

NAUKI O POLITYCE PUBLICZNEJ – SZANSA NA ROZWÓJ CZY ŚLEPA ULICZKA DLA BADAŃ POLITYKI SPOŁECZNEJ?

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej UW

WPROWADZENIE

Od 1 października 2011 r. w Polsce oficjalnie uznana została nowa dyscyplina nauki pod nazwą „nauki o polityce publicznej”. Przypisano ją do obszaru wiedzy nauk społecznych w dziedzinie o takiej samej nazwie. Wprowadzenie odbyło się przy aktywnym sprzeciwie przedstawicieli już uznanej dyscypliny o podobnej nazwie: „nauki o polityce”. Dano temu wyraz w uchwale przyjętej na II Kongresie Polskiej Politologii w 2012 r. Możliwe, że środowisko nauk o polityce zaakceptowało jednak nową dyscyplinę, gdyż na III Kongresie w 2015 r. wystąpił jej projektodawca i opiekun prof. Jerzy Woźnicki, sugerując symbiotyczną relację między obiema dyscyplinami. Wygłosił referat pt. „Nauki o polityce publicznej – cztery lata rozwoju w symbiozie z politologią” (Woźnicki 2015). Nowa dyscyplina od 2014 r. ma dedykowane czasopismo naukowe „Studia z Polityki Publicznej”, a w 2016 r. powstało też Polskie Towarzystwo Polityki Publicznej.

Jeden z pierwszych wydziałów, które otrzymały uprawnienia do nadawania stopni doktorskich w zakresie nauk o polityce publicznej był Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych (obecnie Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych) Uniwersytetu Warszawskiego. Według wiedzy autora obroniono tam do tej pory (maj 2017) trzy doktoraty w zakresie nauk o polityce publicznej (Daniłowska 2016, Bakalarczyk 2017, Kolek 2017). Promotorami ich byli pracownicy Instytutu Polityki Społecznej: Włodzimierz Anioł, Ryszard Szarfenberg, Gertruda Uścińska. Pierwszy z doktoratów dotyczył przemian duńskiego *welfare state*, drugi – polityki wsparcia nieformalnych opiekunów niesamodzielnych osób starszych, a trzeci – reform systemów emerytalnych w perspektywie ekonomicznej teorii demokracji.

Termin „polityka publiczna” występuje we wszystkich tych pracach. Na pierwszy rzut oka były to jednak typowe prace z zakresu nauk o polityce społecznej, choć trzecia nawiązuje też do podejść ekonomicznych. Jaki jest więc ich związek z naukami o polityce publicznej? Przyjęto, że polityka społeczna to jedna ze specjalności naukowych w ich ramach (Woźnicki 2012; Błędowski 2014). Potwierdzeniem tej decyzji może być obszerna publikacja dotycząca metodologii badań nauk o polityce publicznej w obszarze zabezpieczenia społecznego (Uścińska i in. 2016).

Główne pytanie tego artykułu jest następujące: czy dorobek nauk o polityce publicznej jest w stanie zainspirować badaczy polityki społecznej i wpłynąć pozytywnie na ich badania i dalszy rozwój? Na początku poprzedniej dekady wyrażano opinię, co prawda w odniesieniu do dydaktyki polityki społecznej, wskazującą *na konieczność włączenia dorobku public policy, public administration czy policy analysis do ogólnego kursu przygotowującego do zajmowania się bardziej konkretnymi zagadnieniami* (Szarfenberg 2002: 283). Można więc również zapytać, co z nauk o polityce publicznej należałoby wprowadzić do programu studiów w zakresie polityki społecznej. Na to pytanie jednak zabraknie przestrzeni i pozostawiamy je na inną okazję.

MIĘDZY CAŁOŚCIĄ A CZĘŚCIĄ

Pojęcia „polityki publicznej” i „polityki społecznej” mają taki sam pierwszy element. Koncepcji polityki jest wiele, więc podobieństwo może być pozorne. Podchodząc do sprawy czysto językowo, o różnicy musi decydować drugi człon. Czy między publicznością a społecznością, między publicznym a społecznym da się przeprowadzić jasne granice? Można przypuszczać, że publiczne w administracji publicznej wzięło się w Polsce stąd, że w PRL i jeszcze w latach 90. w literaturze była mowa wyłącznie o administracji państwo-

wej. Gdy przywrócono samorząd terytorialny wraz z próbami przeciwstawiania go państwu, termin administracja państwowa przestał być użyteczny i został zastąpiony administracją publiczną. Z tego wynika, że publiczne w Polsce jasno kojarzy się z państwowym lub z rządowym i samorządowym.

