

# Problemy polityki społecznej



POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET NAUK O PRACY I POLITYCE SPOŁECZNEJ  
UNIwersYTET WARSZAWSKI  
INSTYTUT POLITYKI SPOŁECZNEJ

# Problemy polityki społecznej

STUDIA  
I DYSKUSJE

kwartalnik

22(3)/2013

WARSZAWA 2013

Publikacja finansowana przez  
Instytut Polityki Społecznej i Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych  
Uniwersytetu Warszawskiego

#### RADA PROGRAMOWA

Antoni Rajkiewicz (honorowy przewodniczący) (PL),  
Józef Orczyk (przewodniczący) (PL), Jolanta Supińska (wiceprzewodnicząca) (PL),  
Julian Auleytner (PL), Stanisława Golinowska (PL), Tomasz Inglot (US),  
Jeja-Pekka Roos (FI), Cezary Żołędowski (PL)

#### ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Barbara Szatur-Jaworska (redaktor naczelna),  
Maria Theiss (zastępca redaktor naczelnej),  
Justyna Łukaszewska-Bezulska (sekretarz redakcji),  
Piotr Błędowski, Juliusz Gardawski, Ryszard Szarfenberg

#### REDAKTORZY MERYTORYCZNI TOMU

Bartosz Pielniński, Ryszard Szarfenberg

Redakcja i korekta tekstów w języku polskim  
Ewa Rydlewska

Redaktor statystyczny  
Alicja Maksimowicz-Ajchel

Redaktorzy tematyczni  
teoria polityki społecznej – Ryszard Szarfenberg, metodologia polityki społecznej –  
Maria Theiss, problemy pracy – Juliusz Gardawski, lokalna polityka społeczna –  
Piotr Błędowski, zabezpieczenie społeczne – Gertruda Uścińska, polityka ludnościowa  
– Cezary Żołędowski, polityka rodzinna – Anna Kurowska

Korekta językowa streszczeń w języku angielskim  
Grażyna Magnuszewska-Otulak

Copyright by  
Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN i Instytut Polityki Społecznej UW

ISSN 1640-1808

Adres redakcji:  
Nowy Świat 67, pok. 110  
00-927 Warszawa  
Tel./fax 0-22 826-66-52  
[www.problemyps.pl](http://www.problemyps.pl)  
[problemyps@uw.edu.pl](mailto:problemyps@uw.edu.pl)

Nakład 200 egz.

Wersją referencyjną czasopisma jest wersja papierowa.

Realizacja wydawnicza:  
Wydawnictwo Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego  
Skład i druk: Zakład Graficzny UW. Zam. 44/2014

## *Spis treści*

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Od Redakcji. ....                                                                      | 9  |
| Ryszard Szarfenberg, <i>Perspektywy badawcze polityki społecznej – wprowadzenie</i> .. | 11 |

### **STUDIA**

|                                                                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Bartosz Pielński, <i>Instytucjonalizmy a polityka społeczna</i> .....                                                         | 25  |
| Bartosz Pielński, <i>Instytucjonalizm historyczny w kontekście polityki społecznej</i> ..                                     | 45  |
| Aleksander Lipski, <i>O kłopotach teoretyczno-metodologicznego pogranicza w naukach społecznych</i> .....                     | 65  |
| Dorota Dzienisiuk, <i>Związki nauk prawnych i polityki społecznej</i> .....                                                   | 83  |
| Maria Theiss, <i>Perspektywa sieci społecznych w badaniach lokalnej polityki społecznej</i> . ....                            | 99  |
| Justyna Godlewska-Szyrkowa, <i>Czy nauka o polityce społecznej potrzebuje krytyki feministycznej?</i> .....                   | 115 |
| Tomasz Mering, <i>Rządzenie aktywizacją – ujęcie metodologiczne</i> .....                                                     | 131 |
| Ryszard Szarfenberg, <i>O bliskim związku i wzajemnych inspiracjach między polityką publiczną i polityką społeczną</i> . .... | 149 |

### **RECENZJE**

|                                                                                                                                                                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Monika Abucewicz, <i>Wprowadzenie do socjologii problemów społecznych i public policy analysis, R.B. Smith, Multilevel Modeling of Social Problems: A Causal Perspective</i> .....                                                   | 169 |
| Justyna Łukaszewska-Bezulska, <i>„Stosowane” nauki społeczne?, D. S. Byrne, Applying social science: The role of social research in politics, policy and practice</i> .....                                                          | 175 |
| Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka, <i>Historia systemu zabezpieczenia społecznego we Francji (1850–1940), H. Hatzfeld, Du paupérisme à la Sécurité sociale 1850–1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France</i> ..... | 181 |



## *Contents*

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Editorial . . . . .                                                                        | 9  |
| Ryszard Szarfenberg, <i>Introduction. Research orientations in social policy</i> . . . . . | 11 |

### **STUDIES**

|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Bartosz Pielński, <i>Institutionalism and social policy</i> . . . . .                                                  | 25  |
| Bartosz Pielński, <i>Historical institutionalism in the context of social policy</i> . . . . .                         | 45  |
| Aleksander Lipski, <i>Theoretical and methodological problems on the boarder of social sciences</i> . . . . .          | 65  |
| Dorota Dzienisiuk, <i>Interrelations between law sciences and social policy</i> . . . . .                              | 83  |
| Maria Theiss, <i>The perspective of social networks in the study of local social policy</i> . . . . .                  | 99  |
| Justyna Godlewska, <i>Does social policy science need a feminist critique?</i> . . . . .                               | 115 |
| Tomasz Mering, <i>Governance of activation – methodological approach</i> . . . . .                                     | 131 |
| Ryszard Szarfenberg, <i>Close relationship and cross inspiration between social policy and public policy</i> . . . . . | 149 |

### **REVIEWES**

|                                                                                                                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Monika Abucewicz, <i>Introduction to the sociology of social problems and public policy analysis</i> , R.B. Smith, <i>Multilevel Modeling of Social Problems: A Causal Perspective</i> . . . . .                                          | 169 |
| Justyna Łukaszewska-Bezulska, <i>“Applying” social science?</i> , D. S. Byrne, <i>Applying social science: The role of social research in politics, policy and practice</i> . . . . .                                                     | 175 |
| Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka, <i>History of the social security system in France (1850-1940)</i> , H. Hatzfeld, <i>Du paupérisme à la Sécurité sociale 1850–1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France</i> . . . . . | 181 |





## *Od redakcji*

W pierwszym numerze *Problemów Polityki Społecznej* z 1999 r. opublikowaliśmy artykuł Aleksandra Lipskiego pt. *Między epistemologią a aksjologią. Na przykładzie związków socjologii i polityki społecznej*. Była to krytyczna refleksja na temat tego, w jaki sposób nauka o polityce społecznej była uprawiana w latach 90. Po upływie ponad dekady zadaliśmy sobie pytanie, czy diagnoza Lipskiego z końca lat 90. nadal jest aktualna.

W odpowiedzi na nie pomogło nam pojęcie perspektyw (orientacji) badawczych. Jest ono użyteczne w opisie wpływu stosowanych w naukach społecznych metodologii badawczych i sposobów rozumienia i wyjaśniania podstawowych pojęć i zjawisk na odmienne sposoby konceptualizacji polityki społecznej i jej badań. Przykładowo, przyjęcie za układ odniesienia dla badań polityki społecznej funkcjonalizmu, postrukturalizmu, czy też nowej ekonomii instytucjonalnej, pozwala postawić pytanie o ich wpływ na to, jak ją będziemy rozumieli, co będziemy badali.

Celem redaktorów tego numeru *Problemów Polityki Społecznej* jest więc ukazanie wzajemnego oddziaływania pomiędzy wybieranymi przez naukowców perspektywami badawczymi a sposobami, w jaki konceptualizują funkcjonowanie polityki społecznej.

We *Wprowadzeniu* autorstwa R. Szafenberga staraliśmy się doprecyzować problematykę perspektyw i orientacji badawczych. Kolejne teksty przedstawiają już niektóre z nich, a w szczególności instytucjonalizmu (artykuły B. Pielnińskiego) i podejścia krytyczne (J. Godlewska). Dwa artykuły traktują o stykach nauki o polityce społecznej oraz nauk prawnych (D. Dzienisiuk) i nauk o polityce publicznej (R. Szarfenberg). Użyteczność perspektywy sieciowej w badaniach nad polityką społeczną poddaje refleksji M. Theiss, a zastosowanie pojęcia *governance* w tym kontekście przedstawia T. Mering. W zbiorze nie mogło zabraknąć refleksji A. Lipskiego nad pograniczami w naukach społecznych.

Zachęcamy do lektury działu z recenzjami, gdzie przedstawiono książki na temat roli badań społecznych w polityce, polityce publicznej i w praktyce, wielopoziomowego modelowania przyczynowego problemów społecznych oraz socjologiczno-historycznego ujęcia rozwoju systemu zabezpieczenia społecznego we Francji.

Mamy nadzieję, że tak jak artykuł Lipskiego z lat 90. zainspirował nas do refleksji

nad stanem dyscypliny, tak artykuły zgromadzone w tym numerze zainspirują kolejne pokolenia polityków społecznych do prowadzenia badań opartych na świadomym wyborze własnej orientacji badawczej.

Ryszard Szarfenberg  
Bartosz Pielński

**Ryszard Szarfenberg**

*Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski*

## ***Perspektywy badawcze polityki społecznej – wprowadzenie***

Wraz z pracownikami naukowymi Instytutu Polityki Społecznej: Bartoszem Piełińskim, Marią Theiss i Justyną Godlewską przeprowadziliśmy trzy cykle zajęć na temat badań polityki społecznej. Nie dotyczyły one jednak tego, co nazywa się na ogół „metodami i technikami badań społecznych”. Nie byliśmy pewni, jaka nazwa odpowiada najlepiej temu, co nas interesuje. W pierwszym cyklu były to podejścia metodologiczne, w drugim perspektywy badawcze, a w trzecim – orientacje badawcze. Niezależnie od nazwy, interesowały nas różne sposoby rozumienia i uprawiania badań naukowych, których przedmiotem jest, także różnie rozumiana, polityka społeczna. Celem było pobudzenie w nas i w słuchaczach krytycznej refleksji nad naszą własną działalnością jako badaczy z tej właśnie dziedziny.

Poniżej zostaną przedstawione wstępne rozważania dotyczące metanaukowego podejścia, jakiego wymaga analiza perspektyw badawczych dotyczących polityki społecznej. Zostanie również omówiona główna teza teorii naukowego podejścia do polityki społecznej, dotycząca istnienia dwóch odrębnych orientacji – poznawczej i praktycznej. Kolejny punkt i główna część artykułu będzie się odnosić do propozycji konceptualizacji perspektyw badawczych oraz wprowadzi schemat porządkujący problematykę w tym zakresie, zestawiając sposób rozumienia polityki społecznej i sposób badania przedmiotów tego rodzaju.

### ***Metanaukowe podejście do badań polityki społecznej***

Nasz projekt ma charakter metanaukowy, czyli mieści się w zakresie nauki o nauce, której przedmiotem jest polityka społeczna. Uczeni różnie definiują politykę społeczną, którą badają, przyjmując różne założenia i metody badań. Metanaukowy układ odniesienia otrzymujemy, gdy zapytamy nie o to, czego dowiadujemy się z badań X na temat polityki społecznej, ale o to, dlaczego w tych badaniach właśnie tak, a nie inaczej rozumiano i badano politykę społeczną. Jeżeli weźmiemy pod uwagę łącznie wiele badań na ten temat, wówczas znowu nie pytamy, czego dowiadujemy się z badań X, Y, Z i co z tego wynika dla dalszych badań, ale przede wszystkim pytamy o to, jakie są i z czego wynikają podobieństwa i różnice między nimi pod względem sposobu rozumienia i badania w ich ramach polityki społecznej.

Inaczej mówiąc, rzeczywistość, praktyka polityki społecznej to poziom zerowy (jest on złożony, gdyż obejmuje co najmniej normatywne dokumenty różnego rodzaju oraz działania, które mają one normować, ale też które przyczyniają się do ich powstania i egzekwowania), poziom badań tej rzeczywistości i praktyki to poziom pierwszy, natomiast nasze podejście dotyczy poziomu kolejnego, na którym umieszcza się refleksje i badania na temat tego, co znajduje się na poziomie pierwszym i wchodzi w interakcje z poziomem zerowym. Oczywiście, to, co ustalono na poziomie drugim, wpływa na to, co się dzieje na poziomie pierwszym, i odwrotnie.

Początkujący badacz stoi w obliczu następującej sytuacji, stwierdzonej dzięki metanauce: mamy wiele sposobów rozumienia i badania polityki społecznej. Dzięki temu problematyzujemy zagadnienie wyboru perspektywy badawczej i jednocześnie umożliwiamy jego rozwiązanie, wyjaśniając opcje i konsekwencje dokonanych wyborów. Jest to praktyczny wymiar metanauki, którą chcemy uprawiać.

Odróżniając sposób rozumienia rzeczywistości od sposobu jej badania, otrzymujemy co najmniej dwa duże obszary metanaukowych dociekań. Przy czym nie chodzi tylko o ich opis i klasyfikację, czy o to, jak się ze sobą łączą i wzajemnie na siebie wpływają (sposób rozumienia na sposób badania i odwrotnie). Pytamy też o ich genealogię, o to, skąd się wywodzą, gdzie biją ich intelektualne źródła. Załóżmy, że rozumiemy politykę społeczną jako publiczne i oparte na rozumie rozwiązywanie problemów społecznych. Taki sposób jej rozumienia ma głębokie podłoże filozoficzne i polityczne sięgające co najmniej Oświecenia. Ma też wiele punktów styecznych z dużymi obszarami dociekań dotyczących uniwersalnych problemów ludzkich, sfery publicznej z jej instytucjami, znaczenia i roli rozumu w tym wymiarze, praktycznego rozwiązywania problemów, koncepcji problemów społecznych.

### ***Nauka o polityce społecznej i dla polityki społecznej***

Pod wpływem refleksji nad polityką publiczną i jej analizami również w stosunku do badań polityki społecznej zaczęto rozróżniać naukę o polityce społecznej i naukę

dla polityki społecznej<sup>1</sup>. W Polsce może częściej mówiono o naukach czystych czy podstawowych oraz o stosowanych lub praktycznych. Klarownie ujął to w kontekście socjologii Adam Podgórecki, odróżniając socjologię od socjotechniki (inżynierii społecznej). Ta pierwsza zajmowała się poznaniem społeczeństwa, a ta druga miała wykorzystywać wyniki pierwszej do wpływania na społeczeństwo. W tle pozostaje klasyczna refleksja Augusta Comte’a – poznanie było potrzebne do przewidywania, to zaś do ingerowania w rzeczywistość; np. wiedząc, że X powoduje Y, przewidujemy, że gdy pojawi się X, później wystąpi również Y. Chcąc w określony sposób sterować Y (stymulować, zapobiegać etc.), powinniśmy odpowiednio oddziaływać na X.

Pierwotnie uznawano, że polityka społeczna jest nauką praktyczną (pogląd ten wyznawał np. Konstanty Krzeczkowski), i nie było jasne, co stanowi jej czystą czy podstawową odpowiedniczkę. Jedno ze stanowisk jest takie, że u podstaw są wszystkie nauki społeczne (teza o interdyscyplinarności czy wielodyscyplinarności). Można też twierdzić, że tą czystą, podstawową wersją jest jedna z dyscyplin nauk społecznych, np. socjologia lub ekonomia. W tym przypadku napotykamy pytania o relacje z praktycznymi odpowiednikami tych dyscyplin, czyli z socjotechniką i polityką gospodarczą<sup>2</sup>.

Gdy uwolnimy się od konwencji nazywania polityką społeczną zarówno nauki, jak i pewnego obszaru rzeczywistości i działalności praktycznej, wówczas istnieją podstawy do mówienia o nauce, której przedmiotem jest polityka społeczna. Po odróżnieniu nauk podstawowych od stosowanych możemy stwierdzić, że polityka społeczna może być przedmiotem ich obu, wówczas można zastosować wyrażenia „nauka o” i „nauka dla” w celu zasygnalizowania – odpowiednio – bardziej poznawczej lub bardziej praktycznej intencji badaczy. Jeżeli ponadto odróżnimy podejście filozoficzne od naukowego, to pierwsze z nich miałyby się koncentrować na rozważaniach z zakresu ontologii, epistemologii i etyki – w ogóle i w poszczególnych obszarach. Wówczas można mówić o filozofii i nauce, których tematem jest polityka społeczna, ta druga zaś dzieliłaby się na orientację bardziej poznawczą i bardziej praktyczną (tu znajdowałyby się teoria w jej różnych funkcjach, w szczególności w funkcji wyjaśniającej). Wstępny szkic całej tej konstrukcji przedstawia schemat 1.

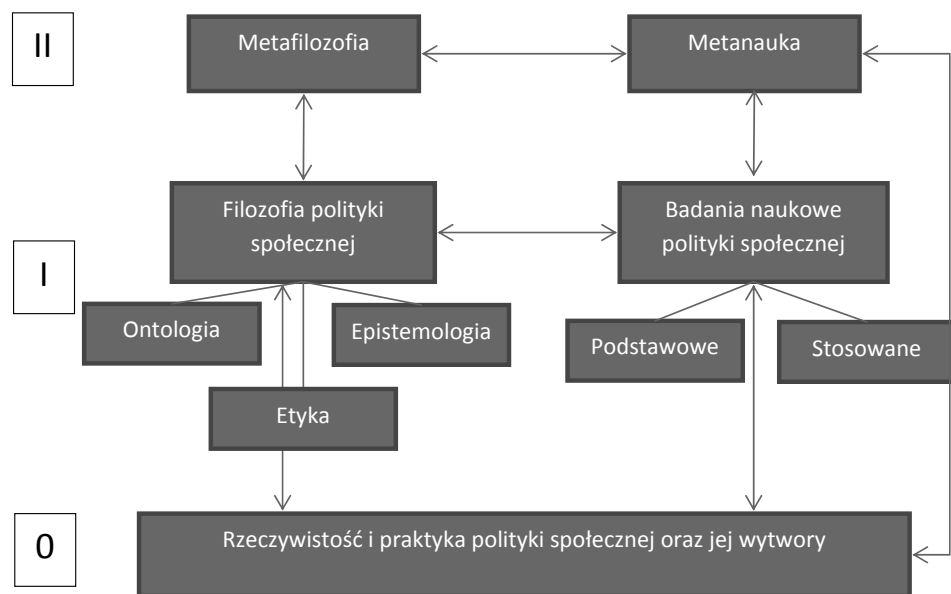
Gdy rozumiemy naukę wąsko, przypisując jej wyłącznie cele poznawcze, wówczas należałoby mówić nie o „nauce o” i „nauce dla”, ale po prostu o nauce i praktycznych zastosowaniach jej wyników.

W zależności od przedmiotu poznania, zastosowanie jego wyników może być mniej lub bardziej bezpośrednie. Przykładowo, jeżeli przedmiotem poznania jest rozwiązywanie problemu ubóstwa na świecie, a jego wyniki to opisy tej działalności, identyfikowanie jej skutków, wyjaśnianie sposobu ich powstawania, porównania roz-

<sup>1</sup> J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 1991, Instytut Polityki Społecznej UW.

<sup>2</sup> R. Szarfenberg ujmując to jako problem demarkacji w związku z koncepcją zakresu polityki społecznej kreślonego wewnątrz i na stykach ekonomii, socjologii i etyki; zob. R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, wyd. 2, Warszawa 2008, Wydawnictwo IFiS PAN.

**Schemat 1. Poziomy rzeczywistości i dociekań na gruncie filozofii i nauki, których tematem jest polityka społeczna**



Źródło: opracowanie własne

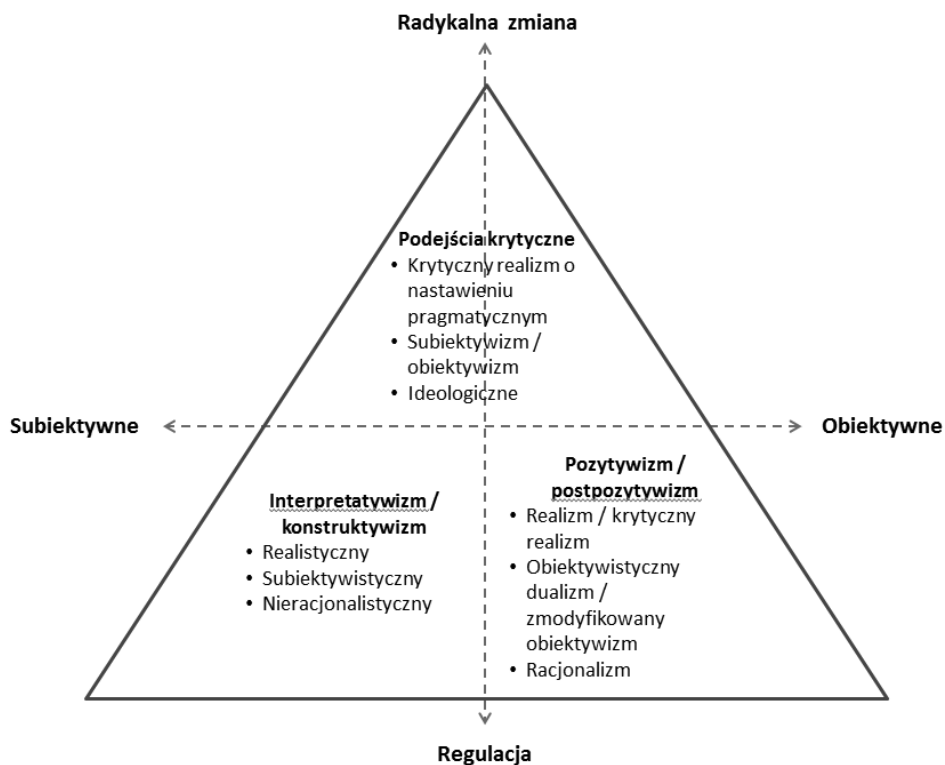
wiązań z różnych krajów i regionów itd., to wiedza ta już na pierwszy rzut oka może być bardzo użyteczna w podejmowaniu tego rodzaju działalności.

Politykę społeczną rozumie się jako pewnego rodzaju praktyczną działalność i jej wytwory, a więc nauka o niej, polegająca na jej opisywaniu i wyjaśnianiu, wydaje się tylko z powodu swego przedmiotu potencjalnie bardzo praktyczna. Czy ta potencjalność się zrealizuje, to już inna sprawa. Rozumowanie to jest analogiczne do refleksji nad ewaluacją. Ze względu na to, że jej przedmiotem są programy działań praktycznych, uznawano, że potencjalnie jest bardzo użyteczna, np. dzięki niej wyeliminowane zostaną programy mniej sprawne od innych. Gdy w praktyce okazywało się, że ta potencjalność słabo się realizuje, wówczas pojawił się w ewaluacji nurt nastawiony na zwiększenie prawdopodobieństwa wykorzystania jej wyników w praktyce. Czy polegał on na tym, że powstała jakaś odrębna nauka o innym charakterze? Odpowiedź brzmi: nie. Pierwotny problem badawczy ewaluacji sprowadza się do pytania: co i dlaczego osiągają określone programy działań społecznych? Po uzyskaniu odpowiedzi i wyników w tym zakresie, zadajemy kolejne pytanie badawcze: co i w jaki sposób determinuje ich zastosowanie w praktyce? Oba te problemy mają charakter poznawczy. Spodziewamy się jednak, że dzięki wiedzy o programach działań i o tym, co i dlaczego dzieje się z tą wiedzą po jej wygenerowaniu (wiedza o wiedzy o programach i jej losach), potencjał praktycznego wykorzystania wzrasta. Ale przełożenie go

na praktykę badań oraz praktykę programów społecznych wymaga już działalności wykraczającej poza poznanie i programy działań poznawczych.

Zgodnie z powyższym rozumowaniem, o praktyczności nauki decyduje jej przedmiot, a nie filozofia, metoda i cele. W koncepcjach różnych paradygmatów nauk społecznych taka jedność została zakwestionowana. Dominacja klasycznego ujęcia dedukcyjno-ilościowego została podważona, zaproponowano konkurencyjne wobec niego ujęcie indukcyjno-jakościowe, oparte na teorii konstrukttywizmu społecznego i wzmocnione przez tendencje postmodernistyczne. Obok nich wyróżnia się też naukę zaangażowaną i krytyczną, odrzucającą neutralność aksjologiczną<sup>3</sup>. W klasyfikacjach tego typu podkreślane są różnice między paradygmatami, pojawiają się one na wszystkich poziomach: ontologicznym, epistemologicznym, metodologicznym i etycznym (filozofia nauk społecznych).

**Schemat 2. Zróżnicowanie paradygmatyczne nauk społecznych**



Źródło: F.E. Netting, M.K. O'Connor, *Analyzing Social Policy: Multiple Perspectives for Critically Understanding and Evaluating Policy*, Hoboken 2011, Wiley, s. 57.

<sup>3</sup> M.in. E.G. Guba, Y.S. Lincoln, *Kontrowersje wokół paradygmatów, sprzeczności i wylaniające się zbieżności*, w: N.K. Denzin, Y.S. Lincoln (red.), *Metody badań jakościowych*, t. 1, Warszawa 2009, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Przyjmując tezę o zróżnicowaniu paradygmatycznym nauk społecznych, można zastanawiać się nad tym, czy o praktyczności danego podejścia nie decyduje, poza przedmiotem, również przyjęty paradygmat. Kryterium praktyczności byłoby więc co najmniej dwuskładnikowe i obejmowałoby: 1) przedmiot, który jest działaniem społecznym na szerszą skalę (nas interesuje polityka społeczna); 2) paradygmat zakładający zaangażowanie na rzecz zmiany przedmiotu zainteresowania. Można do tego dodać jeszcze kryterium empiryczne: 3) bardziej praktyczna jest ta nauka czy to podejście do nauki, która/e ma najwyższe wskaźniki praktycznych zastosowań wyników. Jeżeli by się okazało, że – mimo deklaracji badaczy nastawionych aktywistycznie – większy wpływ na rzeczywistość działania społecznego ma jednak podejście klasyczne, wówczas należałoby uznać, że to właśnie ono jest bardziej użyteczne praktycznie. Takie ujęcie zagadnienia ma już jednak neopozytywistyczny charakter, gdyż zakłada związki przyczynowo-skutkowe pewnego rodzaju oraz możliwość ich stwierdzenia (treść wyników badania na temat danego aspektu polityki społecznej jest przyczyną jej określonej zmiany).

### ***Perspektywy badawcze polityki społecznej – zarys koncepcji***

Ogólny wniosek z powyższych rozważań jest taki, że przedmiot badania, czyli polityka społeczna, może być różnie rozumiany, podobnie jak różnie się rozumie naukowe podejście do niej. Należy pamiętać, że polityka społeczna jest nie tylko przedmiotem badań naukowych, ale również tematem rozważań o charakterze filozoficznym (i ogólniej pozanaukowych), jak podkreślano wyżej.

Ogólnych definicji polityki społecznej jest wiele<sup>4</sup>. Autorzy nawiązywali w nich do pojęć z zakresu nauk społecznych i spoza niego, takich jak np. dobrobyt, potrzeby, bezpieczeństwo socjalne, integracja społeczna, struktura społeczna, problemy społeczne, prawa socjalne, sprawiedliwość społeczna, postęp społeczny. Dla każdego z nich istnieje już obszerna literatura filozoficzna, teoretyczna i empiryczna, są przedmiotem kontrowersji i projektowania praktycznego. Bardzo silnie są one powiązane z wizjami dobrego życia, dobrze zorganizowanego społeczeństwa i relacji pomiędzy społeczeństwami a programami politycznymi. Wszystko to kryje się za ogólnymi pojęciami, więc użycie któregoś z nich bądź też zastosowanie ich kombinacji od razu generuje duży obszar kontekstowy<sup>5</sup>. Można też zadawać pytania o to, dlaczego przyjęto akurat taki, a nie inny kontekst dla rozważania znaczenia pojęcia polityki społecznej, np. dlaczego wybór padł na dobrobyt, nie zaś na integrację społeczną. Wynika stąd, że ogólniejsze dyskusje prowadzone wokół nauk społecznych i przedmiotu ich badań będą miały duży wpływ na to, jak rozumie się politykę społeczną i jej badanie.

Warto dodać, że jedno ze sprawozdawczych ujęć definicyjnych polityki społecznej wpisywało jednocześnie w jej zakres znaczeniowy naukę, badania naukowe i dzia-

<sup>4</sup> R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej...* op. cit.

<sup>5</sup> Znaczenie kontekstu dla badań polityki publicznej i zarządzania publicznego interesującą potraktowano w niedawno wydanej książce pod redakcją Christophera Pollitta - *Context in Public Policy and Management. Missing Link?*



łałość w sferze publicznej, co od razu stwarzało interesujące napięcie poznawcze. Jego źródłem były próby odseparowania nauk społecznych od bieżącej działalności polityczno-publicznej<sup>6</sup>. W takim rozumieniu pojęcia polityki społecznej od razu zawierają się oba wymiary myślenia o perspektywach badawczych: jak rozumie się pewnego rodzaju działanie czy praktykę publiczną (polityka społeczna jako praktyka polityczno-publiczna) oraz jak rozumie się pewnego rodzaju badanie i jego przedmiot (polityka społeczna jako nauka czy praktyka badawcza). W tym drugim przypadku, gdy nazwa „polityka społeczna” oznacza dociekanie naukowe, wówczas mamy problem jego przedmiotu, np. polityka społeczna – jako nauka – bada politykę społeczną – jako aktywność naukową, nienaukową, a także ich wytwory.

Stąd też wyłaniają się dwa duże obszary do eksploracji – pod nazwą studiów nad perspektywami badawczymi polityki społecznej i metanaukowego podejścia do polityki społecznej. Pierwszy z nich odnosi się do tego poziomu dociekań, który dotyczy wizji i pojęć z zakresu dobrego życia i dobrze urządzonego społeczeństwa oraz relacji między różnymi społeczeństwami (jest to obszar na styku filozofii politycznej i teorii nauk społecznych). Z kolei drugi ma charakter ściśle metanaukowy, gdyż dotyczy już badań polityki społecznej prowadzonych w takim lub innym układzie ogólnych i szczegółowych założeń. Płaszczyzny styczne pomiędzy tymi obszarami są również bardzo interesujące (patrz schemat 1).

Teraz jednak ograniczymy pole rozważań do zagadnienia nauki, której przedmiotem jest polityka społeczna. Perspektywa badawcza wydaje się ważna przede wszystkim w kontekście badań. Spróbujmy uznać, że należy do mainstreamu rozumienie polityki społecznej jako działań publicznych o różnym charakterze (programowym, regulacyjnym, finansowym, usługowym) w dziedzinie pracy i zabezpieczenia społecznego. Drugim składnikiem głównego nurtu jest rozumienie nauki w sposób pozytywistyczny lub neopozytywistyczny. Razem jako podstawowy układ odniesienia otrzymujemy neopozytywistyczną naukę o działaniach publicznych w sferze pracy i zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z powyższym rozumowaniem, jej potencjalna praktyczność wypływa z istoty przedmiotu badań. Możliwe jest jednak pozostawanie w neopozytywistycznym paradygmacie i podejmowanie dodatkowych wysiłków badawczych, które mogą zwiększać ten potencjał. Widzimy teraz, że zestawienie ze sobą pewnego rozumienia polityki społecznej i badań naukowych tworzy pewną całość.

Mainstream jest tylko tym, czym jest, poza nim możliwe są inne koncepcje polityki społecznej oraz nauki. Załóżmy, że te pierwsze konstruuje się na  $x$  sposobów, a te drugie — na  $y$  sposobów. Z tego wynika, że rozumienie wyrażenia „badania naukowe polityki społecznej” może mieć co najmniej  $x$  razy  $y$  interpretacji. Przyjmijmy więc na początek, że każda z tych interpretacji stanowi ogólną perspektywę badawczą polityki społecznej (tabela 1).

---

<sup>6</sup> Wyznawany przez Maxa Webera ideał nauki wolnej od wartości i liczne późniejsze dyskusje na ten temat, w tym na gruncie ekonomii.

Tabela 1. Perspektywy badawcze polityki społecznej

| <div>Koncepcja przedmiotu badań</div> <div>Koncepcja badań</div>                    | Polityka społeczna jako publiczne rozwiązywanie problemów społecznych                                                                                                                                                                                                                       | Polityka społeczna jako działalność państwa w imię sprawiedliwości społecznej                                                                                                            | Polityka społeczna jako kształtowanie stosunków międzyludzkich w miejscu pracy i w miejscu zamieszkania | Polityka społeczna jako instytucje publiczne regulujące zachowania zaspokajające potrzeby podstawowe |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Badania naukowe jako testowanie hipotez lub ugruntowanie teorii                     | Czy i w jakim stopniu teoria rozwiązywania przez politykę społeczną problemu X jest prawdziwa, sprawdza się w praktyce?<br>Nazwa perspektywy, np.: „neopozytywistyczne rozwiązywanie problemów publicznych/ społecznych”, „neopozytywistyczny funkcjonalizm w obszarze polityki publicznej” |                                                                                                                                                                                          |                                                                                                         |                                                                                                      |
| Badania naukowe jako wyjaśnianie tego, jak ludzie rozumieją rzeczywistość społeczną |                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Kto i jak rozumie działalność państwa w imię sprawiedliwości społecznej?<br>Nazwa perspektywy, np.: „konstruktywizm etatystyczno-redystrybucyjny”, „konstruktywizm etatystyczno-etyczny” |                                                                                                         |                                                                                                      |

|                                                                                                                  |  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Badania naukowe jako tworzenie wiedzy użytecznej w realizacji celów społecznych</b>                           |  |  | Jakie hipotezy, teorie, konstrukty społeczne i w jakim stopniu są pomocne w zmienianiu stosunków międzyludzkich w pracy i poza nią?<br>Nazwa perspektywy, np.: „interakcyjna inżynieria w dziedzinie polityki społecznej”, „socjotechnika polityki stosunków międzyludzkich” |                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Badania naukowe jako ingerencja w rzeczywistość społeczną w celu poznania tej rzeczywistości i jej zmiany</b> |  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                              | Jakie podjąć działania, aby zmienić instytucje, a przez to zmienić zachowania związane z zaspokajaniem podstawowych potrzeb?<br>Nazwa perspektywy, np. „instytucjonalizm partycypacyjny”, „partycypacyjny instytucjonalizm socjalny” |

Źródło: opracowanie własne

Nazwy perspektyw, które zostały zawarte w tabeli, to wstępne propozycje, każda z nich powinna być tworzona na podstawie nazwy paradygmatu nauk społecznych oraz szerszego podejścia teoretycznego, z którego wywodzi się koncepcja polityki społecznej.

Ważne są jednak dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, przyjmowany paradygmat nauk społecznych (koncepcja badań) silnie wpływa na to, jak rozumiemy rzeczywistość i – w konsekwencji – zanurzony w niej przedmiot badania (jego ogólna koncepcja w naukach społecznych a uszczegółowienia dyscyplinowe). Jest to spowodowane wyraźnymi założeniami dotyczącymi natury badania i badanej rzeczywistości przyjmowanymi w poszczególnych paradygmatach. Można jednak przyjąć, że wybór koncepcji badania nie determinuje jednoznacznie rozumienia konkretnego przedmiotu dociekań.

Po drugie, poza polem uwagi pozostają liczne teorie wypracowane na gruncie dyscyplin nauk społecznych, np. teorie gospodarki przyjmowane w ekonomii, teorie społeczeństwa w socjologii, teorie państwa w politologii, teorie prawa w jurysprudencji, teorie podstawowych wartości w filozofii politycznej. Niektóre z tych teorii mogą być stosowane rozszerzająco, np. neoklasyczna ekonomia, służąca początkowo do wyjaśniania zachowań stricte gospodarczych, zostaje zastosowana w sferach z gospodarką niewiele mających wspólnego, m.in. rodziny czy przestępczości; podobnie teorie socjologiczne zostały zastosowane do tego, co gospodarcze. Źródłem inspiracji teoretycznych mogą być dyscypliny niezaliczane do nauk społecznych, np. teoria złożoności została opracowana przez fizyków, a następnie pojawiły się próby jej zastosowań w obszarze nauk, które nas interesują<sup>7</sup>.

Koncepcja przedmiotu badań powstaje więc w wyniku przyjęcia zarówno pewnego paradygmatu nauki z jego ontologicznymi założeniami, jak i pewnej teorii z wyższego poziomu. Ze względu na to, że polityka społeczna nie jest działalnością społeczną na szerszą skalę w ogóle, lecz tego rodzaju działalnością prowadzoną w pewnym obszarze, zawsze w tle będą ogólniejsze koncepcje tego, co społeczne, prawne, gospodarcze itd. Weźmy też pod uwagę, że taka działalność w ogóle i ten obszar znajdują się na przecięciu zainteresowań – przykładowo – ekonomii, socjologii, politologii, jurysprudencji i filozofii politycznej. Dlatego też koncepcja przedmiotu badań, czyli polityki społecznej, powinna być konstruowana nie tylko na podstawie i ze świadomością dotyczącą założeń ontologicznych danej filozofii nauk społecznych, ale również założeń teorii społecznej wyższego poziomu o pochodzeniu dyscyplinowym, choć nie tylko z zakresu nauk społecznych.

Inaczej mówiąc, zasadnicze znaczenie ma to, że podstawą konceptualizacji przedmiotu badań na potrzeby perspektywy badawczej powinny być szersze, bardziej uniwersalne ramy teoretyczne, np. instytucjonalizm, funkcjonalizm, teoria racjonalnego wyboru, teoria praw człowieka – osobno lub w kombinacjach, np. instytucjonalizm racjonalnego wyboru czy funkcjonalizm i prawa człowieka. Można przyjąć, że te

---

<sup>7</sup> Zob. m.in. G. Morçöl, *A Complexity Theory for Public Policy*, New York 2012, Routledge.

wszystkie teorie mają pewne wspólne problemy badawcze, dlatego że na najbardziej ogólnym poziomie ich przedmiotem są ludzie działający w świecie, który jest ich własnym wytworem.

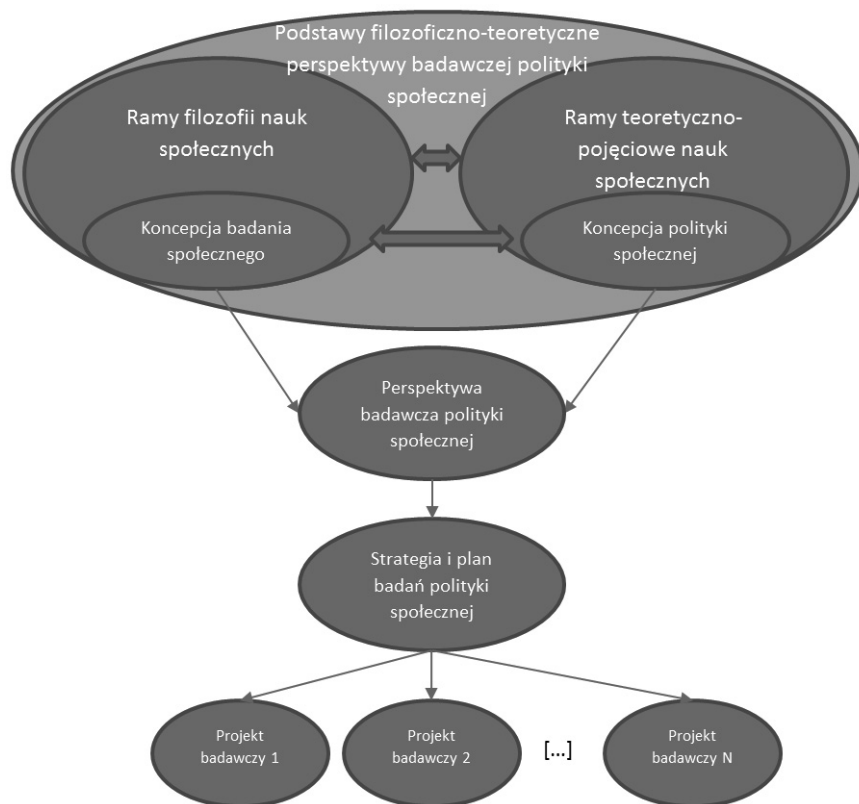
Jest to koncepcja teoretyczna, co nie oznacza, że naukowcy świadomie konstruują swoją perspektywę badawczą. Studia w zakresie polityki społecznej są oparte na założeniu interdyscyplinarności i praktyczności, stąd ich absolwent, przynajmniej potencjalnie, nie czuje się związany z żadną z głównych dyscyplin (które czerpią swoją tożsamość ze swojej podstawowej części). W praktyce zapewne bliżej mu do socjologii niż do ekonomii czy prawa, ale można dowodzić, że atmosfera interdyscyplinarności stwarza podatny grunt dla otwartości na dostrzeżenie potrzeby konstruowania perspektywy badawczej.

Można sobie wyobrazić badania, w których w ogóle nie wspomina się o przyjmowanej perspektywie badawczej. Koncepcja badania sprowadza się wówczas do następującej procedury: zastosujemy metodę X w celu zbadania przedmiotu Y, który na potrzeby badania został zdefiniowany w określony sposób. Jest jasne, że za każdym z tych składników oraz sposobem ich połączenia stoją liczne rozstrzygnięcia problemów perspektywy badawczej. Czy badacz powinien sobie z nich zdawać sprawę?

W tabeli 1 ogólne teoretyczne ramy ujmowania polityki społecznej to: szczególne rozwiązywanie pewnego rodzaju problemów, działanie pewnego podmiotu na rzecz pewnego rodzaju wartości, wpływanie na stosunki międzyludzkie w pewnych obszarach, a także pewnego rodzaju instytucje, które regulują zachowania w szczególnym obszarze. Te ramy nawiązują (bezpośrednio lub pośrednio) do określonych teorii i programów badawczych, które zostały przez nie zainspirowane. W pierwszym przypadku jest to co najmniej socjologia problemów społecznych, w drugim – teoria polityki i teoria normatywna sprawiedliwości społecznej, w trzecim – teoria interakcji społecznych w różnych kontekstach, w czwartym – instytucjonalizm.

Perspektywa badawcza, o którą nam tu chodzi, powstaje na skrzyżowaniu koncepcji badania społecznego jako takiego (umiejscowionej w ogólniejszych ramach filozofii nauki i nauk, których przedmiotem jest szeroko rozumiane społeczeństwo i jego działanie) oraz koncepcji przedmiotu badania należącego do polityki społecznej (koncepcji umiejscowionej w ogólniejszych ramach teoretycznych powstających w kontekście zainteresowań poszczególnych nauk społecznych). Wspomniana wyżej filozofia i metafizyka polityki społecznej z założeniami dotyczącymi ontologicznej i aksjologicznej (etycznej) natury pozostaje w bliskim związku z koncepcją przedmiotu badań. Jak sygnalizowano wyżej, większość ogólnych definicji polityki społecznej nawiązuje do podstawowych pojęć nauk społecznych, a każde z nich obrosło nie tylko konceptualizacjami i operacjonalizacjami naukowymi, ale również koncepcjami filozoficzno-politycznymi.

Reasumując, przedmiotem naszego zainteresowania są badania naukowe polityki społecznej. Badania te są prowadzone w szerszym kontekście badań społecznych, który w mniejszym lub większym stopniu oddziałuje na ich kształt i treść. Ten kontekst można rozdzielić na ramy filozofii nauk społecznych oraz ramy teoretyczno-pojęciowe tychże nauk (schemat 3).

**Schemat 3. Program badań polityki społecznej i jego założenia**

Źródło: opracowanie własne

Schemat 3 prezentuje zasadnicze dla zrozumienia problematyki perspektyw badawczych polityki społecznej konstrukty w ich wzajemnych powiązaniach. Podstawy filozoficzno-teoretyczne perspektywy badawczej składają się z ram filozoficznych badania i ram teoretyczno-pojęciowych przedmiotu badania, na podstawie których tworzone są koncepcja badania i jego przedmiotu (czyli polityki społecznej), te następnie łączone są w perspektywę badawczą, która staje się podstawą wyznaczenia już bardziej konkretnej strategii i planu badań, w oparciu o które tworzone są konkretne projekty badawcze precyzujące pytania badawcze, typ danych, sposób ich zbierania, metody analizy, zasady interpretacji wyników analizy itd.

**STUDIA**





**Bartosz Pieliński**

*Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski*

## ***Instytucjonalizmy a polityka społeczna***

### ***Streszczenie***

Artykuł poświęcony jest implikacjom, jakie dla polityki społecznej niosą trzy główne odmiany nowego instytucjonalizmu: instytucjonalizm racjonalnego wyboru, instytucjonalizm historyczny oraz instytucjonalizm socjologiczny. Analizie zostaje poddana kwestia tego, jakie następstwa dla polityki społecznej mają odmienne koncepcje instytucji tworzone w obrębie każdej z odmian nowego instytucjonalizmu. Autor artykułu wskazuje na to, że nowy instytucjonalizm stawia przed polityką społeczną trzy rodzaje wyzwań: funkcjonalności, przygodności i stosowności.

**Słowa kluczowe:** Instytucjonalizm, nowy instytucjonalizm, polityka społeczna, instytucjonalizm racjonalnego wyboru, instytucjonalizm socjologiczny, instytucjonalizm historyczny.

## ***Wprowadzenie***

W naukach społecznych od początku lat 70. ubiegłego wieku rozwija się dynamiczne podejście badawcze, które nazywane jest nowym instytucjonalizmem<sup>1</sup>. Jego przedstawiciele łączy zainteresowanie rolą instytucji w procesach społecznych, gospodarczych czy też politycznych, różnią zaś inspiracje teoretyczne oraz warsztat metodologiczny.

W obrębie nowego instytucjonalizmu można odnaleźć liczne odniesienia do polityki społecznej. Najczęściej funkcjonowanie polityki społecznej jest analizowane w obrębie instytucjonalizmu historycznego. Prace Thedy Skocpol i Paula Piersona poświęcone rozwojowi zachodniej polityki społecznej, a także książka Tomasza Inglota poświęcona kształtowaniu się polityki społecznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zajmują ważne miejsce w dorobku instytucjonalizmu historycznego. Związki pomiędzy tą odmianą instytucjonalizmu a polityką społeczną są na tyle silne i rozbudowane, że zostały omówione w osobnym artykule bieżącego numeru „Problemów Polityki Społecznej”.

Odwolania do polityki społecznej pojawiają się także w innych odmianach nowego instytucjonalizmu. Na przykład w instytucjonalizmie racjonalnego wyboru powstała teoria wyboru publicznego, która silnie wpłynęła na rozwój polityki społecznej w wielu krajach. Badacze przyjmujący założenia tej teorii dokonali bowiem dogłębnej krytyki funkcjonowania instytucji państwa, wykazując, że rzadko działają one w zgodzie z interesem publicznym.

Należy jednak zauważyć, że choć polityka społeczna pojawia się często w pracach autorów związanych z nowym instytucjonalizmem, to występuje przede wszystkim w roli przedmiotu badawczego. Badania poświęcone polityce społecznej są prowadzone po to, aby weryfikować tezy odnoszące się do działania szerszych mechanizmów społecznych czy też politycznych. W nowym instytucjonalizmie natomiast bardzo mało uwagi poświęca się samej istocie i naturze polityki społecznej. Dlatego też w niniejszym artykule chciałbym uwypuklić implikacje, jakie może mieć nowy instytucjonalizm nie tylko dla nauki o polityce społecznej, ale także dla nauki dla polityki społecznej.

Uważam, że warto podjąć taką próbę z kilku powodów. Przede wszystkim dlatego, że w obrębie nowego instytucjonalizmu prowadzone są dyskusje dotyczące natury i genezy wszystkich instytucji życia społecznego. Analizuje się w obrębie tego podejścia badawczego przyczyny, dla których instytucje istnieją, oraz funkcje, jakie realizują. W obrębie nowego instytucjonalizmu stawia się również pytania dotyczące trwałości instytucji, ich przekształceń oraz stopnia, w jakim są one zdolne do podlegania planowanym zmianom. Wreszcie, nowy instytucjonalizm stawia pytania dotyczące natury relacji pomiędzy jednostkami a instytucjami – czy instytucje tylko regulują zachowania jednostek czy może również określają ich tożsamość, a nawet wpływają na ich podstawowe struktury kognitywne.

---

<sup>1</sup> Ograniczona objętość artykułu nie pozwoliła mi zająć się problemem relacji pomiędzy nowym a starym instytucjonalizmem. Zob. na ten temat: Chmielewski (1995, s. 12–49; 2011, s. 41–199), Jepperson, Meyer (1991), Stinchcombe (1997), Nee (1998, 2005), Lowndes (2006), Rutherford (2011).

Kwestie dotyczące instytucji, ich natury, zmienności i relacji z jednostkami mają bezpośrednie przełożenie na tworzenie programów polityki społecznej. Wiedza o tym, co ludziom dają poszczególne zbiory norm i reguł<sup>2</sup> tworzących instytucje, dotycząca możliwości ich przekształceń, jak też zależności pomiędzy jednostkami a instytucjami, jest niewątpliwie przydatna przy rozwiązywaniu konkretnych kwestii czy też problemów społecznych. Jednakże do tej pory bardzo rzadko zastanawiano się nad tym, w jaki sposób można wykorzystywać dorobek nowego instytucjonalizmu dla praktyki polityki społecznej.

W swoim tekście skupię się jedynie na trzech odmianach nowego instytucjonalizmu: na instytucjonalizmie historycznym, instytucjonalizmie racjonalnego wyboru i instytucjonalizmie socjologicznym. W pierwszej części tekstu przedstawię podstawowe informacje na temat tych trzech odmian oraz opiszę różnice między nimi. Z konieczności będzie to bardzo zwięzłe omówienie poszczególnych odgałęzień nowego instytucjonalizmu<sup>3</sup>. Z tego względu w artykule zostały wyodrębnione tylko niektóre wątki analiz pojawiające się w obrębie tych podejść badawczych, zaś inne, przy zachowaniu wymogu staranności, zostały omówione skrótowo. Podstawowym bowiem celem pierwszej części tekstu jest nie tyle pokazanie całości dorobku nowego instytucjonalizmu, co zasygnalizowanie tych jego elementów, które, moim zdaniem, są istotne z perspektywy nauki dla polityki społecznej. W drugiej części artykułu skupię się zatem na analizie implikacji trzech odmian nowego instytucjonalizmu dla polityki społecznej.

### *Nowy instytucjonalizm*

Spośród kilku istniejących klasyfikacji poszczególnych odmian nowego instytucjonalizmu najczęściej przyjmowana jest klasyfikacja stworzona przez Petera Halla i Rosemary Taylor (1996). Autorzy ci wyróżnili trzy rodzaje instytucjonalizmu: historyczny, racjonalnego wyboru oraz socjologiczny.

Zdaniem Halla i Taylor, autorzy związani z instytucjonalizmem historycznym analizują przede wszystkim rolę instytucji w procesach politycznych. Uczeni reprezentujący ten nurt badawczy podkreślają, że w konfliktach, których przedmiotem są rzadkie dobra (na przykład władza), mają znaczenie nie tylko proporcje sił konkurujących ze sobą grup społecznych, ale także normy regulujące ten konflikt (Hall, Taylor 1996, s. 937–942). Normy te zaś powstają zazwyczaj w wyniku oddziaływania dość przypadkowych czynników historycznych.

Odminną wizję funkcjonowania instytucji przedstawia instytucjonalizm racjonalnego wyboru (Hall, Taylor 1996, s. 942–946). W tym nurcie nowego instytucjonalizmu instytucje są traktowane jako pochodne działań racjonalnych jednostek. Instytucje

---

<sup>2</sup> Dystynkcji między normami a regułami dokonują za Sue E.S. Crawford i Elinor Ostrom (1995).

<sup>3</sup> Bardziej obszerne omówienia nowego instytucjonalizmu (nieograniczające się do tylko trzech jego odmian) zob. zwł. w: Chmielewski (1995, 2011), a także w: Scott (1995), Hall, Taylor (1996), Nee (2005), Peters (2005).

służą jednostkom do tego, co można nazwać – odwołując się do języka ekonomii – maksymalizacją ich użyteczności. Instytucje rozumiane jako swoiste regulatory interakcji między jednostkami pojawiają się wtedy, kiedy jednostki muszą rozwiązać problem swej kooperacji. Istnienie instytucji pozwala na współpracę pomiędzy jednostkami tam, gdzie brak takiej kooperacji stanowiłby zagrożenie dla każdej pojedynczej jednostki.

Trzecia odmiana instytucjonalizmu – instytucjonalizm socjologiczny – w jeszcze inny sposób opisuje i uzasadnia funkcjonowanie instytucji (Hall, Taylor 1996, s. 946–950). Instytucje nie są tu traktowane ani jako arbitralne ograniczenia, ani jako wytwory racjonalnych jednostek, lecz jako element kulturowych praktyk. Instytucje są zarówno zbiorem reguł i norm, jak też zbiorem symboli i skryptów kształtujących tożsamość i światopogląd pojedynczych jednostek. W instytucjonalizmie socjologicznym dużo uwagi poświęca się zatem temu, w jaki sposób instytucje kształtują tożsamość jednostek oraz ich postrzeganie rzeczywistości.

Bardzo podobną kategoryzację nowych instytucjonalizmów stworzyła Ellen Immergut (1998). Autorka wyróżnia też trzy odmiany instytucjonalizmu, które nazywa teorią racjonalnego wyboru, teorią organizacji oraz instytucjonalizmem historycznym. Zdaniem Immergut, teoria racjonalnego wyboru wyróżnia się na tle innych instytucjonalizmów szczególnym wyczuleniem na kwestie współzależności (Immergut 1998, s. 12). Badacze związani z tym nurtem tworzą analityczne modele sytuacji, w których sukces działań racjonalnych jednostek zależy od ich skutecznego współdziałania. Z kolei autorzy reprezentujący odmianę instytucjonalizmu zwaną teorią organizacji postrzegają instytucje jako rodzaj wsparcia dla jednostek, które nie działają w sposób w pełni racjonalny (tamże, s. 14–15). Zgodnie z założeniami teorii organizacji, jednostki nie mają wystarczających zdolności poznawczych ani wystarczającej ilości informacji, żeby działać w sposób racjonalny. W swoich działaniach bardzo często dopasowują się do obowiązujących w danej sytuacji wzorców. Instytucje są zatem dla jednostek narzędziami wykorzystywanymi do odnajdywania drogi w środowisku nie do końca znanym.

Jeszcze inaczej interpretują rolę instytucji, zdaniem Immergut, zwolennicy instytucjonalizmu historycznego (tamże, s. 17). W ich przekonaniu instytucje regulują konflikty pomiędzy różnymi grupami interesu. Immergut, podobnie jak Hall i Taylor, wskazuje na to, że dla badaczy związanych z instytucjonalizmem historycznym jest czymś oczywistym, że instytucje nie są produktem intencjonalnych działań, lecz są wynikiem przypadkowych historycznych wydarzeń, które w istotny sposób wpływają na kształt współczesnych relacji społecznych.

Na podstawie przywołanych powyżej klasyfikacji można wyróżnić trzy odmiany instytucjonalizmu, które realizują trzy odrębne projekty badawcze posiadające ten sam przedmiot badawczy – instytucje. Pierwszy projekt badawczy – instytucjonalizm racjonalnego wyboru, wywodzący się z nauk ekonomicznych – usiłuje wytłumaczyć, dlaczego racjonalnie działające jednostki tworzą podstawowe ramy porządku społecznego i z jakich powodów mu się podporządkowują. Drugi projekt badawczy – instytucjonalizm socjologiczny – podnosi zupełnie inny problem. Nawiązując do charak-

terystycznego dla socjologii rozumienia instytucji, jako faktów społecznych, autorzy związani z tym projektem badawczym analizują, w jaki sposób instytucje oddziałują na poszczególne podmioty sprawcze. Kluczowe dla nich jest pytanie, w jaki sposób ludzie lub organizacje dostosowują się do swojego instytucjonalnego otoczenia.

Trzeci projekt badawczy nie tyle pyta o źródła relacji pomiędzy podmiotami sprawczymi a instytucjami, ile skupia się na analizowaniu tego, w jaki sposób instytucje się zmieniają. Badacze realizujący ten projekt poszukują przyczyn przemian instytucjonalnych oraz usiłują zrozumieć ich dynamikę. Tę odmianę instytucjonalizmu będą nazywał instytucjonalizmem historycznym.

### *Wyzwania racjonalności*

Instytucjonalizm racjonalnego wyboru, oprócz paru wyrażanych wprost odniesień do polityki społecznej, wydaje się nie mieć bezpośredniego przełożenia na refleksje podejmowane w obrębie tej nauki. Jednakże jego znaczenie dla wszystkich nauk społecznych jest trudne do przecenienia. Wychodząc bowiem od koncepcji *homo oeconomicus*, autorzy związani z instytucjonalizmem racjonalnego wyboru uzasadniają funkcjonalne podstawy istnienia norm i reguł życia społecznego.

Refleksję na temat funkcjonalności instytucji odnajdujemy już w najbardziej rudymen tarnej odmianie instytucjonalizmu racjonalnego wyboru, czyli teorii gier, która zajmuje się „logiczną analizą sytuacji konfliktu i kooperacji” (Straffin 2004, s. 1).

Teoria gier jest formą usystematyzowanej i sformalizowanej refleksji na temat procesu podejmowania decyzji. Zajmuje się analizą sposobu, w jaki ludzie podejmują decyzje, kiedy ich działania zależą od działań innych ludzi (Ordeshook 1986, s. XII). Powszechnie znane są analizy, jakich w obrębie teorii gier dokonano na przykładzie dylematu więźnia czy też tragedii wspólnego pastwiska. Obydwie te gry pokazują, że ludzie, aby móc działać w racjonalny sposób, muszą ze sobą współpracować, zaś żeby mogli to robić, muszą się odwoływać do zestawu skutecznie egzekwowanych reguł – instytucji. Składające się bowiem na instytucje reguły postępowania mogą gwarantować karanie tych graczy, którzy nie będą dobrowolnie współpracować z innymi uczestnikami gry.

W świetle teorii gier widać zatem, że nawet dla egoistycznych i racjonalnie działających jednostek pożądaną rzeczą jest tworzenie instytucji społecznych – instrumentów, które wymuszają na uczestnikach interakcji społecznych przewidywalne zachowania. Inaczej mówiąc, tworzenie instytucji społecznych jest racjonalne z punktu widzenia racjonalnych jednostek<sup>4</sup>.

Jednakże instytucjonalizm racjonalnego wyboru zajmuje się nie tylko udowadnianiem funkcjonalności instytucji społecznych, ale i analizą procesu tworzenia takich

---

<sup>4</sup> Klasyczną dla politologii analizę, która pokazuje, w jakich sytuacjach należy budować instytucje wymuszające na uczestnikach życia społecznego współpracę i jakie są konsekwencje zaniechania tego rodzaju wysiłku, przedstawił Olson (1971).

instytucji. Pokazuje, że chociaż instytucje są potrzebne racjonalnym jednostkom, to jednostki te nie są w stanie zbudować dobrze funkcjonujących instytucji.

W ramach instytucjonalizmu racjonalnego wyboru są prowadzone badania, których przedmiotem jest sytuacja wyboru, nie zaś sytuacja konfliktu i kooperacji. Te sformalizowane analizy zbiorowego podejmowania decyzji, należące do teorii wyboru społecznego, w bardzo usystematyzowany sposób pokazują, jak niesłuchanie trudno jest podejmować zbiorowe decyzje w zgodzie z powszechnie akceptowanymi normami.

Teoria wyboru społecznego analizuje sytuacje, w których jednostki podejmują decyzje dotyczące już nie ich indywidualnego, lecz zbiorowego działania. Inaczej mówiąc, teoria ta zajmuje się tym, w jaki sposób można przekształcać preferencje pojedynczych członków jakiejś grupy w preferencje całej grupy.

W ramach badań prowadzonych w obrębie teorii wyboru społecznego stworzono rozbudowaną siatkę pojęciową pozwalającą opisać sytuację samego wyboru, cechy jednostek uczestniczących w procesie dokonywania wyboru oraz ich wzajemne relacje (Lissowski 2001, s. 9–10, 15–18). Na tej podstawie przeprowadza się bardzo wiele interesujących analiz, w kontekście których należy przywołać dwa kluczowe twierdzenia: sformułowane przez Kennetha Arrowa twierdzenie o możliwości<sup>5</sup> oraz twierdzenie Amartyi Sena.

