Szarfenberg, 2005). Gdy dodamy do tego wnioski Fenwicka i innych o tym, że upowszechnianie partnerstw wcale nie oznacza zmniejszenia roli rządu i zwiększenia znaczenia innych aktorów, a tylko zmianę instrumentarium nadzoru i kontroli oraz ich działanie na głębszym poziomie (hierarchia nie jest bezpośrednio widoczna, ona jest teraz w cieniu – *shadow hierarchy*). Ten rodzaj argumentacji wydaje się nawiązywać do koncepcji rządomości zaproponowanej przez Foucaulta z jej wyraźnie krytycznym ostrzem wobec władzy i jej praktyk o charakterze kontroli i nadzoru.

Z kolei Hill i Hupe podawali przykłady zastosowania modelu wielorakiego rządzenia w obszarze opieki zdrowotnej i edukacji (2006b). Była to jednak głównie ilustracja opisowych możliwości ich podejścia, a nie pogłębiona analiza w rodzaju tej u Daly. Ona jednak nie pomijała możliwych zastosowań i przedstawiła opis polityki rządów Nowej Partii Pracy w perspektywie rządzenia.

Tabela Zastosowanie modelu wielorakiego rządzenia

Wymiar	Treść wymiaru i umiejscowienie Nowej Partii Pracy
Sfera publiczna	
Rola państwa	Forma i rodzaj przywództwa: Państwo jako podmiot sterujący, umożliwiający, koordynujący
Struktura i praktyka władzy / kontroli	Warstwy i poziomy rządu, system władzy, stopień centralizacji: Decentralizacja Relacje współdziałania (zamiast konkurencji), współzależność
Istota demokracji i społeczeństwa obywatelskiego	Reprezentacja lub partycypacja: Partycypacja

⁴ Więcej na ten temat zob. R. Szarfenberg 2013a.

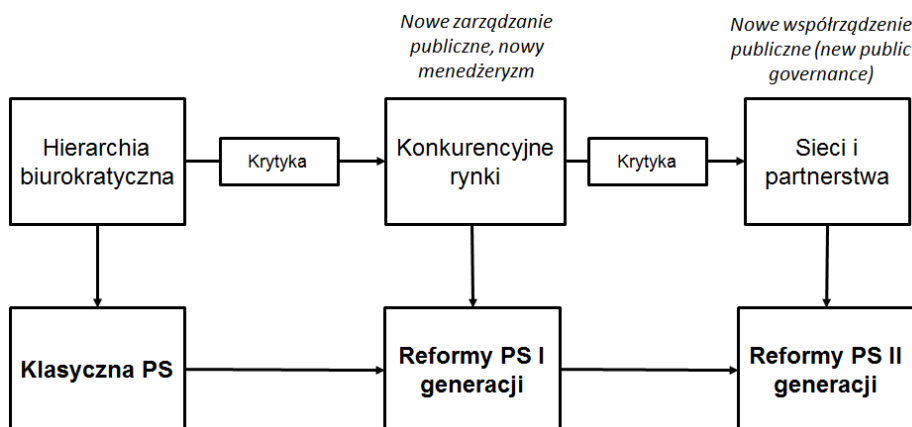


	Spółeczna inkluzja
Proces polityki publicznej	
Podejście do polityki publicznej (<i>framing</i>)	Złożoność polityki, stopień w jakim polityka jest / powinna być oparta na dowodach: Pragmatyczny reformizm
Zaangażowani aktorzy	Tożsamość i zakres zaangażowanych aktorów: interesariusze (<i>stakeholding</i>)
Sposoby tworzenia polityki	Ekskluzywne lub inkluzywne: Sieciowanie / partnerstwo
Implementacja polityki	
Projektowanie i realizowanie programów oraz udzielanie usług	Praktyki zarządzania, wyniki / produkty, rola konsumentów i producentów: Spójne działania różnych ministerstw (<i>joined-up government</i>) Wielosektorowość (<i>mixed economy of welfare</i>) Koncentrowanie uwagi na produktach polityki (<i>policy output</i>)
Kultura organizacji publicznych / praktyka profesjonalna	Autonomia i rozliczalność, rola profesjonalistów, interfejs użytkownika: Zarządzanie poprzez wyniki i ewaluacja
Inkorporowanie społeczeństwa	
Sposoby myślenia / systemy idei	Ideologia i normy: Modernizacja
Konstrukcja podmiotów	Tożsamość: Odpowiedzialne, samorządne

Źródło: M. Daly, s. 126 (tabele połączone przez R.S.)

Dynamikę zmian rozwiniętej państwowej polityki społecznej próbowano też wyjaśniać za pomocą koncepcji *governance* (Powell, Hewitt, 2002, s. 126). Rządzenie i współrządzenie wyraźnie kontrastuje i po części zastępuje dyskusje o nowym zarządzaniu publicznym. Tematyka menedżeryzmu, kontraktów i rynków wypierana jest przez takie zagadnienia, jak zaufanie, dyplomacja, sieci, partnerstwo, zróżnicowanie. Przykładowo, sieci zastępują zarówno biurokrację, jak i rynki w dostarczaniu usług publicznych, a zasadniczym mechanizmem koordynacji jest zaufanie. Wiele też mówi się i pisze w związku z tym o kapitale społecznym, którego wysoki poziom ułatwia współpracę w zróżnicowanym i złożonym środowisku organizacyjnym. O ile więc pierwsza fala reform sposobów rządzenia była podporządkowana logice rynkowej konkurencji, po niej miały przyjść reformy nastawione na partnerstwa i sieci.

Schemat Od hierarchii do sieci





Źródło: opracowanie własne.

W efekcie reform, które zawsze mają charakter niedoskonały mamy do czynienia ze współistnieniem trzech porządków we współczesnej polityce społecznej: klasycznej hierarchii, konkurencyjnych rynków oraz współpracy, sieci i partnerstw. Za reformy pierwszej generacji odpowiada nowe zarządzanie publiczne, a drugiej – perspektywa rządzenia. Interesujące więc jakie są różnice między nimi.

Tabela Główne różnice między nowym zarządzaniem publicznym a rządzeniem

	Nowe zarządzanie publiczne	Rządzenie
Na czym podejście jest skoncentrowane	Organizacyjne i instytucjonalne zmiany i dostosowania w sektorze publicznym (skupienie na zagadnieniach wewnątrzorganizacyjnych)	Zmiany i dostosowania w relacjach między rządami i innymi aktorami (skupienie na zagadnieniach międzyorganizacyjnych)
Cele	Poprawienie skuteczności i efektywności w udzielaniu usług publicznych i działaniu organizacji publicznych	Poprawianie międzyorganizacyjnej koordynacji i jakości procesu podejmowania decyzji
Kluczowe idee / techniki zarządzania	Zastosowanie instrumentów biznesowych (nowoczesne techniki zarządzania, mechanizm rynkowy, wskaźniki wyników, rady konsumentów) w celu poprawy udzielania usług	Zastosowanie zarządzania sieciowego: aktywizacja aktorów, organizacja badania i zbierania informacji (wspólne gromadzenie faktów), eksploracja zawartości, aranżowanie interakcji, reguły proceduralne etc.
Polityka	Wybrani politycy ustalają cele, a ich realizacją zajmują się niezależne podmioty lub mechanizmy rynkowe na podstawie jasnych wskaźników wyników	Cele są wypracowywane w interakcji i w procesie podejmowania dyskusji; wybrane osoby funkcyjne biorąc udział w tym procesie lub są meta-zarządcami (meta-governors)
Złożoność	Współczesne społeczeństwo jest złożone, co wymaga jasnych celów i elastycznej implementacji. Nie należy jednak angażować się w skomplikowane relacje ze społeczeństwem. W razie konieczności stosuje się rady konsumentów lub bodźce rynkowe w stosunku do podmiotów odpowiedzialnych z realizację	Współczesne społeczeństwo jest złożone co oznacza współzależność; obywatele nie podejmują decyzji za aktorów publicznych. Udział w złożoności poprzez współdziałanie z aktorami społecznymi jest nieunikniony i/lub konieczny aby osiągnąć satysfakcjonujące wyniki

Źródło: E.H. Klijn 2012, s. 209

Klijn podsumowując swoje rozważania na temat różnic między tymi perspektywami wskazuje, że ma miejsce wzajemne czerpanie inspiracji i współzależność.

NPM oferuje możliwość porządku i kontroli, ale ma kłopot w radzeniu sobie ze złożonością rzeczywistych stosunków między różnymi aktorami, z kolei rządzenie może w tym pomóc, ale nie zaspokoi naszej potrzeby jakiejś formy kontroli i nie pomoże w poszukiwaniu mechanizmu jasnej oceny sprawności działania rządów. (Klijn, 2012, s. 212)



Warto dodać w kontekście „poszukiwania mechanizmów ewaluowania rządów”, że ewaluację uznaje się niekiedy obecnie za bardzo rozpowszechnioną formułę rządzenia, przybierającą liczne formy (Vedung 2010). Można też uznać, że każda z kolejnych fal zainteresowania ewaluacją przybierała wraz z nowymi ideami dotyczącymi reformy rządzenia. Pierwsza fala była związana z programem unaukowania rządzenia, którego głównym instrumentem było wówczas planowanie (lata 50. i 60.). Druga fala ewaluacji, stawiającej na dialog interesariuszy, weszła wraz z programem uczynienia rządzenia bardziej demokratycznym. Trzecia wiązała się z odwołaniem od planowania i partycypacji, ku rynkom i zarządzaniu. Od początku XXI wieku przybiera na sile fala czwarta, przypominająca pierwszą, gdyż powrócił program unaukowania, dowody naukowe (czyli przede wszystkim wyniki metaanalizy badań eksperymentalnych) mają być podstawą rządzenia (tamże).

Znaczenie ewaluacji dla dzisiejszej polityki społecznej nie jest jasne. Jeżeli głównym elementem wąsko rozumianej polityki społecznej jest ubezpieczenie społeczne, czy mamy wiele ewaluacji w tym zakresie? Odpowiedź brzmi „nie”, o ile nie uznamy za rodzaj ewaluacji symulacji, z których wynika jaki będzie bilans finansowy systemu i kto, jakie będzie otrzymywał świadczenia. Głównym przedmiotem ewaluacji w obszarze polityki społecznej był i są w Polsce projekty finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach SPO RZL, PIW EQUAL, PO KL.

W perspektywie rządzenia analizowano współczesne reformy rozwiniętej państwowej polityki społecznej. W ujęciu porównawczym i w czterech obszarach polityki społecznej (zdrowotna, emerytalna, rynku pracy, edukacyjna) badano struktury rządzenia (Dingeldey, Rothgang, 2009). W poszczególnych obszarach polityki społecznej jest to już nawet dość obszerna literatura, np. na temat rządzenia w obszarze polityki aktywizacyjnej (Berkel, Graaf, Sirovatka, 2012).

W duchu bardziej teoretycznym zaproponowano też typologię rządzenia społecznego (*welfare governance*), w oparciu o trzy wymiary (formułowanie polityki, implementacja, kontrola) i w każdym z nich również trzy możliwości (np. przy formułowaniu polityki: wyłącznie państwo, koordynowane państwo i społeczeństwo, wyłącznie społeczeństwo). Dało to 27 wszystkich możliwych modeli (Stepan, Muller, 2012). Cztery modele rządzenia miejskiego wyróżnił J. Pierre: menedżerski, korporatystyczny, pro wzrostowy i socjalny (2011, s. 142-145). Model socjalny został opisany w kontekście miast przemysłowych, które straciły swoje funkcje w wyniku globalizacji i innych współczesnych megatrendów, nie zyskały nowych i nie zdołały odzyskać dawnej świetności.

Analiza polityki publicznej

Myśląc o tym, co może być z pożytkiem wykorzystane w polityce społecznej. Jedną z odpowiedzi jest analiza polityki publicznej. Czym ona jest? Autorzy popularnej w USA książki „Policy Analysis. Concepts and Practice” (2004) przedstawili analizę polityki na tle innych rodzajów dociekań i dyscyplin. Wyróżnili oni sześć paradygmatów: badania akademickie, badania polityki (policy studies), klasyczne planowanie, administrację publiczną, dziennikarstwo oraz analizę polityki (policy analysis). Kryterium porównań między nimi były: główny cel, klient, typowa metoda, ograniczenia czasowe i główne słabości.

