

R E C E N Z J E

Tomasz Zarycki

*Instytut Studiów Społecznych im. Profesora Roberta Zajonca
Uniwersytet Warszawski¹*

PAŃSTWO EMPIRYCZNE

**Recenzja pracy zbiorowej pod redakcją Jacka Raciborskiego,
Państwo w praktyce. Style działania (Kraków: Nomos 2017)**

Recenzowana obszerna praca zbiorowa jest owocem dużego projektu badawczego koordynowanego przez prof. Jacka Raciborskiego z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Projekt był zakrojonym na imponującą skalę rozwinięciem wcześniejszych studiów nad współczesnym państwem, prowadzonych przez redaktora tomu, i opierał się na zaproponowanych przez niego założeniach metodologicznych, do których należało przede wszystkim stanowisko umiarkowanego realizmu, nazywane też perspektywą neoweberowską. W dalszych swoich rozważaniach redaktor posługuje się też pojęciem „modelu państwa neoweberowskiego”, które traktuje jako określony idealny sposób myślenia o państwie, którego popularność w świetle badań nie jest zbyt duża wśród wyższego korpusu urzędniczego. Jak wskazują otrzymane wyniki, dominuje wśród polskich urzędników raczej „tradycyjny model administracji publicznej”, z którym mniej lub bardziej efektywnie próbuje konkurować model nowego zarządzania publicznego i model współzarządzania publicznego (*governance*). Recenzowany tom jest więc nowatorską próbą reinterpretacji wiedzy o państwie polskim według kategorii teoretycznych znacząco odmiennych od tych, którymi posługują się jego zarządcy. Wśród teoretycznych inspiracji Raciborski wymienia też marksizm z akcentem na jego tezę o klasowym charakterze państwa, a także pluralizm, w szczególności odwołując się w pierwszej kolejności do jego ujęcia autorstwa Stanisława Ehricha. Redaktora tomu interesuje zwłaszcza problematyka suwerenności państwa i pod kątem jej analizy w znacznym stopniu zaprojektował całe przedsięwzięcie badawcze. Jest to ujęcie problemu o wyrafinowanym charakterze, odwołujące się do różnorodności samej definicji państwa oraz jego siły

¹ E-mail: t.zarycki@uw.edu.pl

i wskazujące na wiele paradoksów związanych z tymi zagadnieniami. Jednym z nich jest suwerenność państwa na obszarze swojego terytorium.

Cześć teoretyczna pracy obejmuje ponadto kilka bardziej szczegółowych opracowań. Są to szczególnie rozdziały: Łukasza Pawłowskiego poświęcony krytyce pojęcia państwa w amerykańskiej myśli pluralistycznej, Jarosława Kiliasa prezentujący przegląd ujęć problematyki państwa w pracach klasyków socjologii historycznej oraz rozdział Przemysława Sadury będący omówieniem koncepcji Joela Migdala, którą autor określa jako postweberowski model procesu upaństwowienia. Warto zauważyć, że Sadura w swoim tekście sygnalizuje też specyfikę problemów państwa peryferyjnego, przede wszystkim funkcjonującego w epoce narastającej popularności paradygmatu współzarządzania (*governance*), choć w całej pracy wątek ten nie został wyraźnie zaznaczony. Podobnie Sadura odwołuje się do wprowadzonego przez redaktora tomu wymiaru klasowości państwa, jednak w jego opracowaniu, jak i innych tekstach, wymiar ten nie jest systematycznie analizowany, nie pojawiają się też rozważania nad tym, jak specyfika polskiego systemu klasowego jest reprodukowana i podtrzymywana przez państwo. Zebrane studia przypadków przynoszą jednak bogactwo materiału i ustaleń, które mogą pozwolić na samodzielne przemyślenia w tym zakresie, a także zainspirować do kolejnych bardziej systematycznych badań.

Jeśli chodzi o wybór przedstawionych w książce *case studies*, redaktor tomu bardzo przekonująco określił główne kryterium wyboru obszarów badawczych, którym było w pierwszej kolejności poszukiwanie sfer zderzania się różnych zasad koordynacji życia zbiorowego. Pierwszą z nich był obszar polityki podatkowej. Pisząc o fiskalnej potędze państwa, również polskiego, Raciborski wskazał jednocześnie na wiele kluczowych paradoksów. Do najważniejszych należy konkluzja mówiąca, że choć współczesne państwo posiada gigantyczne budżety, kontroluje przepływ znaczącej części dochodu narodowego, to swoboda rządu w dysponowaniu tymi środkami jest niewielka.

Analogiczne wnioski wskazujące na względną słabość i niską sterowność potężnego nawet aparatu administracyjnego przedstawia Edwin Bandyk w swoim studium zachowania państwa polskiego wobec społecznego buntu, jakim były protesty w tzw. sprawie ACTA. Bandyk wskazuje, że sprawa ta była dobrą ilustracją niezdolności państwa polskiego do uczenia się, rutynowości jego działania oraz jego „silosowej” organizacji, czyli nikłej wewnętrznej koordynacji działania państwa w obrębie poszczególnych dziedzin. Innym przykładem z zakresu problematyki dylematów informatyzacji jest tekst Mateusza Zielińskiego, analizujący budowę w Polsce tzw. państwa cyfrowego. Na dużą stabilność, a nawet znaczący bezwład struktur państwa, wskazuje też

studium Mateusza Trochymiaka poświęcone wzorom działania administracji publicznej w Polsce i ich przekształcania. Autor opisuje paradoks polegający na tym, że decentralizacja państwa powoduje rozrost jego struktur, które zachowują jednocześnie dużą stabilność i swoistą „odporność na zmianę”. Marianna Zieleńska, pisząca w swoim tekście o realizacji strategii „Europa 2020 w obszarze zatrudnienia” jako przykładzie nieoczekiwanych efektów nowego współzarządzania, podobnie jak wcześniej przywołani autorzy, akcentuje stabilność struktur administracyjnych i społecznych, a także badane przez siebie procesy wdrażania nowej strategii, które, jak się okazało, silnie odtwarzały porządek hierarchiczny. Nie brak też dowodów na stabilność w wymiarze ideologicznym. Zwłaszcza eksploracyjne analizy poglądów elity administracyjnej Jacka Raciborskiego i Przemysława Sadury wskazują, że wśród wysokich urzędników dominuje państwowo-centryczny duch ideałów administracji publicznej, choć część z nich wspiera pewne do niego kontrnarracje w formie ideologii państwa ograniczonego oraz państwa sieciowego.