Twierdzenie Arrowa głosi, że nie istnieje funkcja społecznego dobrobytu dla więcej niż dwóch osób i więcej niż dwóch alternatyw, która spełniałaby określone wcześniej przez Arrowa warunki konieczne demokratycznej metody podejmowania decyzji (Lissowski 2001, s. 18). Inaczej mówiąc, demokratyczny proces podejmowania decyzji jest możliwy jedynie wtedy, kiedy dwie osoby rozpatrują wybór pomiędzy dwoma alternatywami. Formułując zatem swoje twierdzenie, Arrow wykazał, że możliwość podejmowania decyzji w sposób stricte demokratyczny nie istnieje w większości codziennych sytuacji. Nie dziwi zatem, że sformułowanie tego twierdzenia wywołało falę dyskusji, której sedno stanowi pytanie, w jaki sposób należy pogodzić się z faktem, że pożądana przez tak wielu metoda podejmowania decyzji jest tak bardzo ograniczona w swoim zastosowaniu (Lissowski 2001, s. 20).

Tak jak twierdzenie Arrowa dotyczy istoty demokratycznego sposobu podejmowania decyzji, tak twierdzenie Sena dotyczy istoty liberalizmu. W uproszczeniu głosi ono, że nie istnieje taki rozsądny proces podejmowania zbiorowych decyzji dla dowolnej liczby osób o dowolnych preferencjach, w którym można pozostawić miejsce na jakiegokolwiek samostanowienie jednostki. Jeżeli mamy w sposób efektywny dokonywać zbiorowych wyborów, nie powinniśmy przyznawać prawa pojedynczym jednostkom do tego, aby nawet w wąskim zakresie same decydowały o swoim losie bez zwracania uwagi na preferencje i decyzje innych. Twierdzenie Sena pokazuje nam, że istnieje bardzo realna sprzeczność między efektywnym procesem podejmowania decyzji a cenioną przez wielu koncepcją ograniczonego samostanowienia jednostki.

Obydwa twierdzenia dotyczą pośrednio zagadnień istotnych dla polityki społecznej. Ilustrują one bowiem kolejny problem związany z funkcjonowaniem instytucji

---

<sup>5</sup> Nie bez powodu twierdzenie to bardzo często jest nazywane twierdzeniem o niemożliwości.

społecznych – problem formułowania celów działania tychże instytucji. Teoria wyboru społecznego pokazuje, że żyjąc w świecie liberalnych demokracji, żyjemy w świecie utopii. Nie możemy ani podejmować decyzji w sposób w pełni demokratyczny, ani w pełni uszanować zasady liberalizmu. To, jakie reguły i normy będą realizowały tworzone przez nas instytucje społeczne, będzie wynikiem procesów decyzyjnych, które nie odpowiadają naszym ideałom.

O ile teoria wyboru społecznego wskazuje na dysfunkcjonalność instytucji tylko na poziomie normatywnym – instytucje mogą nie odpowiadać pewnym naszym oczekiwaniom wobec nich – to inny nurt analiz związany z instytucjonalizmem racjonalnego wyboru wskazuje na dysfunkcjonalność instytucji na o wiele bardziej rudymenarnym poziomie. Teoria wyboru publicznego<sup>6</sup> jest bowiem tą odmianą instytucjonalizmu racjonalnego wyboru, która wykorzystuje formalne analizy dwóch poprzednich odmian instytucjonalizmu racjonalnego wyboru do prowadzenia badań nad funkcjonowaniem systemów politycznych. Kluczowe zaś dla całej teorii twierdzenie głosi, że wszyscy uczestnicy życia politycznego w swym działaniu kierują się przede wszystkim chęcią zmaksymalizowania swojej użyteczności, co oznacza, że dążą do wykorzystywania kontrolowanych przez siebie instytucji w celu polepszenia własnej pozycji materialnej (Buchanan 1984, s. 13–14).

Ta instrumentalna wizja polityki jest konfrontowana z jej „romantyczną” wizją, w której podkreśla się aksjologiczno-normatywne motywacje aktorów politycznych (Buchanan 1984, s. 11–12). W romantycznej koncepcji polityki aktorzy życia politycznego są w stanie przedkładać dobro wspólne ponad własne potrzeby. Taki obraz polityki jest odrzucany przez zwolenników teorii wyboru publicznego. Dla nich bowiem życie polityczne różni się od życia gospodarczego tylko jedną cechą – jest o wiele bardziej złożone (tamże, s. 14). Teoria wyboru publicznego stawia zaś sobie za cel prowadzenie systematycznej analizy owego złożonego życia politycznego przy wykorzystaniu aparatury neoklasycznej teorii ekonomicznej.

Badania oparte na teorii wyboru publicznego wydają się dowodzić dwóch rzeczy. Przede wszystkim sugerują, że z powodu problemów związanych ze zbiorowym podejmowaniem decyzji rządowi trudno jest uzyskiwać legitymizację działań bez odchylenia od stricte demokratycznych procedur. Ponadto wykazują, że działania podejmowane przez administrację publiczną są w większości przypadków nastawione na realizację interesów biurokratów, a nie obywateli. Z tych też powodów autorzy uprawiający teorię wyboru publicznego wątpią w możliwość poprawnego funkcjonowania wszelkich typów administracji publicznej (Mueller 2004, s. 37).

Traktowany jako całość instytucjonalizm racjonalnego wyboru wskazuje zatem dwie rzeczy istotne z perspektywy nauki dla polityki społecznej: racjonalnie działające jednostki potrzebują instytucji społecznych, ale instytucje te nie są w stanie działać zgodnie z oczekiwaniami tych jednostek. Owa wrodzona dysfunkcjonalność

---

<sup>6</sup> Na temat teorii wyboru publicznego zob. Wilkin (2012), zaś na temat teorii wyboru społecznego w kontekście teorii wyboru publicznego zob. Jakubowski (2012).

sfery instytucjonalnej wynika z tego, że jest bardzo trudno podejmować zbiorowe decyzje określające cel działania tych instytucji. Ponadto osoby zarządzające owymi instytucjami mają skłonność do wykorzystywania ich dla swoich własnych korzyści.

Rolę instytucji w życiu społecznym określa się zatem w dość paradoksalny sposób. Z jednej bowiem strony, teoria gier wskazuje, że istnienie instytucji społecznych jest funkcjonalnie uzasadnione – umożliwia realizację długofalowych interesów racjonalnych jednostek. Z drugiej jednak strony, teoria wyboru społecznego i teoria wyboru publicznego wskazują, że owe instytucje będą działać dysfunkcjonalnie – na poziomie naszych oczekiwań normatywnych (nie będą one ani demokratyczne, ani liberalne) oraz na poziomie efektywności działania (służą realizacji interesów osób obsadzających stanowiska publiczne). A zatem instytucjonalizm racjonalnego wyboru jednocześnie wyjaśnia powody, dla których instytucje powinny istnieć, oraz wskazuje przyczyny, dla których funkcjonują one w niezadowalający sposób. Wychodząc zatem od modelu życia społecznego, w którym mamy do czynienia z racjonalnymi jednostkami, właściwie nie możemy dotrzeć do racjonalnie funkcjonującej sfery instytucji publicznych. Egoistyczna racjonalność jednostek jest główną przeszkodą w tworzeniu, tak bardzo im potrzebnej, funkcjonalnej przestrzeni publicznej.

### ***Wyzwania przygodności***

Tak jak instytucjonalizm racjonalnego wyboru wskazuje dysfunkcjonalność instytucji, wykorzystując prawie wyłącznie formalną analizę różnych modeli interakcji, tak instytucjonalizm historyczny wskazuje ową dysfunkcjonalność, badając realnie toczące się procesy społeczne i polityczne. Badacze związani z instytucjonalizmem historycznym identyfikują bowiem inne źródło niedoskonałości instytucji – przygodność.

W obrębie instytucjonalizmu historycznego zwraca się uwagę przede wszystkim na to, że instytucje kształtowane są przez przypadkowe zdarzenia. Tutaj przeszkodą w tworzeniu idealnego ładu społecznego nie jest autodestrukcyjny egoizm jednostki, lecz to, że instytucje są kształtowane w sposób przypadkowy. Instytucjonalizm historyczny uwidacznia niedoskonałość instytucji poprzez wskazywanie ich niesterowalności.

Instytucjonalizm historyczny narodził się w obrębie politologii jako polemika z behawioralizmem. Behawioralizm opierał się na założeniu, że kluczową rolę w kształtowaniu końcowych efektów funkcjonowania systemów politycznych odgrywają działania podejmowane przez indywidualnych (np. przywódcy polityczni) lub zbiorowych (np. grupy interesu) aktorów politycznych (Sanders 2006). Odgrywają one tę rolę w znacznym stopniu niezależnie od norm i reguł (np. prawa wyborczego), jakie obowiązują w poszczególnych systemach politycznych. Właśnie z takim postrzeganiem polityki polemizowali pierwsi przedstawiciele instytucjonalizmu historycznego, którzy dążyli do wykazania, że to właśnie od kształtu instytucji zależy ostateczny efekt działania systemów politycznych<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Niektórzy autorzy krytykowali przedstawicieli rodzącego się instytucjonalizmu histo-



Badacze reprezentujący instytucjonalizm historyczny za jeden z głównych obszarów badawczych obrali politykę społeczną. Bardzo istotna dla tego kierunku jest chociażby książka *Protecting Soldiers and Mothers* autorstwa Thedy Skocpol, poświęcona historii rozwoju polityki społecznej w Stanach Zjednoczonych. W pracy tej pojawia się kluczowe pytanie, dlaczego – mimo wielu podobieństw między Europą Zachodnią a Stanami Zjednoczonymi – w Ameryce nie rozwinął się podobny do europejskiego system polityki społecznej (Skocpol 1992, s. 7–8). Główną przyczyną takiego stanu rzeczy Skocpol upatruje w specyfice amerykańskiego systemu politycznego. Zdaniem autorki, na proces kształtowania się współczesnej polityki społecznej nieustannie wpływa to, w jaki sposób ojcowie założyciele Stanów Zjednoczonych uformowali amerykańskie instytucje polityczne (tamże, s. 41–62). Instytucje te bowiem sprzyjają powstawaniu grup interesu innych niż w Europie.

Skocpol zwraca uwagę także na to, że nie istnieje zależność jedynie między instytucjami politycznymi a instytucjami polityki społecznej. Jej zdaniem, istnieje także odwrotna zależność – polityka społeczna wpływa na procesy stricte polityczne. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że wprowadzanie w życie określonych programów polityki społecznej oddziałuje na tożsamość polityczną i cele poszczególnych grup społecznych, te zaś oddziałują na instytucje i organizacje polityczne.

Wątek sprzężenia zwrotnego między systemem polityki społecznej a systemem politycznym jest bardzo silnie uwypuklony w innej ważnej dla instytucjonalizmu historycznego książce – *Dismantling the Welfare State?* autorstwa Paula Piersona. Praca ta jest poświęcona analizie nieudanych prób ograniczenia państwa dobrobytu w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych podejmowanych w latach 80. XX w. (Pierson 1994, s. 17). Autor wyjaśnia niepowodzenie tych działań, odwołując się, podobnie jak Skocpol, do pojęcia sprzężenia zwrotnego.

Zdaniem Piersona, każda implementacja nowych rozwiązań w obrębie polityki społecznej rodzi nowe sieci indywidualnych i grupowych interesów. Beneficjenci nowych programów polityki społecznej stają się ich obrońcami (tamże, s. 164–166). Są gotowi blokować za pomocą różnego rodzaju działań politycznych wszelkie próby przerwania realizacji tych programów. A zatem, podobnie jak Skocpol, Pierson pokazuje, że polityka społeczna ma bardzo duży potencjał tworzenia nowych, aktywnych politycznie grup. Powstanie tych grup sprawia, że niemożliwy staje się powrót do bardziej ograniczonego systemu polityki społecznej.

Analiza sposobu, w jaki stworzone kiedyś programy polityki społecznej wpływają na współczesną politykę, jest odbiciem szerszego zainteresowania wpływem przeszłości na teraźniejszość. W obrębie instytucjonalizmu historycznego wyraża się ono jako zainteresowanie zjawiskiem sprzężenia zwrotnego<sup>8</sup>. Badacze związani z tym kierunkiem

---

rycznego za dokonanie nietrafnej diagnozy kondycji współczesnej politologii (Almond 1988).

<sup>8</sup> Pojęcie to w ostatnim okresie zastąpiło pokrewne mu, ale nie tożsame z nim, pojęcie „zależność od szlaku”. Na temat pojęcia zależności od szlaku zob. Mahoney (2000). Na temat sprzężenia zwrotnego i relacji tego pojęcia z pojęciem zależności od szlaku zob. Pier-

postrzegli bowiem, że instytucje nie tylko kształtują systemy polityczne, ale też bardzo silnie je petryfikują. Raz ustanowione instytucje polityczne, czy też raz powołane do życia programy polityki społecznej, mają tendencję do nieprzerwanego trwania. Instytucje są nie tylko przyczyną różnic w końcowym funkcjonowaniu poszczególnych systemów polityki społecznej, ale są również odpowiedzialne za to, że różnice te są trwałe. Jakże to ma jednak konsekwencje dla nauki dla polityki społecznej?

Mechanizm sprzężenia zwrotnego sugeruje, że dość trudno jest korygować działania związane z programami polityki społecznej. Zmiany w obrębie polityki społecznej są równie trudne do wprowadzenia, co zmiany w obrębie technologii. Jak bowiem wiemy, lepsze rozwiązania technologiczne nie zawsze muszą zastępować starsze i mniej efektywne. Jeżeli wokół gorszego rozwiązania technologicznego stworzy się sieć silnych interesów, i jeżeli użytkownicy owej gorszej technologii dostosują się do niej, bardzo trudno będzie wdrożyć jakąkolwiek innowację. Podobnie dzieje się z polityką społeczną – gorszy i starszy program nie będzie w naturalny sposób ustępował miejsca nowemu, lepszemu. Szeroko rozumiane życie społeczne charakteryzuje się bowiem znaczną inercją, opisywaną za pomocą pojęcia sprzężenia zwrotnego. Dla polityki społecznej funkcjonowanie mechanizmu sprzężenia zwrotnego, jego natura oraz sposoby jego osłabiania powinny być jednym z kluczowych kierunków badań. Jeżeli bowiem życie społeczne uznamy za zdominowane przez mechanizmy inercji, to polityk społeczny zostanie sprowadzony bądź do roli filozofa społecznego projektującego programy polityki społecznej, które nigdy nie zostaną zrealizowane, bądź do roli posłusznego eksperta, który aktywnie reprodukuje istniejące już rozwiązania.

Fatalistyczna wizja życia społecznego wywodzona z mechanizmu sprzężenia zwrotnego nie spodobała się wielu przedstawicielom instytucjonalizmu historycznego, którzy w ramach swojego projektu badawczego zaczęli poszukiwać sposobu na opisanie zmiany społecznej. Pojęcie, za pomocą którego usiłuje się uchwycić ową zmianę społeczną, to „punkt zwrotny” (*critical juncture*). Termin ten, zdaniem Kathleen Thelen, innej czołowej przedstawicielki instytucjonalizmu historycznego, opisuje moment, w którym poprzez przypadkowe współoddziaływanie różnorodnych czynników, takich jak naciski grup interesu, specyficzne otoczenie instytucjonalne czy wpływ określonej idei, zostaje podjęta decyzja, która skutkuje uruchomieniem procesu sprzężenia zwrotnego (Thelen 1999, s. 388–392). Punkt zwrotny jednak równocześnie wskazuje na moment rozpoczęcia działania mechanizmu sprzężenia zwrotnego, jak i na moment, w którym mechanizm ten przestaje działać (tamże, s. 392, 396–399).

Próby łączenia refleksji nad niezmiennością i zmiennością funkcjonowania instytucji prowadzą coraz częściej badaczy związanych z instytucjonalizmem historycznym do zajmowania się procesami adaptacji. Przykładem tego typu analiz jest książka Thelen *How Institutions Evolve* (2004), która w znacznej części poświęcona jest wyjaśnieniu trwałości niemieckiego systemu edukacji zawodowej. Innym przykładem może być książka Tomasza Inglota omawiająca rozwój systemów polityki społecznej w państwach

Europy Środkowo-Wschodniej (Inglot 2010). Autor tej pracy pokazuje, że mimo bardzo dramatycznych przemian politycznych w tym regionie Europy, systemy polityki społecznej poszczególnych państw utrzymywały swoją odmienność oraz nie zmieniały podstawowych zasad swojego funkcjonowania.

Postrzeganie funkcjonowania instytucji w kontekście adaptacji ma dla polityki społecznej bardzo istotne konsekwencje. Jeżeli założymy, że instytucje funkcjonują w sposób, który jednocześnie jest zmianą oraz trwaniem, okazuje się, iż badacz może mieć realny wpływ na funkcjonowanie systemu polityki społecznej. Może liczyć na to, że niektóre jego poglądy na temat sposobu, w jaki powinny funkcjonować poszczególne elementy systemu polityki społecznej, zostaną wcielone w życie. Jednakże instytucjonalizm historyczny, dopuszczając możliwość zmiany funkcjonowania instytucji, wcale nie zakłada, że ma ona charakter racjonalny. Przedstawiciele tego nurtu badawczego podkreślają przygodny, przypadkowy i nieprzewidywalny charakter zmian zachodzących w obrębie instytucji. Instytucjonalizm historyczny daje więc bardzo mało wskazówek co do możliwego sposobu intencjonalnego przekształcania poszczególnych fragmentów naszej rzeczywistości społecznej. Myślenie o zmianie instytucjonalnej w instytucjonalizmie historycznym bardzo silnie ciąży ku ewolucjonizmowi – „racjonalność” osiągana jest w procesie niekończącej się serii pragmatycznych dostosowań do zmieniających się warunków zewnętrznych, a nie poprzez systematyczne i planowe dążenie do z góry wyznaczonego celu.

### **Wyzwania stosowności**

Instytucjonalizm socjologiczny ujmuje problem relacji pomiędzy racjonalnością a działaniem instytucji w sposób, który można uznać za rozwinięcie rozważań nad kwestią adaptacji podejmowanych przez przedstawicieli instytucjonalizmu historycznego. Badacze związani z instytucjonalizmem socjologicznym analizują bowiem dwa następujące zagadnienia: dlaczego jednostki działają w zgodzie z normami i regułami tworzącymi instytucje oraz dlaczego instytucje upodabniają się do siebie.

Rozwój instytucjonalizmu socjologicznego rozpoczął się od publikacji dwóch prac – książki autorstwa Jamesa G. Marcha i Johana P. Olsena *Instytucje*<sup>9</sup> oraz zbioru tekstów pod redakcją Paula J. DiMaggio i Waltera W. Powella *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Według opinii Marcha i Olsena, instytucje przede wszystkim

---

<sup>9</sup> Przynależność pracy Marcha i Olsena do instytucjonalizmu socjologicznego nie jest dla wielu znawców nowego instytucjonalizmu oczywista. Niektórzy zaliczają ją do osobnej odmiany instytucjonalizmu – instytucjonalizmu normatywnego, inni po prostu uznają tę pracę za publikację inicjującą rozwój nowego instytucjonalizmu w obrębie politologii. W moim jednak przekonaniu analizy zawarte w książce Marcha i Olsena spełniają dwa kluczowe warunki przynależności do instytucjonalizmu socjologicznego. Przede wszystkim obydwaj autorzy traktują instytucje jako byty w znacznym stopniu niezależne od jednostek. Po drugie, interesują się tym, w jaki sposób jednostki kształtują swoje relacje z instytucjami. Należy również dodać, że to właśnie *Instytucje* w znacznym stopniu spopularyzowały w obrębie politologii bardziej socjologiczne spojrzenie na instytucje.

ograniczają lub narzucają określone działania pojedynczym aktorom życia społecznego (March, Olsen 2004, s. 32). Owi aktorzy nie działają instrumentalnie, lecz rutynowo. Działania podejmowane przez nich są z góry ustalone, zaś jednostkom pozostawia się bardzo mało miejsca na dokonywanie jakiegokolwiek wyboru. To nie od pojedynczego człowieka czy organizacji zależy, jakie działania będą podejmowali. Decyduje o tym fakt, że znajdują się one w obszarze oddziaływania tej, a nie innej instytucji.

March i Olsen dokładają jednak starań, aby nie stworzyć obrazu w pełni mechanicznego świata społecznego. Zdaniem autorów, każdy uczestnik życia społecznego posiada ograniczoną możliwość podejmowania autonomicznych decyzji. Jednakże wybór ten dotyczy różnych form działań rutynowych, a nie różnych form działań instrumentalnych. Jak przekonują March i Olsen, w życiu społecznym dominuje bowiem logika stosowności. Jednostki, analizując sytuację, w której się znajdują, usiłują odnaleźć taką regułę działania, która będzie najlepiej pasowała do konwencji owej sytuacji (tamże, s. 33). Zdaniem Marcha i Olsena, częściej zatem w naszym życiu zachowujemy się jak doświadczeni dworzanie niż jak zaradni kupcy.

Podobne do Marcha i Olsena spojrzenie na znaczenie instytucji w życiu społecznym prezentują autorzy tekstów zebranych w książce pod redakcją Paula DiMaggio i Waltera Powella (1991). Jednakże w przypadku tej publikacji uwaga autorów koncentruje się nie na relacjach pomiędzy jednostkami i instytucjami, a na relacjach pomiędzy organizacjami i instytucjami. O ile bowiem praca Marcha i Olsena była próbą wykorzystania tradycji socjologicznej do opisu funkcjonowania świata polityki, to książka pod redakcją DiMaggio i Powella stanowi próbę wyzyskania tej tradycji dla rozwoju teorii organizacji.

Zdaniem autorów, instytucje należy traktować jako te elementy życia społecznego, które pozwalają poszczególnym podmiotom sprawczym tworzyć ich własne poczucie rzeczywistości oraz tworzyć ich własne wzorce normatywne. „Nie normy i wartości, lecz bezrefleksyjnie przyjmowane skrypty, zasady i klasyfikacje stanowią elementy, z których są zbudowane instytucje” (DiMaggio, Powell 1991, s. 15). Takie rozumienie instytucji wiąże się bezpośrednio z faktem, że instytucjonalizm socjologiczny w obrębie teorii organizacji wprost nawiązuje do tzw. kognitywnej rewolucji w naukach społecznych (tamże, s. 15–27).

Nowy instytucjonalizm w formie rozwijanej przez DiMaggio i Powella także zajmuje się problematyką irracjonalności działań podejmowanych przez organizacje – jej źródła upatruje we wzajemnym oddziaływaniu na siebie organizacje (tamże, s. 13). Zdaniem obydwu autorów, organizacje działające w obrębie tego samego segmentu rynku (poła organizacyjnego) upodabniają się do siebie<sup>10</sup>. Proces ten nie jest jednak

---

<sup>10</sup> W tym miejscu należy przywołać należącą także do instytucjonalizmu socjologicznego koncepcję *world society* rozwijaną przez Johna W. Meyera. Koncepcja ta zakłada, że we współczesnym zglobalizowanym świecie czynnikiem integrującym poszczególnych aktorów polityki międzynarodowej nie są jakiegokolwiek struktury organizacyjne, lecz wspólna, uniwersalistyczna kultura. Zob. Meyer (2010).

rezultatem dostosowania się organizacji do wymagań rynkowych. Pojedyncze organizacje dostosowują się nie tyle do norm, które przynoszą największe korzyści w danym segmencie rynku, ile do norm, które są najbardziej rozpowszechnione na danym polu organizacyjnym. Upodabnianie się do siebie organizacji wynika z konformizmu, a nie z żądzy zysku.

Innym istotnym dla DiMaggio i Powella elementem programu badawczego instytucjonalizmu socjologicznego jest analiza funkcji instytucji w życiu społecznym. Instytucje nie tyle gwarantują przewidywalność życia społecznego, ile raczej zapewniają, że wszyscy aktorzy znajdujący się na jednym polu organizacyjnym mają podobną intersubiektywną wizję otaczającej ich rzeczywistości. To dlatego – zgodnie z tym, co pisali March i Olsen – ludzie dostosowują się do norm i reguł, kierując się logiką stosowności, a nie logiką konsekwencji (DiMaggio, Powell 1991, s. 9–10).

Instytucje jako fundamenty intersubiektywnych przedstawień rzeczywistości, według opinii DiMaggio i Powella, nie tyle ograniczają wybory pojedynczych aktorów społecznych, ile raczej je kształtują (tamże, s. 10–11). Instytucje tworzą przede wszystkim wyobrażenie o tym, jakie potencjalne działania są dostępne poszczególnym jednostkom czy organizacjom. Instytucje odgrywają mniejszą rolę jako reguły kształtujące interakcje społeczne, natomiast pełnią decydującą rolę jako zbiór elementów, z których składa się nasze poczucie rzeczywistości. Nie są stwarzanymi przez ludzi sposobami radzenia sobie z rzeczywistością, lecz są elementami mitów i opowieści tworzących tę rzeczywistość<sup>11</sup>.

Z punktu widzenia polityki społecznej najbardziej inspirujący w całej książce pod redakcją DiMaggio i Powella jest tekst Rolanda L. Jeppersona i Johna W. Meyera *The Public Order and Construction of Formal Organizations* (1991). Autorzy eseju demonstrują, w jaki sposób można wykorzystać założenia instytucjonalizmu socjologicznego do wyjaśnienia faktu, że współczesny świat zachodni, z jednej strony, jest w znacznej mierze jednorodny, a z drugiej strony, posiada swoje liczne lokalne odmiany (Jepperson, Meyer 1991, s. 204–205).

Zdaniem Jeppersona i Meyera, we współczesnym świecie imperatywem porządkującym działanie większości organizacji jest zasada racjonalności. Wobec tego współczesne społeczeństwa należy nazywać społeczeństwami racjonalnymi (tamże, s. 205). Racjonalność jest wedle autorów normą legitymizującą istnienie współczesnych zachodnich systemów politycznych. Dlatego też owe systemy polityczne dążą do tego, aby racjonalność była również normą dominującą we wszystkich podległych im obszarach życia społecznego. Wszelkie zaś różnice form przyjmowanych przez współczesne zachodnie społeczeństwa wynikają z różnych sposobów interpretowania przez poszczególne systemy polityczne normy racjonalnego działania (tamże, s. 206).

Analizy Jeppersona i Meyera są ważne w kontekście polityki społecznej, ponieważ wskazują na możliwość innego sposobu opisywania różnorodnych modeli życia

---

<sup>11</sup> Stąd też autorzy związani z instytucjonalizmem socjologicznym wiele uwagi poświęcali systemowi edukacji oraz procesowi socjalizacji. Zob. Jepperson (2001).

społecznego i politycznego niż ten, który jest stosowany w obrębie instytucjonalizmu historycznego. Instytucjonalizm socjologiczny powstrzymuje nas przed rozumieniem odmienności systemów gospodarki kapitalistycznej czy polityki społecznej w kategoriach odmienności zasad regulujących życie gospodarcze i polityczne. Skłania nas raczej do tego, abyśmy te odmienności tłumaczyli w kategoriach różnic w skryptach porządkujących na poziomie kognitywnym nasze postrzeganie rzeczywistości. Instytucjonalizm socjologiczny sugeruje zatem, że tworzymy poszczególne elementy systemów polityki społecznej raczej na drodze naśladownictwa niż świadomego planowania.

Trzeba zauważyć, że w kontekście instytucjonalizmu socjologicznego nie należy czynić zarzutu z tego, iż programy polityki społecznej są tworzone zgodnie z logiką stosowności, nie zaś logiką konsekwencji. Autorzy związani z tym programem badawczym uważają bowiem, że tworzymy nasze instytucje w przeważającej mierze poprzez naśladowanie innych. Wynika to z faktu, że instytucje nie tylko mówią nam, co mamy robić, ale także przekazują nam informacje o tym, jaki jest otaczający nas świat. Instytucje powstają bowiem nie z potrzeby regulowania życia społecznego, ale z potrzeby tworzenia intersubiektywnej rzeczywistości społecznej.

Dla nauki dla polityki społecznej instytucje rozumiane jako zbiory skryptów stwarzają dość poważne wyzwanie. Przede wszystkim problematyczna staje się rola samego polityka społecznego. Powstaje pytanie, w jakim stopniu może on rozwinąć swój warsztat badawczy, aby w działaniach związanych ze swoją specjalizacją nie opierać się na logice stosowności, lecz na logice konsekwencji. Wiąże się to bezpośrednio z pytaniem, czy przedstawiciele instytucjonalizmu socjologicznego w ogóle widzą możliwość wychodzenia w naszych działaniach poza zasadę stosowności i kierowania się w życiu bardziej instrumentalnymi pobudkami.

W kontekście instytucjonalizmu socjologicznego należy również zmierzyć się z pytaniem, dlaczego we współczesnych społeczeństwach rozwinęła się polityka społeczna. Z tej perspektywy badawczej politykę społeczną można rozumieć jako element racjonalizacji życia społecznego. Jednakże racjonalizacja owa wynika nie z chęci jak najlepszego uporania się z wyzwaniami stojącymi przed współczesnymi społeczeństwami, lecz z potrzeby dostosowania się do wzorca mówiącego o tym, w jaki sposób owe współczesne społeczeństwa mają działać.

Jeżeli traktujemy instytucje jako zbiory skryptów kształtujących nasze postrzeganie rzeczywistości, to musimy również skonfrontować się z problemem potrzeb czy też kwestii społecznych. W głównym nurcie polityki społecznej dominuje przekonanie, że programy polityki społecznej powstają w odpowiedzi na określone potrzeby czy też po to, aby rozwiązać pewne kwestie społeczne. Instytucjonalizm socjologiczny sugeruje, że niekoniecznie tak musi być. Pojawienie się jakiegoś programu polityki społecznej, wraz z powiązanymi z nim instytucjami, może dopiero uświadomić adresatom tego programu, jakie potrzeby oni posiadają.

Oczywiście dla polityki społecznej nie jest niczym nowym fakt, że wielu ludzi nie zdaje sobie sprawy zarówno z tego, iż mają prawo do zaspokajania określonych potrzeb, jak i z tego, iż mogą działać na rzecz rozwiązania pewnych kwestii

społecznych. Wystarczy zajrzeć do literatury poświęconej krytycznej polityce społecznej. Jednakże w tym kontekście ważna jest sprawa wspomniana przed chwilą – w jakim stopniu sam polityk społeczny może wyjść poza logikę stosowności. Czy polityka społeczna dysponuje takimi instrumentami, aby w swoich działaniach zbliżać się do logiki konsekwencji i odkrywać to, co nazywamy „obiektywnymi” problemami społecznymi?

### **Podsumowanie**

Nowy instytucjonalizm jest podejściem badawczym dynamicznie rozwijającym się w naukach społecznych. Autorzy reprezentujący to podejście dążą przede wszystkim do udzielania odpowiedzi na coraz to nowe pytania badawcze, jak też do udoskonalania swojego warsztatu badawczego. Nowy instytucjonalizm natomiast w nikłym stopniu ma charakter praktyczny. Koncentruje się przede wszystkim na opisie życia społecznego, a nie na jego zmianie. Mimo to, w ostatniej części artykułu, spróbuję uchwycić, jakie konsekwencje dla nauki stosowanej, jaką jest polityka społeczna, mogą mieć wizje życia społecznego zarysowane w obrębie nowego instytucjonalizmu. Chcę się zastanowić, jakie wnioski z lektury prac związanych z tym prądem badawczym może wyciągnąć polityk społeczny – ktoś, kto chce wpływać na kształt życia społecznego. Wnioski te dotyczą trzech kwestii: racjonalności, funkcjonalności i zmiany społecznej.

Nowy instytucjonalizm konfrontuje politykę społeczną z problemem racjonalności. Przede wszystkim ważne jest tu rozdzielenie pomiędzy instytucjonalizmem racjonalnego wyboru a instytucjonalizmem socjologicznym. Instytucjonalizm racjonalnego wyboru przyjmuje założenie, że jednostka jest racjonalna w rozumieniu neoklasycznego modelu *homo oeconomicus* – ma ustalone i uporządkowane preferencje oraz dąży do ich realizacji. W takim modelu instytucje życia społecznego są, jak to wykazałem, potrzebne, ale ze swojej natury dysfunkcjonalne. Ludzie potrzebują instytucji społecznych, wiedzą, jak powinny one działać, lecz jednocześnie niesłuchanie trudno jest je w odpowiedni sposób zbudować. A zatem racjonalnie działające jednostki mają problem z racjonalnie działającym porządkiem społecznym.

Zupełnie inne zadania dla nauki dla polityki społecznej wynikają z analiz prowadzonych w obrębie instytucjonalizmu socjologicznego. W tym ujęciu życie społeczne jednostki w niczym nie przypomina życia społecznego jednostki z modelu neoklasycznej ekonomii. Ich preferencje nie są egzogeniczne względem życia społecznego, lecz endogeniczne. Instytucje nie powstają, aby zaspokajać potrzeby jednostek, lecz to potrzeby jednostek są tworzone przez instytucje. Instytucje nie mają rozwiązywać problemu kooperacji, mają one przede wszystkim budować poczucie rzeczywistości. W tym kontekście racjonalność działania ograniczona jest do wyboru najbardziej stosownej formy działania. Taki rodzaj racjonalności jednak powinien rodzić pewne wątpliwości w obrębie nauki dla polityki społecznej. Pojawia się bowiem pytanie, w jakim stopniu politycy społeczni powinni być ekspertami, którzy mają ustalać,

jakiego rodzaju działania należy w danym momencie podejmować w ramach polityki społecznej. Polityka społeczna jako nauka buduje przecież swój obraz na podstawie logiki konsekwencji, a nie logiki stosowności.

Problem racjonalności odsyła nas do problemu funkcjonalności. O ile bowiem instytucjonalizm racjonalnego wyboru, przy całym swoim braku wiary w możliwość budowania dobrze działających instytucji, oferuje nam kryteria oceny ich funkcjonalności (np. ułatwianie kooperacji), to instytucjonalizm socjologiczny właściwie nie wskazuje żadnych kryteriów, wedle których moglibyśmy ocenić działanie instytucji. Jedynym kryterium jest bowiem dość kłopotliwe kryterium stosowności.

Sposobu na rozwiązanie problemu funkcjonalności instytucji, jaki rysuje się w obrębie instytucjonalizmu socjologicznego, można się doszukać w obrębie instytucjonalizmu historycznego. W późniejszych pracach związanych z tym kierunkiem badawczym pojawiają się bowiem odwołania do procesu adaptacji. Instytucjonalizm historyczny opisuje przypadkowość procesów zmiany instytucjonalnej, ale jednocześnie sugeruje, że w dłuższym okresie niektóre z tych rozwiązań instytucjonalnych okazują się lepsze od innych. Mamy tu więc do czynienia z „racjonalnością” w kontekście ewolucyjnym. Niektóre przypadkowo przyjęte rozwiązania okazują się z biegiem czasu lepsze od innych. Kierując się jedynie logiką stosowności, ludzie mogą niekiedy podejmować decyzje słuszne z perspektywy logiki konsekwencji. Jednak jaką rolę pełni wtedy polityka społeczna? Jakie znaczenie w takiej perspektywie ma planowe przekształcanie rzeczywistości społecznej?

Jednak nawet jeżeli założymy, że jesteśmy w stanie wskazać kryteria oceny funkcjonalności instytucji, to przede wszystkim instytucjonalizm historyczny uwrażliwia nas na możliwości dokonywania zmiany instytucjonalnej. Mając nawet najlepszy plan działania, będziemy mieli nikłe szanse na jego realizację, ponieważ instytucje bardzo trudno ulegają zmianie, zaś jeżeli już się ona pojawia, to jest uzależniona od przypadku. Instytucjonalizm historyczny wskazuje bowiem na to, że prawie każda zmiana instytucjonalna jest działaniem politycznym – konfrontuje nas z różnymi grupami interesu czy też przedstawicielami różnych organizacji. Możemy zatem posiadać najlepszy plan działania, a i tak nie będziemy w stanie go zrealizować.

Oczywiście, problemy racjonalności, funkcjonalności i zmiany nie są jedynymi kwestiami istotnymi dla nauki dla polityki społecznej, które można odnaleźć w obrębie nowego instytucjonalizmu. Mam jednak nadzieję, że ten artykuł może skłonić czytelników do tego, żeby zapoznając się z kolejnymi podejściami badawczymi, nie tylko interesowali się tym, w jaki sposób można je wykorzystać przy diagnozowaniu różnego rodzaju zjawisk, którymi zajmuje się polityka społeczna, ale także zastanowili się nad tym, jakie kwestie związane z realizacją polityki społecznej uwypuklają owe podejścia. Każde bowiem podejście badawcze w naukach społecznych nieco inaczej określa możliwości i miejsce działań, które mają prowadzić do intencjonalnego przekształcania naszej rzeczywistości społecznej.



**Bibliografia**

- Almond G.A. (1988), *The Return to the State*, „The American Political Science Review”, vol. 82, nr 3.
- Buchanan J.M. (1984), *Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*, w: J.M. Buchanan, R.D. Tollison (red.), *The Theory of Public Choice – II*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Chmielewski P. (1995), *Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Chmielewski P. (2011), *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Warszawa, Wydawnictwo Poltex.
- Crawford S.E.S., Ostrom E. (1995), *A Grammar of Institutions*, „American Political Science Review”, vol. 89, nr 3.
- DiMaggio P.J., Powell W.W. (1991), *Introduction*, w: W.W. Powell, P.J. DiMaggio (red.), *New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago–London, The University of Chicago Press.
- Hall P., Taylor C.R. (1996), *Political Science and the Three New Institutionalisms*, „Political Studies”, vol. 44, nr 5.
- Immergut E.M. (1992), *The Rules of Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden*, w: S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth (red.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, UK – New York, Cambridge University Press.
- Immergut E.M. (1998), *The Theoretical Core of the New Institutionalism*, „Politics and Society”, vol. 26, nr 1.
- Inglot T. (2010), *Welfare state w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1919–2004*, Warszawa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.
- Jakubowski M. (2012), *Teoria wyboru społecznego*, w: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jepperson R.L. (2001), *The Development and Application of Sociological Neoinstitutionalism*, „Working Paper”, nr 5, Florence, Robert Schuman Centre, European University Institute.
- Jepperson R.L., Meyer J.W. (1991), *The Public Order and the Construction of Formal Organizations*, w: W.W. Powell, P.J. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago–London, The University of Chicago Press.
- Katznelson I., Weingast B.R. (red.) (2005), *Preferences and Situations. Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*, New York, Russell Sage Foundation.
- Lissowski G. (2001), *Problemy i metody wyboru społecznego*, w: G. Lissowski (red.), *Elementy teorii wyboru społecznego*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Lissowski G. (2004), *Przedmowa do wydania polskiego*, w: P.D. Straffin, *Teoria gier*, tłum. J. Haman, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Lowndes V. (2006), *Instytucjonalizm*, w: D. March, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, tłum. J. Tegnerowicz, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Mahoney J. (2000), *Path Dependence in Historical Sociology*, „Theory and Society”, vol. 29, nr 4.
- March J.G., Olsen J.P. (2004), *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, tłum. D. Siel-ski, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Meyer J.W. (2010), *World Society, Institutional Theories, and the Actor*, „Annual Review of Sociology”, vol. 36.
- Mueller D.C. (2004), *Public Choice: An Introduction*, w: Ch.K. Rowley, F. Schneider (red.), *The Encyclopedia of Public Choice*, Dordrecht–Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Nee V. (1998), *Sources of the New Institutionalism*, w: M.C. Brinton, V. Nee (red.), *The New Institutionalism in Sociology*, New York, Russell Sage Foundation.
- Nee V. (2005), *The New Institutionalism in Economics and Sociology*, w: N.J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology*, wyd. 2, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Olson M. (1971), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Ordeshook P.C. (1986), *Game Theory and Political Theory. An Introduction*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Ostrom E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press.
- Peters B.G. (2005), *Institutional Theory in Political Science. The ‘New Institutionalism’*, wyd. 2, London–New York, Continuum.
- Pierson P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, UK – New York, Cambridge University Press.
- Pierson P. (2004), *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press.
- Rutherford M. (2011), *The Institutional Movement in American Economics, 1918–1947. Science and Social Control*, New York, Cambridge University Press.
- Sanders D. (2006), *Behawioralizm*, w: D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, tłum. J. Tegnerowicz, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Scott W.R. (1995), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, SAGE Publications.
- Skocpol T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Stinchcombe A.L. (1997), *On the Virtues of the Old Institutionalism*, „Annual Review of Sociology”, vol. 23.
- Straffin P.D. (2004), *Teoria gier*, tłum. J. Haman, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Thelen K. (1999), *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, „Annual Review of Political Science”, vol. 2.
- Thelen K. (2004), *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge, UK – New York, Cambridge University Press.
- Weir M., Skocpol T. (1985), *State Structures and the Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States*, w: P.B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (red.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, UK – New York, Cambridge University Press.
- Wilkin J. (2012), *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, w: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

### *Summary*

The article elaborates the concept of historical institutionalism. It describes how studies on social policy have been developing in this particular type of new institutionalism. The author concludes by arguing that historical institutionalism accentuates the political dimension of social policy and indicates problems which social policy has while introducing an intentional social change.

**Key words:** institutionalism, new institutionalism, social policy, rational choice institutionalism, sociological institutionalism, historical institutionalism



**Bartosz Pieliński**

*Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski*

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

### ***Streszczenie***

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

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

### ***Wstęp***

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### *Powrót państwa*

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

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

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

---

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

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

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

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

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



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

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

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

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

## Sprzężenie zwrotne<sup>6</sup>

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Czas i modele*

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Poza fatalizmem*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bibliografia

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

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

### *Summary*

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

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





**Aleksander Lipski**

*Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*

## ***O kłopotach teoretyczno-metodologicznego pogranicza w naukach społecznych***

### ***Streszczenie***

Nauki społeczne z pogranicza teorii i praktyki, opisu i oceny funkcjonują w ramach utrwalonego metaparadygmatu tworzonego przez dychotomiczny układ: neopozytywizm *versus* antyscjentyzm. Metaparadygmat ten (1) zawłaszcza przestrzeń i charakter dyskusji na temat istoty nauki i jej celów, (2) ukrywa główny problem nauk społecznych z owego pogranicza, jakim jest ich depolityzacja.

**Słowa kluczowe:** neopozytywizm, antyscjentyzm, metaparadygmat, depolityzacja dyskursu.

### ***Wstęp***

Nauki społeczne funkcjonujące na pograniczu standardowych podziałów – odróżniających nauki teoretyczne od stosowanych, nauki zorientowane na cele wyłącznie poznawcze od nauk zaangażowanych w wartościujące diagnozy i programy naprawcze – a jednocześnie wpłątane nieuchronnie w klasyczny spór epistemologiczny między neopozytywistyczną i antyscjentystyczną tradycją, znajdują się w centrum tworzonego

przez nie metaparadygmatu. Celem tego artykułu jest zwrócenie uwagi na to, jak zamknięty tymi ramami dyskurs teoretyczno-metodologiczny zawłaszcza dyskusję na temat istoty nauki i jej zadań oraz skutecznie marginalizuje główny problem, przed którym stoją dziś nauki społeczne z pogranicza, jakim jest ich depolityzacja.

### *Miraże i manowce klasycznego sporu epistemologicznego*

Kiedy w latach 70. ubiegłego wieku na nowo rozgorzał spór wokół podstawowych zagadnień dotyczących celów i istoty nauk społecznych, niektórzy, szczególnie poirytowani jego dekadentckim klimatem, zaczęli mówić o „chronicznym kryzysie socjologii” (Robert K. Merton). Georges Gurvitch, nieco wcześniej, skwitował już dorobek tej dyscypliny, zadając ironiczne pytanie, czy kiedykolwiek od chwili swego powstania „robiła cokolwiek innego prócz przebywania kryzysów?” (Szacki 1977, s. 6–7).

Refleksja nad sobą samą przydaje się każdej dziedzinie nauki, choć stała się domeną raczej nauk humanistycznych aniżeli przyrodniczych. Urosła w nich wręcz do rangi zwyczajowego czy nawet konstytuującego ich paradygmat składnika. Problematyzowanie macierzystej dziedziny prowadzi jednak nieuchronnie do rozbieżnych komentarzy. Z jednej strony mówi się o chwalebnym i trudnym do przecenienia pogłębianiu krytycznej samowiedzy, z drugiej jednak – o widocznych kłopotach z tożsamością i statusem teoretyczno-metodologicznym czy właśnie wręcz o kryzysie, jaki tego typu debaty znamionują. Istnieje wreszcie trzecia możliwość, ponieważ oba stanowiska mogą mieć charakter komplementarny. Jakkolwiek by oceniać tego rodzaju praktyki, faktem jest, że są one dość dobrze i wyczerpująco opisane w literaturze przedmiotu, a powstały w niej zwykle dychotomiczny obraz *Natur-* i *Geisteswissenschaften* oraz pozytywizmu i antyscyentystycznie zorientowanej humanistyki stał się z czasem narzędziem stereotypowych kwalifikacji i ocen, stosowanych tym częściej i chętniej, im łatwiej i prościej pozwalały racjonalizować napotymane problemy ontologiczne i epistemologiczne. W niektórych przypadkach nauk społecznych na kłopoty te nakładają się dodatkowo problemy wynikające z funkcjonowania na pograniczu istniejących podziałów klasyfikacyjnych oddzielających naukę od nienauki, nauki teoretycznej od stosowanych (praktycznych), nauki hołdującej zasadzie niewartościowania od upowszechniających określone aksjologie. Powstającym w ten sposób hybrydom, w rodzaju polityki społecznej, socjologii krytycznej, społecznej nauki Kościoła, nieustannie zarzuca się mętne oblicze i zamazane kontury, nieuzasadnione pretensje do naukowości, otwarte bądź zakamuflowane upolitycznienie, subiektywno-normatywne skażenie, zacieranie metodologicznie niezbędnej granicy między zdaniem opisowym a sądami normatywnymi. Odpowiadający na te zarzuty obrońcy dyskredytowanych dyscyplin mają do dyspozycji nie mniej rozbudowany arsenał kontrargumentów, najczęściej przybierających postać bezpardonowego i totalnego ataku wymierzonego w dziedzictwo pozytywizmu (zwłaszcza empiryzmu logicznego) bez większej troski o różnicowanie jego odcieni. Przypomina się więc tryumfująco, że język czystej obserwacji, tzn. nieskalanych teorią zdań protokolarnych, jest dawno temu sfalsyfikowaną mrzonką empiry-

zmu logicznego. Zdeterminowanie tego języka założeniami określonej teorii, będące strukturalną i nieusuwalną cechą wszelkiego poznania, nie powinno budzić już raczej większych wątpliwości i nadziei. Określanie przedmiotu nauk społecznych w duchu fizykalizmu wymagałoby usunięcia z ich słownika takich kluczowych pojęć, jak „świadomość”, „wartości”, „kultura”, „cele”, „normy” itp. Otto Neurath kwestionował przecież przydatność poznawczą tak różnych terminów, jak „instynkt”, „motyw”, „pamięć” czy „świat”, które łączy wspólny grzech w postaci braku fizykalnego charakteru, co tym samym usuwa je poza nawias nauki (Neurath 1959, s. 289); zdaniem Rudolfa Carnapa i Bertranda Russella, za daleko posuwa się autor, który z *cogito* wysnuwa *sum*, co oznacza, że podejrzane staje się nawet „ja” (Russell 2003, rozdz. 2). W ten sposób konsekwentnie prowadząc swój program metodologiczny do końca, neopozytywiści osiągają go za cenę likwidacji przedmiotu nauk społecznych jako takiego.

Poważniejsza część tej dyskusji dotyczy możliwości oddzielenia treści czysto „faktycznej” od „wartościującej”. To, że złożona z nich opozycja jest określonym tworem kulturowym, a nie modelem pozyskanym z jakiejś transcendentnej skarbnicy sensów, stanowi jedynie konkretyzację zjawiska historycznych uwarunkowań światopoglądu naukowego, analogicznych do tych, które wcześniej zrodziły konkurencyjny wobec niego światopogląd sacrum, w którym akt rozumienia zlewa się w jedno z aktem wiary, a obraz świata z jego wartościującą interpretacją. Leszek Kołakowski zdaje się iść w swym sceptycyzmie epistemologicznym dalej, twierdząc, że „nie mamy wcale podstaw, by sądzić, że w naszej rzeczywistej percepcji [...] w ogóle zachodzi odróżnienie treści «faktycznej» od «wartościującej»” (Kołakowski 1987, s. 119). Pragmatyczne podporządkowanie myśli potrzebom praktycznym oraz zakwestionowanie autonomicznego istnienia wartości stanowi założenie pozwalające Johnowi Deweyowi zrównać poznanie z wartościowaniem (tj. z odniesieniem do instrumentalnych wartości), a opis z oceną. Nie są to głosy odosobnione. „Ontologicznym złudzeniem” nazwał Jürgen Habermas odgradzanie wysokim murem teorii od praktyki, a Theodor Adorno, szukając drogi do „totalności” świata społecznego, odrzucał pozytywistycznej proveniencji procedury analityczne na rzecz procedur interpretacyjnych.

Uznanie starań o odróżnianie tych dwu aspektów doświadczania rzeczywistości za niecelowe uczyniłoby bezzasadną uwagę Maxa Webera, że „ciągłe mieszanie naukowej analizy faktów i ocen jest wciąż jedną z najczęstszych, ale także szkodliwych właściwości prac naszej dziedziny” (Weber 1922, s. 157). Rozwijając swą myśl, Kołakowski ogranicza jednak jej odniesienie do sfery myślenia mitycznego (sacrum) oraz potocznego, natomiast odróżnianie zdań opisowych od sądów normatywnych uważa nie tylko za domenę, ale i obowiązek nauki (Kołakowski 1987, s. 124–126). W ten sposób, szczęśliwie dla jej kondycji poznawczej, nienaruszona pozostaje zasada niewywodliwości tych sądów ze zdań opisowych, choć fakt ten nie uchyla pytania, czy sfera *ratio* powinna być aksjologicznie neutralna<sup>1</sup>. O ile zatarcie granic między opisem

<sup>1</sup> Pytaniem tym Barbara Skarga zamyka analizę różnych wymiarów racjonalności oraz bilans korzyści i kosztów wynikających z jej obecności „w takiej kulturze, która za fundamentalny stosunek człowieka ze światem uznaje stosunek poznawczy” (Skarga 1987, s. 117, 114).

i oceną nie tylko nie stanowi problemu na poziomie potocznego doświadczenia, ale wręcz przynależy do właściwego mu naturalnego nastawienia (świadczą o tym takie sploty opisowo-normatywne, jak „bohater”, „geniusz”, „dobrobyt” czy „złodziej”), o tyle istotnie utrudniałoby praktykę badania naukowego, którego intersubiektywna dostępność i ważność stosowanych procedur wymaga stosowania zasad akceptowanych dla wszystkich bez względu na indywidualne preferencje aksjologiczne. Maria Ossowska, pokazując liczne trudności z ostrym rozgraniczaniem zdań opisowych i ocen, podkreśla zarazem niezbędną rozróżniania „nauki o moralności” (tego, co jest) i „etyki” (tego, co być powinno) (Ossowska 1994, s. 70, 87–88, 380; Nowak 1985, s. 270). Jeśli opis płynnie przechodzi w ocenę, zacierając metodologicznie niezbędne granice, a na ich styku tworząc swoistą całość, to dla jednych oznacza to zniweczenie efektywnego procesu poznawczego, dla innych natomiast, trawestując język Georga Simmla, dopełnienie potencjału zawartego w specyficznej materii rzeczywistości społecznej i ukazanie adekwatnej doń metodologii. Niezależnie od tego, jak bardzo granice te byłyby rozmyte, dla zachowania elementarnego porządku intelektualnego warto przypominać, że oceny, a wskutek nich określone decyzje, nie dają się logicznie wyprowadzić z opisywanych faktów. Konfrontacja Popperowskiego pozytywizmu i dialektyki Adorna skłania Habermasa do nakreślenia następującej alternatywy: „[...] ponieważ obie strony stawiają zasadniczo to samo racjonalistyczne roszczenie krytycznego czy samokrytycznego sposobu poznania, należy zdecydować: czy dialektyka, wedle pozytywizmu, przekracza granice weryfikowalnej refleksji i dla tak niebezpiecznego obskurantyzmu uzurpuje sobie miano rozumu, czy też, odwrotnie, kodeks ścisłych nauk empirycznych zatrzymuje arbitralnie dalej idącą racjonalizację, a siłę refleksji, w imię precyzyjnych dystynkcji i mocnego empiryzmu, przemienia w sankcję wobec myśli jako takiej” (Habermas 1989, s. 169). Wykluczające rozstrzygnięcia w tego typu alternatywach czynią obraz niewątpliwie jaśniejszym i wyostrzają jego kontury, ale nie oznacza to, że adekwatnie odzwierciedla on stan rzeczywisty.

Ten klarowny wizerunek dwu antagonistycznych paradygmatów teoretyczno-metodologicznych dodatkowo wzmacnia stereotypowy schemat dotyczący nauk społecznych, które albo – na modłę przyrodoznawstwa – zajmują się zreifikowanym, zewnętrznym wobec nich przedmiotem, albo też, będąc jego częścią, podlegają tym samym uwarunkowaniom, co cała reszta świata społecznego, wykluczając możliwość obiektywnego badania faktów społecznych jak „rzeczy”. Popularność tej interpretacji bierze się zapewne z jej wygodnej prostoty, która jednak przesłania fakt zbytniego uproszczenia problemu. Po pierwsze bowiem, opiera się na błędnym założeniu, jakoby kulturowe zapośredniczenie miało być przypadłością jedynie nauk społecznych. Pojawiające się w metodologicznej wykładni współczynnika humanistycznego stwierdzenie o faktach przyrodniczych („rzeczach”) jako występujących „bez jakiegokolwiek udziału ludzkiej świadomości” (Znaniński 2008, s. 67–68) nie może być traktowane dosłownie, a jedynie jako pewna idealizacja na użytek porównania obu perspektyw: badacza kultury i przyrodnika. Uniwersalność kultury oznacza zatem, że poza jej obrębem nie może się znaleźć nawet nauka jako taka (a więc dziedzina, której zwyczajowo przypisuje

się największą autonomię i immanentną logikę), łącznie z jej najbardziej wyrafinowaną wersją w postaci przyrodoznawstwa, ponieważ wszelkie jego narzędzia badawcze oraz poglądy teoretyczne to także wytwory kultury. Jakkolwiek i przez kogokolwiek bowiem doświadczany „przedmiot przyrodniczy jest tak samo konstrukcją myślową, jak historyczny”, a „wszelkie narzędzia systematyzacji poznawczej i typy działalności, za pomocą której wyodrębniamy i przygotowujemy do badania zjawiska przyrodnicze, całe w ogóle stanowisko teoretyczne, jakie zajmujemy wobec świata, to również wytwór kultury” (Znaniecki 1988, s. 30). Po drugie, najsilniejsze nawet uwikłanie w kulturowe uwarunkowania nie wyklucza możliwości obiektywnego ich badania jako uzewnętrznionego przedmiotu, jeśli tylko towarzyszyć mu będzie świadomość ich istnienia oraz wynikających stąd ograniczeń i pułapek. Gdy Adorno występuje przeciwko socjologii analitycznej, która jego zdaniem „legitymizuje uprzedmiotowienie, a w swych metodach je reprodukuje” (Adorno 1989, s. 43–44), próbuje nie tylko przeciwstawić się powszechnemu zjawisku eksterioryzacji ludzkich wytworów, ale stwarza w swej teorii krytycznej fikcję możliwości ustosunkowania się do jakkolwiek definiowanego społeczeństwa bez jego uprzedmiotowienia. Substancjalizująca mistyfikacja jest więc udziałem nie tyle Durkheimowskiego socjologizmu, ile ezoterycznej dialektyki Adorna.

Ta konfrontacja orędowników metodologiczno-teoretycznej ortodoksji z barbarzyńcami, próbującymi – w imię swoich anarchistycznych wizji spod znaku demokratycznego relatywizmu (Paul Karl Feyerabend), radykalnego racjonalizmu (Kołakowski) czy walki z konformizmem akademickiego establishmentu (Alvin Ward Gouldner) – nieustannie naruszać porządek i spokój ogrodu empiryzmu logicznego pielęgowanego przez pryncypialnych strażników w rodzaju Carnapa, Neuratha czy Carla Gustava Hempela, sama w sobie stała się swoistym metaparadygmatem, w obrębie którego nauka i refleksja o niej funkcjonują w swojej rozległej *praxis*, a uczestnicy tworzonego przezeń dyskursu wzajemnie czerpią ze swych przeciwstawnych stanowisk życiodajne siły, tworząc dialektyczne sprzężenie zwrotne. Ten stan dynamicznej równowagi okrzepł z biegiem czasu na tyle, by pokryć się szacowną patyną nobliwej swojskości i wejść do kanonu lektur i tematów zajęć akademickich. Pochopny i nieuprawniony byłby jednak wniosek, że stagnacja niegdyś twórczego *Positivismusstreit* i wyczerpanie jego potencjału – o czym bardziej świadczą antyscjentystyczne rewolty spod znaku zwulgaryzowanych wersji fenomenologii, hermeneutyki, interpretatywizmu, metod jakościowych itp., niż neopozytywistyczne złudzenia co do możliwości badania rzeczywistości społecznej za pomocą jednego uniwersalnego aparatu pojęć i schematów analitycznych – zamykają sprawę owej tożsamości i statusu teoretyczno-metodologicznego takich dyscyplin, jak polityka społeczna czy socjologia krytyczna. Spór ten bowiem tylko dla nielicznych okazał się pouczającą lekcją pokory uświadamiającą własne słabości oraz ograniczenia i skłaniającą do większej troski o kondycję poznawczą i rzetelność narzędzi badawczych nauk społecznych. Wielu bowiem neopozytywizm jawi się ciągle jako źródło wszelkich ich tarapatów, nieuzasadnionych zarzutów i fałszywego pojmowania rzeczywistości społecznej. Demonizowanie jego schedy i odgrzebywanie dawno temu wydanych werdyktów w sprawie nieporo-

zumień i ewidentnie błędnych poglądów o bezzałożeniowej obserwacji, teoretycznie sterylnych zdaniach protokolarnych, „flogistonie” nauk społecznych, jakim miałyby być ich fundamentalne kategorie pojęciowe, o możliwości redukcji języka psychologii czy socjologii do poziomu fizykalnych zdań testowych itd., nie pozwala dostrzec tego wszystkiego, co w tradycji pozytywistycznej wartościowe i co nie tylko można, ale należy respektować ze względu na uniwersalny charakter i metodologiczną niezbędność. Fanatyczny antypozytywizm, traktujący metody, definicje, reguły logicznej poprawności czy kryteria empirycznej weryfikacji jako złowrogi znak kolonizacji bezbronnego świata społecznego przez imperialne narzędzia zachodniego logosu, jawi się zatem równie groteskowo, jak kompletny brak zrozumienia specyfiki rzeczywistości społecznej wśród przedstawicieli Koła Wiedeńskiego (Lipski 2012, s. 32–34).

Jeśli zatem, przykładowo, Józef Życiński w swoich publikacjach z reguły krytycznie podchodzi do większości koncepcji z zakresu socjologii wiedzy, dotyczących kulturowych uwarunkowań jej funkcjonowania i przemian, skwapliwie i z nieskrywaną ironią wykorzystując szczególnie kuriozalne przykłady nieodpowiedzialności i ewidentnej ignorancji ich autorów w dziedzinie nauk przyrodniczych (Życiński 1996, rozdz. 5–7), to warto z tej lekcji wydobyć wszystko, co pozwala socjologię wiedzy udoskonalić, a tych, którym fantazja każe np. do obrony relatywizmu kulturowego wykorzystywać Einsteinowską teorię względności, sprowadzić na ziemię. Tradycyjnie niższa ranga nauk społecznych w porównaniu z „prawdziwą nauką”, jaką jest przyrodoznawstwo, nie wynika jednak tylko ze specyfiki ich przedmiotu, która odbiera nadzieję na osiągnięcie analogicznego poziomu ścisłości, wyrażającego się w możliwości opisu tego przedmiotu za pomocą języka matematyki, czy z rozmaitych ekscesów intelektualnych anarchistów. Zgubnej niewiedzy z zakresu fizyki, pogrążającej zwłaszcza tych spośród humanistów, którym z łatwością nasuwają się analogie w rodzaju wyżej przytoczonej, odpowiada bowiem symetryczna ignorancja przedstawicieli tej „doskonalszej” odmiany nauki w zakresie *Geisteswissenschaften*. W korespondencyjnym dialogu Edmund Mokrzycki odpowiada na zarzuty Życińskiego, opisując rażącą nieznaną specyfiki nauk społecznych wśród przedstawicieli Koła Wiedeńskiego, która ujawnia się nie tylko w upraszczaniu złożoności właściwych naukom społecznym procedur badawczych typu *Verstehen*, ale i w złudnym przekonaniu o możliwości zredukowania twierdzeń psychologii czy socjologii do formuły fizykalnych zdań testowych (Mokrzycki 1980, rozdz. 4)<sup>2</sup>.