Tabela Analiza polityki publicznej na tle innych paradygmatów



Projekt innowacyjny współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

Paradygmat	Główny cel	Klient, zamawiający	Typowy styl	Ograniczenia czasowe	Ogólne słabości
Badania akademickie	Budowanie teorii dla zrozumienia społeczeństwa	„Prawda” zdefiniowana przez daną dyscyplinę, inni naukowcy	Rygorystyczne metody konstruowania i testowania teorii, zwykle retrospektywne (tzn. nie nastawione na przewidywanie)	Rzadko występują ograniczenia czasowe	Często nie mają związku z bieżącymi potrzebami informacyjnymi decydentów politycznych
Badania polityki (policy studies)	Przewidywanie wpływu zmiany czynników, które są pod kontrolą polityki publicznej na problemy społeczne	Aktorzy polityczni, powiązane dyscypliny	Zastosowanie metod formalnych do pytań związanych z polityką; przewidywanie konsekwencji zmiany polityki	Czasami presja czasu, być może łagodzona tym, że te same problemy mogą powracać	Problem z transformacją wyników badań w działania rządu
Klasyczne planowanie	Określenie i osiągnięcie pożądanego stanu społeczeństwa w przyszłości	„Interes publiczny” zdefiniowany przez profesjonalistów	Ustanawianie zasad i norm profesjonalnych, określenie celów i zadań	Brak bezpośrednich ograniczeń czasowych ze względu na perspektywę długoterminową planowania	Myślenie życzeniowe, jeżeli pomija się proces polityczny w planowaniu
Administracja publiczna	Sprawną realizacją programów ustanowionych przez proces polityczny	„Interes publiczny” zawarty w ustanowionym programie	Zarządzanie i prawo	Presja czasu związana m.in. z cyklem budżetowym	Wykluczenie alternatyw, które są zewnętrzne wobec ustanowionych programów
Dziennikarstwo	Koncentrowanie uwagi opinii publicznej na problemach społecznych	Opinia publiczna	Opisywanie problemu	Silna presja czasu, gdy dany problem jest na topie	Brak analitycznej głębi i zrównoważenia
Analiza polityki	Systematyczne porównywanie i ewaluacja alternatywnych rozwiązań problemów społecznych dostępnych dla aktorów publicznych	Konkretna osoba lub instytucja odpowiedzialna za podjęcie decyzji	Synteza istniejących badań i teorii w celu przewidywania konsekwencji zastosowania alternatywnych rozwiązań	Silna presja terminów związana z koniecznością podjęcia decyzji w odpowiednim czasie	Koncentrowanie uwagi na krótkim okresie (krótkowzroczność) ze względu na orientację na klienta i presję czasu

Źródło: Weimer, Vining, 2004 s. 26.

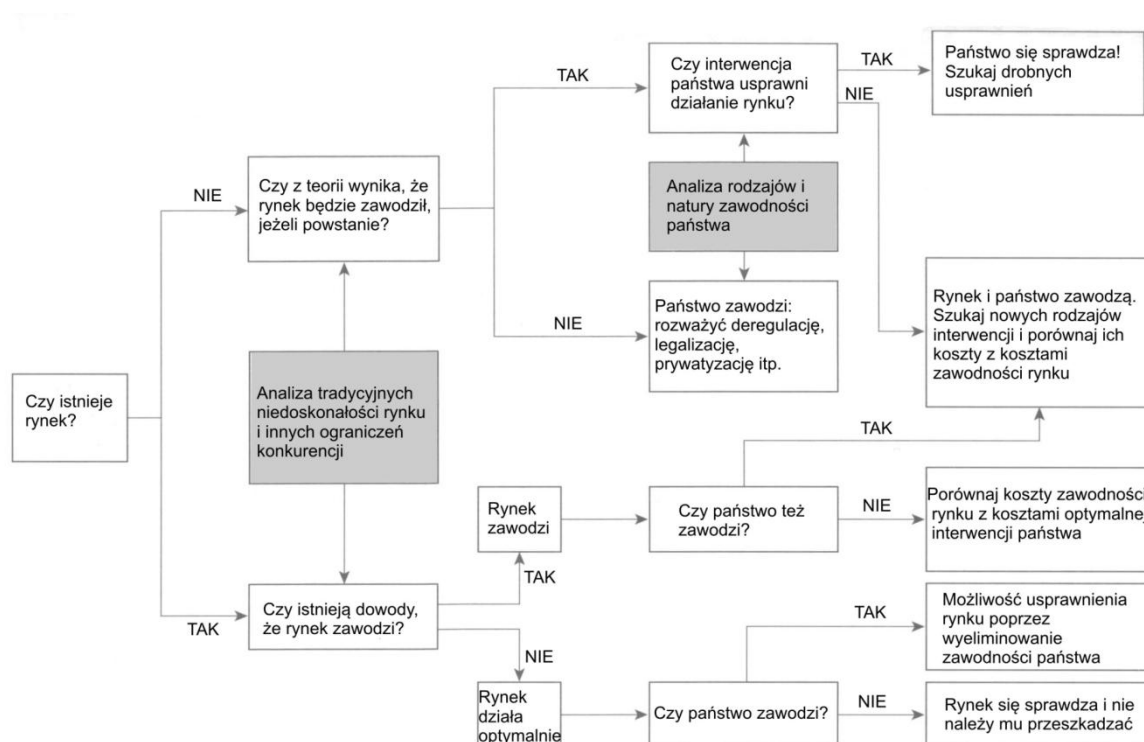
Autorzy porównania stwierdzili również, że w ostatnich latach (lata 90.) planowanie i administracja publiczna zbliżyły się do paradygmatu analizy polityki publicznej. Interesujące, że w ogóle nie uwzględnili oni ewaluacji, w indeksie ich książki nie występuje takie hasło. Klasyk teorii ewaluacji uprawianej w USA - M. Scriven twierdził jednak, że analiza polityki to młodsze rodzeństwo ewaluacji, a różnice między nimi nie są duże, np. 1) lista kontrolna ewaluacji (procedura dokonywania ewaluacji) pozostaje taka sama z tym, że konieczne jest sformułowanie zaleceń; 2) na ogół klienci wymagają,



aby analiza polityki została wykonana w krótkim czasie (presja czasu) [Scriven, 1991, s. 267]. Ponadto niektórzy teoretycy używają zamiennie wyrażen *policy evaluation* i *policy analysis*, np. Stuart S. Nagel (2000)⁵. Można zaryzykować hipotezę, że myślenie w kategoriach analizy polityki rozwijało się głównie w łonie amerykańskiej politologii (zainspirowane *policy sciences* Lasswella w połączeniu z racjonalizmem ekonomicznym), natomiast ewaluacja to bardziej dziecko refleksji pedagogów, psychologów i socjologów. Stąd też wynika wzajemne odizolowanie tych nurtów. Może być to również związane z tym, że analiza polityki pomyślana została raczej jako ewaluacja ex-ante, gdy o klasycznej ewaluacji myślano raczej w kategoriach ex-post. Jeżeli polityka jest bardziej podobna do strategii niż do programu czy projektu, wówczas można przyjąć, że ewaluatorzy odkryli strategię jako przedmiot ewaluacji całkiem niedawno (Patrizi, Patton, 2010)⁶.

Weimer i Vining zaproponowali również algorytmiczny obraz prowadzenia analizy polityki publicznej. Oparli się oni na podejściu ekonomicznym, w którym punktem wyjścia jest pytanie o istnienie rynku. Dalsza analiza ma u podstaw teorie zawodności rynku i zawodności państwa. Na schemacie brak trzeciego sektora, ale on i jego zawodność również były analizowane (Szarfenberg, 2005).

Schemat Algorytm rozwiązywania problemów publicznych



Źródło: Weimer, Vining, s. 205.

Weimer i Vining podzielili analizę polityki publicznej na dwa główne etapy: 1) analizę problemu i 2) analizę rozwiązań. Wewnątrz każdego z nich wyróżnili działania szczegółowe. Analiza polityki, która

⁵ Ewaluację od analizy polityki społecznej w duchu teoretyków z USA odróżnia R. Szarfenberg (2007b).

⁶ Zob. też. R. Szarfenberg (2009b).



za dużo miejsca poświęca na analizę problemu jest dla zamawiającego niezbyt przydatna, ponieważ szuka on na ogół rozwiązań, a nie dodatkowych informacji o problemie. Z kolei pobieżna analiza problemu czyni rekomendowane rozwiązania łatwymi do podważenia, ze względu na słabość ich uzasadnień.

Analiza problemu zaczyna się od zrozumienia problemu, czyli zbadania symptomów, które niepokoją klienta; przedstawienia ich jako niesprawności rynku lub niesprawności państwa (według autorów, każdy problem publiczny polega właśnie na tym), czyli konceptualizacja problemu; wskazania związków między problemem i zmiennymi, którymi można manipulować za pomocą polityki, co zostało nazwane modelowanie problemu.

Drugi krok w analizie problemu polega na wyborze i wyjaśnieniu istotnych celów i ograniczeń polityki. Ten etap należy do trudniejszych (m.in. ze względu na krytykę ewaluacji opartej na celach dokonanej przez M. Scrivena), a krótko mówiąc celów może być wiele, mogą być konfliktowe i niejasne, analityk musi więc:

1. uwzględnić zarówno efektywność rozumianą jako maksymalizacja dobrobytu społecznego, jak i inne cele, np. sprawiedliwość, godność ludzką, polityczną wykonalność i dostępność zasobów – te dwa ostatnie to cele instrumentalne (czyli trzeba je osiągnąć, by zrealizowały się cele główne);
2. wyjaśnić sprzeczności między celami (np. efektywność a sprawiedliwość);
3. odróżnić cele („wartości, które chcemy osiągać”) od polityk/rozwiązań („alternatywy i strategię osiągania celów”, „zbiór konkretnych działań”) co czasem nie jest łatwe, bo w języku potocznym za cele uznaje się często konkretne działania.

Cele mają charakter normatywny i są związane z wartościami. Ograniczenia dla polityki są czymś w rodzaju warunków brzegowych, tzn. jeżeli dane rozwiązanie ich nie spełnia powinno być od razu odrzucone niezależnie od innych zalet.

Trzeci krok to wybór metody analizy rozwiązań. Gdy mamy określone cele - a możliwości są w tym względzie następujące: tylko efektywność, efektywność i inny cel, efektywność i dwa lub więcej innych celów - analityk musi wybrać metodę analizy rozwiązań. Ma do wyboru następujące:

1. formalna analiza koszty-korzyści - odpowiednia, gdy jedynym celem jest efektywność, wszystkie wyniki zastosowania rozwiązań da się przeliczyć na pieniądze, daje informację o tym, które rozwiązania są warte przyjęcia, czyli społeczne korzyści są większe od społecznych kosztów i jak ustalić ranking alternatyw które dają korzyści netto (tzn. nadwyżkę korzyści nad kosztami),
2. jakościowa analiza koszty-korzyści - jedynym celem jest nadal efektywność, ale nie wszystkie konsekwencje rozważanych rozwiązań da się przeliczyć na pieniądze,
3. zmodyfikowana analiza koszty-korzyści – tym razem obok efektywności mamy też inny cel, ale nadal można przeliczyć wszystkie koszty i korzyści na pieniądze,
4. analiza koszty-skuteczność, czyli osiąganie celu sposób efektywny – nadal obok efektywności mamy tylko jeden inny cel, ale nie daje się sprowadzić kosztów i korzyści do pieniędzy; ta metoda ma dwie wersje:



- a. analiza z ustalonym budżetem i
 - b. analiza z ustaloną skutecznością; ten rodzaj analizy nie może nam dać takich informacji jak formalna analiza koszty-korzyści, ale pozwala zdecydować, która z alternatyw jest najmniej kosztowna, jeżeli wszystkie powodują społeczne koszty netto (tzn. ich społeczne koszty są wyższe niż społeczne korzyści),
5. analiza z wieloma celami - wszystkie poprzednie metody są jej przypadkami, a ze względu na to, że rzadko w polityce chodzi tylko o jedną wartość, dlatego ten właśnie przypadek jest modelem dla analizy rozwiązania.

