JÓZEF MICHALAK

KONCEPCJE POLITYKI SPOŁECZNEJ I SYSTEMU A ANALIZA ROLI POLITYKI SPOŁECZNEJ W PROCESACH INTEGRACJI

1. ROLA ZAŁOŻEŃ W PROCESIE BADAWCZYM

Formułowanie każdego problemu badawczego i związanych z nim czynności badawczych dokonuje się zawsze, świadomie lub nie, na gruncie określonych założeń zarówno odnośnie do praktyki badawczej (w tym indywidualnej), jak i obiektu badań. Wynika to z pozornie banalnej, z punktu widzenia współczesnej refleksji teoriopoznawczej, tezy o założeniowości wszelkiego procesu badawczego. W wersji negatywnej: nie ma poznania bezzałożeniowego. Założeniowość poznania oznacza między innymi, że wybór zarówno obiektu badania, jak i metod jego analizy (co i jak badać, jak wyjaśniać i przewidywać) uzależniony jest od tego – w płaszczyźnie subiektywnej – jakiego rodzaju przekonania badacz respektuje. Należy podkreślić respektowanie przekonań, a nie ich świadomą akceptację, ponieważ zazwyczaj badacz nie jest w pełni świadomy zarówno czynionych założeń, jak i ich logicznych konsakwencji. Chodzi przy tym w szczególności o tzw. założenia „milczące" sterujące *de facto* procesem badawczym, których badacz w sposób świadomy mógłby nie akceptować.

Niski stopień uświadomienia sobie założeń poznawczych nie jest pożądany ze względu na funkcje przez nie pełnione w procesie badawczym. Poza wpływem na to, co i jak badać[1], stanowią one kontekst interpretacyjny zjawisk (znanych jak i potencjalnych, możliwych do wykrycia w toku prowadzonych badań), przesądzając tym samym o pojawieniu się, czy też nie pojawieniu się, nowych faktów naukowych. Decydują również o tym, czy w procesie badawczym zwróci się w ogóle uwagę na dane zjawisko, czy się je dostrzeże i przekształci w fakt naukowy poprzez odpowiednią interpretację.

[1] W opracowaniach podręcznikowych z metodologii podkreśla się w szczególności wpływ założeń na formułowanie problemów badawczych. Por. np. **S. Nowak**. Metodologia badań społecznych, PWN, Warszawa 1985.

W literaturze poświęconej problematyce teoriopoznawczej – metodologicznej podkreśla się również, że przyjmowane założenia wpływają na sposób formułowania nowych praw nauki[2].

Warto także zwrócić uwagę na ich rolę w uzasadnianiu otrzymanych rezultatów badawczych poprzez procedurę korespondencji, wpływają bowiem na to, jak postrzegany i rekonstruowany jest istniejący dorobek badawczy (zastany „materiał myślowy", do którego się nawiązuje).

W prezentacji podstawowych funkcji założeń poznawczych nie może zabraknąć funkcji kontrolnej, mimo że ma ona charakter przede wszystkim „techniczny". Im wyraźniej ujawniane są założenia prowadzonych badań, tym łatwiejsza jest zarówno samokontrola, jak i kontrola intersubiektywna, tak ważne w procesie badawczym. Wydaje się, że każda z wyróżnionych wyżej funkcji może sama przez się, samodzielnie, uzasadniać konieczność refleksji nad przyjmowanymi założeniami badań oraz zabiegami zwiększającymi samoświadomość badacza. Rozpoznanie przyjmowanych założeń nie gwarantuje wprawdzie sukcesu poznawczego, zwiększa jednakże jego szansę.

Ujawnienie założeń jest tym niezbędniejsze, im więcej kontrowersji występuje w danej dziedzinie wiedzy. Świadczą one bowiem o jej słabości poznawczej i w związku z tym każdy zabieg porządkujący jest pożądany, także zabieg porządkujący założenia poznawcze. Uwaga ta dotyczy w szczególności polityki społecznej. Jej sytuację można skrótowo scharakteryzować jako permanentne „bycie na cenzurowanym" przejawiające się w atakach doktrynalnych na nią zarówno z prawa, jak i z lewa. Z prawa, że w ogóle istnieje, lub – w wersji złagodzonej – że zbyt wiele kosztuje, że wywołuje wiele negatywnych skutków (w tym w szczególności, że działa demotywująco na pracowników). Z lewa – że nie potrafi sprostać różnorodnym oczekiwaniom pokładanym w niej przez „szerokie rzesze społeczeństwa", „masy"[3]. Byciu na cenzurowanym zdaje się sprzyjać postawa samych polityków społecznych: od czasu pojawienia się jej po dzień dzisiejszy przy różnych okazjach starają się wykazać, że ma ona rację bytu, że powinna nie tylko być, lecz także się rozwijać. Postawa taka może sugerować, że z polityką społeczną „coś nie tak", że kryją się za nią różne ciemne interesy (w czyim interesie jest prowadzona?!), że naznaczona jest jakąś wewnętrzną słabością[4].

Trzeba również w tym kontekście wspomnieć o problemach związanych z dniem bieżącym polityki społecznej: nie ma chyba sfery i sposobu jej działania,

[2] Ze względu na to, że nowe prawo nie jest formułowane w teoretycznej pustce. Oczywiście są jeszcze inne determinanty formułowania nowych praw nauki. Por. **W. Sady**. On the Mechanism of Scientific Revolutions, w: Laws and Theories in Empirical Sciences (red. **T. Buksiński**). UAM, Poznań 1988.

[3] Por. np. analizy Ph. Herder-Dorneich'a na temat spirali roszczeń i niezadowolenia z państwa socjalnego. **Ph. Herder-Dorneich**. Die Steurung des Sozialstaates als ordnungspolitisches Problem. Bildungswerk der Nordrhein – Westfälischen Wirtschaft, e.V., 1982; **tenże**, Soziale Ordnungspolitik. Bericht des Forschungsinstituts für Einkommenspolitik und Soziale Sicherung, Band 2. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1987.

[4] Nie jest to cecha charakteryzująca wyłącznie politykę społeczną. Również socjologia, na przykład, jest w trakcie ciągłego poszukiwania swej tożsamości.

które nie wywoływałyby mniejszych lub większych sporów, pociągających za sobą występowanie w działalności praktyka wielu wątpliwości[5]. Wątpliwości zarówno co do celów (dylematy aksjologiczne), jak i co do sposobów ich osiągania (dylematy pragmatyczne). Komplikują one działania, w szczególności podejmowanie decyzji, we wszystkich możliwych skalach – od makro do mikro. Nie sprzyjają również przewidywaniu odpowiedniej roli polityce społecznej w procesie rozwoju[6]. Świadczą również o tym, że ustalenia badawcze dotyczące tej sfery ludzkiej działalności charakteryzują się istotnymi ułomnościami, uniemożliwiającymi przynajmniej ograniczenie występowania kontrowersji czy choćby wyjaśnienia faktu ich występowania (co samo przez się miałoby również znaczenie praktyczne!). Biorąc pod uwagę wielość stanowisk, mglistość konstatacji dotyczących opisywanych stanów rzeczy (mglistość ich sensu opisowego, której bardzo sprzyja posługiwanie się terminami wieloznacznymi, nieostrymi) oraz niekończące się spory można zasadnie domniemywać, że jedną z istotnych ułomności może być dominacja sensu aksjologicznego nad sensem opisowym. Oznacza to, że kontrowersje mają przede wszystkim charakter aksjologiczny, a nie poznawczy, że w związku z tym może występować pozorowanie nauki i naukowości (także bezwiednie, jeżeli uczestnicy sporów nie odróżniają wspomnianych dwóch rodzajów sensów i ich roli w praktyce badawczej[7].

