

# Seweryn Krupnik

---

## Identyfikacja mechanizmów społecznych z wykorzystaniem instytucjonalizmu zorientowanego na aktora

---

Zarządzanie Publiczne nr 24-25 (2-3), 127-139

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Seweryn Krupnik

## Identyfikacja mechanizmów społecznych z wykorzystaniem instytucjonalizmu zorientowanego na aktora

Artykuł jest teoretycznym podsumowaniem projektu badawczego, którego celem była identyfikacja mechanizmu dotacji inwestycyjnych. Celem opracowania jest przedstawienie ram teoretycznych umożliwiających uzyskanie zaplanowanego efektu. Zostały one opracowane z wykorzystaniem koncepcji instytucjonalizmu zorientowanego na aktora. Zastosowanie ram umożliwiło, oprócz osiągnięcia głównego celu projektu, uzyskanie dodatkowych efektów: identyfikację dysfunkcyjnych aspektów interwencji oraz opisanie mechanizmu sprawiającego, że nieefektywna interwencja była nadal wdrażana.

Słowa kluczowe: dotacje inwestycyjne, mechanizm społeczny, instytucjonalizm zorientowany na aktora, abdukcja.

Niniejszy artykuł jest teoretycznym podsumowaniem kilkuletniego projektu badawczego, którego celem była identyfikacja mechanizmu dotacji inwestycyjnych. W tym sensie podążał on za postulatami głoszonym m.in. przez Raymonda Boudona (1981), Petera Hedströma i Richarda Swedberga (1998), Roberta Mertona (2002), Mario Bunge'a (2004) oraz Jona Elstera (2007), którzy stwierdzają, że celem dociekań nauk społecznych powinna być identyfikacja mechanizmów społecznych. Same mechanizmy są przy tym opisywane jako procesy zachodzące w konkretnym systemie społecznym (Bunge 2004), ujmowane jako ciągi relacji przyczynowo-skutkowych (Elster 2007). Podstawowymi kategoriami dla każdego mechanizmu są: system interakcji aktorów społecznych, otoczenie (kontekst) oraz efekt (wynik) (Boudon 1981).

O ile efektem całego projektu była identyfikacja takiego właśnie mechanizmu, celem niniejszego artykułu jest przede wszystkim przedstawienie ram teoretycznych umożliwiających uzyskanie tego rezultatu. Należy podkreślić, że ramy te powstały jako wynik zarówno refleksji teoretycznej, jak i postępowania badawcze-

go<sup>1</sup>. Aby umożliwić lepsze ich zrozumienie, zostaną one opisane we właściwym kontekście. Dlatego też, w pierwszej części przedstawione będą aspekty metodologiczne – sposób wygenerowania ram teoretycznych, w drugiej – ramy teoretyczne badania, w trzeciej natomiast zostaną syntetycznie opisane wyniki przeprowadzonych analiz.

Całkowita bezzałożeniowość jest oczywiście niemożliwa i byłaby poznawczo bezpłodna. Dlatego też autor przyjął na początku budowania ram teoretycznych następujące założenia:

- **przyczynowość** – rzeczywistość ma charakter procesualny i jednym ze sposobów ujmowania tego jej aspektu jest identyfikowanie mechanizmów społecznych;
- **indywidualizm metodologiczny** – powtórzmy za Friedrichem Augustem von Hayekiem, że stanowisko to zakłada, iż: „jedyną drogą do zrozumienia zjawisk społecznych jest zrozumienie działań podejmowanych przez jednostki, działań nakierowanych na innych ludzi i uzależnionych od ich oczekiwanego zachowania” (Hayek 1998, s. 13);
- **empiryzm** – większość sporów teoretycznych jest rozstrzygalna tylko i wyłącznie „lokalnie”,

---

Seweryn Krupnik – Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, Wydział Filozoficzny, Uniwersytet Jagielloński.

---

<sup>1</sup> Przedstawione w artykule ramy teoretyczne były pomocne w identyfikacji przyczyn niskiej efektywności dotacji inwestycyjnych (Krupnik 2008).

tzn. w ramach rozwiązywania określonego problemu badawczego, dlatego też lepiej prowadzić dyskusje teoretyczne w zakresie nauk społecznych w odniesieniu do konkretnego wyzwania badawczego.

## 1. Metodologia i realizacja projektu

Aby umożliwić identyfikację mechanizmu dotacji, konieczne było zbudowanie teorii rozumianej jako zbiór wzajemnie powiązanych hipotez dotyczących interwencji. W procesie badawczym korzystano z podejścia określanego jako ewaluacja oparta na teorii programu (Pawson 2006; Pawson, Tilley 1997), posiłkując się analizą argumentacji (Fischer, Forester 1993).

Opierając się na tych podejściach, zadano następujące szczegółowe pytania badawcze<sup>2</sup>:

- Jakie jest wyobrażenie poszczególnych aktorów na temat mechanizmów i efektów interwencji (teorii programu)?
- W jakim stopniu teorie te, czy też raczej składające się na nie hipotezy, są ze sobą zgodne, a w jakim rozbieżne?
- Które z tych hipotez są weryfikowalne i w jakim stopniu?
- Które z tych hipotez, w świetle istniejącej wiedzy, można uznać za prawdziwe, a które za fałszywe?

Przyjęta strategia badawcza opierała się na abdukcyjnej metodologii teorii ugruntowanej (Reichert 2010). Odwołuje się także do tradycji realistycznej w metodologii nauk społecznych i korzysta zarówno z jakościowych, jak i ilościowych metod badawczych (Tashakkori, Teddlie 2002; Maxwell 2004).

Poszczególne etapy procesu badawczego przedstawiono na rycinie 1, gdzie zróżnicowano je ze względu na poziom abstrakcji i chronologię projektu. Równoległe do procesu badawczego przebiegało budowanie ram teoretycznych w oparciu o literaturę z zakresu socjologii gospodarki, ekonomii, politologii i analizy polityk publicznych.

## 2. Ramy teoretyczne

Budując ramy teoretyczne, kierowano się dwoma podstawowymi kryteriami. Po pierwsze, rozpoczynając analizę z punktu widzenia indywidualizmu metodologicznego, zwracano uwagę na to, aby w wystarczającym stopniu uwzględnić rolę czynników zewnętrznych wobec jednostek w procesie decyzyjnym (np. wpływ kultury). Po drugie, aby stworzone ramy teoretyczne były użyteczne w dalszych analizach, powinny nie tylko trafnie opisywać rzeczywistość, lecz także być odpowiednio precyzyjne. Podjęte decyzje dotyczące przyjęcia bądź odrzucenia danej koncepcji wynikały z tych dwóch kryteriów.