Odróżnianie państwowego od społecznego, a w szczególności procesów upaństwowienia (nacionalizacji) od uspołecznienia (socjalizacji) było ważne w dyskusji idei socjalistycznych co najmniej od pierwszej połowy XX wieku (np. Kulczycki 1933). Interesujące, że zagadnienia te zajmowały nadal teoretyków (ekonomistów, choć nie tylko) w okresie PRL w kontekście odróżniania etatystycznego i samorządowego modelu socjalizmu i tezy, że kluczowa dla uspołecznienia własności w socjalizmie jest demokracja systemu politycznego (Brus 1975). W dyskusji nad polityką społeczną podobne ujęcie zostało w pełni świadomie zastosowane do ukazania trudnego wyboru między upaństwowioną a uspołecznioną polityką społeczną u progu III RP (Supińska 2014).

Dyskusja o administracji publicznej w Polsce musiała prędkiej czy później nawiązać do dyskusji zachodnich, zdominowanych przez koncepcję nowego zarządzania publicznego. Dokonało się to w środowisku administratywistów (np. Kulesza, Sześciło 2013), i ekonomistów (Zawicki 2011). Koncepcja ta nadaje pewien szczególny sens dyskusjom o tym, jak zorganizować państwo (czy ściślej dostarczanie usług publicznych).

Pojęcie „polityki publicznej” nie ma takiego potencjału. Część definicji tego pojęcia jest bardzo zwięzła i jednocześnie ogromnie pojemna, np. wszystko co rząd świadomie robi lub od czego świadomie się uchyla (Dye 2014). W ten sposób otwiera się ogromny obszar działalności współczesnych państw-rządów bez żadnych ograniczeń, poza tym wynikającym z pojęcia rządu rozumianego wąsko lub coraz szerzej – jako wielopoziomowy, zmienny i pozbawiony jednego centrum zbiór interesariuszy współzarządzających sprawami publicznymi (Mazur red. 2015). Wśród działań rządu są też działania nastawione na jego własną organizację i aparat wykonawczy. Zagadnienia organizacyjno-zarządcze są więc także włączone do pojęcia „polityki publicznej”.

Polityka społeczna nie była definiowana tak szeroko, choć głównie w państwie (partii rządzącej) lokowano jej podmiotowość. Nawet przy odróżnianiu rozszerzająco rozumianej polityki społecznej od wąskiej polityki socjalnej (np. Szatur-Jaworska 2016) nie posuwano się do twierdzenia, że polityka społeczna to po prostu całość polityki rządu (państwa). Możliwe, że wraz z włączaniem kolejnych spraw do polityki państwowej z czasem tworzyły one większe kompleksy i nadawano im własne nazwy. Działo się to jednak w pewnej izolacji od szerszego namysłu nad tym, jak rosnący zbiór spraw publicznych można uporządkować. Stąd też porządkujący namysł zewnętrzny napotykał wewnętrzne dyskusje w autonomicznie rozwijających się obszarach polityki publicznej, które mogły toczyć spory między innymi o charakterze międzyobszarowym, np. o zakres przedmiotowy.

Zalóżmy, że mamy naukowców badających politykę państwa jako całość i odrębną grupę naukowców, która bada tylko jeden z jej dużych i złożonych obszarów. Co może wyniknąć ze spotkania obu tych grup, gdy już znajdują na to czas? W pozytywnym scenariuszu przynajmniej wzajemna inspiracja. Pojęcia wypracowane przez pierwszych mogą być przydatne dla drugich, gdyż z założenia miały mieć zastosowanie do całej polityki publicznej, a więc i do wszystkich polityk częściowych czy obszarowych, które się na nią składają. Skoro coś służy dobrze analizie pewnej całości, to może będzie też dobrze służyć analizie części tej całości. A jak analiza tylko jednej (nawet dużej) części przysłużyć się może analizie całości? Trudno odpowiedzieć jednoznacznie negatywnie na to pytanie. Prowadzenie

badan nad caloscią bez przynajmniej podstawowego wglądu w dzialanie części oraz wzajemne relacje między nimi może być jałowe.

KONCEPCJA STADIALNA POLITYKI PUBLICZNEJ JAKO INSPIRACJA DLA BADAŃ NAD POLITYKĄ SPOŁECZNĄ

Głównym elementem teorii polityki publicznej było początkowo rozumienie jej jako procesu. Zasadniczą inspiracją dla takiego podejścia była koncepcja racjonalnego podejmowania decyzji. W zbiorze omawiającym teksty klasyczne dla anglosaskiej administracji i polityki publicznej wśród pierwszej czwórki znajdujemy artykuły Herberta A. Simona i Harolda D. Lasswella z połowy XX wieku. W obu głównym przedmiotem rozważań są decyzja i proces decyzyjny. Pierwsza z postaci odgrywała większą rolę w rozwoju nauk ekonomicznych i organizacyjnych, a druga – nauk politycznych i prawnych.