Wspomniana dominacja sensu aksjologicznego nad opisowym jest bardzo prawdopodobna, gdyż, jak dotychczas, nie wyodrębniła się w stopniu dostatecznym swoista dyscyplina, której przedmiotem jest polityka społeczna (nauka o polityce społecznej). Stan ten pociąga za sobą liczne watpliwości, spory dotyczące zarówno przedmiotu badań, jak i kwestii teoriopoznawczych czy metodologicznych. Przejawem powyższego jest eklektyzm oraz brak uporządkowania dedukcyjnego, spory definicyjne czy wreszcie powszechnie, jak się zdaje, nie zauważana (przynajmniej częściowa) nieporównywalność logiczna twierdzeń dotyczących polityki społecznej.

Istniejące kontrowersje wskazują na to, że dotychczasowe rezultaty badawcze nie stanowią budzącej zaufania przesłanki poznawczej działania. Chcąc sprawować kontrolę poznawczą nad dziedziną działania (minimalizując tym samym niepewność), chcąc działać skutecznie (skuteczniej) – trzeba ulepszyć

---

[5] Pominięto zdarzające się przypadki polityków społecznych zaindoktrynowanych w taki sposób, że są jednoznacznie przekonani o historycznej misji, którą pełnią (mają pełnić) bez wahań, wątpliwości. Właściwościom jednostkowym mogą sprzyjać rozwiązania systemowe generujące „plany – jedynie – możliwe".

[6] Powyższy problem można sprowadzić, z jednej strony, do funkcjonalnego czy dysfunkcjonalnego oddziaływania polityki społecznej w procesach gospodarczych i politycznych (w tym integracyjnych), z drugiej zaś – do przewidywania jej roli w różnych scenariuszach rozwoju, zaprezentowanych np. w pracy zbiorowej: Propozycje dla przyszłości. Społeczeństwo konserwacyjne, PIW, Warszawa 1988.

[7] Zagadnienie powyższe dotyczy kryteriów akceptacji twierdzeń w nauce, w szczególności stosunku do normy metodologicznego neutralizmu aksjologicznego. Por. **J. Kmita**, Norma metodologicznego neutralizmu aksjologicznego, w: I. Lazari-Pawłowska, Mataetyka, PWN, Warszawa 1975.

jego (działania) przesłanki poznawcze. Decydują one o wielu, poza wyznaczaniem celów, jego elementach składowych[8].

To, że ta sama rzeczywistość ma być opisywana i wyjaśniana (ze względu na występowanie odmiennych teorii poznania i związanych z nimi metodologii) w różny sposób, pociągając za sobą odmienne skutki praktyczne, skłania do bliższego przypatrzenia się nagromadzonemu dorobkowi badawczemu. To „przypatrzenie się" – z poznawczego punktu widzenia – oznacza danie (teoriopoznawczej) charakterystyki tego dorobku. Charakterystyki sprzyjającej zarówno wyjaśnianiu istniejących kontrowersji, jak i stanowiącej przesłankę odmiennego opisu i wyjaśniania. Chcąc bowiem opisywać i wyjaśniać lepiej – a przynajmniej inaczej, co też stanowić może pewną wartość poznawczą – trzeba zdawać sobie sprawę z właściwości dotychczasowych ustaleń badawczych.

2. KONCEPCJE ANALITYCZNE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Próby udzielania odpowiedzi na pytanie, czym jest polityka społeczna, zmaterializowały się w wielorakich, mniej lub bardziej rozbudowanych, koncepcjach. Zaowocowały również opracowaniami poświęconymi typologiom polityki społecznej[9]. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie, że poglądy na temat, czym jest polityka społeczna charakteryzują się, z poznawczego punktu widzenia, co należy podkreślić, znacznym podobieństwem[10].

POLITYKA SPOŁECZNA JAKO DZIAŁANIE SUBIEKTYWNIE – RACJONALNE

Jakie więc treści składają się na pojęcie polityka społeczna wprowadzone przez Wilhelma Riehl'a w pracy Naturgeschichte des Volkes als Grundlage einer deutschen Sozialpolitik?[11] Niewątpliwie koncepcje polityki społecznej różnią się co do treści: odmiennie określone są ich elementy składowe i ich treść (cele, zakres, kategorie osób, środki realizacji, ideologia – kolektywistyczna czy indywidualistyczna)[12]. Nie negując ani ich, ani konsekwencji dla działania praktycznego z nich wypływających oraz tego, że z punktu widzenia subiektywne-

[8] Zagadnienie to jest analizowane w opracowaniu: **J. Michalak**, Poznawcza determinacja granic skuteczności działania – uwagi na przykładzie polityki społecznej w: Determinanty skuteczności polityki społecznej (red. **J. Orczyk**), Instytut Polityki Społecznej AE, Poznań 1988.

[9] Z poznawczego punktu widzenia ciekawa jest propozycja J. Edwards'a. **J. Edwards**, Subjectivist Approaches to the Study of Social Policy Making. „Journal of Social Policy", vol. 10. No. 3, s. 289 - 310.

[10] Zagadnienie to analizowane jest szerzej w pracy: **J. Michalak, M. Żukowski**, Integracja a polityka społeczna. Akademos, Poznań 1991. Poniższe rozważania nawiązują do ustaleń zawartych w tym opracowaniu.

[11] Cyt. za: **W. J. Cahman, C. M. Schmitt**. The Concept of Social Policy (Sozialpolitik), „Journal of Social Policy", vol. 8, No. 1, s. 49.

[12] Odnośnie do różnicy w środkach: warto zwrócić uwagę na to, że w Niemczech akcentowano ustawodawstwo socjalne (*social legislation*), a w Wielkiej Brytanii – ustawodawstwo fabryczne (*factory legislation*), jw. s. 48.

go mogą uchodzić za istotne, warto jednak zwrócić uwagę na to, że zakładają taką samą „optykę" analizy badanego zjawiska: jako działania sterowanego określonymi przekonaniami. Jest to stwierdzenie kluczowe, określa bowiem najogólniej perspektywę poznawczą koncepcji polityki społecznej, a przez nią – „świat polityka społecznego". W jej ramach możliwe jest uporządkowanie dotychczasowego dorobku według rodzaju elementów składowych uwzględnianych w opisie działania, a następnie – na podstawie wyników tego zabiegu – opracowanie swego rodzaju metakoncepcji (typu w sensie Weberowskim) uwzględniającej również konsekwencje logiczne odtwarzanych koncepcji, a zarazem lepiej charakteryzującej dotychczasowy sposób myślenia o polityce społecznej.