Spora część uczestników antypozytywistycznej krucjaty postanowiła więc odpowiedzieć na wielorakie oskarżenia o nienaukowość, jednak nie tylko nie umniejszała teoretyczno-metodologicznych słabości swojej dziedziny, ale przeciwnie: grunt wystarczająco niepewny i zdradliwy „rozmiękczyła” jeszcze bardziej, przedstawiając płynne interakcje społeczne i niekonkluzywne negocjowanie znaczeń nad utrwalone

---

<sup>2</sup> Życiński sam zwraca uwagę na niewielką znajomość klasycznej filozofii wśród przedstawicieli tego środowiska, co nie przeszkadzało im jednak w zdecydowanej krytyce metafizyki (Życiński 1985, s. 41–42).

struktury społeczne i ich funkcjonowanie, woluntarystyczną ekspresję i indywidualizm – nad determinizm oraz wynikające z niego ograniczenia i uwarunkowania, a afirmację sprzeczności, niekonsekwencji i subiektywizmu – nad elementarne reguły logiki arystotelesowskiej. „Ślepa uliczka w rozwoju socjologii” (Sztompka 1985, s. 53)<sup>3</sup>, jak kwituje Piotr Sztompka właściwe tzw. paradygmatowi subiektywistycznemu kierunki typu fenomenologia czy etnometodologia, cieszy się jednak ciągle sporym zainteresowaniem, rozwijając swoje kolejne odnogi. Należy do nich tzw. interpretatywizm, popularny nie tylko w antropologii. Jeden z czołowych jej przedstawicieli, demaskując „metodologiczne dogmaty” pozytywizmu, informuje, że istotą uprawiania etnografii nie jest metoda, procedury badawcze czy „operacjonalizm”, ale „rodzaj intelektualnego wysiłku” (*intellectual effort*) w postaci „opisu gęstego” (*thick description*), który ma pokazywać, jak rzeczywistość w interakcjonistycznym duchu *staje się* w dynamicznych kontekstach relacji interpersonalnych, zawiązujących misterną sieć płynnych znaczeń, co sprawia, że nie może być mowy, by kultura była „niezależną rzeczywistością «ponadorganiczną», o własnych siłach i celach, tj. zreifikowaną” (Geertz 1973, s. 6, 11). Dlatego też antropologia, która zamyka i urzeczowia kulturę „w postaci tekstów i obiektywizuje ich znaczenia, kamufluje a nawet mistyfikuje dynamikę wiedzy i korzystania z niej” (Keesing 1987, s. 161). Potrzebna jest więc taka formuła antropologii, która w przeciwieństwie do ideologii zewnętrznego obserwatora przedkłada dyskurs ponad tekst, dialog ponad monolog i podkreśla współdziałanie oraz współpracę jako cechy charakterystyczne etnograficznej sytuacji; zamiast opozycji „obserwator–obserwowany” istnieje „wzajemne, dialogiczne tworzenie dyskursu”, polifonia głosów, z których żaden nie jest ostateczny i wiążący (Tyler 1986, s. 126). Zdaniem Jamesa Clifforda, projekt dialogicznego zbratania badacza i badanych, a więc pośrednio – etnologii wolnej od balastu tradycyjnej metodologii, udało się na przykład zrealizować Paulowi Willisowi w trakcie jego słynnych badań młodzieży z klasy robotniczej opisanych w *Learning to Labour* (Clifford 1997, s. 56–57, 62). Należy przypuszczać, że osobiste zaangażowanie się autora w problem badawczy nie tylko nie jest dla interpretatywistów błędem warsztatowym, ale stanowi zaletę tego podejścia, a zarzut ograniczonej wiarygodności uzyskanych tą drogą wyników jest, ich zdaniem, krzywdzącą oceną wynikającą z upartego stosowania anachronicznej metodologii.

W ten program znoszenia podziałów i dystansów strukturalno-funkcjonalnych, znajdujących odzwierciedlenie w standardowej i zdawałoby się nieusuwalnej opozycji metodologicznej: „badacz–badany”, włączają się także niektóre projekty lansowane w polityce społecznej, jak chociażby „*Participatory Action Research*” czy „Poverty

<sup>3</sup> Wciąż żywe są dążenia do bardziej wyrazistego opowiedzenia się po jednej ze stron konfrontacyjnego układu: strukturalizm *versus* podmiotowość, o czym świadczy jednoznaczny wstęp w programie Światowego Kongresu Socjologii ISA w 2010 r., w którym, w pierwszym zdaniu, podano do wiadomości, że „determinizm w naukach społecznych jest martwy”, a hasło przewodnie konferencji: „Sociology on the Move” uzasadniono koniecznością dostosowania się socjologii do dynamiki ludzkiego działania we współczesnym świecie; por. <http://www.isa-sociology.org> [dostęp: 20.06.2010].

First Hand Study”. Mają one likwidować tradycyjny, elitarystyczny podział na „my” i „oni”, reaktywując w kostiumie partnerstwa, pozorującym odkrycie nowej formy narracji badawczej, dobrze znany standard współczynnika humanistycznego. Są kolejną próbą włączenia badanych, na zasadzie równoprawności, do procesu badawczego: „to badanie z ludźmi raczej niż badanie o ludziach”. Swoiste „uwłaszczenie» (*empower*) biednych i oddanie głosu ludziom, których punkt widzenia jest tłumiony lub gubiony” (Tarkowska 2004), łączy określoną zasadę metodologiczną i cel pragmatyczny. Zupełnie podstawowe osobiowości metodologii nauk społecznych rodzą, jak zwykle przy tego typu próbach, wątpliwości, czy ubodzy rzeczywiście mówią „własnym głosem” w warunkach tak silnej presji symbolicznej władzy dyskursu wywodzącego się przecież nie z „kultury ubóstwa”, „nieprawidłowości” i „wykluczenia”, ale z „kultury dostatku”, „normalności” i „uczestnictwa”. „Asymetria władzy w wywiadzie jakościowym”, o której mówi Steinar Kvale, nie ogranicza się jednak do tego szczególnego typu relacji badawczej, ale dotyczy każdej przestrzeni i formy oddziaływania wiedzowładzy.

Przedstawiciele dyscyplin z pogranicza, dołączający do chóru entuzjastów nowych mód w naukach społecznych, przy których antypozytywizm Diltheya, Webera czy Znanieckiego jawi się jako umiarkowany czy wręcz koncyliacyjny, ignorują wyważone komentarze tych, którzy współczesnej tyranii nowości nie ulegają. Trudno przecenić w związku z tym np. lekcję, jakiej Raymond Firth, który przez dziesięciolecia miał okazję obserwować różne oblicza swej dyscypliny, u schyłku długiego życia udzielił jej reprezentantom: „Wielu współczesnych antropologów społecznych odrzuca stare pojęcia «naukowego dystansu», «obiektywności» itp. Sądzę, że są w błędzie. Kiedy nie może być mowy o absolutnym dystansie, zupełnej obiektywności, możliwa jest w zamian względna neutralność. [...] Dlatego właśnie krytykuję niektóre aspekty dzisiejszej mody na «refleksyjność» i «autobiografię» w antropologii społecznej. Nie mogę zaakceptować rozpraw, w których etnografia nie jest faktem, lecz tylko osobistą opinią, a nawet fikcją” (Firth 2005, s. 31). Maryon McDonald zwraca uwagę, że „różnorodne wersje poststrukturalizmu lub postmodernizmu niektórym dostarczyły zbawczej szalupy ratunkowej, ale żeglowanie odbywa się często w ramach tych samych struktur, od których miała być wyzwoleniem” (McDonald 2007, s. 229). Jeśliby zaś struktury te, mimo wszystko, miały być zwodniczym mirażem nonsensownie obiektywizowanym, to nie mniejszą mistyfikację stanowi postmodernistyczna teza o „dialogicznym egalitaryzmie” (Crapanzano 1991, s. 435–436). Antropologia Clifforda Geertza, Jamesa Clifforda, George’a E. Marcusa i innych jest „ucieczką przed prezentowaniem jednoznacznych prawd na rzecz różnorodności wypowiedzi” (Gellner 1997, s. 42)<sup>4</sup>, ucieczką od metody naukowej, tj. opartej na empirycznych i logicznych procedurach, w stronę hermeneutycznego koła, zwalniającego od kłopotliwych pytań o weryfikację, prawomocność czy obiektywizm (Spiro 1986, s. 277–278). Systema-

---

<sup>4</sup> Powrót z badań terenowych „z jasnym, starannym i odkrywczym wytłumaczeniem, co tubylcy tak właściwie mają na myśli, oznaczałoby dla naszego postmodernisty najhaniańbniejszą z hańb oraz zdradę” (Gellner 1997, s. 52).



tyczne rozmiękczenie nauk społecznych generuje „wiedzę, której status nie jest bliżej określony, a która jest wynikiem jakiegoś bliżej nieokreślonego studium, badania czy dociekania «jakościowego». [...] Obserwowany kierunek zmian prowadzi do odnaukowania nauk społecznych i przekształcenia ich w działanie uczestniczące czy też praktyki kulturowe” (Hałas 2005, s. 14–15).

Problematyzacja tożsamości i statusu teoretyczno-metodologicznego określonej nauki i powstanie w rezultacie uprzedmiotawiającej ją metanauki może być więc źródłem cennej samowiedzy, pod warunkiem wszakże, że nie wpadnie w pułapkę wypaczającej jej sens jałowej autotelizacji i gry *regressus ad infinitum*. Tropił ją zaciekle Ernest Gellner, cytując z upodobaniem tekst Paula Rabinowa ze słynnego zbioru *Writing Culture*: „metarefleksje na temat kryzysu wyobrażeń [...] wskazują na odejście [...] w kierunku [...] zainteresowania się [...] metatradycją metareprezentacji” (Gellner 1997, s. 59). Habermas przestrzegał Richarda Rorty’ego przed płónnymi nadziejami na osiągnięcie kresu tej wędrówki po postmodernistycznym zakwestionowaniu ważności podstawowych pytań filozoficznych o prawdę, wiedzę, obiektywizm, ponieważ w rzeczywistości „zaczyna on jedynie kolejną rundę tej samej gry” (Habermas 1996, s. 33). Można w tym zapamiętaniu oddalić się i wreszcie stracić z pola widzenia to, co jest – zwłaszcza dla tych dziedzin, w których myśli i działania, teoria i praktyka, opis i wartościowanie są ściśle powiązane – jeśli nie najważniejsze, to bardzo istotne, a mianowicie preferowany system wartości jako podstawę postulowanego modelu funkcjonalnego ładu społecznego. Specyfika dyscyplin pogranicza sprawia, że – jak zauważa Ryszard Szarfenberg – polityka społeczna może być przedmiotem różnych analiz: od filozoficzno-etycznych do empirycznych o podłożu teoretycznym, od klasycznego pozytywizmu do różnorodnych metod o charakterze jakościowym (Szarfenberg 2008, s. 105). To może być zarówno ich zaletą, tworząc bogaty potencjał heurystyczny, jak i obciążeniem. Teoretyczno-aksjologiczne dyscypliny znajdują się bowiem w niewdzięcznym położeniu między dwoma zgubnymi skrajnościami. Z jednej strony czyha na nie Scylla zamknięcia się w przestrzeni tego metaparadygmatu, który sam z siebie czerpie swoją prawomocność i siły napędowe, i w której trwa niekończąca się dyskusja wokół filozofii nauki i metodologii, prowadząca każdorazowo do tych samych konkluzji (1) o nieuchronnym ograniczeniu języka nauki i metanauki do kategorii pojęciowych i schematów analitycznych oraz reguł myślenia właściwego światu kultury zachodniej, a nie jakiegokolwiek innej; (2) o niezbędności tego instrumentarium w procesie poznania naukowego i w ramach intersubiektywnego upowszechniania jego wyników; (3) o jakościowej różnicy w charakterze strukturalno-funkcyjnym świata przyrody i świata społecznego; (4) o iluzji istnienia języków alternatywnych, czego najbardziej dotkliwym, a zawsze pojawiającym się pouczeniem jest fakt, że krytyka tego jedynego dostępnego języka i mityczne opowieści o jego innych wariantach za każdym razem są realizowane wyłącznie za pomocą jego środków. Na drugim krańcu znajduje się Charybda infantylnego ignorowania zagadnień teoretyczno-metodologicznych oraz dyskusji wokół ukrytych aksjologicznych podstaw ładu społecznego (w sensie zarówno atrybutywnym, jak i dystrybutywnym). Typowym symptomem niebezpiecznego – także

z tego względu, że przez wielu traktowanego jako zjawisko prawidłowe i korzystne – zbliżania się do tej skrajności są np. prześmiewcze komentarze na temat każdej nieco bardziej złożonej i niełatwej w odbiorze próby teoretycznej systematyzacji rzeczywistości społecznej, czego wzorcowym przykładem jest historia percepcji myśli Talcotta Parsonsa czy redukcja polityki społecznej do opisywania i wartościowania problemów społecznych w kategoriach socjalnych (polityka społeczna jako polityka socjalna) oraz technokratycznego rozwiązywania bieżących kwestii społecznych.

Metaparadygmat zbudowany na, w znacznej mierze sztucznie podtrzymywanej, opozycji między zwulgaryzowanym pozytywizmem a antyscjentystycznym wariantem nauk społecznych stanowi zatem solidne i stabilne ramy, w jakich wygodnie usadowili się ci ich przedstawiciele, dla których od konstruktywnego procesu poznawczego istotniejsza jest troska o nieustanną, scholastyczną reprodukcję tego układu. Praktyki tej nie zmienia jej rażąca jałowość, a kolejne edycje tej konfrontacji, chociażby w postaci interpretatywizmu, znaczone są, nieuchronną zresztą, wtórnością i powielaniem starych argumentów. Grzęźnięcie w tych wytartych koleinach dyscyplin, dla których teoria i metateoria nigdy nie są celem samoistnym, ale zasobem wiedzy i narzędzi badawczych służących określonym celom szeroko rozumianej praktyki, prowadzące każdorazowo do niechcianego wniosku: *nihil novi sub sole*, grozi im więc niebezpieczeństwem, przed którym chronić powinna właśnie metarefleksja. Gorzej, gdy sama jest tylko częścią tego błędnego koła.

### ***Depolityzacja dyskursu w dyscyplinach pogranicza***

Od tradycyjnych i dawno temu rozpoznanych kłopotów wynikających z uwikłania w sprzeczności i zwarcie sił, stanowiących przestrzeń tego metaparadygmatu, poważniejszy dotyczy politycznego wymiaru pogranicza w naukach społecznych. Chodzi tu o politykę w szerokim jej rozumieniu, proponowanym np. przez Karla Mannheima, jako „mniej lub bardziej świadome współdziałanie wszystkich istniejących w społeczeństwie warstw w [...] doczesnym kształtowaniu świata i przeciwstawianie się pogodzonemu z losem przyjmowaniu wydarzeń lub zgodzie na zrządzenie «odgórne»” (Mannheim 1992, s. 175). W tej sferze podstawowy problem polityki społecznej (zarówno jako nauki, jak i praktyki) i dyscyplin pokrewnych stanowi depolityzacja dyskursu, spowodowana jego zawłaszczeniem przez ukrytą ideologię systemu społecznego ufundowanego na powszechnie podzielanym przekonaniu o „końcu historii (ideologii)”, jaki nastąpił rzekomo w momencie zniesienia dualistycznego podziału na kapitalistyczną i komunistyczną część świata i ostatecznego tryumfu „normalnego” ładu społecznego, opartego na gospodarce rynkowej i instytucjach zachodniej demokracji. Ten reaktywowany od czasu do czasu mit „końca historii”, szczególnie popularny w drugiej połowie XX w., zdradza za każdym razem fałszywą świadomość w nowej postaci, jaka za nim stoi. Tak jak demitologizacja oświecenia zrodziła po cichu nowe formy wierzeń, tak system społeczeństwa rynkowego, ogłaszając rozbrat z wszelką ideologią, nieopatrzenie zafundował jej nową postać: gospodarkę kapitalistyczną, kulturę spektaklu

i konsumpcjonizm jako filozofię życia, ubierając je po cichu w kostium prawa naturalnego. W opozycji do radykalnych i pochopnych haseł końca tego stulecia Richard Schacht uważa, że „do dziś nie stało się nic, co uzasadniałoby tezę o «końcu historii», a co wykraczałoby ponad to, co skłoniło Hegla do jego proklamowania”. Przekonanie, że wraz z klęską radzieckiego imperium i zaniechaniem praktyki gospodarczej oraz ideologii spod znaku marksizmu-leninizmu zamyka się epoka sporów aksjologicznych i ideologicznych mistyfikacji jest jedynie kolejnym, choć jeszcze bardziej niż dotąd zawołanym jej etapem (Schacht 1994, s. 1–2).

W ten sposób polityka społeczna i dyscypliny jej pokrewne zostają pozbawione kluczowego politycznego charakteru i zamienione w technokratyczne instrumentarium do rozwiązywania tzw. kwestii społecznych, tj. zjawisk dysfunkcyjnych, definiowanych w ramach i wedle kryteriów opisowo-normatywnych narzucanych przez system społeczny, którego jest narzędziem. W efekcie polityka społeczna traci nie tylko możliwość realizowania swoich funkcji krytycznych wobec istniejącego stanu rzeczy; poprzez sięganie do jego najgłębszych, utajonych założeń ideologicznych, nie tylko zostaje pozbawiona mocy prawodawczej w zakresie kreowania i promowania własnego, niezależnego od aktualnej wiedzowładzy modelu społeczeństwa, ale staje się zakładnikiem legitymizującym ten system. Tą drogą dyscypliny pogranicza urzeczywistniają pragmatyzm metodologiczny Larry’ego Laudana, który rozterki klasycznej filozofii ucina, stwierdzając, że nauka nie jest maszyną do odkrywania prawdy (*truth machine*), ale narzędziem rozwiązywania problemów (Laudan 1977, s. 223–224). Analogicznie, z postulatywnym zapewnieniem, że „polityki społecznej nie można sprowadzić do problemów czysto technicznych”, ponieważ główną rację jej istnienia stanowi „wola przekształcania społeczeństwa” (Supińska 1999, s. 36), coraz bardziej rozmija się jego rzeczywistość, a prekursorzy polityki społecznej, których zasługą była „istotna refleksja o wartościach naczelnych” (Auleytner 1999, s. 25), utracili moc pobudzania do dyskusji na ich temat (ten syndrom muzeifikacji charakterystyczny jest zresztą dla całego wielowariantowego nurtu krytyki społecznej). W ten sposób polityka społeczna dzieli los i odtwarza schemat odpolitycznienia ekonomii, która po odjęciu jej przymiotnika „polityczna” i poddaniu neoklasycznej rewizji zyskała status nauki obiektywnej (ekonomia pozytywna), zajmującej się m.in. opisywaniem zachowań konsumentów traktowanych jako wyraz ich potrzeb i niepodlegających ocenie, a leżące u jej podstaw przekonanie odziedziczone po „klasykach”, że celem człowieka jest maksymalizacja użyteczności, głoszone jest jako pewnik (Galbraith 1979, rozdz. I–III; Heilbroner 1985, s. 104–107; Throsby 2010, s. 17, 138). „Czyż stopniowe redukowanie [...] polityki do ekonomii, świadoma negacja przeszłości i czasu historycznego, świadome odsuwanie wszelkiego «ideału kulturowego» nie tłumaczy się jako zniknięcie utopii w jakiegokolwiek postaci?” (Mannheim 1992, s. 205). Gdy zamiast inicjować aksjologiczne dyskusje i kontestować wszystko, co niebezpiecznie przybiera postać oczywistości i zastyga w formie dogmatów, polityka społeczna staje się instytucją służącą ich afirmacji i korygowaniu w istniejącej rzeczywistości tego, co od ich obowiązującej wykładni odbiega, sprzeniewierza się swoim strategicznym

funkcjom oświatowym, a dzięki nim emancypacyjnym, tworzącym społeczeństwo obywatelskie. Zarzut ten może być uzasadniony oczywiście wyłącznie przy założeniu, że polityka społeczna nie ogranicza się do zarządzania zasobami powierzonymi przez system społeczny, którego celem ma być maksymalizacja jego efektywności mierzonej makroekonomicznymi wskaźnikami dobrobytu.

Depolityzacja przestrzeni publicznej wyraża się nie tylko w postępującej apatii, bierności i indyferentyzmie społeczeństwa, które w większości istotę swego *Lebenswelt* ogranicza do permanentnej i pozbawionej autorefleksji konsumpcji, co jest cechą funkcjonalnej jednostki, która właściwie przyswoiła sobie ideał osobowościowy swego systemu społecznego. Depolityzacja to nie tylko karykaturalno-sardoniczna redukcja obywatela do konsumenta i zamiana problemów społecznych niegdyś definiowanych jako systemowe (ubóstwo, bezrobocie, brak wykształcenia itd.) na zbiór pojedynczych problemów indywidualnych. Depolityzacja to uprawnienie tego, by publicznie obowiązujące definicje sytuacji pomijały to, „jak chcielibyśmy żyć, gdyby badanie osiągalnych potencjałów dało nam wiedzę o tym, jak moglibyśmy żyć” (Habermas 1977, s. 389–390), a więc wiedzę, która jeśli nie uwalnia od fałszywej świadomości, to przynajmniej otwiera oczy na jej stałą i podstępą obecność.

Depolityzacja to – innymi słowy – zgoda, zwłaszcza ze strony tych, których zadaniem jest zachowanie czujności i nieufności wobec myślenia ujmowanego w karby „dekretów” (zarówno prawa formalnego, jak i zwyczajowego), na zadekretowanie określonej interpretacji tego, co „normalne”. Atrofia polityki w dyscyplinach pogranicza ma miejsce wtedy, gdy przyjmują one jako oczywiste-samo-przez-się i niewymagające uzasadnienia to, co nie jest ani naturalne, ani bezdyskusyjne, choćby nawet cieszyło się aprobatą samozadowolonej większości niezgłaszającej potrzeby jego uprawnienia (a może zwłaszcza wtedy). Jeśli w finezyjnych metanaukowych narracjach brakuje tego typu autorefleksji, w której język teorii społecznej splata się w nierozzerwalną całość z określoną aksjologią, to mamy do czynienia z zaprzeczeniem istoty dziedziny, której rolą jest krytyczna ocena rzeczywistości, ale formułowana nie w języku i na warunkach narzuconych przez system społeczny będący przedmiotem tej oceny. To zaś wymaga zachowania nieustannego sceptycyzmu wobec wszelkich poglądów, które nie mając charakteru nieuchronności przyrodniczej, przybierają analogiczną postać samouzasadniających się aksjomatów.

Pozbawienie polityki społecznej politycznego nerwu w systemie społeczeństwa rynkowego, występującym pod sztandarem posthistorii czy postideologiczności, ujawnia się w jej podporządkowaniu ekonomii wyniesionej do rangi zasady pierwszej, wyznaczającej standardy jego opisu i wartościowania w całości. Pokazują to kolejne jego sfery zawłaszczane przez panekonomizm i pragmatyzm, z właściwymi im wartościami i kryteriami wydajności, rentowności, komercjalizacji itp. W warunkach hegemonii tej aksjologii, która przybiera postać prawa naturalnego, tracą wiarygodność i rację bytu rozmaite szczegółowe odmiany polityki społecznej. Przykładowo, system edukacji ulega instrumentalizacji na dwóch poziomach: makro, będąc funkcją koniunkturalnych potrzeb gospodarki, i mikro, redukując w ramach *stricte* ideologicznego „ukry-

tego programu wychowania” (*hidden curriculum*) kształcenie i wykształcenie do roli narzędzi ułatwiających poruszanie się po rynku pracy w celu realizacji systemowo funkcjonalnych ról społecznych pracownika i konsumenta. Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia w przypadku zrzeczenia się czy zaniechania wykonywania funkcji oświatowych za pośrednictwem publicznych środków masowego przekazu, czyli praktycznego braku polityki medialnej instytucji państwa nominalnie do jej prowadzenia zobowiązanych, co przyczynia się do eliminowania ostatnich przeszkód na drodze do powszechnego tryumfu hiperrzeczywistości i popkultury kolonizującej świadomość zbiorową. W ten sposób mass media stają się najpotężniejszym narzędziem realizacji tego programu ukrytego wychowania, a pośrednio propagowania utajonej ideologii systemu społeczeństwa rynkowego.

Pokrewna edukacji sfera kultury, mająca niegdyś wartość samoistną i autonomiczną, staje się coraz wyraźniej elementem maszyny gospodarki (jako jej „sektor kreatywny”). Pouczającą w tym względzie egemplifikację stanowi Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013, której autorzy propagują „nowe rozumienie kultury” jako długotrwałej inwestycji ekonomicznej, konkurencyjne wobec dotychczasowego, w którym kultura jawiła się „wyłącznie w kategoriach artystycznych i społecznych”, zwykle jako sfera niedochodowa, absorbująca środki budżetu państwa i samorządów. Przemysł kultury – w dokumencie całkowicie pozbawione negatywnego wydźwięku, jaki próbowano im niegdyś nadać – ze względu na „wysoki poziom innowacyjności i kreatywności na rynku” mają być „jednym z najdynamiczniej rozwijających się sektorów gospodarki”. Konsumpcja dóbr i usług kultury ma być zaś znakiem wywoławczym i motorem napędowym nowoczesnej formuły kapitalizmu (*Narodowa Strategia* 2004). W miarę jak aksjologia ta utrwała się w świadomości powszechnej, przybierając postać poglądów oczywistych *per se*, legitymizująca je, zinstrumentalizowana polityka społeczna, podobnie jak wysterylizowana ekonomia, z dziedziny normatywnej (sporów aksjologicznych) przeistacza się w pozytywną (diagnoz i działań sankcjonujących i stabilizujących stan istniejący). Tę naturalizację ideologii systemu społeczeństwa rynkowego jak w soczewce skupia standardowy sposób definiowania wykluczenia społecznego, marginalizacji czy kultury ubóstwa, dla których zagregowanym wskaźnikiem jest niedostateczny (rzecz jasna – według miar określonych przez instancje wyznaczające w tej materii standardy i normy tego, co właściwe i korzystne z punktu widzenia panekonomizmu) poziom konsumpcji.

Innego przykładu braku takiej autorefleksji i instrumentalizacji polityki społecznej dostarcza proceder rozszerzającej się serwicyzacji, a w jej ramach zawłaszczanie życia prywatnego obywateli przez funkcjonariuszy państwa „opiekuńczego”. Właściwa mu szlachetna idea solidaryzmu społecznego i integracji społecznej realizowana jest jednak nie poprzez reaktywację pierwotnych środowisk społecznych rodziny, grupy sąsiedzkiej, wspólnoty lokalnej itp., ale poprzez sformalizowane działania wyspecjalizowanych instytucji usługowych zracjonalizowanego systemu społecznego. To jeden z wielu wariantów bezkrytycznie przyjmowanego kolonizowania świata życia przez „odczarowane” i wyniesione do godności prawa naturalnego kluczowe dziedziny

nowoczesnego społeczeństwa w postaci gospodarki, nauki czy prawa. Powstały w ten sposób kompleks procesów biurokratyzacji, formalnoprawnej regulacji i technokratycznego zarządzania nimi obejmuje swym zasięgiem także politykę społeczną, która wnosi swój udział poprzez tzw. terapeutokrację. Zaborcza penetracja świata życia przez służby socjalne rozciąga się „od systemu penitencjarnego poprzez sprawowanie medycznej opieki nad chorymi umysłowo, nad uzależnionymi i osobami z zaburzeniami zachowań, przez klasyczne formy pracy socjalnej oraz najnowsze psycho-terapeutyczne i wykorzystujące dynamikę grupową formy pomocy w rozwiązywaniu problemów życiowych, przez pracę duszpasterską, tworzenie grup religijnych aż po pracę z młodzieżą, publiczne systemy kształcenia, systemy opieki zdrowotnej oraz wszelkiego rodzaju środki ogólnoprewencyjne. W miarę jak państwo socjalne przestaje ograniczać się do pacyfikowania konfliktu klasowego [...] i rozciąga sieć stosunków klienckich na obszary życia prywatnego, coraz wyraźniej występują spodziewane patologiczne skutki uboczne jurydyzacji, oznaczającej zarazem biurokratyzowanie i monetaryzowanie rdzennych obszarów świata życia. *Obciążona dylematami struktura tego typu jurydyzacji* polega na tym, że gwarancje udzielane przez państwo socjalne winny służyć integracji społecznej, a sprzyjają dezintegracji tych układów życiowych” (Habermas 2002, s. 257, 652). Pomoc społeczna jest spójną częścią syndromu serwicyzacji, zarządzania totalnego anektującego kolejne dziedziny świata życia, a „pracownik socjalny jest tylko *innego rodzaju* ekspertem”, którego legitymizacją i racją istnienia jest znajdujący się zawsze po drugiej stronie tego układu „klient biurokracji państwa opiekuńczego” (Habermas 2002, s. 664).

Między kafkowską organizacją systemu definiującego potrzeby uprzedmiotowionej jednostki i zasady ich zaspokajania w warunkach urzeczowionych stosunków społecznych zatowarowanego ładu monocentrycznego (jak rzecz ujmuje Stanisław Ossowski) a utopią powszechnej, egalitarnej podmiotowości i suwerenności jednostek, budujących więź społeczną na wzór oświeconej formy *Gemeinschaft* na fundamencie mitu założycielskiego o „dialogiczności” w ramach Turnerowskiego *communitas*, poszukuje się warunków nie tyle do wygenerowania modelu „uspołecznionej” zamiast „państwowej” polityki społecznej, ile do zainicjowania „rzetelnej publicznej dyskusji nad wartościami, celami i środkami” w miejsce bezrefleksyjnego przyjmowania istniejącego stanu rzeczy jako oczywistego i naturalnego (Supińska 1991, rozdz. VIII).

Depolityzacja dyskursu i instrumentalizacja dyscyplin z pogranicza ma miejsce wtedy, gdy ich przedstawiciele nie stawiają pytań o prawomocność instancji narzucających obowiązujące definicje funkcjonalności systemu społecznego i dobra jednostki, „zdrowego” społeczeństwa, prawidłowego rozwoju społecznego, racjonalnych decyzji, normalności i nienormalności. Kiedy ich wykładnie i wyrocznie traktuje się jako ostateczne i niezaskarżalne, jako pokłosie tej zasady pierwszej, która swą czystość i życiodajność czerpie sama z siebie. Kiedy nie próbuje się nawet tych instancji zidentyfikować i rozpoznać, w Tocqueville’owskiej „tyrании większości”, postępującej wedle ich scenariuszy prawidłowego i racjonalnego życia, upatrując dostatecznej legitymizacji. W końcu więc, wyrzekając się tego mannheimowskiego politycznego

zaangażowania i niezgody na to, co jest, za parawanem aideologiczności i racjonalnego zarządzania ukrywa się przewrotnie pętla *stricte* politycznego uzależnienia od nieproblematyzowanego *status quo*.

\* \* \*

Zamknięcie dyskusji wokół dyscyplin pogranicza w ramach sygnalizowanego tu metaparadygmatu mogłoby być odebrane przez autorów pokroju A. Gouldnera jako ucieczka w zacisze gabinetowej nauki z dala od kłopotliwych pytań aksjologicznych i wyborów politycznych, oznaczająca tym samym zrzeczenie się deontologicznej odpowiedzialności za konsekwencje wykraczające poza teoretyczno-metodologiczne jej ramy. To, że zarzuty tego rodzaju, ubrane dodatkowo w antyakademicką frazeologię, spotykały się i spotykają z wyniosłym bądź pobłażliwym lekceważeniem czy obojętnością, spowodowane jest jednak nie tylko konformizmem i brakiem etycznej wrażliwości. W nie mniejszym stopniu winnymi tego stanu rzeczy są ci, którzy zakres wpływów politycznych rozciągają z kolei bez umiaru, ideologiczny charakter przypisując nawet elementarnym zasadom naukowego obiektywizmu, arystotelesowskiej logice czy szukaniu uniwersalnej prawdy. Najcelniejsza i zasadna krytyka społeczna, która posługuje się tego rodzaju argumentami, staje się wtedy autokarykaturą, wbrew własnym intencjom utwierdzając swych oponentów w słuszności dokonanych wyborów, a siebie naznaczając stygmatem anarchizmu, na dodatek fałszywego, bo nie stroniącego od potępianych akademickich zaszczytów. Dla nauk społecznych z pogranicza recepcja spuścizny autora *The Coming Crisis of Western Sociology* powinna być pouczającą lekcją niebezpieczeństw, jakie czyhają na poszukujących rozsądnej drogi między stagnacją jałowego powielania prawd już poznanych i akceptacji istniejącego porządku społecznego jako prawa naturalnego, dla niepoznaki przebranych w odkurzone szaty meta-refleksji, a samobójczą dekonstrukcją totalną i politycznym relatywizowaniem wszystkiego, co, jak zawsze w tej sytuacji, skutkuje przy okazji pułapką samoodniesienia.

## ***Bibliografia***

- Adorno Th.W. (1989), *Einleitung*, w: Th.W. Adorno i in., *Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie*, Frankfurt am Main, Luchterhand Literaturverlag.
- Auleytner J. (1999), *Prekursorzy nauki o polityce społecznej*, w: J. Auleytner, J. Danecki (red.), *Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej. Materiały z konferencji w Warszawie, 27–29 XI 1997 r.*, Warszawa, Elipsa.
- Clifford J. (1997), *Routes: Travel and Translation in the Late Twentieth Century*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Crapanzano V. (1991), *The Postmodern Crisis: Discourse, Parody, Memory*, „Cultural Anthropology”, vol. 6, nr 4.
- Firth R. (2005), *Czy antropologia społeczna ma przyszłość?*, w: M. Kempny, E. Nowicka, M. Buchowski (wyb. i red.), *Badanie kultury. Elementy teorii antropologicznej*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Galbraith J.K. (1979), *Ekonomia a cele społeczne*, tłum. W. Osiatyński, Warszawa, PWN.
- Geertz C. (1973), *The Interpretation of Cultures*, New York, Basic Books.
- Gellner E. (1997), *Postmodernizm, rozum i religia*, tłum. M. Kowalczyk, Warszawa, PIW.
- Habermas J. (1977), *Technika i nauka jako ideologia*, w: J. Szacki (wyb.), *Czy kryzys socjologii?*, tłum. A. Bentkowska i in., Warszawa, Czytelnik.
- Habermas J. (1989), *Analytische Wissenschaftstheorie und Dialektik*, w: Th. Adorno i in., *Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie*, Frankfurt am Main, Luchterhand Literaturverlag.
- Habermas J. (1996), *Kłopoty z przygodnością: powrót historyzmu*, w: J. Niżnik (oprac. i tłum.), *Habermas, Rorty, Kołakowski: stan filozofii współczesnej*, Warszawa, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Habermas J. (2002), *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 2: *Przyczynek do krytyki rozumu funkcjonalnego*, tłum. A.M. Kaniowski, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hałas E. (2005), *Jakie nowe zasady metody socjologicznej?*, w: J. Leoński, A. Kołodziej-Durnaś (red.), *W kręgu socjologii interpretatywnej – zastosowanie metod jakościowych*, Szczecin, Economicus.
- Heilbroner R.L. (1985), *O szerokie pojęcie ekonomii*, w: J. Grosfeld (wyb. i tłum.), *Ponad ekonomią*, Warszawa, PIW.
- Keesing R.M. (1987), *Anthropology as Interpretive Quest*, „Current Anthropology”, vol. 28, nr 2.
- Kołakowski L. (1987), *Jeśli Boga nie ma...*, tłum. T. Baszniak, M. Panufnik, Londyn, Aneks.
- Laudan L. (1977), *Progress and Its Problems: Towards a Theory of Scientific Growth*, Berkeley, University of California Press.
- Lipski A. (2012), *Metody badań społecznych*, Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Mannheim K. (1992) [1952], *Ideologia i utopia*, tłum. J. Miziński, Lublin, Test.
- McDonald M. (2007), *Towards a Rigorously Empirical Anthropology* (Postscript 2), w: E. Ardener, *The Voice of Prophecy and Other Essays*, New York, Berghahn Books.
- Mokrzycki E. (1980), *Filozofia nauki a socjologia. Od doktryny metodologicznej do praktyki badawczej*, Warszawa, PWN.
- Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013* (2004), Ministerstwo Kultury, Warszawa.
- Neurath O. (1959), *Sociology and Physicalism*, w: A.J. Ayer (red.), *Logical Positivism*, Glencoe, IL, Free Press.
- Nowak S. (1985), *Metodologia badań społecznych*, Warszawa, PWN.
- Ossowska M. (1994), *Podstawy nauki o moralności*, Wrocław, Ossolineum.
- Russell B. (2003), *Problemy filozofii*, tłum. W. Sady, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.



- Schacht R. (1994), *The Future of Alienation*, Urbana, University of Illinois Press.
- Skarga B. (1987), *Przeszłość i interpretacje. Z warsztatu historyka filozofii*, Warszawa, PWN.
- Spiro M.E. (1986), *Cultural Relativism and the Future of Anthropology*, „Cultural Anthropology”, vol. 1, nr 3.
- Supińska J. (1991), *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa, Instytut Polityki Społecznej UW.
- Supińska J. (1999), *Wartości uwikłane*, w: J. Auleytner, J. Danecki (red.), *Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej. Materiały z konferencji w Warszawie, 27–29 XI 1997 r.*, Warszawa, Elipsa.
- Szacki J. (1977), *Czy kryzys socjologii?*, w: J. Szacki (wyb.), *Czy kryzys socjologii?*, tłum. A. Bentkowska i in., Warszawa, Czytelnik.
- Szarfenberg R. (2008), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Sztompka P. (1985), *Teoria socjologiczna końca XX wieku*, w: J.H. Turner, *Struktura teorii socjologicznej*, tłum. J. Szmata, Warszawa, PWN.
- Tarkowska E. (2004), *Blżej biednego – doświadczenia i potrzeby badawcze*, „Przegląd Socjologiczny”, nr 1.
- Throsby D. (2010), *Ekonomia i kultura*, tłum. O. Siara, Warszawa, Narodowe Centrum Kultury.
- Tyler S. (1986), *Post-Modern Ethnography: From Document of the Occult to Occult Document*, w: J. Clifford, G.E. Marcus (red.), *Writing Culture: The Poetics and Politics of Ethnography*, Berkeley, University of California Press.
- Weber M. (1922), *Die „Objektivität” sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis*, w: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, Mohr.
- Znaniecki F. (1988) [1922], *Wstęp do socjologii*, Warszawa, PWN.
- Znaniecki F. (2008) [1934], *Metoda socjologii*, tłum. E. Hałas, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Życiński J. (1985), *Teizm i filozofia analityczna*, t. 1, Kraków, Znak.
- Życiński J. (1996), *Elementy filozofii nauki*, Tarnów, Biblos.

### Summary

Social sciences which are situated on the border of theory and practice, description and evaluation function within the established metaparadigm created by the dichotomy: logical positivism versus antiscientism. This metaparadigm (1) appropriates the space and the nature of the discussion about science and its goals, (2) hides the main problem on the borderline of social sciences, it is their depoliticization.

**Key words:** logical positivism, antiscientism, metaparadigm, depoliticization of discourse.



**Dorota Dzienisiuk**

*Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Warszawski*

## ***Związki nauk prawnych i polityki społecznej***

### ***Streszczenie***

Z punktu widzenia dogmatycznych nauk prawnych badania naukowe polityki społecznej są głównie źródłem informacji o kontekście stosowania obowiązujących norm prawnych, źródłem danych wykorzystywanych w różnych metodach wykładni przepisów oraz kierunków i koncepcji postulowanych zmian. Dlatego okresowo ponawiana jest dyskusja o zakresie i klasyfikacji poszczególnych nauk prawnych funkcjonujących w sferze polityki społecznej, z uwzględnieniem stosowanych przez nie metod. Przy takim ujęciu szczególnie przydatna, choć nieprzyjęta powszechnie, jest koncepcja prawa socjalnego. Prawo jest traktowane jako jedno z głównych narzędzi oddziaływania społecznego, ale określa też ono granice dopuszczalnych działań. Z tego powodu konieczna jest stała kontrola jego jakości i badanie realizacji funkcji przypisywanych poszczególnym normom. W tym zakresie nauki prawne korzystają z wyników badań polityki społecznej, ale nie ingerują w stosowane przez nie metody. Związki metodologiczne są więc silne i obydwie dziedziny nauki są sobie wzajemnie potrzebne. Mimo to nasilające się rozbieżności i dalsza specjalizacja wydają się nieuniknione. Pożądana jest zatem pewna koordynacja badań oraz wzajemne śledzenie ich najważniejszych wątków.

**Słowa kluczowe:** polityka społeczna, prawo, normy prawne, przepisy, prawo socjalne, metodologia, wykładnia przepisów

### *Uwagi wstępne*

Zarówno prawo, jak i polityka społeczna są zjawiskami wieloaspektowymi. Istnieją różne ich definicje, spośród których na użytek niniejszego opracowania wybrano ujęcie stosunkowo proste, ale – jak się wydaje – najbardziej przydatne na styku obydwu dziedzin. Nauka o polityce społecznej to dyscyplina syntetycznie ujmująca przemiany zachodzące w zbiorowości pod wpływem świadomego działania określonych podmiotów (Auleytner 2005, s. 21). Z tego punktu widzenia szczególne zainteresowanie powinno budzić poszukiwanie konstrukcji prawnych służących najlepiej potrzebom życia społecznego oraz oddziałujących najskuteczniej, głównie motywacyjnie i wychowawczo (Szubert 1973, s. 402).

Zgodnie z ujęciem pozytywistycznym, prawem jest zespół norm (wzorów powinnego zachowania) ustanowionych lub uznanych i chronionych (sankcjonowanych) przez państwo posługujące się środkami przymusu (Chauvin, Stawecki, Winczorek 2012, s. 8). Nauki prawne zajmują się szczególnym zjawiskiem społecznym, polegającym na obowiązywaniu w różnych organizacjach państwowych zmieniającego się historycznie zespołu norm, w pewien szczególny sposób ukształtowanego i na gruncie określonego układu stosunków społecznych kształtującego życie społeczne, a więc w jakimś stopniu wpływającego też na zmiany stosunków społecznych (Ziemiński 1972, s. 29). Model prawoznawstwa jako nauki humanistycznej wymaga rozumienia faktów, a nie tylko ich opisanie. Wymusza to odniesienie się do społecznego oddziaływania stanowionych norm, czym z kolei zajmuje się, między innymi, polityka społeczna.

W konsekwencji zbadanie związków pomiędzy obiema dziedzinami wiedzy może okazać się użyteczne dla każdej z nich. Dlatego warto prześledzić przynajmniej niektóre aspekty wzajemnych relacji, szczególnie z punktu widzenia dogmatycznych nauk prawnych (skoncentrowanych na ustalaniu zakresu obowiązywania przepisów, ich interpretacji i systematyzacji), gdyż można sądzić, że na tym poziomie związki są najsilniejsze i wywierają najdalej idące skutki. Na poziomie ogólnej teorii prawa istotniejsze są związki z teorią polityki, a nie polityką społeczną, zaś bieżące stosowanie prawa zalega się z praktyką, a nie nauką o polityce społecznej.

### *Prawo jako instrument polityki społecznej*

Wstępnym problemem jest ustalenie relacji między polityką społeczną i prawem jako przedmiotem badań naukowych. Dyscypliny te częściowo się pokrywają. Uważa się często, że prawo pracy i prawo zabezpieczenia społecznego są narzędziami realizacji polityki społecznej. Odpowiada to szerszemu pogładowi, że prawo jest instrumentem sprawowania władzy. Ma charakter polityczny (Chauvin, Stawecki, Winczorek

2012, s. 51). Rozwój polityki społecznej znajduje odbicie w normach prawnych, które określają strukturę i formy działania organów administracji publicznej oraz charakter udzielanych przez nie świadczeń. Znaczna część tych norm wchodzi w skład prawa pracy, na skutek czego często przyjmowano, że polityka społeczna jest odpowiednikiem tej gałęzi prawa i wykorzystuje jego przepisy jako jeden z podstawowych środków oddziaływania (Szubert 1973, s. 56). Zawarte w normach prawnych zakazy i nakazy określonego zachowania wraz z towarzyszącymi im sankcjami stanowią bardzo silnie działający bodziec skłaniający adresatów do zachowania się w sposób oczekiwany przez sprawujących władzę. Dzięki temu rządzący mogą osiągnąć zakładane przez siebie cele (Chauvin, Stawecki, Winczorek 2012, s. 58). Jednak nie wszystkie formy działania polityki społecznej dają się ująć w normy prawne, choćby ze względu na ich charakter, konieczność indywidualizowania świadczeń w celu dostosowania ich do potrzeb (Szubert 1973, s. 56) lub zbyt daleko posuniętą niestabilność.

W literaturze prawniczej rozważania na temat związków prawa pracy, ubezpieczeń społecznych i polityki społecznej były początkowo prowadzone z dość dużą intensywnością. Jednak zaprzestano ich prawie całkowicie od lat 80. XX w., po ostatecznym wyodrębnieniu się prawa ubezpieczeń społecznych z prawa pracy. Mimo to ogólne wnioski teoretyczne formułowane w przeszłości na temat wzajemnych relacji zdają się wciąż aktualne. Natomiast rozwój regulacji prawnej ponownie skłania do pytania o miejsce dziedzin prawa zajmujących się stosunkami prawnymi w sferze oddziaływania i badania polityki społecznej. Nie można już ich obecnie ograniczyć do prawa pracy, ewentualnie również prawa zabezpieczenia społecznego.

Poszukiwanie związków polityki społecznej i prawa jako przedmiotu badań naukowych wiąże się nierozdzielnie z problemem jedności i wielości nauki i jej dziedzin. Émile Durkheim, odnosząc się do wyrażonego przez Augusta Comte'a w *Metodzie pozytywnej* poglądu, że dla zapewnienia jedności nauki wystarczy ujednolicenie metod, stwierdził, iż właśnie ujednolicenie metod jest najtrudniejsze. „Ponieważ są nierozdzielnie związane z poszczególnymi naukami i nie sposób oddzielić ich całkowicie od systemu ustalonych prawd, aby je skodyfikować osobno, poznać je można tylko wtedy, gdy się samemu te nauki uprawia. Tymczasem jest absolutnie niemożliwym, aby ten sam człowiek uprawiał różne nauki” (Durkheim 1999, s. 459). Słowa te zostały zapisane pod koniec XIX w., ale obecnie są prawdopodobnie jeszcze bardziej aktualne. Dlatego warto wspomnieć postać wielokrotnie tu przywoływanego prof. Wacława Szuberta (1912–1994), który zajmował się polityką społeczną, a jednocześnie jego dorobek wciąż jest niezwykle ważny dla teorii prawa pracy i ubezpieczeń społecznych<sup>1</sup>. Mogą o tym świadczyć na przykład organizowane przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego cykliczne Seminaria Szubertowskie (Tyc, Wysocka 2012, s. 13).

Ostatnio wypowiedzi teoretyczne na temat związków prawa i polityki społecznej zdarzają się sporadycznie, głównie w kontekście wyodrębniania tzw. prawa socjalnego

---

<sup>1</sup> Zob. np. Szubert (1973), notka na drugiej stronie okładki; Mrozowski (2012), s. 10.

jako osobnej dyscypliny naukowej lub przynajmniej dydaktycznej. Dla prawa socjalnego proponowano również nazwę „ustawodawstwo socjalne”, która miałaby nawiązywać do tradycji polityki społecznej (Muszalski 2007, s. 11), w tym przede wszystkim także pomocy społecznej. W węższym ujęciu prawo socjalne jako odrębna dziedzina nauki nie obejmuje prawa pracy<sup>2</sup> jako pewnej całościowej gałęzi prawa (Bley, Kreikebohm, Marschner 2007), uwzględniając jednak wybrane jego części; w szerszym – obejmuje także prawo pracy<sup>3</sup> (Muszalski 2007). W związku z tym nasuwa się wniosek, że najbliższym prawnym odpowiednikiem nauki o polityce społecznej jest dyscyplina naukowa „prawo socjalne”.

Politykę społeczną można również odnieść do szeroko pojętego prawa zabezpieczenia społecznego, które jest jednak często prezentowane jako szereg węższych dziedzin: prawo ubezpieczeń społecznych, prawo pomocy społecznej, prawo zaopatrzenia społecznego. Przedmiot tak ujętego prawa zabezpieczenia społecznego znowu jest węższy niż przedmiot polityki społecznej i zwykle te dziedziny nauki są traktowane jako odrębne<sup>4</sup>. Z drugiej strony, prawo ubezpieczeń społecznych jest często łączone z elementami prawa ubezpieczeń gospodarczych, z racji zbliżonej funkcji społecznej pełnionej przez te dziedziny (Szumlicz 2005), a prawo pracy jest uważane za fragment szerzej pojętego prawa zatrudnienia, odnoszącego się również do pracy na podstawie stosunków cywilnoprawnych lub administracyjnoprawnych (służbowych).

Ponadto wszelkie klasyfikacje tego rodzaju mogą być sporne ze względu na występowanie wspólnych płaszczyzn badawczych i problemów granicznych. Dotyczy to, między innymi, prawa pracy i prawa zatrudnienia (obejmującego inne niż stosunek pracy podstawy wykonywania pracy) oraz regulacji związanych z bezrobociem<sup>5</sup>, prawa ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej lub prawa ochrony zdrowia, prawa rodzinnego, antidyskryminacyjnego, energetycznego, mieszkaniowego, oświatowego itd.

Normy prawne odpowiadające przedmiotowi polityki społecznej należy zatem zakwalifikować do różnych dziedzin prawa. Podobnie zakres nauki o polityce społecznej obejmuje różne gałęzie nauki prawa. Jest jednak szerszy niż poszczególne dziedziny poznawania i nauczania prawa. Nie ulega wątpliwości, że jest czymś więcej niż sumą dorobku odrębnych szczegółowych dyscyplin prawniczych wyodrębnionych na podstawie przedmiotu zainteresowań.

<sup>2</sup> Np. współczesne umiejscowienie problematyki pracy w zainteresowaniach nauki o polityce społecznej (Szarfenberg 2011, s. 43, 45). Wydaje się, że rozbieżności w tej istotnej kwestii stanowią główny powód, dla którego nie można bezwarunkowo utożsamiać zakresu zainteresowania polityki społecznej i prawa socjalnego.

<sup>3</sup> Zob. Tytuł X „Polityka społeczna” Części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 roku, s. 47.

<sup>4</sup> Zob. np. charakterystyczne zastrzeżenie, że omawiając „prawo zabezpieczenia społecznego”, można nie zajmować się „polityką społeczną w zakresie zabezpieczenia społecznego”, unikać uwag *de lege ferenda* oraz okazyjnie tylko mówić o zagadnieniach należących do innych dyscyplin naukowych i dydaktycznych (Jończyk 2006, s. 5–6).

<sup>5</sup> Zwykle nauka prawa pracy pozostawia bezrobocie poza zakresem swego zainteresowania, mimo postulowania zmian w tym zakresie (Sanetra 2003, s. 129–151).

Tego rodzaju ustalenia są o tyle istotne, że poszczególne dziedziny prawa w różnym stopniu wykorzystują trzy główne metody regulacji stosunków prawnych: karną, cywilną i administracyjną. Przy wyodrębnianiu bardziej szczegółowych gałęzi prawa przyjmuje się, że metoda regulacji może być kryterium pomocniczym wobec przedmiotu regulacji. W ten sposób określone jest na przykład prawo pracy, którego granice są już utrwalone i nie są w poważniejszy sposób podważane (Florek 2011, s. 6–7). Nawet bez przesądzania, czy prawo pracy należy w całości do sfery polityki społecznej lub prawa socjalnego, nie powinno budzić zastrzeżeń, że w niektórych jego elementach dominuje metoda administracyjnoprawna, co pozwala oprócz kryterium przedmiotowego zastosować kryterium pomocnicze, właściwe polityce społecznej.

Metoda cywilnoprawna jest metodą niewładczą. Zakłada równość uczestników stosunków prawnych, którym pozostawia znaczną swobodę kształtowania swej pozycji w drodze umów. Operuje głównie sankcją nieważności. Jest szeroko wykorzystywana w prawie pracy i ubezpieczeń gospodarczych. W sferze polityki społecznej dochodzi do głosu przede wszystkim w związku z działalnością usługową administracji publicznej, która poddana jest ogólnym regułom obrotu prawnego właściwego stosunkom gospodarczym. Wydaje się, że organizacja tych usług ma wyraźne cechy cywilnoprawne. Zakres usług jest zresztą przedmiotem poważnej dyskusji, głównie z powodu jednostronnego kształtowania przez administrację publiczną warunków ich wykonywania. Jednak w stosunku do odbiorców usług dominuje już metoda administracyjnoprawna. Charakterystyczne elementy cywilnoprawne (np. podpisywanie umów określających warunki udzielania pomocy i zobowiązania korzystającego) są przedstawiane jako środki służące większemu zaangażowaniu i upodmiotowieniu świadczeniobiorców.

Metoda administracyjnoprawna wykorzystuje koncepcję władztwa administracyjnego. Państwo wkracza bezpośrednio w stosunki prawne. Pozycja ich uczestników jest nierówna, jeden z nich jest podporządkowany decyzjom drugiego. Ten sposób regulacji odpowiada koncepcji ingerencji państwa w stosunki społeczne dla osiągnięcia założonych celów. Dlatego dominuje w sferze polityki społecznej.

Wynik klasyfikacji może również decydować o stosowaniu do konkretnych przepisów zasad ogólnych i reguł interpretacyjnych właściwych danej gałęzi prawa, a w konsekwencji mieć rozstrzygające znaczenie dla rzeczywistego efektu zastosowania przepisów w danej sytuacji (np. przyznanie pierwszeństwa zasadzie równości podmiotów w obrocie prawnym czy uznanie władztwa państwowego w zależności od kwalifikacji norm jako należących do prawa prywatnego lub publicznego).

Nie ma znaczenia (ze względu na inną sferę oddziaływania) podział na prawo w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym (uprawnienia). Obydwa rodzaje występują w dziedzinach prawa odpowiadających polityce społecznej. Podobnie niczego nie wnosi rozróżnienie prawa pozytywnego i naturalnego. Ze swej istoty normy prawne nakładające na określone podmioty obowiązek troski o innych ludzi (zaspokojenie ich potrzeb) należą do sfery prawa pozytywnego, mimo głębokiego zakorzenienia w sferze wyznawanych wartości i zasad wywiedzionych z systemów religijnych lub filozoficznych. Wymagają bowiem określonego poziomu zorganizowania i ustalenia reguł działania

ze strony władz publicznych, a to oznacza, że muszą być przedmiotem zespołu norm ustanowionych lub uznanych i chronionych (sankcjonowanych) przez państwo posługujące się środkami przymusu. W przeciwnym razie normy takie nie mają charakteru prawa (w znaczeniu przedmiotowym), lecz zaliczają się do norm moralnych, religijnych czy obyczajowych. W tym sensie odwoływanie się do prawnonaturalnych koncepcji prawa w kontekście polityki społecznej wydaje się bezprzedmiotowe.

Podziału na prawo publiczne i prywatne dokonuje się za pomocą kryterium zabezpieczanego interesu: czy jest to interes państwa czy jednostki. Pomocnicze znaczenie ma kryterium rodzaju stosunków prawnych lub typu ochrony prawnej (Chauvin 2003, s. 16–22). Wyodrębnia się też kompleksowe gałęzie prawa, które łączą cechy charakterystyczne dla obu typów prawa, m.in. prawo pracy. Większość dziedzin odpowiadających polityce społecznej będzie jednak należała do prawa publicznego. Przede wszystkim mieści się w nim cała sfera zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej, organizacji instytucji zajmujących się planowaniem i realizacją polityki społecznej (administracja). Mimo że aksjologiczną podstawą regulacji zwykle jest ochrona jednostki, dominuje w niej element określenia zakresu działań podmiotów związanych z państwem lub realizujących pewne obowiązki w imieniu i na rzecz państwa. Rzadko występujące normy, które można zaliczyć do prawa prywatnego<sup>6</sup>, będą jednak nasycone elementami publicznymi i ściśle z nimi związane. Dodatkowo utrudnia to zresztą stosowanie tych norm w praktyce i ich opracowanie teoretyczne.

W polityce społecznej dominuje prawo materialne (ogół norm regulujących treść stosunków prawnych, czyli obowiązki i uprawnienia stron tych stosunków oraz ewentualnie sankcje), ale prawo formalne (tryb postępowania przed organami władzy publicznej związanego z dochodzeniem uprawnień) też jest ściśle z polityką społeczną związane<sup>7</sup>. Przyjmuje się, że dla zapewnienia adekwatnej ochrony interesów uprawnionych<sup>8</sup> właściwe państwu demokratycznemu wymogi proceduralne (np. prawo strony do bycia wysłuchaną przed zastosowaniem w stosunku do niej sankcji) powinny znajdować zastosowanie także w sferze uprawnień socjalnych przyznawanych przez podmioty publiczne, np. z racji ich funkcjonalnego podobieństwa do prawa własności. Bezwzględne zachowanie standardów proceduralnych jest minimalnym warunkiem zmniejszenia różnic między uprawnieniami przyznawanymi przez prawo materialne a ich praktyczną realizacją.

W sferze materialnej wyraźniejsze jest obustronne oddziaływanie polityki społecznej i prawa. Opisane przez politykę społeczną potrzeby i wypracowane przez nią

---

<sup>6</sup> Np. przy powierzaniu podmiotom prywatnym zadań publicznych na podstawie umów o charakterze cywilnoprawnym lub powierzaniu pracodawcom obowiązku zaspokajania potrzeb wynikających ze zrealizowania się ryzyka niezdolności do pracy z powodu choroby (gwarancyjne wynagrodzenie chorobowe wypłacane na podstawie art. 92 Kodeksu pracy).

<sup>7</sup> Zob. np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 1993 r., sygn. akt K 17/92, OTK 1993, Nr 2, poz. 33, które dotyczyło ustawy o pomocy społecznej, ale rozstrzygnięcie odnosiło się głównie do naruszenia prawa do sądu.

<sup>8</sup> O takim celu regulacji proceduralnej np. Antonów (2011), s. 348.



konstrukcje w wyniku procesu legislacyjnego przybierają postać prawa. Określane są konkretne uprawnienia i obowiązki uczestników obrotu prawnego. W zależności od rangi, zakresu i stopnia generalizacji zjawiska, regulacja następuje na różnym poziomie w hierarchii źródeł prawa. Wtórnie wpływa to na możliwy zakres działania ustawodawcy zwykłego realizującego bieżącą politykę. Przykładem może być przekształcanie się szczegółowych instytucji prawnych w abstrakcyjne i zmierzające do uniwersalności normy najwyższej rangi, jak to miało miejsce w przypadku koncepcji państwa prawnego, zwłaszcza odnoszącego się do zasad sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP<sup>9</sup> – krajowy poziom konstytucyjny) oraz praw człowieka (na poziomie konstytucyjnym<sup>10</sup> oraz w prawie międzynarodowym<sup>11</sup>). Szczegółowe działania polityczne i ustawodawcze na poziomie krajowym nie mogą wykraczać poza te ramy, np. naruszać zobowiązań wynikających z Konstytucji lub prawa międzynarodowego<sup>12</sup>. Uzupełnianie się polityki społecznej i prawa jest szczególnie widoczne w przypadku realizacji przez państwa przyjętych zobowiązań międzynarodowych dotyczących praw człowieka drugiej generacji. Polityka społeczna służy wdrożeniu działań zmierzających do osiągnięcia rezultatu wskazywanego przez normę międzynarodową (Ssenyonjo 2009, s. 56–58), a prawo koncentruje się na środkach prawnych gwarantujących wykonanie tych zobowiązań, zmierzając stopniowo do ujednolicenia tych środków<sup>13</sup>. System tego rodzaju gwarancji jest obecnie dość rozbudowany, różna jest jednak treść i moc prawna poszczególnych aktów, a tym samym możliwości wyegzekwowania określonych działań ze strony państw<sup>14</sup>.

Rozszerzającą się planowa działalność publiczna w sferze społecznej oczywiście wywołuje zmiany w prawie. Część z nich jest charakterystyczna dla koncepcji państwa

<sup>9</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>10</sup> Rozdział II Konstytucji RP.

<sup>11</sup> Przede wszystkim Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) i Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169), Europejska Karta Społeczna z 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67) oraz jej wersja zrewidowana z 1996 r. (nieratyfikowana przez Polskę).

<sup>12</sup> Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12, Dz. U. z 2012 r., poz. 1285; Z.U. 2012 Nr 10A, poz. 121, w którym uznano, że wprowadzenie wymogu rozwiązania stosunku pracy wobec osób, które wcześniej nabyły prawo do emerytury bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, jest niezgodne z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

<sup>13</sup> Świadczy o tym przyjęcie w dniu 10 grudnia 2008 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych Protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (*GA resolution A/RES/63/117*), analogicznego do Protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku; Dz. U. z 1994 r. Nr 23, poz. 80.