Simon wydaje się być lepiej pamiętany ze względu na to, że był jednym z pierwszych krytyków abstrakcyjnej teorii racjonalności ludzkich decyzji i zachowań, wypracowanej na gruncie ekonomii neoklasycznej. Wskazał na to, że w praktyce decyzyjnej wiele z założeń teorii racjonalnej decyzji nie może być spełnione, np. pełna wiedza o teraźniejszości i przyszłości. Mamy do czynienia z ograniczoną racjonalnością, która nie powinna być jednak utożsamiana z irracjonalnością (Simon 1987). To właśnie ten dorobek Simona jest obecnie powodem, dla którego zalicza się go do percursorów (starej) ekonomii behawioralnej, która próbuje zrewidować założenie o racjonalności decyzji ekonomicznych (Sent 2004).

Lasswell nie nawiązuje do ekonomicznej teorii racjonalnych decyzji, ani też do żadnych badań nad rzeczywistymi procesami decyzyjnymi. W jego koncepcji procesu decyzyjnego można się dopatrzyć cech teorii ekonomicznej. Decydent powinien mieć (pełną) wiedzę o świecie. Mając ją, powinien zdefiniować precyzyjnie problem wymagający decyzji, ustalić (wszystkie) możliwe jego rozwiązania i wybrać to, które ma najlepszy bilans kosztów i korzyści. Wczesne krytyki tego podejścia na gruncie nauk politycznych odwoływały się właśnie do koncepcji ograniczonej racjonalności Simona (np. inkrementalizm, Lindblom 2013). Późniejsze kwestionowały sekwencję definicji problemu – poszukiwanie rozwiązań. W literaturze dotyczącej naukowych podejść do procesu polityki publicznej koncepcje tego rodzaju (proces podejmowania decyzji rozłożony na kilka faz) przestają być traktowane jako naukowe. Wyrazem tego jest wyłączenie koncepcji stadialnej z zestawu spełniającego kryteria naukowości (zob. Sabatier 2007).

Mimo tego trudno nie zauważyć, że w dyskusji o obszarze badawczym i podstawowych pytaniach badawczych w stosunku do polityki publicznej nadal ujęcie to zachowuje swoją użyteczność. Dowodem na to są próby uporządkowania obszaru badań nad polityką publiczną. Pierwsza to koncepcja podstawowych pól i pytań badawczych (Smith, Larimer 2009). Te pierwsze (pola) zostały wyróżnione zgodnie z logiką stadialną. Zaliczono do nich poza analizą i ewaluacją polityki także jej projektowanie, badania implementacji, aktorów i instytucje oraz procesy i podsystemy.

Główne pytania badawcze odpowiadają poszczególnym stadiom umieszczanym w koncepcji stadialnej. Podobnie jest w przypadku drugiego ujęcia, gdzie dla każdego ze stadiów zaproponowano po dwa pytania (Knill, Tosun 2012; krótkie omówienie w Szarfenberg 2016a).

Czy takie ujęcia mogą być zastosowane w celu uporządkowania obszaru badań nad polityką społeczną? Jakie pola badawcze w obszarze polityki społecznej mogłyby wynikać z koncepcji pól badawczych polityki publicznej? – procesy i podsystemy polityki społecznej; analiza polityki społecznej; projektowanie polityki społecznej; aktorzy i instytucje polityki społecznej; badania implementacji polityki społecznej i ewaluacja polityki społecznej. Mimo enigmatyczności niektórych z tych pól, wydają się one dość dobrze pokrywać obszar przedmiotowy badań nad polityką społeczną gdybyśmy uznali, że nie ma jakościowych różnic między nią a polityką publiczną.

Zalóżmy, że uwaga rządu skupiona jest na problemach społecznych, czyli takich, które występują w obszarze pracy najemnej

i spraw socjalnych. Pozwala to na zadanie pytań badawczych, które uznawano za charakterystyczne dla badań polityki publicznej.

1. Na jakie problemy społeczne (w obszarze rynku pracy i spraw socjalnych) rząd zwraca uwagę i dlaczego?
 2. Jaka odpowiedź rządu na te problemy będzie najlepsza i dlaczego?
 3. Jak wybierane są rozwiązania problemów społecznych?
 4. Jak wybrane rozwiązania przekładane są na działania?
 5. Jaki wpływ miała polityka społeczna na problemy społeczne?
- Pytania wydają się być sensowne niezależnie od tego, jaki obszar polityki publicznej będzie przedmiotem badań.

NAUKOWE TEORIE POLITYKI PUBLICZNEJ W POLSKICH BADANIACH POLITYKI SPOŁECZNEJ

Koncepcja stadialna z wątpliwościami zostaje włączona początkowo do listy teorii naukowych, aby później z niej zniknąć (Sabatier red. 2007: 8). Nie znaczy to, że koncepcja ta nie ma żadnych walorów poznawczych, stąd nazywanie jej heurystyką stadialną. Nie spełniała ona jednak kryteriów bycia naukową teorią o charakterze przyczynowym. Gdyby uznać, że sercem koncepcji stadialnej było racjonalne podejmowanie decyzji, to rozwój teorii polityki publicznej można przedstawić jako długi proces dystansowania się od takiego założenia. Nie doprowadziło to jednak do przyjęcia innej, równie uniwersalnej podstawy, ale raczej do uznania wielości teorii wyjaśniających proces polityki publicznej (Sabatier, Weible red. 2014).