Potraktowanie polityki społecznej jako specyficznego, sensownego działania jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że jej charakterystyka powinna uwzględniać w pierwszej kolejności te elementy, które konstytuują wszelkie działania. Wyróżnienie ich uzależnione jest od respektowanej przez badacza zarówno perspektywy poznawczej, jak i postawionych zadań (zdeterminowanych wielorako – w tym zapotrzebowaniami praktyki). Okoliczność powyższa powoduje, że można spotkać opisy mniej lub bardziej rozbudowane. Dotyczy to również polityki społecznej. Jak się zdaje, w miarę wyczerpujący opis działania jako czynności sensownej powinien uwzględniać:

1) podmiot sprawczy (nośnik) tego działania,
2) przesłanki subiektywne sterujące podmiotem, obejmujące
a) cel ukierunkowujący działania,
b) aksjologiczne uzasadnienie postawionego celu, jego „usprawiedliwienie", tj. przekonania normatywne pochodzące z różnych zazwyczaj sfer kultury,
c) wiedzę określającą sposób osiągania celu (przekonania dyrektywalne),
3) środki działania – z założenia instrumentalnie podporządkowane realizacji celu, których wybór jest zdeterminowany (powinien być) zarówno kryteriami poznawczymi jak i aksjologicznymi, w szczególności moralnymi,
4) dziedzinę/sferę rzeczywistości społecznej, w której rozgrywa się i/lub dotyczy działanie,
5) osoby/kategorie osób, na które działanie jest ukierunkowane[13].

Wszystkie wyróżnione elementy są uwzględniane (w różnych proporcjach i zakresie) w analizach poświęconych polityce społecznej. Nie ma jednak ich systematycznej prezentacji. W przypadku natomiast świadomego definiowania polityki społecznej poszczególni autorzy uwzględniają tylko niektóre z nich w różnych kombinacjach. Tytułem przykładu wyróżniono następujące zestawy:

a) cel – środki,
b) podmiot – dziedzina – cel – kategorie osób,
c) podmiot – dziedzina – cel – środki,
d) podmiot – dziedzina – cel – uzasadnienie,
e) podmiot – cel – kategorie osób.

[13] Wykaz ten można uzupełnić. Można też opisywać działanie w odmienny sposób. Ograniczenie się do wyliczenia tylko tych elementów podyktowane jest właściwościami rekonstruowanych koncepcji oraz ich przydatnością dla zadania badawczego tego opracowania.

Biorąc pod uwagę istniejącą różnorodność definicji polityki społecznej, możliwe są jeszcze inne kombinacje[14].

Należy zaznaczyć, że w żadnej definicji spotkanej w literaturze przedmiotu nie były uwzględniane wszystkie wyróżnione wyżej elementy charakteryzujące działanie. W żadnej też nie było, przynajmniej wyraźnego, uwzględnienia przekonań dyrektywnych. Akcentowano natomiast przede wszystkim cele, podmioty i kategorie osób, na które działanie jest przynajmniej intencjonalnie ukierunkowane.

Biorąc powyższe pod uwagę, wydaje się sensowne – akceptując zakładaną w rekonstruowanych poglądach „optykę" – zaproponowanie definicji polityki społecznej uwzględniającej wszystkie wyszczególnione wyżej elementy składające się na działanie[15]. Zabieg powyższy sprzyjać może porządkowaniu dotychczasowych ustaleń – przesłance niezbędnej budowania teorii polityki społecznej.

Propozycja ta, nawiązując do ustaleń istniejących i respektując ten sam horyzont poznawczy, stara się unikać mankamentów rozwiązań dotychczasowych, związanych w szczególności z wyborami aksjologicznymi. Sprzyja temu uświadamianie sobie konsekwencji istnienia zróżnicowania społecznego i kulturowego. Sugeruje ono abstrahowanie od konkretnej treści i zwrócenie uwagi na sposób (formę – jak u G. Simmel'a w odniesieniu do socjologii) ujmowania takiego zjawiska, jakim jest polityka społeczna.

Tego rodzaju „ramową" definicję polityki społecznej można sprowadzić do następującego stwierdzenia: polityka społeczna jest działaniem pewnej kategorii podmiotów (nazywanych podmiotami polityki społecznej)

1) kierujących się przekonaniami

a) normatywnymi, określającymi wartości,

b) dyrektywami, określającymi sposoby osiągania preferowanych wartości,

2) wykorzystujących odpowiednie środki (zarówno o charakterze materialnym jak i idealnym), działaniu ukierunkowanym na pewne wybrane kategorie osób/ludzi i zmierzającym do osiągania postawionych celów w określonych dziedzinach.

Oczywiście, sformułowanie powyższe jest „czystą formą"; nie informuje nic o treści podkładanej pod poszczególne jego elementy składowe. Określa jednak sposób myślenia o polityce społecznej.

Ze względu na to, że polityka społeczna jest zjawiskiem społeczno-kulturowym (w jednym z wyróżnionych znaczeń)[16], poszczególne elementy definicji

---

[14] O rozmaitości definicji polityki społecznej świadczą ich cytowania zarówno w opracowaniach podręcznikowych, jak i poświęconych zagadnieniom szczegółowym. Szczególnie obfity materiał można znaleźć w opracowaniach niemieckich.

[15] Dla uniknięcia ewentualnych nieporozumień należy podkreślić, że akceptacja owej „optyki" ma charakter metodyczny, służący jedynie wykazaniu logiki myślenia o polityce społecznej. Można traktować ją jako tylko jedną z możliwych, niezbędną nawet z punktu widzenia działania praktycznego, lecz generującą rezultaty badawcze wymagające (dalszego) wyjaśniania. Okoliczność powyższa uzasadnia także w sposób poznawczy zaproponowanie odmiennej koncepcji polityki społecznej.

[16] **J. Michalak**, Społeczno-kulturowe problemy polityki społecznej, „Polityka Społeczna" 1990, nr 7.

„ramowej" przybierają odmienne stany odpowiednio do czasu i miejsca. Ze względu zaś na to, że przyjmowana w istniejących koncepcjach „optyka" sprowadza się głównie do rejestracji wielości i różnorodności konkretnych „wydań" polityki społecznej, trzeba, chcąc doszukać się ewentualnych cech podobnych, poza podobieństwem elementów składowych stanowiących ramy myślenia o niej, wyjaśnić rezultaty otrzymywane na jej gruncie. Biorąc pod uwagę to, że nie potrafi ona sama sobie zadowalająco wyjaśnić, czego przejawem są występujące kontrowersje poznawcze i praktyczne, konieczne jest przyjęcie innej perspektywy poznawczej.

Perspektywa ta zostanie zaprezentowana po przedstawieniu wybranych konsekwencji dla procesu badawczego przyjęcia rekonstruowanej wyżej koncepcji polityki społecznej. Wskazując na nie, warto zwrócić uwagę na bezpośredni związek takiego opisu z działaniem praktycznym[17]. Powoduje on między innymi, że opis działania w przedstawiony wyżej sposób traktowany jest jako oczywisty, subiektywnie przekonujący i wobec tego nie wymagający uzasadnienia. Wydaje się również, że traktowany jest zazwyczaj jako jedynie możliwy lub przynajmniej jako podstawowy. Demobilizuje to niewątpliwie do podejmowania wysiłków na rzecz opracowania opisów innych, czy to konkurencyjnych czy komplementarnych. Jak już bowiem wyżej wspomniano, opis polityki społecznej jako działania subiektywnie racjonalnego sam wymaga wyjaśnienia. Można i trzeba wręcz w odniesieniu do każdego jego elementu postawić pytanie „dlaczego"? (np. dąży się do realizacji danych celów, uwzględnia się te, a nie inne kategorie osób. ...).