<sup>14</sup> Np. Protokół w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (Dz. Urz. UE z dnia 17.12.2007, C 306/01, s. 156–157) ogranicza kompetencje sądów krajowych związane ze stosowaniem Karty.

dobrobytu. Zmiany te bywały oceniane jednoznacznie negatywnie jako degeneracja prawa. Na przykład Roberto M. Unger twierdził (1976), że porządek prawny (*legal order, rule of law*) to okres klasyczny prawa liberalnego, który trwał do II wojny światowej. Wtedy prawo było autonomiczne, uniwersalne, abstrakcyjne i stosowane w sposób równy i bezstronny. W okresie funkcjonowania państwa dobrobytu doszło do korupcji prawa. Oznaczała ona odejście od uniwersalności i równego stosowania oraz instrumentalizm prawa w procesie wprowadzania zmiany społecznej. Prawo przestało podlegać swojej własnej racjonalności, a zostało podporządkowane racjonalności systemu politycznego.

Pozytywne znaczenie tej zmiany podkreślali Philip Selznick i Philippe Nonet w koncepcji *responsive law*, a więc prawa pozytywnie reagującego na potrzeby różnych grup społecznych. Po okresie prawa liberalnego opartego na abstrakcyjnych normach równo stosowanych nastąpił okres prawa nie tylko reagującego na potrzeby społeczne, lecz także odmiennie traktującego różne grupy społeczne w zależności od artykułowanych przez nie potrzeb. Podejście takie daleko odbiega od zasady równości, która jest fundamentalna dla systemów prawnych państw liberalno-demokratycznych. Powyższe poglądy powstały w okresie rozkwitu państwa dobrobytu. Obecnie mówi się o kolejnym podejściu, wywołanym potrzebą wprowadzenia w życie równowartościowych polityk społecznych w coraz bardziej rozwarstwowanym społeczeństwie, w którym wzrasta potrzeba zachowania wolności jednostek, a zarazem prawnego zagwarantowania ich autonomii. Powstaje więc problem, w jaki sposób ograniczać wolność w imię solidaryzmu społecznego. Prawo znajduje się tu w centrum uwagi i ma spełniać rolę instrumentalną w narzucaniu polityki redystrybucji i związanych z nią niezbędnych elementów ograniczania autonomii jednostek. Prawo działa również jako system zabezpieczenia obywateli przed władzą polityczną i władzą ekonomiczną. W związku z tym obecnie wprowadzanie polityki społecznej nie powinno przebiegać odgórnie (na podstawie arbitralnych decyzji państwowych), lecz z uwzględnieniem demokratycznie wyrażanej woli obywateli. Wiąże się to z formą państwa oraz z formą i jakością funkcjonowania instytucji państwa w sferze publicznej, a więc z konstytucjonalizmem, m.in. z cechami rządów prawa (Czarnota 2012, s. 59–60).

Aktywna działalność państwa i organizacji ponadnarodowych przekłada się w praktyce na inflację aktów prawnych oraz ich daleko idącą kazuistykę. W konsekwencji oznacza to pogorszenie się jakości stanowionego prawa – i to zarówno na poziomie wprowadzanych za jego pomocą koncepcji, co należy uznać za domenę polityki społecznej, jak i na poziomie tekstów aktów prawnych, co jest problemem nauki o legislacji. Wynikają stąd trudności w praktycznym stosowaniu norm prawnych oraz pewien stopień niepewności co do prawidłowości przyjmowanych w praktyce rozwiązań, a w dalszej kolejności niestabilność sytuacji prawnej zainteresowanych, przede wszystkim osób pobierających świadczenia socjalne<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Zob. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 15 września 2009 r., *Moskal przeciwko Polsce*, skarga nr 10373/05 dotycząca pozbawienia prawa do emerytury przyznanej w wyniku błędu organu rentowego.

### ***Polityka społeczna w nauce prawa***

Nauki o prawie są bardzo stare, rozbudowane i „samoświadome” ze względu na ich przedmiot – bardzo praktyczny, wymagający precyzji i występujący stale właściwie w każdym społeczeństwie. Jednocześnie badania nad prawem charakteryzujące się nastawieniem wyłącznie, czy choćby głównie, poznawczym to od wielu lat niewielki margines w stosunku do badań związanych z doraźnymi problemami praktycznymi (Ziemiński 1972, s. 27). W związku z presją potrzeb rynku usług prawnych wydaje się, że to zjawisko ostatnio jeszcze bardziej się nasiliło.

W swej najbardziej powierzchownej warstwie prawo jest zjawiskiem językowym. Dociera do adresatów w postaci odpowiednio ustanowionych i ogłoszonych przepisów prawnych, które przybierają postać sformalizowanego tekstu, czyli aktu normatywnego (Chauvin, Stawecki, Winczorek 2012, s. 65). Tekst ten wymaga interpretacji za pomocą zróżnicowanych metod, które są przedmiotem rozważań i sporów prawnoznawstwa co najmniej od XIX w.

Charakterystyczne jest, że przyjmuje się, iż może istnieć wiele konkretnych koncepcji myślenia prawniczego. Stawiane im wymogi są mocno ograniczone, a jednocześnie oczywiste. Wyrastają z ogólniejszych koncepcji, które mogą być stosowane we wszelkich dziedzinach humanistycznych. Ma to świadczyć o wyjątkowo dobrze, spośród metodologii humanistycznych, rozwiniętej metodologii prawniczej. Koncepcja myślenia prawniczego powinna być wewnętrznie spójna oraz powinna realizować swoją funkcję, czyli określać, kiedy spełniony jest minimalny wymóg uzasadniałości rozumowań prawniczych. W tych granicach może oczywiście mieścić się bardzo wiele reguł postępowania nauki i praktyki prawa. Wskazywano jednak, że w procesie poznania odwołujemy się stale przynajmniej do czterech metod: logiki, analizy, argumentacji i hermeneutyki. Skorzystanie z jednej z nich zależy od konkretnego przypadku, kontekstu, tradycji i przyzwyczajień osoby dokonującej wykładni (Stelmach, Brożek 2006, s. 7, 268–270).

Metody wykładni tekstów prawnych są najważniejsze w praktyce prawniczej. Wokół nich koncentruje się „praktyczna nauka zawodu” oraz dyskusja o prawidłowości przeprowadzania i wynikach wykładni.

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszych rozważań na uwagę zasługuje przede wszystkim podział wykładni, według kryterium sposobu jej dokonywania, na podstawową wykładnię językową (językowo-logiczną) oraz subsydiarną w stosunku do niej metody wykładni: systemową, funkcjonalną i celowościową (teleologiczną) oraz porównawczą (w układzie synchronicznym<sup>16</sup> lub diachronicznym). Polityka społeczna ma szczególne znaczenie dla jednej z nich, mianowicie wykładni funkcjonalnej, która

---

<sup>16</sup> Ze względu na zróżnicowanie systemów prawnych poszczególnych państw, zwykle badania porównawcze (z wyjątkiem tych najbardziej szczegółowych) dotyczą nie tyle brzmienia poszczególnych przepisów lub treści norm, ile raczej ogólnego kierunku polityki w danej dziedzinie, np. z zakresu świadczeń emerytalnych, rodzinnych itp.

jest ukierunkowana na nadanie normie znaczenia uwzględniającego warunki, w jakich norma ta ma funkcjonować, lub cel, jaki chciał osiągnąć ustawodawca (*ratio legis*). Ze względu na cel nadajemy przepisowi takie znaczenie, aby zachowanie zgodne z normą powodowało osiągnięcie tego celu (Chauvin, Stawecki, Winczorek 2012, s. 238).

Stosowane są tu reguły, które przy interpretacji przepisów nakazują uwzględniać szeroko rozumiany kontekst społeczny, polityczny, ekonomiczny oraz aksjologiczny systemu prawa. Pomaga on rozstrzygnąć wątpliwości, które nasuwa wykładnia językowa, uzasadnić wybór między różnymi możliwymi interpretacjami językowymi danego zwrotu albo –wyjątkowo – nawet modyfikację lub odstępstwo od sensu językowego przepisu (Morawski 2010, s. 155). Także w praktyce orzeczniczej potrzebna jest wiedza wstępna o zjawiskach społecznych danego rodzaju (np. o przechodzeniu na emeryturę, osobach z niepełnosprawnością)<sup>17</sup>. Właściwie nie da się zastosować i ocenić przepisów bez wejścia w kulturowy (w tym społeczny i ekonomiczny) kontekst funkcjonowania prawa. Prace z zakresu polityki społecznej często pozwalają odtworzyć cel i kontekst przepisów, dostarczając w ten sposób danych niezbędnych do odpowiedzialnego zastosowania wykładni funkcjonalnej.

Dorobek polityki społecznej służy również wypełnianiu treścią występujących w przepisach zwrotów niedookreślonych (np. nieuzasadnione wypowiedzenie umowy o pracę). Należą do nich przede wszystkim tzw. klauzule generalne, czyli zwroty, które odsyłają do innego niż prawny system norm lub ocen (np. sprawiedliwość społeczna, dobro dziecka itp.). Spory w tym zakresie są zwykle mocno nacechowane aksjologicznie, stąd wszelkie próby ich zobiektywizowania (np. za pomocą danych empirycznych) są bardzo pożądate.

Przedstawione powyżej problemy wykładni przepisów mają fundamentalne znaczenie dla nauk prawnych. Można jednak uznać, że z punktu widzenia nauki o polityce społecznej są one mało przydatne. Bardziej liczą się koncepcje i założenia przyjmowane przez ustawodawcę w procesie stanowienia prawa (*ratio legis*), praktyczny sposób ich realizacji oraz funkcje spełniane przez poszczególne normy. W tym sensie polityka społeczna sprzyja podejściu analizującemu prawo w działaniu (*law in action*), pomniejszającemu rolę tekstów prawnych (*law in books*). Wyraźnie, przynajmniej częściowo, pokrywa się z naukami prawnymi koncentrującymi się na kontekście funkcjonowania prawa – socjologią prawa, ekonomią czy psychologią prawa. Podobnie jak polityka społeczna, wykorzystują one metody wypracowane w poszczególnych dziedzinach nauki do analizy tego, jakie prawo jest i jakie powinno być. Przykładem może być analiza lingwistyczna lub też ekonomiczna analiza prawa, która zakłada, że prawo ma być racjonalne ekonomicznie, maksymalizujące funkcję użyteczności społecznej,

---

<sup>17</sup> Zob. np. zdania odrębne do uznającego zróżnicowanie powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn za zgodne z Konstytucją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07, Z.U. 2010, Nr 6A, poz. 60. Przywiązywały one dużą wagę do kontekstu funkcjonowania przepisów (np. rynku pracy i wypychania z niego kobiet, nieadekwatności środków ochronnych itp.).

co znalazło wyraz w chicagowskim ruchu *Law & Economics* (Stelmach, Brożek 2006, s. 126–158). Należy dodać, że prawo ma być również racjonalne społecznie z punktu widzenia zakładanych celów, które ostatnio często okazują się wzajemnie sprzeczne, czego przykładem jest aktywne działanie państwa na rzecz spójności społecznej przy jednoczesnej ochronie finansów publicznych.

Zasygnalizowane powyżej, obecnie bardzo popularne doktryny wywodzą się z anglosaskiej tradycji prawnej. Konieczność przełożenia ich na kontynentalny model prawa stanowionego bywa uważane za jedną z ich słabości (Stelmach, Brożek 2006, s. 271). Jednak akurat w zakresie oddziaływania polityki społecznej ma to niewielkie znaczenie na poziomie teoretycznym, gdyż środki oddziaływania państwa w publicznej sferze świadczeń społecznych są bardzo zbliżone do siebie niezależnie od przyjętego systemu prawa. Pozwala to na stosunkowo szerokie wykorzystanie w pracach nad prawem polskim anglosaskiego dorobku dotyczącego w szczególności prawnych podstaw państwa opiekuńczego.

Wątek polityki społecznej występuje na wszelkich etapach funkcjonowania prawa: jego stanowienia, interpretacji, stosowania i oceny. Nie ulega wątpliwości, że musi ona określać pożądany kształt stosunków społecznych, który ma być osiągnięty poprzez stanowienie odpowiedniego prawa. Wpływa w związku z tym na sposób rozumienia przepisów, z których wyprowadzane są normy prawne. Prawnicy zakładają, że to politycy społeczni są najbardziej kompetentni do przygotowania założeń nowej regulacji prawnej, której legislatorzy powinni nadać odpowiednie brzmienie. Temu celowi ma między innymi służyć formułowanie przez doktrynę prawniczą postulatów pod adresem przyszłego prawodawstwa (*de lege ferenda*) i orzecznictwa (*de sententia ferenda*). Pełnią one dwie funkcje: przede wszystkim powinny się odnosić do „jakości prawa”, ale także dążyć do kształtowania rzeczywistości społecznej. Wskazują środki osiągnięcia zamierzonych celów, ale niekiedy wyznaczają również te ogólniejsze cele. W tym sensie nakładają się na przedmiot działania polityki społecznej jako planowanej racjonalnej działalności zmierzającej do wprowadzenia zmiany społecznej. Polityka społeczna zbliża się tym samym do polityki prawa, która interesuje się wprowadzeniem oddziaływaniem na szeroki zakres stosunków społecznych, ale wyłącznie pod kątem skuteczności jednego narzędzia, jakim są normy prawne, podczas gdy polityka społeczna posługuje się szerszym zestawem środków (Szubert 1973, s. 406). Możliwe jest kształtowanie innymi metodami niż prawo rzeczywistości społecznej, w której później mają funkcjonować normy prawne. Na przykład różnymi środkami można doprowadzić do zaistnienia partnerów społecznych i nabycia przez nich realnej siły działania, podczas gdy to normy prawne przyznają i określają ich kompetencje.

Przez funkcje społeczne systemów prawnych w danym momencie historycznym rozumie się kierunki stałego oddziaływania systemów prawnych na życie społeczne (Ziemiński 1974, s. 264). Chodzi tu o rzeczywisty, obiektywny skutek, rezultat istnienia (działania) jakiejś instytucji prawnej lub normy dla ich otoczenia (Chauvin, Stawecki, Winczorek 2012, s. 167). Szczególnie istotne jest wyodrębnienie instytucji, norm lub przepisów dysfunkcyjnych, przede wszystkim w celu dokonania ich

zmiany, na przykład norm, które nie są w praktyce wykorzystywane (brak lub dużo mniejsza od zakładanej liczba wniosków o określone świadczenie) lub niedostatecznie oddziałują na zachowania społeczne (np. ustalenie, dlaczego mimo długoletniego celowego wdrażania różnych instrumentów prawnych wciąż utrzymuje się niezadawalający współczynnik dzietności). Może tu chodzić o funkcjonowanie norm z zakresu polityki społecznej, a wtedy dorobek tej nauki wskazuje na prawidłowe lub nieprawidłowe działanie prawa z punktu widzenia zakładanych celów. Wydaje się, że wspólnym problemem utrudniającym podejmowanie działań praktycznych i badawczych jest niestabilność decyzji politycznych i stanowione na ich podstawie prawa.

Nie do przecenienia jest również rola zasobu wiedzy z zakresu polityki społecznej w nauczaniu prawa. Polega ona na dostarczaniu bardzo życiowych, niekiedy niezwykle wyrazistych, przykładów wpływu kontekstu społecznego na stosowanie i ocenę prawa oraz konsekwencji zastosowania różnych metod wykładni, szczególnie skutków pominięcia wykładni funkcjonalnej. Niestety, polityka społeczna zwykle nie jest odrębnym przedmiotem nauczania na studiach prawniczych.

Podsumowując, współpraca nauk prawnych z polityką społeczną wygląda zazwyczaj w ten sposób, że prawoznawstwo jest głównie biorcą, a polityka społeczna – dawcą informacji<sup>18</sup>. Jednocześnie prawnikom brakuje przygotowania i podstaw teoretycznych, by oceniać wiarygodność wykorzystywanych danych, sposób ich uporządkowania albo jakość i rzetelność metodologiczną badań, których wynikiem są te dane. W tym sensie prawo i nauki prawne są uzależnione od warsztatu polityki społecznej. Z drugiej strony, w opracowaniach z zakresu polityki społecznej zwykle regulacje prawne są prawidłowo przywoływane, natomiast rzadko interpretowane lub poddawane refleksji, którą można byłoby uznać za prawniczą lub dotyczącą norm prawnych. Wysiłek badawczy koncentruje się na przyczynach, a przede wszystkim społecznych skutkach regulacji, co wydaje się zrozumiałe. Ponadto nie można się oprzeć wrażeniu, że w polityce społecznej występuje jednak tendencja do instrumentalnego traktowania prawa, pomijania problemów związanych z jego wewnętrzną spójnością i racjonalnością, co wpływa na jakość stanowionego prawa oraz efekty jego codziennego stosowania. Na pewno, przynajmniej częściowo, wynika to z niedostatecznego przygotowania prawniczego osób działających w sferze polityki społecznej. Zapoznavanie prawników z wszystkimi bieżącymi osiągnięciami nauki polityki społecznej, a polityków społecznych z metodami i nowymi koncepcjami prawnymi wydaje się jednak trudne w praktycznej realizacji, i – zważywszy na wymagany wysiłek – niekoniecznie racjonalne. Efektywniejszym rozwiązaniem jest koordynacja i współpraca, przy pewnym wzajemnym zaufaniu do poziomu umiejętności i etyki badań prowadzonych w ramach obydwu nauk.

---

<sup>18</sup> Tak w odniesieniu do innych nauk humanistycznych: Ziemiński (1974), s. 271.

### *Uwagi końcowe*

Nauki stosowane mają wskazywać środki i metody racjonalnego działania i kształtowania życia ludzkiego. W związku z tym można przyjąć, że prawo służy osiągnięciu celów społecznych, a polityka społeczna posługuje się prawem jako narzędziem działania. Należy zatem na bieżąco badać stan realizacji przewidzianych funkcji. Współdziałanie różnych metod kształtowania stosunków społecznych i gwarantowania odpowiedniego poziomu życia jest ważne w okresach rozwoju gospodarczego, a jeszcze ważniejsze w okresach stagnacji gospodarczej lub kryzysu. Zasady prawa (np. zachowania praw nabytych) mogą wtedy służyć utrzymaniu pewnego poziomu życia, przyczyniając się do ochrony spójności społecznej.

Z punktu widzenia racjonalności podejmowanych działań, a więc przy założeniu, że prowadzone badania naukowe powinny być użyteczne, w kontekście związków prawa i polityki społecznej nasuwa się wniosek, iż szczególnie ważne są właśnie badania nad funkcjonalnością i dysfunkcjonalnością norm prawnych. Ich rezultaty mają, między innymi, znaczenie praktyczne w funkcjonalnej i celowościowej wykładni przepisów, która pozwala „uspołecznic” wyniki osiągnięte za pomocą innych rodzajów wykładni. Prowadzone badania powinny zmierzać do ustalenia, czy normy prawne służą osiągnięciu założonych celów i jakie rzeczywiste skutki społeczne wywołują – w jakim stopniu różnią się one od zakładanych przez ustawodawcę. Jeżeli normy są dysfunkcjonalne, nie leży w możliwościach nauk prawnych zorganizowanie sił społecznych zdolnych przeprowadzić zmiany legislacyjne, podczas gdy można się spodziewać osiągnięcia takiego rezultatu za pomocą środków właściwych polityce społecznej.

Z powyższych względów konieczna jest wzajemna znajomość ustaleń badawczych i sprawna współpraca między naukami prawnymi i naukami o polityce społecznej. Pod tym kątem, już od wielu lat, formułowane są w stosunku do prawoznawstwa postulaty, by mimo swych osobliwości, w większym stopniu znajdowało ono wspólny język z innymi dyscyplinami humanistycznymi w zakresie nie tylko terminologii, ale i przybliżania paradygmatów uprawiania nauk prawnych do wzorców uprawiania innych nauk humanistycznych (Ziemiński 1974, s. 273). Interdyscyplinarność prowadzonych badań oraz nabycie umiejętności odnoszenia ich do wyników prac w innych dyscyplinach naukowych ma umożliwić przeniesienie ustaleń tych dyscyplin do prawa i skonfrontowanie ich z własnymi ramami kompetencyjnymi, wartościami lub systemem normatywnym danej dziedziny (np. prawa pracy czy prawa ubezpieczeń społecznych). Taka synteza może przyczynić się do lepszego zrozumienia społeczeństwa. Dla poszczególnych nauk prawnych oznacza to jednak konieczność zredefiniowania i lepszego wyjaśnienia założeń, z których wywodzą się właściwe im wypowiedzi normatywne, oraz wyraźniejszego wyartykułowania celów stawianych prawu w danej sferze stosunków społecznych (Hendrickx 2012, s. 109).

Ponawianie tego rodzaju postulatów zdaje się świadczyć o trudnościach w ich realizacji. Wobec coraz bardziej rozbudowanego przedmiotu i warsztatu badawczego poszczególnych nauk, trudno się jednak spodziewać ograniczenia dążenia do specjalizacji.

**Bibliografia**

- Antonów K. (2011), *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych: pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej*, Warszawa, Wolters Kluwer Polska.
- Auleytner J. (2005), *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Warszawa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Bley H., Kreikebohm R., Marschner A. (2007), *Sozialrecht*, Neuwied, Luchterhand.
- Chauvin T. (2003), *Umowy prawotwórcze jako umowy prawa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 2.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P. (2012), *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck.
- Czarnota A. (2012), *Prawo a współczesne odmiany solidaryzmu społecznego*, w: A. Łabno (red.), *Idea solidaryzmu we współczesnej filozofii prawa i polityki*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe.
- Durkheim É. (1999) [1902], *O podziale pracy społecznej*, tłum. K. Wakar, red. nauk. E. Tarkowska, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Florek L. (2011), *Prawo pracy*, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck.
- Hendrickx F. (2012), *Foundations and Functions of Contemporary Labour Law*, „European Labour Law Journal”, nr 2.
- Jończyk J. (2006), *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków, „Zakamycze”.
- Morawski L. (2010), *Zasady wykładni prawa*, Toruń, Dom Organizatora.
- Mrozowski K. (2012), nota biograficzna w: W. Szubert, *Problemy pracy w koncepcjach programowych Delegatury Rządu na Kraj (1941–1945)*, red. nauk. M. Seweryński, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Muszalski W. (2007), *Prawo socjalne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sanetra W. (2003), *Bezrobocie jako zagadnienie prawa pracy*, w: L. Florek (red. nauk.), *Prawo pracy a bezrobocie*, Warszawa, Dom Wydawniczy ABC.
- Ssenyonjo M. (2009), *Economic, social and cultural rights in international law*, Oxford–Portland, OR, Hart Publishing.
- Stelmach J., Brożek B. (2006), *Metody prawnicze: logika, analiza, argumentacja, hermeneutyka*, Kraków, Wolters Kluwer Polska.
- Szarfenberg R. (2011), *Polityka społeczna i usługi społeczne*, w: M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Szubert W. (1973), *Studia z polityki społecznej*, Warszawa, PWE.
- Szumlicz T. (red. nauk.) (2005), *Spoleczne aspekty ubezpieczenia* Warszawa, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza.
- Tyc A., Wysocka P. (2012), *Drugie Seminarium Szubertowskie*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 5.



- Unger R.M. (1976), *Law in Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, New York, Free Press.
- Ziemiński Z. (1972), *Metodologia nauk prawnych. Przewodnik dla studentów studium dla pracujących*, Poznań, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza.
- Ziemiński Z. (1974), *Metodologiczne zagadnienia prawnoustwotwórczości*, Warszawa, PWN.

### Summary

From the point of view of dogmatic law studies, scientific research in the field of social policy is mainly the source of knowledge on the context of applying the norms of law in force, it is the source of data used in various methods of legal interpretation, as well as trends and ideas of the desired amendments. That is why the discussion regarding the scope and classification of particular law science disciplines in the field of social policy is periodically renewed. It takes into consideration the methods applied by these two disciplines. In this regard the concept of “social law” is particularly useful, though not generally accepted. Law is treated as one of the main instruments of influencing social behavior, but at the same time it is the law that sets the limits of permissible action. Thus a permanent supervision of the quality of law and the research regarding the accomplishment of functions assigned to particular legal norms is necessary. In this domain law studies benefit from the results of social policy research, but they do not interfere in the methods applied by social policy researchers. Consequently, methodological links are strong and both scientific areas are interdependent. Nevertheless, growing differences and specialization seem inevitable, yet we need certain coordination of research and mutual following its results.

**Key words:** social policy, law, legal rules, legal provisions, social law, methodology, interpretation of legal provisions



**Maria Theiss**

*Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski*

## ***Perspektywa sieci społecznych w badaniach lokalnej polityki społecznej***

### ***Streszczenie***

Celem artykułu jest próba scharakteryzowania teoretycznego znaczenia perspektywy sieci społecznych w badaniach nad lokalną polityką społeczną. Autorka stara się odpowiedzieć na pytanie: jeśli badaczka lub badacz stosuje to podejście, jak rozumie politykę społeczną? Jakie aspekty lokalnej polityki społecznej pomaga ta perspektywa zrozumieć? Analiza „sieciowych” badań nad lokalną polityką społeczną, przeprowadzonych w ostatnich latach w Polsce, przywodzi autorkę do wniosku, że w nurcie tym istnieją trzy odmienne sposoby konceptualizowania związków między lokalną polityką (w znaczeniu *politics*) a programami polityki społecznej (*policy*). Są to, po pierwsze: Putnamowski nurt wyjaśnień, w którym gęste sieci powiązań obywatelskich skutkują sprawnością lokalnych instytucji, po drugie: nurt *governance*, w którym sprawność instytucji uzasadniana jest współpracą podmiotów posiadających zróżnicowane zasoby, oraz, po trzecie: nurt „koalicji rzeczniczych”, pozwalający na wyjaśnianie także treści lokalnej polityki społecznej.

**Słowa kluczowe:** lokalna polityka społeczna, perspektywa sieciowa, sieci polityki

## Wstęp

Badania sieci społecznych są w naukach społecznych, w tym w naukach o polityce, prowadzone od lat 50. XX w. i ciągle dynamicznie się rozwijają. Procesowi temu towarzyszy wzrastające rozproszenie teoretyczne, co wynika ze statusu analizy sieci społecznych – jest ona raczej perspektywą badawczą niż zwartą teorią. Następuje stopniowa specjalizacja wewnątrz licznych nurtów tego podejścia, a fakt, że obejmuje ono koncepcje zarówno komplementarne, jak i konkurencyjne względem siebie, nakazuje zdaniem niektórych badaczy kwestionować sensowność umieszczania całości dorobku tego nurtu pod wspólnym szyldem (Sozański 2002, s. 33). Widoczne jest także zróżnicowanie poszczególnych obszarów aplikacji tego podejścia, takich jak: badania nad dynamiką ruchów społecznych i procesów mobilizacji politycznej, badania kontaktów w społecznościach wirtualnych, analiza mechanizmów poszukiwań pracodawców i pracowników na rynku pracy, działania lokalnych i regionalnych sieci międzyorganizacyjnych inspirowane koncepcją *governance*. Przejawem pogłębiającej się specjalizacji wewnątrz analizy sieci społecznych jest „krzepnięcie” teorii także wokół szczegółowych metod analitycznych, np. zastosowań teorii grafów, modelowania blokowego, czy nawet poszczególnych zmiennych analizy sieciowej – istnieją już obszerne prace i toczą się dyskusje naukowe np. o samej centralności czy homofilii w sieci, omawiające różne sposoby ich definiowania i pomiaru.

W związku z ugruntowaną pozycją perspektywy sieci społecznych w naukach o polityce, w tym licznymi uznanymi opracowaniami na jej temat, a także jej daleko idącym wewnętrznym zróżnicowaniem, bezzasadny byłby zamiar wyczerpującego charakteryzowania zastosowań analizy sieci społecznych w nauce o polityce społecznej. Intencją niniejszego artykułu jest próba wypełnienia luki między dwoma wariantami teorii o sieciach społecznych, tj. między tzw. właściwą teorią sieci, która zdaniem Stephena P. Borgattiego i Daniela S. Halgina obejmuje twierdzenia na temat konsekwencji pewnych cech sieci (np. centralności lub gęstości) dla całej sieci bądź jej aktorów, a szerszymi koncepcjami, które pozwalają cechy sieci interpretować w różnych dyscyplinach (Borgatti, Halgin 2011). Niektórzy z badaczy sieci społecznych zwracają uwagę na potrzebę rozwijania tego drugiego wymiaru problematyki, bowiem, jak podkreślają, sama analiza sieciowa jest nie tyle nawet perspektywą, co techniką badawczą, której ustalenia mogą być włączane w różne dyscypliny dopiero dzięki koncepcjom pozwalającym na interpretację twierdzeń o strukturach sieci (Salancik 1995; Wichłacz 2011; Sozański 2002). Te właśnie cele odnoszę w niniejszych rozważaniach do specyficznego obszaru badawczego, w którym jednak analiza sieciowa stosowana jest relatywnie często, tj. do zagadnień lokalnej polityki społecznej. W szczególności skupiam się na tych koncepcjach analizy sieci społecznych na lokalnym poziomie, które są współcześnie stosowane w polskim piśmiennictwie lub mogłyby mieć zastosowanie w badaniach lokalnej polityki społecznej w Polsce.

Staram się więc ukazać, że współcześnie mamy do czynienia z trzema, w praktyce często przenikającymi się nurtami interpretacji związków między ujmowanym

„sieciovą” procesem politycznym (*politics*) a jego efektami w postaci konkretnych rozwiązań i programów społecznych (*policy*) na poziomie lokalnym. W pierwszym z nich wyjaśniana jest przede wszystkim sprawność i efektywność polityki społecznej, w drugim – zawartość programów społecznych traktowana jako efekt wpływu aktorów dominujących w sieci, a w trzecim, nawiązującym do koncepcji „koalicji rzeczniczych” – treści polityki społecznej, które są postrzegane jako wyłaniające się z sieci wskazania lokalnych priorytetów, pożądanych modeli działania i przyczyn problemów społecznych. Omówienie tych trzech sposobów „sieciovego wyjaśniania” lokalnej polityki społecznej poprzedzam zarysowaniem ważniejszych elementów „właściwej teorii sieci” w rozumieniu Borgattiego i Halgina. Pokazuję przy tym, że takie jej kategorie, jak tzw. słabe powiązania pomostowe i luki strukturalne oraz obecność klik (względnie *k-cores*) są szczególnie inspirujące w politologicznych badaniach sieci społecznych.

W drugiej części tekstu wskazuję, jakim rozumieniem polityki (*politics*) skutkuje zastosowanie perspektywy sieciowej w omawianym przeze mnie obszarze badawczym. Wyznacza go tzw. *policy network analysis* (badania sieci polityki), a więc badania, głównie sektorowych, sieci podmiotów tworzących polityki publiczne<sup>1</sup>. W jego ramach, jak wspomniałam, skupiam się przede wszystkim na tych ujęciach, w których sieci są traktowane jako zmienne wyjaśniające konkretne programy polityki społecznej<sup>2</sup>.

### ***Założenia perspektywy sieci społecznych***

Perspektywa sieci społecznych powstała z potrzeby badań struktury społecznej w sposób alternatywny do ujęć opartych na esencjalizujących kategoriach np. statusu społeczno-ekonomicznego czy płci (Thatcher 1998; Wichłacz 2012, s. 108). Pomimo że z czasem jej zastosowania rozszerzyły się m.in. na wspomniane obszary badawcze, u jej podstaw leży system założeń adekwatny do badań tego podstawowego przedmiotu (Gadowska 2002, s. 149; Sozański 2002, s. 28). Decyzja o zastosowaniu w badaniach empirycznych perspektywy sieci społecznych oznacza więc przyjęcie, że elementarnym składnikiem rzeczywistości społecznej są (w ogóle lub w badanym obszarze) powiązania między podmiotami. Konsekwencją tego jest teza, że charakter i struktura powiązań, które można opisywać w precyzyjny, niemetaforyczny sposób, w tym za pomocą technik graficznych, mogą trafnie wyjaśniać jednostkowe i zbiorowe działania oraz ich efekty. Cechy jednostek uczestniczących w relacjach mają więc w tym

---

<sup>1</sup> Pomijam więc m.in. takie ważne i szeroko współcześnie wykorzystywane w nauce o polityce społecznej i pokrewnych dyscyplinach zastosowania perspektywy sieciowej, jak badania: kapitału społecznego / zasobów społecznych osób i rodzin, sieci migracyjnych, międzynarodowych sieci stosunków politycznych czy relacji gospodarczych między regionami.

<sup>2</sup> Poza obszarem zainteresowań pozostają w szczególności rozważania na temat krajowych sieci polityki, uwarunkowań określonej struktury sieci politycznych, mechanizmów zmian w sieci i posiadająca szczególnie bogatą literaturę, w tym omówienia w polskim piśmiennictwie, dyskusja na temat różnych typów sieci politycznych w poszczególnych sektorach krajowej polityki publicznej.

ujęciu znaczenie drugoplanowe lub w ogóle się od nich abstrahuje (Sozański 2002, s. 28; Borgatti, Halgin 2011, s. 5; Thatcher 1998). W szczególności takie zmienne, jak normy społeczne i wartości podzielane przez podmioty, opinie czy przekonania są w większości typowych analiz sieciowych pomijane lub traktowane jako czynnik wyjaśniany poprzez strukturę sieci społecznej.

Będąc przedmiotem badania w tej orientacji, sieci społeczne (w tym takie ich rodzaje, jak sieci polityczne) są rozumiane np. jako zbiór aktorów połączonych konkretnym typem relacji (Diani 2008, s. 193) czy „zbiór «obiektów społecznych» rozważany wraz z pewnym układem «społecznych powiązań» między nimi” (Sozański, 2002, s. 28). Podmiotami uczestniczącymi w sieci (a w bardziej formalnych językach opisu – węzłami w sieci) mogą być osoby, grupy społeczne, organizacje, społeczności lub bardziej złożone struktury. W konsekwencji, jak podkreśla w cytowanym tekście Tadeusz Sozański, pojęcie sieci jest bardzo pojemne i nadaje się do opisu różnych form uspołecznienia, w tym form tradycyjnie rozumianych jako zjawiska mikrosocjalne (relacje w grupie osób), jak i makrosocjalne, np. relacje między różnymi nurtami opozycji antykomunistycznej w Polsce, które opisała w swym klasycznym artykule Maryjane Osa (2008).

Powiązania między podmiotami mogą mieć różny charakter – metodologowie badań sieci społecznych proponują liczne klasyfikacje. Przykładowo, Borgatti rozróżnia „stany” (znajomość X przez Y, pokrewieństwo, zależność służbowa) i „wydarzenia” (wymiana informacji, w tym np. wymiana maili, spotkania, transfery pieniężne, kadrowe itp.). Sieci społeczne mogą się więc opierać na wymianie informacji między aktorami lokalnej polityki społecznej lub spotykaniu się różnych osób w gronie sąsiadów. Inni badacze proponują podział „materii” przepływów na: zasoby materialne, symbole i uczucia (Wichłacz 2011, s. 106), przy czym funkcjonują liczne, bardzo zróżnicowane typologie powiązań, także szeroko opisywane w polskiej literaturze (Dumała 2012, s. 189 i nast.). Powiązanie danego rodzaju między parą aktorów nie musi być zmienną dychotomiczną – w wielu przypadkach można mówić o różnej sile relacji, której wskaźnikami są np. stopień znajomości, częstotliwość kontaktów czy skala przepływów finansowych.

Rozróżnienia poszczególnych typów powiązań mają w perspektywie sieciowej znaczenie ontologiczne. Toczą się bowiem spory między badaczami, w których „realiści” prezentują pogląd, że sieć jest względnie trwała, obiektywnie istniejącą strukturą, którą badacz może mniej lub bardziej trafnie opisać. „Nominaliści” podkreślają natomiast, że każdorazowe pytanie o konkretny typ powiązania oznacza zabieg, w którym to badacz rekonstruuje sieć powiązań, przy czym sieć wymiany informacji w danej grupie podmiotów jest „istotowo” czymś zupełnie innym niż np. sieć przepływów usług czy sieć formalnej współpracy (Borgatti, Halgin 2011, s. 3).

Wpływ, jaki założenia teoretyczne i rozstrzygnięcia co do sposobów operacjonalizacji mają na to, co faktycznie staje się obiektem badań, jest jeszcze bardziej widoczny w przypadku ustalania granic sieci. Jakkolwiek w definicji sieci jest mowa o pewnych aktorach i powiązaniach między nimi, sieć nie jest tożsama z grupą społeczną.

Oznacza to, że elementami sieci mogą być też podmioty niepowiązane z pozostałymi. Dlatego też granice sieci są wyznaczone raczej dzięki założeniom teoretycznym niż ustaleniom empirycznym. Zwykle wskazuje się tu dwa niewykluczające się podejścia. Zgodnie z pierwszym, granice sieci są wyznaczone poprzez wskazanie przez badacza zespołu formalnych cech definiujących członkostwo w sieci (Diani 2008, s. 194; Sozański 2002, s. 3). Może to być taki status podmiotu, jak np. zamieszkiwanie osoby na danym terytorium, bycie pracownikiem przedsiębiorstwa, zarejestrowanie organizacji pozarządowej w danej gminie. W myśl drugiego podejścia, granice sieci mogą się opierać np. na wskazaniach podmiotów na temat współpracy z innymi podmiotami lub na ustaleniach badacza odnośnie do tożsamości badanych aktorów (np. poczucie związku, przynależności do ruchu społecznego).

Dane w analizie sieciowej mogą być zbierane z zastosowaniem różnych technik – zwykle są to dane ilościowe uzyskiwane dzięki kwestionariuszom ankiet, w których zależności między podmiotami są operacjonalizowane za pomocą pytania o to, z kim respondent w ostatnim czasie współpracował, kogo zna, jak często kontaktuje się z różnymi podmiotami, z jakimi organizacjami badana organizacja pozostaje w formalnych zależnościach, konflikcie, z jakimi ma wspólnych pracowników itp. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w przypadku badań nad organizacjami i instytucjami powszechnie przyjmuje się dość arbitralne założenie, iż wypowiedzi ich przedstawicieli są reprezentatywne dla całej organizacji. Założenie to odgrywa w szczególności rolę przy badaniu sieci nieformalnych kontaktów dużych organizacji – powiązania władz mogą mieć inny charakter niż np. powiązania członków lub pracowników. Poza technikami sondażowymi dane do analizy sieciowej mogą pochodzić także z wywiadów swobodnych, obserwacji i analizy dokumentów, w tym prasy, dokumentów osobistych (poczta, maile), zasobów Internetu, danych archiwalnych (klasycznym przykładem historycznych badań sieciowych jest analiza zależności między włoskimi rodzinami w okresie renesansu, odkrywająca centralną, dominującą pozycję Medyceuszy; por. Sozański 2002).

Wspomniane podstawowe założenie analizy sieci społecznych, zgodnie z którym charakter i struktura powiązań między podmiotami są w stanie wyjaśniać ich działania, może być przyjęte na dwóch poziomach analizy. Po pierwsze, przyjmuje się, że struktura bezpośrednich i pośrednich powiązań wokół danego podmiotu jest kluczowym czynnikiem sukcesu jego działań. Takie cechy pozycji podmiotu, jak centralność czy pośrednictwo są określane jako „sieciowe podstawy władzy” (Diani 2008, s. 202; Wichłacz 2012, s. 107). W myśl tej zasady np. lokalna organizacja, która współpracuje z licznymi podmiotami, ma większe szanse na odniesienie sukcesu niż organizacja odizolowana od pozostałych. Po drugie, ustalenia odnoszące się do sieci jako całości mogą np. wiązać gęstość czy wzajemność ze skutecznością zbiorowego działania.

Wspomniana „właściwa” teoria sieci społecznych zawiera jednak zdaniem Borgatiego i Halgina koncepcje o bardziej ustrukturyzowanej i abstrakcyjnej postaci niż zarysowane kierunki dociekań. Według tych autorów przykładowymi twierdzeniami, które konstytuują właściwą teorię sieci społecznych, są ustalenia Marka S. Granovettera na temat roli słabych powiązań i twierdzenia Ronalda S. Burta na temat „luk struk-

turalnych” (Burt 2002). W pierwszym przypadku mowa jest m.in. o wynikach badania opisanych przez Granovettera w klasycznym artykule *The Strength of Weak Ties* (Granovetter 1973). Autor dowodzi tam indywidualnych korzyści pochodzących ze słabych powiązań (z osobami, z którymi jednostka ma sporadyczne kontakty), dzięki zróżnicowanemu zasobom informacji krążących w bliskich i dalekich kręgach powiązań (dalsi znajomi mogą relatywnie częściej pomóc przy poszukiwaniu pracy). Ustalenia Burt’a wskazują na unikalną pozycję tej osoby w sieci, która ma dostęp do niepowtarzających się informacji (dotyczy to np. brokera działającego między dwoma środowiskami pozostającymi w jakiejś zależności).

### ***Rozumienie polityki w badaniach sieciowych***

Decyzja o prowadzeniu badań nad polityką społeczną z perspektywy sieci społecznych oznacza przyjęcie założenia, że struktura powiązań między aktorami w danym polu umożliwia trafny opis lub wyjaśnienie polityki społecznej. Założenie to ma jednak nieco inne znaczenie dla badaczy, którzy traktują sieć przede wszystkim jako narzędzie poznania, i dla tych, którzy postrzegają ją raczej jako specyficzny przedmiot badania. Według pierwszego z tych podejść, „sieciowo rozumiana” polityka jest nieodzownym aspektem procesu politycznego – jakieś relacje sieciowe są w zasadzie immanentne dla wszelkich struktur, w których podejmowane są decyzje polityczne, a analiza sieciowa ma jedynie pomóc naświetlić te aspekty procesu politycznego, które nie są dość dobrze widoczne w klasycznych instytucjonalnych analizach politologicznych. W tym znaczeniu, powiązania między aktorami przenikają i otaczają wiele formalnych instytucji polityki – parlamenty, ministerstwa czy struktury samorządów lokalnych. Nie oznacza to, że prawne reguły podejmowania decyzji tracą na znaczeniu. Raczej – sieci pomagają dostrzec sposoby uzgadniania interesów, które „dokonują się na przedpolu formalnych decyzji” (Beyme 2005, s. 252). Podobne założenia leżą u podstaw sieciowych badań relacji międzyorganizacyjnych (*interorganizational approaches*), w których „w odniesieniu do polityki społecznej stosuje się metody analizy sieciowej jako ogólne ramy analityczne [...] – polityka (*policy*) traktowana jest jako produkt złożonych relacji między aktorami” (Thatcher 1998, s. 398; por. także Furmankiewicz, Stefańska 2010; Osa i in. 2006). Sieć rozumiana jest w nich jako wszystkie struktury współpracy lub przepływu informacji między organizacjami w danym obszarze polityki.

Od zarysowanych podejść, w których sieć jest przede wszystkim odpowiedzią na pytania badawcze o powiązania między aktorami, odróżniają się liczne stanowiska, w których sieciowy charakter powiązań w sferze polityki jest traktowany jako coś specyficznego, a sieci są postrzegane jako swoista forma koordynacji. Takie rozumienie sieci jest zawarte w klasycznych amerykańskich (niekiedy nieco zbyt mechanicznie przenoszonych na grunt europejski) koncepcjach sieci polityki, np. w koncepcji związanej z pojęciem *policy community* (oznacza ona sieć współpracujących w danym obszarze urzędników ministerialnych i grup interesów głównie z sektora prywatnego, którym przypisuje się podzielenie wspólnych wartości) czy pojęciem *issue network* (jest to sieć zmieniających



się, licznych „interesariuszy” określonej polityki, obejmująca naukowców i ekspertów) (Thatcher 1998, s. 391; Włodarczyk 2010, s. 161 i nast.; Atkinson, Coleman 2009, s. 97).

W szczególności występuje ono w koncepcjach *governance*, gdzie sieć jest rozumiana jako rozpowszechniający się sposób koordynacji, odmienny od administracji i rynku. O ile w przypadku struktur administracji koordynacja odbywa się poprzez przepisy prawne, formalne procedury i służbowe zależności, a na rynku – poprzez dostosowywanie się podaży i popytu dzięki mechanizmowi cenowemu, o tyle w przypadku sieci następuje bieżące koordynowanie oparte na często nieformalnych uzgodnieniach między współzależnymi podmiotami, nazywane niekiedy „heterarchią” (Torfing 2010, s. 95). Swoistość jest także przypisywana sieciom w narracjach na temat „społeczeństwa sieciowego” (m.in. Castells 2011). Jak twierdzą jego rzecznicy, elastyczne, poziome, wspierane nowoczesnymi technologiami globalne powiązania między aktorami są znakiem czasów i odpowiedzią na wzrastający poziom niepewności świata społecznego, która umożliwia szybką reakcję na zmiany.

Drugie pytanie na temat charakteru sieci dotyczy tego, czy są one trwałym czy efemerycznym zjawiskiem. Oczywiście trwałość sieci jest przede wszystkim jej empiryczną własnością, widać jednak rozpowszechnione wśród badaczy polityki stanowisko, że sieć jest stabilną instytucją w różnych obszarach polityki (Adam, Kriesi 2008; Beyme 2005). Stanowisko to reprezentują m.in. badacze związani z nurtem wyboru racjonalnego, dowodzący, że aktorzy racjonalnie budują sieci, żeby strukturyzować niepewne obszary polityki, oraz badacze związani z nurtem instytucjonalizmu socjologicznego, którzy akcentują rolę sieci jako ograniczenia nakładanego na działania aktora. W polskiej literaturze bliska temu rozumieniu sieci jest koncepcja „wiązek transakcyjnych” – powiązań między aktorami, którzy kooperując, „wikłają się w niezamierzone skutki własnych i cudzych działań”. Jak dowodzi Wojciech Łukowski, takie powiązania są na tyle silne, że możliwości „działania na własną rękę” stają się dla podmiotu ograniczone (Łukowski 2006, s. 108). Istnieją wprawdzie zdaniem autora tej koncepcji prawne (formalne) reguły działania na lokalnym polu polityki, ale pozaprawne zasady są tak niejasne i w takim stopniu zmieniają się w czasach globalizacji, że to przede wszystkim „uwikłanie aktorów w wiązki transakcyjne” decyduje o ich szansach i satysfakcjach (tamże, s. 116).

Odmienne stanowisko prezentują ci badacze, którzy uważają, że wyrazem postmodernistycznej kondycji świata, w tym świata polityki, jest to, iż efemeryczne sieci „mnożą się na dziko” (Beyme 2005, s. 250; Wichłacz 2011, s. 101) – są one raczej wyrazem bezładu niż sposobem na ograniczenie niepewności. Szybkość transformowania się sieci zakładają też teoretycy związani z nurtem *governance* – podkreślają, że sieci są wyjątkowo elastyczną strukturą, która pozwala błyskawicznie dostosowywać partnerów i formy współpracy do zmieniającego się otoczenia (Torfing 2010; Atkinson, Coleman 2009, s. 109). Ponadto, zabiegi na rzecz „sieciowania” i zarządzania siecią są w tym ujęciu współczesnym narzędziem polityki publicznej. Tym samym sieć jest tu raczej „poręcznym” i nowoczesnym instrumentem, a nie – jak argumentuje W. Łukowski – utrwalającą się barierą działań.

Przy zasygnalizowanych tu (i innych) różnicach, wspólne licznym koncepcjom sieciowo ujmowanej polityki jest akcentowanie pluralizmu aktorów zaangażowanych w proces polityczny. Decyzja o sieciowych badaniach nad polityką oznacza więc zwykle przyjęcie, że w tworzenie i realizację programów polityki w praktyce włączeni są aktorzy instytucjonalni i nieinstytucjonalni, działający na różnych szczeblach i w różnych sektorach. To rozpoznanie było zresztą ważniejszym czynnikiem powstania i rozwoju analizy sieci politycznych, m.in. w USA. Poprzedzając ją koncepcja „żelaznych trójkątów” lub *subgovernment* (Howlett 2002, s. 238; Włodarczyk 2010, s. 159) zakładała, że polityka publiczna w wielu sferach jest efektem relacji między kongresmenami, urzędnikami i grupami interesów z sektora rynkowego, a wspomniane już kategorie *policy community* czy *issue network* doprecyzowywały zagadnienia zróżnicowania współdziałających podmiotów polityki. Wielosektorowość aktorów polityki w ujęciach sieciowych jest podkreślana też w tych interpretacjach (Beyme 2005), które traktują teorie sieci jako część nurtu pluralizmu grup interesu, wywodzące się z trafniejszych niż „żelazne trójkąty” takich europejskich koncepcji, jak neokorporacjonizm (nacisk położony jest w nim na relacje między państwem, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców). Także w nowszych podejściach, w tym szczególnie odwołujących się do koncepcji *governance*, sieci polityki są rozumiane jako instytucja międzysektorowa, co widać w takich propozycjach ich definicji, jak „rodzaj partnerstwa publiczno-prywatnego w zarządzaniu różnymi sferami polityki” (Dumała 2012, s. 190).

W ujęciach sieciowych proces polityczny jest nielinearny. Zakłada się, że klasyczny model tworzenia polityki społecznej – który według Konstantego Krzeczowskiego (1930) składa się z takich etapów, jak: diagnoza problemu, opracowanie programu, wynikające ze spójnych przekonań decydentów na temat tego, jak problem rozwiązać, wdrożenie programu i jego ocena (ewaluacja) prowadząca do ulepszenia – nie ma wiele wspólnego ze współczesnymi mechanizmami tworzenia polityki społecznej. Podobnie rzecz się przedstawia w przypadku ujęć systemowych czy klasycznie instytucjonalnych, które nie uwzględniają m.in. złożoności i przypadkowości procesu politycznego. Towarzyszy temu brak dającej się określić racjonalności działania sieci i – patrząc z innej perspektywy – brak legitymizacji czy „rozliczalności”. Jak zauważa Klaus von Beyme, „teorie sieci opatrzone są stemplem postmodernistycznego pluralizmu. Dla nich punktem wyjścia nie jest wyraźny katalog godnych uwzględnienia interesów, gdyż one dopiero starają się o faktyczne więzy uczestnictwa. Postmodernistyczne wydają się owe analizy także w tym, że nie oczekuje się od nich wyjaśnień ściśle przyczynowych” (Beyme 2005, s. 253).

### ***Interpretacje lokalnych sieci polityki i poszukiwania wyjaśnień ‘policy’: trzy nurty***

Faktycznie, trudno jest wskazać w obrębie perspektywy sieciowej takie teoretyczne instrumentarium, które pomagałoby precyzyjnie rozpoznawać zależności przyczynowo-skutkowe między strukturą a „produktem” sieci. Badaniom nad sieciami polityki

towarzyszą jednak pewne szersze koncepcje, które sugerują kierunki interpretacji sieci i poszukiwań związków między charakterem sieci a jej efektami. W odniesieniu do lokalnej polityki społecznej są to nurty odwołujące się do trzech „tradycji” – badań nad kapitałem społecznym, lokalnymi elitami i koalicjami rzeczniczymi. Typologia ta opiera się na różnych założeniach odnośnie do podstawowego mechanizmu, poprzez który z sieci wyłaniają się konkretne programy polityki społecznej, w praktyce jednak wymienione podejścia często są stosowane przez badaczy lokalnych polityk łącznie.

Najbardziej chyba rozpowszechniony kierunek „sieciowego” wyjaśniania lokalnej polityki społecznej dostarcza wyjaśnień sprawności w lokalnej *policy*. Zmienną zależną są tu często, co mieści się w Putnamowskiej tradycji badań, skala i jakość dostarczanych przez samorząd usług społecznych w szerokim znaczeniu. Opisywać ją mogą indeksy, które obejmują np. dostępność usług medycznych, efekty działania szkół, wykorzystywania nowoczesnych technologii itp. W innym wariancie, wyjaśniane zmienne to sprawność dostarczania usług w danym obszarze (np. pomocy młodym bezrobotnym ludziom) przez grupę podmiotów na poziomie lokalnym bądź sprawność wdrażania określonego programu społecznego (Swianiewicz i in. 2008; Furmankiewicz, Stefańska 2010). Cechą wspólną różnych badań mieszczących się w tym nurcie jest traktowanie lokalnej *policy* jednowymiarowo, głównie w kategoriach wydajności lokalnego systemu. Nie uwzględnia się w nich struktury priorytetów lokalnej polityki społecznej, preferowanej formuły udzielania świadczeń, orientacji – np. na uniwersalne lub adresowane rozwiązania itp. Niekiedy przy badaniu sprawności bierze się tu pod uwagę także responsywność, jednak i ona jest wąsko rozumiana (jako stopień uwzględniania przez decydentów postulatów mieszkańców, niezależnie od tego, czyje i jakie interesy są szczególnie brane pod uwagę).

Domniemany związek sprawności z lokalną siecią polityki opiera się w tym nurcie na założeniu, że fundamentalną rolę odgrywają gęste, wzajemne, a przede wszystkim liczne „pomostowe” powiązania (tj. łączące słabymi powiązaniami podmioty o różnicowanym statusie). Sprawnością w dostarczaniu usług na poziomie lokalnym skutkuje, w myśl tej koncepcji, lokalna sieć o strukturze, która urzeczywistnia pewien ideał – bądź to obywatelskiej społeczności lokalnej (w podejściach odwołujących się do kapitału społecznego), bądź modelu sprawnego zarządzania i międzysektorowej współpracy (w nurcie *governance*). Badacze środowisk lokalnych z perspektywy kapitału społecznego wskazują na szereg mechanizmów przekładania się struktur lokalnych sieci na sprawność instytucjonalną. Przykładowo, Ireneusz Sadowski zdiagnozował następujące zależności: po pierwsze, gęsta sieć powiązań wokół decydenta jest politycznym zapleczem i wsparciem, które umożliwia skupienie się na sprawach ważnych dla społeczności lokalnej, a nie na doraźnej walce politycznej; po drugie, gęste sieci umożliwiają przepływ informacji, dzięki któremu władze lokalne mogą lepiej rozpoznawać problemy społeczności; po trzecie, związana z władzą lokalną nieformalna koalicja ma na nią wpływ mobilizujący; po czwarte, pionowe powiązania władz z instytucjami wyższego szczebla ułatwiają dostęp do zewnętrznych zasobów (Sadowski 2011, s. 281 i nast.). Poza wspomnianymi, w innych badaniach (Swianie-

wicz 2008; Theiss 2007) zaobserwowano mechanizmy samopomocy i samoorganizacji silnie usieciowionych społeczności lokalnych, dzięki którym w części zapobiega się pewnym problemom, w części zaś rozwiązuje się je poza strukturami samorządowymi, a także mechanizmy usprawniające działanie instytucji samorządowych, oparte na zaufaniu i silnych nieformalnych kontaktach między urzędnikami (lub urzędnikami i mieszkańcami).

Na nieco inny mechanizm zależności między kształtem sieci a jej efektywnością wskazuje się w koncepcjach *governance*. W tym nurcie sieć jest przede wszystkim kanałem dostępu do różnorodnych i specyficznych zasobów, którymi dysponują lokalni aktorzy. Gęsta, opierająca się na poziomych powiązaniach sieć lokalna pozwala więc, np. przy realizacji projektu społecznego, łączyć możliwość tworzenia regulacji, która jest w gestii samorządu, z pieniędzmi lokalnych przedsiębiorców, know-how sektora pozarządowego, możliwościami pracy lokalnych wolontariuszy, wsparciem informacyjnym lokalnych mediów. Kluczowe kategorie *governance*, tj. zarządzanie kształtem sieci i zarządzanie przepływami w sieci, opierają się na założeniu, że efekty sieciowej współpracy będą tym lepsze, im bardziej będzie ona otwarta i włączająca różne podmioty oraz im sprawniej będą uruchamiane jej wewnętrzne zasoby.

Koncepcje kapitału społecznego i *governance* dzieli wiele różnic, w tym odwołania do społeczeństwa obywatelskiego (przynajmniej w najbardziej rozpowszechnionym w Polsce Putnamowskim rozumieniu kapitału społecznego), kontrastujące z odwołaniami do teorii zarządzania. Jeśli jednak spojrzeć na nie jako propozycje konceptualizacji zależności przyczynowo-skutkowych między lokalną siecią a *policy*, dostrzec można, że wspólne są im dwa metodologiczne ograniczenia. Po pierwsze, jest to redukcja *policy* do kategorii sprawności, a po drugie, jest to stosowanie wzorca, którego trafność jest w polskich społecznościach lokalnych dyskusyjna. Stanowisko takie bywa wprost wyrażane przez polskich badaczy (Kiersztyn 2004, s. 36); podkreśla się rolę powiązań wiążących, a nie pomostowych (Swianiewicz i in. 2008, s. 245), czy fakt, że *governance* odczytywane jest przez badanych jako opis nagannych praktyk, przejaw „prywaty, nepotyzmu, «kolesiostwa» czy «partyjniactwa»”, więc „w polskich warunkach za wcześniej jeszcze na uczynienie go głównym paradygmatem badawczym” (Wasilewski 2006, s. 12).

Drugi kierunek teoretyzowania na temat związków między siecią polityki a cechami lokalnych programów społecznych umożliwia wyjaśnienie nie tylko sprawności, ale i – do pewnego stopnia – merytorycznych decyzji, takich jak wprowadzenie usługi, dotowanie działań organizacji, rozpoczęcie inwestycji. W tym ujęciu decyzje są traktowane jako realizacja interesu aktora lub aktorów z lokalnej sieci polityki. Przypuszczalna zależność przyczynowo-skutkowa opiera się tu na tzw. sieciowych źródłach władzy (np. centralności, pośredniczeniu aktora lub istnieniu kliku w sieci), które umożliwiają preforsowanie własnych celów aktora w lokalnym procesie decyzyjnym.

Ten sposób rozumienia roli lokalnej sieci polityki mieści się w szerokim nurcie badań nad lokalnymi strukturami władzy, sięgającym swymi korzeniami ubiegłowiecznej dyskusji Floyda Huntera, argumentującego, że w amerykańskich miastach

rządzą „usiecznione” elity, z Robertem Dahlem, według którego władza lokalna jest rozproszona w różnych sferach – ma postać tzw. poliarchii. Inspiracją dla tych wyjaśnień polityki społecznej są klasyczne ustalenia Charlesa Wrighta Millsa, który – w podobnym duchu co Hunter – podkreślał, że w USA lat 50. XX w. lokalne sfery towarzyskie tworzą nie tylko hierarchie prestiżu, ale i strukturę władzy, a na jej szczycie znajduje się „zespół klik”, których członkowie decydują o ważniejszych sprawach danego miasta. Jak stwierdzał, „kliki zachodzą na siebie nawzajem i zazwyczaj istnieją ludzie, którzy przechodząc z jednej do drugiej, koordynują poglądy i decyzje. [...] przy załatwianiu niemal każdej sprawy decydująca rola w podejmowaniu decyzji [...] przypada klicie znajdującej się u szczytu czy nawet jednej wpływowej osobie” (Wright Mills 1961, s. 47).

Trzeba zaznaczyć, że polskie badania nad lokalnymi sieciami władzy, w tym badania nad elitami koncentrują się jednak przede wszystkim na zagadnieniach „usiecznienia” jako aspektu członkostwa w elicie oraz na działaniu sieci jako mechanizmu awansu i utrzymywania się w elicie (por. Bartkowski i in. 2003; Wasilewski 2006). Zagadnienia sieciowych źródeł władzy pogłębiali w Polsce m.in. Kaja Gadowska (2002) – w odniesieniu do samopodtrzymujących się układów klientelistycznych w sektorze górniczym, czy Andrzej Zybertowicz – w odniesieniu do działania „układu” i związanej z nim „przemocy strukturalnej”, którą należy rozumieć jako uniemożliwianie podejmowania działań publicznych wskutek zagospodarowania danej sfery przez aktorów dysponujących „brudnym” kapitałem społecznym (Zybertowicz 2008, s. 190). Jednak brakuje tutaj ustrukturyzowanych koncepcji, które mogłyby mieć zastosowanie w polityce społecznej. Wynika to zapewne z ograniczenia tego nurtu, które polega na tym, że możliwe jest tłumaczenie raczej tylko wycinków lokalnej *polity* i poszczególnych decyzji, choć liczne przykłady zarysowanych tu mechanizmów często są wskazywane przez badaczy lokalnej polityki (Sadowski 2011; Swianiewicz i in. 2008; Theiss 2007).

W trzecim nurcie poszukiwania sposobu wyjaśniania lokalnej polityki społecznej, traktowana jest ona w najbardziej wielowymiarowy sposób. Podejmuje się tu zagadnienia priorytetów lokalnej polityki społecznej, rozważa się normatywne założenia, dominujące koncepcje na temat zasługiwania na pomoc, podzielane przez aktorów przekonania o źródłach problemów społecznych itp. Mechanizm przyczynowo-skutkowy przypisywany lokalnym procesom politycznym należałoby jednak zlokalizować na pograniczu perspektywy sieciowej. Opisuje go m.in. koncepcja „koalicji rzeczniczych” (w polskiej literaturze przedmiotu koalicja rzecznicza jest też nazywana „koalicją zachęcającą”; zob. Włodarczyk 2010), którą niektórzy metodolodzy sieci społecznych nazywają hybrydą podejścia sieciowego i badań wartości (normatywnych przekonań aktorów) w procesie politycznym (Thatcher 1998, s. 405). Założenie leżące u podstaw *Advocacy Coalition Framework (ACF)* wyjaśnia cechy programów polityki społecznej w kategoriach sporu między (najczęściej dwiema) konkurującymi ze sobą koalicjami rzeczników określonych rozwiązań w sferze polityki społecznej. Członkami koalicji są urzędnicy, media, eksperci, organizacje społeczne i grupy obywatelskie, którzy podzielają pewne wspólne przekonania (*policy core preferences*) na temat pożąda-

nych normatywnych zasad w polityce społecznej w danym obszarze (Sabatier 2007, s. 195). Członków koalicji łączy więc działanie na rzecz złagodzenia lub zaostrzenia: zasad pomocy społecznej, przepisów migracyjnych, regulacji w kwestii dopuszczalności aborcji, dostępu do broni itp.