Poniżej przedstawiono tylko fragmenty wyników prac poświęconych ramom teoretycznym. Najpierw opisany zostanie, mający kluczowe znaczenie, instytucjonalizm zorientowany na aktora, a następnie – ramy teoretyczne czerpiące także z innych nurtów (m.in. socjologia władzy, koncepcja zakorzenienia i modeli mentalnych).

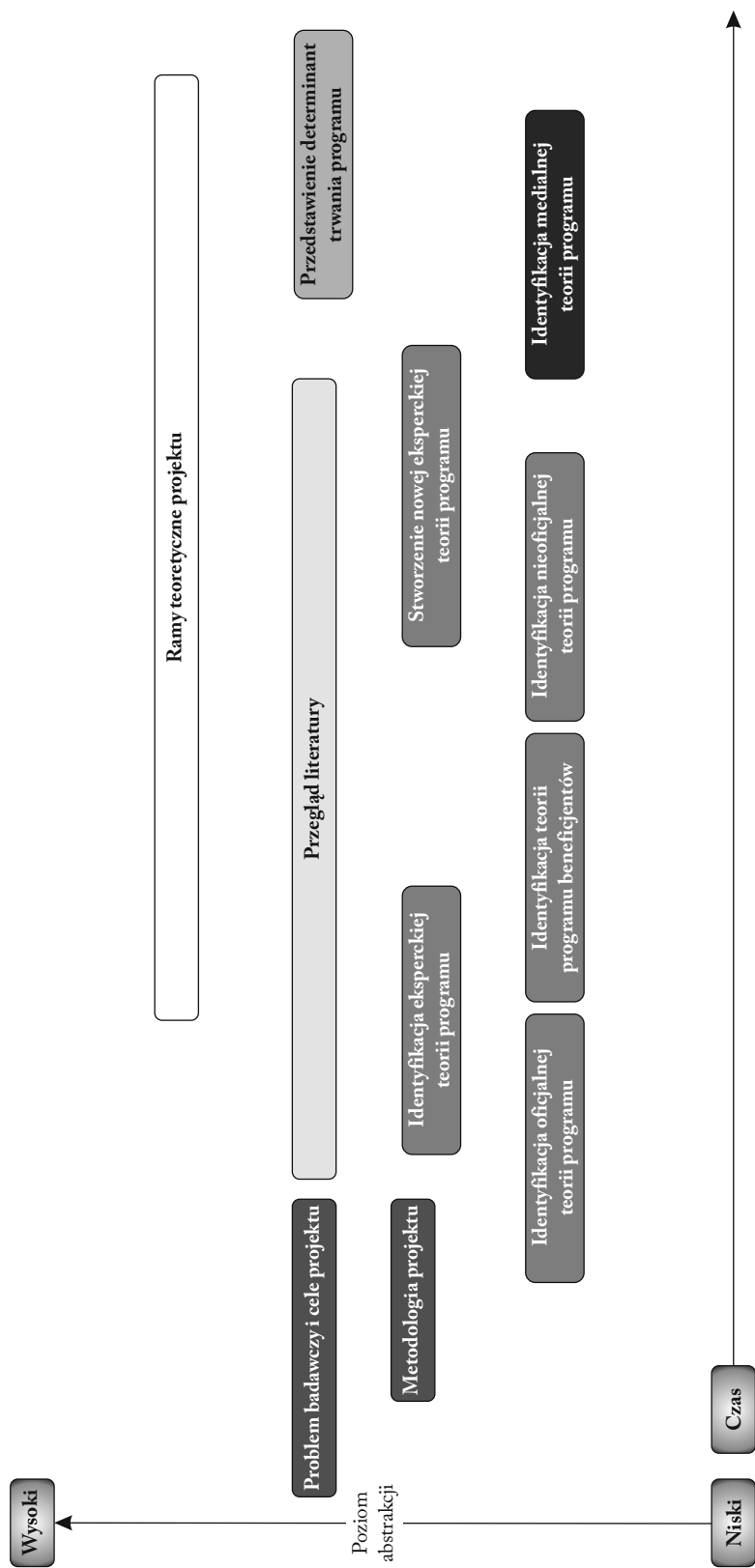
Peter A. Hall i Rosemary C.R. Taylor (1996) wyróżnili w ramach nauk społecznych trzy podstawowe nurty: instytucjonalizm historyczny, instytucjonalizm racjonalnego wyboru oraz instytucjonalizm socjologiczny. Z kolei Richard W. Scott (2005) także wyodrębnił trzy (jednak według innego kryterium): instytucjonalizm racjonalnego wyboru, kulturowo-kognitywny oraz normatywny.

Poniżej opisuję najważniejsze węzłowe problemy w analizie instytucjonalnej i sposoby ich rozwiązania na potrzeby omawianego projektu<sup>3</sup>:

1. **Instytucje a sprawstwo** (*agency*): instytucje mają charakter zewnętrzny wobec jednostki; na poziomie jednostkowym odpowiadają im modele mentalne, interesy, decyzje i zachowania jednostek. Instytucje i jednostki są współzależne, tzn. oba poziomy wpływają na siebie. Instytucje to kluczowy element kontekstu (otoczenia) dla interakcji pomiędzy aktorami.
2. **Funkcjonalność instytucji**: instytucje mogą spełniać trzy podstawowe funkcje – redukować niepewność aktorów poprzez pomoc w definiowaniu zastanej sytuacji, zwiększać

<sup>2</sup> Takie podejście badawcze jest dość popularne w ramach nurtu analizy kontrybucji (Mayne 2001).

<sup>3</sup> Robert E. Goodin (1996, s. 19–20) oferuje syntetyczne podsumowanie tego nowego instytucjonalizmu, które są przedmiotem konsensusu.



Ryc. 1. Etapy realizacji projektu

Źródło: opracowanie własne.

efektywność koordynacji oraz stabilizować przetarg interesów pomiędzy różnymi grupami aktorów. Mogą jednak być także dysfunkcjonalne (np. faworyzować lub wykluczać).

3. **Preferencje aktorów:** preferencje odnośnie do dostępnych w procesie decyzyjnym alternatyw są wypadkową interakcji pomiędzy napotkaną sytuacją, instytucjami i poziomem jednostkowym. Preferencje nie będą więc traktowane jako niezmiennie, jak postuluje instytucjonalizm racjonalnego wyboru w swej ortodoksyjnej wersji (Shepsle 2006)<sup>4</sup>.