W ostatnim przeglądzie tego typu wyróżniono osiem teorii, które porównano pod względem: zakresu i poziomu analizy, terminologii i pojęć, zdefiniowanych założeń, związków między głównymi pojęciami oraz modelu człowieka.

1. Instytucjonalizm racjonalnego wyboru (E. Ostrom).
2. Wielostrumieniowość (J. Kingdon).
3. Konstrukcjonizm społeczny adresatów polityki (A.L. Schneider, H. Ingram).
4. Przerwana równowaga (*punctuated-equilibrium*) (F.R. Baumgartner, B.D. Jones).
5. Koalicje rzecznicze (P.A. Sabatier).
6. Modele innowacji i dyfuzji polityki publicznej.
7. Teoria sprzężenia zwrotnego (P. Pierson).
8. Teoria narracyjna łącząca koalicje rzecznicze z podejściami postpozytywistycznymi.

Na szczegółowe omówienie każdej z nich nie ma tu miejsca (por. Szarfenberg 2016b). Czy teorie te znajdują zastosowanie w badaniu polityki społecznej? Spośród wymienionych tylko jedna wydaje się być mocniej związana z badaniami polityki społecznej, gdyż Pierson zastosował ją, porównując reformy emerytalne Reagana i Thatcher (Pierson 1992). Późniejsze doprecyzowanie jego podejścia brało pod uwagę prace Gosty Esping-Andersena (1990) oraz Thedy Skocpol (1992), które uznawane są za bardzo ważne dla rozwoju badań polityki społecznej (Pierson 1993). Teoria sprzężenia zwrotnego nawiązuje do znanej od co najmniej lat 30. XX wieku tezy, że skutki polityki (w sensie *policy*) stają się następnie jej (w sensie *politics*) przyczynami.

Przynajmniej dwie teorie z powyższej listy były już omawiane i/lub stosowane w odniesieniu do polityki społecznej w Polsce: instytucjonalizm racjonalnego wyboru (Pielniński 2014) i teoria wielostrumieniowości (Szatur-Jaworska 2015). Jeżeli teorię sprzężenia zwrotnego przypiszemy do instytucjonalizmu historycznego, to również w tym zakresie mamy już dostępne analizy autorów polskich (Polakowski 2010; przegląd zob. Pielniński 2013a, 2013b).

Z listy teorii naukowych dobranych przez Sabatiera wypadła analiza sieciowa, ale również i na jej temat w kontekście badań polityki społecznej pisali polscy autorzy (Theiss 2013).

Ścisła naukowość i scjentyzm to cechy charakterystyczne przytoczonych wyżej kryteriów naukowości teorii. Była to podstawa do wyeliminowania nie tylko podejścia sieciowego, które i tak może się wydawać dość zgodne z paradygmatem pozytywistycznym. Jako teorie nie mieszczą się w takim ujęciu przede wszystkim rozmaite perspektywy krytyczne. W literaturze nastawionej na korzystanie

z dorobku nauk o polityce publicznej w badaniach polityki społecznej podzielono różne teorie i podejścia na trzy duże obszary według dwóch osi: radykalna zmiana – regulacja oraz subiektywność – obiektywność (Netting, O'Connor 2011). Ich zestawienie daje możliwość wyróżnienia co najmniej czterech kategorii podejść, ale autorki umiejscawiają podejścia krytyczne, nie odróżniając subiektywistycznych od obiektywistycznych. Specyficzne jest więc nastawienie na radykalną zmianę sytuacji i warunków, które postrzegane są jako przejawy wyczerpania i opresji.

Możliwe, że w Polsce najbardziej rozpoznawalna wśród krytycznych jest perspektywa feministyczna. O niej i jej zastosowaniach w badaniach polityki społecznej napisano już wiele (Godlewska-Szyrkowa 2013; Kurowska i in. 2016; Szelewa 2014, 2016). Do nurtu krytycznego można też dodać prace koncentrujące się na wielowymiarowej krytyce argumentów przeciwko państwowej polityce społecznej, które stosowano w dyskursie o kryzysie państwa opiekuńczego (Szarfenberg 2007). W późniejszym czasie stanowiło to podstawę dla rozwoju podejścia racjonalnej dyskusji w analizie dyskursywnej warstwy polityki społecznej (Szarfenberg 2012).

NOWE KIERUNKI W BADANIACH POLITYKI PUBLICZNEJ – STOSOWANE NAUKI BEHAVIORALNE?