Wpływ koalicji rzeczniczych na lokalną *policy* na pozór przypominać może wspomniany przeze mnie mechanizm opierający się na „sieciowych źródłach władzy”, w tym roli lokalnych *clusters* w sieci. Istnieją tu jednak dwie zasadnicze różnice. Po pierwsze, teoretyczne źródła ACF to wprost odwołania do Dahlowskiej poliarchii, a nie klik w ujęciu Wrighta Millsa (Sabatier 2007). Po drugie, mechanizm wpływania koalicji na politykę ma tu w dużej mierze „konstrukcjonistyczny” charakter. Liczą się nie (same) tylko sieciowe kontakty, ale przede wszystkim formułowane w koalicji rzeczniczej narracje na temat pożądanых rozwiązań z zakresu polityki społecznej. Sieć jest tu więc raczej strukturą umożliwiającą dyfuzję, konstruowanie i nagłaśnianie społecznych interpretacji i postulatów.

Paul A. Sabatier, autor koncepcji ACF, podkreślał, że została ona stworzona z myślą o sektorowych politykach publicznych głównie na szczeblu państwowym. Bardzo duża liczba różnorodnych aktorów, w tym ekspertów i mediów, sprawia, że na poziomie krajowym dochodzi do agregowania aktorów w koalicje rzecznicze. Badania empiryczne z wykorzystaniem tej koncepcji są często prowadzone na poziomie regionalnym i można przypuszczać, że na poziomie małej społeczności lokalnej koalicja rzecznicza nie miałaby takiego szerokiego i pluralistycznego charakteru, jak widzi to Sabatier. Mimo to, wydaje się, że ACF może służyć jako teoretyczna rama do wyjaśniania lokalnej polityki społecznej – jeśli nie jako gotowa koncepcja teoretyczna, to jako inspiracja dla wzbogacenia analiz wymiaru strukturalnego sieci analizą „przeptywających” w nich normatywnych treści.

Przykładowo, w jednym z współprowadzonych przeze mnie sieciowych badań nad lokalną polityką na rzecz inkluzji młodych bezrobotnych ludzi<sup>3</sup> zdiagnozowaliśmy zjawiska, które można by wyjaśniać w tym właśnie nurcie interpretacji. W jednym z wojewódzkich miast w Polsce, badanym za pomocą analizy sieciowej sektora pozarządowego, ujawniła się silna lokalna koalicja (*k-core* – podgrupa podmiotów relatywnie gęściej powiązanych ze sobą) powiązanych podmiotów działających we wspomnianej sferze. W większości były to podmioty prowadzone przez osoby znające się prywatnie dzięki współpracy opozycyjnej w latach 80. Dominujące zasady i formy udzielanego młodym bezrobotnym wsparcia były wśród tych organizacji bardzo podobne, a ich przedstawiciele wyrażali w wywiadach literalnie identyczne opinie na temat pożądanых rozwiązań. Działania w tej grupie odróżniały się w widoczny sposób od realizowanych przez drugą koalicję (także reprezentującą gęstość lokalną w sieci), jednak znacznie gorzej zintegrowaną i mniej skuteczną. W efekcie polityka społeczna w sferze pomocy młodym bezrobotnym ludziom, w zasadzie w całości prowadzona w tym mieście przez organizacje pozarządowe, miała silny rys założeń

---

<sup>3</sup> Szczegółowo piszę o tym w innym miejscu (Theiss 2011).

normatywnych podzielanych przez kluczową „koalicję rzeczniczą”. Działania koalicji charakteryzowały się przy tym bardzo wysoką i rosnącą sprawnością, m.in. dzięki otrzymywaniu większości miejskich dotacji we wspomnianej sferze polityki społecznej.

Potencjał wyjaśniania lokalnej *policy* nie polega w tym przypadku na dowodzeniu, że np. katolickie charytatywne organizacje prowadzą politykę opartą na połączeniu adresowanych świadczeń opiekuńczych z instrumentami kontroli społecznej dla aktywizacji młodych ludzi na rynku pracy. Raczej, w przypadku badanego miasta przedmiotem wyjaśnień może być słabość organizacji zajmujących się polityczną aktywizacją na rzecz umocnienia praw socjalnych młodych bezrobotnych.

## **Zakończenie**

Zaproponowane przeze mnie sposoby konceptualizowania związków między sieciowo rozumianą lokalną polityką a programami polityki społecznej oznaczają trzy ogólne kierunki możliwych interpretacji. Jak już wspomniano, w praktyce bywają łączone. Wynika to z ich do pewnego stopnia redukcjonistycznego charakteru (dotyczy to szczególnie dwóch pierwszych ujęć) oraz z faktu, że w większości lokalnych sieci polityki mamy do czynienia z obecnością zarówno powiązań pomostowych, jak i klik oraz szerszych koalicji – różne struktury sieciowe mogą więc oddziaływać na programy w różny sposób, a ich relatywna rola w danym procesie politycznym może być w pewnym stopniu przypadkowa.

Ze stosowaniem zarysowanych koncepcji, poza ich niskim teoretycznym ustrukturyzowaniem, wiążą się też inne problemy. Po pierwsze, szkopuł tkwi we wnioskowaniu na temat ważnych cech sieci na podstawie danych ilościowych. Trudno ocenić, czy dana sieć polityki jest silnie spójna, czy lokalne gęstości są znaczne itp., o ile nie porównamy jej z inną siecią. Perspektywa sieciowa w badaniach nad lokalną polityką jest więc szczególnie uzasadniona w przypadku badań porównawczych – i tak zresztą jest zwykle prowadzona (Furmankiewicz, Stefańska 2010; Sadowski 2011; Swianiewicz i in. 2008). Wnioskowanie o zależnościach przyczynowo-skutkowych i rozwój teorii łączącej *politics* i *policy* są jednak możliwe przy „kontroli” subtelnych niekiedy treści powiązań w badanych sieciach polityki, od wglądu w które w tym podejściu (a przynajmniej w jego „czystej” wersji) programowo się abstrahuje.

Po drugie, jednym ze szczególnie dyskutowanych problemów metodologii sieciowej jest zagadnienie tzw. endogenności – w związku z wątpliwością co do tego, czy sieci można traktować w uprawniony sposób jako zmienną niezależną. Skoro bowiem sieć nie jest strukturą „długiego trwania”, to może trzeba ją postrzegać jako bezpośredni wyraz interesów czy preferencji aktorów politycznych, a więc w najlepszym przypadku traktować jako zmienną pośredniczącą w wyjaśnieniach *policy*. To, kto z kim „trzyma”, jest więc w tej argumentacji raczej sposobem osiągania pewnych celów, a nie ich wyjaśnieniem.

Dylematy metodologiczne związane ze stosowaniem sieciowych koncepcji w badaniach nad lokalną polityką wydają się nie przyćmiewać pewnych teoretycznych pozytyw-

ków, które płyną z ich wykorzystania. W szczególności koncepcje te mogą pomóc „odczarować” spojrzenie na tworzenie lokalnej polityki, które obecnie pozostaje często pod urokiem wizji sprawnych konsultacji społecznych, i umożliwić budowanie trafnych lokalnych strategii działania.

## **Bibliografia**

- Adam S., Kriesi H. (2007), *The Network Approach*, w: P.A. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO, Westview Press.
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (2009), *Sieci polityczne, wspólnoty polityczne oraz problemy związane z rządzeniem*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4 (10).
- Bartkowski J., Mossakowska M., Wiatr J.J. (2003), *Władza lokalna w województwie zachodniopomorskim w świetle badań socjologicznych*, Koszalin, Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna.
- Beyme K. von (2005), *Współczesne teorie polityczne*, tłum. J. Łoziński, Warszawa, Scholar.
- Borgatti S.P., Halgin D.S. (2011), *On Network Theory*, „Organization Science”, nr 22 (wydanie online).
- Burt R.S. (1992), *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Cambridge, MA, Harvard Univ. Press.
- Castells M. (2011), *Spółczesność sieci*, tłum. M. Marody i in., Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Diani M. (2008), *Analiza sieciowa*, w: K. Gorlach, P.H. Mooney (red.), *Dynamika życia społecznego. Współczesne koncepcje ruchów społecznych*, Warszawa, Scholar.
- Dumała H. (2012), *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin, Wydawnictwo UMCS.
- Furmankiewicz M., Stefańska J. (2010), *Partnerstwa terytorialne jako sieci organizacyjne. Analiza powiązań w trzech wybranych „lokalnych grupach działania” w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, t. 39, nr 1.
- Gadowska K. (2002), *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Kraków, Wydawnictwo UJ.
- Granovetter M.S. (1973), *The Strength of Weak Ties*, „American Journal of Sociology”, vol. 78, nr 6.
- Hoffman-Lange U. (2010), *Metody badania elit*, w: R.J. Dalton, H.-D. Klingemann (red.), *Zachowania polityczne*, t. 2, tłum. A. Brzóska i in., Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Howlett M. (2002), *Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence From Four Canadian Policy Sectors 1990–2000*, „Canadian Journal of Political Science”, vol. 35, nr 2.
- Kiersztyn A. (2004), *Kapitał społeczny a sukces programów reintegracji – podstawy teoretyczne*, w: *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, K.W. Frieske (red.), Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.



- Krzczkowski K. (1930), *Problemat polityki społecznej*, „Ekonomista”, nr 3.
- Łukowski W. (2006), *Wiązki transakcyjne w lokalnej przestrzeni społecznej (inspiracje teoretyczne i implikacje empiryczne transakcyjnej koncepcji przestrzeni społecznej)*, w: B. Jałowiecki, W. Łukowski (red.), *Spółeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Wydawnictwo SWPS Academica.
- Osa M. (2008), *Sieci opozycji w PRL*, w: K. Gorlach, P.H. Mooney (red.), *Dynamika życia społecznego. Współczesne koncepcje ruchów społecznych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Osa M., Gorlach K., Podedworna H. (2006), *Integracja z Unią Europejską a polityka rolna Polski w perspektywie analizy sieciowej*, w: K. Szafraniec (red.), *Jednostkowe i społeczne zasoby wsi*, Warszawa, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Sabatier P.A., Weible Ch.M. (2007), *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*, w: P.A. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO, Westview Press.
- Sadowski I. (2011), *Spółeczna konstrukcja demokracji lokalnej: rola kapitału społecznego w działaniu instytucji przedstawicielskich*, Warszawa, Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Salancik G.R. (1995), *Wanted: a Good Network Theory of Organization*, „Administrative Science Quarterly”, vol. 40, nr 2.
- Sozański T. (2002), *Sieć społeczna*, w: *Encyklopedia socjologii*, t. 4, Warszawa, Oficyna Naukowa.
- Swianiewicz P. (2008), *Realizacja polityki regionalnej a kapitał społeczny*, w: P. Swianiewicz, J. Herbst i in. (red.), *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Thatcher M. (1998), *The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Overarching Frameworks*, „Journal of Theoretical Politics”, vol. 4, nr 10.
- Theiss M. (2007), *Krewni – znajomi – obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*, Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Theiss M. (2011), *Dialog obywatelski z perspektywy koncepcji sieci społecznych*, w: B. Lewenstein, M. Dudkiewicz (red.), *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, Warszawa, Wydawnictwa UW, Polskie Towarzystwo Socjologiczne.
- Torring J. (2010), *Teoria rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji*, „Zarządzanie Publiczne”, t. 13, nr 3.
- Wright Mills C. (1961), *Elita władzy*, Warszawa, Książka i Wiedza.
- Wasilewski J. (2006), *Wprowadzenie. Elita polityczna średniego szczebla – problematyka badania*, w: J. Wasilewski (red.), *Powiatowa elita polityczna*, Warszawa, Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Wichłacz M. (2012), *Sieć a rozumienie przestrzeni polityki*, w: A. Czajowski, L. Sobkowiak (red.), *Polityka i polityczność. Problemy teoretyczne i metodologiczne*, Wrocław, Atla 2 – Wrocławskie Wydawnictwo Naukowe.

- Włodarczyk W.C. (2010), *Wprowadzenie do polityki zdrowotnej*, Warszawa, Wolters Kluwer Polska.
- Zybertowicz A. (2008), *Przemoc „układu”. O peerelowskich korzeniach sieci biznesowej Zygmunta Solorza*, w: R. Sojak, A. Zybertowicz (red.), *Transformacja podszyta przemocą*, Toruń, Wydawnictwo UMK.

### *Summary*

The goal of the article is to analyze theoretical consequences of applying a network perspective to the research on local social policy. I try to answer questions: if a researcher uses this research perspective, how does he or she understand local social politics and policy, which aspects of social politics/policy does this approach help to understand? The analysis of a network research on local social policy conducted in Poland in the recent years leads to the conclusion that three diverse understandings of the link between politics and local policy appear. In the first one, based on Putnam's approach, it is the dense civil society network that helps to understand the effectiveness in the provision of local services. In the second, it is the governance approach, the effectiveness is explained by pooling diversified assets of local actors. The third approach allows to distinguish local advocacy coalitions and includes values in the analysis enabling to understand not only the effectiveness but also the contents of local social policy.

**Key words:** local social policy, network perspective, policy networks

**Justyna Godlewska-Szyrkowa**

*Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski*

## ***Czy nauka o polityce społecznej potrzebuje krytyki feministycznej?***

### ***Streszczenie***

Celem artykułu jest ukazanie znaczenia perspektywy feministycznej w nauce o polityce społecznej w kontekście teorii krytycznej. Autorka rozpoczynając od krótkiej charakterystyki założeń myśli feministycznej, rekonstruuje dorobek krytyki feministycznej z perspektywy głównego nurtu badań nad polityką społeczną. Osobne miejsce zajmuje analiza obecności – czy też raczej braku – perspektywy feministycznej w polskiej nauce o polityce społecznej. Artykuł kończy refleksja nad potrzebą włączenia i rozwijania „wrażliwości krytycznej” w ramach naukowych analiz polityki społecznej.

**Słowa kluczowe:** polityka społeczna, teoria krytyczna, perspektywa feministyczna

### ***Wstęp***

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie postawione w tytule poprzez syntetyczną rekonstrukcję najważniejszych wątków obecnych w analizach z obszaru szeroko rozumianej polityki społecznej, podejmowanych z perspektywy feministycznej. Towarzyszy temu refleksja nad znaczeniem i miejscem feminizmu krytycz-

nego w tym dorobku, a także pytanie o status podejścia feministycznego w badaniach „głównego nurtu”<sup>1</sup> nad polityką społeczną. Osobne miejsce zajmują rozważania dotyczące miejsca krytyki feministycznej w polskiej nauce o polityce społecznej. Tekst ten nie jest systematycznym wykładem na temat oddziaływania myśli feministycznej na naukowe analizy z obszaru polityki społecznej, a jedynie szkicem ukazującym wartość podejmowania badań uwzględniających tę perspektywę, stąd też nie zawiera wyczerpującego przeglądu dorobku naukowego w tej dziedzinie<sup>2</sup>.

### *Feminizmy mainstreamowe i krytyczne*

Podstawowa trudność w zarysowaniu perspektywy feministycznej leży w wewnętrznym zróżnicowaniu samego feminizmu, które nasila się wraz z jego rozwojem jako teorii społecznej i sprawia, że dziś powinniśmy raczej mówić o wielu feminizmach<sup>3</sup>. Nie wdając się w tym miejscu w bardziej szczegółowe rozważania, należy zauważyć, że wśród najbardziej wpływowych nurtów myśli i działalności feministycznej wymienia się najczęściej feminizm liberalny, feminizm radykalny, feminizm socjalistyczny/marksistowski, Czarny feminizm, feminizm postmodernistyczny i postrukturalistyczny, feminizm anarchistyczny (anarchofeminizm), ekofeminizm, feminizm lesbijski, feminizm chrześcijański. Z punktu widzenia stosunku do rzeczywistości społecznej i sposobów oddziaływania politycznego, główna linia podziału postaw reprezentowanych przez przedstawicielki i przedstawicieli poszczególnych odłamów przebiega, jak się wydaje, pomiędzy feminizmami liberalnymi i radykalnymi: te pierwsze dostrzegają źródła ucisku kobiet przede wszystkim w braku równości w publicznej sferze instytucjonalno-prawnej i w praktykach dyskryminacyjnych, drugie zaś za pierwotną przyczynę opresji uznają patriariat i podkreślają niepodzielność sfery publicznej i prywatnej (Humm 1993, s. 66–68). Feminizm liberalny nastawiony będzie zatem na reformę porządku społecznego w ramach zastanych instytucji, natomiast radykalny – przede wszystkim na jego dekonstrukcję. Zróżnicowanie poszczególnych nurtów myśli feministycznej odzwierciedla wielość krytyk w ujęciu zarówno przedmiotowym, jak i podmiotowym, oddającą odmienność perspektyw aksjologicznych i położenia społecznego samych kobiet (czynnikami różnicującymi będą tu m.in. klasa, rasa, pochodzenie etniczne i kulturowe, orientacja seksualna, poglądy religijne). Można uznać za Lindę Gordon, że „najmniejszy wspólny mianownik” myśli (postawy) feministycznej opiera się na przeświadczeniu: 1) o kulturowym wytwarzaniu statusu kobiety w społeczeństwie, a co za tym idzie – o możliwości jego zmiany; 2) o tym, że status kobiety w społeczeństwie jest niezadowolający; 3) o potrzebie podjęcia działań politycznych na rzecz poprawy położenia społecznego kobiet (za: Umińska, Mikos 1993, s. 4–5).

<sup>1</sup> Mam tu na myśli analizy podejmowane w środowiskach akademickich.

<sup>2</sup> Przeglądowe ujęcie analiz „głównego nurtu” prowadzonych z perspektywy feministycznej w obszarze polityki społecznej można znaleźć m.in. w: Orloff (2009).

<sup>3</sup> Stwierdzenie to można uznać za banalne, jako że większość analiz poświęconych perspektywie feministycznej rozpoczyna się od takiego właśnie zastrzeżenia.

Warto w tym miejscu zauważyć (rzecz wydawałoby się oczywistą, a często słabo uświadamianą), że nie każdy przejaw refleksji nad sytuacją i położeniem kobiet w społeczeństwie, w tym nad ich specyficznymi problemami, oznacza przyjęcie perspektywy feministycznej, ani tym bardziej jej krytyczne ujęcie. Zdecydowana większość rozważań w obszarze „problematyki kobiecej” obecnych w głównym nurcie badań akademickich bądź nie odwołuje się wprost do założeń feministycznych (jeśli nawet się od nich bezpośrednio nie odżegnuje), bądź też przyjmuje postawę charakterystyczną dla feminizmów liberalnych. Mary Katherine O'Connor i F. Ellen Netting (2011, s. 234), odnosząc się do analizy politycznej, proponują poniższy zestaw pytań, które pozwalają ocenić, czy i w jakiej mierze mamy do czynienia z podejściem krytycznym w ramach danej orientacji badawczej:

- „Czy w ramach analizy zaprezentowano sceptyczne podejście do problemu społecznego lub rozwiązania politycznego?”
- „Czy analiza koncentruje się na historycznych, strukturalnych i aksjologicznych podstawach problemu społecznego bądź rozwiązania politycznego?”
- „Czy bada się w niej wewnętrzne sprzeczności i zniekształcenia danego podejścia?”
- „Czy stawiane pytania badawcze oraz wyniki analizy odzwierciedlają wartości i priorytety określonej tradycji ideologicznej?”
- „Czy proces analityczny lub wyniki analizy prowadzą do poszerzenia horyzontów lub wzrostu wiedzy?”
- „Czy w proces bądź produkt analizy wpisany jest potencjał emancypacyjny?”
- „Czy proces badawczy lub rezultaty analizy mogą przyczynić się do zmiany politycznej lub społecznej?”

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej kwestie, można uznać, że kluczowe dla feministycznej orientacji krytycznej, a zarazem stanowiące o jej specyfice (w opozycji do feminizmów liberalnych) są następujące czynniki: sceptyczne podejście do zastanych sposobów opisu i analizy funkcjonowania rzeczywistości społecznej, jawnie przedstawiana aksjologia leżąca u podstaw wyrażanego stanowiska oraz nastawienie na zmianę społeczną o charakterze emancypacyjnym. Okazuje się, że tego rodzaju podejście jest stosunkowo rzadko spotykane w głównym dyskursie akademickim, co – jak można przypuszczać – przynajmniej po części jest związane z pewnymi wyzwaniami, jakie stawia ono nauce uprawianej w duchu postpozytywistycznym.

### ***Wątki feministyczne w analizach polityki społecznej***

Z krytyką feministyczną – prowadzoną ze stanowisk zarówno liberalnych, jak i radykalnych – w naukowych analizach polityki społecznej mamy do czynienia już od lat 70. XX w., a jej źródła poszukuje się jeszcze wcześniej, bo w pierwszej połowie ubiegłego stulecia (Lister 2011, s. 64). Przez kilkadziesiąt lat dorobek myśli feministycznej w tej dziedzinie stał się różnorodny i ugruntowany (m.in. doczekał się próby względnie całościowego ujęcia, zob. Pascall 1997), chociaż do niedawna jeszcze był on stosunkowo słabo obecny w głównym nurcie badań akademickich, a funkcjono-

wał bardziej na zasadzie równoległe rozwijanej teorii. Dziś można mówić zarówno o znacznym uznaniu i włączeniu jego istotnej części do naukowego *mainstreamu*, jak też o umocnieniu bardziej radykalnej, związanej z teorią krytyczną gałęzi badań prowadzonych ze stanowisk reprezentujących różne oblicza współczesnego feminizmu naukowego. Dobrą ilustracją obydwu tych zjawisk mogą być dwa czasopisma anglojęzyczne o mocnej pozycji naukowej i podstawowym znaczeniu dla badaczy i badaczek polityki społecznej z perspektywy feministycznej – „Social Politics. International Studies in Gender, State, and Society” oraz „Critical Social Policy”, z których pierwsze, współredagowane przez jedną z najbardziej znanych teoretyczek tego kierunku, Ann Sholę Orloff, reprezentuje główny nurt badań feministycznych nad polityką społeczną, osadzony w podejściu liberalnym, natomiast drugie – wyraża stanowiska mocniej nakierowane na teorię krytyczną i nawiązuje do ujęć radykalnych.

Jak zauważa Dorota Szelewa (2013, s. 51), kluczowe znaczenie dla włączenia perspektywy feministycznej w naukę o polityce społecznej i umocnienia tam jej roli miała debata podjęta na polu międzynarodowych badań porównawczych nad *welfare state*, zapoczątkowana wydaną w 1990 r. książką Gøsty Espinga-Andersena *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu* (2010 – pierwsze wydanie polskie). Nieuwzględnienie przez autora szczególnej sytuacji kobiet – obywaterek marginalizowanych bądź całkowicie nieobecnych na rynku pracy, w tym uwarunkowań i konsekwencji tego zjawiska, a także pominięcie roli rodziny w systemie *welfare state*, wywołało falę umocowanej naukowo i wpływowej krytyki z pozycji feministycznych (zob. szersze omówienie: Orloff 2009; Szelewa 2013). W efekcie przyczyniło się to do rozwoju głównego nurtu badań porównawczych nad *welfare state* i jego politykami publicznymi (tu przede wszystkim polityką rodzinną), w różnym stopniu włączających wypracowane w ramach perspektywy feministycznej kategorie analityczne i orientację problemową (np. dla autorów niekojarzonych wcześniej bezpośrednio z krytyką feministyczną zob.: Esping-Andersen 2009; Korpi 2000, 2013; na temat reakcji obu autorów na krytykę zob. Szelewa 2013, s. 52).

Rozważając najważniejsze dokonania krytyki feministycznej, należy zwrócić uwagę na zredefiniowanie kategorii i pojęć obecnych w głównym nurcie analiz w ramach nauki o polityce społecznej. Do najbardziej istotnych i mających najdłuższą historię (debaty na ten temat podejmowane były już od lat 60. XX w.) przykładów należy próba rekonstrukcji pojęcia „klasa”, które zdaniem badaczek feministycznych wcześniej odnosiło się jedynie do sytuacji mężczyzn i odzwierciedlało patriarchalne założenia społeczne i ucisk kobiet. Klasę redefiniowano przede wszystkim w odniesieniu do teorii marksistowskich i neomarksistowskich, ponadto rozpatrywano sytuację kobiet jako odrębnej klasy, a analizę społecznej opresji poszerzano także poprzez problematykę relacji władzy<sup>4</sup>. Kolejnym krokiem było uwzględnienie w badaniach nad

---

<sup>4</sup> Zagadnień związanych z feministyczną redefinicją klasy pojawiało się w debatach naukowych bardzo wiele, a ich wielowątkowość wynika także z wewnętrznych zróżnicowań nurtów feministycznych. Zob. przegląd dyskusji na ten temat: Acker (2009); Charkiewicz (2008).

położeniem kobiet nie tylko roli płci i klasy, ale także innych istotnych składników tożsamości, przede wszystkim rasy / pochodzenia etnicznego, które zaowocowało upowszechnieniem analizy intersekcyjnej. W tym kontekście jedną z najważniejszych prób lepszego zrozumienia położenia kobiet w społeczeństwie było feministyczne ujęcie koncepcji obywatelstwa (w nawiązaniu do klasycznej teorii przedstawionej przez Thomasa H. Marshalla) zaproponowane i rozwijane przez Ruth Lister (1990, 2003).

Szczególne znaczenie z punktu widzenia polityki społecznej miało zredefiniowanie z perspektywy feministycznej kategorii „praca”, poprzez uwzględnienie w analizach ekonomicznych pracy domowej i opiekuńczej wykonywanej przede wszystkim przez kobiety, co wiązało się z kolei z problematyką niesprawiedliwego podziału ról pomiędzy płciami. Z pozycji feministycznych zredefiniowano również ważne dla polityki społecznej pojęcie rodziny, przede wszystkim w odniesieniu do jej form, wewnętrznej organizacji (w tym wewnętrznej redystrybucji dochodu), podziału ról rodzicielskich, opiekuńczych i związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa materialnego – tu ważne miejsce zajmuje m.in. krytyka idei „płacy rodzinnej” (szerzej na ten temat zob. np. Woodward 2010, s. 114–117).

Wkład myśli feministycznej w naukę o polityce społecznej można również rozpatrywać z punktu widzenia nowych wątków tematycznych włączanych do głównego nurtu badań. Jest to najczęściej spotykany sposób uwzględnienia perspektywy kobiecej przy jednoczesnym niekwestionowaniu podstawowych zasad porządku społecznego i kulturowego (brak perspektywy krytycznej). Najczęściej, jak zauważa D. Szelewa (2012, s. 5), wątki te dotyczą sytuacji kobiet na rynku pracy. Wśród nich można wyróżnić kwestię dyskryminacji kobiet (m.in. w odniesieniu do wysokości wynagrodzeń, możliwości awansu, procedur rekrutacji), a także problem godzenia ról zawodowych i rodzinnych (opiekuńczych), w tym podwójnego obciążenia kobiet (poprzez feminizację pracy domowej i opiekuńczej) oraz dostępu do usług opiekuńczych. Z problematyką aktywności zawodowej kobiet łączą się także zagadnienia ochrony macierzyństwa (rozwiązania w zakresie urlopów macierzyńskich/rodzicielskich), oddziaływania systemów emerytalnych na położenie kobiet (zob. np. Szelewa 2012, s. 13–18) oraz problem ubóstwa kobiet (jego przyczyn, rozmiarów, szczególnego doświadczania przez kobiety). Jak już zaznaczono wcześniej, analizy „głównego nurtu” – podejmowane w tych obszarach nieczęsto (zob. np. Budig, Misra, Boeckman 2012) – podnoszą kwestie kulturowe stanowiące źródło powstawania wielu z wymienionych problemów, a w niewielkim stopniu dotyczą bezpośrednio relacji władzy w życiu społecznym (publicznym i prywatnym) oraz ich konsekwencji.

O mocnym wpływie myśli feministycznej na dociekania teoretyczne i praktykę polityki społecznej świadczy pojawienie się „feministycznej pracy socjalnej”, obecnie mocno już ugruntowanej m.in. w Wielkiej Brytanii. Lena Dominelli, jedna z najbardziej znanych teoretyczek tego nurtu, podkreśla, że w praktyce feministycznej pracy socjalnej za punkt wyjścia przyjmuje się kobiece doświadczanie rzeczywistości społecznej, a także uważa się, iż konkretna trudna sytuacja życiowa kobiety jest ściśle związana z jej położeniem społecznym. Ponadto istotne znaczenie ma antyopresyjny

i niepaternalistyczny układ relacji pracownik socjalny–klientka/klient, uwzględnienie specyficznych potrzeb kobiet oraz nastawienie na szersze oddziaływanie w kierunku niwelowania nierówności społecznych (Dominelli 2002, s. 7).

Szerokich i różnorodnych ujęć feministycznych doczekały się także obszary „nieklasycznie” bądź jedynie w części zaliczane do przedmiotu zainteresowań polityki społecznej, takie jak edukacja i polityka edukacyjna – przegląd tego dorobku np. w: Dillabough (2011); Kohli, Burbules (2013, s. 83-96) – oraz zagadnienia migracji międzynarodowych – zob. np. Palmary i in. (red.) (2010); Bonifacio (red.) (2012).

Dorobek myśli feministycznej w nauce o polityce społecznej to także próby włączania krytycznej perspektywy feministycznej do głównego nurtu analizy rozwiązań przyjmowanych w ramach *welfare state*. Podejście takie zaproponowała Beverly A. McPhail (2003) w swoim modelu analizy polityk publicznych przez „feministyczne soczewki”. W ujęciu autorki ma temu służyć zestaw czterdziestu sześciu pytań kontrolnych<sup>5</sup> pogrupowanych wokół kategorii istotnych z punktu widzenia krytyki feministycznej, takich jak: wartości, państwowa (społeczna)/rynkowa kontrola, wielość/wielowymiarowość tożsamości, równość, specjalne traktowanie/ochrona, genderowa neutralność, kontekst, język, równość/prawa i opieka/odpowiedzialność, rzeczywiste/symboliczne reformy, zmiana ról i sprawiedliwość w podziale ról, analiza władzy<sup>6</sup> (McPhail 2003, s. 55–57). Lista kontrolna zaproponowana przez McPhail wychodzi poza najczęściej spotykane podejście uwzględniające perspektywę feministyczną, koncentrujące się głównie na ujawnianiu bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji wpisanej w funkcjonowanie instytucji konstytuujących *welfare state*, charakterystyczne dla feminizmów liberalnych. O dużej wadze i pewnej wyjątkowości tego ujęcia decyduje przede wszystkim głębsze odniesienie do uwarunkowań kulturowych i relacji władzy, a także uwzględnienie analizy intersekcyjnej oraz znaczenia języka, a zarazem duży potencjał demaskatorski. Wszystko to czyni propozycję McPhail bliską stanowiskom krytycznym, a publikacja artykułu w czasopiśmie głównego nurtu rozważań akademickich jest ważnym potwierdzeniem potrzeby korzystania z dorobku teorii krytycznej. Siłą podejścia McPhail jest bowiem – oprócz uwzględnienia szerokiej gamy problemów podnoszonych przez różne nurty feministyczne – także możliwość uniwersalnego zastosowania w analizach polityk publicznych.

### ***Perspektywa feministyczna w polskiej nauce o polityce społecznej***

Polska nauka o polityce społecznej w swoim głównym nurcie w zasadzie nie uwzględnia krytycznej perspektywy feministycznej. Świadczy o tym kilka faktów. Daje się odczuć brak (z niewieloma wyjątkami) całościowych i częściowych krytycznych badań różnych aspektów polityki społecznej świadomie i jawnie podejmowanych

<sup>5</sup> Autorka zaznacza jednak wyraźnie, że nie jest to zbiór kompletny i wyczerpujący.

<sup>6</sup> Autorka wyróżnia także kategorię „inne”, która zawiera siedem pytań.



z perspektywy feministycznej. Nie odnajdziemy też w polskich (przygotowanych przez polskich autorów) podręcznikach przeznaczonych do nauczania polityki społecznej rozdziałów poświęconych podejściu feministycznemu. O założeniach i zastosowaniach tego nurtu w szeroko rozumianej nauce o polityce społecznej student dowie się jedynie z rozdziałów tłumaczonych na język polski podręczników zagranicznych (np. Woodward 2010; Orme 2012)<sup>7</sup>.

Przegląd trzech ważnych czasopism w dziedzinie refleksji naukowej nad polityką społeczną – „Polityki Społecznej” (miesięcznik), „Problemów Polityki Społecznej” (kwartalnik, wcześniej półrocznik) i „Pracy Socjalnej” (dwumiesięcznik) – pokazuje, że krytyczna perspektywa feministyczna jest w nich w zasadzie nieobecna. W „Polityce Społecznej” w ciągu ostatnich ośmiu lat<sup>8</sup> problematyka „kobieca” jako temat pierwszoplanowy<sup>9</sup> artykułu naukowego pojawiała się zaledwie kilkakrotnie (Dojwa 2009; Kołaczek 2009; Kurowska 2010, 2012; Szukalski 2011; Wiech 2011; Nowak 2012a, 2012b). W większości artykuły te dotyczyły różnych aspektów aktywności zawodowej kobiet (w tym dyskryminacji na rynku pracy), poruszały też kwestie związane z macierzyństwem i pełnieniem roli rodzicielskiej, a także problematykę kobiet niepełnosprawnych. Niemniej, żaden z tych tekstów nie podejmował analizy wybranych zagadnień z perspektywy krytyki feministycznej. „Problemy Polityki Społecznej” od momentu ich powstania w 1999 r. opublikowały jedynie trzy artykuły naukowe<sup>10</sup> bezpośrednio uwzględniające problematykę płci (Michoń 2004; Szumlewicz 2011; Górnikowska-Zwolak 2011), z czego tylko jeden – ten ostatni – można uznać za tekst oparty na założeniach krytyki feministycznej. Artykuły zamieszczone w „Pracy Socjalnej” w ciągu ostatnich sześciu lat<sup>11</sup> kilkakrotnie odnosiły się do „perspektywy kobiecej” (Dudziak 2009; Grygiel 2009; Nogaś 2011; Sosnowska 2010<sup>12</sup>; Trawkowska 2010; Dudzik-Garstka, Dobrowolska 2012, Raport: *Oblicza przemocy...*, 2012), podejmując m.in. problemy aktywności zawodowej, starości, przemocy, marginalizacji i dyskryminacji, korzystania ze świadczeń pomocy społecznej. Teksty te nie miały jednak charakteru krytycznego z punktu widzenia założeń feministycznych.

Można uznać, że większość przywoływanych w tym miejscu artykułów publikowanych w czasopismach naukowych z obszaru nauki o polityce społecznej wpisuje się w kategorię „polityki społecznej o kobietach” – naukowej refleksji o kobietach w ramach polityki społecznej stanowiącej przejaw zainteresowania szczególnym

<sup>7</sup> Warto, m.in. w kontekście możliwości wykorzystania w dydaktyce akademickiej, zauważyć jedno z pierwszych polskich opracowań na ten temat (w formule *working paper*) – Gender w polityce społecznej: teoria i praktyka autorstwa D. Szelewy (2012).

<sup>8</sup> Przegląd treści numerów objął lata 2005–2013 (nr 1–3).

<sup>9</sup> Zaznaczony w tytule.

<sup>10</sup> Warto tu jednak wspomnieć o interesującej i wyczerpującej recenzji książki pod redakcją B.T. Dill i R.E. Zambrany *Emerging Intersections. Race, Class, and Gender in Theory, Policy, and Practice* autorstwa M. Skóry (2011).

<sup>11</sup> Przegląd treści numerów objął lata 2007–2013 (nr 1–3).

<sup>12</sup> Tekst ukazał się w sekcji „Aktualności-kraj”.

doświadczeniem kobiet, bez bezpośredniego odwoływania się do myśli feministycznej czy innego podejścia krytycznego<sup>13</sup>.

Nieformalną rolę głównego ośrodka analityczno-popularyzatorskiego krytyki feministycznej w dziedzinie m.in. polityki społecznej pełni obecnie w Polsce Think Tank Feministyczny (<http://www.ekologiasztuka.pl/think.tank.feministyczny>, dostęp: 02.06.2013). Jednym z jego celów, szczególnie interesującym z punktu widzenia analiz naukowych, jest „poszerzenie pola feministycznego dyskursu i rozwijanie feministycznej krytyki społeczno-politycznej i feministycznej krytyki ekonomii”, a także – rzecz charakterystyczna dla podejścia krytycznego – „tworzenie wiedzy o kobietach usytuowanej w konkretnych doświadczeniach i zapewnienie współudziału i współwłasności osób, których dotyczą badania” ([http://www.ekologiasztuka.pl/think.tank.feministyczny/readarticle.php?article\\_id=272](http://www.ekologiasztuka.pl/think.tank.feministyczny/readarticle.php?article_id=272), dostęp: 02.06.2013). W ramach Think Tanku publikowane są m.in. wyniki badań i analiz autorek i autorów polskich i zagranicznych, prowadzonych zarówno w ramach samej inicjatywy, jak i we współpracy z innymi partnerami (w tym podmiotami akademickimi). Szczególne znaczenie ma tu zgromadzenie w jednym miejscu i nieodpłatne udostępnianie przekładów ważnych tekstów zagranicznych z dziedziny krytyki feministycznej. Z punktu widzenia analizowanego tematu interesujące są jednak przede wszystkim polskie teksty i projekty badawcze o charakterze naukowym zamieszczone na stronie Think Tanku Feministycznego. Przegląd artykułów<sup>14</sup> odnoszących się do szeroko rozumianej problematyki związanej z polityką społeczną pozwala wyróżnić kilka istotnych obszarów zainteresowań:

- krytyka podstawowych pojęć, kategorii i założeń z zakresu ekonomii głównego nurtu (Charkiewicz, Zachorowska-Mazurkiewicz 2009; Skóra 2010);
- krytyczna analiza położenia społeczno-ekonomicznego kobiet w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem ubóstwa kobiet, ich pozycji na rynku pracy, znaczenia pracy domowej i opiekuńczej oraz jej nierównego podziału między płciami („polityczna ekonomia opieki”), a także problemu prekariatu i wpływu kryzysu gospodarczego na sytuację kobiet (Desperak 2004, 2010; Charkiewicz 2010b; Czerwińska, Łapniewska, Piotrowska [red.] 2010; Zachorowska-Mazurkiewicz 2010; Maciejewska, Marszałek 2010);
- wykorzystanie analizy intersekcyjnej w badaniach nad położeniem społeczno-ekonomicznym kobiet i mężczyzn w Polsce (Charkiewicz 2008; Bobako 2011);

<sup>13</sup> Nawiązuję tu do koncepcji różnych rodzajów relacji pomiędzy politologią a feminizmem przedstawionej przez M. Kołodziejczak (2011). W ujęciu Kołodziejczak, „politologia o kobietach” przyjmuje „charakterystyczną optykę badawczą [...] ogniskującą uwagę na kobiecie jako centralnym podmiocie poznania oraz przedstawiającą tenże podmiot w różnych wymiarach jej społeczno-politycznej aktywności” (s. 9). Jednocześnie cały wywód analityczny prowadzony jest z perspektywy postpozytywistycznej i bez kwestionowania podstawowych założeń funkcjonowania instytucji społecznych.

<sup>14</sup> Artykuły i raporty opublikowane na stronach Think Tanku Feministycznego to w części zbiór (biblioteka) tekstów, które pierwotnie ukazały się w innych miejscach (przede wszystkim w czasopiśmie).

- krytyczna analiza położenia wybranych grup społeczno-zawodowych – m.in. pielęgniarek (w szerszym odniesieniu instytucjonalnym do funkcjonowania systemu ochrony zdrowia), kobiet pracujących w specjalnej strefie ekonomicznej (Charkiewicz 2009; Kubisa 2009; Maciejewska 2012);
- krytyka dokumentów rządowych odnoszących się do strategii rozwoju społecznego (Charkiewicz 2005, 2010a);
- krytyka teoretycznych podstaw i wdrażania w ramach Unii Europejskiej koncepcji „gender mainstreaming”<sup>15</sup> (Charkiewicz 2012);
- krytyczne ujęcie zagadnień związanych z migracjami międzynarodowymi: położeniem społecznym kobiet-migrantek świadczących prace domowe i opiekuńcze; globalizacją rynku pracy domowej i opiekuńczej; rodzicielstwem (macierzyństwem) w aspekcie ponadnarodowym, w tym stygmatyzacją rodzin migranckich (przede wszystkim matek) poprzez włączenie do dyskursu publicznego pojęcia „eurosieroctwa”, z uwagi na jego opresyjny charakter (Urbańska 2009, 2010; Święćkowska 2007, 2010)<sup>16</sup>.

Podsumowując, można zauważyć, że duża część przywoływanych powyżej tekstów reprezentuje orientację krytyczną, często łącząc perspektywę feministyczną z krytyką neoliberalnego modelu społeczno-gospodarczego, a także wykazuje zaangażowanie na rzecz zmiany sytuacji zastanej. Jednocześnie należy podkreślić, że większość prowadzonych analiz odnosi się do „kontynentu ekonomicznego”<sup>17</sup> polityki społecznej i jego styku z „kontynentem normatywnym” i może być kojarzona bezpośrednio z feministyczną krytyką ekonomii.

### ***Jakiej krytyki feministycznej potrzebujemy?***

Perspektywa feministyczna w światowej nauce o polityce społecznej jest już mocno zakorzeniona w głównym nurcie badań i rozwija się wielowątkowo: od przededefiniowania kluczowych kategorii i pojęć, poprzez krytykę teoretycznych koncepcji funkcjonowania i zróżnicowań *welfare state*, aż do rozwijania feministycznych ujęć poszczególnych działów czy polityk publicznych zaliczanych do obszaru polityki społecznej. Należy podkreślić, że umocowanie podejścia feministycznego w badaniach „głównego nurtu” odnosi się przede wszystkim do jego liberalnej, a nie krytycznej odmiany. Pojawia się dość istotne pytanie o konsekwencje tego faktu dla postrzegania i dalszego rozwoju perspektywy feministycznej w nauce o polityce społecznej, w jej dużej obec-

<sup>15</sup> Warto tu zauważyć, że w głównym nurcie badań z obszaru polityki społecznej opublikowana została rozprawa poświęcona polityce równości płci prowadzonej przez Unię Europejską (Firlit-Fesnak 2005).

<sup>16</sup> Na stronach Think Tanku Feministycznego dostępne są także wybrane prace nadesłane na konkurs „Pamiętnik Emigrantki” (zob. *Własnym głosem*, [http://www.ekologiasztuka.pl/think-tank.feministyczny/readarticle.php?article\\_id=126](http://www.ekologiasztuka.pl/think-tank.feministyczny/readarticle.php?article_id=126) [dostęp: 03.06.2013]).

<sup>17</sup> Nawiązuję tu do rozróżnienia trzech kontynentów pojęciowych polityki społecznej (ekonomicznego, socjologicznego i normatywnego) zaproponowanego przez R. Szarfenberga (2008, s. 69).

nie złożoności i ze wszystkimi wewnętrznymi sprzecznościami. Na pewne niebezpieczeństwa z tym związane, m.in. możliwą instrumentalizację i deformację znaczenia kluczowej kategorii „równość płci” zwraca uwagę D. Szelewa (2013, s. 57–58). Należałoby także podkreślić, że ostrze krytyki feministycznej ulegać może stopieniu na skutek pozornej<sup>18</sup> akceptacji jej postulatów w dyskursie akademickim. Mogłoby się to stać rodzajem pułapki – sprawowaniem kontroli i pacyfikowaniem poprzez włączenie. Jednocześnie stawiałoby bardziej radykalne nurty feministyczne w opozycji i sprzyjałoby ich marginalizowaniu. Jak podkreślają O'Connor i Netting: „Siłą perspektywy krytycznych jest to, że stawiają wyzwanie dla status quo” (2011, s. 235). Oznacza to poważny problem dla perspektywy feministycznej – w jaki sposób ma pozostać wiarygodna i zachować krytyczną czujność w sytuacji pozostawania częścią systemu.

W Polsce od pewnego czasu mamy do czynienia ze zwiększonym zainteresowaniem tym nurtem badań, nadal jednak jest on słabo obecny i – jak ukazano powyżej – pozostaje w dużej części poza dyskursem akademickim. Można postawić hipotezę, że jednym z najważniejszych powodów zmarginalizowania przez główny nurt badań nad polityką społeczną refleksji naukowej prowadzonej z perspektywy feministycznej jest panujące wciąż przekonanie o usytuowaniu tej krytyki jedynie w sferze ideologii, a nie w kręgu rozważań naukowych. Znaczenie ma tu przede wszystkim jawna orientacja aksjologiczna i postulat zmiany społecznej formułowany na gruncie feministycznym. Charakterystyczna dla polskiej refleksji akademickiej w obszarze polityki społecznej jest bowiem neutralność względem wartości uzasadniana potrzebą obiektywizmu naukowego. Niemniej jest to neutralność pozorna, jako że najczęściej opiera się na akceptacji pewnych powszechnie podzielanych założeń teoretycznych czy zasad leżących u podstaw życia społeczno-gospodarczego (np. uznanie reguł funkcjonowania neoliberalnego modelu gospodarczego za oczywiste i obiektywne; przyjęcie perspektywy „naturalnego” podziału ról w rodzinie).

Nauka o polityce społecznej w swym głównym akademickim nurcie potrzebuje podejścia krytycznego, w tym feministycznego, z jego rekonstrukcyjną orientacją wobec rzeczywistości społecznej, ale jednocześnie w najlepszym naukowym wydaniu, które zakłada przede wszystkim rzetelność metodologiczną i badawczą<sup>19</sup>. Jest to istotne z co najmniej kilku powodów. Po pierwsze, krytyczna perspektywa feministyczna pozwala na lepsze, pełniejsze zrozumienie złożoności rzeczywistości społecznej, co jest kluczowe dla analizy rozwiązań przyjmowanych w ramach *welfare state*. Po drugie, stanowiłoby to nawiązanie do dorobku nauki o polityce społecznej za granicą, gdzie myśl feministyczna dokonała istotnej rekonstrukcji zarówno w zakresie używanych pojęć i kategorii, jak też problematyki badawczej, a jej wpływ nie może

<sup>18</sup> Pozornej ze względu na fakt, że dotyczy tylko wybranej części dorobku liberalnej krytyki feministycznej.

<sup>19</sup> Jak złożone pod względem metodologicznym oraz wielowymiarowe tematycznie są obecnie badania jakościowe podejmowane w ramach perspektywy feministycznej, pokazują m.in.: Hesse-Biber (red.) (2013); Olesen (2009).

być ignorowany. Po trzecie zaś, krytyka feministyczna to także wołanie o zmianę społeczną, co powinno być szczególnie bliskie orientacji reprezentowanej przez naukę o polityce społecznej z jej tradycją idei przekształceń społecznych.

W tym kontekście sprawą istotną jest także rozwijanie w akademickich analizach z zakresu polityki społecznej „wrażliwości krytycznej”, która bazowałaby na dotychczasowych ustaleniach perspektywy krytycznej i jej szczególnej orientacji badawczej. Dałoby to polskiej polityce społecznej jako dyscyplinie naukowej zarówno lepszą możliwość rozwoju i umacniania własnej tożsamości, jak i nawiązania do tradycji poprzez otwartą dyskusję nad aksjologicznym wymiarem *welfare state* (m.in. jego celów, narzędzi, instytucji), uwzględnienie wielowymiarowości i różnorodności podmiotów oddziaływania polityki społecznej oraz jej orientacji antyopresyjnej i emancypacyjnej. Pozwoliłoby to również zmierzyć się z zagadnieniem polityki społecznej jako nauki praktycznej, a także testować i wyznaczać granice pomiędzy uprawianiem nauki a politycznym zaangażowaniem.

## **Bibliografia**

- Acker J. (2009), *Przeobrażenia kategorii klasy, rasy i płci. Feministyczne przemyslenia*, tłum. K. Gawlicz, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0077acker.pdf> [dostęp: 07.06.2013].
- Bobako M. (2011), *Konstruowanie odmienności klasowej jako urasawianie. Przypadek Polski po 1989 roku*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0108Bobako2011.pdf> [dostęp: 03.06.2013].
- Bonifacio G.T. (red.) (2012), *Feminism and Migration. Cross-Cultural Engagements*, Dordrecht–Heidelberg–London–New York, Springer.
- Charkiewicz E. (2005), *Kobiety i rynek pracy w NPR. Feministyczna krytyka neoliberalnej polityki ekonomicznej*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0006ECharkiewicz.pdf> [dostęp: 03.06.2013].
- Charkiewicz E. (2008), *Czy Matka Polka może być uboga? Krótki przegląd debat o płci, klasie i rasie*, Recykling Idei, nr 11, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0065charkiewicz2008.pdf> [dostęp: 03.06.2013].
- Charkiewicz E. (2009), „Gender” i opieka w reformie systemu ochrony zdrowia, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, [http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0078charkiewicz\\_gender\\_opieka2009.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0078charkiewicz_gender_opieka2009.pdf) [dostęp: 03.06.2013].
- Charkiewicz E. (2010a), *Biznes projekt Polska. Polska ale jaka, zielona czy brunatna? Feministyczna krytyka strategii rozwoju Polski do 2030 roku*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, [http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0092charkiewicz\\_polska.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0092charkiewicz_polska.pdf) [dostęp: 03.06.2013].
- Charkiewicz E. (2010b), *Kobiety i ubóstwo – widzialna ręka neoliberalnego państwa*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0102charkiewicz2010.pdf> [dostęp: 03.06.2013].

- Charkiewicz E. (2012), *Gender mainstreaming do nikąd. Analiza dokumentów i programów bezzwrotnych dotacji UE 2007–2011*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0114charkiewicz.pdf> [dostęp: 02.06.2013].
- Charkiewicz E., Zachorowska-Mazurkiewicz A. (2009), *Feministyczny słownik pojęć z ekonomii*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, [http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0064fem\\_sownik\\_ekonomia.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0064fem_sownik_ekonomia.pdf) [dostęp: 02.06.2013].
- Czerwińska A., Łapniewska Z., Piotrowska J. (red.) (2010), *Kobiety na „zielonej wyspie”. Kryzys w Polsce z perspektywy gender*, Fundacja Feminoteka, Warszawa, [http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/kryzys\\_a\\_kwestie\\_gender\\_2010.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/kryzys_a_kwestie_gender_2010.pdf) [dostęp: 03.06.2013].
- Desperak I. (2004), *Kobiety i praca. Wielkie przegrane polskiej transformacji*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/fe0061desperak2004.pdf> [dostęp: 03.06.2013].
- Desperak I. (2010), *Młodzi w Łodzi – prekariat z wyższym wykształceniem. Raport z badań 2010*, współpraca J. Śmiałek, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0099prekariat-lodz.pdf> [dostęp: 03.06.2013].
- Dillabough J. (2011), *Gender Theory and Research in Education*, w: H. Daniels, H. Lauder, J. Porter (red.), *Knowledge, Values and Educational Policy. A Critical Perspective*, London–New York, Routledge.
- Dojwa K. (2009), *Kobiety w mundurze. Wybrane aspekty służby kobiet w wojsku, policji i straży granicznej*, „Polityka Społeczna”, nr 1.
- Dominelli L. (2002), *Feminist Social Work Theory and Practice*, Houndmills, Palgrave.
- Dudziak B. (2009), *Wnioski z badań nad przemocą domową wobec kobiet*, „Praca Socjalna”, nr 6.
- Dudzik-Garstka I., Dobrowolska M. (2012), *Warunki aktywności kobiet na rynku pracy*, „Praca Socjalna”, nr 2.
- Esping-Andersen G. (2009), *The Incomplete Revolution. Adapting Welfare States to Women's New Roles*, Cambridge–Malden, MA, Polity Press.
- Esping-Andersen G. (2010), *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, tłum. K.W. Frieske, Warszawa, Difin.
- Firlit-Fesnak G. (2005), *Wspólnotowa polityka na rzecz równości kobiet i mężczyzn. Ewolucja celów i instrumentów działania*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Górnikowska-Zwolak E. (2011), *Siły społeczne kobiet – pozytywna energia regionu*, „Problemy Polityki Społecznej”, nr 15.
- Grygiel A. (2009), *Kilka uwag o marginalizacji i dyskryminacji kobiet na wsi*, „Praca Socjalna”, nr 3.
- Hesse-Biber Sh.N. (red.) (2013), *Feminist Research Practice: A primer*, wyd. 2, Thousand Oaks, CA, SAGE Publications.
- Humm M. (1993), *Słownik teorii feminizmu*, tłum. B. Umińska, J. Mikos, Warszawa, Semper.
- Kohli W.R., Burbules N.C. (2013), *Feminisms and Educational Research*, Plymouth, Roman & Littlefield Education.

- Kołaczek B. (2009), *Dyskryminacja kobiet w zatrudnieniu*, „Polityka Społeczna”, nr 5–6.
- Kołodziejczak M. (2011), *Politologia wobec feminizmu a feminizm wobec politologii*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2.
- Korpi W. (2000), *Faces of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States*, „Social Politics”, vol. 7, nr 2.
- Korpi W., Ferrarini T., Englund S. (2013), *Women's Opportunities under Different Family Policy Constellations: Gender, Class, and Inequality Tradeoffs in Western Countries Re-examined*, „Social Politics”, vol. 20, nr 1.
- Kubisa J. (2009), *Pielegniarki. Protesty pielegniarek i położnych w kontekście reform ochrony zdrowia*, Raport Think Tanku Feministycznego, nr 3, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, [http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0086\\_TTFraport3\\_Pielegniarki-Kubisa.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0086_TTFraport3_Pielegniarki-Kubisa.pdf) [dostęp: 03.06.2013].
- Kurowska A. (2010), *Bariery i uwarunkowania aktywności zawodowej młodych matek w Polsce*, „Polityka Społeczna”, nr 11–12.
- Kurowska A. (2012), *Wpływ wybranych instrumentów polityki rodzinnej i polityki zatrudnienia na dzieciństwo oraz aktywność zawodową kobiet*, „Polityka Społeczna”, nr 11–12.
- Lister R. (1990), *Women, Economic Dependency and Citizenship*, „Journal of Social Policy”, vol. 19, z. 4.
- Lister R. (2003), *Citizenship. Feminist Perspectives*, wyd. 2, Washington Square, N.Y., New York University Press.
- Lister R. (2011), *Understanding theories and concepts in social policy*, Bristol, The Policy Press and the Social Policy Association.
- Maciejewska M. (2012), *Zmęczone ciała i bezcenne produkty. Warunki pracy kobiet w specjalnej strefie ekonomicznej przemysłu elektronicznego*, Raport z badań Think Tanku Feministycznego i Uniwersytetu Wrocławskiego w ramach projektu o warunkach pracy w specjalnych strefach ekonomicznych, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, [http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/strefy\\_raport\\_maciejewska\\_2012.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/strefy_raport_maciejewska_2012.pdf) [dostęp: 03.06.2013].
- Maciejewska M., Marszałek M. (2010), *Obywatelstwo i płeć w neoliberalnym mieście. Warunki życia młodych kobiet w Wałbrzychu*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, [http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0103maciejewska\\_marszalek.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0103maciejewska_marszalek.pdf) [dostęp: 03.06.2013].
- McPhail B.A. (2003), *A Feminist Policy Analysis Framework: Through a Gendered Lens*, „The Social Policy Journal”, vol. 2 (2–3).
- Michoń P. (2004), *Płeć w modelach polityki społecznej*, „Problemy Polityki Społecznej”, nr 7.
- Nogaś J. (2011), *Obraz klientki pomocy społecznej z kieleckiej enklawy biedy*, „Praca Socjalna”, nr 6.
- Nowak A. (2012a), *Ochrona prawna kobiet niepełnosprawnych przed wykluczeniem społecznym w świetle prawa międzynarodowego*, „Polityka Społeczna”, nr 3.
- Nowak A. (2012b), *Wpływ pracy zawodowej matki na czas spędzony z dzieckiem*, „Polityka Społeczna”, nr 4.

- Oblicza przemocy wobec starszych kobiet – raport z badań (2012), „Praca Socjalna”, nr 5.
- O'Connor M.K., Netting F.E. (2011), *Analyzing Social Policy. Multiple Perspectives for Critically Understanding and Evaluating Policy*, Hoboken, Wiley & Sons.
- Olesen V. (2009), *Feministyczne badania jakościowe u progu millennium. Zarys i wyzwania*, tłum. M. Bobako, w: N.K. Denzin, Y.S. Lincoln (red.), *Metody badań jakościowych*, t. 1, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Orloff A.Sh. (2009), *Gendering the Comparative Analysis of Welfare State: An Unfinished Agenda*, „Sociological Theory”, vol. 27, nr 3.
- Orme J. (2012), *Feministyczna praca socjalna*, w: M. Grey, S.A. Webb (red.), *Praca socjalna. Teorie i metody*, tłum. B. Maliszewska, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Palmary I., Burman E., Chantler K., Kiguwa P. (red.) (2010), *Gender and Migration. Feminist Interventions*, London–New York, Zed Books.
- Pascall G. (1997), *Social Policy: A New Feminist Analysis*, London–New York, Routledge.
- Skóra M. (2010), *W poszukiwaniu nowej jakości: gender i queer studies wobec dyscyplin ekonomicznych*, „Interalia. Pismo poświęcone studiom queer”, nr 5, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, [http://www.interalia.org.pl/pl/artykuly/aktualny\\_numer\\_2010\\_5/11\\_w\\_poszukiwaniu\\_nowej\\_jakosci\\_gender\\_i\\_queer\\_studies\\_wobec\\_dyscyplin.htm](http://www.interalia.org.pl/pl/artykuly/aktualny_numer_2010_5/11_w_poszukiwaniu_nowej_jakosci_gender_i_queer_studies_wobec_dyscyplin.htm) [dostęp: 03.06.2013].
- Skóra M. (2011), recenzja książki: B.T. Dill, R.E. Zambrana (red.), *Emerging Intersections. Race, Class, and Gender in Theory, Policy, and Practice*, „Problemy Polityki Społecznej”, nr 15.
- Sosnowska I. (2010), „Gender” w pracy z kobietą doświadczającą przemocy, „Praca Socjalna”, nr 6.
- Szarfenberg R. (2008), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Szelewa D. (2012), *Gender w polityce społecznej: teoria i praktyka*, Friedrich-Ebert-Stiftung. Przedstawicielstwo w Polsce, Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz, Warszawa, [http://www.feswar.org.pl/fes2009/pdf\\_doc/debaty4\\_szelewa.pdf](http://www.feswar.org.pl/fes2009/pdf_doc/debaty4_szelewa.pdf) [dostęp: 07.06.2013].
- Szelewa D. (2013), *Going mainstream – feminist influence on comparative welfare state research*, w: P. Michoń, J. Orczyk, M. Żukowski (red.), *Facing the challenges. Social policy in Poland after 1990*, Poznań, Poznań University of Economics Press.
- Szukalski P. (2011), *Nastoletnie macierzyństwo we współczesnej Polsce*, „Polityka Społeczna”, nr 1.
- Szumlewicz P. (2011), *Ubóstwo kobiet w Polsce po 1989 roku*, „Problemy Polityki Społecznej”, nr 15.
- Święćkowska T. (2007), *Emigrantki na globalnym rynku taniej pracy*, Raport Think Tanku Feministycznego nr 2, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/fe0034swieckowska.pdf> [dostęp: 02.06.2013].