Uwagi powyższe nie oznaczają negacji sensowności podejmowania tego rodzaju opisów. Wskazują jedynie na to, że ze względów zarówno praktycznych, jak i poznawczych poza takie opisy należy wychodzić. Sytuacja taka zachodzi również w odniesieniu do zadań badawczych związanych np. z analizą związków między procesem integracji (w szczególności integrowania się) a polityką społeczną: trzeba między innymi przyjąć perspektywę działania praktyka. Oznacza to, że na miarę wymogów opisu działania, scharakteryzowanego wyżej, należy gromadzić i analizować materiały empiryczne. Uwzględniona będzie z tego powodu analiza w kategoriach związków przyczynowo-skutkowych, relacji podporządkowania instrumentalnego (uwzględniającej między innymi owe związki) i skuteczności[18] oraz wyjaśnianie nazywane interpretacją humanistyczną[19].

---

[17] Interesujące i nośne poznawczo uwagi przedstawił na ten temat T. Szczurkiewicz w „Znaczenie teorii dla praktyki", w: **T. Szczurkiewicz**, Studia socjologiczne, PWN, Warszawa 1970. Por. także: **J. Michalak**, „Studia socjologiczne" Tadeusza Szczurkiewicza a polityka społeczna, w: Wybrane zagadnienia socjologii Tadeusza Szczurkiewicza (red. **F. Krzykała**).Poznań 1990. Zeszyty naukowe AE, seria I, s. 153.

[18] Problemy badania skuteczności działań polityczno-społecznych zaprezentowane są między innymi w pracy Determinanty..., (red. **J. Orczyk**).

[19] Odnośnie do sposobu rozumienia tego rodzaju wyjaśniania warto wspomnieć dwie prace: **J. Kmita**, Z metodologicznych problemów interpretacji humanistycznej, PWN, Warszawa 1971: **W. Patryas**, Idealizacyjny charakter interpretacji humanistycznej, UAM Poznań 1979.

POLITYKA SPOŁECZNA JAKO INSTYTUCJA SPOŁECZNA

Postrzeganie polityki społecznej jako instytucji społecznej i traktowanie tego rodzaju koncepcji jako odmiennej od wyżej scharakteryzowanej może wzbudzić wiele wątpliwości. Wiążą się one bezpośrednio z faktem używania terminu „instytucja" w analizach dokonywanych w ramach owej koncepcji. Pisze się bowiem np., że polityk społeczny wykorzystuje określone instytucje dla realizacji celów, że dla celów dydaktycznych należy w sposób systematyczny przedstawić instytucje polityki społecznej. Można jednak zauważyć, że odniesienia przedmiotowe tego terminu są odmienne: różne elementy składowe infrastruktury społecznej (szkoła, szpital, ...), świadczenia takie jak emerytura, renta czy normy prawne (np. instytucja ulgi). Warto także podkreślić, że wszystkie owe przykładowo wyróżnione rodzaje instytucji traktowane są jako będące w gestii polityka społecznego, jako podmiotu działania, środki realizacji preferowanych przez niego wartości. Stwierdzenie powyższe jest istotne ze względu na to, że w przyjętym do analizy rozumieniu polityki społecznej jako instytucji zależność ta jest odwrotna: to instytucja społeczna „rządzi" podmiotem działającym. Determinuje mniej lub bardziej jednoznacznie – w zależności od wielu okoliczności – zarówno wyróżnione wyżej elementy składowe działania praktycznego, jak i sam podmiot.

Powyższe stwierdzenia zwracają uwagę na wieloznaczność pojęcia „instytucja społeczna". Trzeba więc, dla uniknięcia nieporozumień, wyraźnie określić sposób jego rozumienia przyjęty do analizy[20]. Ponadto należałoby wykazać, że polityka społeczna jest instytucją społeczną (w jednym czy w kilku znaczeniach tego terminu). Zabieg taki wymagałby jednakże odrębnego i pogłębionego potraktowania, co ze względu na charakter opracowania nie może nastąpić[21].

Wydaje się, że spośród określeń instytucji społecznej jako zjawiska makro dwa z nich można odnieść do polityki społecznej. Po pierwsze, rozumienie instytucji w sposób „czysto kulturowy" jako mniej lub bardziej uporządkowanego zbioru norm regulującego zachowania i współżycie ludzi, któremu towarzyszą sankcje[22]. Podkreśla się zarazem, że normy te są zazwyczaj określone wyraźnie, społecznie uznane, względnie trwałe, niekiedy nawet sformalizowane i mogące pochodzić z różnych sfer kultury (np. moralność, prawo). Z punktu widzenia polityki społecznej istotne jest, że przewaga norm bezpośrednio regulujących działania ludzi ma charakter prawny, wiąże się z różnego

[20] Nie jest to zadanie łatwe, jeśli się zważy dyskusje w literaturze socjologicznej na temat tego pojęcia i jego odniesień przedmiotowych. Por. np. **J. Szczepański**, Elementarne pojęcia socjologii. PWN, Warszawa, różne wydania: **W. E. Cole**. Introductory Sociology, David McKay, New York 1963, Soziologie A-Z, (Hrsg **R. König**), Fischer-Lexikon, Frankfurt am Main 1967: **J. Sztumski**. Wstęp do metod i technik badań społecznych, Uniwersytet Śląski, Katowice 1979.

[21] Szczegółowa charakterystyka polityki społecznej jako instytucji społecznej o charakterze makro jest jednym z elementów składowych przygotowanej rozprawy habilitacyjnej (pod roboczym tytułem „Koncepcje polityki społecznej – próba reinterpretacji").

[22] W wersjach uproszczonych, popularnych wręcz pisze się, że instytucja w tym znaczeniu to procedura określająca sposób działania w społeczeństwie.

rodzaju sankcjami prawnymi i przymusem[23]. Należy zauważyć, że tak rozumiana instytucja reguluje działania nie tylko (i nie wyłącznie) podmiotów polityki społecznej, a normy składające się na nią nie są redukowalne do przekonań, w tym doktrynalnych, owych podmiotów.

Drugi sposób rozumienia instytucji, pod który może podpadać polityka społeczna, to pewien system składający się z norm (instytucja w pierwszym znaczeniu), działających ludzi oraz różnego rodzaju urządzeń (zarówno materialnych, jak i niematerialnych – często też nazywanych instytucjami w jednym ze znaczeń). Jest to charakterystyka podstawowa. W zależności od kontekstu analizy (w tym – zapotrzebowań praktycznych) wyróżnione są elementy inne. Na przykład wśród norm wyróżnia się normy wyznaczające i uzasadniające cele oraz regulujące pełnienie ról społecznych i relacje między nimi (w tym stosunki władzy).