Podważenie teorii racjonalnych decyzji przez Simona i później przez eksperymentalną psychologię Tverskyego i Kahnemanna doprowadziło do dyskusji nad podstawowymi założeniami ekonomii. Czy to samo dotknęło nauki o polityce publicznej? Główne postaci promujące rozwój behawioralnego podejścia do polityki publicznej (Richard Thaler i Cass Sunstein) nie podejmowały dyskusji z tradycją procesu decyzyjnego i modelu stadialnego. Pierwszy był ekonomistą, a drugi prawnikiem. Zasadniczym zagadnieniem było dla nich rozważanie konsekwencji dla projektowania i stosowania prawa, wynikających nie tylko z ograniczonej racjonalności, ale także ograniczeń siły woli oraz interesowności (Jolls i in. 2000).

Rozwój tego podejścia miał miejsce w kolejnych latach poprzedniej dekady i został ugruntowany koncepcjami libertariańskiego paternalizmu (Sunstein, Thaler 2003) oraz interwencji behawioralnej (*nudge*, w polskim tłumaczeniu *impuls*, Sunstein, Thaler 2008). Główną ideą było wpływanie na decyzje i zachowania ludzi bez ograniczania wolności wyboru, co zostało nazwane architekturą wyboru: *zmienianie zachowań ludzi w przewidywalny sposób bez stosowania zakazów i bez zasadniczej zmiany bodźców ekonomicznych* (tamże: 6).

W rozważaniach nad znaczeniem tych innowacji dla polityki publicznej ubolewano, że całe to podejście nazywane jest ekonomią behawioralną lub prawem i ekonomią behawioralną. Jednak ten żal wyrażano nie ze względu na badaczy zajmujących się procesem polityki publicznej, ale psychologów i ich dorobek. Stąd też propozycja nazwy bardziej neutralnej dyscyplinowo: *stosowane nauki behawioralne* (*applied behavioral science*; Shafir red. 2013).

Potwierdzenie separacji między naukami o polityce publicznej a stosowanymi naukami behawioralnymi znajdujemy w pracach dotyczących procesu polityki publicznej zarówno tych wprowadzających (Birkland 2016), jak i zaawansowanych (Sabatier, Weible red. 2014). Nie ma tam ani jednej wzmianki o literaturze spod znaku libertariańskiego paternalizmu i architektury wyboru Thalera i Sunsteina. Gdy takie wzmianki pojawiają się, dotyczą one przede wszystkim zastosowania koncepcji ograniczonej racjonalności Simona oraz wniosków z eksperymentalnej psychologii w niektórych teoriach procesu polityki publicznej (przerzywana równowaga, *punctuated equilibrium*; Smith, Larimer 2009).

Pierwsze wyjaśnienie separacji klasycznych nauk o polityce publicznej i stosowanych nauk behawioralnych jest więc dość proste. Odkrycia fundujące te ostatnie zostały już dawno przyjęte i przetrawione u tych drugich wraz z akceptacją tezy Simona o ograniczonej racjonalności. Nie doprowadziło to jednak do jednoznacznego odrzucenia standardowego modelu racjonalności przyjmowanego w ekonomii (tamże: 222). Można do tego dodać diagnozę

z początku lat 80., że o ile w nauce o polityce (*political science*) szybko odrzucono perspektywę racjonalno-systemową (synoptyczną w ujęciu Lindbloma), to utrzymała się ona w obszarze administracji i polityki publicznej (Garson 1980).

Drugie wyjaśnienie separacji to różnica celów. Projektanci interwencji behawioralnych nie są zainteresowani wyjaśnianiem, dlaczego rząd X wprowadził reformę Y, dlaczego polityka Z niewiele zmieniła się w ciągu 40 lat albo dlaczego teraz rządy zajmują się czymś, czym wcześniej się nie zajmowały. Koncentrują się oni na tym, jak efektywniej i skuteczniej wpływać na konkretne zachowania obywateli, opierając się na wynikach badań empirycznych nad tym, jak ludzie rzeczywiście podejmują decyzje, a nie na abstrakcyjnych modelach.

Tematem artykułu są inspiracje płynące z teorii polityki publicznej dla badaczy polityki społecznej. Biorąc pod uwagę wspomnianą wyżej separację, można by przeoczyć rewolucję behawioralną. Została ona już w Polsce zauważona, ale nie przez środowiska związane z polityką publiczną czy polityką społeczną, ale z ewaluacją i rozwojem regionalnym (Olejniczak, Sliwowski 2014). Dokonywała się ona głównie w ekonomii pod wpływem dyskusji ekonomistów z psychologami i rozwijała się dzięki współpracy tych pierwszych z prawnikami.