- Święćkowska T. (2010), *Migracja i gender z perspektywy pracy domowej i opiekuńczej*, Instytut Spraw Publicznych, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, <http://www.isp.org.pl/files/20805115360883641001265983595.pdf> [dostęp: 02.06.2013].
- Trawkowska D. (2010), *Pomoc społeczna – instytucja i organizacja z twarzą kobiety*, „Praca Socjalna”, nr 4.
- Urbańska S. (2009), *Matka na emigracji. Perspektywa transnarodowości w badaniu przemian ról rodzicielskich*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, nr 1, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, [http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/urbanska\\_transnarodowe\\_macierzynstwo\\_2009.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/urbanska_transnarodowe_macierzynstwo_2009.pdf) [31.10.2013].
- Urbańska S. (2010), „Cała Polska liczy eurosieroty”. *Panika moralna i płeć w wykluczeniu oraz stygmatyzacji rodzin migrantów*, „Kultura i Społeczeństwo”, nr 3, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, [http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/Urbanska\\_eurosieroty\\_KiS\\_2010.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/Urbanska_eurosieroty_KiS_2010.pdf) [31.10.2013].
- Własnym głosem*, [http://www.ekologiasztuka.pl/think.tank.feministyczny/readarticle.php?article\\_id=126](http://www.ekologiasztuka.pl/think.tank.feministyczny/readarticle.php?article_id=126) [dostęp: 03.06.2013].
- Woodward K. (2010), *Feministyczna krytyka polityki społecznej*, w: M. Lavalette, A. Pratt (red.), *Polityka społeczna. Teorie, pojęcia, problemy*, tłum. P. Jaworski, Warszawa, Difin.
- Zachorowska-Mazurkiewicz A. (2010), *Odzyskać obywatelstwo. Makroekonomiczna analiza sytuacji kobiet w Polsce*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0100zachorowska.pdf> [dostęp: 03.06.2013].
- Zwiech P. (2011), *Rodzaje dyskryminacji kobiet na rynku pracy*, „Polityka Społeczna”, nr 4.

### Summary

The aim of the article is to show the significance of a feminist paradigm in the science of social policy in the context of critical theory. Beginning with a short characteristic of a feminist thought, the author reconstructs the dimensions of a feminist critique output from the perspective of the mainstream social policy research. A separate place is reserved for the analysis of the presence – or rather the lack of presence – of a feminist perspective within the Polish reflection on social policy. The article concludes with the reflection on the need to include and develop “critical sensitivity” in the framework of the social policy analyses.

**Key words:** social policy, critical theory, feminist paradigm



**Tomasz Mering**

*Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski*

## ***Rządzenie aktywizacją – ujęcie metodologiczne***

### ***Streszczenie***

Podstawowym celem artykułu jest określenie użyteczności koncepcji rządzenia (*governance*) dla analizy programów aktywnej polityki społecznej (APS). W opracowaniu wykazano, że *governance* jest szeroka perspektywą badawczą, która pozwala na wielowymiarowe badania empiryczne. Rządzenie jest właściwą kategorią do analizowania funkcjonowania podmiotów polityki społecznej odpowiedzialnych za programy aktywnej polityki społecznej. Podstawową zaletą *governance* jest aktualność tego podejścia, którą dobrze oddaje hasło „rządzenia bez rządu” w ramach powiązań sieciowych i z wykorzystaniem szerokiego spektrum instrumentów współczesnego zarządzania.

**Słowa kluczowe:** rządzenie, aktywizacja, *governance*

### ***Wstęp***

Aktywizacja jest terminem popularnym, który często pojawia się w dyskusjach prowadzonych na temat kondycji współczesnych państw dobrobytu. Podstawowym celem działań aktywizacyjnych jest zwiększenie zatrudnienia w gospodarkach narodowych, co

przynosi budżetowi państwa podwójne zyski w postaci ograniczenia wydatków społecznych oraz maksymalizacji dochodów podatkowych (z punktu widzenia wypłacalności emerytur najistotniejsze są wpływy ze składek odprowadzane do systemu ubezpieczeń społecznych). Utrzymanie wysokiego poziomu zatrudnienia jest nie tylko warunkiem sprawnego funkcjonowania systemu gospodarczego, ale również – środkiem służącym do zapewnienia większej spójności społecznej. W Unii Europejskiej zakłada się, że cele społeczne i gospodarcze mogą być osiągnęte jednocześnie; w tym kontekście uczestnictwo w zatrudnieniu jest postrzegane jako ważny element strategii mającej na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

W literaturze przedmiotu pojęcie aktywizacji jest używane w różnym kontekście. Część autorów utożsamia ten termin z aktywnymi politykami rynku pracy – APRP (ang. ALMP – *active labour market policies*), obejmującymi te formy interwencji publicznej, które mają na celu zwiększenie szans osób poszukujących pracy na znalezienie i utrzymanie zatrudnienia (Bukowski 2007, s. 116). Pojęcie to powstało w opozycji do pasywnych polityk rynku pracy, których podstawową funkcją jest zapewnienie osobom bezrobotnym dochodu w sytuacji utraty pracy. Formy działań aktywizacyjnych realizowane w państwach członkowskich Unii Europejskiej są bardzo różne, jednak w praktyce można je zaliczyć do kilku szerokich grup: usług rynku pracy, programów szkoleniowych, wspierania zatrudnienia i tworzenia nowych przedsiębiorstw, zatrudnienia wspieranego oraz bezpośredniego tworzenia miejsc pracy.

Wydaje się, że utożsamianie „aktywizacji” z aktywnymi politykami rynku pracy jest zbyt dużym zawężeniem; APRP nie obejmują zagadnień związanych z reformowaniem systemu świadczeń społecznych, co jest drugim ważnym aspektem działań prowadzonych w ostatnich dwóch dekadach w państwach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych. W szerszym ujęciu pisze się więc o aktywnej polityce społecznej (APS), stanowiącej system pozytywnych i negatywnych bodźców (adresowanych głównie do niższych warstw społeczeństwa), które mają zniechęcać do życia ze świadczeń socjalnych oraz zachęcać do aktywności zawodowej i odzyskania samodzielności ekonomicznej (Szarfenberg 2008 s. 404). Powstanie aktywnych polityk wiąże się z procesem reform, w wyniku których państwa dobrobytu ewoluują w stronę ustroju określanego jako *workfare state*, co jest w przybliżeniu tłumaczone na język polski jako „praca zamiast zasiłku” (w Stanach Zjednoczonych *welfare* jest synonimem świadczeń pieniężnych wypłacanych z pomocy społecznej) lub – bardziej prawidłowo – „państwo skłaniające do pracy”. W największym uproszczeniu terminy te odnoszą się do ustroju społeczno-gospodarczego, w którym bodźce do pracy zostają zwiększone, a uzyskanie świadczeń społecznych jest uzależnione od aktywnej postawy osób wspieranych.

W praktyce, możemy więc wyróżnić dwa typy instrumentów aktywizacyjnych: aktywne polityki rynku pracy oraz aktywne polityki społeczne. Obydwa typy instrumentów łączy ten sam cel (zwiększenie poziomu aktywności ekonomicznej i zatrudnienia w społeczeństwie) oraz logika interwencji zakładająca powiązanie uprawnień do korzystania ze świadczeń społecznych z podjęciem rzeczywistych aktywności na

rzecz powrotu na rynek pracy (w przypadku APRP wymaga to jednak koordynacji z pasywną polityką rynku pracy).

Podstawowym czynnikiem różniącym te dwa typy instrumentów jest charakterystyka osób wspieranych; Ryszard Szarfenberg proponuje, aby używać terminu „aktywne polityki społeczne” w odniesieniu do programów skierowanych do osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, które mają małe szanse na znalezienie pracy w sektorze rynkowym (Szarfenberg 2008, s. 412). Przykładowo, w Polsce tak rozumiana aktywna polityka obejmuje część instrumentów wymienionych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (m.in. prace społecznie użyteczne), a także instrumenty związane z pomocą społeczną, takie jak zatrudnienie socjalne czy kontrakt socjalny.

Inni autorzy bardziej wyraźnie odróżniają aktywną politykę społeczną od *workfare*. Przykładowo, Amilcar Moreira i Ivar Lodemel wskazują, że inaczej niż *workfare* – który to system dotyczy głównie pracy lub, w najlepszym razie, pracy w zamian za zasiłek – aktywizacja uwzględnia szerszy wachlarz możliwości przywrócenia osób pobierających zasiłek na rynek pracy, w tym szkolenia i edukację (Moreira, Lodemel 2012, s. 134)<sup>1</sup>. Jednocześnie wspomniani autorzy w tej samej publikacji postulują oddzielenie polityk aktywizacyjnych od aktywnych polityk rynku pracy (ALMP), ponieważ te ostatnie nie zawierają warunków ubiegania się o ochronę minimum dochodowego (co jest ważnym elementem aktywnej polityki społecznej), a ich szerszym celem jest rozwiązywanie problemu strukturalnych braków równowagi na rynku pracy. Również Arkadiusz Karwacki i Marek Rymsza wskazują, że wprawdzie *workfare state* i APS stanowią dwie współcześnie realizowane koncepcje polityki społecznej o charakterze aktywizującym (i wykorzystujące podobne instrumenty oddziaływania), to jednak tym, co je odróżnia, jest zarówno sposób legitymizacji tych programów, jak i odmienne wizje ładu społecznego, które legły u podstaw ich realizacji (Karwacki, Rymsza 2011, s. 34). W tym ujęciu czynnikiem wyróżniającym APS jest charakter integracyjny; jak piszą autorzy, „problem wykluczenia społecznego jest tu postrzegany w kategoriach systemowych, a nie (przez pryzmat) „winy jednostek”. I dalej: innymi słowy, za Idemsem Nicaise, „koncepcję APS można uznać za „odpowiedź na wykluczenie społeczne” traktowane jako strukturalny problem społeczny, podczas gdy *workfare* jest raczej zbiorem programów wsparcia adresowanych do jednostek nieprzystosowanych i niezaradnych bądź wprost – wyludających świadczenia” (Karwacki, Rymsza 2011, s. 35).

### ***Od administracji społecznej do governance***

Odwołując się do badań porównawczych, jesteśmy w stanie ocenić formy i efektywność działań aktywizacyjnych realizowanych w poszczególnych krajach, wskazać

---

<sup>1</sup> Według wspomnianych autorów, *workfare* to „system zakładający obowiązek pracy bez dodatkowego wynagrodzenia dla osób pobierających zasiłek”. Por. Moreira, Lodemel (2012), s. 134.

dobrze praktyki w tym zakresie i analizować ich szersze konsekwencje dla państw typu *welfare state* (por. Eichhorst, Konle-Seidl 2008). Tęgo typu analiza nie jest jednak treścią niniejszego artykułu. Skupiono się tu na zagadnieniach rzadziej opisywanych w literaturze przedmiotu, tj. na podmiotach polityki społecznej zajmujących się organizacją i wdrażaniem polityk aktywizacyjnych.

Analiza podmiotów polityki społecznej oznacza z reguły przedstawienie podstaw prawnych i finansowych ich działalności, opis struktur organizacyjnych, a także praktyk realizowanych w codziennej pracy z klientami. Tęgo typu ujęcie jest charakterystyczne dla nauki o polityce społecznej, która od zawsze interesowała się nie tylko zakresem i efektami programów społecznych, ale także sposobami ich realizacji. W literaturze anglojęzycznej często występuje w tym kontekście pojęcie administracji społecznej (socjalnej) – *social administration*. Według Richarda Titmusa, wiedza na temat administracji społecznej oznacza poznawanie „struktur, historii, organizacji oraz celów (*principles*) wspólnych działań (ekonomicznych, społecznych i politycznych) podejmowanych w obszarze polityki społecznej” (cytat pochodzi z wydanej w 1974 r. książki *Social Policy: An Introduction*; za: Daly 2003, s. 114). Podobne ujęcie znajdziemy np. u Davida Donnisona i Valerie Chapman, którzy w swojej książce z 1965 r. (*Social Policy and Administration*) zdefiniowali administrację społeczną jako „obszar zbiorowych działań na rzecz poprawy dobrobytu społecznego” (za: Daly 2003, s. 114). Co ciekawe, oba te ujęcia, pochodzące sprzed kilkudziesięciu lat, są zaskakująco zbliżone z definicją „rządzenia” (ang. *governance*), które jest terminem bardzo współczesnym, używanym do podkreślenia przemian zachodzących w ostatnich dwóch dekadach w realizacji polityk publicznych<sup>2</sup>. Wygląda więc na to, że od samego początku zainteresowanie rządzeniem (*governance*) było obecne w nauce o polityce społecznej – chociaż samo pojęcie weszło do powszechnego użytku stosunkowo niedawno.

Analiza pojęcia *governance* napotyka problemy natury językowej, gdyż – jak zauważa Hubert Izdebski – w języku polskim brakuje słów, które można by uznać za odpowiedniki tego angielskiego terminu. Według tego autora, „żadna polska propozycja (jak «ład» ustalony już w kontekście *corporate governance*, «rządzenie» czy «sprawowanie władzy») nie wydaje się oddawać sensu słowa w języku angielskim”, co zmusza do zachowania terminu w oryginale (Izdebski 2007, s. 15). W artykule posłużono się jednak słowem „rządzenie”, wychodząc z założenia, że dobrze oddaje ono istotę pojęcia, które odnosi się nie do struktur władzy („rządu”), lecz do funkcji rządzenia (w sensie wykonywania zadań władzy) – z punktu widzenia sposobów działania, procesów oraz efektów realizowanych polityk publicznych. Niektórzy autorzy idą dalej i postulują, aby *governance* tłumaczyć jako współrządzenie – dla podkreślenia sieciowości w działaniu i interakcyjności w projektowaniu i wdrażaniu polityki spo-

---

<sup>2</sup> Według Roda Hague oraz Martina Harropa, autorów wydanej w 2007 r. książki *Comparative Government and Politics: An Introduction*, *governance* to „zadanie zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów” (Izdebski 2007, s. 15).

tecznej (w tym również – konieczności uwzględniania w jej projektowaniu informacji zwrotnej od obywateli zainteresowanych skutkami działań administracji) (Karwacki, Rymśza 2011, s. 31).

Ten sposób rozumienia *governance* (niezależnie od tego, czy określimy je jako „rządzenie” czy „współrządzenie”) jest najbardziej rozpowszechniony w literaturze przedmiotu. Stanowi on przeciwieństwo pojęcia „rząd”, ten bowiem zawsze zakłada pewien poziom kontroli społecznej (hierarchii) i odnosi się do głównego podmiotu, który ma możliwość sprawowania władzy w społeczeństwie. W perspektywie *governance*, władza i kontrola społeczna mają charakter rozproszony i są sprawowane przez różne podmioty wchodzące w skład danego układu instytucji (sieci – ang. *network*). Innymi słowy, jak pisze Rod Rhodes, *governance* to właściwie tyle, co „rządzenie bez rządu”. Ten sam autor podaje w swoim artykule sześć bardziej szczegółowych sposobów rozumienia terminu „rządzenie” (*governance*) (Rhodes 1996, s. 653):

1. Państwo minimalne (*minimal state*). Tutaj *governance* odnosi się do procesu ograniczania roli państwa w gospodarce, w tym przede wszystkim – zmniejszania wydatków publicznych.

2. Ład korporacyjny (*corporate governance*). W tym ujęciu termin „rządzenie” jest rozumiany jako zarządzanie wyższego rzędu, w przeciwieństwie do „menedżeryzmu”, czyli bieżącego kierowania organizacją. Według Roberta Iana Trickera, *governance* odnosi się do wyznaczania podstawowego celu działalności organizacji, kontrolowania procesów zarządczych oraz rozliczania za osiągnięte wyniki przed szerokim spektrum interesariuszy (Tricker 1984 s. 6–7). W tym ujęciu *governance* ma wiele wspólnego z zarządzaniem strategicznym oraz dwoma następnymi sposobami rozumienia tego pojęcia, które zostały przedstawione poniżej.

3. Nowe publiczne zarządzanie (*New Public Management* – NPM). Tutaj termin *governance* oznacza przenoszenie koncepcji zarządzania do sektora publicznego. Reformy spod znaku NPM pojawiły się w latach 80. ubiegłego wieku (początkowo w Nowej Zelandii, potem w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych) i wynikały z chęci wykorzystania doświadczeń sektora prywatnego w osiąganiu wysokiej efektywności, również na gruncie sektora publicznego (Pławgo 2009, s. 181). Na model ten składają się w istocie dwa elementy: profesjonalizacja zarządzania (położenie nacisku na osiąganie wyników, zarządzanie poprzez cele, zarządzanie jakością i inne) oraz wprowadzanie mechanizmów rynkowej konkurencji do sektora publicznego (w tym m.in. prywatyzacja/wprowadzanie kontraktowania usług na podstawie przetargów (*outsourcing*), wprowadzanie opłat za usługi, tworzenie rynków wewnętrznych oraz nowego typu agencji publicznych, rozliczanych z działalności na podstawie osiągniętych wyników). W swojej głośnej książce z 1992 r., zatytułowanej *Reinventing Government*, David Osborne i Ted Gaebler napisali, że administracja powinna „sterować, a nie wiosłować” (*steer, not row*) (za: Supernat 2003, s. 33). Innymi słowy, administracja powinna zagwarantować, że pewne dobra i usługi będą oferowane, ale nie musi (wręcz nie powinna) sama zajmować się ich dostarczaniem (gdyż w tej sferze jest mniej efektywna od podmiotów prywatnych i organizacji pozarządowych). NPM

jest doktryną istotną dla dyskusji na temat „rządzenia”, ponieważ „sterowanie” jest punktem centralnym w analizie nowego publicznego zarządzania, a jednocześnie – termin ten może być uznany za synonim *governance*.

4. Dobre rządzenie (*good governance*). Doktryna ta została wypracowana w latach 80. i 90. przez organizacje międzynarodowe (Bank Światowy) jako element programów pomocowych wdrażanych w państwach Trzeciego Świata<sup>3</sup>. Elementy *good governance* to m.in: efektywny sektor publiczny; stabilny system prawny i niezależne sądy; pluralizm polityczny, wolna prasa, przestrzeganie praw człowieka na wszystkich szczeblach sprawowania władzy; ponoszenie przez polityków odpowiedzialności za zarządzanie państwem i jego finansami. Według Banku Światowego podniesienie efektywności sektora publicznego oznacza konieczność głębokich zmian, takich jak między innymi: wprowadzenie mechanizmów konkurencji poprzez prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, zreformowanie funkcjonowania służby cywilnej (z naciskiem na profesjonalizację oraz redukcję nadmiernego zatrudnienia), wprowadzenie dyscypliny budżetowej, decentralizacja administracji oraz umożliwienie większego zaangażowania organizacji sektora pozarządowego w realizację zadań publicznych (Rhodes 1996, s. 656). Krótko mówiąc, koncepcja *good governance* próbuje łączyć elementy doktryny nowego publicznego zarządzania z podstawowymi zasadami liberalnej demokracji.

Dwa pozostałe znaczenia pojęcia *governance* odnoszą się do systemu, w którym polityki publiczne są realizowane we współpracy z wieloma podmiotami pochodzącymi z sektora publicznego, prywatnego i społecznego. Innymi słowy, programy publiczne nie są rezultatem działań rządu, ale efektem interakcji zachodzących pomiędzy aktorami zaangażowanych w ich formułowanie i wdrażanie. Tutaj jesteśmy najbliżej „rządzenia bez rządu”. Rhodes posługuje się odwołaniami do teorii sieci, pisząc o (nowym) systemie społeczno-cybernetycznym (*socio-cybernetic system*) lub – wprost – o sieciach (*networks*). To ostatnie określenie jest odnoszone do środowisk lokalnych, w których polityki publiczne są wdrażane w życie. Na układy lokalne składają się powiązania pomiędzy wieloma aktorami, którzy w większym lub mniejszym stopniu uczestniczą w realizacji publicznych programów. Lokalne sieci mogą mieć zróżnicowany charakter, co w ostatecznym rachunku będzie miało decydujące znaczenie dla jakości wdrażanych rozwiązań.

### ***Rządzenie polityką społeczną***

Z przedstawionych dotychczas rozważań wynika, że termin „rządzenie” ma wiele znaczeń, co może ograniczać możliwość wykorzystania go w praktyce. Nie można też nie zauważyć, że niektórzy autorzy programowo odrzucają możliwość zdefiniowania *governance*. Według Izdebskiego, próby takie bywają niekiedy uznawane za

---

<sup>3</sup> W Polsce termin ten upowszechnił w latach 80. Włodzimierz Anioł. Zob. tegoż autora: *Polityka społeczna w działalności ONZ* (1983), *Narody Zjednoczone wobec problemów społecznych* (1988).



„otwieranie puszkę Pandory”, gdyż pojęcie to nie jest wystarczająco ustalone w literaturze przedmiotu, wobec czego stosuje się je w sposób o wiele bardziej intuicyjny niż rozumowy (Izdebski 2007, s. 16). Sam Rhodes traktuje *governance* w kategoriach definicji stypulatywnej (umownej), wskazując, jak termin ten może być wykorzystany do opisu pewnej konkretnej sytuacji (w swoim głośnym artykule opisał on proces zmian zachodzących w brytyjskim systemie władzy w okresie rządów Nowej Partii Pracy w drugiej połowie lat 90.).

Jak zauważono we wcześniejszej części artykułu, pojęcie rządzenia jest – w najoğólniejszym znaczeniu – zbieżne z funkcjonowaniem podmiotów polityki społecznej. Powstaje jednak pytanie, czy termin ten, tak przecież wieloznaczny, może stanowić kategorię użyteczną na gruncie nauki o polityce społecznej, a także, czy wnosi on coś nowego do naszej wiedzy o sposobie organizacji i zarządzania aktywizacją.

Jak się wydaje, jedna z ciekawszych prób odniesienia pojęcia *governance* do nauk o polityce społecznej została podjęta przez irlandzką autorkę Mary Daly. W swoim artykule sugeruje ona, że pojęcie rządzenia może być wykorzystane do sformułowania czterech perspektyw badawczych. Poniżej przedstawiono je w skrócie (Daly 2003, s. 119–120).

W pierwszym ujęciu rządzenie służy do *analizy funkcjonowania państwa i sfery publicznej w szerokim rozumieniu*. Pojęcie *governance* jest tutaj użyte dla podkreślenia słabnącej pozycji współczesnych państw, których zdolność do tworzenia efektywnych i autonomicznych polityk jest coraz częściej kwestionowana. Przyczyny tego stanu rzeczy tkwią zarówno w rosnącym zróżnicowaniu społecznym, jak i w procesach globalizacyjnych, które ograniczają suwerenność narodową. Sytuacja ta wywołuje również pytania o kondycję współczesnych demokracji, o rolę społeczeństwa obywatelskiego i – przede wszystkim – o to, jakiego typu kontrola społeczna jest możliwa do sprawowania. W tym ostatnim przypadku istnieją trzy możliwości: kontrola hierarchiczna (charakteryzująca się silną pozycją państwowej biurokracji oraz przewagą relacji wertrykalnych), regulacja poprzez rynek (wyznaczana poprzez kryterium efektywności i konkurencję) oraz sprawowanie kontroli przy wykorzystaniu sieci (*networks*) (tutaj kładzie się nacisk na partnerstwo i relacje horyzontalne). Daly próbuje weryfikować empirycznie użyteczność swojej perspektywy badawczej, odnosząc ją do labourystowskiej „trzeciej drogi” i dochodząc do wniosku, że najbardziej adekwatne w tym przypadku jest odwołanie się do sieci.

Perspektywa druga i trzecia to analiza polityk publicznych (*public policy analysis*), chociaż sama autorka nie posługuje się tym terminem. *Governance* stanowi tutaj perspektywę badawczą pozwalającą na analizę praktycznej strony, kolejno – tworzenia polityk publicznych (*the practice of policy-making*) oraz ich implementacji (*policy implementation*). W pierwszym przypadku chodzi o analizę procesu formułowania i konceptualizacji polityk publicznych (z uwzględnieniem analizy interesów zaangażowanych w nią aktorów), a w drugim – o badanie sfery organizacyjnej oraz zarządzania. Podział taki wydaje się uprawniony, gdyż w ostatnich kilkudziesięciu latach implementacja zaczęła być traktowana jako oddzielna dziedzina analizy (Hill, Huppe 2002,

s. 41–42). Podstawowym zagadnieniem badawczym jest tutaj określenie czynników wpływających na efektywne wdrażanie polityk publicznych. Daly wskazuje również, że te dwa poziomy mogą odwoływać się do różnych paradygmatów. Przykładowo, proces formułowania polityk może przebiegać we współpracy wszystkich zaangażowanych stron i w partnerskich uzgodnieniach, podczas gdy sam proces wdrażania może być oparty na rozwiązaniach rynkowych.

Ostatnia perspektywa badawcza ma wyraźny charakter normatywny. *Governance* rozumiane jest tutaj jako zestaw wskazówek na temat właściwego sposobu *zorganizowania* społeczeństwa (*a set of prescriptions for the organization of society*). Chodzi o sferę wartości, na których opiera się funkcjonowanie instytucji polityki społecznej (i które jednocześnie wpływają na organizacyjny wymiar realizowanych programów).

Przedstawione przez autorkę perspektywy badawcze są bardzo szerokie i daleko wychodzą poza rozumienie rządzenia związane z wymiarem organizacyjnym programów publicznych. Dodatkowym problemem jest również „brytyjskocentryczność” analizy, bowiem Mary Daly (podobnie jak Rod Rhodes) weryfikuje swoje teorie, odwołując się do polityk wdrażanych przez administrację rządu labourzystowskiego. Jak się jednak wydaje, istnieje możliwość szerszego wykorzystania koncepcji *governance*. Mirosław Grewiński, zastanawiając się nad funkcją współczesnego państwa w realizacji polityki społecznej, odwołuje się m.in. do zasady *good governance*, „rozumianej jako sprawne i partnerskie sprawowanie władzy opartej na otwartości, odpowiedzialności, skuteczności, spójności, pluralizmie, partycypacji i dialogu obywatelskim” (Grewiński 2006, s. 13–14). W tym kontekście *governance* staje się koniecznym elementem wielosektorowości w polityce społecznej (*welfare pluralism*), polegającej na jednoczesnym funkcjonowaniu publicznych podmiotów polityki społecznej, organizacji pozarządowych i instytucji rynkowych w zakresie zaspokajania potrzeb społeczeństwa (Grewiński 2006, s. 8).

### ***Rządzenie programami aktywizacji***

Jak się wydaje, pojęcie *governance* w odniesieniu do programów aktywnej polityki społecznej powinno być rozumiane wąsko, zgodnie z drugą i trzecią perspektywą badawczą zarysowaną przez Mary Daly. Użyteczne może być również odwołanie się do ujęć zaprezentowanych przez Rhodesa, zwłaszcza drugiego (*governance* jako ład korporacyjny) i trzeciego (nowe publiczne zarządzanie), oraz nawiązanie do koncepcji sieci (*networks*). Biorąc pod uwagę wszystkie wspomniane perspektywy, należy uznać, że pojęcie *governance* jest używane do opisu reform wdrażanych w zakresie organizacji i zarządzania programami aktywnej polityki społecznej. W tym kontekście można sformułować co najmniej dwa pytania badawcze. Po pierwsze: jakie reformy zostały wprowadzone w zakresie funkcjonowania publicznych i niepublicznych instytucji zajmujących się realizacją programów aktywizacyjnych? I po drugie: czy zmiany te wykraczają poza sferę organizacji i zarządzania, tj. czy są czymś więcej niż tylko prostym wdrożeniem koncepcji *New Public Management* do administracji publicznej?

Pytanie drugie dotyczy zamierzonych i niezamierzonych efektów tych reform. Zgodnie z założeniami, nowe formy rządzenia mają się przyczyniać do osiągania lepszych wyników w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej, jednak odpowiedź na to pytanie wymaga bardziej szczegółowych analiz. Wreszcie, próba odpowiedzi na te dwa pytania powinna pozwolić powiedzieć coś więcej na temat użyteczności *governance*. Chodzi tu przede wszystkim o ocenę, czy jest to pojęcie o charakterze wyłącznie deskryptywnym czy też stanowi perspektywę badawczą w szerszym wymiarze (w tym również normatywnym). Poniżej przedstawiono za holenderskim badaczem Rikiem van Berkelem podstawowe kierunki reform wdrażanych w zakresie rządzenia aktywną polityką społeczną (por. Berkel 2011, s. 6–13).

## ***Decentralizacja***

Jest to jeden z najbardziej charakterystycznych elementów programu reform rządzenia aktywizacją. Decentralizacja może przybierać trzy formy. Pierwszą z nich jest decentralizacja wewnętrzna, związana ze zmianą funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia i innych instytucji odpowiedzialnych za programy aktywizacyjne. Z reguły polega to na wprowadzeniu większej dowolności w realizacji programów aktywizacyjnych na niższych szczeblach władzy (co ma umożliwiać dopasowanie strategii do regionalnej i lokalnej specyfiki). Drugi typ to decentralizacja ustroju administracyjnego państwa polegająca na przekazaniu kompetencji w zakresie realizacji polityk aktywizacyjnych na szczebel regionalny i lokalny. W ujęciu trzecim, decentralizacja sprowadza się do umożliwienia tworzenia lokalnych i regionalnych partnerstw w celu promocji zatrudnienia; te ostatnie reformy są zalecane w raportach m.in. OECD, jako działania, które powinny wspierać dwa pierwsze typy reform.

Przyczyny, które spowodowały powszechne dążenie do decentralizacji rządzenia politykami aktywizacyjnymi, wynikają z postępującej globalizacji oraz ze wzrostu znaczenia gospodarki opartej na wiedzy. Przyjmuje się, że decentralizacja pozwala na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej, co ma szczególne znaczenie w czasach, gdy rynki pracy charakteryzują się dużą zmiennością, a problemy osób wykluczonych są bardziej wielowymiarowe niż kiedykolwiek wcześniej. Decentralizacja zarządzania programami społecznymi przyczynia się do zwiększenia potencjału instytucjonalnego (*capacity building*) poprzez wprowadzenie lepszej koordynacji działań podejmowanych lokalnie, analizę potrzeb lokalnych, a przede wszystkim poprzez tworzenie odpowiednich strategii, wdrażanie programów oraz ich dalszy monitoring i ewaluację (Berkel 2011, s. 7).

Warto jednak zwrócić również uwagę, że przekształcenia struktur terytorialnych nie przebiegają w jednym kierunku i w praktyce mamy do czynienia zarówno z decentralizacją, jak i centralizacją, a procesy te mogą występować naprzemiennie, a nawet – w tym samym czasie. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi w momencie, gdy przekazanie kompetencji w zakresie realizacji programów aktywizacyjnych na niższe szczeble władzy jest równoważone poprzez ustanowienie mechanizmów kontrolnych

(przede wszystkim systemów wskaźników), które w praktyce ograniczają dowolność podejmowanych działań. W literaturze przedmiotu możemy również wyróżnić szereg zagrożeń wiążących się z tego typu reformami (Kazepov, Genova 2006). Przede wszystkim decentralizacja jest trudna, w tym sensie, że nakłada na władze regionalne i lokalne nowe zadania, do realizacji których należy odpowiednio się przygotować. Dodatkowa trudność wynika z faktu, że przekazanie nowych zadań nie zawsze wiąże się z wyposażeniem podmiotów odpowiedzialnych za aktywizację w odpowiednie środki (przede wszystkim finansowe). Poważnym zagrożeniem są również nierówności w dostępie do usług aktywizacyjnych, które mogą wynikać np. z niedostatecznego potencjału części jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie. Osobną kwestią jest wprowadzenie efektywnego mechanizmu koordynacji działań prowadzonych na różnych szczeblach.

### ***Rynek i wolna konkurencja***

Wprowadzanie elementów konkurencji rynkowej przybiera postać kontraktowania usług aktywizacyjnych, co wymaga oddzielenia roli nabywcy (będącego z reguły częścią publicznych służb zatrudnienia lub pomocy społecznej) od ich realizatora. W praktyce, mamy tu do czynienia z quasi-rynkami, gdyż opłaty za usługi aktywizacyjne nie są ponoszone przez konsumentów (czyli np. osoby bezrobotne lub klientów pomocy społecznej, będących uczestnikami np. programów szkoleniowych), ale przez ogłaszające konkursy (przetargi) instytucje publiczne (Berkel 2011, s. 8). (Wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja, w której osoby wspierane otrzymują vouchery do wykorzystania w wybranej przez siebie instytucji zajmującej się aktywizacją, jednak takie rozwiązania są bardzo rzadkie).

Powszechnie przyjmuje się, że konkurencja ma pozytywny wpływ na jakość i efektywność świadczonych usług (przy jednoczesnym obniżeniu ich kosztów) oraz że pozwala na większą elastyczność w dostosowaniu się do indywidualnych i lokalnych potrzeb. Warto jednak podkreślić, że zaangażowanie podmiotów zewnętrznych ma miejsce jedynie w przypadku realizacji usług aktywizacyjnych (wypłata świadczeń dla ich uczestników pozostaje domeną sektora publicznego).

Mechanizmy rynkowe są od lat obecne w programach aktywizacyjnych w państwach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych, jednak ich wdrażanie odbywa się w różny sposób. Różnice mogą dotyczyć między innymi umiejscowienia podmiotów pełniących rolę nabywcy, którymi mogą być zarówno służby zatrudnienia, jak i instytucje pomocy społecznej na szczeblu centralnym, regionalnym lub lokalnym. Podobne różnice mogą dotyczyć drugiej strony kontraktu; podmiotami realizującymi usługi aktywizacyjne bywają zarówno instytucje publiczne, organizacje pozarządowe, jak i nastawione na zys podmioty prywatne. Różnice dotyczą również kryterium przyjętego w przetargach (np. cena lub jakość usług) oraz stopnia regulacji rynku. W tym ostatnim przypadku istnieje wiele możliwości, np. rynek usług aktywizacyjnych jest całkowicie otwarty lub odwrotnie – dostęp do niego jest ograniczany poprzez

stosowanie kryteriów odnoszących się do profilu, doświadczenia lub zasobów kadrowych podmiotów startujących w konkursach. Wreszcie, różnice mogą dotyczyć zakresu swobody pozostawionej organizacjom realizującym programy aktywizacyjne. Nabywca może pozostawić całkowitą dowolność w zakresie doboru formy aktywizacji (rozliczając zakontraktowane usługi tylko na podstawie ich efektywności) lub odwrotnie – szczegółowo regulować zakres tematyczny programów szkoleniowych dla każdego uczestnika.

Z przedstawionych dotychczas rozważań wynika, że rynek i mechanizmy konkurencji występujące w programach aktywizacyjnych mają bardzo zróżnicowaną postać (co samo w sobie jest ciekawym tematem do dalszych badań porównawczych). Jednocześnie, warto podkreślić, że elementy konkurencji rynkowej mogą przyczynić się do poprawy jakości i efektywności świadczonych usług tylko pod warunkiem właściwego uregulowania rynku. Z jednej strony oznacza to konieczność zapewnienia nabywcy mocnej pozycji (tak aby mógł on skutecznie monitorować jakość świadczonych usług), z drugiej zaś strony – wymaga istnienia rynku podmiotów zajmujących się tego typu działalnością. W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę na problemy biurokratyczne związane z kontraktowaniem (*vide* trudności pojawiające się w postępowaniach według ustawy o zamówieniach publicznych), a także na występowanie negatywnych efektów zewnętrznych. Do tych ostatnich należy np. efekt *creamingu* (czyli „spijania śmietanki”), polegający na rekrutacji do programów aktywizacyjnych uczestników, którzy mają największe szanse na uzyskanie zatrudnienia niesubsydiowanego (występowanie tego zjawiska wynika z reguły z błędnie ustanowionych kryteriów oceny, na podstawie których są wynagradzane podmioty realizujące programy aktywizacyjne). Jednak, największy zarzut, jaki tu można postawić, dotyczy wątpliwej efektywności działań podejmowanych przez podmioty prywatne. Według niektórych autorów (por. Struyven, Steurs 2005), brakuje wystarczających dowodów na potwierdzenie tezy, że rozwiązania rynkowe przynoszą lepsze rezultaty od działań publicznych służb zatrudnienia.

### **Rządzenie przez rezultaty**

Orientacja na rezultaty jest jednym z najbardziej charakterystycznych elementów doktryny nowego zarządzania publicznego, w której sam proces dochodzenia do celu jest mniej ważny od jego skutku. Podstawową formą jest tutaj metoda oceny rezultatów, która polega na konstruowaniu umów określających jasno i precyzyjnie oczekiwane wyniki. W tym celu oczekiwane parametry produktu końcowego (lub rezultatów, skutków) są określone w sposób wymierny, z wykorzystaniem wskaźników. Jeżeli zastosowanie metod ilościowych nie jest możliwe, stosowane są metody opisowe, które również pozwalają precyzyjnie określić pożądane parametry końcowe przedmiotu umowy oraz ocenić, czy zostały one osiągnięte zgodnie z zamierzeniami (Zawicki 2011, s. 65). Mimo że zarządzanie przez rezultaty jest od lat wykorzystywane w publicznych służbach zatrudnienia w wielu państwach (w tym m.in. w Wielkiej

Brytanii i Szwecji), wdrożenie tej metody nie jest proste. Działania, które idą w kierunku kultury zorientowanej na rezultaty oraz ich pomiar, są w sektorze publicznym postrzegane jako duże wyzwanie, a wprowadzenie dobrego raportowania dokonań pochłania wiele czasu i wysiłku (Płoskonka 2011, s. 176). Największą trudność sprawia proces programowania, w którym należy precyzyjnie opisać spodziewane rezultaty. Rezultaty te można podzielić na trzy szerokie grupy: produkty (*outputs*), czyli natychmiastowe konsekwencje programów (np. liczba osób bezrobotnych objętych szkoleniami), wyniki (*outcomes*), czyli uzyskiwany przez beneficjentów, po krótkim czasie, efekt realizacji programu (np. odsetek osób, które znalazły zatrudnienie w okresie sześciu miesięcy po zakończeniu szkolenia), oraz oddziaływania (*impact*), czyli uzyskany długotrwały efekt lub szersze konsekwencje programu (np. zmniejszenie stopy bezrobocia w powiecie). W praktyce posługiwanie się wskaźnikami w programach aktywizacyjnych jest bardzo trudne. Jak pisze Jerzy Krzyszkowski, „efekt działania pomocy społecznej jest niewymierny, trudny do sprawdzenia, uzależniony od wielu czynników” (Krzyszkowski 2011, s. 26). Ważne są również uwarunkowania procesu zarządzania, takie jak specyficzny rodzaj klientów i ich potrzeb, znaczenie relacji pomiędzy pracownikami czy kontakty z otoczeniem instytucji pomocy społecznej.

### ***Koordinacja i partnerstwo***

Pojęcie koordynacji oznacza tutaj usprawnienie współpracy pomiędzy instytucjami rynku pracy (przede wszystkim – publicznymi służbami zatrudnienia) a pomocą społeczną. Ważnym elementem jest również zapewnienie wymiany informacji pomiędzy podmiotami zajmującymi się aktywizacją i wypłatą świadczeń, co wynika z konieczności monitorowania postępów osób wspieranych (współpraca ma również zapobiegać przypadkom wyłudzenia świadczeń wypłacanych w różnych systemach).

Ściśle rzecz biorąc, trudno uznać to za nową formę rządzenia politykami aktywizacyjnymi, gdyż tego typu reformy są realizowane w państwach Europy Zachodniej od lat. Podobnie jak w opisanych wcześniej przypadkach, koordynacja służb społecznych (w języku angielskim określana jako wewnętrzna, tzw. *inter-agency cooperation*) może przybierać różną postać, począwszy od integracji baz danych świadczeniobiorców, po tworzenie wspólnych agencji oferujących usługi aktywizacyjne (tzw. *one-stop shops*). Niewątpliwą zaletą tych rozwiązań jest zwiększenie efektywności polityk aktywizacyjnych oraz ułatwienie do nich dostępu osobom wspieranym, które w jednym miejscu mogą korzystać z kompleksowej obsługi (nie tracąc tym samym czasu na załatwianie swoich spraw w kilku różnych urzędach). Wdrożenie takich rozwiązań, chociaż pożądane, wymaga z reguły dużo czasu, co wynika ze zróżnicowanej specyfiki i kultury pracy poszczególnych służb społecznych. Dodatkowe ryzyko pojawia się w sytuacji, gdy koordynacja jest instrumentalnie wykorzystywana do zwiększenia bodźców do pracy, przy jednoczesnym ograniczeniu innych wymiarów integracji (społecznej), co miało miejsce w Wielkiej Brytanii w przypadku realizacji aktywnych programów rynku pracy, tzw. Nowych Umów Społecznych.

Pojęcie partnerstwa jest znacznie szersze, bo oznacza nie tylko współpracę wewnętrzną, ale również zaangażowanie w realizację programów aktywizacyjnych podmiotów z sektora prywatnego i społecznego. Według Boba Jessopa, partnerstwo oznacza nową formę rządzenia programami aktywizacyjnymi, która z jednej strony pojawiła się jako odpowiedź na niedoskonałość rozwiązań rynkowych, a z drugiej – wynikała z niechęci do powrotu do rozbudowanych struktur publicznych (Berkel 2011, s. 10). Partnerstwo spowodowało zmianę postrzegania roli państwa oraz stworzyło podstawy do angażowania partnerów sektora prywatnego i organizacji pozarządowych do działań wcześniej zarezerwowanych wyłącznie dla agencji i instytucji publicznych.

Pierwsze prace naukowe poświęcone partnerstwu jako metodzie zarządzania i wdrażania polityk publicznych powstały w latach 70. w Stanach Zjednoczonych. Przedmiotem zainteresowania tamtejszych autorów były lokalne koalicje powoływane w celu wspierania rozwoju gospodarczego obszarów miejskich. Koncepcja ta została przeniesiona w latach 80. do Wielkiej Brytanii, gdzie wiele rządowych programów zorientowanych na promowanie rozwoju gospodarczego lokalnych społeczności zakładało aktywny udział przedstawicieli władz samorządowych, przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych. Z czasem zasada partnerstwa upowszechniała się coraz bardziej, stając się w ostatnich latach jednym z „okrętów flagowych” szeregu polityk prowadzonych przez rząd Partii Pracy. Jednakże w literaturze przedmiotu trudno jest znaleźć jednoznaczną definicję partnerstwa. Brytyjski autor Peter Roberts wyróżnił następujące cechy konstytuujące partnerstwo: promocja współdziałania pomiędzy różnymi organizacjami; ustalenie wspólnych celów i podejmowanie działań na rzecz ich osiągnięcia; przekonanie, że wspólne działanie będzie skuteczniejsze niż nieskoordynowane akcje poszczególnych partnerów (Roberts 2003, s. 21). Ten sam autor zauważył, że szeroka współpraca stała się podstawową metodą realizacji programów nastawionych na wspieranie lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczo-społecznego.

## Podsumowanie

Rządzenie jest kategorią właściwą do stosowania w analizie funkcjonowania podmiotów polityki społecznej odpowiedzialnych za programy aktywnej polityki społecznej. Podstawową zaletą *governance* jest aktualność tego podejścia, którą dobrze oddaje hasło „rządzenia bez rządu” – w ramach powiązań sieciowych i z wykorzystaniem szerokiego spektrum instrumentów współczesnego zarządzania.

Tradycyjny model funkcjonowania administracji publicznej był krańcowo inny. Bazował na państwie prawa i funkcjonowaniu modelu biurokracji idealnej (Max Weber), oddzieleniu administracji od polityki (Woodrow Wilson) oraz na standaryzacji pracy i metodach zarządzania opracowanych przez Fredericka Taylora (Hughes 2003, s. 17). Nietrudno zgadnąć, że od współczesnych pracowników administracji publicznej wymaga się dużo więcej niż tylko administrowania, a realizacja programów aktywizacyjnych pociąga za sobą konieczność zarządzania strategicznego, zarządzania komponentami wewnętrznymi (struktura, organizacja, procesy) oraz zewnętrznymi

(np. kontraktowanie usług). Podobnie, współcześnie uznaje się, że postulat całkowitego oddzielenia polityki od administracji jest nierealistyczny, a pracownicy administracji biorą udział nie tylko w realizacji działań publicznych, ale również w formułowaniu ich założeń. Wszystkie te elementy mogą być uchwycone i poddane analizie w ramach pojęcia *governance*. Ponadto, obecnie odchodzi się od uproszczonych metod standaryzacji pracy, zakładających, że zawsze jest tylko jedno najlepsze rozwiązanie (*one best way of working*). Podobnie, podejście *governance* kładzie nacisk na zróżnicowane uwarunkowania, w ramach których funkcjonują programy aktywizacyjne, co wymaga m.in. odpowiedniego połączenia działań sektora publicznego i niepublicznego (jednocześnie, w literaturze przedmiotu coraz częściej próbuje się wyróżniać reżimy rządzenia programami aktywizacyjnymi; por. Berkel 2011, s. 13–16).

Z drugiej strony jednak powstaje pytanie, czy perspektywa *governance* pozwala uniknąć sytuacji, w której zmiany w organizacji programów aktywnej polityki społecznej byłyby rozpatrywane wyłącznie z punktu widzenia efektywności ekonomicznej i wąsko rozumianego zarządzania. Innymi słowy: czy rządzenie jest kategorią znacznie szerszą, pozwalającą oprzeć się ortodoksyjnemu menedżeryzmowi?

W uproszczonej formie, można by założyć, że podstawowym celem rządzenia aktywizacją jest wymuszenie na lokalnych podmiotach polityki społecznej i ich klientach zachowań racjonalnych (odpowiedzialnych), tj. takich, których celem jest aktywizacja zawodowa. W takim kontekście koncepcja *governance* nadmiernie ogranicza się do kwestii związanych z efektywnością ekonomiczną, a wszystkie pozostałe wymiary (w tym normatywne, związane ze sferą sprawiedliwości społecznej) zostają pominięte.

Wyjściem z tej sytuacji może być odwołanie się w analizie rządzenia programami aktywizacji do koncepcji zdolności (*capability approach* – CA) Amartyi Sena, która zakłada dwa podstawowe warunki odpowiedzialnego zachowania. Pierwszym z nich jest wyposażenie jednostek w odpowiednie zasoby (dobra, usługi, dochody, transfery społeczne itp.) oraz „czynniki konwersji” (takie jak kompetencje, dostępne możliwości itp.), które umożliwiają przekształcenie zasobów w realną zdolność do działania (*capacity to act*) (Bonvin 2008, s. 368). Wzmocnienie zdolności do działania jednostek powinno być więc w programach społecznych rozpatrywane w dwóch wymiarach: dostępności środków (chodzi tu np. o to, czy środki są wystarczające i wypłacane przez odpowiedni okres, a także na jakich warunkach są one wypłacane beneficjentom) oraz szans dawanych osobom wspieranym, takich jak oferty pracy lub szkoleń (tutaj z kolei chodzi np. o liczbę i jakość udostępnianych ofert). Drugim warunkiem jest zapewnienie wolności wyboru.

Jak pisze Jean-Michel Bonvin, celem programów aktywizacyjnych powinno być wzmocnienie indywidualnej odpowiedzialności beneficjentów, zgodnie z założeniami koncepcji CA (Bonvin 2008, s. 368), jednak nie da się tego osiągnąć, jeśli jednostki nie będą wspierane przez odpowiedzialne podmioty polityki społecznej na poziomie lokalnym (Bonvin mówi w tym wypadku o zbiorowej odpowiedzialności – *collective responsibility*). Problem polega na tym, że przeniesienie koncepcji CA na lokalne podmioty polityki społecznej jest niezwykle trudne – zwłaszcza jeśli chodzi o wyposażenie



ich w prawdziwą wolność wyboru (która dla Sena jest warunkiem odpowiedzialnego zachowania). Bonvin proponuje rozstrzygać kwestię odpowiedzialności lokalnych podmiotów w kontekście trzech opcji. Pierwszą z nich jest lojalność (*loyalty*) – co oznacza, że pracowników zatrudnionych w instytucjach zajmujących się programami aktywizacyjnymi oraz osób wspieranych nie powinna ograniczać „lojalność” wobec oficjalnej wykładni aktywizacji. Chodzi tutaj również o możliwość niestosowania się do jej wymagań bez konieczności poniesienia nieuniknionej kary, co dla Bonina jest opcją drugą (wyjście – *exit*). Wreszcie, pracownicy służb społecznych i ich klienci powinni mieć możliwość wpływania na kształt i zakres programów aktywizacyjnych, co stanowi opcję trzecią (głos – *voice*). Krótko mówiąc, chodzi tu o zakres, w jakim aktorzy lokalni mają możliwość interpretowania centralnie ustalonej koncepcji aktywizacji i tym samym – dostosowania jej do warunków lokalnych.

Jakie praktyczne wskazówki wynikają z zastosowania koncepcji CA Sena dla rządzenia programami aktywizacyjnymi? Bonvin rozpatruje tę kwestię w dwóch wymiarach: zdolności do działania (*capacity to act*) oraz wolności wyboru (*freedom to choose*) (Bonvin 2008, s. 374–375).

Zdolność do działania oznacza przede wszystkim konieczność wyposażenia lokalnych instytucji i ich beneficjentów w odpowiednie zasoby i możliwości ich wykorzystania. Zbiorowe działania (podejmowane wspólnie przez instytucje i beneficjentów) powinny mieć na celu wspieranie indywidualnej odpowiedzialności, tak aby przeciwdziałać kulturze zależności i braku odpowiedzialności. Oznacza to również, że programy aktywizacyjne, które przenoszą odpowiedzialność za swoje powodzenie na jednostki, bez zapewnienia im odpowiedniego wsparcia zbiorowego, są kontrproduktywne (przynajmniej w tym sensie, że nie przyczyniają się do wzmocnienia odpowiedzialności zgodnie z podejściem *capability approach* Sena). Oprócz tego, istotny jest również stopień precyzji administracyjnej definicji aktywizacji. Jeśli definicja jest zbyt kategorycznie ujęta i ograniczona do określonych rozwiązań, takich jak np. szybka reintegracja z rynkiem pracy, to nie pozwala to na uwzględnienie lokalnych warunków i preferencji. Takie precyzyjne cele mogą się okazać niewłaściwe lub nawet nierealne, zwłaszcza z punktu widzenia grup najbardziej upośledzonych. Z kolei cele niedookreślone, zdefiniowane np. w kategoriach wzmocnienia zdolności do samodzielnego funkcjonowania, pozwalają na podejmowanie bardziej zróżnicowanych interwencji na szczeblu lokalnym. Nie chodzi tutaj jednak o to, by w ogóle zrezygnować z wysiłków na rzecz podniesienia aktywności ekonomicznej beneficjentów, ale powinno to być tylko jednym z możliwych rozwiązań w szerszym zestawie programów aktywizacyjnych. Według Bonvina, zbyt precyzyjne określenie celu aktywizacji prowadzi do nadmiernie selektywnych praktyk na szczeblu lokalnym, co zmniejsza możliwość odpowiedzialnego działania dla grup najsłabszych. W sumie więc, w odniesieniu do podnoszenia zdolności do działania, Bonvin stawia trzy postulaty pod adresem rządzenia programami aktywizacyjnymi: wystarczające zasoby (*sufficient resources*), odpowiednie możliwości (*adequate opportunities*) i szeroka definicja aktywizacji (*broad definition of activation*).

Drugi wymiar odpowiedzialności (wolność wyboru) w dużej mierze zależy od sposobu koordynowania działań pomiędzy różnymi podmiotami zaangażowanymi w politykę aktywizacji. Obejmuje to zarówno relacje między administracją centralną (i/lub regionalną) a podmiotami lokalnymi, jak i kontakty podmiotów realizujących programy aktywizacyjne z ich beneficjentami. Jeśli któraś ze stron ma pierwszeństwo nad pozostałymi i narzuca swoją specyficzną definicję aktywizacji, zmniejsza się wolność wyboru, a tym samym warunki do zaistnienia odpowiedzialności nie są spełnione. Nie chodzi tutaj jednak o to, aby dawać lokalnym aktorom bezwarunkową wolność wyboru (niezależnie od tego, jakie są ich preferencje), ale raczej o to, aby zapewnić im czynny udział w projektowaniu i wdrażaniu programów aktywizacyjnych.

Jak się wydaje, *capability approach* jest instrumentem, który może być wykorzystywany do analizowania kwestii odpowiedzialności w programach aktywizacyjnych. Wielu autorów wskazuje na konieczność zapewnienia odpowiednich zasobów i możliwości (m.in. por. Krzyczkowski 2011), przy czym część z nich odwołuje się wprost do koncepcji CA (por. Sztandar-Sztanderska 2009). Ponadto badania wskazują na niewielką możliwość dostosowania oficjalnej definicji aktywizacji do lokalnych warunków i na problemy w relacjach pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w programy aktywizacyjne. W połączeniu z niewystarczającymi zasobami i możliwościami działania, prowadzi to do zaniku indywidualnej odpowiedzialności osób wspieranych, czego znakiem jest niska efektywność programów aktywizacyjnych (por. Mering 2013)<sup>4</sup>.

## Bibliografia

- Berkel R. van i in. (red.) (2011), *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Bonvin J.-M. (2008), *Activation Policies, New Modes of Governance and the Issue of Responsibility*, „Social Policy and Society”, vol. 7, nr 3.
- Brodkin E.Z. (2007), *Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State*, „Journal of Administration Research and Theory”, vol. 1, nr 17.
- Daly M. (2003), *Governance and Social Policy*, „Journal of Social Policy”, vol. 32, nr 1.

---

<sup>4</sup> Mering T. (2013), *Raport z badania: Implementacja polityk aktywizacyjnych w powiatach województwa mazowieckiego*, Warszawa (<http://obserwatorium.mazowsze.pl/>) Raport prezentuje wyniki badań ilościowych przeprowadzonych wśród działaczy samorządowych i pracowników publicznych służb zatrudnienia w powiatach Województwa Mazowieckiego. Głównym celem badania było zgromadzenie opinii respondentów na temat stanu realizowanych lokalnych polityk rynku pracy oraz określenie czynników warunkujących ich efektywne wdrażanie. W badaniu przyjęto kilka hipotez badawczych, które poddano próbie weryfikacji. Założono, że efektywność wdrażanych działań będzie uzależniona od czynników kontekstowych (w tym – przede wszystkim od sytuacji na danym powiatowym rynku pracy), oraz od doświadczenia i kwalifikacji kadry zajmującej się problemami rynku pracy. Dodatkowo, w badaniu zebrano opinie pracowników publicznych służb zatrudnienia na temat możliwości szerszego wykorzystania instrumentów Nowego Zarządzania Publicznego (ang. *New Public Management*) w realizacji polityki rynku pracy.

- Eichhorst W., Konle-Seidl R. (2008), *Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies*, „IZA Discussion Paper” nr 3905, Bonn, Institut zur Zukunft der Arbeit.
- Grewiński M. (2006), *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku welfare pluralism*, „Polityka Społeczna”, nr 5–6.
- Hill M., Hupe P. (2002), *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, London, Sage Publications.
- Hughes O.E. (2003), *Public Management and Administration: An Introduction*, wyd. 3, New York, Palgrave.
- Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1.
- Karwacki A., Rymśa M. (2011), *Meandry upowszechnienia koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: M. Grewiński, M. Rymśa (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Warszawa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Kazepov Y., Genova A. (2006), *From government fragmentation to local governance: welfare reforms and lost opportunities in Italy*, w: P. Henman, M. Fenger (red.), *Administering Welfare Reform. International Transformation in Welfare Governance*, Bristol, UK, Policy Press.
- Krzyszowski J. (2011), *Organizacja pomocy społecznej a nowe koncepcje zarządzania*, w: M. Grewiński, J. Krzyszowski (red.), *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Lindsay C., McQuaid R.W. (2009), *New Governance and the Case of Activation Policies: Comparing Experiences in Denmark and the Netherlands*, „Social Policy & Administration”, vol. 43, nr 5.
- Mering T. (2013), *Raport z badania: Implementacja polityk aktywizacyjnych w powiatach województwa mazowieckiego*, Warszawa (<http://obserwatorium.mazowsze.pl/>).
- Moreira A., Lodemel I. (2012), *Zarządzanie aktywizacją: Polska na tle Europy*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *W stronę aktywnych służb społecznych*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Plawgo B. (2009), *Modele zarządzania publicznego*, w: B. Kudrycka, G. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa, Wolters Kluwer Polska.
- Płoskonka J. (2011), *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań w administracji publicznej*, w: J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rhodes R.A.W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, „Political Studies”, nr 44.
- Roberts P. (2003), *Partnership, Programmes and the Promotion of Regional Development: An Evaluation of the Operation of the Structural Funds Regional Programmes*, „Progress in Planning”, nr 59.
- Ruth T., Matusitz J. (2011), *Governance Tools Addressing the Welfare Issue in the United States*, „Journal of Policy Practice”, nr 10.

- Sandfort J. (1999), *Exploring the Effect of Welfare Reform Implementation on the Attainment of Policy Goals: An Examination of Michigan's Counties*, „Income Security Policy Series Paper”, nr 20.
- Supernat J. (2003), *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku”, nr 2.
- Sztandar-Sztanderska K. (2009), *Activation of the Unemployed in Poland: from Policy Design to Policy Implementation*, w: „International Journal of Sociology and Social Policy”, vol. 29, nr 11/12.
- Tricker R.I. (1984), *International Corporate Governance*, New York, Englewood Cliffs.
- Zawicki M. (2011), *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

### **Summary**

The main objective of this paper is to discuss a general concept of governance for the analysis of active social policy programs (APS). The study shows that governance is a broad prospect research, which allows for multi-dimensional empirical studies. Governance is the right category to analyze the functioning of bodies responsible for social policy programs of an active social policy. The main advantage of governance is the relevance of this approach, which is well illustrated by the slogan “governance without government” in the network connections and using a wide range of contemporary management instruments.

**Key words:** activation, governance

**Ryszard Szarfenberg**

*Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski*

## ***O bliskim związku i wzajemnych inspiracjach między polityką publiczną i polityką społeczną***

### ***Streszczenie***

W artykule podjęto próbę obrony tezy, że wątki obecne w idei nauk o polityce publicznej są bardzo zbliżone do tego, co było artykułowane jako sedno naukowego podejścia do polityki społecznej. Argumentacja będzie przebiegała od pokazania, że pojęcia polityki publicznej i polityki społecznej mają wspólny rdzeń semantyczny, a w klasyfikacjach tej pierwszej można odnaleźć tę drugą. Gdy przejdziemy od rozważań definicyjno-klasyfikacyjnych do dyskusji o istocie naukowego podejścia do polityki publicznej lub społecznej, wówczas zobaczymy kolejne wspólne wątki. Jednym z kluczowych jest orientacja socjotechniczna, w szczególności jej trzon w postaci modelu racjonalnego rozwiązywania problemów z uwzględnianiem zagadnienia wartości. Po wykazaniu, że pod względem pojęciowym i metodologicznym mamy do czynienia z pojęciami i podejściami bardzo bliskimi, przedstawiony zostanie ostatni argument, czyli teoria i badania polityki społecznej jako nauki i praktyki inspirowane przez teorię i badania polityki publicznej (oraz *governance*, czyli rządzenia).

**Słowa kluczowe:** nauki o polityce publicznej, polityka społeczna, polityka publiczna, socjotechnika, analiza polityki publicznej, badania polityki publicznej

## Wprowadzenie

Ekonomiści, socjologowie, politolodzy czy prawnicy badają politykę społeczną – i to zapewne wystarczy, aby stwierdzić, że istnieją nauki o polityce społecznej. Łączy je nie tylko wspólny przedmiot. Każda z tych nauk ma na przykład podobnie zróżnicowane intencje – od bieguna czystego poznania, do orientacji na praktyczne zastosowania.

Mimo to, na oficjalnej liście uprawianych w Polsce dyscyplin nauk społecznych nie znajdziemy takiej nazwy. Względnie niedawno wprowadzono na nią jednak nową pozycję, a mianowicie nauki o polityce publicznej. Wśród jej specjalności odnajdujemy politykę społeczną (Woźnicki 2012, s. 141).

W artykule podjęto próbę obrony tezy, że wątki obecne w idei nauk o polityce publicznej są bardzo zbliżone do tego, co było artykułowane jako sedno naukowego podejścia do polityki społecznej. Argumentacja będzie przebiegała od pokazania, że pojęcia polityki publicznej i polityki społecznej mają wspólny rdzeń semantyczny, a w klasyfikacjach tej pierwszej można odnaleźć tę drugą. Gdy przejdziemy od rozważań definicyjno-klasyfikacyjnych do dyskusji o istocie naukowego podejścia do polityki publicznej lub społecznej, wówczas zobaczymy kolejne wspólne wątki. Jednym z kluczowych jest orientacja socjotechniczna, w szczególności jej trzon w postaci modelu racjonalnego rozwiązywania problemów z uwzględnianiem zagadnienia wartości. Po wykazaniu, że pod względem pojęciowym i metodologicznym mamy do czynienia z pojęciami i podejściami bardzo bliskimi, przedstawiony zostanie ostatni argument, czyli teoria i badania polityki społecznej jako nauki i praktyki inspirowane przez teorię i badania polityki publicznej (oraz *governance*, czyli rządzenia).

Autor napisał na temat miejsca polityki społecznej w polityce publicznej obszerną ekspertyzę dla projektu Kalkulator Kosztów Zaniechania, jej fragmenty zostały wykorzystane w poniższym artykule<sup>1</sup>.

### *Pojęcie polityki publicznej a pojęcie polityki społecznej*

W definicjach polityki publicznej podkreśla się, że są to działania lub świadome zaniechania podmiotu rządzenia (Szarfenberg 2008, s. 60). Intencją tych definicji jest więc objęcie wszystkich działań niezależnie od obszaru, przedmiotu, celów i środków ich realizacji. W ujęciu definicyjnym ważniejszy jest podmiot tych działań, a nie ich treść czy kształt. Jak na tym tle przedstawia się problem zdefiniowania polityki społecznej? Po pierwsze, czy pod względem podmiotu zakresy tych pojęć są identyczne? Po drugie, jeżeli odpowiedź na poprzednie pytanie jest pozytywna, jakie cechy wyróżniają działania w zakresie polityki społecznej na tle całej reszty działań w ramach polityki publicznej?