Polityka społeczna w tym ostatnim znaczeniu zdaje się przypominać jej koncepcję jako działania subiektywnie racjonalnego. Niewątpliwie istnieje podobieństwo elementów składowych (wartości, ludzie jako podmioty działające, środki,...), lecz poza tym nic więcej, bo:

1) status (ontologiczny) czynności subiektywnie racjonalnych jest odmienny od statusu procesu społecznego generowanego przez instytucję (mimo że owe czynności mogą być i zazwyczaj są elementem składowym procesu!); wynika to z różnicy między zjawiskiem indywidualnym (mikro) a społecznym (makro);[24]

2) czym innym są przekonania respektowane przez podmiot działający, a czym innym normy kulturowe;

3) inny jest rodzaj determinacji: w przypadku czynności subiektywnie racjonalnych jest to determinacja subiektywna (wykorzystująca wiedzę o zależnościach obiektywnych), w przypadku instytucji – determinacja obiektywna przyczynowo-skutkowa i/lub funkcjonalna;

4) odmienne jest – odpowiednio do wyróżnionej determinacji – wyjaśnienie: interpretacja humanistyczna, a w przypadku instytucji: przyczynowo-skutkowe i/lub funkcjonalne;

5) odmiennie postrzegane jest usytuowanie podmiotów polityki społecznej: na zewnątrz czy wewnątrz instytucji, co pociąga za sobą zróżnicowanie ich opisów i wyjaśnień;

6) instytucję, zarówno w pierwszym, jak i w drugim znaczeniu można potraktować jako system (stosując analizę systemową). Czynność subiektywnie racjonalna, mimo że składa się z kilku elementów, systemem nie jest (choć potocznie tak jest nazywana).

Zaprezentowana, nawet w tak skrótowy sposób, charakterystyka koncepcji polityki społecznej w ich aspekcie poznawczym wskazuje na konsekwencje dla procesu badawczego opowiedzenia się za każdą z nich. Konsekwencje zarówno dla gromadzenia materiałów empirycznych, jak i dla interpretacji (w tym wyjaśniania) uzyskanych rezultatów badawczych.

[23] J. Bancal tego rodzaju instytucje nazywa instytucjami legalnymi lub strukturami prawno-politycznymi. **J. Bancal**, L'économie des sociologues, PUF, Paris 1974, s. 213.

[24] Występują jeszcze inne kryteria rozróżniania zjawisk mikro i makro.

3. FUNKCJE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Funkcje polityki społecznej można potraktować jako jedną z ważnych jej właściwości. Ich analiza umożliwia lepsze rozumienie (dzięki przekroczeniu sfery zjawiskowej), czym ona jest. Stanowić mogą również jeden z elementów współwyjaśniających inne jej cechy. Chcąc więc nie tylko opisać, lecz także wyjaśnić związki polityki społecznej z procesem integracji (w ramach EWG) nie można ich w analizie pominąć. Ponadto traktując politykę społeczną jako instytucję czy typ praktyki społecznej, nie uwzględniony w prowadzonych rozważaniach, wyklucza się, z oczywistych poznawczych względów, analizę w kategorii sensu, możliwą przy ujęciu jej jako działania subiektywnie racjonalnego. Jak już wyżej wskazano, analiza polityki w kategorii sensu, jej poszczególne elementy składowe, same wymagają wyjaśnienie – między innymi poprzez odwołanie się do funkcji[25].

Punktem wyjścia będzie wskazanie na wybrane[26] funkcje polityki społecznej w systemie społeczno-gospodarczym danego państwa. Uwaga skoncentrowana zostanie zarówno na funkcjach jawnych, jak i ukrytych. Ze względu na to, że w procesach integracyjnych szczególna rola przypada gospodarowaniu, kryterium wyróżnienia funkcji będzie ekonomiczny wymiar polityki społecznej[27].

Z powyższego punktu widzenia istotne są trzy podstawowe funkcje jawne: kontrolna, redystrybucyjna i kreacyjna oraz wiele generowanych przez nie funkcji ukrytych. Występuje między nimi wiele sprzężeń zwrotnych zarówno o charakterze pozytywnym, jak i negatywnym.

Funkcja kontrolna. Genetycznie pierwotna, szczególnie widoczna w początkowym okresie istnienia polityki społecznej. Niezbędna także obecnie. Jej realizowanie się wywołuje wiele funkcji niejawnych, ukrytych (nieintencjonalnych skutków), wśród których można wyróżnić:

a) Funkcję restrykcyjno-zapobiegawczą, sprzyjającą eliminowaniu *ex ante* działań (i ich skutków) z punktu widzenia respektowanych kryteriów aksjologicznych uważanych za niepożądane.

b) Funkcję motywacyjną – zarówno w odniesieniu do przedsiębiorców, jak i pracowników (oraz potencjalnych pracowników). W przypadku pierwszych chodzi o wpływanie na podejmowanie decyzji odnośnie do zastosowania

[25] W życiu społecznym ważne są przede wszystkim obiektywne rezultaty działań: intencje, motywacje – mają znaczenie drugorzędne, choćby ze względu na brak bezpośrednich związków między kontekstem subiektywnym działania a jego obiektywnymi rezultatami. Te same rezultaty można osiągnąć kierując się odmiennymi przesłankami, a zarazem działanie sterowane przekonaniami tożsamymi może doprowadzić do rezultatów odmiennych.

[26] Nie ma potrzeby, ze względu na charakter opracowania, uwzględniać funkcji, które nie będą przydatne w prowadzonych analizach. (Poznanie ma zawsze charakter aspektowy i zawsze w związku z powyższym trzeba dokonywać wyborów).

[27] Por. rozważania zawarte w opracowaniu: **J. Michalak, J. Orczyk**, Polityka społeczna a wydajność pracy. Instytut Polityki Społecznej AE, Poznań 1990.

niektórych czynników produkcji. W drugim – o inspirowanie odmiennych zachowań pod wpływem stosowanych sankcji.

c) Funkcję kreacyjną – w odniesieniu do potencjału pracy. Przejawia się w wytwarzaniu, współkreowaniu właściwie, cech bio-psycho-społeczno-kulturowych jednostek. Jest wypadkową, z punktu widzenia funkcji kontrolnej, funkcji restrykcyjno-zapobiegawczej.

d) Funkcję modyfikacyjną – z punktu widzenia systemu (w tym głównie podsystemu ekonomicznego). Występuje ona ze względu na łączne skutki funkcji wyżej wyróżnionych. Modyfikuje ona poszczególne elementy systemu (właściwości ludzi, normy kulturowe, więzi społeczne, narzędzia pracy) i wobec tego, w długim okresie wymusza jego zmiany. Ze względu na to, że modyfikacje zachodzą do pewnego stopnia niezależnie od siebie (a przynajmniej nie można założyć, że zachodzą w sposób skoordynowany), ich wypadkowa jest trudna do poznawczego rozpoznania i przewidzenia.

Funkcja redystrybucyjna. Występuje, ponieważ każde działanie w skali społecznej pociąga za sobą różnorakie koszty, wymaga więc zgromadzenia środków instrumentalnie podporządkowanych osiąganiu założonych celów. Wymaga także ich rozdysponowania. Działania powyższe (gromadzenie, wydatkowanie) pełniąc funkcje redystrybucyjną, z punktu widzenia zarówno systemu ekonomicznego jak i społecznego, powoduje zarazem aktualizowanie się funkcji innych. Z punktu widzenia przedmiotu analizy najistotniejsze są:

a) funkcja wyrównawcza, egalitaryzacyjna („spłaszczanie" dochodów, wyrównywanie dysproporcji),

b) funkcja motywacyjna, w tym – demotywacyjna, w zależności od kontekstu społeczno-kulturowego,

c) funkcja modyfikacyjna – wobec systemu, ze względu na wpływ redystrybucji na podejmowanie decyzji gospodarczych (w tym szczególnie na alokację zasobów) oraz na wspomniane już wyżej jej konsekwencje wyrównawcze i motywacyjne,

d) funkcja legitymizacyjna – działająca na rzecz akceptacji społecznej danego systemu społeczno-gospodarczego. Realizowaniu się jej może sprzyjać funkcja motywacyjna i wyrównawcza. To, jakie oddziaływanie będzie, uzależnione jest od konkretnej konstelacji warunków społeczno-kulturowych danego systemu. Mogą one np. wywołać sprzeciw wobec działań egalitaryzacyjnych.