Przyjęte założenia nie przesądzają części kwestii spornych, lecz tylko je zawieszają. Przyjęto bowiem, że ich ewentualne rozstrzygnięcie jest możliwe jedynie w ramach badań empirycznych dotyczących konkretnego zagadnienia. Tylko wówczas możliwe jest także pełne zidentyfikowanie kluczowych aspektów instytucji z punktu widzenia wyjaśnienia problemu badawczego.

Zależność pomiędzy instytucjami a aktorami ma bardzo często charakter dwustronny. Głównym przedmiotem niniejszej pracy jest jednak wpływ instytucji na decyzje aktorów. Można go interpretować jako redukowanie niepewności na poszczególnych etapach procesu decyzyjnego, czyli:

- **zdefiniowanie zastanej sytuacji** (filtrowanie dostępnego zbioru alternatyw oraz innych aktorów, kluczowych dla danej decyzji);
- **identyfikację kryteriów** wyboru najlepszej spośród dostępnych alternatyw (na podstawie preferencji/poprzez odwołanie się do określonego wzoru instytucjonalnego);
- **ocenę podjętych decyzji** (legitymizacja działań).

Przedstawione powyżej rozumienie instytucji jest zgodne z tym zaproponowanym przez Fritza W. Scharpfa (1997) w jego koncepcji „instytucjonalizmu zorientowanego na aktora”. Podjął on próbę pogodzenia dwóch obecnych w ramach analizy instytucjonalnej nurtów: historycznego i racjonalnego wyboru. Jest to jedna z wielu prób tego rodzaju, charakteryzująca

się jednak stosunkowo największą precyzją analityczną (Ostrom 1991)<sup>5</sup>.

Niemiecki socjolog zaproponował przedstawiony na rycinie 2 schemat analityczny. Analiza rozpoczyna się od zidentyfikowania sytuacji problematycznej z punktu widzenia interesu publicznego. Problemy można zaklasyfikować do jednej z trzech kategorii: koordynacji, efektów zewnętrznych oraz redystrybucji<sup>6</sup>. Po opisaniu problemu należy zidentyfikować wszystkich aktorów potencjalnie zaangażowanych w proces jego rozwiązywania i tworzenia polityki (tzn. mogących zyskać lub stracić). Jak pisze Scharpf (1997, s. 46), należy „zmapować konkretny problem polityk publicznych na konstelację zaangażowanych aktorów”. Następnie analizie poddaje się orientacje i potencjał (*capabilities*) aktorów.

Orientacje aktorów zawierają w sobie zarówno percepcję sytuacji, jak i związane z nią preferencje wynikające z interesów, norm, tożsamości i orientacji na interakcję (stopnia uwzględniania interesów innych aktorów).

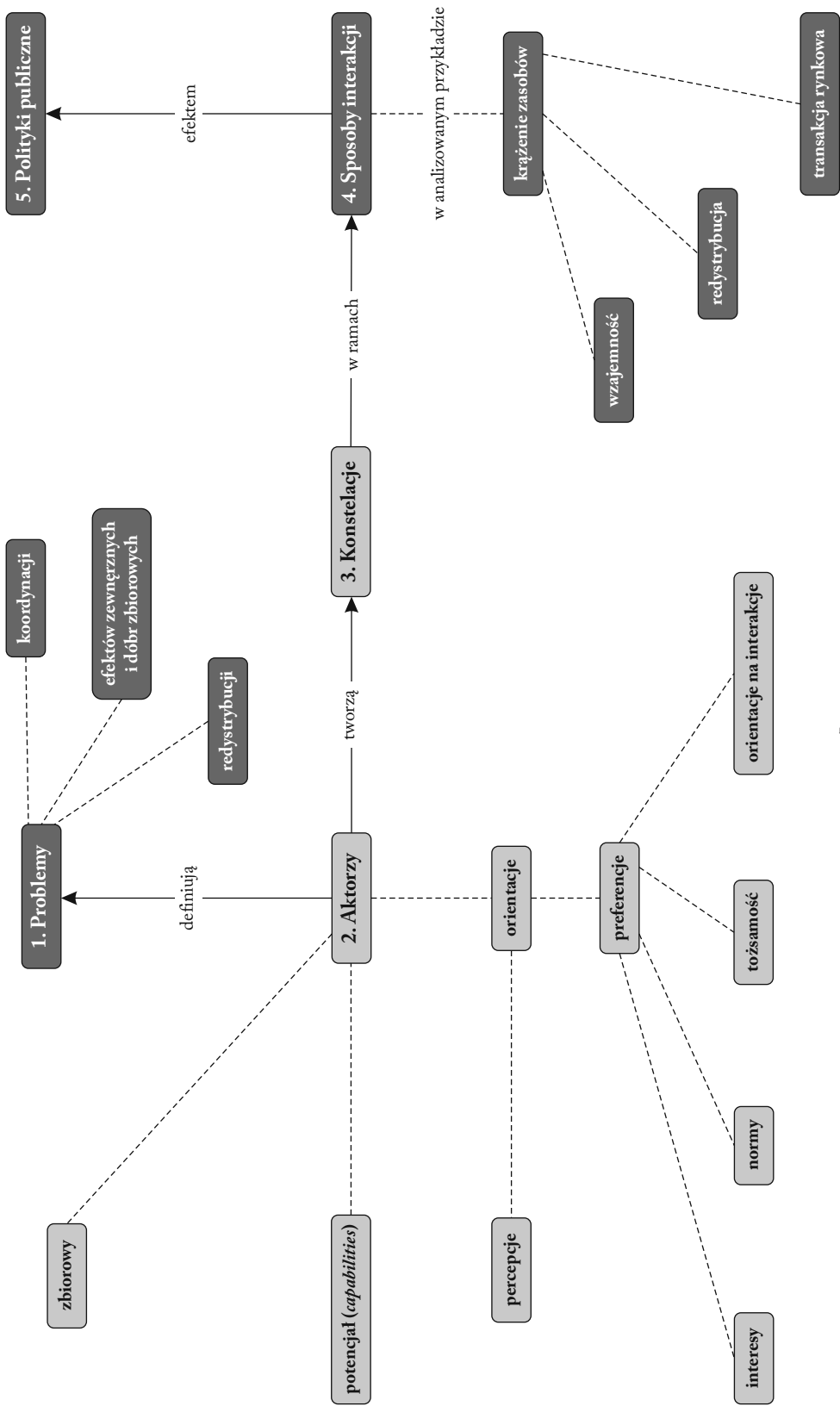
Bardziej szczegółowe wskazówki dotyczące analizy percepcji aktorów w ramach analizy polityk publicznych można odnaleźć w teorii ich ewaluacji. W niniejszej pracy zwrócono uwagę na dwa podejścia: ewaluację realistyczną oraz analizę argumentacji. O ile pierwsze koncentruje się na analizie interwencji jako zbiorze hipotez przyczynowo-skutkowych i jest wyczułone na kontekst jej działania, o tyle drugie zwraca szczególną uwagę na wymiar kognitywny.