Teorie polityki publicznej wskazane wyżej były rozwijane głównie przez politologów. Niektórzy z nich z niepokojem diagnozowali stan rozwoju badań nad polityką publiczną. Łączyło się to z przekonaniem, że „standardowy model nauk społecznych” zakładający plastyczność ludzkiej natury, relatywizm, konstrukcjonizm oraz determinizm kulturowy pogrąża się w kryzysie (Tooby, Cosmides 1992). Prowadziło to do postulatów, aby w podstawowych założeniach nauk społecznych uwzględnić szybko rosnący dorobek biologii, szczególnie ewolucyjnej i dotyczącej relacji działania mózgu a zachowania, ale też psychologii poznawczej, psychologii ewolucyjnej itp. Nie wiadomo, czy te postulaty są żywe w środowisku politologów zainteresowanych badaniami polityki publicznej, gdyż wskazana jako przełomowa w tym zakresie książka ukazała się w 2003 r. (Somit, Peterson 2003) i trudno znaleźć kolejne pisane w tym duchu.

Symptomatyczny jest też niepokój w środowisku socjologów, których można uznać za głównych przedstawicieli standardowego modelu. Bardzo krytyczną diagnozę przedstawili niedawno polscy badacze, proponując podejście nazwane przez nich socjotechniką (Afeltowicz, Pietrowicz 2013; o socjotechnice i polityce społecznej zob. Szarfenberg 2013a). Wydaje się ono bardzo podobne do podejścia architektury wyboru i interwencji behawioralnych z podkreśleniem technologicznego i inżynierskiego aspektu. Podobne są też ostrzeżenia przed pułapkami, na które napotkać może takie podejście, a w szczególności sprawozdanie go do manipulacji i psychotechniki. Ostatnio na zarzuty tego rodzaju wobec libertariańskiego paternalizmu odpowiedziano całą książką (Sunstein 2016).

Uzupełnia ten obraz konstatacja jednego z krytycznych obserwatorów ewolucji refleksji akademickiej, przebiegającej od administracji publicznej do polityki publicznej. Uznał on tę drugą za dziecko nauk społecznych lat 60. i 70., o silnych związkach z naukami politycznymi, z naciskiem na badanie procesów, a nie ich rezultatów. Praktycznym dowodem na wyczerpanie się tej formuły miały być sukcesy nowego zarządzania publicznego oraz rosnący popyt na analizy ekonomiczne w poszukiwaniu większej efektywności (racjonalizacji) wydatków publicznych (Hughes 2003).

WNIOSKI

Wprowadzenie nauk o polityce publicznej do polskiej akademii wywołało żywą reakcję tylko w środowisku politologicznym. Jest to zrozumiałe ze względu na to, że to jego przedstawiciele najbardziej interesuje polityka oraz to, że podział na nauki o polityce i nauki o polityce publicznej od razu wywołuje niezrozumienie i wątpliwości. Nie przeszkodziło to jednak otwieraniu kierunku polityka publiczna

na niektórych wydziałach nauk politycznych. Niewielka część tego środowiska zajmująca się polityką społeczną aktywnie poparła tę urzędową innowację. Nie było to poparcie jednomyślne. Niekiedy podkreślano, że upowszechnianie terminu „polityka publiczna” jeszcze bardziej zmarginalizuje politykę społeczną. Ekonomiści (nauczyciele zatrudnieni na uczelniach ekonomicznych) zajmujący się polityką społeczną wyrażali obawy, czy nie zgrozi ona *status quo*, które udało się zbudować na uczelniach ekonomicznych wokół zajęć z polityki społecznej. Klasycy socjologowie w swoich macierzystych jednostkach pozostają chyba obojętni, gdyż zmiany w obrębie politologii czy ekonomii mało ich interesują. Część socjologów zajmujących się badaniami stosowanymi wyraziła jednak chęć nadawania doktoratów z nauk o polityce publicznej (przykładem wniosek Wydziału Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji UW, czyli tradycja Adama Podgóreckiego).

Pomijając obawy i nadzieje związane z wprowadzeniem nowej dyscypliny do porządku prawnego nauki polskiej, pozostaje odpowiedź na pytanie główne: czy jej dorobek jest w stanie zainspirować badaczy polityki społecznej i wpłynąć pozytywnie na ich badania i dalszy rozwój? Proponuję dwie, na pierwszy rzut oka konkurencyjne, odpowiedzi. Pierwszą optymistyczną, a drugą pesymistyczną.

Starsze i młode pokolenie badaczy zaczyna nawiązywać do teorii polityki publicznej w swoich własnych badaniach. Instytucjonalizacja nauk o polityce publicznej wzmocni ten trend, gdyż powstające w ramach nowej dyscypliny doktoraty powinny nawiązywać do nauki światowej. Będzie to z pożytkiem dla jakości badań polityki społecznej, gdyż do tej pory nie miały one solidnej podstawy teoretycznej. Czy jednak wieloparadygmatyczność nauk o polityce publicznej takie solidne podstawy gwarantuje? To prowadzi nas do drugiej odpowiedzi.