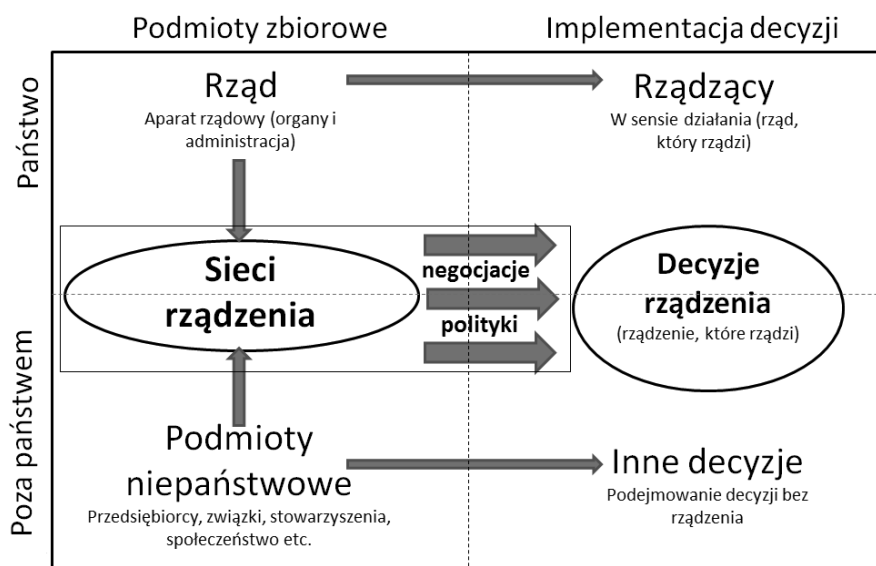
---

<sup>1</sup> Na temat rozwoju nauk o polityce publicznej zob. Szarfenberg (2013b; 2013c). Podejście to zostało przystępnie przedstawione w: Zybala (2012), Zawicki (2013).

Nieco mniej powierzchowne spojrzenie na podmioty rządzenia ukazuje duże zróżnicowanie pojęciowe: rząd a samorząd (kwestia centralizacji i decentralizacji władzy publicznej), władza wykonawcza a władza ustawodawcza (zagadnienie podziału władz), władza wykonawcza a administracja publiczna. O ile w dwóch pierwszych zestawieniach mamy bez większych wątpliwości do czynienia z podmiotami rządzenia, to w trzecim już takiej jasności nie mamy. Można nawet przyjąć, że w tym przypadku tylko władza wykonawcza jest podmiotem rządzenia (w dodatku bez władzy ustawodawczej jedynie częściowym), a administracja tylko wspomaga ją w realizacji decyzji władczych, nie ma więc cechy podmiotowości.

Gdy mowa o podmiocie rządzenia, sytuacja jest więc złożona. Potęguje tę złożoność zainteresowanie demokratyzacją władzy publicznej, widoczne w rozmaitych inicjatywach mających na celu zwiększenie udziału społeczeństwa obywatelskiego (i nie tylko) w procesach rządzenia. Stąd też ogromny wzrost popularności angielskiego pojęcia *governance*, które ma ten sam źródłosłów co terminy „rząd” i „rządzić” (*government, to govern*), ale kieruje uwagę na szerszy zakres zjawisk.

**Schemat 1. Mapa pojęciowa rządzenia**



Źródło: N. Giersig, za: Szarfenberg (2013b)

Pojęcie *governance* problematyzuje tradycyjne ujęcie, w którym partia rządząca i administracja publiczna, wykonująca jej decyzje, były w centrum uwagi analiz rządzenia.

Powyższe argumenty mogą skłaniać do uznania, że podmiotowość rządzenia nie różnicuje pojęć polityki publicznej i polityki społecznej. W obu przypadkach chodzi bardziej o całość *governance* i jego procesu niż o wskazanie, że obejmują tylko pewien

typ aktorów, np. rządowo-administracyjnych, i tylko na szczególnych etapach rządzenia, np. tworzenie polityki i prawa, a nie ich implementacja.

Pozostaje nam drugie pytanie, o specyfikę działań o charakterze polityki społecznej. Skoro to nie zakres podmiotowy różni oba pojęcia, czynnikiem różnicującym musi być któraś z pozostałych cech działania.

Uznajmy za początek współczesnej polityki społecznej niemieckie ustawodawstwo ubezpieczeniowe z lat 80. XIX wieku. W dużym uproszczeniu, po pierwsze, ubezpieczenie dotyczyło pracowników najemnych. Po drugie, miało zapewnić im źródło utrzymania w sytuacjach, w których ich zdolność do pracy jest czasowo lub trwale ograniczona. Po trzecie, ubezpieczenie polegało na obowiązkowym odprowadzaniu składek do funduszu, z którego po wystąpieniu ryzyka wypłacano lub finansowano świadczenia. Po czwarte, ubezpieczenie wymagało powołania aparatu administracyjnego (organizacji), który odpowiada za jego praktyczną realizację.

Na jaki obszar, cele i instrumenty rządzenia wskazuje ten historyczny przykład? Obszarem tym są ryzyka socjalne dotyczące pracowników najemnych, celem – zapewnienie źródła utrzymania w razie utraty zdolności do pracy, a instrumentem – obowiązkowe ubezpieczenie organizowane i realizowane przez administrację państwową. Jest to jeden z prostszych sposobów wskazania historycznej specyfiki działań polityki społecznej na tle całej reszty możliwych działań publicznych (czyli możliwych obszarów, celów, instrumentów). Nie zmieniają tego spory o to, co jeszcze poza ubezpieczeniem społecznym należy do zakresu polityki społecznej. Przynajmniej dopóki ten zakres nie będzie tak szeroki, jak cała polityka publiczna<sup>2</sup>. Łączność między naszymi pojęciami zapewnia tożsamość zakresu podmiotowego.

Z tego rozumowania można wyprowadzić wniosek, że polityka społeczna jest jednym z rodzajów lub podzbiorem zamierzeń i działań przypisanych polityce publicznej (szczegóły zob. Szarfenberg 2008, s. 59–62).

### ***Klasyfikacje polityki publicznej a polityka społeczna***

Z poprzedniego punktu wynika oczekiwanie, że w teorii polityki publicznej powinniśmy odnaleźć wątki ściśle dotyczące polityki społecznej. Zapytajmy więc, czy i jak ta ostatnia była umiejscawiana w klasyfikacjach polityki publicznej.

Jedną z często przywoływanych w literaturze anglosaskiej była koncepcja Theodore’a J. Lowiego, który zasłynął również z tezy, że polityka publiczna (*policy*) determinuje działania stricte polityczne (w sensie *politics*), a nie odwrotnie.

Zestawił on ze sobą dwa kryteria powiązane z „typami przymusu dostępnymi dla rządów”. Prawdopodobieństwo użycia przymusu państwowego jest w jednych przypad-

---

<sup>2</sup> Martin Rein przestrzegał: „Jeśli nie zdołamy ustalić granic między polityką publiczną a społeczną, to obszar naszych dociekań będzie tak rozległy jak cała ludzka mądrość i doświadczenie społeczne” (za: Szarfenberg 2002, s. 35). Nasuwa się w związku z tym wątpliwość, czy w ogóle nauki o polityce publicznej są możliwe, a jeżeli tak – na czym się koncentrują. Wstępna odpowiedź jest następująca: na technologii i architekturze rządzenia jako takiego.



kach małe, a w innych duże. Z kolei sposób oddziaływania na zachowania jednostek za pomocą tego przymusu może być bezpośredni lub pośredni – poprzez środowisko, w którym działają ludzie. W wyniku takiej procedury otrzymujemy cztery kombinacje, które zostały zinterpretowane jako rodzaje polityki publicznej: dystrybucyjna, konstytutywna, regulacyjna i redystrybucyjna.

**Tabela 1. Klasyfikacja polityki publicznej w ujęciu Lowiego**

| Prawdopodobieństwo użycia aparatu przymusu | Sposób oddziaływania z użyciem przymusu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                            | Bezpośrednio na zachowania jednostek                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Pośrednio na zachowania jednostek poprzez zmiany w środowisku działania                                                                                                                                                                                                                                  |
| Małe                                       | <b>Polityka dystrybucyjna</b> (polega na rozwiązywaniu, które dają korzyści konkretnym jednostkom, firmom lub korporacjom, np. przydział ziemi państwowej, subsydia do produkcji, cła na import towarów konkurencyjnych dla produkcji miejscowej)                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>Polityka konstytutywna</b> (wpływanie na kształt systemu politycznego, kształtowanie „reguł gry”, np. sposób przeliczania głosów na mandaty, ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego, zmiany w Konstytucji, zmiany w podziale terytorialnym państwa)                                                   |
| Duże                                       | <b>Polityka regulacyjna</b> (m.in. przynosi korzyści szerszym grupom lub zbiorowościom, polega na regulowaniu zachowań; dzielona jeszcze na: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>ekonomiczną konkurencyjną</i>, np. licencje, zezwolenia, koncesje na prowadzenie jakiejś działalności;</li> <li>• <i>ekonomiczną ochronną</i>, np. ochrona konsumentów przed wadliwymi produktami, ochrona pracowników;</li> <li>• <i>społeczną</i>, np. w sprawach aborcji, eutanazji;</li> <li>• <i>czystą</i>, np. kodeksy karne)</li> </ul> | <b>Polityka redystrybucyjna</b> („celem nie jest wykorzystanie własności, ale ona sama, nie chodzi o równe traktowanie, ale o równe posiadanie”, np. progresywne opodatkowanie, programy <i>welfare state</i> , zabezpieczenie społeczne, prawa obywatelskie dla uprzednio dyskryminowanych mniejszości) |

Źródło: Lowi (1972) z uzupełnieniami, Lowi (1988).

Kolejny interesujący podział polityki publicznej można wyprowadzić z koncepcji zaproponowanej przez Anne Schneider i Helen Ingram. Tym razem dwa kryteria klasyfikacyjne<sup>3</sup> dotyczyły, po pierwsze, władzy lub siły grupy docelowej danej polityki publicznej. Grupy te różnią się pod względem liczebności, zamożności, zdolności do mobilizacji, możliwości wpływu na swój wizerunek, stąd podział na grupy silne i grupy słabe. Drugim kryterium jest wizerunek społeczny tych grup. Autorki tej propozycji piszą o „społecznych konstruktach” tworzonych poprzez takie określenia, jak

<sup>3</sup> Trzecie kryterium uwzględnione w tej propozycji dotyczyło kosztów i korzyści, które przynosi poszczególnym grupom rządzenie.

„uczciwy”, „zasłużony”, „nieuczciwy”, „niezasłużony” itp. Wizerunki możemy podzielić na pozytywne i negatywne. Każda polityka publiczna dotyczy bardziej pewnych grup niż innych, jest więc świadomie kierowana czy adresowana do określonych zbiorowości charakteryzowanych za pomocą różnych konstruktów.

Zestawienie zaproponowanych wymiarów dało cztery rodzaje grup, które zostały nazwane odpowiednio: uprzywilejowani (silne o pozytywnym wizerunku), pretendenci (silne, ale wizerunek negatywny), zależni (słabe o pozytywnym wizerunku), dewianci (słabe, a wizerunek negatywny).

**Tabela 2. Konstrukty grup docelowych polityki publicznej**

| Władza lub siła polityczna grupy | Wizerunek społeczny grupy                                                                                                          |                                                                                                                                     |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                  | Pozytywny                                                                                                                          | Negatywny                                                                                                                           |
| Grupy silne                      | <b>Uprzywilejowani</b> (np. osoby starsze, weterani, przedsiębiorcy, naukowcy) [spójna polityka dawania korzyści uprzywilejowanym] | <b>Pretendenci</b> (np. ludzie bogaci, duże związki zawodowe, elity kulturalne, mniejszości, moralna większość)                     |
| Grupy słabe                      | <b>Zależni</b> (np. dzieci, matki, niepełnosprawni)                                                                                | <b>Dewianci</b> (np. przestępcy, narkomani, komuniści, ci, którzy palą flagę, gangi) [spójna polityka kar nakładanych na dewiantów] |

Źródło: Schneider, Ingram (1993), s. 336.

Dawanie korzyści zależnym grupom docelowym jest dla polityków walczących o głosy wyborcze niezbyt atrakcyjne, gdyż są one słabe pod względem politycznym. Z kolei projektowanie polityki korzystnej dla pretendentów może narazić na utratę głosów ze względu na ich negatywny wizerunek w społeczeństwie. Podobnie, zrzucać koszty na zależnych będzie niepopularne (na czym opiera się czasem opozycja krytykująca rząd za cięcia socjalne, które uderzą w dzieci czy rodziny), a czynienie tego w przypadku pretendentów może być groźne, gdyż są to grupy silne politycznie. Na tej podstawie możemy wyróżnić dwa spójne politycznie i wizerunkowo rodzaje polityki publicznej – polityka korzyści dla uprzywilejowanych i polityka kar dla dewiantów, oraz sześć rodzajów polityki niespójnej pod tymi dwoma względami – polityka korzyści/obciążeń dla zależnych, polityka korzyści/obciążeń dla pretendentów, polityka obciążeń dla uprzywilejowanych oraz polityka korzyści dla dewiantów.

Wątki charakterystyczne dla polityki społecznej wydają się wyraźne w obu koncepcjach. W pierwszym przypadku przyczynia się do tego wyróżnienie typu redystrybucyjnego z wyraźnym przypisaniem mu państwowej polityki społecznej (zabezpieczenie społeczne, programy *welfare state*), a w drugim – grupy docelowej zależnych o niskim potencjale politycznym, ale o pozytywnym wizerunku społecznym. Abstrahuję teraz

od dyskusji nad zakresem znaczeniowym polityki socjalnej/społecznej (zob. Piątek 2012). W tej dyskusji odróżniano politykę socjalną zorientowaną właśnie na zależnych i politykę społeczną o celach ogólnospołecznych, takich jak na przykład zrównoważony rozwój Polski. Redystrybucja może być uznana za wyraz tej pierwszej, gdy bierze się pod uwagę transfer środków od osób będących w lepszej sytuacji dochodowej do osób gorzej sytuowanych.

Poza rozstrzygnięciem wątpliwości, gdzie przypisać politykę socjalną, a gdzie politykę społeczną, pozostaje jeszcze zyskać pewność w co najmniej jednej kwestii. Chodzi o to, czy rzeczywiście w innych polach nie ma wątków z zakresu polityki społecznej. Biorąc pod uwagę koncepcję Lowiego, powinniśmy uwzględnić przynajmniej politykę publiczną typu regulacyjnego, gdyż to właśnie tam mieściłoby się prawo pracy w jego ochronnej funkcji oraz sprawy nieraz włączane w zakres zainteresowań regulacyjnych polityki społecznej (np. aborcja, eutanazja, pornografia, prostytutka i regulacje w tym zakresie).

Niedawno zaproponowano nawet interpretację sugerującą, że regulacyjna polityka publiczna zaczyna dominować nad redystrybucyjną (w przeszłości przyjmowano przeciwny punkt widzenia), co pozwala na ocalenie lub przynajmniej nieograniczanie tej drugiej (Levi-Faur 2011)<sup>4</sup>. Z takiego stanowiska wynika jednak wątpliwy wniosek, że regulację można wyraźnie oddzielić od redystrybucji. Kontrargument jest następujący: regulacja jest zawsze instrumentalna w stosunku do celów (np. redystrybucja) podporządkowanych ogólniejszym ideałom, chociażby równości i sprawiedliwości społecznej.

### ***Wątki socjotechniczne w nauce o polityce społecznej***

Po pokazaniu semantycznych i klasyfikacyjnych związków między pojęciami polityki publicznej i polityki społecznej przejdziemy obecnie do wspólnoty bardziej fundamentalnej. Żeby ją ukazać, warto wrócić na chwilę do lat 70.

Ruch socjotechniczny w Polsce mocno opierał się na dokonaniach Leona Petrażyckiego (polityka prawa). Jego idee zostały wzbogacone i rozwinięte w naukowej twórczości Adama Podgóreckiego, w której mieszczą się takie wątki, jak nauki praktyczne, inżynieria społeczna, tok postępowania celowościowego. Czy uda nam się wykazać, że podobne idee były bliskie teoretykom nauki o polityce społecznej?

Podgórecki pisał o socjologii jako narzędziu polityki społecznej (1970) i 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 i był zamieszczony tylko w pierwszym wydaniu).

Dyskursowi o „polityce społecznej jako nauce” ton nadawał wówczas Wacław Szubert, który, po pierwsze, politykę prawa uznał za skoncentrowaną na skuteczności

---

<sup>4</sup> Na temat możliwości przeciążenia w obszarze funkcji regulacyjnej z powodu strategii publicznego finansowania usług społecznych dostarczanych przez sektor niepubliczny zob. Szarfenberg (2013a).

jednego tylko narzędzia (prawa właśnie), po drugie, socjotechnikę uważał za „praktyczny odpowiednik socjologii”, 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 tej samej publikacji Szubert opierał się jednak na podobnej socjotechnicznej logice, pisząc o celach i ich doprecyzowaniu w różnych przekrojach (w tym potrzeb, struktury społeczno-zawodowej, przestrzeni) i skoordynowaniu z wyborem kierunków działania i „poszukiwaniem środków zapewniających najskuteczniejszą ich [doprecyzowanych celów – R.Sz.] 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” (Szubert 1973, s. 415)<sup>5</sup>.

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

Tematyką swych wypowiedzi Szubert nawiązywał bezpośrednio do racjonalistycznego ideału organizacji i działania administracji publicznej, czyli jak najskuteczniejszego i planowego realizowania celów sprecyzowanych w odniesieniu do potrzeb (zaspokajanie) czy problemów społecznych (rozwiązywanie), na podstawie procedury skutecznego działania i wyników badań naukowych. Wstrzymywał 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 czerpa-

---

<sup>5</sup> Są to wątki silnie obecne już w rozważaniach Konstantego Krzeczковского (1930), który definiował naukę o polityce społecznej jako m.in. poszukiwanie sposobów najbardziej celowego (w ujęciu Szuberta: najskuteczniejszego) przeprowadzenia zmian w strukturze społecznej (Krzeczkowski 1947, s. 20). Granicy między nauką a działalnością praktyczną upatrywał on w powstrzymywaniu się badaczy od stawiania celów i formułowania sądów normatywnych, mówiących, jak być powinno. To miało być przede wszystkim zadaniem – jak pisał – „działa czy praktycznych” (tamże, s. 23).

nia z dorobku socjotechniki, lecz polegałaby również na weryfikowaniu jej twierdzeń oraz dostarczeniu materiału do formułowania nowych ogólniejszych dyrektyw” (tamże, s. 407).

Jak dalej potoczył się rozwój teorii nauki o polityce społecznej? Kontakt z socjotechniką został zerwany ze względu na przymusową likwidację ośrodka badawczego, który rozwijał tę dziedzinę – „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). Nie znaczy to jednak, że wątki socjotechniczne nie były podejmowane. Przykładowo, Jolanta Supińska (1991) odwoływała się bezpośrednio do niektórych ważnych publikacji z obszaru teorii i metodologii socjotechniki w powiązaniu z aksjologią (Supińska 1991) i proponowała ogólną metodologię działania w polityce społecznej, mającą zresztą odpowiednik w starszej literaturze prakseologicznej (Ziemski 1967) – sekwencja od diagnozy, przez projektowanie, do realizacji i ewaluacji (patrz dalej).

W jednym ze swoich późnych tekstów Podgórecki prezentuje dojrzały paradygmat socjotechniczny – skutecznego działania społecznego, toku postępowania celowościowego (1996, s. 50). Paradygmat ten był rozwijany od lat 60., a model proponowany przez Supińską – w swej podstawowej strukturze – jest do niego bardzo podobny.

Jeżeli uda się nam wykazać bliskość socjotechniki i idei nauk o polityce publicznej, wówczas argument na rzecz tezy, że te ostatnie bliskie są polityce społecznej, powinien być dobrze ugruntowany.

### ***Socjotechnika a polityka publiczna***

Podgórecki rozwijał swoje podejście głównie w kontekście refleksji i badań prowadzonych przez socjologów, najpierw w Polsce, a potem w Kanadzie. Ujęcie naukowe polityki publicznej powstało w kręgach politologicznych i prawniczych w USA. Główną postacią był w tej dziedzinie Harold D. Lasswell, który nie tyle pracował nad modelem skutecznego działania społecznego, co proponował pluralistyczną orientację naukową (*policy sciences*) nastawioną na rozwiązywanie podstawowych problemów społecznych w duchu godności człowieka i demokracji (Lasswell 1951).

Gdy jednak spojrzymy na paradygmat socjotechniczny i porównamy go z podstawowymi zadaniami intelektualnymi związanymi z rozwiązywaniem problemów indywidualnych lub grupowych (Lasswell, McDougal 1992, s. 725), wówczas narzuca się wniosek o ich podobieństwo<sup>6</sup>. W obu przypadkach układem odniesienia jest problem i jego rozwiązywanie. Wspólne są takie fundamentalne zadania, jak uporządkowanie wartości, diagnoza sytuacji czy ocena i wybór sposobu działania.

---

<sup>6</sup> O ile procedura czy model działania są podobne, to w ujęciu Lasswella miało to służyć godności człowieka i demokratyzacji, natomiast socjotechnicy przyjmowali, że ich metodologia może służyć zarówno dobrem, jak i złym celom.

Model skutecznego działania opracowany przez Podgóreckiego wydaje się bardziej szczegółowy i rozwinięty. Zawiera też fazę planowania, realizacji planów i oceny uzyskanych skutków. Jednak, gdy spojrzymy na literaturę dotyczącą procesu polityki publicznej, znajdziemy tam modele o podobnej strukturze, ale dużo bardziej złożone, np. 18 faz optymalnego modelu tworzenia polityki publicznej według Yehezkeła Drora, z podziałem na trzy szersze kategorie: stadium metapolityczne (rozpoczyna je zadanie związane z wartościami), proces tworzenia polityki, stadium po zakończeniu procesu tworzenia polityki (tu trzy fazy: motywowanie do realizacji polityki, realizacja, ewaluacja polityki) (Dror 1983, s. 163–164).

Socjotechnicy ze szkoły Podgóreckiego retrospektywnie utożsamiają socjotechnikę i analizę polityki publicznej. Jerzy Kubin pisał, że podczas gdy w Polsce rozwój tej pierwszej został zahamowany, w USA rozwijają się czasopisma „z tej dziedziny” i podał przykłady periodyków naukowych mających w tytułach nazwy *policy studies*, *policy analysis and management* oraz *knowledge and policy* (Kubin 1996, s. 185). W tym samym artykule omawia on również badania oceniające (ewaluacyjne)<sup>7</sup>.

Wniosek jest taki, że paradygmat skutecznego działania społecznego i model procesu polityki publicznej mają wspólny rdzeń. Jest nim, uwzględniające wartości, racjonalne rozwiązywanie problemów praktycznych na poziomie większych całości społecznych. Szubert przewidywał użyteczność socjotechniki w kontekście polityki społecznej, nieświadomie stosując jej model celowego działania. Supińska bezpośrednio już ją włącza do swojej koncepcji metody polityki społecznej jako nauki (mającej dostarczyć wskazówek dla praktyki) – pod postacią procedury diagnozowania, prognozowania, planowania oraz kontrolowania i korygowania realizacji planów (1991, s. 10–13). Warto zwrócić uwagę, że autorka ta ostatni etap procesu polityki społecznej nazywała w późniejszych tekstach ewaluacją (Supińska 1998, s. 38–39).

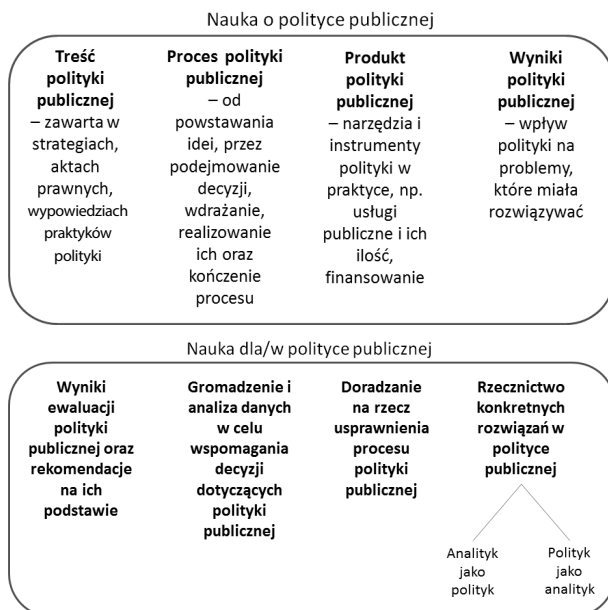
Tym samym udało nam się ugruntować wniosek o wspólnym rdzeniu polityki społecznej, socjotechniki i polityki publicznej.

### ***Obraz badań nad polityką społeczną inspirowany klasyfikacją naukowych podejść do polityki publicznej***

Rozwój badań nad polityką publiczną prowadził do prób uporządkowania różnych podejść w tym zakresie. Jeden z bardziej eksponowanych podziałów dotyczył odróżnienia podejścia zorientowanego poznawczo (*policy studies*) od podejścia nastawionego na praktykę (*policy analysis*) [zob. schemat 2]<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> O bliskich związkach socjotechniki i ewaluacji zob. Ozierański (2006). O tym, że ewaluację można definiować tak jak naukę dla polityki społecznej, zob. Mark i in. (2000).

<sup>8</sup> Na temat podstawowych zasad analizy polityki publicznej zob. Szarfenberg (2013b), s. 22–33 oraz Szarfenberg (2013c).

**Schemat 2. Nauka o polityce publicznej, dla polityki publicznej i w tejże polityce oraz jej podstawowe obszary**

Źródło: Hogwood, Gunn (1984), s. 29.

Politykę publiczną w powyższym schemacie zastąpmy polityką społeczną. Wynik nie wydaje się kontrowersyjny i dobrze oświetla polską scenę naukową. W obszarze nauki o polityce społecznej najlepiej były dotąd rozwinięte badania nad treścią polityki społecznej i jej produktami. Z uwagi na obfitość ustawodawstwa, a od co najmniej dekady również innych dokumentów publicznych (strategie, programy itp.) oraz ich zmienność i liczne powiązane z nimi świadczenia i usługi, obszar ten jest ogromny i bardzo zróżnicowany (różne systemy świadczeń pieniężnych, usług społecznych i socjalnych). Być może w mniejszym stopniu koncentrowano się dotąd w Polsce na badaniach procesu polityki społecznej oraz jej wpływie na kwestie czy problemy społeczne. Warto podkreślić, że ze spadku bezrobocia czy wzrostu ubóstwa trudno wnioskować o wpływie polityki społecznej i jej poszczególnych instrumentów na te tendencje. Jest tak dlatego, że poza czynnikami typowymi dla polityki społecznej (regulacje, świadczenia, usługi społeczne) dużą rolę odgrywają w tym względzie inne czynniki, np. gospodarcze, demograficzne, kulturowe.

Uprawianie nauki dla polityki społecznej w celu sformułowania wskazówek uzasadnionych wynikami badań ewaluacyjnych jest w Polsce słabo rozwinięte. Być może przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, że badania skutków ubocznych świadczeń i usług społecznych są prowadzone na większą skalę od niedawna. Przede wszystkim ewaluje się projekty finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego. Jeżeli chodzi o jednostki analityczne w ministerstwach społecznych, to niewiele wiadomo na ich temat.

Wydaje się, że to właśnie one powinny gromadzić i analizować dane, aby wspomagać decyzje dotyczące zmian w polityce społecznej. Może lepiej jest w regionach, gdzie w ramach projektu systemowego działają obserwatoria integracji społecznej (jako część regionalnych ośrodków polityki społecznej). Podobnie słabo obecne wydaje się doradztwo dotyczące usprawniania procesu polityki społecznej, czyli sposobu dochodzenia do określonych treści i produktów. Co do rzecznictwa konkretnych rozwiązań, na pierwszy rzut oka wydaje się, że musi występować ono częściej niż inne formy w tym obszarze, ale również nie poddaje się go systematycznym badaniom<sup>9</sup>.

Powyżej wstępnie zarysowano, jak klasyfikacja podejść naukowych do polityki publicznej może być wykorzystana do analizy o charakterze metanaukowym. Mogą one ukazać luki w istniejącej wiedzy, co jest wynikiem potencjalnie ważnym dla wyznaczania nowych programów badawczych<sup>10</sup>.

Przedmiotem badań, który bardziej pośrednio wynika z przedstawionego wyżej schematu, jest związek między nauką dla polityki społecznej a polityką społeczną. Środowisko socjotechniczne zainicjowało dyskusję na temat stosowania nauk społecznych w latach 70. (Kubin, Podgórecki 1973). Wziął w niej udział Antoni Rajkiewicz – postać bardzo ważna dla rozwoju naukowej polityki społecznej w Polsce – który wystąpił z postulatami działań mających upraktyczyć badania społeczne (1973b). Jeden z uczniów Podgóreckiego poświęcił temu zagadnieniu jedną z ważniejszych swoich prac (Frieske 1990). Problematyka zastosowań nauk społecznych ma oczywiście dłuższą tradycję w Polsce (Frieske 2008). Była ona też rozważana bezpośrednio w kontekście zastosowań ewaluacji (Zalewski 2008).

Jednym ze współczesnych przejawów tej problematyki jest hasło, teoria i praktyka *evidence-based policy*<sup>11</sup> – opierania polityki publicznej, a w szczególności społecznej, na dowodach naukowych. Na tych zagadnieniach skupiają się również badania naukowe i wyspecjalizowane czasopisma, np. brytyjskie „Evidence & Policy”. W Polsce rzadko bada się wpływ takich czy innych badań naukowych i opartych na nich raportów na to, jak zmienia się polityka społeczna.

### ***Zastosowanie pojęć i teorii polityki publicznej w badaniach polityki społecznej***

Schodząc na poziom niższy, można wskazać zastosowania niektórych pojęć i teorii rozwijanych na gruncie nauk o polityce publicznej w badaniach polityki społecznej.

Mary Daly zastanawiała się nad użytecznością pojęcia rządzenia (wspomniane wyżej *governance*) dla analizy polityki społecznej (2003). Rozpoczęła stwierdzeniem,

---

<sup>9</sup> Analiza rzecznictwa organizacji pozarządowych w procesie przygotowywania rządowych dokumentów programowych w obszarze przeciwdziałania ubóstwu zob. Szarfenberg (2013d).

<sup>10</sup> Na temat zastosowania różnych podejść do analizy polityki publicznej w odniesieniu do polityki społecznej zob. Netting, O'Connor (2011).

<sup>11</sup> Więcej na ten temat zob. Szarfenberg (2011). O tym, że to podejście może być niezgodne z tym, co Lasswell projektował jako *policy sciences*, interesująco pisał Wayne Parsons (2002).



że wzrost jego popularności słabo zaznaczył się w dociekaniach nad polityką społeczną. Jej wniosek był zaś taki, że rama pojęciowa rządzenia może być stosowane w kontekście zainteresowań badaczy polityki społecznej, ale dopiero po odpowiednim przeformułowaniu. Jednym z zagrożeń było to, że perspektywa rządzenia koncentruje się na państwie (pomijając charakterystyczne dla polityki społecznej obszary zainteresowań) i tym, jak ono działa (praktyka tworzenia polityki i wprowadzanie jej w życie) i powinno działać (silny ładunek normatywny), pozostawiając sprawę społeczeństwa i jego roli na marginesie.

W perspektywie rządzenia analizowano współczesne reformy rozwiniętej państwowej polityki społecznej. W ujęciu porównawczym i w czterech obszarach polityki (zdrowotna, emerytalna, rynku pracy, edukacyjna) badano struktury rządzenia (Dingeldey, Rothgang 2009). W poszczególnych obszarach polityki społecznej jest to już nawet dość obfita literatura, np. na temat rządzenia w obszarze polityki aktywizacyjnej (Berkel, Graaf, Sirovátka 2012). Z kolei Hill i Hupe podawali przykłady zastosowania modelu wielorakiego rządzenia (*multiple governance*) w obszarze opieki zdrowotnej i edukacji (2006).

Jon Pierre wyróżnił cztery modele rządzenia miejskiego: 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. Możliwość zastosowania tej typologii w Polsce, w szczególności w odniesieniu do takich miast, jak np. Wałbrzych, wydaje się obiecująca.

Perspektywa rządzenia ma duże znaczenie w obszarze analiz europejskiej polityki społecznej; Daly właśnie od przywołania takich badań rozpoczęła swoje rozważania. Polski rząd, administracja publiczna, partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe zaczynają uczestniczyć w sieci rządzenia Unii Europejskiej od czasu akcesji. Najbardziej charakterystycznym procesem poddawanych badaniom w tym obszarze była otwarta metoda koordynacji zastosowana wobec polityki rynku pracy, a później również integracji społecznej, emerytur, opieki długoterminowej (np. Buchs 2007; Veluti 2010). Struktura instytucjonalna zmieniła się po przyjęciu Strategii Europa 2020 w 2010 r. Jej projektowanie wyzwoliło też refleksję nad wymiarem społecznym UE oraz projektowaniem architektury rządzenia w nowym okresie (Marlier, Natali, Van Dam 2010; Frazer, Marlier, Nicaise 2010).

W duchu bardziej teoretycznym zaproponowano typologię rządzenia społecznego (*welfare governance*), wyróżniając 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 możliwych modeli (Stepan, Muller 2012).

W Polsce daje się już zauważyć zainteresowanie tą literaturą, w szczególności wśród badaczy i zwolenników większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i trzeciego sektora w proces polityki społecznej. Nie dotyczy to tylko współprodukcji (lub współudzielania) usług społecznych, ale też chodzi o współdział w proce-

sie tworzenia polityki społecznej (np. Leś 2011). W ten sposób przejawia się wpływ procesualnego ujmowania polityki publicznej. Polskie podejście staje się lepiej zrozumiałe, gdy zdamy sobie sprawę, że *governance* interpretuje się normatywnie jako współrzędzenie (w kierunku realizacji idei autentycznego partnerstwa), a za głównego pozarządowego aktora uznaje się właśnie organizacje obywatelskie (w ich różnych rolach – od rzecznictwa do udzielania usług)<sup>12</sup>.

Dalry nie pisała o nowym zarządzaniu publicznym (*new public management*), które miało zapewne do tej pory o wiele silniejszy ładunek normatywny niż *governance*. Wywodziło się ono bowiem z krytyki rozbudowanego sektora publicznego, którego dużą częścią jest właśnie państwowa polityka społeczna. Można przypuszczać, że perspektywa rządzenia w Polsce jest na razie niewykorzystywana lub też odgrywa rolę celu politycznego i kryterium oceny (jako współrzędzenie), ale nowym zarządzaniem publicznym zainteresowali się już badacze polityki społecznej.

Idee tego nurtu przenikają do analiz polityki społecznej za pośrednictwem pojęcia wielosektorowości i problematyki usług społecznych (zob. Grewiński 2011). Ten nurt bywał przedstawiany bezpośrednio w publikacjach dotyczących polityki społecznej, ale bez żadnych nawiązań do klasycznych problemów poruszanych na gruncie teorii polityki społecznej (Frąckiewicz-Wronka 2008). Jedną z publikacji książkowych miała nawet tytuł *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej* (Frąckiewicz-Wronka i in. 2007), ale nie przedstawiono tam w ogóle zagadnień zarządzania publicznego jako takiego. Świadczyć to może o tym, że krytyczne zastosowanie nowej perspektywy sprawia trudność badaczom polityki społecznej. Jest to jednak bardzo ważny obszar badań. Pod wpływem krytyki państwa w roli dostawcy usług przystąpiono do radykalnych reform administracji publicznej w jej funkcji świadczeniowej na całym świecie. Tak też stało się w Polsce, gdy transformacja ustrojowa coraz głębiej wchodziła do obszarów typowych dla polityki społecznej.

## Podsumowanie

Decyzja o tym, aby wprowadzić do polskiej klasyfikacji dyscyplin naukowych naukę o polityce publicznej, a w jej ramach wyszczególnić politykę społeczną, wydaje się poprawną konkluzją praktyczną powyższych rozważań. Dlatego też uzasadnione jest poparcie dla powstania nowej dyscypliny, wbrew głosom, że obok powinny również funkcjonować nauki o polityce społecznej. Innymi słowy, że nie leży w interesie środowiska, które jest związane z tymi ostatnimi, pojawienie się dyscypliny, która może im zagrażać.

Bardziej zdecydowana opozycja zrodziła się jednak nie w środowisku naukowców zajmujących się polityką społeczną, ale politologów. Jak widzieliśmy wyżej, Harold D. Lasswell przede wszystkim jako politolog proponował ideę *policy sciences*. Stąd może powstać przekonanie, że dobrze się one wpisują w polskie nauki polityczne. Ich korze-

---

<sup>12</sup> Więcej na ten temat zob. Szarfenberg (2013a). O tym, że normatywna interpretacja *governance* może być niezgodna z rzeczywistością realnych „partnerstw”, zob. Fenwick i in. (2012).

nie są jednak raczej niemieckie, a Lasswell w polskiej politologii nie był rozpoznany jako prekursor nauk o polityce publicznej (czyli owych nauk politycznych w sensie *policy sciences*). Wniosek jest taki, że to, co dla aspirujących nauk o polityce społecznej jest szansą, dla już zinstytucjonalizowanych nauk o polityce staje się problemem.

Można powyższe zagadnienia całkowicie odrzucić jako niemające żadnego związku z rzeczywistym uprawianiem nauki. Jakie znaczenie dla prawdziwych uczonych mają pomysły ustawodawców dotyczące klasyfikacji nauk, czyli tego, czym się oni zajmują? Tymi zagadnieniami interesują się co najwyżej specjaliści od polityki naukowej, i może jeszcze filozofowie i badacze nauki, ale dla tych, którzy badają ten czy inny obszar polityki społecznej, nie ma to większego znaczenia.

Z przeprowadzonej argumentacji wynika jednak, że poszukując inspiracji do badań nad polityką społeczną, powinniśmy uwzględnić metodologię, pojęcia i teorie rozwijane po to, aby zrozumieć politykę publiczną w ogóle i naukowe jej ujmowanie. Ma ona tę wyższość nad nurtem socjotechnicznym, że w ujęciu Lasswella *policy sciences* miały służyć podstawowym wartościom w demokratycznym społeczeństwie, nie tylko zaś być uniwersalną technologią skutecznego działania w skali społecznej.

Ponadto nauki o polityce społecznej są w samym centrum nauk o polityce publicznej, gdy zdamy sobie sprawę z dość oczywistego faktu, iż większość współczesnej polityki publicznej to właśnie polityka społeczna. Badania nad różnymi aspektami *welfare state* są jednymi z bardziej zaawansowanych i wielowymiarowych w naukach społecznych. Dodanie do nich wymiaru *governance* (czyli procesu polityki, a nie wyłącznie jej kosztów, treści czy wpływu) tylko je wzbogaca i czyni bardziej wszechstronnymi.

## Bibliografia

- 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*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Daly M. (2003), *Governance and Social Policy*, „Journal of Social Policy”, vol. 32, nr 1.
- Dingeldey I., Rothgang H. (red.) (2009), *Governance of Welfare State Reform*, Cheltenham, Elgar.
- Dror Y. (1983), *Public Policymaking Reexamined*, New Brunswick, N.J., Transaction Books.
- 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, nr 3.
- Frazer H., Marlier E., Nicaise I. (red.) (2010), *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020*, Antwerp, Garant.
- Frączkiewicz-Wronka A. (2008), *O potrzebie wprowadzenia zasad zarządzania publicznego do organizacji publicznych*, w: K. Głabicka, M. Grewiński (red.), *Wokół polityki społecznej*, Warszawa, WSP TWP.

- Frączkiewicz-Wronka A. (red.) (2007), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Warszawa, WSP TWP.
- Frieske K.W. (1990), *Socjologia w działaniu. Nadzieje i rozczarowania*, Warszawa, Wydawnictwa UW.
- Frieske K.W. (2008), *Nauki społeczne w służbie spraw publicznych – polskie tradycje*, w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*, Warszawa, PARP.
- Grewiński M. (2011), *Od administrowania do zarządzania usługami społecznymi*, w: K. Grewiński, B. Skrzypczak (red.), *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, Warszawa, WSP TWP.
- Hill M., Hupe P. (2006), *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.
- Krzczkowski K. (1930), *Problemat polityki społecznej*, „Ekonomista”, t. 3.
- Krzczkowski K. (1947), *Polityka społeczna. Wybór pism*, Łódź, Polski Instytut Służby Społecznej.
- Kubin J. (1996), *Analiza polityki i socjotechnika*, w: L.W. Zacher (red.), *Z zagadnień socjologii polityki*, t. 1, Lublin, Wydawnictwo UMCS.
- Kubin J., Podgórecki A. (red.) (1973), *Stosowanie nauk społecznych w praktyce*, Wrocław, Ossolineum.
- Lasswell H.D. (1951), *The Policy orientation*, w: H.D. Lasswell, D. Lerner (red.), *Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press.
- Lasswell H.D., McDougal M. (1992), *Jurisprudence for a Free Society: Studies in Law, Science, and Policy*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Leś E. (2011), *Specyfika polskiego sektora obywatelskiego na tle doświadczeń europejskich*, w: W. Anioł, M. Duszczyk, P. Zawadzki (red.), *Europa socjalna – iluzja czy rzeczywistość*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Levi-Faur D. (2011), *The Odyssey of the Regulatory State. Episode One: The Rescue of the Welfare State*, Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper nr 39, listopad.
- Lowi T.J. (1972), *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, „Public Administration Review”, vol. 32, nr 4.
- Lowi T.J. (1988), *Forward: New dimensions in policy and politics*, w: R. Tatalovich, B.W. Daynes (red.), *Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics*, Boulder, CO, Westview Press.
- 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.
- Marlier E., Natali D., Van Dam R. (red.) (2010), *Europe 2020: Towards a More Social UE?*, Bruxelles, Lang.

- Netting F.E., O'Connor M.K. (2011), *Analysing Social Policy: Multiple Perspectives for Critically Understanding and Evaluating Policy*, New York, Wiley.
- Ozierański P. (2006), *O związkach ewaluacji i socjotechniki*, „Polityka Społeczna”, nr 1.
- Parsons W. (2002), *From Muddling Through to Muddling Up: Evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government*, „Public Policy and Administration”, vol. 17, nr 3.
- Piątek K. (2012), *Oblicza polityki społecznej: w kierunku autonomizacji polityki społecznej*, Toruń, Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Pierre J. (2011), *The Politics of Urban Governance*, Houndmills, UK, Palgrave Macmillan.
- Podgórecki A. (1970), *Socjologia jako narzędzie polityki społecznej*, w: A. Podgórecki (red.), *Socjotechnika. Jak oddziaływać skutecznie?*, Warszawa, Książka i Wiedza.
- Podgórecki A. (1996), *Sociotechnics: Basic Concepts and Issues*, w: A. Podgórecki, J. Alexander, R. Shields (red.), *Social Engineering*, Ottawa, Carleton University Press.
- Rajkiewicz A. (red.) (1973a), *Polityka społeczna*, Warszawa, PWE.
- Rajkiewicz A. (1973b), *Doświadczenia i postulaty w zakresie stosowania wyników badań społecznych*, w: J. Kubin, A. Podgórecki (red.), *Stosowanie nauk społecznych w praktyce*, Wrocław, Ossolineum.
- Schneider A., Ingram H. (1993), *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy*, „The American Political Science Review”, vol. 87, nr 2.
- 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.
- 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”.
- Szarfenberg R. (2002), *Podstawy i granice racjonalizacji polityki społecznej* [rozprawa doktorska, maszynopis].
- Szarfenberg R. (2008), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, wyd. 2, Warszawa, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Szarfenberg R. (2011), *Dowody naukowe jako podstawa polityki społecznej, zarządzania społecznego i pracy socjalnej*, „Problemy Polityki Społecznej”, nr 15.
- Szarfenberg R. (2013a), *Spółdzielczość, gospodarka społeczna a polityka społeczna*, „Problemy Polityki Społecznej”, nr 20.
- Szarfenberg R. (2013b), *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej* [ekspertyza dla projektu Kalkulator Kosztów Zaniechania].
- Szarfenberg R. (2013c), *Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne*, w: A. Wojciuk, (red.), *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, Warszawa, Instytut Badań Edukacyjnych, 2013.

- Szarfenberg R. (2013d), *Przyczynek do analizy roli organizacji pozarządowych w tworzeniu rządowych dokumentów programowych w obszarze polityki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu* [w druku].
- Szubert W. (1973), *Studia z polityki społecznej*, Warszawa, PWE.
- Velluti S. (2010), *New Governance and the European Employment Strategy*, London, Routledge.
- Woźnicki J. (2012), *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” nr 1.
- Zalewski P. (2008), *Możliwości i ograniczenia wykorzystania wyników ewaluacji przez instytucje publiczne*, w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*. Warszawa, PARP.
- Zawicki, M. (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2013
- Ziemski S. (1967), *Diagnoza, projektowanie, realizacja i ocena jako etapy postępowania*, „Prakseologia”, nr 24.
- Zybała A. (2012), *Polityki publiczne*, Warszawa, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

### Summary

The main point of the argument is that for social policy researchers it is useful to recognize the importance of a public policy paradigm. Especially suited for that purpose is Harold Lasswell's school of thought originated from a policy sciences idea with a strong value orientation. Polish tradition of sociotechnics represented in the works of Adam Podgórecki shares many features with policy sciences, except one. It was designed as a value neutral tool for an effective social action. Concepts, theories and measures developed in policy studies and policy analysis are of a direct relevance to science on and for social policy. The author shows how the very concepts of social policy and public policy are interconnected. Also the classifications of public policy explicitly consisting social policy were presented. Sociotechnics as a part of social policy and public policy thinking seem to be a clear link between the two. Assuming that social policy is not value neutral it should be considered as closer to policy sciences. Metatheoretical analysis of the latter is a useful tool for theory and research on Polish science on and for social policy. Application of theories and concepts developed in policy sciences and studies inspired by them were also shown. Official introduction of sciences on public policy into Polish law on sciences could be deemed as an important opportunity and challenge for social policy theory, research and forms of institutionalization.

**Key words:** policy sciences, social policy, public policy, sociotechnics, policy analysis, policy studies

## **RECENZJE**





Monika Abucewicz  
Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji  
Uniwersytet Warszawski

## ***Wprowadzenie do socjologii problemów społecznych i public policy analysis***

R.B. Smith, *Multilevel Modeling of Social Problems: A Causal Perspective*,  
London–New York 2011, Springer, 535 stron.

Książka Roberta B. Smitha *Multilevel Modeling of Social Problems: A Causal Perspective* prezentuje statystyczne podejście do problemów społecznych. W szerszej perspektywie jest przykładem rozwinięcia teorii racjonalnej w socjologii problemów społecznych i w *public policy analysis* (zob. Abucewicz 2012)<sup>1</sup>. Podejście to opiera się m.in. na założeniu, że istnieje możliwość kwantyfikacji zjawisk i procesów społecznych.

„W socjologii problemów społecznych i w *public policy analysis* model racjonalny składa się z następujących etapów rozwiązywania problemów społecznych: po pierwsze, zidentyfikowanie i zorganizowanie w spójny sposób celu i wartości, które ma zrealizować określona polityka społeczna. Po drugie, wskazanie wszystkich ważnych działań alternatywnych, za pomocą których można osiągnąć pożądane cele i warto-

---

<sup>1</sup> Pojęcie *public policy analysis* nie jest ściśle określone. „Między badaczami nie ma zgody co do zakresu tej dziedziny dociekań naukowych (*public policy making arena*), jej zasięgu i granic. Leon Ginsberg definiuje *public policy* jako jeden z sześciu komponentów polityki społecznej (*social policy*) – obok m.in. zagadnień społecznych – na który składają się wszystkie decyzje z zakresu polityki społecznej, podejmowane przez instytucje publiczne i państwowe: ustawodawcze, sądownicze, wykonawcze (rząd i jego agendy, prezydent), a także instytucje niezależne, niebędące ciałami ustawodawczymi, wykonawczymi czy sądowniczymi, ale sprawujące podobne funkcje” (Ginsberg 1996, s. 12). W sumie, *public policy analysis* to dziedzina zajmująca się badaniem procesów podejmowania decyzji publicznych, inaczej – konstruowania polityki społecznej państwa.

ści. Po trzecie, analiza wszystkich możliwych konsekwencji każdego działania alternatywnego. Po czwarte, wybór najlepszego dostępnego rozwiązania, tzn. takiego, które najpełniej i najefektywniej osiągnie założone na początku wartości i cele” (Lindblom 1979). W idealnym świecie, jaki zakłada ten model, „[...] publiczne decyzje byłyby podejmowane na podstawie procesu całościowej, racjonalnej analizy. Świadomy, maksymalizujący wartości wybór pomiędzy dostępnymi alternatywami działania byłby dokonywany dopiero po dokładnym zbadaniu każdej alternatywy” (Hayes 1992, za: Abucewicz 2012).

Smith w swej książce wykorzystuje statystyczno-matematyczne metody i narzędzia do zdefiniowania i zdiagnozowania wybranych problemów społecznych oraz do ewaluacji określonych działań zaradczych. W tym celu stosuje wielopoziomowe modelowanie statystyczne (*multilevel modeling*), analizę kontekstualną (*contextual studies*) oraz pojęcia przyczynowości (*notions of causality*).

We wstępie autor stwierdza, że programy zapobiegawcze zbyt często nie osiągają zakładanych celów, „[...] ponieważ działania z zakresu polityki społecznej bazują na nieadekwatnych teoriach, przy tym – projektując program zaradczy, bierze się pod uwagę zbyt mało danych empirycznych”. Następnie przedstawia swój zamysł: „Ta książka próbuje przyczynić się do rozwiązania wskazanych problemów poprzez określenie pięciu etapów w procesie diagnozowania problemu i projektowania programów zaradczych: analiza źródeł problemu społecznego zarówno od strony teoretycznej, jak też empirycznej; przygotowanie projektu badawczego, który chwyciłby niuanse problemu; zebranie danych pozwalających na rzetelny i intersubiektywny pomiar; interpretacja danych empirycznych z różnych poziomów rzeczywistości społecznej przy wykorzystaniu wielopoziomowych metod statystycznych, aby odkryć potencjalne przyczyny i jakiegokolwiek odchylenia od zakładanych efektów; wreszcie – wykorzystanie rezultatów, aby ulepszyć teorię i sformułować rekomendacje dla przyszłych programów zaradczych i ich dalszej ewaluacji” (*Preface* vii; wszystkie cytaty – tłum. M.A.).

Dalej dopowiada: „Modele wielopoziomowe są w stanie uchwycić kontekstowe i czasowe wymiary problemów. Ale badacze problemów społecznych rzadko rozwijają modele wielopoziomowe, nawet jeśli problemy i dane empiryczne wymagałyby takiej analizy. Książka ułatwia korzystanie z takich metod statystycznych, podając przykłady hierarchicznej strukturyzacji danych, przy której odpowiednie jest zastosowanie modeli wielopoziomowych, zwłaszcza w odniesieniu do takich kwestii, jak relacje między studentami i profesorami, globalne regiony i tworzące je kraje, kraj i obywatele, organizacje i ich pracownicy, szkoły i ich uczniowie, szpitale i ich pacjenci” (*Preface* viii).

Książka jest podzielona na cztery części. Pierwsza część, *Introductory essays*, stanowi rodzaj wstępu do statystycznego modelu w ujęciu Smitha. W pierwszym rozdziale autor wprowadza trzy pojęcia wielopoziomego modelowania statystycznego i związków przyczynowych: analizę kontekstualną, fałszywą asocjację (*spurious association*) i łańcuch zależności (*chains of relationships*). W drugim rozdziale wiąże ze sobą analizę kontekstualną i wielopoziomowe modelowanie, wykorzystując współ-

czesne metody statystyczne, uściśla pojęcia przyczynowości. Rozdziały trzeci i czwarty naświetlają współczesne pojęcia przyczynowości, a rozdział piąty rozważa zagadnienia z rozdziału 11, związane z wykorzystaniem modeli wielopoziomowych. Dzięki temu – jak podkreśla autor – czytelnik zostaje wprowadzony w problematykę teorii statystycznej, poświęconą modelom wielopoziomowym, zwłaszcza w zakresie problemów społecznych. W sumie, eseje w pierwszej części książki dają ogólny wgląd w badania kontekstualne, pojęcia przyczynowości i wielopoziomowe modelowanie.

Druga część książki, *Contextual Studies*, jest poświęcona badaniom kontekstualnym. Tutaj autor wykorzystuje nakreślone wcześniej podejście i w poszczególnych rozdziałach poddaje analizie statystycznej wybrane problemy społeczne: polityczny ekstremizm, rozwój globalny, przemoc wobec mniejszości religijnych, komputeryzację, reformę miejskich szkół, opiekę zdrowotną oraz niechęć rodziców do szczepienia dzieci. Smith podkreśla, że zamiast zaczynać każdy rozdział od opisu nowego modelu statystycznego i poparcia go danymi empirycznymi, zaczyna od diagnozy interesującego problemu społecznego. W poszczególnych rozdziałach konstruuje wielopoziomowe struktury danych na temat problemów społecznych. W tym celu dzieli obserwacje na mikrojednostki (poziom 1) oraz na makrojednostki (poziom 2). Następnie prezentuje wielopoziomowe modelowanie statystyczne w analizach kontekstualnych, badaniach panelowych oraz w metaanalizach. W ten sposób bada wzajemne zależności między problemami społecznymi, modelem wielopoziomowym i związkami przyczynowymi, koncentrując się w każdym rozdziale na rzeczywistych problemach społecznych i oceniając związki między makro- i mikroziemnymi, tworzącymi system analizy statystycznej. Stosuje przy tym typologie jakościowe, które mogłyby pomóc wyjaśnić różnicę między makrojednostkami. W ten sposób konstruuje własne „połączone podejście” (*mixed-methods approach*), które bierze pod uwagę zarówno cechy jakościowe, jak też pomiary ilościowe.

W trzeciej części książki, *Evaluative Research*, autor poddaje badaniom ewaluacyjnym politykę społeczną w zakresie rozwiązywania określonych problemów społecznych. Na tej podstawie formułuje ewentualne wnioski i rekomendacje dla profesjonalistów zajmujących się diagnozą problemów społecznych i programami zaradczymi (*public policy makers*). Czwarta część, *Research summaries*, jest podsumowaniem statystycznych analiz autora. Tutaj wysuwa on ogólniejsze wnioski, m.in. na temat problemów opieki zdrowotnej w Stanach Zjednoczonych, kwestii szczepienia dzieci czy autyzmu.

Książka Smitha jest bardzo dobrym wprowadzeniem do logiki wielopoziomowego modelowania problemów społecznych. Autor dokonuje też w niej oceny wartości eksplanacyjnej i praktycznej statystycznych związków przyczynowych. Poszczególne rozdziały można czytać w dowolnej kolejności. Książka jest adresowana zarówno do przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych (socjologów, ekonometrów, pedagogów, historyków, socjologów władzy i polityki, polityków społecznych), jak też do badaczy i praktyków z obszaru publicznej opieki zdrowotnej: menedżerów i osób odpowiedzialnych za systemy leczenia i promocji zdrowia (*public policy makers*). Smith zaznacza,

że książka zainteresuje też statystyków, ponieważ „[...] prezentuje kluczowe analizy przy wykorzystaniu metod statystycznych, a zbiory danych i analiza przy wykorzystaniu programów komputerowych zwiększają intersubiektywność badań” (*Preface*, ix). Jak autor sam zaznacza, jednym z celów książki jest dostarczenie menedżerom programów i badaczom takich narzędzi, które uściśliłyby ekspertyzy oraz programy rozwiązywania problemów społecznych. W tym celu korzysta on z teorii statystycznej, pojęcia przyczynowości i wielopoziomowego modelowania, a następnie prezentuje praktyczne zastosowania analizy kontekstualnej, przykłady ewaluacji i formułowania wniosków badawczych.

W sumie, podejście Smitha reprezentuje racjonalny, statystyczny model interpretacji problemów społecznych. Autor definiuje problemy społeczne obiektywistycznie, jako występujące tam, gdzie ludzie żyją krócej, gdzie panuje bieda, analfabetyzm, gdzie mamy do czynienia z brakiem wykształcenia czy deficytem demokracji (*people are unfree*). Książka jest przykładem rozwijania i udoskonalania statystycznej analizy rzeczywistości. Statystyka społeczna jest jednym z ważniejszych narzędzi wykorzystywanych w polityce społecznej – w diagnozowaniu problemów, implementacji i ewaluacji programów zaradczych. Należy jednak zauważyć, że racjonalne ujęcie problemów społecznych miało też swoje ograniczenia i było krytykowane zarówno w socjologii problemów społecznych, jak też w *public policy analysis*. Modelowi racjonalnemu zarzucano m.in. zbyt wysoki poziom abstrakcji analiz teoretycznych, oderwanie od życia społecznego, od złożonych uwarunkowań historycznych, politycznych, gospodarczych.

W *public policy analysis* racjonalne podejście do procesów podejmowania decyzji publicznych było poddawane krytyce od końca lat 50. ubiegłego wieku. Charles E. Lindblom opublikował wtedy artykuł poświęcony „nauce o tym, jak się rozwiązuje problemy” (Lindblom 1959). Inkrementalizm to podejście, które zakłada, że zmiany w polityce społecznej dokonują się stopniowo, małymi krokami (Lindblom 1979). Lindblom uważa model racjonalny za nierealistyczny opis procesów i mechanizmów rządzących podejmowaniem decyzji publicznych. Badacz zanegował założenie racjonalności działania jednostek ludzkich. Implikacją tego założenia jest stwierdzenie, że osoby odpowiedzialne za rozwiązanie problemu (*public policy makers*) muszą podejmować decyzje na podstawie niekompletnej informacji na temat skutków społecznych wszystkich możliwych działań alternatywnych. Jednakże ograniczenia informacyjne i czasowe wykluczają całościową, racjonalną analizę. Racjonalne podjęcie decyzji wymaga dokonania kalkulacji i wyboru spośród możliwych wariantów działania, gdy tymczasem rzeczywiste procesy projektowania polityki społecznej dokonują się w procesach wzajemnego przystosowywania zaangażowanych aktorów, posiadających zróżnicowane interesy i cele (Abucewicz 2012)<sup>2</sup>.

W socjologii problemów społecznych pierwsze próby zarysowania krytycznego podejścia podjęli Richard C. Fuller i Richard R. Myers – było to podejście oparte na

---

<sup>2</sup> Model racjonalny oraz inkrementalny był krytykowany m.in. przez przedstawicieli teorii grup interesu (Michael T. Hayes).

konflikcie wartości (1941a, 1941b). Obiektywistyczną definicję problemów społecznych zakwestionowała następnie teoria naznaczenia społecznego i – przede wszystkim – konstruktywistyczna teoria problemów społecznych (Spector, Kitsuse 1977; Conrad, Schneider 1980). Jej podstawowym zadaniem jest interpretacja i zrozumienie procesów społecznej identyfikacji problemów społecznych. Temu celowi ma służyć model naturalnej historii problemu społecznego, jaki zaproponowali Malcolm Spector i John I. Kitsuse. Powstawanie i rozwój problemu społecznego podzielili na cztery etapy. Na pierwszy etap składają się roszczenia określonej grupy społecznej do oficjalnej legitymizacji własnego problemu jako problemu społecznego. W drugiej fazie następuje legitymizacja grupy i jej roszczeń ze strony publicznych instytucji, która w efekcie prowadzi do zaprojektowania i implementacji określonego programu zapobiegawczego. Na trzecim etapie pojawiają się nowe roszczenia i niezadowolenie z przyjętych rozwiązań. Na czwartym etapie rozwoju problemu społecznego grupa roszczeniowa odrzuca projektowane programy i rozwija działalność alternatywną wobec dominujących, oficjalnych sposobów rozwiązywania problemów społecznych.

W marksistowskiej teorii eksploatacji model racjonalny znalazł swoje rozwinięcie w analitycznym marksizmie<sup>3</sup>. Model analityczny krytykowali zarówno neomarksści, jak też przedstawiciele heterodoksyjnej ekonomii politycznej, którzy upatrywali głównych źródeł eksploatacji i obecnego kryzysu ekonomicznego w procesach finansjalizacji kapitału, czyli w przemianach współczesnego systemu bankowo-finansowego<sup>4</sup>.