Podejście realistyczne do ewaluacji polityk publicznych (Pawson, Tilley 1997) jest zgodne ze schematem analitycznym Scharpfa i bardziej precyzyjne. Jego autorzy podkreślają wagę kumulacji wiedzy na temat polityk publicznych poprzez analizowanie zawartych w nich relacji przyczynowo-skutkowych. Używają także tych samych szerokich kategorii co Boudon (1981), czyli mechanizmu, kontekstu i wyniku. Podkreślają ponadto znaczenie zakorzenienia działań związanych z interwencją.

<sup>4</sup> Warto jednak zauważyć, że traktowanie preferencji jako zmiennych pojawia się coraz częściej także w ramach niektórych podejść tego nurtu instytucjonalizmu (Katznelson, Weingast 2005).

<sup>5</sup> Propozycja Scharpfa wpisuje się w tzw. drugi ruch w analizie instytucjonalnej (Campbell, Pedersen 2001).

<sup>6</sup> Dokładniejszy opis zagadnień związanych z definiowaniem problemów w ramach polityk publicznych można odnaleźć w: Hanberger 2001; Weiss 1989.



Ryc. 2. Schemat analityczny instytucjonalizmu zorientowanego na aktora<sup>7</sup>

Źródło: opracowanie własne na podst.: Scharpf 1997.

<sup>7</sup> Linia przerywaną zaznaczono elementy składowe kategorii nadrzędnej, strzałkami – zależności przyczynowo-skutkowe, poziom jednostkowy – kolorem jasnoszarym a ponadjednostkowy – ciemnoszarym.

Autorzy tego podejścia zwracają uwagę na kontekstualizację interwencji; programów nie można dzielić na skuteczne i nieskuteczne, ponieważ większość jest skuteczna dla jakiejś grupy podmiotów i w jakimś kontekście.

Wyobrażenia aktorów na temat interwencji, nazywane teoriami programu, są zbiorem wzajemnie powiązanych hipotez dotyczących zależności przyczynowo-skutkowych pomiędzy jego elementami (Pawson 2006). Teorie programu to modele mentalne, percepcje aktorów dotyczące mechanizmu działania interwencji publicznej. Zdaniem twórców ewaluacji realistycznej, aby pojąć mechanizm interwencji, należy dokładnie zrozumieć i zestawić ze sobą teorie programów różnorodnych aktorów (zob. Sidani, Sechrest 1999).

Z kolei analiza argumentacyjna opiera się na intuicji przedstawionej we wprowadzeniu do jednej z klasycznych pozycji na temat analizy polityk publicznych: „Jak politycy dobrze wiedzą, a przedstawiciele nauk społecznych zbyt często zapominają, tworzywem polityki publicznej jest język. W formie pisemnej bądź ustnej argument ma kluczowe znaczenie na każdym etapie procesu formułowania polityk” (Majone 2004, s. 15).

Wracając do propozycji Scharpfa, przez potencjał aktora rozumie on „wszystkie zasoby, które pozwalają aktorowi wpłynąć w jakimś stopniu na wynik interakcji” (Scharpf 1997, s. 43). Oprócz potencjału finansowego, takimi zasobami są więc umiejętności czy legitymizacja społeczna.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że aktorzy mogą mieć (i w tym artykule tak będzie) charakter zbiorowy (*composite*). Istotnym czynnikiem różnicującym aktorów zbiorowych jest ich stopień integracji. Scharpf proponuje cztery jej wymiary: działań, celów, zasobów i decyzji. Należy podkreślić, że w niniejszym tekście atrybuty aktorów odnoszą się zawsze do poszczególnych osób, nawet jeśli w niektórych miejscach będą one traktowane jako aktor zbiorowy.

Po zidentyfikowaniu kluczowych aktorów<sup>8</sup> należy przeanalizować ich konstelację, czyli współzależność ich decyzji (możliwych alternatyw, preferencji bazujących na postrzeganych wy-

kach wyboru danej alternatywy). Ze względu na przedstawiane wcześniej zastrzeżenia dotyczące genezy preferencji oraz wyniki przeprowadzonych w tej pracy badań skoncentrowano się na kryteriach oceny dostępnych alternatyw.

Konstelacje aktorów są osadzone w określonych instytucjonalnie sposobach interakcji. Jako że głównym obszarem zainteresowania Scharpfa jest proces podejmowania decyzji, definiuje on sposób interakcji przez ten właśnie pryzmat. Dlatego też wyróżnia cztery rodzaje „gier”/sposobów interakcji, które mogą prowadzić do podjęcia decyzji: jednostronny, kooperacyjny (wymagający zgody wszystkich aktorów), poprzez głosowanie oraz hierarchiczny (gdy decyzje jednego z aktorów są determinowane jednostronną decyzją innego).

Ze względu na fakt, że schemat Scharpfa został stworzony, aby zrozumieć decyzje odnoszące się do powstawania polityk publicznych, a celem opisywanego projektu była przede wszystkim identyfikacja mechanizmu interwencji publicznej, warto dokonać w tym założeniu pewnych uzupełnień. Wynikają one także z tego, że Scharpf w niewystarczającym stopniu precyzuje kognitywno-normatywny charakter swojej koncepcji.

Aby lepiej zrozumieć analizowany w niej przypadek, warto w ramach sposobów interakcji wyróżnić zidentyfikowane przez Karla Polanyiego mechanizmy krążenia zasobów (Polanyi 1947): gospodarstwo domowe, wzajemność, redystrybucję i wymianę rynkową. Typologia ta nie będzie w ramach niniejszej pracy wykorzystywana w celach analizy historycznej, lecz jako zestawienie kategorii rzeczywistości, do których interwencja publiczna może być zaklasyfikowana. Przyjęto bowiem założenie, zgodne z twierdzeniami Polanyiego, że w przypadku wielu społeczeństw wszystkie typy integracji występują równocześnie.