W tym miejscu przechodzimy do analizy rozwiązań, która polega na systematycznym porównywaniu alternatywnych polityk pod względem zoperacjonalizowanych celów, które określono w tej procedurze wcześniej.

Czwarty krok to wybór kryteriów (wskaźników), czyli przekładanie ogólnych celów (np. równość w korzystaniu z pewnej usługi społecznej) na:

- a. zadania (*objective*) (np. minimalizacja różnic w korzystaniu z tej usługi przez różne grupy dochodowe) i
- b. ograniczenia lub warunki brzegowe (np. rodziny z dochodem poniżej linii ubóstwa powinny otrzymać pełny dostęp do tej usługi).

Piąty krok polega na wyszczególnieniu alternatywnych polityk, programów czy strategii społecznych. Autorzy wskazali uniwersalne rozwiązania problemów społecznych, oparte na założeniu, że każdy problem da się zdefiniować jako niesprawność rynku lub państwa. Rozwiązania te są „szablonami” do analizowania alternatyw i polegają na

- a. uwalnianiu, ułatwianiu i stymulowaniu działania rynku,
- b. zastosowaniu podatków i subsydiów w celu zmiany zachowań,
- c. ustanawianiu i egzekwowaniu reguł,
- d. pozarynkowej podaży dóbr i usług,
- e. dostarczaniu ubezpieczenia i zabezpieczania.

Przy tym zadaniu trzeba być szczególnie kreatywnym. Źródła pomysłów na alternatywne rozwiązania problemu to np. już istniejące polityki (status quo) i zgłoszone już propozycje zmian, polityki wdrożone gdzie indziej (w kraju, za granicami), ogólne rozwiązania problemów społecznych (jako punkt wyjścia), samodzielnie opracowane alternatywy.

Ostatni krok to przewidywanie i wartościowanie, czyli porównywanie celów zoperacjonalizowanych do kryteriów z odpowiednimi danymi dotyczącymi alternatyw. Wymaga to a) przewidywania konsekwencji zastosowania alternatywnych rozwiązań, b) wartościowania konsekwencji alternatyw pod względem kryteriów, c) porównywania alternatyw według różnych kryteriów, czego wynikiem jest macierz cele/alternatywy. Jest to narzędzie, za pomocą którego przedstawia się wyniki porównań alternatywnych rozwiązań. Przykład dla problemu korków w centrum miasta.



Tabela Macierz cele/alternatywy dla problemu korków w centrum miasta

Cele	Kryteria/wskaźniki	Alternatywy		
		Obecna polityka	Podwojenie ceny parkowania	Stworzenie ekspresowej linii autobusowej
Dostęp do centrum miasta	Liczba pojazdów na dzień roboczy	50000	45000 do 48000	44000 do 48000
	Średnie opóźnienie w godzinach szczytu (minuty)	12	6 do 10	14 do 18
	Liczba pasażerów w autobusach na dzień roboczy	30000	31000 do 33000	32000 do 36000
	Średnie opóźnienie dla pasażerów autobusów (minuty)	12	6 do 10	2 do 4
Zdrowe finanse	Wpływ z opłat parkingowych i biletów autobusowych w stosunku do obecnej polityki (miliony złotych na rok)	0	13 do 20	-0,5 do -0,1
	Bezpośrednie koszty w porównaniu z obecną polityką (miliony złotych na rok)	0	0,12	3,5
Społeczny dobrobyt w mieście	Zmiany działalności biznesowej w centrum miasta	Brak	niewielki spadek?	niewielki wzrost?
	Zmiany zysków prywatnych firm parkingowych (miliony złotych na rok)	0	13	-1,6 do -0,09
	Zapełnienie parkingów w pobliżu obszarów mieszkalnych	Średnie	Wysokie	Średnie
Publiczna akceptacja	Publiczna akceptacja	rozproszone skargi	Opozycja kierowców i właścicieli	opozycja kierowców prywatnych samochodów, poparcie kierowców autobusów

Źródło: Weimer, Vining, 2004, s. 351.

W macierzy cele/alternatywy możemy więc porównać każde z zaproponowanych rozwiązań pod względem kilku odpowiednio dobranych kryteriów. Jest to podstawa informacyjna dla wywnioskowania, które rozwiązanie należy rekomendować jako najlepsze. Ze względu na to, że rzadko które rozwiązanie dominuje nad innymi pod wszystkimi względami, nie jest to zadanie łatwe. Może też wymagać dodania wag, gdyż nie każdy cel jest tak samo ważny. Wagi mogą być różne między innymi w zależności od poglądów politycznych, np. efektywność może być ważniejsza niż sprawiedliwość dla ekonomicznych liberałów.

Podsumowując tę procedurę analizy polityki publicznej, składa się ona z następujących etapów: 1) zrozumienie problemu, 2) ustalenie celów i ograniczeń rozwiązania problemu, 3) wybór metody analizy rozwiązań, 4) selekcja i dobór kryteriów oceny rozwiązań, 5) wyszczególnienie alternatywnych



rozwiązań problemu, 6) przewidywanie konsekwencji zastosowania poszczególnych alternatyw pod względem poszczególnych kryteriów i porównanie ich ze sobą. Cały proces może wieńczyć wskazanie najlepszego rozwiązania.

Jest jasne, że cała powyższa wizja analizy polityki opiera się na koncepcji racjonalnego wyboru. Spośród alternatywnych rozwiązań danego problemu mamy wybrać to, które jest najlepsze. Żeby to zrobić należy zaproponować alternatywne rozwiązania i porównać je ze sobą pod względem wszystkich istotnych kryteriów oraz wyciągnąć wnioski o charakterze ewaluacyjnym - przypisanie ocen do każdej z alternatyw. Ostateczne porównanie ocen częściowych i łącznych poszczególnych alternatyw ma dać wniosek o charakterze rekomendacji.

D. Stone analizując tego typu podejścia podsumowała ich założenia odwołując się do trzech cech: modelu rozumowania, modelu społeczeństwa i modelu kreowania polityki. Koncepcja analizy polityki Weimera i Vininga i im podobne przyjmują, że rozumowanie ma charakter racjonalnego podejmowania decyzji (racjonalny wybór). Społeczeństwo jest podobne do rynku, czyli zbioru autonomicznych podmiotów, które w interakcjach z innymi mają na względzie wyłącznie swój własny interes. Z kolei kreowanie polityki zbliżone jest do linii produkcyjnej, gdzie najpierw luźne i niejasne idee są obrabiane i na końcu pojawia się produkt, którego jakość podlega kontroli (model stadialny). Stone proponuje inne podejście, kierując się założeniem, że polityka publiczna i myślenie o niej dzieją się we wspólnocie politycznej (Stone, 2002, s. 8-11). Wniosek jest taki, że podejście racjonalistyczne ma alternatywy.

Stanowisko Weimera i Vininga jemu podobne zostały zestawione razem z sześcioma innymi nurtami (Hoppe: za Szarfenberg, 2013b):

- analitykocentryczny (charakterystyczne jest stosowanie technik koszty - korzyści, koszty - skuteczność, czy statystycznej teorii podejmowania decyzji),
- neopozytywistyczny (podkreślający znaczenie dla polityki publicznej wiedzy o związkach przyczynowo skutkowych oraz metody jej zdobywania),
- krytyczno-racjonalistyczny (najbliższy koncepcjom społeczeństwa eksperymentującego Campbella),
- relatywistyczny (skupiający uwagę na tym, jak praktycy polityki publicznej definiują problemy, projektują politykę, wdrażają ją i oceniają, a rolą analityka jest dostarczanie im argumentów i danych),
- krytyczno-teoretyczny (tu już ważna w rozwiązywaniu problemów jest debata publiczna oraz jej jakość, w czym widoczny jest wpływ koncepcji komunikacyjnej racjonalności Habermasa),
- dyskursywny (*forensic*, w sensie sztuki debaty, skupienie na analizie ram, w których poszczególni aktorzy widzą problemy i na tej podstawie wypracowywanie rozwiązań),
- partycypacyjny (połączenie poprzednich trzech podejść z naciskiem na stosowanie technik angażujących obywateli w tworzenie polityki publicznej i z ideałem demokracji uczestniczącej w tle).

W ujęciu racjonalistycznym, którego najlepszym przykładem jest podejście analitykocentryczne, rola analizy polityki publicznej sprowadzona jest do zmatematyzowanego aktu wyboru jednego ze

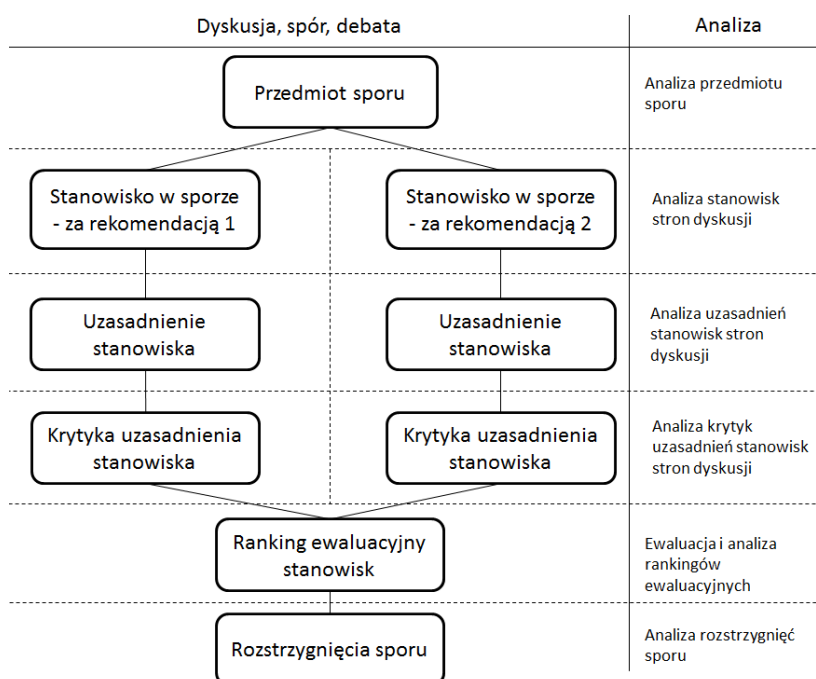


sposobów zmiany treści prawa lub szerzej instytucji. Krytyka podstaw idei racjonalności staje się coraz bardziej popularna w latach 80. i 90., co prowadzi do wzmocnienia nurtów, które nazywane są postpozytywistycznymi (Lejano, 2006, s 89-94). Jeden z argumentów w tej krytyce odwołuje się do koncepcji złożoności problemów publicznych (*wicked problems*), gdy spory nie dotyczą tylko tego, które z rozwiązań mamy wybrać, ale wszystkich elementów służących analitykowi racjonalistycznemu do zbudowania swojej analizy, np. spory o to, na czym polega problem, jakie mają być cele jego rozwiązywania i kryteria ich osiągnięcia (Lejano, 2012).

W perspektywie interpretatywistycznej rozumiemy politykę publiczną przede wszystkim jako tekst, ciągle w procesie tworzenia i zmieniania, który może podlegać różnym interpretacjom aktorów działających i spierających się w danym polu tematycznym (stanowiska, kontrowersje i spory na dany temat jako dyskurs). Analiza polityki publicznej w tym kontekście to przede wszystkim analiza narracji, dyskursu, argumentacji (Szarfenberg, 2013c).

Problem wyboru może być nadal obecny i w podejściu postpozytywistycznym do analizy polityki publicznej. Gdy mamy do czynienia ze sporem o to, czy i jak zreformować instytucje w danym polu polityki publicznej, interesuje nas, kto w tym sporze ma rację, a do rozstrzygnięcia tego może posłużyć wiedza o tym, czyje stanowisko jest lepiej uzasadnione. W ten sposób można próbować dokonać syntezy wszystkich wymienionych stanowisk w duchu postpozytywistycznym. Wyniki analizy koszty-korzyści czy koszty-skuteczność są wówczas jednym z wielu rodzajów argumentów stosowanych w debacie publicznej, a nie jedyną zinstytucjonalizowaną drogą (np. poprzez ocenę skutków regulacji) prowadzącą do właściwego wyboru najlepszej alternatywy.