Funkcja kreacyjna. Odnosi się do potencjału pracy. Wiele polityk szczegółowych jest intencjonalnie ukierunkowanych na wytwarzanie pożądanych właściwości bio-psycho-społeczno-kulturowych. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na dwie funkcje ściśle ze sobą związane: motywacyjną i modyfikacyjną. Za przykład ich wzajemnego powiązania i oddziaływania może służyć polityka oświatowa kształtująca poprzez system szkolny ludzi o określonych aspiracjach i roszczeniach. Jeśli będą mogły być one realizowane, będą sprzyjać funkcji legitymizacyjnej (a tym samym utrwalaniu systemu); jeśli nie – będą stanowić

czynnik zakłócający w danym systemie. Podobnie będą oddziaływać ukształotowane kwalifikacje: z jednej strony wymagane przez system, z drugiej zaś – zbyt wysokie lub zbyt niskie.

Na zakończenie tej syntetycznej prezentacji funkcji jawnych i ukrytych zaakcentowana jest jeszcze jedna, niejawna: zabezpieczająca. Pełniąc rolę gwaranta działania danego systemu gospodarczego, funkcja ta może urzeczywistnić się zarówno w systemach sprzyjających, jak i nie sprzyjających procesom gospodarowania. Okoliczność tę należy szczególnie podkreślić ze względu na możliwość nieintencjonalnego przyczyniania się do wprowadzenia czy utrwalania systemu nieefektywnego.

W kontekście powyższego należy uwzględnić funkcję **globalną** polityki społecznej: jest ona warunkiem relatywnie niezbędnym istnienia i – ewentualnie – rozwoju danego systemu społeczno-gospodarczego. Funkcja ta realizuje się, przynajmniej w części, w sposób wewnętrznie sprzeczny ze względu na brak jednolitości funkcjonalnej globalnego systemu społecznego i skutki dysfunkcjonalne określonych przedsięwzięć.

4. WARIANTY SYSTEMOWEJ ANALIZY UGRUPOWAŃ INTEGRACYJNYCH

Myślenie o rzeczywistości społecznej i jej elementach składowych jako o systemach jest obecnie pewnym standardem. Nie wydaje się w związku z powyższym zasadne powtarzanie tego, co jest dobrze znane i dostępne w literaturze przedmiotu. Uwaga skoncentrowana jest w związku z tym na tych tylko zagadnieniach, które, choć ważne, uwzględniane są raczej wyjątkowo.

Stwierdzenie, że EWG jest kształtującym się ciągle systemem i opowiedzenie się za jej analizą systemową niewiele mówi, ponieważ nie ma zgody co do samego rozumowania systemu, a tym samym odnośnie do sposobów jego badania. Sytuację badawczą utrudnia i to , że EWG była i jest tworem kształtowanym intencjonalnie. Implikuje to przede wszystkim analizę w kategoriach relacji podporządkowania instrumantalnego, wykorzystującą związki przyczynowo-skutkowe, a nie funkcjonalną, charakterystyczną dla myślenia systemowego. W celu uzasadnienia sensowności zastosowania analizy systemowej niezbędne jest wykazanie przekształcenia się EWG z „prostego" obiektu złożonego w system[28]. Przydatne do tego będą, między innymi, przyjęte sposoby analizy systemowej[29].

[28] Por. rozważania J. Kmity na temat wyjaśniania funkcjonalnego i struktury funkcjonalnej zawarte w pracy: **T. Kostyrko, J. Kmita**. Elementy teorii kultury, UAM, Poznań 1983, rozdz. I.

[29] Charakterystyka wariantów analizy systemowej oparta jest na ustaleniach W. Dymarskiego zawartych w opracowaniu: **W. Dymarski, J. Michalak**, Kadry jako system społeczny (wybrane problemy), wykonanym w ramach CPBP 08.01.03 „Instrumentalizacja polityki kadrowej w przedsiębiorstwie", Poznań 1990, maszynopis.

ROZUMIENIE ELEMENTARYSTYCZNE SYSTEMU

Pojęciem wyjściowym jest w tym przypadku zbiór elementów.System, definiowany jako „zbiór elementów pozostających we wzajemnych relacjach" czy „zbiór sprzężonych elementów działających", jawi się jako wtórny względem elementów go konstytuujących. Nie system określa elementy, lecz odwrotnie: to elementy określają system. Właściwości systemu wynikają z właściwości elementów, które go tworzą oraz ze sposobu połączenia ich w całość. Zmiana składu elementów pociąga za sobą zmiany właściwości systemu, jego struktury i funkcji. Ani struktura systemu, ani jego funkcje nie są z góry określone. Przedstawiony sposób rozumienia systemu abstrahuje od czynnika systemowotwórczego określającego samoistny byt systemowy. Tak postrzegany system istnieje tylko poprzez swoje elementy.

Wydaje się, że takie rozumienie systemu jest przydatne dla analizy początkowej fazy kształtowania się EWG. Skład ugrupowania integracyjnego i właściwości poszczególnych jego elementów składowych są niewątpliwie pierwotne a funkcje i struktura wtórne i od nich zależne. Z czasem sytuacja może się zmienić – i zazwyczaj tak się dzieje – wskutek pojawienia się skutków obiektywnych zarówno intencjonalnych, jak i nieintencjonalnych. Na uwagę zasługują w tym kontekście pojawiające się dodatkowe więzi i sprzężenia zwrotne.

Warto również podkreślić, że przyjmując elementaryczne rozumienie systemu zakłada się zarazem redukowalność (całkowitą lub znaczącą) właściwości konstytuujących go elementów. Oznacza to, z metodologicznego punktu widzenia, akceptację indywidualizmu metodologicznego, a zazwyczaj z analizą systemową wiąże się akceptację jednej z wersji antyindywidualizmu metodologicznego.

ROZUMIENIE FUNKCJONALNE SYSTEMU

Wyjściową intuicją dla takiego rozumienia systemu jest organizm biologiczny. System definiowany jest jako całość zespolona pewną formą regularnego wzajemnego oddziaływania lub współdziałania jej części składowych dla wypełnienia określonych funkcji, czyli wytworzenia określonych rezultatów niezbędnych dla zapewnienia równowagi ze środowiskiem będącej warunkiem przetrwania i rozwoju tej całości. Funkcje owe stanowią podstawowy czynnik systemotwórczy decydujący o sposobie zorganizowania i składzie systemu.