Konstelacje aktorów wraz ze sposobami interakcji prowadzą do wyniku w postaci konkretnego kształtu polityki publicznej. Warto oczywiście zauważyć, że relacja ta nie ma charakteru jednokierunkowego. Polityki publiczne będą bowiem oddziaływać zwrotnie na wszystkie pozostałe elementy schematu. Głównym obszarem zainteresowań ich analizy jest wpływ tychże na rozwiązanie problemu. Będą one jednak od-

<sup>8</sup> Ze względu na potrzebę ograniczenia zakresu analizy warto podzielić aktorów na kluczowych i drugorzędnych.

działać także na aktorów, konstelacje, w jakie wchodzi z sobą, i sposoby interakcji.

Dlatego też polityki publiczne można traktować jako element otoczenia instytucjonalnego opisywanych elementów. Scharpf (2000, s. 76) definiuje instytucje jako: „reguły, które wpływają na sposób odpowiedzi na polityki publiczne, nie tylko poprzez nałożenie restrykcji na dostępne alternatywy, konstytuowanie konstelacji aktorów i regulowanie sposobów interakcji, ale także poprzez strukturyzację bodźców dla aktorów”.

Przedstawiony na rycinie 2, ilustrującej koncepcję Scharpfa, podział na poziom jednostkowy i instytucjonalny ma charakter umowny. Otoczenie instytucjonalne pozostaje bowiem w dwukierunkowej zależności ze wszystkimi elementami poziomu jednostkowego (np. potencjałem czy preferencjami). Na wykresie uwzględnione zostały te jego ponadjednostkowe elementy, które są szczególnie ważne z punktu widzenia przeprowadzanych analiz. To wynik kompromisu pomiędzy dążeniem do uwzględnienia instytucji w schemacie analitycznym oraz precyzją i użytecznością samej koncepcji.

Dzięki przeglądowi różnych podejść teoretycznych w celu analizy wpływu interwencji publicznej na decyzje podmiotów gospodarujących dobrami wypracowano przedstawiony na rycinie 3 schemat analityczny. W ujęciu statycznym składa się on z trzech kategorii pojęć: aktora, konstelacji kluczowych aktorów oraz otoczenia instytucjonalnego. Aktor z reguły ma charakter zbiorowy, cechują go potencjał, preferencje i model mentalny danego fragmentu rzeczywistości. Z aktorem jest związana także konkretna sytuacja podjęcia decyzji. Istotnym elementem z punktu widzenia przedstawionych w dalszej części pracy analiz są kryteria oceny alternatyw. Przyglądając się bowiem przesłankom oceny wykorzystywanym w ramach danego problemu decyzyjnego, widzimy, że możliwa będzie identyfikacja mechanizmów instytucjonalnych wpływających na działanie jednostki.

Kolejną kategorią jest konstelacja kluczowych aktorów. Różnią się oni ze względu na opisane atrybuty, co prowadzi do asymetrii relacji. Ta z kolei umożliwia wpływ jednych decyzji na inne.

Ostatnią kategorią pojęć jest otoczenie instytucjonalne, współtworzone poprzez przeszłe

działania kluczowych i innych aktorów<sup>9</sup>. W otoczeniu tym można wyróżnić problem, interwencję publiczną oraz sposób interakcji. W skład tego ostatniego wchodzi mechanizmy obiegu zasobów. Traktowanie interwencji publicznej jak instytucji pozwala na lepsze zrozumienie jej mechanizmu poprzez wykorzystanie dokonań analizy instytucjonalnej (Pierson 2006).

Ujęcie statyczne jest jednak niewystarczające. Konieczne będzie zatem wprowadzenie ujęcia dynamicznego (przedstawionego na schemacie grubszymi, szarymi strzałkami dla interwencji publicznej). Interwencja wywiera wpływ na drodze zmiany sytuacji decyzyjnej różnych aktorów, a przez to zmienia ich pozostałe atrybuty. Jak pisze bowiem Patricia Rogers (2005, s. 158), polityka publiczna wpływa poprzez „zmianę alternatyw dostępnych dla osób objętych jej działaniem i ich zdolność do zrealizowania tych alternatyw”. Jeżeli jednak przyjąć, że interwencja jest relacją władzy, a na to właśnie wskazuje jej definicja, należy pamiętać, że nie ogranicza się ona do zmiany parametrów decyzyjnych (pierwszy wymiar władzy Stevena Lukesa [2006]), lecz także do ustanawiania agendy (McCombs 2004; Hausner 2007) i wpływania na szeroko rozumiane preferencje. Dlatego w analizach należy uwzględnić również komunikację pomiędzy aktorami w obszarze sfery publicznej (Wnuk-Lipiński 2005).