Schemat Rola analizy w perspektywie racjonalnej dyskusji



Źródło: R. Szarfenberg, 2013c



Czy wynik analizy argumentacji w sporze o tę czy inną propozycję zmiany w polityce publicznej ma być zasadniczym argumentem w praktycznym rozstrzygnięciu tego sporu? Jeżeli odpowiedź byłaby pozytywna, wówczas musielibyśmy zbudować nowy model instytucji, w których zasadniczą rolę miałyby odgrywać po pierwsze wolność dyskursu, aby wszystkie strony mogły sformułować swoje stanowiska i argumentacje, a po drugie, profesja analityka argumentacji politykopublicznej. Jaką rolę mieliby odgrywać przedstawiciele tej profesji w procesie polityki publicznej? Tu można sobie wyobrazić stanowisko technokratyczne, czyli to od ich rozstrzygnięć w postaci ewaluacyjnych rankingów uzasadnień różnych reform, zależałby ich dalszy los. W demokratycznym czy raczej deliberacyjnym ujęciu, wyniki analiz argumentacji w poszczególnych sporach byłyby jednym ze źródeł informacji dla tych, którzy te spory prowadzą i tych, których one dotyczą. Nie musimy więc zakładać, że o wyniku publicznej debaty ma rozstrzygać analityk argumentacji (stający się wtedy kimś w rodzaju sędziego decydującego, kto wygrał debatę na argumenty), ale zakładamy, że wyniki jego analizy mogłyby okazać się użyteczne dla samych stron sporu oraz dla zainteresowanych jego rozstrzygnięciem obserwatorów.

Naszkicowana tu i rozwinięta gdzie indziej perspektywa racjonalnej dyskusji niekoniecznie jest zgodna z kierunkiem w jakim zmierza postpozytywistyczny nurt w analizie polityki publicznej.

W świecie interpretacji, gdzie znaczenie i dobro są przedmiotem deliberacji i debaty, tworzenie polityki publicznej polega w mniejszym stopniu na pomiarze i projektowaniu optymalnej trajektorii dla polityki publicznej, a w większym na sztuce opowiadania przekonującej i budującej konsensus opowieści, która porusza wyobraźnię moralną opinii publicznej i mobilizuje ludzi i grupy do działania. (Lejano, 2012, s. 102).

Pytanie ewaluacyjne o to, czyja opowieść jest bardziej moralnie poruszająca i bardziej mobilizująca do działania, znowu wprowadza możliwość krytycznej oceny. W kontekście analizy argumentacji, która nie wykluczy opowieści tego rodzaju jako argumentów, możemy zastanawiać się nad ich miejscem oraz znaczeniem dla ewentualnych rozstrzygnięć. Jest raczej jasne, że w debacie publicznej argumentacja ma też retoryczny charakter, a nie tylko racjonalny, czyli oparty na faktach stwierdzonych naukowo oraz na logicznie poprawnych wnioskowaniach. Dla poznawczo nastawionych badaczy może nie mieć znaczenia, jakie są proporcje moralizujących opowieści z jednej strony oraz faktów i logiki z drugiej. Czy jednak chcielibyśmy, aby to historyki o „królowej socjału”, przyjeżdżającej po zasiłek do ośrodka pomocy społecznej nowym mercedesem były podstawą podejmowania decyzji o reformach tej części polityki publicznej? Takie pytanie niekoniecznie trafia w sedno, gdyż druga strona też może mieć swój zestaw opowieści, które uruchamiają wyobraźnię moralną w przeciwnym kierunku (Szarfenberg, 2011e). Spory politykopubliczne nie mają charakteru racjonalnego, tego jednak nie zakłada perspektywa racjonalnej dyskusji. Ma ona charakter heurystyczny, jest schematem ułatwiającym rozumienie i analizowanie rzeczywistości polityki publicznej rozumianej jako dyskusja.

Pochylmy się na krótko nad rolami analityków polityki publicznej, biorąc pod uwagę to, że istnieje już wiele ram, w których ich aktywność jest ujmowana. W szczególności interesujące są te role, gdy ich funkcją jest wspieranie polityki publicznej i jej procesu. W jednym z ujęć tego zagadnienia



wyróżniono sześć archetypów takiej działalności, każdemu przypisano wartości, a ich parom - style, które najbardziej nas interesują.

Tabela Archetypy działalności analityków i style analizy polityki publicznej

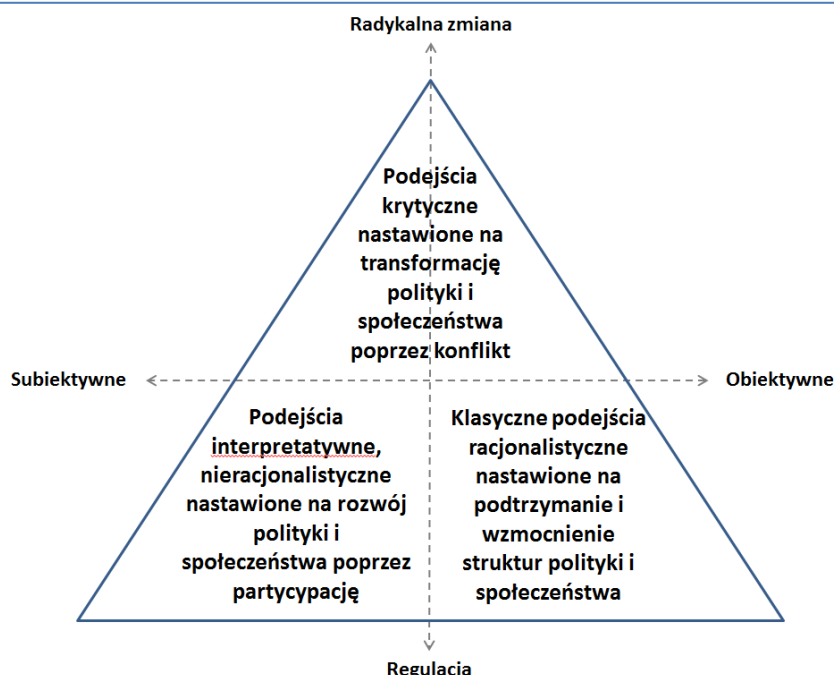
Archetyp	Wartość	Styl i kluczowe pytanie
1. Badanie i analizowanie	Jakość wiedzy (wiarygodność, rzetelność itp.)	- Racjonalny (1 i 2) – jaka wiedza jest dobra?
2. Projektowanie i rekomendowanie	Polityczna relewancja (stosowalność, praktyczność itp.)	- Doradczy (2 i 3) – co jest dobre dla klienta?
3. Udzielanie strategicznych rad	Polityczna skuteczność (elastyczność, wykonalność etc.)	- Procesualny (3 i 4) - co jest dobre dla procesu?
4. Mediowanie	Akceptacja i uczenie się (zaangażowanie, wspólna perspektywa, etc.)	- Interaktywny (4 i 5) – co jest dobre dla wzajemnego zrozumienia?
5. Demokratyzowanie	Demokratyczna legitymizacja (otwartość, przejrzystość, transparentność etc.)	- Partycypacyjny (5 i 6) – co jest dobre dla społeczeństwa demokratycznego?
6. Rozjaśnianie argumentów i wartości	Jakość debaty i argumentacji (spójność, bogactwo, otwartość etc.)	- Argumentatywny (6 i 1) – co jest dobre dla debaty?

Źródło: I.S. Mayer, C.E. van Daalen, P.W.G. Bots za: Szarfenberg 2013b.

Autorzy tej koncepcji przewidzieli także łączenie ze sobą archetypicznych aktywności poza możliwościami wyróżnionymi jako odrębne style. Można dodać, że pomiędzy niektórymi stylami możliwa jest większa kompatybilność, np. interaktywny i partycypacyjny, racjonalny i argumentatywny czy racjonalny i doradczy.

Pewne obszary polityki publicznej uznawane są za typowo politykospołeczne. Czy więc próbowano opracować metodę analizy polityki uwzględniającą tę specyfikę? Odpowiedź brzmi „tak”. Być może najbardziej rozwinięte podejście zaproponował Donald E. Chambers (zob. Szarfenberg, 2011a; Chambers, Wedel, 2009). Powołujące się na jego inspirację autorki książki o analizie polityki społecznej pokazują w jaki sposób można uporządkować różne podejścia do tego zagadnienia.

Schemat Analiza polityki społecznej – ramy dla jej rozumienia



Źródło: F.E. Netting, M.K. O'Connor, *Analysing Social Policy: Multiple Perspectives for Critically Understanding and Evaluating Policy*, 2011, s. 58

W porównaniu z wyliczeniem nurtów Hoppego, czy archetypami działalności analityków, schemat Netting i O'Connor uwzględnia to, co tam zostało pominięte. Analiza polityki publicznej w perspektywie klasowej, feministycznej itp., zakłada, że podstawowym problemem jest wyzysk i opresja, podtrzymywane przez struktury instytucjonalne społeczeństwa, a rozwiązanie polega przede wszystkim na radykalnej zmianie społecznej. Rola analityka polega na zaangażowaniu po stronie wyzyskiwanych, podlegających opresji, wykluczonych. Pozostając badaczem chce być też rzecznikiem zmiany społecznej. Rezygnuje ze scjentystycznego obiektywizmu i ściśle współpracuje z aktywistami społecznościowymi (organizatorzy społeczności lokalnej). Oczywisty w tym podejściu jest dystans do scjentystycznego ideału obiektywizmu, ale też wobec czystego aktywizmu, dla którego wyniki badań są tylko instrumentem w walce o władzę (tradycja Saula Alinskyego) [Shdaimah, Stahl, Schram, 2011].

W tym duchu zaproponowano szczególną metodę analizy polityki publicznej (społecznej), w której bardzo ważnym, podstawowym źródłem informacji są doświadczenia tych, którzy z niej próbują korzystać lub korzystają. Autorką jest Nancy Naples, którą zainspirowały idee materialistycznego feminizmu z pojęciem wiedzy sytuacyjnej. Zastosowała to podejście w odniesieniu do kobiet korzystających z pomocy społecznej w USA (2003, rozdz. 8)⁷.

⁷ W głównym nurcie refleksji nad analizą polityki publicznej krytyce podejścia racjonalistycznego towarzyszyły postulaty jej demokratyzacji, drogą do tego było większe zaangażowanie obywateli oraz różne pomocne w tym techniki (deLeon, 1992).



W Polsce ten rodzaj badań aktywistycznych nie jest popularny delikatnie mówiąc. Jedyny przykład, jaki jest znany autorowi to badania partycypacyjne Feministycznego Think Tanku z kobietami, które zajmowały pustostany w Wałbrzychu (FTT, 2012)⁸.

Polityka publiczna, jej badania i analiza a polityka społeczna

Można postawić hipotezę, że między światami pojęciowymi polityki społecznej i polityki publicznej nie było dotąd łączności. Sygnałem, że tak może być jest wypowiedź w dyskusji nad reformą programu studiów wyższych w zakresie polityki społecznej prowadzonej w Instytucie Polityki Społecznej. Jeden z dyskutantów (z wykształcenia politolog w zakresie polityki społecznej i prawnik specjalizujący się w prawie pracy) zapytał, po co w programie umieszczać przedmiot pod nazwą „administracja publiczna”. A przecież od tej tematyki do zagadnień polityki publicznej jest już bardzo blisko (patrz wyżej).

Co mogło tkwić u podstaw takiego przekonania? Jedno z wyjaśnień jest następujące. Wiedza o administracji publicznej w Polsce jest bardzo mocno osadzona w tradycji prawa administracyjnego. To zaś ma co najmniej trzy istotne aspekty: ogólny, materialny (tu mieszczą się głównie akty prawne z zakresu polityki społecznej) i proceduralny (Kodeks postępowania administracyjnego, ale też proceduralne aspekty wpisane w ustawy merytoryczne). Ze względu na to, że prawo administracyjne nie ma swojej ogólnej części (choć w Polsce zaproponowano już w tym względzie ustawę) ta opcja nie wchodzi w grę. Z kolei studiowanie drugiego obszaru odrębnie mija się z celem ze względu na wielki rozmiar i różnorodność obejmowanych obszarów. Czy nie wystarczy nam w programie prawo pracy i prawo zabezpieczenia społecznego (czasem traktowane łącznie jako prawo socjalne)? Poza regulacją rynku pracy, głównym produktem wąsko ujmowanej polityki społecznej są publicznie finansowane świadczenia pieniężne, te zaś muszą być przyznawane zgodnie z odpowiednimi procedurami. Większość z nich ma jednak swoje uszczegółowienie w konkretnych aktach prawa socjalnego, omawianych zwykle razem ze swoją specyficzną problematyką ogólną, w ramach poszczególnych dziedzin. Stąd można też uznać, że i ten wymiar administracji publicznej jest mało użyteczny w kontekście studiowania polityki społecznej.