Kolejne dwa studia w pracy dotyczą relacji rządu z samorządem terytorialnym. Dawid Sześciło przedstawił ich analizę normatywną, zaś Jerzy Bartkowski omówił badania wybranych przykładów tego, jak działają one w praktyce, podkreślając niedofinansowanie i hybrydowość natury polskich samorządów. Kolejne obszary działania państwa analizowane w pracy to sfera kultury (Łukasz Maźnica) oraz budowa autostrad (Jacek Raciborski, Jerzy Bartkowski i Łukasz Błoński). Studium Jacka Klicha dotyczy natomiast roli państwa polskiego w funkcjonowaniu systemu opieki zdrowotnej. Autor krytycznie podchodzi do reform systemu ochrony zdrowia z 1999 r. i opisuje proces stopniowego wycofywania się państwa z tego obszaru, którego to ważnym aspektem jest niski w skali międzynarodowej poziom publicznego finansowania. Jan Dzierzgowski i Aneta Sobotka opisują również proces wycofywania się państwa z bardzo ważnej wcześniej sfery – systemu oświaty w Polsce. Zwracają uwagę na narastającą tendencję do lekceważenia teoretycznego obowiązku rejonizacji szkół. Jest ona według autorów elementem deficytu mocy państwa i związana jest z dość powszechnym przekonaniem, iż prawo wyboru szkoły przez rodzica jest wartością wyższą niż egalitarność systemu oświaty. System oświaty wydaje się więc dążyć do wzmocnienia nierówności społecznych, a jak wskazują autorzy, obecne władze próbują im przeciwdziałać głównie w wymiarze regulacji tzw. podstaw programowych. Systemowi edukacyjnemu poświęcony jest też tekst Przemysława Sadury, który stara się m.in. pokazać pewne paradoksalne i pozytywne efekty jego hybrydowości w Polsce i względnie wolnego na tle regionu tempa przemian. W rezultacie cechuje się on lepszymi wskaźnikami efektywności niż wiele systemów w państwach sąsiednich,

co można też według Sadury tłumaczyć wielością aktorów w polu oświaty, w tym funkcjonowaniem, obok podmiotów państwowych, i prywatnych zrzeszeń, i organizacji społecznych. Ważne według autora było też pozostawienie w Polsce części kompetencji dotyczących obszaru oświaty, zwłaszcza kontrolnych, na szczeblu centralnym. Istotna okazała się też silna autonomia pola edukacji, która cechuje zresztą wiele innych subpól państwa.

W końcowej części tomu zamieszczono prace poświęcone zagadnieniom symboliczno-tożsamościowym. Znaczący jest tu tekst Wojciecha Rafałowskiego na temat identyfikacji z państwem, a także ciekawe studium Tomasza Rawskiego na temat polityki symbolicznej jako instrumentu budowy nowego państwa. Rawski analizuje przypadek Bośni i Hercegowiny, który wydaje się fascynujący. Choć studium jest bardzo wnikliwe i przekonujące, to dziwi nieco wybranie aż tak odległego od Polski przypadku, choć cały tom poświęcono studiom krajowym i nie rozwinięto w nim zbyt silnie wymiaru porównawczego. Tekst Rawskiego jest oczywiście niezwykle wyrazisty i w tym sensie cenny jako ilustracja, ale problemy w nim zasygnalizowane można zidentyfikowane przecież i w Polsce, i to na różnych poziomach terytorialnej organizacji kraju. Interesujących przykładów w tym zakresie dostarczyła choćby ostatnia reforma podziału administracyjnego, która zaowocowała ciekawymi sporami o określenie form symbolicznych i wzorców tożsamości nowo powołanych województw. W tekście Rawskiego pojawia się natomiast cenne dowołanie do klasyka badań nad dominacją symboliczną – Pierre’a Bourdieu. Ten ostatnio wydaje się jednak swoistym „wielkim nieobecny” na kartach omawianego tomu. Autorzy nie odnieśli się do jego dorobku związanego z analizą różnych pól działania państwa, zwieńczonego monumentalnym wydanym pośmiertnie zbiorem wykładów pt. *Sur l'État*. Trudno jednak oczekiwać nawet od tak szeroko zakrojonego dzieła omówienia wszystkich teoretycznych ujęć obecnych w studiach nad państwem i przeglądu wszystkich obszarów jego działania. Być może ten rozmach projektu i powstałej w jego wyniku pracy przyczynił się do dość ogólnego ujęcia wielu zagadnień i problemów.

Można książkę potraktować jako zaproszenie do dalszych, bardziej systematycznych studiów tworzących nową polską szkołę badaczy współczesnego państwa, w rozwoju której omawiany tom może być istotnym kamieniem milowym. Jest on na pewno niezwykle cennym opracowaniem, wnoszącym zarówno ogrom wiedzy empirycznej o naturze i przemianach państwa polskiego, jak i cenną syntezę współczesnej wiedzy teoretycznej o państwie jako najważniejszej niezmiennie formie organizacji społecznej.