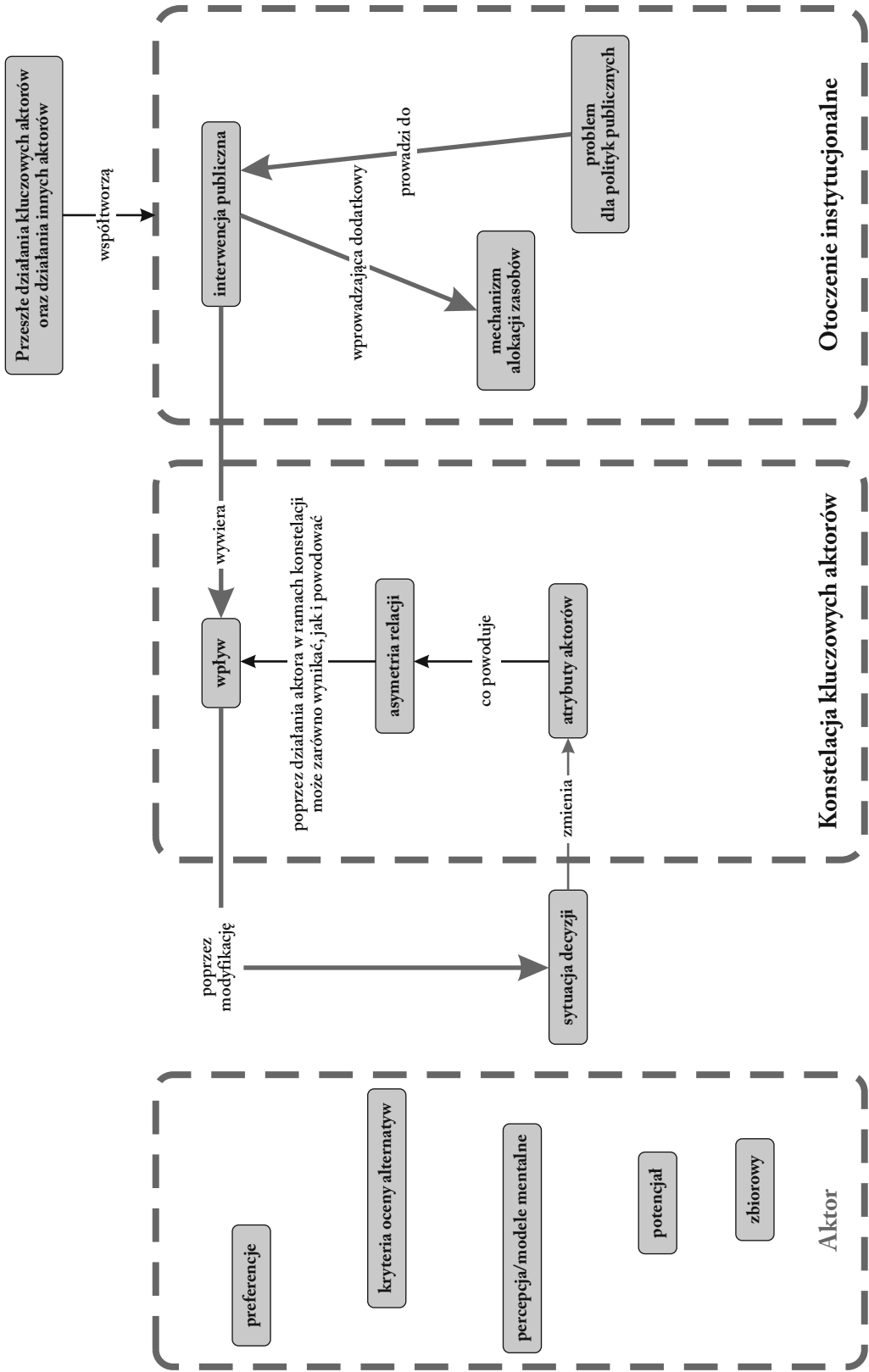
### 3. Wyniki

Jednym z głównych kryteriów tworzonych ram teoretycznych była ich użyteczność dla prowadzonych analiz. Dlatego też niezbędnym elementem opisu jest syntetyczne zaprezentowanie wyników tychże analiz. Po pierwsze, ramy umożliwiły identyfikację dysfunkcyjnych aspektów interwencji. Po drugie, pozwoliły na opisanie mechanizmu sprawiającego, że nieefektywna interwencja była nadal wdrażana.

Tabela 1 przedstawia dysfunkcyjne aspekty interwencji, które sprawiają, że jest ona nieefektywna. Są one odniesione do modelu idealnego wdrażania interwencji.

<sup>9</sup> Jak pisze Goodin (1996, s. 10): „instytucje są w gruncie rzeczy skostniałymi praktykami i zawartymi w nich dysproporcjami władzy i asymetriami przetargowymi”.





Ryc. 3. Schemat analityczny wykorzystany w pracy (szarymi strzałkami zaznaczono ujęcie dynamiczne dla przykładu działania interwencji publicznej)

Źródło: opracowanie własne.

Większym wyzwaniem intelektualnym jest odpowiedź na pytanie, dlaczego pomimo jej nieefektywności interwencja nadal była wdrażana. Zidentyfikowano kilka wzajemnie powiązanych ze sobą przyczyn. Dwie najważniejsze z nich, interesy i modele mentalne, zostaną pokrótce opisane<sup>10</sup>.

Interesy<sup>11</sup> zaangażowanych aktorów

Interwencja jest korzystna z punktu widzenia zaangażowanych aktorów i jednocześnie niekorzystna z punktu widzenia tych, którzy stosunkowo najmniej o niej wiedzą (podatników, w tym przedsiębiorców niebędących beneficjentami).

Tab. 1. Przyczyny nieefektywności interwencji

	Model idealny	Aspekty dysfunkcjonalne
Problem	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zdiagnozowany problem jest najważniejszym punktem odniesienia dla działania; wybrane działanie ma spośród dostępnych być najskuteczniejsze i najbardziej efektywne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Punktem wyjścia dla projektowania dotacji jest zewnętrzne źródło finansowania i związane z nim regulacje prawne</li> </ul>
Krytyczne zasoby	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zasoby krytyczne dla powodzenia działania zostają zapewnione w trakcie jego realizacji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ze względu na: a) troskę o sprawność wdrożenia programu/ zdążenie z absorpcją funduszy, b) próbę godzenia sprzecznych celów (wzrost innowacyjności vs. wzrost zatrudnienia) dotacje są przyznawane najbardziej konkurencyjnym, relatywnie większym przedsiębiorstwom, a nie tym przedstawiającym najlepsze, najbardziej innowacyjne projekty</li> </ul>
Efekt	<ul style="list-style-type: none"> <li>Efekt programu są trwałe, odpowiadają na zdiagnozowane problemy i spełniają kryterium przewagi publicznych korzyści nad stratami</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ze względu na: a) niejasne cele i związane z nim b) niejasne kryteria wyboru oraz c) skomplikowany i nierozpoznany charakter ciągu przyczynowo-skutkowego występują efekty niezamierzone, często negatywne, a efekty pozytywne są nieznaczące</li> </ul>
Procesy pośredniczące	<ul style="list-style-type: none"> <li>Efektów pozytywne mają przewagę nad negatywnymi nie tylko na poziomie beneficjentów, lecz przede wszystkim na poziomie oddziaływania (wpływu)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mechanizm prywatyzacji zysków i upubliczniania strat: efekty negatywne kumulują się, a pozytywne tracą na znaczeniu przy przeniesieniu z poziomu beneficjentów na poziom gospodarki</li> </ul>
Czynniki zewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> <li>Czynniki zewnętrzne mogące mieć wpływ na realizację działania zostają uwzględnione w trakcie jego projektowania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ze względu na: a) uwarunkowania prawne, b) słabe rozpoznanie obszaru interwencji i sprzeczność celów czynniki zewnętrzne nie zostają uwzględnione, a ich oddziaływanie nie jest przewidziane w projektowaniu programu</li> </ul>
Kryteria oceny	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kryteria oceny stosowane w teoriach programu mających wpływ na jego kształt (teoria oficjalna, robocza teoria decydentów) są zgodne z interesem publicznym – tradycyjnie przyjmuje się, że takimi kryteriami są: trafność, skuteczność, efektywność, użyteczność i trwałość</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poprzez słabe rozpoznanie logiki interwencji stosowane kryteria oceny są zgodne z interesem przedsiębiorstw lub nieprzejrzyste</li> </ul>

Źródło: Krupnik 2008.