Zasadnicze jednak jest to, że polityka publiczna przywędrowała do nas ze społeczeństw, w których do prawa administracyjnego przykładano się dużo mniejszą wagę. W tradycji anglosaskiej francuskie podejście w tym zakresie było nawet bezpośrednio odrzucane (A.V. Dicey, za: Izdebski, Kulesza, s. 39). Tworzyło to bardziej sprzyjające środowisko dla teorii i badań państwa nie skoncentrowanych na analizie prawa. Drugi sprzyjający moment wynikał z długich okresów stabilności narodowej i demokracji politycznej, co pozwalało skupić uwagę na rozwijającej się polityce prowadzonej przez różne rządy, a nie na kolejnych przewrotach, zmianach granic, okupacjach, wojnach itp. W takich warunkach skryształizowała się idea metodologii naukowej, która obiecywała zracjonalizować politykę rozumianą jako rozwiązywanie problemów społeczeństw (orientacja problemowa) przez interwencję

⁸ Pojawiały się jednak artykuły, w których opisywano ten typ badań M. Theiss (2011), I. Krasiejko (2012), niekoniecznie nawiązujące do koncepcji Naples, gdyż idea jest dużo starsza.



publiczną (a w tym oczywiście proces stanowienia prawa), a nie tylko walka o zwycięstwo i dominację nad społeczeństwem – *policy sciences* Harolda Lasswella (1951).

Wydaje się, że w Polsce w podobnym kierunku zmierzała refleksja Leona Petrażyckiego (polityka prawa), która została wzbogacona i rozwinięta w naukowej twórczości Adama Podgóreckiego (nauki praktyczne, inżynieria społeczna, socjotechnika, tok postępowania celowościowego). Nie przeniknęła ona jednak do głównego nurtu politologii w czasach PRL, w szczególności dlatego, że jej lider wpisywał swoją twórczość w socjologię.

Podgórecki był autorem jednego z rozdziałów w najważniejszym podręczniku do polityki społecznej w latach 70. (Rajkiewicz, 1973). Nie zaproszono go jednak do prezentacji idei socjotechniki czy nauki praktycznej (jego rozdział traktował o patologii społecznej)⁹ i był on zamieszczony tylko w pierwszym wydaniu. Ton dyskursu o „polityce społecznej jako nauce” nadawał wówczas Wacław Szubert, który po pierwsze, politykę prawa uznał za skoncentrowaną na skuteczności jednego tylko narzędzia (prawa właśnie), po drugie, socjotechnikę uważał za „praktyczny odpowiednik socjologii”, a po trzecie, przypisywał jej dążenie do wypracowania uniwersalnej procedury przeprowadzania zmian społecznych. Nauka polityki społecznej tym się miała różnić od nauki polityki prawa, że przedmiotem czyni nie tylko skuteczność norm prawa, ale też innych narzędzi; od socjotechniki tym, że czerpie z dorobku różnych nauk (nie jest więc tylko socjologią stosowaną) i zadaje pytania o rozwiązania określonych „zagadnień społecznych”, a nie o uniwersalną logikę działania praktycznego (Szubert, 1973, s. 404, 406-407).

W tym samym miejscu Szubert opiera się na tego rodzaju logice, pisząc o celach i ich doprecyzowaniu w różnych przekrojach (w tym potrzeb, struktury społeczno-zawodowej, przestrzeni) z wyborem kierunków działania i „poszukiwaniem środków zapewniających najskuteczniejszą ich [doprecyzowanych celów] realizację”. O tym zaś mają już decydować obiektywne kryteria (w odróżnieniu od ustalenia generalnych celów). Wspominał także o różnych mechanizmach oddziaływania tych środków: „motywacje prawne, bodźce ekonomiczne, instruktaż, pobudzanie inicjatywy własnej” (s. 415).

Głównym obszarem polityki społecznej dla Szuberta było zaspokajanie potrzeb społecznych a środkami w tym zakresie były świadczenia rzeczowe i pieniężne właściwie ze sobą powiązane (dla optymalnych wyników) oraz odpowiedni aparat organizacyjny (sprawny w działaniu, operatywny, kontaktujący się ze środowiskiem). Dostrzegał też możliwość zastosowania świadczeń społecznych w innych celach niż zaspokajanie potrzeb, wśród przykładów takich celów znalazła się dyscyplina pracy i zapobieganie płynności kadr¹⁰ [tamże].

⁹ Być może najbardziej charakterystyczna wypowiedź łącząca socjologię w znaczeniu socjotechnicznym i politykę społeczną znalazła się w artykule Podgóreckiego „Socjologia jako narzędzie polityki społecznej” (1970). Ta druga była rozumiana w duchu szkoły IGS z okresu międzywojennego (choć bez jej przywołania) jako „dokonywanie zracjonalizowanych przemian społecznych” (s. 576).

¹⁰ Były to typowe problemy upaństwowionej gospodarki. Współcześnie, gdy gospodarka została sprywatyzowana, zagadnienia dyscyplinowania poprzez świadczenia dotyczą nie pracowników, ale przede wszystkim bezrobotnych, np. zasiłek dla bezrobotnych uczyniono w Polsce degresywnym, co oznacza, że



W tym kontekście podkreślał też znaczenie badań (o ich technikach wypowiadał się pragmatycznie, że zależne są od rodzaju poszukiwanych rozwiązań), które „powinny dostarczyć podstaw do formułowania ocen utylitarnych i dyrektyw celowościowych” (s. 416). Praktyczna doniosłość badań może polegać na wyprowadzaniu z nich zaleceń dotyczących usprawnienia prowadzonych już działań, zmiany ich kierunków lub poważniejszych reform instytucji, do „nowych koncepcji rozwiązywania problemów społecznych”, a także bardziej ambitnie: „opracowania naukowych podstaw planowania społecznego, ulepszenia jego metod oraz służących jego potrzebom instrumentów badawczych” (s. 417, 418).

Tematyka wypowiedzi Szuberta nawiązuje bezpośrednio do racjonalistycznego ideału administracji publicznej, czyli jak najsukuteczniejszego realizowania celów sprecyzowanych w odniesieniu do potrzeb (zaspokajanie) czy problemów społecznych (rozwiązywanie). Kluczową rolę miała w tym odgrywać nauka. Wstrzymuje się on jednak z głębszym potraktowaniem tych zagadnień, licząc na rozwój socjotechniki i sprawdzenie jej praktycznej użyteczności w przyszłości:

Zakładając jednak, że socjotechnika zdoła opracować system dyrektyw o... szerokim zastosowaniu, należałoby uznać potrzebę ich uwzględniania przy rozwiązywaniu zagadnień stojących przed polityką społeczną. Z tym, że rola tej dyscypliny nie ograniczałaby się do czerpania z dorobku socjotechniki, lecz polegałaby również na weryfikowaniu jej twierdzeń oraz dostarczeniu materiału do formułowania nowych ogólniejszych dyrektyw. (s. 407)

Najpierw zapytajmy, jak potoczył się rozwój socjotechniki w Polsce od wczesnych lat 70.? Ostatni tom studiów z serii Socjotechnika został wydany w 1974 r. (Podgórecki). W drugiej połowie lat 70. ze względów politycznych doszło do likwidacji ośrodka badawczego, który rozwijał tę dziedzinę i „prace socjotechniczne uległy zahamowaniu” (Kubin 1996, s. 185). Główny teoretyk - Adam Podgórecki - wyemigrował z Polski. Pozostali w kraju jego uczniowie zajęli się przede wszystkim socjologią problemów społecznych (K.W. Frieske, J. Kubin)¹¹. Nie pozwolono więc socjotechnice rozwinąć się w kraju, a więc i jej przenikanie do środowiska związanego z polityką społeczną było ograniczone.

Wspomniany wyżej Harold Lasswell w tym samym mniej więcej czasie, w którym Szubert pisał o socjotechnice w kontekście polityki społecznej jako nauki, poświęca tym właśnie zagadnieniom całą książkę (1971). Nie robi tego jednak nawiązując do dorobku socjologii czy do pojęć i teorii z zakresu inżynierii społecznej czy socjotechniki. Występuje jako politolog i promuje szczególną wersję tej dyscypliny, a mianowicie *policy sciences* i w jej kontekście określa rolę naukowców ją uprawiających (*policy scientists*). W latach 70. i 80. na zachodzie szybko rozwijają się i instytucjonalizują środowiska nawiązujące w podobny sposób do idei polityki w sensie *policy* i uprawiające *policy studies* lub *policy analysis*. Różnica polega na tym, że pierwsze miały bardziej poznawczy charakter, a drugie bardziej praktyczny, stosowany.

przypisano mu cel nie tylko dochodowy, ale również motywacyjny, i ten ostatni decyduje o kształcie zasiłku. Na razie nie ma dowodów na skuteczność tego podejścia w Polsce.

¹¹ Współcześnie zainteresowanie tą dziedziną wydaje się powracać za sprawą m.in. L. Misia (2007).



Schemat Nauka o / dla polityki publicznej i jej podstawowe obszary



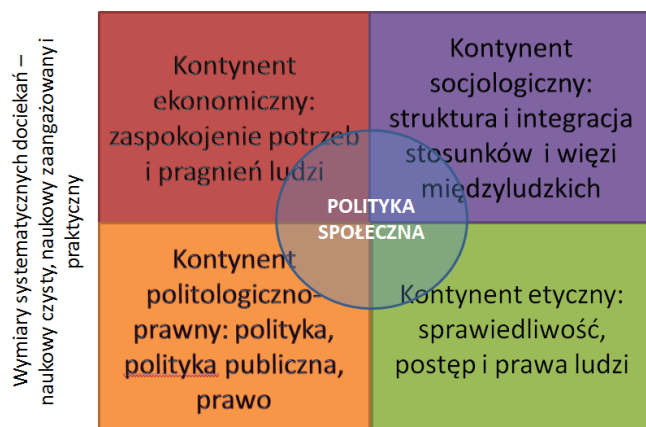
Źródło: B.W. Hogwood, L.A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, 1984, s. 29

Rozwój ten nie został dostrzeżony przez polskich politologów, chociaż w nurcie koncentrującym uwagę na decyzjach politycznych i ich racjonalności było do tego bardzo blisko (Szarfenberg, 2013a)¹². Dopiero w 1996 r. jeden z „socjotechników” ze szkoły Podgóreckiego próbuje zestawić ze sobą socjotechnikę i analizę polityki publicznej (Kubin), ale nie zostało to wówczas zauważone w środowisku teoretyków i badaczy polityki społecznej. Wyjątkiem potwierdzającym tę tezę może być artykuł M. Rymszy z 1999 r. pod obiecującym tytułem „Socjotechnika reformy systemu ubezpieczeń społecznych”, ale nie jest to próba przyswojenia dorobku szkoły Podgóreckiego i/lub *policy analysis* środowisku polityki społecznej.

Teoretyczny i metodologiczny rozwój polityki społecznej podążał jednak w podobnym kierunku, do czego przyczynili się między innymi Jan Danecki oraz Jolanta Supińska. Pierwszy proponował rozważanie polityki społecznej w szerszym horyzoncie i w ujęciu bardziej strategicznym (sztuka wyboru celów rozwoju społecznego), niż zaspokajanie potrzeb społecznych poprzez świadczenia rzeczowe i pieniężne. Druga z tych osób odwoływała się bezpośrednio do niektórych ważnych publikacji z obszaru teorii i metodologii socjotechniki w powiązaniu z aksjologią (Supińska, 1991), analizy polityki z lat 80. (np. Hogwood i Gunn, zob. Supińska, 1999) i proponowała ogólną metodologię działania w polityce społecznej, mającą zresztą odpowiednik w literaturze prakseologicznej (Ziemski, 1967) – sekwencja od diagnozy, przez projektowanie, do realizacji i ewaluacji (Supińska, 1991, s. 10-13; Supińska, 1998, s. 38-39). Trzeci krok ku recepcji zachodniego dorobku zrobił Ryszard Szarfenberg. Po pierwsze, przedstawił politykę społeczną w kontekście koncepcji racjonalnego podejmowania decyzji (2001), a po drugie, proponując, aby za genus proximum w definicji polityki społecznej uznać właśnie politykę publiczną, co miało dać silny impuls do badania użyteczności dorobku naukowego polityki publicznej w kontekście polityki społecznej (Szarfenberg, 2008b).