Opiera się ona na wyrażonych wyżej wątpliwościach dotyczących standardowego modelu nauk społecznych. Jeżeli poprawna jest teza, że klasyczne podejście naukowe do polityki publicznej wyczerpało się razem z tym modelem, to nawiązywanie teraz do niego i rozwijanie w Polsce jest ślepą uliczką. Zamiast w nią wchodzić, lepiej byłoby przyłączyć się do ruchu stosowanych nauk behawioralnych czy socjotechniki i nadać badaniom polityki społecznej taki właśnie charakter.

W obu odpowiedziach koncepcja nauki społecznej i przedmiotu badań wydają się być odmienne, co wskazuje na odmienne perspektywy teoretyczno-metodologiczne (zob. Szarfenberg 2013b). Pierwsza koncentruje się na teorii i wyjaśnianiu zmian treści polityki społecznej w dłuższych okresach, a druga na empirii oraz bieżącym usprawnianiu konkretnych instrumentów społecznych i społecznych. Możliwe, że potrzebujemy ożywienia badań w obu tych obszarach, a więc tytułowy dylemat jest fałszywy.

BIBLIOGRAFIA

- Afeltowicz Ł., Pietrowicz K. (2013), *Maszyny społeczne*, PWN, Warszawa
- Bakalarczyk R. (2017), *Polityka wsparcia nieformalnych opiekunów niesamodzielnym osób starszych. Na podstawie zmian prawnych w latach 2003–2015*, rozprawa doktorska obroniona na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych.
- Birkland T.A. (2016), *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, Routledge.
- Błądowski P. (2014), *Polityka społeczna jako specjalność nauk o polityce publicznej – próba charakterystyki*, „Studia z Polityki Publicznej”, nr 3(3), s. 9–23.
- Brus W. (1975), *Uspołecznienie a ustrój polityczny*, Aneks, Uppsala, Paryż.
- Daniłowska S. (2016), *Duńskie państwo dobrobytu a koncepcja flexicurity*, ASPRA-JR, Warszawa.
- Dye T.R. (2014), *Understanding public policy*, 14 wyd., Pearson Education Limited, Harlow, Essex.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Garson G.D. (1980), *From Policy Science to Policy Analysis: A Quarter Century of Progress?*, „Policy Studies Journal”, Vol. 9, No 4, p. 535–544.
- Godłewska-Szyrkowa J. (2013), *Czy nauka o polityce społecznej potrzebuje krytyki feministycznej?* „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 22.
- Hughes O.E. (2003), *Public Management and Administration: An Introduction*, 3 wydanie, Palgrave, London.

- Jolls C., Sunstein C. R., Thaler R. H. (2000), *Behavioral Approach to Law and Economics*, w: C. Sunstein (ed.), *Behavioral Law and Economics*, Cambridge University Press.
- Knill C., Tosun J. (2012), *Public Policy: A New Introduction*, Palgrave Macmillan, New York.
- Kolek A. (2017), *Reformy systemów emerytalnych w wybranych państwach OECD w kontekście ekonomicznej teorii demokracji*, rozprawa doktorska obroniona na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych.
- Kulczycki L. (1933), *W poszukiwaniu nowego ustroju społecznego*, Nakładem Księgarni M. Fruchtmanna, Warszawa.
- Kulesza M., Sześciło D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kurowska A., Pielieński B., Szarfenberg R., Wójciewicz A. (2016), *Perspektywa gender w polityce społecznej*, UMK, Toruń.
- Lindblom C.E. (1959/2013), *Nauka o „przewyciężaniu trudności”*, „Zoon Politikon”, nr 4, s. 145–164.
- Mazur S., red. (2015), *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Netting F.E., O'Connor M.K. (2011), *Analysing Social Policy: Multiple Perspectives for Critically Understanding and Evaluating Policy*, Wiley, Hoboken.
- Olejniczak K., Śliwowski P. (2014), *Nadchodzi rewolucja? Analizy behawioralne w interwencjach publicznych*, w: Haber, A., Olejniczak K. (red.), *(R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Pielieński B. (2013a), *Instytucjonalizm historyczny w kontekście polityki społecznej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 22.
- Pielieński B. (2013b), *Instytucjonalizm a polityka społeczna*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 22.
- Pielieński B. (2014), *From polycentricity analysis to poverty analysis. Using IAD in social policy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 25(2).
- Pierson P. (1992), *“Policy Feedbacks” and Political Change: Contrasting Reagan and Thatcher’s Pension-Reform Initiatives*, „Studies in American Political Development”, nr 6, p. 359–390.
- Pierson P. (1993), *When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change*, „World Politics”, Vol. 45, No. 4, p. 595–628.
- Polakowski M. (2010), *The Institutional Transformation of Social Policy in East Central Europe. Poland and Hungary in Comparative and Institutional Perspective*, Boekenplan MGSOG Dissertation Series, nr 14.
- Sabatier P.A., ed. (2007), *Theories of the Policy Process*, 2 wyd., Westview Press, Boulder.
- Sabatier P.A., Weible C.M., red. (2014), *Theories of the Policy Process*, 3 wyd., Westview Press, Boulder.
- Sent E.-M. (2004), *Behavioural economics: how psychology made its (limited) way back into economics*, „History of Political Economy”, Vol. 36, p. 735–760.
- Shafir E., red. (2013), *The Behavioral Foundations of Public Policy*, Princeton University Press, Princeton.
- Simon H.A. (1987), *Behavioural Economics*, w: J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (red.), *The New Palgrave A Dictionary of Economics*, Vol. 1, Macmillan Press.
- Skocpol T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers, The Political Origins of Social Policy in United States*, Harvard.
- Smith K.B., Larimer C.W. (2009), *Public Policy Theory Primer*, Westview Press, Boulder.
- Somit A., Peterson S. A. (2003), *Human Nature and Public Policy: An Evolutionary Approach*, Palgrave, London.
- Sunstein C. (2016), *The Ethics of Influence: Government in the Age of Behavioral Science*, Cambridge University Press.
- Sunstein C.R., Thaler R.H. (2003), *Libertarian Paternalism*, „American Economic Review”, Vol. 93(2), p. 175–179.
- Sunstein C.R., Thaler R.H. (2008), *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press.
- Supińska J. (2014), *Dylematy polityki społecznej*, 2 wyd., ASPRA-JR, Warszawa.
- Szarfenberg R. (2002), *Podstawy i granice racjonalizacji polityki społecznej*, praca doktorska napisana pod kierunkiem J. Supińskiej, obroniona na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych.
- Szarfenberg R. (2007), *Mity w krytyce polityki społecznej*, w: A. Rączaszek i W. Koczur (red.), *Polityka społeczna w życiu społeczno-gospodarczym kraju*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice.
- Szarfenberg R. (2012), *Analiza polityki publicznej – perspektywa racjonalnej dyskusji*, w: A. Wojciuk, (red.), *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, IBE, Warszawa.
- Szarfenberg R. (2013a), *O bliskim związku i wzajemnych inspiracjach między polityką publiczną a polityką społeczną*, „Problemy Polityki Społecznej”, nr 22, s. 149–166.
- Szarfenberg R. (2013b), *Perspektywy badawcze polityki społecznej – wprowadzenie*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 22.