Przy stosowaniu statystycznego podejścia do rzeczywistości społecznej, jakie reprezentuje Smith, pojawia się pytanie o jego wartość eksplanacyjną – o to, w jakim stopniu model racjonalny przyczynia się do zrozumienia realnych społecznych źródeł problemów i metod ich rozwiązywania. Model przedstawiony przez autora zakłada, że podejmowanie decyzji publicznych to proces wolny od wartościowania i czynników politycznych (ideologicznych), w którym możliwa jest racjonalna, ekonomiczna analiza problemów społecznych. Taki model nie uwzględnia w dostateczny sposób procesów definiowania problemów społecznych, związanych z tym konfliktów interesów i stosunków władzy. Należy jednak od razu podkreślić, że analizy statystyczne to oczywiście jeden z ważniejszych wymiarów szerszych, społeczno-politycznych procesów definiowania problemów. Jest ważnym narzędziem w diagnozowaniu problemów społecznych, projektowaniu działań i wreszcie ich implementacji. Jednak niezbędnym uzupełnieniem statystycznego podejścia do rzeczywistości społecznej jest uwzględnianie złożonego kontekstu społeczno-politycznego i gospodarczego. Poprzez wykorzystanie analizy kontekstualnej autor bierze pod uwagę wpływ czynników społeczno-kulturowych na występowanie problemów społecznych. Jednak zbyt abstrakcyjne pojęcia modelu statystycznego usuwają z pola widzenia specyfikę historyczno-kulturową, nie opisują dostatecznie trafnie istotnych mechanizmów, jakie rządzą procesami powstawania

<sup>3</sup> Główni przedstawiciele to John E. Roemer, Gerald Allan Cohen i Jon Elster.

<sup>4</sup> George Liodakis, Ben Fine, Alfredo Saad-Filho, Karl Beitel, David McNally, Costas Lapavitsas, Gary A. Dymski, Makoto Itoh, Paulo L. dos Santos.

określonych problemów społecznych. Matematyczno-statystyczne modele rzeczywistości społecznej zakładają, że możliwy jest pomiar takich charakterystyk procesów społecznych, jak konflikt interesów, uwarunkowania instytucjonalne czy wpływ struktur władzy na procesy definiowania problemów. Oznacza to, że w badaniach problemów społecznych niezbędne jest uchwycenie również tego wymiaru problemów społecznych i ich konfliktowych źródeł – przy użyciu metod bardziej hermeneutycznych i jakościowych, które uwzględniałyby interpretacyjny oraz konfliktowy charakter zachowań i procesów społecznych.

## ***Bibliografia***

- Abucewicz M. (2012), *Narkomania – problem społeczny w perspektywie konstruktywistycznej*, Warszawa, IPSiR UW.
- Conrad P., Schneider J.W. (1980), *Deviance and medicalization. From badness to sickness*, St. Louis, Mosby.
- Fuller R.C., Myers R. (1941a), *Some aspects of a theory of social problems*, „American Sociological Review”, vol. 6, luty.
- Fuller R.C., Myers R. (1941b), *The natural history of a social problem*, „American Sociological Review”, vol. 6, czerwiec.
- Gerston L.N. (1997), *Public policy making. Process and principles*, Armonk, N.Y., Sharpe.
- Ginsberg L. (1996), *Understanding social problems, policies, and programs*, 2<sup>nd</sup> edition, Columbia, S.C., University of South California Press.
- Hayes M.T. (1992), *Incrementalism and public policy*, New York, Longman.
- Lindblom Ch. (1959), *The Science of Muddling Through*, „Public Administration Review”, vol. 19, nr 2.
- Lindblom Ch. (1979), *Still Muddling, Not Yet Through*, „Public Administration Review”, vol. 39, nr 6.
- Spector M., Kitsuse J.I. (1977), *Constructing social problems*, Menlo Park, CA, Cummings Publishing Company.

Justyna Łukaszewska-Bezulska  
Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski

### **„Stosowane” nauki społeczne?**

David S. Byrne, *Applying social science: The role of social research in politics, policy and practice*,  
Bristol–Portland, OR, 2011, The Policy Press, 234 s.

David S. Byrne jest profesorem w Durham University, członkiem m.in. ESRC College of Assessors, ESRC Research Training Board oraz Academy of Learned Societies for the Social Sciences, autorem kilkudziesięciu publikacji naukowych, w tym sześciu książek, z których najbardziej znane są *Social Exclusion* (2005) i *Complexity Theory and the Social Sciences* (1998). W swojej najnowszej książce – *Applying Social Science: The role of Social research in politics, policy and practice* – Byrne koncentruje się na procesach, które jego zdaniem stanowią istotę stosowanych nauk społecznych, czyli na budowie dowodów naukowych, ekspertyzie, ocenie, legitymizacji, doradztwie, modelowaniu i działaniu/praktyce. Analizuje je w dwóch kontekstach: pierwszy dotyczy metodologicznych podstaw stosowanych nauk społecznych, drugi zaś roli i miejsca tychże nauk w formalnej organizacji współczesnej nauki, definiowanej jako ogół praktyk intelektualnych. Badania społeczne są postrzegane przez Byrne’a jako całościowy, czteroetapowy proces, którego pierwszym krokiem jest uporządkowanie tego, co znane, a kolejnymi – opracowanie zestawu polityk czy też zasad działania, praktyczne zastosowanie wcześniejszych ustaleń oraz ocena ich efektów i wpływu na rzeczywistość społeczną.

Byrne rozpoczyna swoją książkę od pytania, czym właściwie są „stosowane nauki społeczne”, i co odróżnia je od nauk „czystych”, „teoretycznych”. Nauka jest, w jego ujęciu, systematycznym konstruowaniem wiedzy o świecie we wszystkich aspektach ludzkiej działalności. Może mieć ona wymiar praktyczny, być „stosowana”, wówczas,

gdy specjalistyczna wiedza jest wykorzystywana, używana w życiu społecznym, a także wówczas, gdy teoretycznie wskazuje się na jej funkcjonalne konteksty. W tej książce Byrne stawia sobie za cel uporządkowanie tego, czym jest nauka czysta, teoretyczna, a czym są nauki stosowane, chce także określić w sposób precyzyjny i stanowczy metodologiczną pozycję stosowanych nauk społecznych. W przypadku nauk społecznych jako czysta nauka definiowany jest często taki zasób wiedzy, który jest całkowicie niezależny od interesów i ideologii. Autor formułuje tezę, że nauki czyste nie mają (a przynajmniej nie powinny mieć) pierwszeństwa przed naukami stosowanymi. Zastanawia się także, czy w ogóle można mówić o wartości nauk czystych, w sytuacji gdy nie znajdują one praktycznego zastosowania, czy ma sens prowadzenie dociekań w oderwaniu od możliwości ich aplikacji. Autor wysuwa dość kontrowersyjną tezę, że we współczesnym świecie uprawianie jedynie czystej nauki oznacza, w kontekście nauk społecznych, przyjęcie postawy pasywnej i zgodę na niesprawiedliwość i nierówności społeczne. Czysta nauka jest potrzebna przede wszystkim jako podstawa, baza do jej późniejszych zastosowań.

Pierwszy rozdział omawianej książki rozpoczyna się od krytyki funkcjonujących dotychczas podejść metateoretycznych, m.in. poprzez wskazanie konieczności uwzględniania skutków badań społecznych dla praktyki i skupienia się na konsekwencjach podejścia realistycznego w stosowanych naukach społecznych. Byrne postuluje, aby za metodologiczną podstawę nauk społecznych w ujęciu stosowanym uznać naukowy/krytyczny realizm, a świat społeczny postrzegać jako kompleks złożonych systemów otwartych (koncepcja *complex of realism*). Jak twierdzi, jest to perspektywa teoretyczna, która w największym stopniu godzi naukę i politykę. Wynika to przede wszystkim z jej syntetycznego charakteru. Zakłada ona bowiem, że wiedza jest zawsze tworzona na fundamencie nauki, a dopiero jej wdrażanie ma charakter ideologiczny. W swoich analizach autor wskazuje słabości tradycyjnego podejścia pozytywistycznego oraz związanej z nim metody eksperymentalnej. Z kolei ze szczególną uwagą Byrne opisuje także teorię aktora-sieci, którą określa jako wyrafinowaną, inteligentną i wiele wnoszącą do nauki, ale jednocześnie wskazuje jej największą słabość – założenia ontologiczne, które zaprzeczają możliwości wytwarzania użytecznej wiedzy.

Kolejny rozdział poświęcony jest procesowi konstruowania dowodów naukowych, które według Byrne'a są „produktem stosowanych nauk społecznych”. W tej części książki autor skupia się na analizie zjawiska rozwoju wiedzy, która ma służyć ocenie i zrozumieniu faktów społecznych, jak również celom praktycznym, wdrażaniu i realizacji wybranych polityk. Byrne w swojej książce odnosi się także do odwiecznego sporu dotyczącego wyższości metod ilościowych nad jakościowymi (lub odwrotnie). Po pierwsze, badacz uważa, że tego rodzaju dywagacje są całkowicie zbędne i nic nie wnoszą do nauki. Po drugie, za istotny uznaje argument o interpretacyjnym charakterze badań i postuluje stosowanie zarówno metod jakościowych, jak i ilościowych, choć niekoniecznie jednocześnie. Proponuje także, aby oba rodzaje metod traktować jako równoważne sposoby wytwarzania narracji naukowych, jako komplementarne i równe sposoby „produkcji wiedzy”. Zdaniem Byrne'a, badania prowadzone przy



użyciu metod czysto jakościowych mogą także generować dane ilościowe, zwłaszcza jeśli rozumiemy dane nie tylko jako suche zmienne, lecz i jako nośniki atrybutów złożonych systemów w poszczególnych punktach czasowych. Podejście takie, w przeciwieństwie np. do analizy porównawczej, pozwala nie ograniczać się do opisu, ale także wskazywać zależności przyczynowo-skutkowe.

Rozdział czwarty dotyczy procesu ewaluacji i roli nauk społecznych w ocenie efektów oraz skuteczności danych działań/rozwiązań. Byrne sądzi, że istotne jest nie tylko wskazanie, jakie rezultaty – zamierzone lub niezamierzone – przyniosły te działania, ale również udzielenie odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak się stało. Wskazuje on też, że w proces oceny powinno być zaangażowanych wielu aktorów – nie tylko naukowcy, lecz także politycy, praktycy czy opinia publiczna. Ponadto ewaluacja musi zawsze zawierać element dialogu, nie może stanowić jedynie eksperckiej/naukowej oceny, pomijającej argumenty pozostałych stron określonego działania czy procesu. Nasuwa się jednak pytanie, którego Byrne nie zadaje – czy wszyscy wymienieni aktorzy życia społecznego są wyposażeni w odpowiednie umiejętności (nie tylko czysto naukowe, ale również np. kulturowe), by móc w sposób kompetentny dokonać takiej oceny. Z drugiej strony, badacz przekonuje, że tylko szerokie uczestnictwo przedstawicieli różnych środowisk może zminimalizować ryzyko nieobiektywności ewaluacji, wynikające np. z oddziaływań różnych grup nacisku. Byrne stara się także wskazać rzeczywiste relacje między ewaluacją a polityką, z uwzględnieniem sytuacji, kiedy naciski polityczne ingerują w bezstronność oceny.

W swojej książce Byrne przedstawia również proces legitymizacji, tj. selektywnego korzystania z dowodów naukowych w celu uzasadnienia wybranych działań, polityk. Autor stawia prowokacyjne pytanie, czy współcześnie mamy do czynienia z polityką opartą na dowodach naukowych czy nauką opartą na polityce. Zastanawia się także, czy dowody naukowe są wykorzystywane do racjonalnego kształtowania polityki czy jedynie do jej uzasadniania. Jego zdaniem należy dokładniej przyrzeć się politycznym mechanizmom decydującym o (nie)przewodzeniu niektórych badań naukowych i następnie (nie)publikowaniu ich wyników, a szczególną uwagę zwrócić na fakt, że rządy wybiórczo i często błędnie przedstawiają wyniki badań naukowych, zwłaszcza społecznych, by uzasadniać prowadzoną przez siebie politykę oraz dowodzić efektywności ich administracji. Byrne krytycznie ocenia również proces konsultowania ze środowiskiem naukowym działań o charakterze politycznym. Konsultacje, które traktuje jako kolejne narzędzie polityczne, pełnią według niego trzy podstawowe funkcje, mianowicie mają dostarczać niezbędnych informacji decydentom, angażować „ważnych innych” w proces polityczny i w efekcie legitymizować i umacniać decyzje polityczne, dając gwarancję, że są one oparte na pełnej informacji i że uwzględniają głos opinii publicznej. W praktyce jednak, jak uważa Byrne, rzeczywiste zaangażowanie oraz możliwość realnego uczestnictwa społeczeństwa w podejmowaniu decyzji są ograniczone i prawie nigdy nie dotyczą zagadnień strategicznych, lecz tylko szczegółów realizacji. Autor wyraża pogląd, że w przypadku konsultacji rola naukowców powinna być w zasadzie okrojona do trzech aspektów, tj. zewnętrznej kontroli,

krytyki oraz edukowania społeczeństwa w kwestiach reguł i pułapek związanych z omawianym procesem.

W swej książce Byrne wiele miejsca poświęca, coraz popularniejszej także w Polsce, metodzie *action research*. Najważniejszą cechą tego rodzaju badań jest fakt, że wiedza o świecie społecznym tworzona jest w trakcie i za pośrednictwem bezpośredniej interwencji w tymże świecie. Byrne przestrzega przed pułapkami, jakie może napotkać badacz stosujący tę metodę. Przede wszystkim zauważa, że wymaga ona autentycznego zaangażowania w losy wspólnoty i musi mieć realny wpływ na podejmowane działania. W przeciwnym razie skutkiem może być rozczarowanie oraz odrzucenie wypracowanych rozwiązań czy sposobów działania. Byrne podkreśla także, że w przypadku badania przez działanie, istotna i jednocześnie bardzo trudna jest rola samego badacza, który zarazem analizuje pewne zjawiska i uczestniczy w nich. Podobnie jak w przypadku ewaluacji, tak i w odniesieniu do *active research*, konieczne jest, aby badania miały charakter narracyjny i uwzględniały głosy wszystkich uczestników. Co ważne, autor podkreśla, że wszystkie argumenty powinny być wysłuchane, ale nie oznacza to, iż w jednakowym stopniu zostaną uwzględnione podczas wypracowywania ostatecznego rozwiązania, gdyż często są ze sobą sprzeczne. W tej sytuacji konieczny jest kompromis, mający na celu syntezę różnych głosów. Byrne nie podaje jednak żadnych kryteriów czy też zasad, na podstawie których można ten kompromis wypracować, tak aby był akceptowany przez uczestników i adekwatny do doświadczanej przez nich rzeczywistości.

Istotną częścią rozważań Byrne jest rola nauk społecznych w postdemokracji. Autor definiuje postdemokrację – za Colinem Crouchem (2000) – jako specyficzny rodzaj demokracji, w której obywatele mogą wybierać swoich przedstawicieli, jednak publiczna debata wyborcza, będąca podstawą podejmowanych decyzji, jest ograniczona i stanowi ściśle kontrolowany spektakl, zarządzany przez zespoły ekspertów w zakresie technik perswazji. W procesie tym obywatele przyjmują bierną postawę, są jedynie odbiorcami wysyłanych do nich sygnałów. Zdaniem Byrne’a, cechą współczesnych stosowanych nauk społecznych jest to, że są one wplecione w struktury tworzenia polityki i zarządzania w nowoczesnych postdemokracjach. Pojawienie się postulatu opierania polityki na dowodach naukowych jest jednym z najważniejszych znaków postideologicznego charakteru współczesnej rzeczywistości Wielkiej Brytanii. Polityka zakorzeniona w dowodach naukowych jest z kolei jedną z najważniejszych sfer działania w obecnych czasach, co niesie ze sobą dwojaki skutki. Przede wszystkim, według opinii Byrne’a, prowadzi to do postulowania prymatu badań ilościowych (jako łatwiej weryfikowalnych, dających jasny, konkretny opis rzeczywistości) nad jakościowymi. Ponadto skutkuje to nowym postrzeganiem naukowca, jako „urzędnika w służbie państwu opartemu na dowodach naukowych” (*evidence-based state*). Konieczne staje się więc rozpoczęcie dyskusji o metodach naukowych w kontekście ich stosowania w polityce.

Zdaniem Byrne’a, badania naukowe służą przede wszystkim budowie (autor podkreśla celowość użycia właśnie tego słowa) dowodów i prostej demonstracji faktów

oraz rozwojowi praktyki mającej na celu realizację postulatów politycznych, ale pełni także inne istotne funkcje. Prowadzi się je także w celu dokonywania oceny, tj. generowania specjalnego rodzaju dowodów na temat tego, „co się (nie) sprawdziło” i dlaczego tak się stało. Jak zauważa Byrne, wszystkie instytucje władzy ocenić, nie tylko po to, aby się dowiedzieć, „co działa” w przypadku interwencji w świecie społecznym, ale także wykorzystać wnioski z badań w celu uzasadnienia prowadzonych przez siebie działań. Innymi słowy, mamy do czynienia nie z polityką opartą na dowodach, ale z dowodami opartymi na polityce, wskazującymi, że pewne działania sprawdziły się w przeszłości, a zatem można wykorzystać je również w przyszłości. Autor utrzymuje, że we współczesnym świecie ideologia traci na znaczeniu i zostaje zastąpiona przez techniczne kompetencje naukowców, którzy swoimi badaniami wzmacniają uzasadnienie działań politycznych. Badania stają się więc elementem legitymizacji polityki, a dowody naukowe są w związku z tym traktowane jedynie jako produkty nauki.

Wiele miejsca w swej książce Byrne poświęca roli badaczy we współczesnym świecie, odwołując się m.in. do dzieł Maxa Webera (1998) i ustaleń Komisji Gulbenkiana do spraw restrukturyzacji nauk społecznych. Stwierdza, że obecnie są oni przede wszystkim urzędnikami pracującymi na rzecz państwa opartego na dowodach naukowych, co prowadzi do stopniowego zaniku autonomii zawodowej. Ponadto zwraca uwagę na proletaryzację badaczy, zwłaszcza w kontekście jakości życia przedstawicieli innych grup zawodowych. Byrne porusza także istotny problem finansowania nauki. Wskazuje, że coraz częściej badania są postrzegane jako istotne źródło dochodów dla placówek naukowych, co samo w sobie nie jest zjawiskiem negatywnym. Sam autor zachęca, aby na projekty naukowe spoglądać z perspektywy handlowej, ekonomicznej. Coraz częściej jednak mamy do czynienia z przypadkami swoistego konfliktu interesów. Występuje on przede wszystkim na etapie ewaluacji. Otwarta (nawet konstruktywna) krytyka może się bowiem przyczyniać do utraty potencjalnych, kolejnych zleceń, a to – jak sądzi autor – może wystawiać na próbę obiektywizm badaczy.

Myślą przewodnią książki Byrne’a jest stwierdzenie, że stosowane nauki społeczne mają charakter polityczny/są upolitycznione. Przede wszystkim stanowią one istotną część całościowego procesu politycznego, np. odgrywają ważną rolę w zarządzaniu administracyjnym (szczególnie opis, ewaluacja i legitymizacja). Polityka i nauka, w ujęciu autora, to systemy przecinające się, konieczne jest więc uwzględnianie wzajemnych racji w poszczególnych dyskursach. Ponadto stosowane nauki społeczne posiadają wystarczający potencjał, aby się stać bazą polityki emancypacyjnej, mającej stanowić remedium na kryzys ekonomiczny i ekologiczny. Szczególnie istotną rolę odegrać tu mogą badania typu *active research*, pozytywnie oddziałujące na partycypację obywatelską.

Książkę Byrne’a można traktować dwojako. Z jednej strony jest ona minipodręcznikiem metodologii nauk społecznych. Autor omawia dokładnie proces badawczy, wskazuje jego najważniejsze elementy oraz zwraca uwagę na pułapki i zagrożenia, z jakimi można się spotkać na każdym z etapów. Z drugiej zaś strony książka ta jest, moim zdaniem, przede wszystkim interesującym wykładem na temat miejsca i roli nauki i naukowców we współczesnym świecie, ze szczególnym uwzględnieniem sfery

polityki. Byrne wskazuje na coraz częstsze obszary przenikania się tych dwóch światów oraz omawia konsekwencje tego faktu. Autor stawia także wiele pytań, które zdecydowanie zachęcają czytelnika do refleksji. Badacz swoje tezy popiera licznymi przykładami, odnoszącymi się do bardzo różnych sfer i problemów życia społecznego (np. służby zdrowia, edukacji, narkomanii). Przedstawia jednak te zagadnienia wyłącznie z perspektywy brytyjskiej, stąd powstać może pytanie, czy opisywane przez niego procesy i zjawiska mają charakter uniwersalny czy też są charakterystyczne tylko dla Wielkiej Brytanii.

### ***Bibliografia***

- Byrne D.S. (1998), *Complexity Theory and the Social Sciences*, London, Routledge.  
Byrne D.S. (2005), *Social Exclusion*, Maidenhead, Open University Press.  
Crouch C. (2000), *Coping with post-democracy*, London, Fabian Society.  
Weber M. (1998), *Nauka jako zawód i powołanie*, w: *Polityka jako zawód i powołanie*, tłum. A. Kopacki, P. Dybel, Kraków, Znak.

Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka  
Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski

### ***Historia systemu zabezpieczenia społecznego we Francji (1850–1940)***

H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale 1850–1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*,  
Nancy 2004, Presses Universitaires de Nancy, 348 s.

Książka Henriego Hatzfelda wpisuje się w kanon literatury naukowej dotyczącej francuskiej polityki społecznej. Pierwsze jej wydanie ukazało się w 1971 r., drugie w 1989 r., a trzecie w 2004 r. Książka ta jest jedną z podstawowych pozycji w zakresie historii systemu zabezpieczenia społecznego we Francji. Jej autor urodził się w rodzinie pochodzenia żydowskiego, w latach 1945–1956 był pastorem protestanckim. Interesował się – poza teologią protestancką – także filozofią i socjologią. W ramach swej pracy naukowej był związany z Uniwersytetem w Strasburgu (współzałożyciel Instytutu Pracy na Wydziale Nauk Prawnych i Ekonomicznych) oraz z Uniwersytetem Nancy II (wykładał tam socjologię zabezpieczenia społecznego oraz socjologię religii).

Recenzowana książka<sup>1</sup> składa się z wprowadzenia (dodanego do wydania z 1989 r.), pięciu rozdziałów oraz podsumowania. We wprowadzeniu Hatzfeld formułuje pytania badawcze, na które stara się odpowiedzieć w kolejnych rozdziałach. Jego celem jest określenie sił, grup społecznych, relacji między nimi oraz procesów, które wpłynęły na kształt systemu zabezpieczenia społecznego we Francji. Chodzi o zbadanie napięć i konfliktów, rywalizacji, której stawką jest kontrola nad systemem zabezpieczenia

---

<sup>1</sup> Recenzja powstała w wyniku współpracy z prof. Paulem Gradvohlem z Ośrodka Kultury Francuskiej UW oraz konsultacji z prof. Françoissem-Xavierem Merrienem z l'Université de Lausanne.

społecznego. Badanie ma ukazać strategie aktorów społecznych, grup społecznych i instytucji, realizowane w celu zdobycia i utrwalenia tej władzy oraz odsunięcia od niej przeciwników. Hatzfeld stara się ustalić zasoby/siły, które przyczyniły się do przeobrażenia społeczeństwa kapitalistycznego, do wprowadzenia reform społecznych w jego ramach. Wychodzi przy tym poza charakterystyczne dla klasycznego marksizmu tezy łączące sytuację polityki społecznej z walką mas robotniczych o przywileje społeczne lub z działaniami kapitalistów, mającymi na celu zachowanie ich dotychczasowych przywilejów. Badając rozwój systemu zabezpieczenia społecznego we Francji, Hatzfeld odwołuje się do wydarzeń społeczno-politycznych związanych z tą tematyką – sięgających końca lat 80. XX w.

Książka została napisana zasadniczo z perspektywy socjologicznej, ale przyjęta przez Hatzfelda metodologia zbliża ją do perspektywy historycznej. Zostało to podkreślone przy okazji drugiego wydania. W dodanym wówczas wprowadzeniu autor wyróżnił trzy okresy rozwoju systemu zabezpieczenia społecznego we Francji.

Pierwszy okres obejmuje lata od połowy XIX w. do 1889 r. (data I Międzynarodowego Kongresu w sprawie Opieki Społecznej). W tym okresie, zdaniem autora, toczył się spór o usytuowanie władzy i kontroli w odniesieniu do opieki społecznej. Mogła ona pozostać w gestii Kościoła katolickiego lub znaleźć się w kompetencji państwa, określanego z tego powodu jako opatrnościowe (odgrywające rolę Opatrzności Bożej i Kościoła wobec ubogich). W tym okresie toczył się też spór o władzę i kontrolę nad ubezpieczeniami wzajemnymi. Chodziło o to, czy mają one być realizowane w formie niezależnych stowarzyszeń robotniczych czy też zostać poddane nadzorowi pracodawców i władz lokalnych.

Drugi wyróżniony przez Hatzfelda etap rozwoju systemu zabezpieczenia społecznego we Francji przypada na lata 1889–1945. Nastąpił wówczas rozwój publicznego systemu opieki społecznej. Podjęto także działania na rzecz rozwoju systemu ubezpieczeń społecznych, zakończone po wieloletnim sporze budową w 1945 r. systemu zabezpieczenia społecznego. Badając rozwój polityki społecznej w tym okresie, Hatzfeld zwraca uwagę na zjawisko biedy rozumianej jako nędza społeczna, wynikająca z anomii i rozbicia więzi społecznych w ujęciu Emila Durkheima. To nowe zjawisko wymagało interwencji o charakterze medyczno-społecznym ze strony władz publicznych. Ważne wydało się autorowi także to, że rozwój systemu opieki społecznej w tym okresie nastąpił dzięki współpracy między potencjalnie skonfliktowanymi podmiotami. Z jednej strony byli to ludzie związani z Kościołem i dobroczynnością prywatną, a z drugiej – przedstawiciele laickich instytucji publicznych.

Trzeci etap rozwoju zabezpieczenia społecznego we Francji przypada według Hatzfelda na lata 1945–1989. Autor recenzowanej książki zwraca uwagę na stopniowe odchodzenie w tym okresie od koncepcji uniwersalnego i jednolitego systemu zabezpieczenia społecznego w kierunku wielu (nieefektywnych) branżowych kas ubezpieczeń społecznych. Hatzfeld postrzega ten proces jako przejaw walki o władzę i kontrolę, w efekcie której wpływ na system zabezpieczenia społecznego odzyskali pracodawcy. Ograniczyli oni znaczenie związków zawodowych i przedstawicieli

pracowników w zarządzaniu kasami ubezpieczeń społecznych (w wyniku reformy z 1967 r. związki zawodowe straciły większość w radach administracyjnych kas – w myśl zasady neokorporatyzmu<sup>2</sup>). Pracodawcy uzyskali także wpływ na II filar ubezpieczeń społecznych (*régime complémentaire*), który był w mniejszym stopniu nadzorowany przez państwo oraz związki zawodowe. Hatzfeld podkreśla też, że pomimo objęcia prawie całej populacji Francji rozbudowanym systemem ubezpieczeń społecznych, nie ograniczono znaczenia systemu pomocy społecznej. Przeciwnie, odpowiedzią władz publicznych na utrzymującą się od lat 80. XX w. wysoką stopę bezrobocia było rozbudowywanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej (na przykład wprowadzony w 1988 r. minimalny dochód socjalny na rzecz inkluzji społecznej: *Revenu minimum d'insertion* – RMI). Taki kierunek zmian, zdaniem autora, zagraża zarówno wolności (utrwała zależność świadczeniobiorców), jak i równości (utrwała wyższość osób niekorzystających ze świadczeń z pomocy społecznej nad świadczeniobiorcami). Z kolei państwo (sędzia i strona zarazem), poddane wpływom różnych – rywalizujących o władzę – grup, jest w coraz mniejszym stopniu arbitralnym gwarantem braterstwa (rozumianego jako solidarność społeczna).

Pierwszy rozdział książki jest poświęcony dwóm stanom: ubóstwu i niepewności<sup>3</sup>, postrzeganym jako kwestia społeczna, na którą odpowiedzią miała być polityka społeczna, a w jej ramach – system zabezpieczenia społecznego. Hatzfeld wychodzi od definicji tych pojęć sformułowanych przez myślicieli i reformatorów społecznych z czasów monarchii lipcowej (1830–1848). Pojęcie ubóstwa łączono wówczas z sytuacją osób samotnych, biednych, chorych, inwalidów, starców i dzieci. Osoby te znajdowały schronienie w szpitalach i hospicjach. W XIX w. ubóstwo zaczęło łączyć z uprzemysłowieniem. Nabrało ono charakteru masowego i klasowego – robotniczego. Zależność robotników od pracodawców była porównywana do zależności od pana feudalnego, przy czym stosunki przemysłowe nie dawały robotnikom żadnych gwarancji bezpieczeństwa socjalnego (Louis Chevalier, Joseph-Marie de Gérando). Ubóstwo przestało być postrzegane jako stan związany z naturą i dotyczący szczególnie mieszkańców wsi, a zaczęło być ujmowane jako zjawisko związane z rozwojem gospodarki i cywilizacji.

Poszukując przyczyn ubóstwa robotników przemysłowych, Hatzfeld odwołuje się do Marksa oraz jego poprzedników: Bureta, Ricarda, Turgota, Sismondiego, Malthusa, Lassalle'a. Przywołuje marksistowską interpretację niskiej płacy robotników przemysłowych (płacy jako minimum egzystencji), alienacji robotników związanej z oddzieleniem pracy i kapitału, wyzysku robotników przez kapitalistów w kontekście teorii wartości dodatkowej, ich złych warunków życia oraz niestabilności zatrudnienia

<sup>2</sup> Koncepcja, według której wszystkie grupy interesu powinny uczestniczyć w procesie decyzyjnym (por. Męcina 2010, s. 55).

<sup>3</sup> Warto zauważyć, że omawiając pojęcie niepewności, Hatzfeld używa słowa *insécurité*. O ile słowo to dobrze oddaje stan niepewności klasy robotniczej w XIX i na początku XX w., zapewne mniej trafnie opisuje niepewność, jakiej pracownicy doświadczają od lat 70. XX w. We francuskiej literaturze naukowej w odniesieniu do ostatniego rodzaju niepewności stosuje się określenie *précarité* – obecne we francuskim dyskursie publicznym od lat 80. XX w.

(bezrobocie jako rezerwowa armia pracy i stabilizator żądań płacowych). Hatzfeld postrzega pierwsze, uchwalane na początku XX w., ustawy dotyczące bezpieczeństwa socjalnego jako elementy budowy nowego systemu gwarantującego bezpieczeństwo oparte nie na własności (*la sécurité – propriété*), ale na prawie, w tym szczególnie na prawie pracy (*la sécurité – droit du travail*). Natomiast jako zagrożenie nowego systemu bezpieczeństwa społecznego wskazuje kwestię niewystarczającej gwarancji zatrudnienia, o wiele mniej chronionego niż prawo własności. Autor omawia takie instrumenty wzmacniające bezpieczeństwo społeczne robotników oparte na zatrudnieniu, jak prawo do pracy (*droit au travail*) czy do usług i świadczeń publicznych z zakresu prowadzonej przez państwo aktywnej polityki rynku pracy. Hatzfeld podejmuje także w tym kontekście problem różnicowania statusu pracownika, co miało miejsce we Francji w odniesieniu do pracowników imigranckich w latach 20. i 30. XX w. Odwołując się do Marksa oraz do Engelsa, podkreśla, że system zabezpieczenia społecznego we Francji może być postrzegany jako mechanizm dostosowania gospodarki kapitalistycznej do potrzeb pracowników oraz łagodzenia kwestii robotniczej. Uważa ponadto, że rozwój tego systemu jest rezultatem działań nie tylko pracowników, związków zawodowych i Francuskiej Partii Komunistycznej, ale także państwa i instytucji publicznych oraz grup społecznych innych niż pracownicy przemysłowi.

W drugim rozdziale recenzowanej książki Hatzfeld omawia najważniejsze argumenty formułowane przez francuskich liberałów w XIX i na początku XX w., które pojawiały się w dyskursie politycznym dotyczącym zabezpieczenia społecznego. Analizuje między innymi teksty wystąpień parlamentarnych senatora René Bérengera z 1896 r. dotyczące projektu ustawy o wypadkach przy pracy. Pokazuje na tym przykładzie, jak wprowadzano do dyskusji koncepcje prawne, ekonomiczne czy filozoficzne związane ze spójną liberalną wizją społeczeństwa i człowieka. Wśród przytaczanych argumentów przeważają racje prawne – reformy społeczne nie mogą być sprzeczne z zasadami liberalnego prawa, w tym szczególnie w kontekście ochrony wolności, własności i godności ludzkiej.

Autor podkreśla, że argumenty przytaczane przez Bérengera można rozpatrywać nie tylko w kontekście jego poglądów czy horyzontów intelektualnych, ale także w kontekście interesów, które miały one wspierać. Hatzfeld wskazuje, że niechęć kapitalistów w stosunku do ustawodawstwa społecznego wynikała z obawy o utratę władzy i kontroli nad pracownikami. W odniesieniu do systemu ubezpieczeń społecznych chodziło o takie rozwiązania, jak zasada obowiązku opłacania składek społecznych przez pracowników i/lub pracodawców oraz podlegania tego systemu kontroli państwa.

Argumenty ekonomiczne podnoszone przez liberałów autor analizuje na przykładzie artykułów Jacques'a Rueffa z 1925 i 1931 r. Wśród nich ważne miejsce zajmowały te, które wskazywały na negatywny wpływ ubezpieczenia od bezrobocia oraz silnych związków zawodowych na dostosowanie się wysokości wynagrodzenia za pracę do innych cen w gospodarce. Ustawodawstwo społeczne było postrzegane jako zaburzające naturalne mechanizmy rynku i jego rolę regulatora gospodarki. Argumentacja ta nawiązywała do koncepcji maltuzjanizmu. Hatzfeld wskazuje na nierzetelność



danych, na których bazował Rueff, odwołując się do doświadczeń brytyjskich z lat 20. i 30. XX w. Autor analizował też debaty polityczne z lat 1850–1914 dotyczące obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Krytyka liberalna (opierająca się w znacznej mierze na osiemnastowiecznej argumentacji Thiersa, ale nawiązująca także do Voltaire'a) dotyczyła przede wszystkim ograniczania wolności pracowników i pracodawców przez wychodzące poza swoje prerogatywy państwo. Liberalowie głosili, że zakres działań państwa powinien być ograniczony do zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Pojawiała się także interesująca opinia, że obowiązek ubezpieczeniowy przyczynia się do utrwalania i wzmacniania podziałów społecznych. Obowiązek ten miał skazywać właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw na dołączenie do pracowników przemysłowych, ograniczając możliwości awansu społecznego w ramach ruchliwości społecznej między klasami społecznymi. Hatzfeld zaznacza jednak, że spór o obowiązek ubezpieczeniowy był w rzeczywistości sporem o władzę między pracodawcami i państwem.

Autor zwrócił także uwagę na sygnały krytyki obowiązku ubezpieczeniowego płynące ze środowiska medycznego. Wskazywano, że objęcie ubezpieczeniem chorobowym może zachęcać do podejmowania ryzykownych zachowań zdrowotnych oraz prowadzi do nadużyć w zakresie porad i usług medycznych. Ubezpieczenia chorobowe, a przede wszystkim związany z nimi nadzór i kontrola władz publicznych nad środowiskiem medycznym były postrzegane jako zagrożenie jakości usług medycznych. Poza oficjalnym dyskursem, chodziło jednak także o prestiż społeczny lekarzy – reprezentantów wolnych zawodów – oraz swobodę ustalania opłat za leczenie, która w związku z ubezpieczeniem miała zostać ograniczona. Warto zauważyć, że rozwinięcie tego wątku można znaleźć w innej pracy autora, poświęconej środowisku medycznemu we Francji<sup>4</sup>.

Trzeci rozdział książki dotyczy działań pracodawców w zakresie bezpieczeństwa socjalnego pracowników. W tym kontekście autor zauważa, że we Francji czynnikiem przyspieszającym uchwalanie ustaw społecznych były pierwsza i druga wojna światowa (interesy pracodawców traciły wówczas na znaczeniu). Hatzfeld podkreśla jednak, że korzenie francuskiego systemu zabezpieczenia społecznego sięgają dziewiętnastowiecznych socjalnych inicjatyw pracodawców – polityki społecznej prowadzonej przez właścicieli wielkich zakładów przemysłowych. Według autora tworzenie instytucji socjalnych w przedsiębiorstwie nie było spójne z tezami liberalnymi, lecz stanowiło praktyczne rozwiązanie problemów związanych z rozwojem gospodarki kapitalistycznej. Hatzfeld przyjmuje, że kapitalizm nie był w XIX w. i na początku XX w. równoznaczny z liberalizmem, a liberalizm nie był jedyną doktryną wyrażającą interesy kapitalistów. Jego zdaniem działania socjalne podejmowane przez dziewiętnastowiecznych pracodawców miały na celu zapewnienie stabilności siły roboczej, jej dyscyplinowanie oraz dążenie do sprawowania kontroli nad nią. Stanowiły przejaw

<sup>4</sup> H. Hatzfeld, *Le grand tournant de la médecine libérale*, Paris 1963, Économie et humanisme, les Éditions ouvrières.

paternalizmu rozumianego jako obowiązek moralny pracodawców wobec pracowników oraz jako instrument zarządzania personelem. W przypadku niesubordynacji (za którą uważano nawet posyłanie dzieci do pracy w zakładach z innej branży) robotnik tracił prawo do świadczeń. Zakładowe kasy ubezpieczeniowe były jednak niestabilne finansowo (na przykład w sytuacji bankructwa przedsiębiorstwa stawały się niewypłacalne, ponieważ ich zasoby finansowe były włączane do aktywów przedsiębiorstwa i do masy upadłościowej). Były także źle zarządzane oraz obejmowały niewielką część robotników przemysłowych, przede wszystkim z wielkich zakładów przemysłowych (nawet w odniesieniu do tej nielicznej grupy pracowników zdarzały się nadużycia polegające na przykład na nieuzasadnionym zwalnianiu z pracy pracowników w wieku przedemerytalnym). Te argumenty przemawiały za zaangażowaniem się państwa w zabezpieczenie społeczne. Autor wyraża opinię, że z perspektywy historii państwo w znacznym stopniu przyczyniało się do rozwoju gospodarki francuskiej. W tym kontekście, z jednej strony Hatzfeld wskazuje na to, że we Francji działania socjalne w kopalniach i na kolei były inspirowane przez państwo<sup>5</sup>, ale z drugiej – podkreśla, że przejmowanie przez państwo władzy w zakresie kas ubezpieczeniowych było postrzegane przez pracodawców z wielkich zakładów przemysłowych jako utrata ich instrumentu kontroli nad pracownikami.

Działania organizacji pracowniczych na rzecz zapewniania bezpieczeństwa socjalnego pracownikom są tematem rozdziału czwartego. Hatzfeld nie ujmuje działań pracowników w sferze socjalnej jako równoważnych i symetrycznych wobec działań pracodawców. Robotnicy nie stanowili we Francji siły/zasobu rozwoju polityki społecznej równoważnego sile/zasobowi reprezentowanemu przez pracodawców. Rola organizacji pracowniczych polegała na wprowadzaniu tematyki związanej z kwestią robotniczą do debaty publicznej oraz agendy politycznej. Autor zwraca uwagę na to, że działania idące w tym kierunku rzadko były akcjami pozytywnymi, propozycjami nowych rozwiązań, instytucji. Najczęściej chodziło o akcje protestacyjne. Uzwiązkowienie robotnicze obejmowało przede wszystkim przedsiębiorstwa związane z górnictwem, kolejami oraz wielkim przemysłem. W niewielkim stopniu i z opóźnieniem związki zawodowe rozwijały się w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw czy rolnictwie.

Francuscy robotnicy nie tworzyli jednolitego frontu. Organizacje związkowe (związane z górnictwem i kolejnictwem) miały w większości charakter reformistyczny i współpracowały z politykami określanymi jako tzw. reformatorzy społeczni. Największy zaś związek zawodowy robotników – CGT (Confédération Générale du Travail), powiązany z Partią Socjalistyczną, do I wojny światowej miał w znacznym stopniu charakter rewolucyjny i jego rola polegała przede wszystkim na negowaniu kapitalistycznych reform społecznych (na przykład w kontekście ustawy o robotniczym i rolniczym ubezpieczeniu emerytalnym: *retraites ouvrières et paysannes* – ROP z 1910 r.).

---

<sup>5</sup> Na przykład w odniesieniu do górnictwa – edykt królewski z 1604 r. dotyczący organizacji wsparcia psychicznego i materialnego dla rannych górników wpisywał się w działania tego typu podejmowane od czasu zaproponowania przez Colberta kas ubezpieczeniowych dla marynarzy.

Charakter ten następnie przybrał robotniczy związek zawodowy współpracujący z Partią Komunistyczną – CGTU (Confédération Générale du Travail Unitaire). Hatzfeld wskazuje na zależność między izolowaniem w społeczeństwie francuskim końca XIX i początku XX w. organizacji robotniczych a ich rewolucyjnym charakterem. Natomiast po I wojnie światowej czynnikiem wspierającym roszczeniowość i rewolucyjny charakter – zwłaszcza CGTU – były rewolucyjne zmiany zachodzące w Rosji.

Podstawowe postulaty robotnicze były związane z zabezpieczeniem przed bezrobociem (ubezpieczenie wprowadzone dopiero w 1958 r. w drodze porozumień zbiorowych – *convention collective*), starościami i chorobami. Za ważny element działań robotników w sferze społecznej należy uznać żądanie uzyskania wpływu organizacji robotniczych na zarządzanie środkami finansowymi gromadzonymi w ramach instytucji ubezpieczeń wzajemnych (*la mutualité*) czy próbę tworzenia własnych, robotniczych instytucji tego typu – postrzeganych jako zaplecze dla organizowania działań protestacyjnych przez związki zawodowe. Hatzfeld zauważa, że na tym polu rywalizacja między robotnikami i pracodawcami była walką o władzę i kontrolę. Autor wskazuje także na wpływ typu produkcji oraz poziomu uprzemysłowienia na poglądy robotników w zakresie polityki społecznej. Przyspieszenie uprzemysłowienia Francji po I wojnie światowej, przejawiające się wzrostem znaczenia nowych zakładów pracy i form działalności gospodarczej, wpłynęło na zmianę podejścia robotników do kwestii społecznych i sanitarnych. Coraz więcej robotników pracowało w wielkich zakładach przemysłowych (np. w firmach Citroën, Renault oraz branży metalurgicznej), oferujących paternalistyczne instytucje zabezpieczenia społecznego. W zakładach tych działały związki zawodowe, agitujące na rzecz – jak w przypadku CGT – publicznych ubezpieczeń społecznych. Znalazło to wyraz w poparciu ustawy dotyczącej systemu ubezpieczeń społecznych z 1930 r.

Ostatni – piąty – rozdział recenzowanej książki jest interesującym zestawieniem zasobów/sił: (a) postępowych (określanych jako silnik) oraz (b) zachowawczych (określanych jako hamulec) w rozwoju polityki społecznej we Francji. Do zasobów/sił postępowych Hatzfeld zalicza pracodawców z wielkich zakładów przemysłowych (w kontekście paternalizmu), reformistyczne organizacje związkowe pracowników oraz reformatorów społecznych związanych z doktryną solidaryzmu społecznego Leona Bourgeois. Pisząc o reformatorach społecznych (*postępowych republikańcach*), Hatzfeld nie charakteryzuje bliżej tego środowiska. Dostyc pobieżnie prezentuje koncepcję solidaryzmu społecznego, nie wiążąc jej z dorobkiem Durkheima. Do zasobów zachowawczych autor włącza natomiast rewolucyjne organizacje związkowe pracowników (zwłaszcza w kontekście oporu wobec ustawy ROP z 1910 r.), małych i średnich przedsiębiorców oraz rolników (reprezentowanych przez arystokrację i lokalne elity, z powodu niezdolności do wyłonienia reprezentantów spośród siebie<sup>6</sup>). Do tej grupy należą także lekarze (organizujący się jako grupa interesu w związku ze sprzeciwem

<sup>6</sup> Nawiązanie do Marksa, *Le 18 brumaire de Louis Bonaparte*.

wobec ustawy o ubezpieczeniach społecznych, w tym medycznym, z 1930 r.<sup>7</sup>) oraz klasa średnia niepracownicza. Ta ostatnia z trudem dostosowywała się do przejścia od fazy kapitalizmu, w której ważną rolę odgrywali mali właściciele, a własność stanowiła zabezpieczenie przed ryzykami życiowymi, do fazy kapitalizmu zdominowanej przez wielkie instytucje, w tym państwo tworzące biurokratyczny system ubezpieczeń społecznych.

W podsumowaniu Hatzfeld zauważa, że procesy związane z rozwojem systemu zabezpieczenia społecznego i całej polityki społecznej we Francji trzeba sytuować na tle podobnych procesów zachodzących w innych krajach (Niemcy, Anglia, Stany Zjednoczone). Wskazuje także na złożoność czynników ekonomicznych, politycznych i kulturowych wpływających na rozwój ustawodawstwa społecznego we Francji. Podkreśla, że historia systemu zabezpieczenia społecznego tamże to historia zmagania się sił postępowych i zachowawczych, a układ ten wychodzi poza dialektyczną koncepcję walki klas.

Niezbędnym uzupełnieniem powyższego omówienia recenzowanej pozycji wydaje się określenie jej miejsca w marksistowskiej perspektywie badań polityki społecznej we Francji. Pozwoli to polskiemu czytelnikowi uchwycić francuski kontekst naukowy analizy przeprowadzonej przez Hatzfelda.

Perspektywa marksistowska – w szerokim ujęciu, jako całość poglądów intelektualnych, filozoficznych i politycznych, które odwołują się do doktryny Karola Marksa (sformułowanej w latach 1848–1883) (Nay 2008, s. 310–311) – była w znacznym stopniu przyjmowana w badaniach polityki społecznej we Francji do lat 80. XX w. Należy przy tym mieć na uwadze, że recepcja Marksa we Francji pozostawała już od lat 20. XX w. pod wpływem rodzącego się w Europie Zachodniej nurtu neomarksizmu, charakteryzującego się mniej ortodoksyjnym podejściem do dorobku naukowego Marksa i Engelsa. Badania z zakresu francuskiej polityki społecznej, powołujące się na tezy Marksa, są dość mocno zróżnicowane. Ich autorzy, inspirowani przez wybranych fragmentami prac Marksa i Engelsa, dochodzą nawet czasem do sprzecznych wniosków. Ponadto, w istotnych badaniach z zakresu polityki społecznej nie spotyka się obecnie marksizmu jako jedynej czy też podstawowej perspektywy badawczej. Stąd określenie „neomarksizm” (*néo-marxisme*) dla prac powstałych po latach 60. XX w. ma jedynie charakter porządkujący i upraszczający. Przybliżenie tak heterogenicznego podejścia badawczego, jakkolwiek trudne, wydaje się konieczne ze względu na jego wpływ na tezy zawarte w recenzowanej książce.

W tym celu, jako punkt wyjścia można przyjąć trzy kierunki badań wyróżnione przez François-Xaviera Merriena (Merrien, Parchet, Kernen 2005, s. 16). Pierwszy dotyczy *analizy socjoekonomicznej rozwoju francuskiego państwa opatrnościowego*. Badacze związani z tym kierunkiem – w mniejszym lub większym stopniu nawiązując do funkcjonalizmu – kładli nacisk na interpretację rozwoju polityki społecznej jako ewolucyjnego wykształcania przez kapitalistyczne państwo i jego elity środka do

---

<sup>7</sup> W 1928 r. we Francji powstała Konfederacja Związków Zawodowych Lekarzy.

reprodukcji stosunków społecznych i gospodarczych. Analiza ta ujmowała politykę społeczną jako społeczną funkcję państwa kapitalistycznego (nadbudowę) podporządkowaną logice kapitalizmu (stosunkom produkcji, bazy).

Należy nadmienić, że neomarksistowskie badania z zakresu polityki społecznej, nawiązujące do funkcjonalizmu, były w znacznej mierze powiązane z francuską szkołą regulacyjną. Teoria regulacji została sformułowana w latach 70. XX w. przez Michela Agliettę, André Orleona, Roberta Boyera oraz Bernarda Billaudota. Nawiązywała ona do marksizmu, keynesizmu oraz instytucjonalizmu. Państwo, w myśl tej teorii, jest jedną z pięciu form instytucjonalnych charakterystycznych dla organizacji społeczeństwa i gospodarki. Zgodnie z założeniami francuskiej szkoły regulacyjnej, rozwój systemu kapitalistycznego po II wojnie światowej (w latach 1945–1975) był postrzegany jako rozwój fordystycznego reżimu akumulacji kapitału oraz regulacji (organizacji społeczeństwa i gospodarki). W odniesieniu do tego okresu, państwu przypisywano rolę najważniejszego podmiotu w procesie akumulacji kapitału (wspieranie utrzymywania wysokiego poziomu akumulacji kapitału przy wysokim poziomie popytu konsumpcyjnego) oraz w regulacji społeczeństwa i gospodarki. Fordystyczny (monopolistyczny) model regulacji polegał na instytucjonalizacji kompromisu wypracowanego przez grupy społeczne w zakresie podziału zysku z działalności gospodarczej między pracowników i pracodawcę.

Powyższe tezy znalazły odzwierciedlenie w pracach Aglietty (1984). Polityka społeczna państwa była tu postrzegana jako element służący reprodukcji społeczeństwa i gospodarki. Jednym z jej zadań miało być stabilizowanie popytu konsumpcyjnego za pomocą transferów społecznych (Merrien, Parchet, Kernén 2005, s. 22). Inne badania wskazywały, że polityka społeczna jest realizacją funkcji państwa będącego podmiotem akumulacji kapitału. Podkreślano, że państwo nie jest monolitem, jedynie instrumentem walki klas. Ujmowano je jako autonomiczne pole, nieredukowalne do przestrzeni ścierania się klas społecznych, czego ślad znajdujemy u Nikosa Poulantzas (1978) (Merrien, Parchet, Kernén 2005, s. 22). Wydaje się, że w kierunku tym mieszczą się także prace *altermarksistów* (np. Bidet, Duménil 2007). Państwo socjalne jest przez nich postrzegane jako państwo dyscyplinujące i opresyjne wobec pracowników (Ramaux 2012).

Drugim kierunkiem badań wyróżnionym przez Merriena jest *analiza rozwoju państwa opatrnościowego we Francji i francuskiej polityki społecznej w kontekście paradygmatu walki klas Karola Marksa*. Badania związane z tym kierunkiem częściowo są nawet sprzeczne. Z jednej strony traktowano rozwój polityki społecznej jako rezultat walki klasy robotniczej (teza o *la conquête ouvrière*), co znalazło odbicie w prowadzonych przez Henry'ego Galanta badaniach historii systemu zabezpieczenia społecznego, szczególnie dotyczących rozwoju systemu zabezpieczenia społecznego w latach 1945–1947 (Galant 1955). W badaniach rozwijających tezę o walkach socjalnych klasy robotniczej wskazuje się na ukształtowanie się w ich rezultacie kontynentalnego państwa opatrnościowego. Państwo to, według Bernarda Friota (1998), stworzyło społeczeństwo pracownicze, w którym dochody nie pochodzą tylko z rynku,

ale są także kształtowane przez funkcję redystrybucyjną państwa (Merrien, Parchet, Kernén 2005, s. 29). Z drugiej strony ujmowano politykę społeczną jako działania prewencyjne kapitalistów, burżuazji, mające na celu ograniczenie zasięgu konfliktu klasowego i obniżenie stopnia radykalizacji ruchu robotniczego (teza o *la domination bourgeoise*). Do tej tezy nawiązują badania wskazujące, że rozwój polityki społecznej we Francji był dziełem kapitalistów i miał na celu utrzymanie ich pozycji społecznej. Historycy amerykańscy Sanford Elwitt (1986) oraz Judith Stone (1985) podkreślali, że rozwój polityki społecznej we Francji przed 1914 r. był związany z próbą utrzymania dominacji społeczno-ekonomicznej elit społecznych nad robotnikami. Elwitt zwracał uwagę na wykształcenie się specyficznej kultury obrony burżuazji – republikańskiej kultury politycznej zbudowanej na bazie koncepcji solidaryzmu społecznego (Merrien, Parchet, Kernén 2005, s. 30). Z kolei Stone zaznaczała, że w latach 1890–1914 postępowi republikańscy traktowali reformy społeczne jako instrument hamujący rozwój socjalizmu (Merrien, Parchet, Kernén 2005, s. 30).

Z krytyki opisanego wyżej kierunku badań – i w tym sensie w korelacji z nim – rozwinęły się *badania związane z modelem zasobów władzy* (socjal-demokracja, demokratyczna walka klas), kładące nacisk na rolę mobilizacji aktorów społecznych w kształtowaniu polityki społecznej (Merrien, Parchet, Kernén 2005, s. 33). Autorzy francuscy, między innymi Jacques Julliard (1988), wskazywali, że we Francji organizacje pracownicze często przyjmowały postawę zbiorowej kontestacji wobec działań politycznych dotyczących sfery socjalnej. Nie uczestniczyły tym samym w sprawowaniu władzy, tylko negocjowały tę władzę. Zwracano uwagę na zdolność klasy robotniczej do włączania do walk socjalnych przedstawicieli innych klas społecznych, na przykład pracowników rolnych, rolników czy części pracowniczej klasy średniej (Merrien, Parchet, Kernén 2005, s. 33–34). W tym właśnie kierunku zmierza recenzowana książka Henriego Hatzfelda (Merrien, Parchet, Kernén 2005, s. 35). Autor akcentuje w niej wpływ wielu grup społecznych na kształt systemu zabezpieczenia społecznego we Francji.

Trzeci kierunek badań wyróżniony przez Merriena dotyczy *analizy rozwoju francuskiej polityki społecznej w kontekście pojęcia dominacji*, w nawiązaniu do Louisa Althussera koncepcji ideologicznych aparatów państwa (*la théorie des appareils*). Odniesienia do tej koncepcji można znaleźć w pracach Pierre’a Bourdieu (1993), który państwo postrzega już nie tylko jako przedmiot dominacji czy – inaczej rzecz ujmując – instrument dominacji (burżuazji, kapitalistów), ale jako pole władzy biurokratycznej. Podejście to jest rozwijane przez Gérarda Duménila oraz Dominique’a Lévy’ego (2003) – autorów, którzy obecnie w największym stopniu przyczyniają się do odnowy analizy neomarksistowskiej we Francji. Warto jednak zauważyć, że podejście to w znacznym stopniu ma charakter heterogeniczny i jest określane jako *zrewidowany marksizm (marxisme révisé)* (Ramaux 2012).

Przystępując do oceny prezentowanej książki, należy wskazać, że Hatzfeld odszedł od ortodoksyjnego marksizmu, zwracając uwagę na rolę wielu grup społecznych w kreowaniu rozwoju polityki społecznej we Francji (przede wszystkim systemu zabezpieczenia społecznego). Pośrednio sygnalizuje on, że perspektywa neomarksizmu wydaje

się bardziej właściwa przy opisywaniu reform społecznych podejmowanych w okresie stabilności systemu, a daje mniej trafne diagnozy, gdy stosuje się ją do okresów, w których system jako całość jest zagrożony, na przykład czasów rewolucji, wojen. Jednak w analizie Hatzfelda jednostki nadal są widziane przez pryzmat grup społecznych, do których należą, co powoduje zawężanie pola tego, co jest uznawane przez nie za możliwe, a w rezultacie zawęża spojrzenie badacza.

Recenzowana książka spotkała się także z zarzutem sformułowanym przez badaczy z kręgu *gender* (na przykład Leorę Auslander czy Michelle Zancarini-Fournel). Według nich rozwój ustawodawstwa społecznego we Francji był nie tylko rezultatem walk socjalnych robotników czy strategii łagodzenia napięć społecznych burżuazji, lecz był także odpowiedzią na wchodzenie kobiet na rynek pracy. W tym kontekście stanowił element konsensu republikańskiego (por. Thébaud 2004, s. 51).

Ponadto czytelnik polski nie znajdzie w książce Hatzfelda definicji pojęć, którymi się on posługuje, chociażby pojęcia polityki społecznej, pojęcia systemu zabezpieczenia społecznego, jak również opisu relacji między nimi. Brakuje także szerszych odniesień do wcześniejszych faz rozwoju polityki społecznej we Francji, dorobku – wprawdzie głównie teoretycznego – na przykład z czasów rewolucji francuskiej (1789–1799). Tymczasem Hatzfeld często sięga do tej – uznanej za bazową i rozpowszechnioną – wiedzy. Recenzowana książka jest więc *de facto* skierowana do czytelników nie tylko znających historię społeczną Francji, ale i zorientowanych we francuskiej literaturze naukowej z zakresu szeroko rozumianej polityki społecznej. Dodatkowo, chociaż większość tez i wniosków Hatzfelda wytrzymała próbę czasu, to dzisiaj są oceniane krytycznie jego sugestie, jakoby istniały związki między efektywnością systemu zabezpieczenia społecznego a pełnym zatrudnieniem oraz popytem konsumpcyjnym, silnie nawiązujące do keynesizmu. Hatzfeld niewiele miejsca poświęca analizie wpływu instytucji na utrwalanie i dalszy rozwój systemu zabezpieczenia społecznego.

Powyższe uwagi w niczym jednak nie umniejszają walorów książki, a po części związane są z przyjętą perspektywą badawczą. Autor recenzowanej książki rzetelnie i drobiazgowo dokumentuje swoje wnioski i tezy. Przywołuje fragmenty debat parlamentarnych, przytacza dokumenty partii politycznych czy związków zawodowych. Analizuje także artykuły prasowe. Sięga do danych statystycznych (francuskich, angielskich i niemieckich), nie tylko w kontekście własnych tez, ale także weryfikując tezy innych autorów. Zaletą recenzowanej książki jest także badanie systemu zabezpieczenia społecznego na tle jego otoczenia prawnego, politycznego, ekonomicznego oraz społecznego. Niewątpliwie oryginalność książki wynika z ujęcia rozwoju systemu zabezpieczenia społecznego we Francji jako rezultatu nie tyle walki klas, ile efektu oddziaływania na siebie dwóch zasobów/sił wpływających na sferę socjału.

Recenzowana książka wywarła znaczny wpływ na rozwój francuskich badań nad historią polityki społecznej, a zwłaszcza systemu zabezpieczenia społecznego. Jej kolejne wydania wynikają z szybkiego wyczerpywania się nakładów, co z kolei jest związane z niemalejącym zainteresowaniem nią badaczy polityki społecznej we Francji. Praca jest często cytowana, a wiele z poruszanych w niej zagadnień i formułowa-

nych w niej też nadal stanowi inspirację do obecnie prowadzonych badań w zakresie polityki społecznej. Wydaje się, że pomimo iż pierwsze wydanie tej książki ukazało się w latach 70. XX w., będzie ona interesująca dla polskich czytelników i badaczy polityki społecznej.

### **Bibliografia**

- Aglietta M. (1984), *Les métamorphoses de la question salariale*, Paris, Calmann-Lévy.
- Bidet J., Duménil G. (2007), *Altermarxisme. Un autre marxisme pour un autre monde*, Paris, PUF.
- Bourdieu P. (1993), *Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique*, „Actes de la recherche en sciences sociales”, nr 96–97, marzec.
- Duménil G., Lévy D. (2003), *Economie marxiste du capitalisme*, Paris, La Découverte.
- Elwitt S. (1986), *Third Republic Defended: Bourgeois Reform in France*, Baton Rouge, Louisiana State University Press.
- Friot B. (1998), *Puissances du salariat*, Paris, La Dispute.
- Galant H. (1955), *Histoire politique de la Sécurité sociale*, Paris, Colin.
- Julliard J. (1988), *Autonomie ouvrière*, Paris, Hautes Etudes, Gallimard, Seuil.
- Marxisme (2008), [hasło] w: O. Nay (red.), *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz.
- Merrien X.-F., Parchet R., Kernén A. (2005), *L'Etat-social. Une perspective internationale*, Paris, Colin.
- Męcina J. (2010), *Wpływ dialogu społecznego na kształtowanie stosunków pracy w III Rzeczypospolitej*, Warszawa, ASPRA-JR.
- Poulantzas N. (1978), *L'Etat, le pouvoir, le socialisme*, Paris, PUF.
- Ramaux Ch. (2012), *L'Etat social. Pour sortir du chaos néolibéral*, Paris, Mille et une nuits.
- Stone J. (1985), *The Search for Social Peace, 1890–1914*, New York, State University of New York Press.
- Thébaud F. (2004), *Genre et histoire*, w: Ch. Bard, Ch. Baudelot, J. Mossuz-Lavau (red.), *Quand les femmes s'en mêlent. Genre et pouvoir*, Paris, Editions de La Martinière.