Schemat Konceptualna mapa pojęciowa polityki społecznej

¹² Ujęcie polityki społecznej z perspektywy teorii racjonalnego podejmowania decyzji zob. R. Szarfenberg (2001).



Źródło: Szarfenberg, 2012a.

Uwzględnienie polityki publicznej na konceptualnej mapie polityki społecznej dopełnia rozstrzygnięcia definicyjne. Tej drugiej nie można sprowadzić wyłącznie do zagadnień polityki publicznej, wówczas zaniedbuje się równie ważne wymiary ekonomiczny, socjologiczny i etyczny. Na obszarze wszystkich wyróżnionych na schemacie „kontynentów” mamy do czynienia z problemem demarkacji, w szczególności w odniesieniu do nastawionych praktycznie dyscyplin takich jak polityka gospodarcza, socjotechnika, etyka praktyczna czy w końcu analiza polityki publicznej. Możliwe jednak, że ta ostatnia może uwzględnić pozostałe.

Próba praktycznego pokazania ich użyteczności było przyjęcie przez Szarfenberga jednego z podejść metodologicznych obecnych w analizie polityki publicznej – perspektywy racjonalnej dyskusji – dla przeanalizowania sporów o rozwiniętą państwową politykę społeczną (*welfare state*). W ostatnich artykułach próbował on również popularyzować dorobek teoretyczno-metodologiczny *policy analysis*, doprecyzowując też metodę racjonalnej dyskusji (Szarfenberg, 2007b, 2010, 2013b, 2013c). Administracyjne powołanie do życia nowej dyscypliny obok nauk o polityce, a mianowicie nauk o polityce publicznej to kolejny, tym razem oficjalny bodziec do rozwijania tych wątków. Środowiska ekonomistów czy socjologów zajmujących się polityką społeczną nie wydają się zainteresowane akcesem, a politolodzy – nie była to inicjatywa mainstreamu tego środowiska, ale badaczy jednego z obszarów polityki publicznej (polityka nauki i szkolnictwa wyższego) – poczuli się nawet sprowokowani do uchwalenia oficjalnego protestu w tej sprawie (uchwała II Kongresu Politologii, 2012). Losy nowej dyscypliny są więc niepewne, ale jeżeli nie zostanie usunięta, otwiera się instytucjonalna możliwość, a nawet konieczność przyspieszonej recepcji dorobku zachodniego w tym zakresie.

W tej pracy recepcyjnej wskazane byłoby nawiązanie do polskich studiów socjotechnicznych i prakseologicznych, a także do tych nurtów teorii i badań, które są najbliższe tradycji *policy* z zakresu administracji publicznej (np. Izdebski, Kulesza, 2004; Kudrycka, Peters, Suwaj, 2009) oraz zarządzania publicznego (Hausner, 2008). O ile te pierwsze (socjotechnika i prakseologia) raczej nie powróciły już do swojej świetności po 1989 r., to drugie wypełniły pozostawioną przez nie pustkę, szczególnie w pierwszej dekadzie XXI wieku.



Ważny nurt, w którym widać obecność dawnej szkoły socjotechniki, to ewaluacja (K.W. Frieske zapraszany na konferencje ewaluacyjne PARP). Jej związki z socjotechniką były już poddane analizie w Polsce z wnioskiem o bliskości między nimi (Ozierański, 2006). W literaturze światowej charakterystyczna jest próba takiego zdefiniowania ewaluacji, że staje się ona prawie tożsama z socjotechniką i polityką społeczną jako naukami praktycznymi (Mark, Henry, Julnes, 2000). W obu przypadkach zasadniczo chodzi o naukowe poznanie (z uwzględnieniem wartości), które ma przyczyniać się do lepszego rozwiązywania problemów społecznych¹³ (zob. J. Kubin o zastosowaniu w tym kontekście socjotechniki, 1987), osiągania zmian ocenianych pozytywnie, do postępu społecznego (Danecki, 1978).

Gdybyśmy wzięli pod uwagę całą sekwencję „etapów postępowania” podpowiadaną przez prakseologów (Ziemski, 1967), wówczas każdy z nich może być katalizatorem programów badawczych i praktycznych zastosowań.

Diagnozowanie uzyskało obecnie status koniecznego elementu każdej publicznej strategii (może bardziej poręczna nazwa dla dokumentów z zakresu policy). W polityce społecznej zainteresowanie aspektem strategicznym jest już obecne (Grewiński, Karwacki, 2009). Socjotechnicy również zabierali na ten temat głos (Kubin, 1993). Można przypuszczać, że rozpowszechnienie wątków z zakresu zarządzania strategicznego w sektorze publicznym zawdzięczamy reformom NPM. Zagadnienie diagnozowanie w polityce społecznej zostało już rozpoznane (Szatur-Jaworska, 2005), ma ono też dłuższą tradycję prakseologiczną (Ziemski, 1973).

Projektowanie ze względu na współczesną popularność słowa „projekt” i działań projektowych ma również duży potencjał w tym zakresie. Zarządzaniu projektami poświęcono już wiele podręczników, stworzono też programy komputerowe wspomagające ten proces. Projektowanie społeczne było odróżniane od planowania społecznego, które miało być charakterystyczne dla polityki społecznej (Kubin, 2004). Odróżnienie działań stałych od projektowych też zostało już zasygnalizowane (Szarfenberg, 2009b, s. 91).

Świadomość, że etap realizacyjny (implementacja) jest kluczowy, a stąd też ważny do opracowania i zastosowań, staje się coraz bardziej powszechna (np. w wypowiedzi wysokiego urzędnika państwowego Dąmiera Długosza na konferencji KSAP, 2012). Sprzyja temu również projektowe podejście, które jest zwykle częścią szerszej strategii zmiany społecznej. W takim ujęciu projekty przybierają postać eksperymentów społecznych (wspomniane przez Rajkiewicza w jego programie dla stosowanych nauk, 1973b, s. 74-75), które mają testować nowe sposoby rozwiązywania problemów społecznych¹⁴. Przy czym nie jest tu tylko problemem dobór miejsc i metod eksperymentalnych oraz interpretacja wyników, ale ich późniejsze zastosowanie w polityce społecznej (w kontekście realizacji projektów innowacyjnych PO KL upowszechnienie i włączenie w główny nurt polityki).

¹³ W nauce o polityce społecznej częściej stosowanym było pojęcie kwestii społecznej.

¹⁴ O powiązaniach między eksperymentami społecznymi a politycznym wymiarem polityki społecznej zob. R.H. Rogers-Dillon (2004).



W języku prakseologicznym ostatnim etapem była ocena. Jest charakterystyczne, że w pierwszych doświadczeniach z instytucjonalną ewaluacją (zlecaną przez administrację zajmującą się implementacją funduszy UE) *evaluation* tłumaczone jest właśnie w ten sposób. Szybko jednak upowszechnia się również polska kalka językowa, czyli właśnie ewaluacja. W teorii polityki społecznej J. Supińska jako etap procesu polityki społecznej początkowo traktowała kontrolę, a następnie nazwała go ewaluacją (Szarfenberg, 2009b, s. 79).

Poza krystalizacją zainteresowań wokół każdego z etapów postępowania, interesującym obszarem eksploracji i zastosowań są połączenia między nimi. W tym kontekście możemy zadać wiele pytań. Jak diagnoza zostaje spożytkowana na etapie projektowania? Jak etap projektowania wpływa na realizację? Jak dostosować ewaluację do różnych aspektów implementacji? Zwrotne oddziaływanie ewaluacji na pozostałe etapy również jest interesującym zagadnieniem. Przy złożonych programach wielowymiarowej interwencji ewaluacja staje się wyzwaniem (Szarfenberg, 2012b), zaproponowano już metodologię, która miałaby na to wyzwanie odpowiadać (Patton, 2010)¹⁵.

Jeżeli tok postępowania celowościowego, żeby użyć nazwy metodologii praktycznego działania zaproponowanej przez Podgóreckiego, jest bardziej złożony, wówczas pola badawcze i praktyczne zastosowania są jeszcze rozleglejsze.

Należy wskazać jeszcze jeden ważny kierunek teorii i badań dotyczących praktycznego zastosowania wyników nauk społecznych. Środowisko socjotechniczne zainicjowało dyskusję na ten temat w latach 70. (Kubin, Pogórecki, 1973). Wzięła w niej udział postać bardzo ważna dla rozwoju polityki społecznej w Polsce - A. Rajkiewicz, który sformułował wtedy postulaty działań, mających upraktynić badania społeczne. Jeden z uczniów Podgóreckiego poświęcił temu zagadnieniu jedną z ważniejszych swoich prac (Frieske, 1990). Problematyka zastosowań nauk społecznych ma już długą tradycję, również w Polsce (Frieske, 2008). Była ona też rozważana w kontekście zastosowań badań o charakterze ewaluacyjnym, czyli przynajmniej w założeniach o największym potencjale do praktycznego zastosowania ich wyników (Zalewski, 2008). W pierwszej dekadzie XXI wieku temat ten stał się znowu bardzo popularny, gdyż ideałem stała się polityka oparta na dowodach naukowych (*evidence based policy*). Jeżeli odróżnimy od siebie pracę z ludźmi (udzielanie im bezpośredniej pomocy), pracę z organizacjami (zarządzanie) i pracę z polityką (*policy work*), wówczas w każdym z tych obszarów praktyki można sprawdzać naukowo i następnie promować i upowszechniać te sprawdzone (Szarfenberg, 2011b).

Socjotechnika i prakseologia w połączeniu z administracją publiczną i zarządzaniem publicznym oraz wiedzą o problemach społecznych i wynikami ewaluacji sposobów ich rozwiązywania, zbliżają nas do ideału racjonalnej polityki społecznej, a przynajmniej obiecują jej racjonalizację (Szarfenberg, 2002). Niekoniecznie musi być to związane z technokratycznym modelem, w którym decydujący głos mają eksperci (w domyśle preferowany, gdy krytykuje się zwykły poziom debat publicznych i medialnych). Demokratyczny proces polityczny z możliwie najszerszą partycypacją obywatelską jest jednak wartością samą w sobie. Ma on mniej lub bardziej deliberacyjny charakter, ważne są więc rozmaite

¹⁵ Patton odwołuje się do pojęcia złożoności, którego potencjał dla polityki publicznej został już dostrzeżony, np. G. Morcol (2012).

strategie argumentacyjne, w których mogą, ale nie muszą pojawić się wyniki badań naukowych, w tym specjalnie dostosowanych pod względem przedmiotu i metodologii, np. ewaluacyjnych (Mark, Henry, Julnes, 2000).

Projekt racjonalizacyjny opiera się na przekonaniu, że włączenie nauki do procesu polityki publicznej może być z pożytkiem dla jej jakości, a więc dla wszystkich. Krytyka tej wiary ma już długą tradycję, a jej największa popularność przypadła na lata 90., gdy wzrosło zainteresowanie postmodernizmem. Głównym jego celem była właśnie racjonalność jako taka, a w tym nauka, jako najbardziej racjonalne z ludzkich przedsięwzięć, w szczególności jej scjentyistyczny model z technokratycznym podejściem do zastosowań. Odpowiedzią na to są wspomniane wyżej podejścia w rodzaju badań aktywistycznych, które odrzucają zarówno scjentyzm, jak i instrumentalizowanie nauki.

Formalne miejsce polityki społecznej w polityce publicznej – polityka rozwoju?

W ustawie o działach administracji rządowej wymienia się ich kilkadziesiąt, żaden nie ma w nazwie polityki społecznej. Mamy jednak Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Z jego nazwy od razu wynika, że praca nie jest częścią polityki społecznej, ale odrębnym od niej obszarem (jest to sprzeczne z poglądami z okresu międzywojennego, gdy polityka społeczna była uznawana za naukę o pracy, zob. Szarfenberg, 2013a). Minister kierujący tym ministerstwem odpowiada poza pracą, za działy zabezpieczenie społeczne i sprawy rodziny. Z prawnego punktu widzenia to jest właśnie polityka społeczna.