<sup>10</sup> Pozostałe to: zależności władzy pomiędzy aktorami, redystrybucja wiedzy oraz kluczowe atrybuty beneficjentów i decydentów (przedstawicieli administracji publicznej).

<sup>11</sup> W niniejszej pracy interes jest rozumiany jako „sytuacja, której osiągnięcie jest z jakiegoś punktu widzenia korzystne” (Wnuk-Lipiński 2005, s. 184).

## Modele mentalne

Kluczową – obok interesów aktorów – przyczyną były ich modele mentalne. Przedstawiają one dotacje inwestycyjne nie jako działanie, które ma przynieść pewną publiczną korzyść, lecz jako mechanizm redystrybucyjny. Fakt ten jest najlepiej widoczny w przypadku kryteriów oceny interwencji wśród przedsiębiorców, przedstawicieli administracji publicznej oraz dziennikarzy. Tabela 3 zawiera kryteria oceny zawarte w oficjalnej dokumentacji programu oraz te faktycznie stosowane przez beneficjentów i przedstawicieli administracji publicznej.

Dodatkowo, interwencja była „naturalizowana” poprzez używanie określonych analogii. Interwencję przedstawiano jako rzekę pieniędzy płynącą z Brukseli do Polski, co wpływało na kryteria jej oceny (redystrybucyjne, a nie inwestycyjne). Jako przykład w tabeli 4 zamieszczono fragmenty z artykułów prasowych.

\* \* \*

Warto przyrzeć się wynikom badania przez pryzmat przedstawionych na początku tekstu założeń teoretycznych:

- **Przyczynowość**

Ramy analityczne uwzględniały zależności przyczynowe pomiędzy analizowanymi elementami. Projekt zidentyfikował przyczyny zaobserwowanych efektów i interakcji pomiędzy nimi. Jednocześnie przyczynowość ta jest mocno osadzona w perspektywach analizowanych aktorów. Rolą autora było skonfrontowanie różnych opinii na temat zależności przyczynowo-skutkowych.

- **Indywidualizm metodologiczny**

Analizowane zjawiska zostały zmapowane na zaangażowanych w nie aktorów. Nie oznaczało to jednak redukcji analizowanych zjawisk do poziomu jednostkowego.

- **Empiryzm**

Na początku projektu przyjęto pewne szerokie założenia teoretyczne. W oparciu o nie i wyniki realizowanych badań zbudowano ramy analityczne. Decyzje o kolejnych krokach w badaniu podejmowano abdukcyjnie, bazując na rozwoju ram analitycznych i wynikach badań. Przyjęte ramy są specyficzne dla obserwowanego zagadnienia. Ich zastosowanie w innych obszarach wymagałoby uwzględnienia specyfiki tego zjawiska.

Tab. 2. Jak interwencja rozwiązuje problemy zaangażowanych aktorów

	Stan niepożądany	Rozwiązanie
Przedsiębiorcy (beneficjenci)	1. Brak dodatkowych pieniędzy	1. Otrzymanie pieniędzy
Administracja publiczna (w Polsce)	1. Ryzyko, że nie uda się wydać pieniędzy z UE 2. Niskie zatrudnienie 3. Bariery rozwoju przedsiębiorczości	1. Wydanie środków z UE 2. Wzrost zatrudnienia 3. Wsparcie przedsiębiorczości
Dziennikarze	1. Ryzyko, że nie uda się wydać pieniędzy z UE	1. Wydanie środków z UE
Eksperti od pozyskiwania dotacji	1. Ryzyko braku przychodów	1. Przychody
Administracja unijna	1. Ryzyko niskiego poparcia dla UE ze względu na otwarcie na rynek UE 2. Ryzyko prowadzenia własnej polityki protekcyjnistycznej przez administrację danego kraju 3. Niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki UE 4. Niższy poziom rozwoju gospodarczego Polski niż krajów zachodnich	1. Wzrost atrakcyjności wejścia do UE dla przedsiębiorstw 2. Ograniczenie prowadzenia własnej polityki protekcyjnistycznej przez polską administrację 3. Wyższa konkurencyjność i innowacyjność gospodarki UE 4. Zmniejszenie różnic pomiędzy Polską a krajami UE

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 3. Kryteria oceny interwencji

	Oficjalna dokumentacja programu	Beneficjenci	Przedstawiciele administracji publicznej
Schemat oceny	Logika inwestycji	Logika redystrybucji	Logika decydentów (mieszana)
Stosowane kryteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- trafność</li> <li>- skuteczność</li> <li>- publiczna efektywność (korzyści/koszty)</li> <li>- użyteczność</li> <li>- trwałość</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- źródło finansowania (zewnątrzne, wewnętrzne)</li> <li>- efektywność na poziomie przedsiębiorstwa i efektywność relatywna (porównanie z innymi sposobami wydatkowania pieniędzy)</li> <li>- sprawiedliwość (równe szanse, wynagradzanie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- medialność</li> <li>- stopień łatwości wydatkowania środków</li> <li>- efekty na poziomie produktów</li> <li>- użyteczność</li> <li>- trwałość</li> <li>- źródło finansowania (zewnątrzne, wewnętrzne)</li> <li>- efektywność relatywna (porównanie z innymi sposobami wydatkowania pieniędzy)</li> <li>- sprawiedliwość (równe szanse)</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 4. Naturalizacja interwencji

Czynność	Użyte słowo	Przykład
Przekazywanie środków	przepływ	„(...) a z unijnej kasy popłynęło do Polski 55 mln euro”. <i>Gazeta Wyborcza</i> , 27 lipca 2004 „Firma w Unii Europejskiej”
Problemy z przekazywaniem środków	zamrożone	„(...) 10 marca informowaliśmy, że przez opieszałość urzędników wsparcie z działania 4.4 programu Innowacyjna Gospodarka jest zamrożone”. <i>Puls Biznesu</i> , 25 marca 2008 „Firmy, ruszajcie po pieniądze z Unii”
Wprowadzenie środków do przedsiębiorstw/gospodarki	zastrzyk deszcz	„(...) To, jak je wykorzystamy i jak dzięki takiemu zastrzykowi gotówki zmieni się Polska, zależy tylko od nas, a w szczególności od naszych przedsiębiorców i urzędników”. <i>Puls Biznesu</i> , 29 września 2008 „Jesienny deszcz pieniędzy z Unii”
Zapotrzebowanie na środki	jak ryba wody	„(...) Przedsiębiorcy potrzebują kapitału jak ryba wody”. <i>Puls Biznesu</i> , 19 maja 2004 „Konsultanci czekają na firmy w regionach”
Absorpcja środków	wchłonięcie	„(...) Trudno wyobrazić sobie kwotę, której polscy przedsiębiorcy nie byliby w stanie wchłonąć w postaci dotacji inwestycyjnych”. <i>Puls Biznesu</i> , 8 grudnia 2004 „Unia wspiera nie tylko inwestycje”

Źródło: opracowanie własne.