Warunkiem realizowania się funkcji jest odpowiednie współdziałanie jego elementów. Podstawą tego współdziałania jest schemat funkcjonalny systemu wiążący procesy działania z realizującymi je elementami i ich zespołami. Najmniejszym ogniwem są tzw. miejsca funkcjonalne określające właściwości, jakimi powinny wykazywać się elementy systemu. Wyróżnia się dwa rodzaje

właściwości funkcjonalnych: zdolności funkcjonalne i zachowania funkcjonalne. Pierwsze decydują o włączeniu elementów do systemu (analogia do „zasady odrębności" decydującej o składzie grupy)[30], drugie – o pozostawaniu w składzie systemu. Jedynym uzasadnieniem dla obecności w systemie jakiegokolwiek elementu lub ich kompozycji jest współprzyczynienie się do realizacji funkcji systemu[31].

Zgodnie z intencją zarówno zestaw elementów wchodzących w skład systemu, jak i jego struktura powinny zapewnić obecność wszystkich właściwości funkcjonalnych niezbędnych do realizowania (się) funkcji tego systemu. Każdy element traktuje się jako potencjalnie wymienny na inny o analogicznych zdolnościach funkcjonalnych. Inne, poza funkcjonalnymi, cechy elementów nie są brane pod uwagę[32].

Sterowalność elementami systemu polega na takim oddziaływaniu na nie, aby ich zdolności funkcjonalne realizowały się w odpowiednich zachowaniach funkcjonalnych. Stosunkom uporządkowania ustalonym w schemacie funkcjonalnym systemu odpowiadają w działaniu więzi współdziałania elementów.

Zaprezentowana wizja stanowi swoistą przeciwwagę rozumienia elementarycznego: tam – system bierną wypadkową (właściwości) elementów, tu – elementy (i ich właściwości) bierną wypadkową systemu. Należy podkreślić, że zaprezentowana wizja systemu zakłada antyindywidualizm metodologiczny skrajny. Wydaje się jednak, że lepiej oddaje właściwości rzeczywistości społecznej antyindywidualizm względnie radykalny[33].

ROZUMIENIE STRUKTURALNE SYSTEMU

Strukturalne ujęcie systemu wychodzi z założenia, że podstawowym czynnikiem systemotwórczym, tym co określa system, jest struktura rozumienia jako sieć określonych relacji między elementami (i zespołami elementów). Struktura jako byt pierwotny określa miejsce (pozycję) każdego elementu w systemie oraz wyznacza odpowiadający temu miejscu obszar zachowań (wymaganych i dopuszczalnych). Elementy postrzegane są tu wyłącznie jako nośniki określonych

[30] Zagadnienie ważne z punktu widzenia wymogów, które muszą spełniać państwa przystępujące do EWG.

[31] Warto zdawać sobie sprawę z idealizacyjnego charakteru tego stwierdzenia, możliwego do przyjęcia jedynie w nielicznych przypadkach (np. w fazie projektowania systemu jako obiektu złożonego, w którym wszystkie elementy „współprzyczyniają się do powodzenia całości"). W dojrzałych systemach społecznych założenie ich jednolitości nie jest do utrzymania. Por. **R. K. Merton**, Teoria socjologiczna i struktura społeczna, PWN, Warszawa 1982.

[32] Zarówno (potencjalna) wymienialność poszczególnych elementów jak i uwzględnianie li tylko ich funkcjonalości jest ograniczona (niekiedy nawet bardzo) zarówno ze względu na wspomniany wyżej brak jednolitości funkcjonalnej, jak i ze względu na diachroniczny charakter systemów społeczno-gospodarczych (rola determinacji genetycznej).

[33] Rozumienie indywidualizmu i antyindywidualizmu metodologicznego – wg **J. Kmity**.

relacji strukturalnych, jako substrat struktury i – podobnie jak w ujęciu funkcjonalnym – traktowane są jako potencjalnie wymienne. Ze wszystkich cech własnych elementów bierze się pod uwagę tylko te, które warunkują funkcjonowanie elementu jako nośnika określonej wiązki relacji.

W przeciwieństwie do elementarystycznego rozumienia systemu, w ujęciu tym elementy z założenia nie tworzą struktury, „odtwarzają" ją jedynie, „realizują założoną strukturę" w wymiarze swego istnienia. Aktywny wpływ elementu na kształt struktury traktowany jest jako zakłócenie, defekt elementu.

W strukturalnym ujęciu systemu element składowy traktowany jest jako byt określony wyłącznie i bez reszty przez określony układ relacji, przez wyznaczone mu miejsce w strukturze. Zależność między nim a strukturą jest tylko jednostronna: nie kształtuje jej, lecz tylko odtwarza, stanowiąc jedynie nośnik założonych relacji.

Wydaje się, że taki obraz odpowiada w jakimś stopniu rzeczywistości systemu wysoce sformalizowanego (w tym – zbiurokratyzowanego). Należy to podkreślić ze względu na dające się słyszeć narzekania na sformalizowanie i zbiurokratyzowanie instytucji EWG.

Które z zaprezentowanych rozumień systemu przyjąć do analizy? Odpowiedź na tak postawione pytanie jest trudna, ponieważ zauważa się (nie tylko intuicyjnie), że każde, w części przynajmniej, jest uzasadnione poprzez doświadczenie praktyczne: swoje znaczenie mają zarówno elementy składowe, jak i struktura oraz funkcje. W związku z tym scharakteryzowane wyżej rozumienia systemu można sprowadzić do prób udzielenia odpowiedzi na milcząco zazwyczaj postawione pytania: co decyduje przede wszystkim o właściwościach systemu? czy zawsze decyduje to samo? Nie ma, jak się zdaje, jednej i jednoznacznej odpowiedzi na te pytania, w zależności bowiem od sposobu tworzenia (się) systemu, jego wielkości i historii (stopnia „dojrzałości") owym czynnikiem decydującym mogą być zarówno elementy składowe, struktura, funkcje. Z tego względu scharakteryzowane koncepcje należy traktować jako, przynajmniej w części, komplementarne. Oznacza to, że należy zdawać sobie sprawę z tego, z jakiego rodzaju systemem ma się do czynienia, by znając (względną) wagę: elementów składowych, struktury i funkcji oraz wzajemne ich powiązanie można było przewidzieć jego zachowanie pod wpływem uruchamianych działań.

Zalecenie powyższe jest istotne nie tylko ze względu na to, że dany system będący obiektem oddziaływań charakteryzuje się określonymi właściwościami, lecz także ze względu na to, że w życiu społecznym współwystępują ze sobą, wchodząc zarazem w różnorakie relacje, systemy społeczne, w których znaczenie wyróżnionych składowych jest nie tylko domienne, lecz także w zróżnicowany sposób postrzegane. W szczególności należy podkreślić zmiany, jakim podlegają systemy tworzone od podstaw,poczynając od fazy projektowania, poprzez etap ich tworzenia do osiągania swoistej dojrzałości. Na ich przykładzie stosunkowo łatwo można zaobserwować zmienność znaczenia poszczególnych elementów systemu. Do takich systemów należy EWG.