Politycznie MPiPS było silnym ośrodkiem w polityce publicznej tylko za rządów lewicy. Przykładem tego są czasy, gdy ministrem był Leszek Miller czy Jerzy Hausner. Za rządów prawicy MPiPS oddawano słabszemu koalicjantowi, tak się złożyło, że były to zawsze partie reprezentujące interesy ludności zamieszkującej obszary wiejskie (Samoobrona, PSL).

Wśród jednostek organizacyjnych samorządu województwa mamy Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej, są one umiejscowione w ustawie o pomocy społecznej jako jej jednostki organizacyjne. Biorąc pod uwagę dział administracji rządowej zabezpieczenie społecznej i jego dwie główne części ubezpieczenie społeczne i pomoc oraz integrację społeczną. W uproszczeniu za pierwszą odpowiada przede wszystkim centralna jednostka organizacyjna ZUS, za drugą zaś złożony system jednostek organizacyjnych administracji samorządowej, tworzących obowiązkowo: ROPS, PCPR, PUP i OPS. Ponadto ustawodawstwo stwarza możliwości powoływania innych jednostek organizacyjnych, które mogą być też prowadzone przez organizacje pozarządowe, np. CISy zajmujące się reintegracją zawodową i społeczną.

Gdybyśmy dodatkowo spojrzeli na strategie publiczne w poszukiwaniu miejsca polityki społecznej, to wyraźnie widać, że na poziomie powiatów i gmin należy skupić uwagę na strategiach rozwiązywania problemów społecznych (usytuowane w ustawie o pomocy społecznej), a w przypadku województwa na strategii polityki społecznej, która ma być częścią strategii rozwoju regionu. W strategiach przygotowywanych przez administrację rządową warto wspomnieć o Strategii Polityki Społecznej na



lata 2007-2013 przyjętej w 2005 r. oraz o jednej ze strategii zintegrowanych obecnego rządu (nadal przed przyjęciem przez RM) - Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego.

Krokiem w kierunku ustalenia nowego miejsca polityki społecznej w polityce publicznej był projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej. Nie został on jednak przyjęty i Sejm poprzedniej kadencji przestał nad nim procedować. Była to próba ustanowienia architektury rządzenia polityką społeczną poza ustawą o pomocy społecznej.

W kontekście korzystania przez Polskę z funduszy strukturalnych UE, za sprawy politykospołeczne (w szerszym zakresie niż zabezpieczenie społeczne i sprawy rodziny, również edukacja, administracja publiczna) odpowiada Europejski Fundusz Społeczny. Dotychczasowe polskie programy operacyjne, w których określono na jakie cele i działania z zakresu polityki społecznej mają być wydawane środki EFS były to SPO Rozwój Zasobów Ludzkich (2004-2006) oraz PO Kapitał Ludzki (2007-2014). Robocza nazwa następcy PO KL to PO Wiedza, Edukacja, Rozwój.

W duchu J. Daneckiego wizji polityki społecznej jako strategii rozwoju społecznego można zastanawiać się nad tym, czy ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie powinna być poddana badaniu w poszukiwaniu miejsca polityki społecznej w polityce publicznej. W ustawie politykę rozwoju zdefiniowano następująco:

Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.

J. Danecki koncentrował uwagę na polityce społecznej w kontekście rozwoju społecznego, ale nie rozwinął tej koncepcji w pełni. Zrobił to jednak inny teoretyk - James Midgley. Jego koncepcja miała ująć nowy sposób myślenia w sekwencji historycznej po dotychczasowych „zinstytucjonalizowanych podejściach do wspierania dobrobytu” - dobroczynności, pracy socjalnej i administracji społecznej (Midgley, 1996)¹⁶. Najważniejszą różnicą w porównaniu z ostatnim podejściem był postulat zharmonizowania polityki gospodarczej i społecznej. Wniosek z analizy wpływu koncepcji rozwoju społecznego na politykę społeczną był taki: „Polityka, która miałaby przyjąć i realizować strategię rozwoju społecznego staje się polityką wielowymiarowego rozwoju społecznego, lub w skrócie polityką rozwoju” (Szarfenberg, 2011c, s. 32).

Przeniesienie punktu ciężkości z polityki społecznej na politykę rozwoju, biorąc pod uwagę już rozwiniętą dla niej architekturę rządzenia (tu znajdują zastosowanie dociekania nad administracją publiczną, polityką publiczną i rządzeniem), oznaczałoby jednak, że pytanie o miejsce polityki społecznej w polityce publicznej byłoby chyba źle postawione. Należałoby zapytać o miejsce polityki społecznej w polityce rozwoju. Przy czym, gdy przywołamy dystynkcje czynione między administracją społeczną (socjalną) i polityką socjalną a polityką społeczną, wówczas odpowiedź będzie następująca:

¹⁶ Midgley uznał za synonimy administracji społecznej terminy: usługi społeczne, polityka społeczna. Omówienie jego koncepcji zob. R. Szarfenberg (2011c).



polityka społeczna jest polityką rozwoju. Pytanie więc powinno brzmieć, jaka jest rola polityki socjalnej w polityce społecznej, czyli w polityce rozwoju. A następnie o miejsce tej ostatniej w polityce publicznej.

Wnioski

Wnioski będą dotyczyły dwóch obszarów. Po pierwsze, miejsca polityki społecznej w polityce publicznej na poziomie dyscyplin naukowych. Po drugie, miejsca polityki społecznej w polityce publicznej w praktyce.

Autor ekspertyzy współpracował z prof. Jerzym Woźnickim w przygotowaniu założeń nowej dyscypliny nauki o polityce publicznej. Decyzja o współpracy i poparcie dla administracyjnego wprowadzenia nowej dyscypliny (inicjatywa środowiska prof. Woźnickiego) wynikało z kilku przestank.

Po pierwsze, oczekiwanie na nauki o polityce społecznej jako oficjalnie rozpoznanej dyscypliny nauk społecznych może być skazane na niepowodzenie w krótkim, a może nawet w średnim okresie. Jak próbowano wykazać wyżej, *policy sciences* Lasswella były intelektualnie najbliższe polityki społecznej (z jej zaangażowaniem po stronie wartości), dlatego należało poprzeć starania o nową dyscyplinę, która jest najbliższe tej idei, a jest nią właśnie koncepcja nauk o polityce publicznej.

Po drugie, jest ona otwarta na różne podejścia teoretyczno-metodologiczne, co zostało pokazane wyżej, od ekonomicznych analiz kosztów-korzyści do krytycznej analizy polityki. Przy tym wszystkie te podejścia zostały już dobrze opisane i są na świecie podręczniki, pokazujące jak każde z nich można zastosować w kontekście polityki społecznej.

Po trzecie, siłą nauk o polityce publicznej jest podejście analityczne w sensie pokazanym wyżej, analityk pełni różne role w procesie politycznym, a nie jest tylko badaczem tego procesu. Za tym kryje się pozytywny stosunek do łączenia badań naukowych z zaangażowaniem na rzecz zmiany społecznej. Zaangażowanie to może przybierać tyle form, ile ról dla analityków przewidzimy.

Po czwarte, polska tradycja socjotechniczna i prakseologiczna wyczerpały się i te dyscypliny nie dawały szans na to, aby socjologia czy filozofia praktyki były mocną podstawą dla prowadzenia analizy polityki społecznej. Dlatego też zwrócono uwagę na administrację publiczną i zarządzanie publiczne, które przejęły wiele wątków od socjotechniki i prakseologii.

W drugim obszarze, praktyki polityki publicznej i polityki społecznej, autor ekspertyzy formułuje trzy kolejne wnioski.

Po pierwsze, miejsce polityki społecznej w polityce publicznej widzianej przez pryzmat architektury administracyjnej zdecentralizowanego państwa jest dwoiste. Z jednej strony najważniejszy obszar XX. wiecznej polityki społecznej, czyli ubezpieczenia społeczne, są nadal wysoce scentralizowane, ze względu na głównie techniczny charakter prowadzonych operacji (ewidencjonowanie składek, wypłacanie świadczeń pieniężnych w dobrze zdefiniowanych sytuacjach ryzyka socjalnego). Z drugiej strony, cała reszta współczesnej polityki społecznej została w Polsce zdecentralizowana (integracja



społeczna, w tym usługi dla bezrobotnych, pomoc społeczna, wsparcie rodziny). Dlatego też w tym drugim przypadku mamy do czynienia z rosnącym znaczeniem rządzenia zarówno w skali pionowej (rządzenie między władzą i administracją rządową a samorządową), jak i poziomej (rządzenie pomiędzy niezależnymi poziomami samorządu, rządzenie z udziałem partnerów społecznych, organizacji obywatelskich).

Po drugie, polityczne znaczenie polityki społecznej w obszarze spraw polityki publicznej jest i nadal będzie duże. Przykładem tego są gorące spory o system emerytalny, pieczę zastępczą czy bezrobocie, ubóstwo i biedę. Nie przekłada się to jednak na instytucjonalną pozycję ministerstwa odpowiedzialnego za trzon polityki społecznej, ze względu na strukturalną słabość wynikającą z przekazywania kierownictwa tego resortu słabszemu koalicjantowi w przypadku rządów prawicowych.

Po trzecie, polityka rozwoju może mieć większy potencjał jako przedmiot analiz i działalności praktycznej analityków, niż wąsko ujmowana polityka społeczna (socjalna). Ta druga w świetle oficjalnego podziału polityki publicznej na obszary (działy administracji rządowej) jest bardziej zbliżona do administracji w jej funkcji świadczeniowej, niż do takiego postrzegania polityki społecznej, który sytuowałby ją bliżej polityki rozwoju. Dlatego też kolejne pytanie jakie warto zadać dotyczy miejsca polityki socjalnej (administracji socjalnej, usług socjalnych) w polityce społecznej, którą obecnie najlepiej reprezentuje polityka rozwoju i odpowiedzialne za nią Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Literatura

- Aberbach, J.D., Putnam, R.D., Rockman, B.A. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard: Harvard University Press.
- Berkel, R. van, Graaf, W., Sirovátka, T. red. (2012). Governance of the activation policies in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 32, nr 5/6.
- Buchs, M. (2007). *New governance in European social policy: the open method of coordination*, Houndmills, UK, Palgrave Macmillan,
- Chambers, D.E., Wedel, K.R. (2005). *Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst*, wydanie 4. New York: Pearson.
- Daly, M. (2003). Governance and Social Policy. *Journal of Social Policy*, vol. 32, nr 1.
- Danecki, J. (1978). O teorii postępu społecznego. Wybrane zagadnienia. Maszynopis.
- deLeon, P. (1992). The Democratization of the Policy Sciences. *Public Administration Review* vol. 52, nr 2.
- deLeon, P. (1999). The Stages Approach to the Policy Process. W: P.A. Sabatier (red.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.
- Dingeldey, I., Rothgang, H. (red.) [2009]. *Governance of Welfare State Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dror, Y. (1983). *Public Policymaking Reexamined*. New Brunswick: Transaction Publishers.