W oparciu o socjologię analityczną, instytucjonalizm zorientowany na aktora, podejście abdukcyjne oraz ewaluację realistyczną stworzono opisane w artykule ramy koncepcyjne. Okazały się one trafne i użyteczne. Umożliwiły bowiem zidentyfikowanie mechanizmów społecznych odpowiedzialnych zarówno za niską użyteczność analizowanej interwencji, jak i za jej trwanie.

Treść artykułu wzbogaca dyskusję na temat socjologii analitycznej poprzez pokazanie procesu budowania ram koncepcyjnych, które uzupełniają podstawowe kategorie tego podejścia. Postuluje się budowanie takich ram poprzez podejście abdukcyjne.

Ponadto pokazano, w jaki sposób badanie przeprowadzone w oparciu o koncepcje socjo-

logiczne może wzbogacić analizę polityk publicznych. Wcześniejsze analizy pokazujące niską użyteczność interwencji wykorzystywały przede wszystkim podejścia quasi-eksperymentalne. Nie mogły więc zidentyfikować mechanizmów społecznych. Były także trudniejsze w odbiorze dla uczestniczących w interwencji aktorów.

Głównym ograniczeniem prezentowanych w artykule tez jest opieranie się na jednym przypadku. Przedstawione analizy należałoby więc pogłębić poprzez zbadanie innej interwencji z wykorzystaniem tych samych ram koncepcyjnych.

## Literatura

- Boudon R. (1981). *The Logic of Social Action*. London: Routledge.
- Bunge M. (2004). „How does it work? The search for explanatory mechanisms”, *Philosophy of the Social Sciences*, t. 34, nr 2.
- Campbell J.L., Pedersen O.K. (2001). *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Elster J. (2007). *Explaining Social Behaviour. More Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Fischer F., Forester J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.
- Goodin R.E. (1996). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodin R.E., Rein M., Moran M. (2006). „The public and its policies”, w: M. Moran, M. Rein, R.E. Goodin (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall P., Taylor R. (1996). „Political science and the three new institutionalisms”, *Political Studies*, t. 44, nr 5.
- Hanberger A. (2001). „What is the policy problem? Methodological challenges in policy evaluation”, *Evaluation*, t. 7, nr 1.
- Hausner J. (2007). „Polityka a polityka publiczna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Hayek F.A. (1998). „Indywidualizm prawdziwy i fałszywy”, w: *Indywidualizm i porządek ekonomiczny*, przekł. G. Łuczkiwicz. Kraków: Znak.
- Hedström P., Swedberg R. (1998). *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Katznelson I., Weingast B. (2005). *Preferences and Situations. Points of Intersection between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation.
- Krupnik S. (2008). *Działanie prorozwojowe? Studium działania 2.3 SPO WKP z wykorzystaniem ewaluacji opartej na teorii programu i analizie efektu netto*. Kraków: Wyższa Szkoła Europejska.
- Lukes S. (2006). „Władza w ujęciu radykalnym”, w: A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Majone G. (2004). *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, przekł. D. Sielski. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Maxwell J.A. (2004). „Using qualitative methods for causal explanation”, *Field Methods*, t. 16, nr 3.
- Mayne J. (2001). „Addressing attribution through contribution analysis: Using performance measures sensibly”, *Canadian Journal of Program Evaluation*, t. 16, nr 1.
- McCombs M. (2004). *Ustanawianie agendy*, przekł. B. Radwan. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Merton R.K. (2002). *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ostrom E. (1991). „Rational choice theory and institutional analysis: Toward complementarity”, *The American Political Science Review*, t. 85, nr 1.
- Pawson R. (2006). *Evidence-Based Policy. A Realist Perspective*. London: Sage.
- Pawson R., Tilley N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Pierson P. (2006). „Public policies as institutions”, w: I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin (red.), *Rethinking Political Institutions. The Art of the State*. New York–London: New York University Press.
- Polanyi K. (1947). „Our obsolete market mentality”, *Commentary*, t. 3, nr 2.
- Reichertz J. (2010). „Abduction: The logic of discovery grounded theory”, *Forum: Qualitative Social Research*, t. 11, nr 1.
- Rogers P. (2005). „Program theory: Not whether program work but how they work”, w: E. Stern (red.), *Evaluation Research Methods* (tom 3). Sage Publications Ltd.
- Scharpf F.W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Westview Press.
- Scharpf F.W. (2000). „Institutions in comparative policy research”, *Comparative Political Studies*, t. 33, nr 762.

Scott R.W. (2005). „Institutional theory”, w: G. Rizzert (red.), *Encyclopedia of Social Theory*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Shepsle K. (2006). „Rational choice institutionalism”, w: S. Binder, R. Rhodes, B. Rockman (red.), *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.

Sidani S., Sechrest L. (1999). „Putting program theory into operation”, *American Journal of Evaluation*, t. 20, nr 2.

Tashakkori A., Teddlie C.B. (2002). „Major issues and controversies in the use of mixed methods in

the social and behavioral sciences”, w: A. Tashakkori, C.B. Teddlie (red.), *Handbook of Mixed Methods Social and Behavioral Research*. Londyn: Sage.

Weiss J.A. (1989). „The powers of problem definition: The case of government paperwork”, *Policy Sciences*, t. 22, nr 2.

Wnuk-Lipiński E. (2005). *Socjologia życia publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

## Identification of social mechanisms with the use of actor-centred institutionalism

The article summarizes a research project whose aim was to identify the mechanism of public subsidies. It aims to present the theoretical frameworks of the research project, which were designed on the basis of actor-centred institutionalism. The frameworks made it possible not only to achieve the main aim of the project but also to identify the dysfunctional features of the intervention and the mechanism accounting for the permanence of the public subsidies.

Keywords: public subsidies, social mechanism, actor-centred institutionalism, abduction.