5. UWAGI KOŃCOWE

Wydaje się, że zaprezentowana propozycja badawcza może rodzić różnego rodzaju wątpliwości. Biorąc powyższe pod uwagę warto, podsumowując tok wywodu, zwrócić uwagę na niektóre jego elementy i właściwości dla uniknięcia części przynajmniej możliwych nieporozumień. Po pierwsze, uzasadniając zajmowanie się przesłankami analizy odwołano się do ich funkcji w procesie badawczym. Uzasadniają one wystarczająco, jak się zdaje, takie podejście. Warto jednak zwrócić uwagę i na swoiste uzasadnienie dodatkowe: zwyczaje badawcze w analizowaniu polityki społecznej. Ich cechą charakterystyczną jest brak wyraźnego zajmowania się tymi zagadnieniami czy wręcz ich niedocenianie. W związku z powyższym akcentowanie założeń (poznawczych) w analizowaniu polityki społecznej można potraktować jako swoistą innowację w tej dziedzinie wypełniającą przysłowiową lukę (merytoryczną).

Po drugie, pominięte zostały aspekty doktrynalne – nie tylko ze względu na upowszechniony zwyczaj „myślenia wartościami" w analizowaniu polityki społecznej. Podejście takie można uzasadnić poprzez wskazanie na to, że z punktu widzenia praktyka, reprezentanta określonej doktryny, istotna jest „kontrola poznawcza" nad rzeczywistością umożliwiającą mu osiąganie zamierzonych celów. Warunkiem *sine qua non* powyższego jest poznawcze rozpoznanie warunków, w których działa, w tym także instytucji, w której i poprzez którą działa. Powyższe uwagi nie oznaczają deprecjonowania analiz doktrynalnych: są one konieczne z bardzo różnych względów, lecz zarazem niewystarczające.

Po trzecie, warto podkreślić, zwracając uwagę na niepełność przedstawionych założeń, ich nie zawsze dostatecznie precyzyjne sformułowanie i uporządkowanie, że ułomności te odzwierciedlają nie tylko niedostatki indywidualnej kompetencji badawczej, co oczywiste, lecz także niedostatki praktyki badawczej w dziedzinie polityki społecznej.

Po czwarte, wspomniane wyżej ułomności i ogólna wewnętrzna logika procesu badawczego mogą wywołać konieczność zmian (przynajmniej niektórych) wyszczególnionych ustaleń[34]. Także na samym początku, w wyniku teoriopoznawczo-metodologicznej krytyki samych założeń, co z wielu względów (czas, koszty) jest korzystne. Zazwyczaj jednak ich modyfikacja jest wymuszona, jeżeli okażą się bezradne w obliczu (na)gromadzonego materiału empirycznego (np. ze względu na niemożność jego wyjaśnienia). Jeśli bowiem przyjmuje się, że polityka społeczna jest zjawiskiem społeczno-kulturowym (co między innymi oznacza, że nie ma fenomenalistycznie rzecz ujmując – dwóch polityk identycznych), to pojawia się z punktu widzenia badań empirycznych, w szczególności porównawczych, problem gromadzenia danych denotujących podobne lub tożsame elementy. Sytuacja się komplikuje, jeśli zakłada się ponadto gromadzenie porównywalnych danych z punktu widzenia różnych

[34] Por. np. schematy procesu badawczego opracowane przz J. Michalaka, zawarte w: Wstęp do badań ekonomiczno-społecznych (red.) **J. Orczyk, J. Szambelańczyk**, skrypty uczelniane AE, z. 329, Poznań 1984.

koncepcji uznanych za komplementarne, celem całościowego opisu i wyjaśnienia przyjętych do analizy związków między procesami integracji a polityką społeczną. Ze względu na to, że nie ma algorytmu rozwiązania tego rodzaju problemów, wynik badań nie jest z góry przesądzony.

Po piąte, z wyżej wymienionych względów mogą również ulec zmianie założenia odnośnie do opisu EWG jako diachronicznego systemu. Jest to tym bardziej możliwe, ponieważ w literaturze przedmiotu nie ma właściwie opisów (i wyjaśnień) przekształcania się tworzonych intencjonalnie obiektów złożonych w systemy[35]. Nie ma też zgody co do sposobu rozumienia samej integracji[36].

Po szóste, analizy związków między integracją a polityką społeczną mogą z wyżej wymienionych względów przybierać różne, uprawnione z poznawczego punktu widzenia, postaci. Powyższe stwierdzenie nie jest jednak równoznaczne z zakładaniem takiej samej wartości poznawczej uzyskiwanych rezultatów na podstawie odmiennych założeń.

Po siódme, w dostępnych opracowaniach na temat związków między integracją w ramach EWG a polityką społeczną zakłada się, zazwyczaj milcząco, rozumienie polityki jako działania subiektywnie racjonalnego. W ramach tego podejścia zauważa się zarazem przejście od traktowania polityki społecznej jako czynnika ograniczającego lub utrudniającego proces integracji[37] do postrzegania w niej warunku, przynajmniej sprzyjającego, jeśli nie niezbędnego, doskonalenia, pogłębiania tego procesu[38].

Po ósme, biorąc pod uwagę konsekwencje społeczne i gospodarcze decyzji podjętych w Maastricht wydaje się, że szczególnego znaczenia w badaniu związków między integracją a polityką społeczną nabiera podejście funkcjonalne w analizie systemowej oraz rozumienie polityki społecznej jako instytucji społecznej.

THE CONCEPTS OF SOCIAL POLICY AND SYSTEM VERSUS THE ANALYSIS OF THE ROLE OF SOCIAL POLICY IN INTEGRATION PROCESSES

Summary

Owing to the fact that: 1) research process does not occur in a theoretical vacuum and is determined by the assumptions of various kinds accepted usually facitly, 2) there are many concepts of both social policy, system, integration and interdependencies occurring between them, 3) the awareness of cognitive assumptions favours the effectiveness of the research process, the aim of the

[35] Jest to w znacznej mierze spowodowane niedostrzeganiem odmienności tych dwóch rodzajów obiektów (w szczególności – niepostrzeganiem odmienności relacji między elementami i między daną całością a jej częściami składowymi).

[36] Por. np. **F. Machlup**, Integracja gospodarcza – narodziny i rozwój idei, PWN, Warszawa 1986.

[37] Por. np. **W. von Lojewski**, Der Gemeinsame Markt in Europa, Ullstein Bücher, Frankfurt am Main – Berlin 1964.

[38] New Dimensiones in European Social Policy (red.) **J. Vandamme**, Croom Helm, London 1985.

article is to define as clearly as possible the understanding of those concepts and to study interdependencies between the phenomena denoted by them.

The first part of the article characterises the functions of cognitive assumptions. Further on the author analyses the concepts of social policy and the EC as a system under transformation.

As regards the concepts of social policy it is underlined that despite their differentiation they are characterised by similar cognitive properties which result from understanding of social policy as a subjectively rational activity. Taking the above mentioned into account the author suggests the understanding of social policy as a social institution and he treats this suggestion as a complementary one to those appearing in the related literature and, at the same time, as an indispensable one to explain social policy in its subjective-rational dimension.

The characteristic of those two analytical concepts is supplemented with a description of the chosen (mainly economic) functions of the social policy.

Assuming that EC has been transforming from a „simple"compound object to a system, three variants of systems analysis have been proposed: the first one stressing the predominant role of constituent elements, the second – stressing the function to be performed, and the third – stressing the role of structure. It has also been indicated their usefulness and suitability for the analysis of interrelations between the integration processes in different stages of system development and social policy.

BIBLIOTEKA AE w Poznaniu