- Fenwick, J., Miller, K.J., McTavish, D. (2012). Co-governance or meta-bureaucracy? Perspectives of local governance 'partnership' in England and Scotland. *Policy and Politics*, vol. 40, no 3.
- Frazer, H., Marilier, E., Nicaise, I. (red.) [2010]. A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020. Antwerp: Garant.
- Frieske, K.F. (1990). *Socjologia w działaniu. Nadzieje i rozczarowania*. Warszawa: Instytut Socjologii UW.
- Frieske, K.F. (2008). Nauki społeczne w służbie spraw publicznych – polskie tradycje. W: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*. Warszawa: PARP.
- FTT (2012). Kobiety i ubóstwo w Polsce. Badania i analizy 2008 – 2011. Raport Think Tanku Feministycznego 4/2012. Warszawa: Feministyczny Think Tank.
- Giersig, N. (2008). *Multilevel Urban Governance and the 'European City'*. Wiesbaden: VS Research.
- Górka, K., Poskrobko, B., Radecki, W. (2001). *Ochrona środowiska*. Warszawa: PWE.
- Grewiński, M., Karwacki, A., red. (2009). *Strategie w polityce społecznej*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hill, M., Hupe, P. (2006a). The Three Action Levels of Governance: Re-Framing the Policy Process beyond the Stages Model. W: B. Guy Peters, J. Pierre (red.), *Handbook of Public Policy*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hill, M., Hupe, P. (2006b). Analysing policy processes as multiple governance: accountability in social policy. *Policy and Politics*, vol. 34, nr 3.
- Hogwood, B.W., Gunn, L.A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna*. Warszawa: Liber.
- Jessop, B. (2007). Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia. *Zarządzanie Publiczne*, vol. 2, nr 2.
- Klijn, E.H. (2012). New Public Management and Governance: A Comparison. W: D. Levi-Faur red. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Krasiejko, I. (2012). Uczestniczące badania interwencyjne w pomocy społecznej. W: J. Szymanowska red. *Ewaluacja w pracy socjalnej. Badania, kształcenie, praktyka*. Kraków: Impuls.
- Kubin, J. (1987). Socjotechnika metodą rozwiązywania problemów społecznych. W: *Socjologia problemów społecznych. Teoria i rzeczywistość*. Wrocław: Ossolineum.
- Kubin, J. (1993). Projektowanie strategii. W: J. Kubin, Z. Żekoński red. *W poszukiwaniu strategii zmian*. Warszawa: Centrum Upowszechniania Nauki.
- Kubin, J. (1996). Analiza polityki i socjotechnika. W: L.W. Zacher red. *Z zagadnień socjologii polityki*, tom 1. Lublin: UMCS.
- Kubin, J. (2004). Założenia i problemy projektowania dobrego państwa. W: W. Kieżun, J. Kubin (red.) *Dobre państwo*. Warszawa: Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego.
- Kubin, J., Podgórecki, A. (red.) (1973). *Stosowanie nauk społecznych w praktyce*. Wrocław: Ossolineum.
- Kudrycka, B., Peters, G., Suwaj, P.J. (red.) (2009). *Nauka administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer
- Lasswell, H. (1951). The Policy orientation. W: H. Lasswell, D. Lerner (red.) *Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press.
- Lasswell, H. (1971). *Pre-view of Policy Sciences*. New York: American Elsevier.
- Lejano, R.P. (2006). *Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context*. New York: Routledge.
- Lejano, R.P. (2012). Postpositivism and the policy process. W: E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, X. Wu (red.) *The Routledge Handbook of Public Policy*. New York: Routledge.
- Leś, E. (2011). Specyfika polskiego sektora obywatelskiego na tle doświadczeń europejskich. W: W. Anioł, M. Duszczak, P. Zawadzki, red., *Europa Socjalna – Iluzja czy rzeczywistość*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej.



- Loughlin, J. (2001). *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- Mariler, E., Natali, D., Van Dam, R. (red.) [2010]. *Europe 2020: Towards a More Social UE?* Brussels: Peter Lang.
- Mark, M.M., Henry, G.T., Julnes, G. (2000). *Evaluation: An Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Policies and Programs*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Midgley, J. (1995). *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Miś, L. (2007). *Problemy społeczne. Teoria, metodologia, badania*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Morcol, G. (2012). *A Complexity Theory for Public Policy*. London: Routledge.
- Nagel, S.S. (2000). *Handbook of Public Policy Evaluation*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Naples, N. (2003). *Feminism and Method: Ethnography, Discourse Analysis, and Activist Research*. New York: Routledge.
- Netting, F.E., O'Connor, M.K. (2011). *Analysing Social Policy: Multiple Perspectives for Critically Understanding and Evaluating Policy*. New York: Wiley.
- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice. W: P.A. Sabatier red. *Theories of Policy Process*. Cambridge: Westview Press.
- Ozierański, P. (2006). O związkach ewaluacji i socjotechniki. *Polityka Społeczna*, nr 1.
- Painter, M., Guy Peters, B. (2010). *Tradition and Public Administration*. London: Palgrave Macmillan.
- Patrizi, P.A., Patton, M.Q. (red.) [2010]. Evaluating Strategy. *New Directions for Evaluation*, nr 128, zima 2010.
- Patton, M.Q. (2010). *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York: Guilford Press.
- Pestoff, V. (1992). Third Sector and Co-Operative Services: An Alternative to Privatization. *Journal of Consumer Policy*, vol. 15 nr 1.
- Peters, Guy B. (2012). *American Public Policy: Promise and Performance*, wydanie 8. Thousand Oaks: CQ Press.
- Peters, Guy B., Loughlin, J. (1997). State Traditions, Administrative Reform and Regionalization. W: M. Keating, J. Loughlin (red.) *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
- Pierre, J. (2011). *The Politics of Urban governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Podgórecki, A. (1970). Socjologia jako narzędzie polityki społecznej. W: A. Podgórecki red. *Socjotechnika. Jak oddziaływać skutecznie?* Warszawa: Książka i Wiedza.
- Podgórecki, A. red. (1974). *Socjotechnika. Funkcjonalność i dysfunkcjonalność instytucji*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, wydanie 3. Oxford: Oxford university Press.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and Public Services*. London: Blackwell.
- Powell, M., Hewitt M. (2002). *Welfare State and Welfare Change*. Buckingham: Open University Press.
- Rajkiewicz, A. (1977). Polityka społeczna a problematyka potrzeb jednostkowych i zbiorowych. W: A. Bodnar i in. (red.) *Podstawy Nauk politycznych. Podręcznik dla szkół wyższych*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Rajkiewicz, R. (red.) [1973a]. *Polityka społeczna*. Warszawa: PWE.
- Rajkiewicz, R. (1973). Doświadczenia i postulaty w zakresie stosowania wyników badań społecznych. W: J. Kubin, A. Podgórecki (red.) *Stosowanie nauk społecznych w praktyce*. Wrocław: Ossolineum.
- Rogers-Dillon, R.H. (2004). *The Welfare Experiments: Politics and Policy Evaluation*. Stanford: Stanford University Press.
- Rymsza, M. (1999). Socjotechnika reformy systemu ubezpieczeń społecznych. *Prace ISNS*, nr 2.
- Sbragia, A. (2000). The European Union as Coxswain: Governance by Steering. W: J. Pierre (red.), *Debating Governance: Authority, Democracy and Steering*. Oxford: Oxford University Press.



- Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Shdaimah, C.S., Stahl, R.W., Schram, S.F., (2011). *Change research : a case study on collaborative methods for social workers and advocates*. New York: Columbia University Press.
- Stepan, M., Muller, A. (2012). Welfare Governance in China? A Conceptual Discussion of Governing Social Policies and the Applicability of the Concept to Contemporary China. *Journal of Cambridge Studies*, vol. 7 nr 4.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton.
- Supińska, J. (1991). *Dylematy polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Supińska, J. (1998). Rozwój i zadania polityki społecznej jako nauki. W: M. Książkowski, A. Rajkiewicz, J. Supińska (red.) *Polityka społeczna*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Supińska, J. (1999). Wartości uwikłane. W: J. Auleytnier, J. Danecki red. *Teoretyczne problemy polityki społecznej*. Warszawa: Elipsa.
- Szarfenberg, R. (2001). Decydowanie i decyzje w polityce społecznej. W: J. Supińska, R. Szarfenberg, red. *Scena polityki społecznej w oczach aktorów, suflerów, widzów*. Maszynopis.
- Szarfenberg, R. (2002). *Podstawy i granice racjonalizacji polityki społecznej*. Rozprawa doktorska, maszynopis.
- Szarfenberg, R. (2005). Słabości trzeciego sektora i partnerstwa publiczno-prywatnego. *Trzeci Sektor* nr 4.
- Szarfenberg, R. (2007a). Definicja, zakres i konteksty polityki społecznej. W: G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.) *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*. Warszawa: WN PWN.
- Szarfenberg, R. (2007b). Ewaluacja i analiza polityki społecznej. W: G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.) *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*. Warszawa: WN PWN.
- Szarfenberg, R. (2008a). Teoria polityki społecznej i dydaktyka akademicka. W: A. Rączaszek (red.) *Polityka społeczna – badania, dydaktyka, rozwój*. Katowice: AE w Katowicach.
- Szarfenberg, R. (2008b). *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*. Warszawa: IFiS PAN.
- Szarfenberg, R. (2009a). Europejska polityka społeczna - krótkie wprowadzenie. W: *Przewodnik po europejskiej polityce społecznej*. Warszawa: Polski Komitet European Anti-Poverty Network.
- Szarfenberg, R. (2009b). Ewaluacja jako forma oceny strategii w polityce społecznej. W: M. Grewiński, A. Karwacki (red.) *Strategie w polityce społecznej*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej
- Szarfenberg, R. (2010). Analiza koszty-korzyści w polityce społecznej. W: J. Szambelańczyk, M. Żukowski (red.) *Człowiek w pracy i polityce społecznej*. Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
- Szarfenberg, R. (2011a). Kryteria ewaluacji pomocy społecznej. W: A. Hryniewicka (red.). *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*. Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych.
- Szarfenberg, R. (2011b). Dowody naukowe jako podstawa polityki społecznej, zarządzania społecznego i pracy socjalnej. *Problemy Polityki Społecznej*, nr 15.
- Szarfenberg, R. (2011c). Wpływ koncepcji rozwoju społecznego na politykę społeczną. Artykuł dla projektu WSP TWP Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia, portal spoecznieodpowiedzialni.pl.
- Szarfenberg, R. (2011d). Standardy i standaryzacja pracy socjalnej i usług pomocy i integracji społecznej. W: R. Szarfenberg (red.) *Krajowy raport badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*. Warszawa: WRZOS.
- Szarfenberg, R. (2011e). Interwencja rodzinna i piecza zastępcza – pomiędzy mediami, polityką i dowodami. W: D. Trawkowska red. *Pomoc społeczna wobec rodzin. Interdyscyplinarne rozważania o publicznej trosce o dziecko i rodzinę*. Toruń: Wydawnictwo Akapit.
- Szarfenberg, R. (2012a). *Nauki o polityce publicznej a nauka o polityce społecznej*. Prezentacja przedstawiona na XXX Konferencji Polityków Społecznych, Łochów, 14-16 maja, 2012.
- Szarfenberg, R. (2012b). Ewaluacja organizowania i rozwoju społeczności lokalnej, czyli o odmianach i sprawności trzeciej metody pracy socjalnej. W: J. Kowalczyk red. *Programy Aktywności Lokalnej - nowa*



jakość w pomocy społecznej? Doświadczenia w organizowaniu społeczności lokalnych i aktywizowaniu grup wymagających wsparcia. Kraków: MOPS.

Szarfenberg, R. (2013a). Spółdzielczość, gospodarka społeczna a polityka społeczna. W druku.

Szarfenberg, R. (2013b). Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne. W druku.

Szarfenberg, R. (2013c). Analiza polityki publicznej – perspektywa racjonalnej dyskusji. W druku.

Szatur-Jaworska, B. (2005). *Diagnozowanie w polityce społecznej. Materiały do studiowania*. Warszawa: Aspra-JR.

Szubert, W. (1973). *Studia z polityki społecznej*. Warszawa: PWE.

Szymański, A. (1925). *Polityka społeczna*. Lublin: Uniwersytet Lubelski.

Theiss, M. (2009). Participative Action Research. O roli „partycypacyjnych badań w działaniu” w polityce społecznej. *Problemy Polityki Społecznej*, nr 11.

Velluti, S. (2010). *New Governance and the European Employment Strategy*. London: Routledge.

Vedung, E. (2010). Four Waves of Evaluation Diffusion. *Evaluation*, vol. 16, nr 3.

Weimer, D.L., Vining, A.R. (2004). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River: Pearson.

Zalewski, P. (2008). Możliwości i ograniczenia wykorzystania wyników ewaluacji przez instytucje publiczne", w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*. Warszawa: PARP.

Ziemski, S. (1967). Diagnoza, projektowanie, realizacja i ocena jako etapy postępowania. *Prakseologia* nr 24.

Ziemski, S. (1973). Diagnozy a nowy model nauk społecznych. W: J. Kubin, A. Podgórecki (red.) *Stosowanie nauk społecznych w praktyce*. Wrocław: Ossolineum.

Zybała, A. (2012). *Polityki publiczne*. Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.