- Szarfenberg R. (2016a), *Polityka publiczna*, w: B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, WUW, Warszawa.
- Szarfenberg R. (2016b), *Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne*, „Studia z Polityki Publicznej”, nr 1(9), s. 45–75.
- Szatur-Jaworska B. (2015), *Polityka senioralna w Polsce – analiza agendy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 30(3).
- Szatur-Jaworska B. (2016), *Polityka socjalna*, w: B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, WUW, Warszawa.
- Szelewa D. (2014), *The second wave of anti-feminism? Post-crisis maternalist policies and the attack on gender studies in Poland*, „Gender, rovné příležitosti, výzkum”, Vol. 15, No. 2, p. 33–47.
- Szelewa D. (2016), *Killing ‘Unborn Children’? The Catholic Church and Abortion Law in Poland Since 1989*, „Social and Legal Studies”, Vol. 25, No. 6, p. 741–764.
- Theiss M. (2013), *Perspektywa sieci społecznych w badaniach lokalnej polityki społecznej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 22.
- Tooby J., Cosmides L. (1992), *The psychological foundations of culture*, w: J. Barkow, L. Cosmides, J. Tooby (red.), *The adapted mind: Evolutionary psychology and the generation of culture*, Oxford University Press, New York.
- Uścińska G., Samoraj-Charitonow B., Kolek A. (2016), *Metodologia badań nauk o polityce publicznej w obszarze zabezpieczenia społecznego*, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Warszawa.
- Woźnicki J. (2012), *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzynie nauk społecznych*, „Nauka”, 1, s. 133–151.
- Woźnicki J. (2015), *Nauki o polityce publicznej – cztery lata rozwoju w symbiozie z politologią*, „Politeja”, 4(36), s. 9–25.
- Zawicki M. (2011), *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa.

SUMMARY

The official introduction of a discipline of public policy sciences in 2011 provoked an interesting discussion about the impact of this event on the situation of still officially unrecognized social policy sciences. The issue has two dimensions: more formal (organizational and financial) and substantive. The article focuses on the second one and tries to answer question about the possible impact of the achievements of the theory of public policy on research on social policy. To do that theory of public policy was divided on policy stages concept and eight scientific cause-and-effect theories of public policy. Additionally, it takes into account also the dynamics in other areas of social sciences, in particular concerning the development of behavioral economics. Two answers were proposed to the main question of the article. The first points to already identifiable positive impact of theories of public policy on research on social policy in Poland. The second takes into account the thesis about the crisis of the standard social sciences model and warns of the dead end where western approach to public policy may stuck.

Keywords: public policy sciences, theory of the public policy, public policy, social policy

Author's affiliation: The Institute of Social Policy of the University of Warsaw