

Paweł Kubicki

Karolina Sztandar-Sztanderska,
*Obywatel spotyka państwo. O urzędach
pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu,*
Scholar, Warszawa 2017, s. 291

Recenzowana publikacja pokazuje polski rynek pracy z rzadko występującej w publikacjach perspektywy pracowników, jak i osób bezrobotnych. Opowiada o życiu codziennym służb zatrudnienia i klientów instytucji rynku pracy. Przy okazji wskazuje na mechanizmy wpływające na efektywność instrumentów rynku pracy, jak i szerzej na przyczyny rozbieżności między deklarowanymi a wdrażanymi celami polityki publicznej.

Całość liczy 291 stron i składa się z siedmiu rozdziałów merytorycznych, aneksu metodologicznego, zestawienia podstawowych statystyk, bibliografii i spisu nazwisk. Pierwsze dwa rozdziały pracy stanowią rozważania teoretyczne, trzeci to opis metodologii badania, natomiast kolejne części to omówienie uzyskanych wyników. Całość pracy opiera się na perspektywie biurokracji pierwszego kontaktu, co jest eleganckim tłumaczeniem angielskiego terminu *Street-level bureaucracy*.

Książkę zaliczam do ważnych publikacji poświęconych polskiemu rynkowi pracy, pokazujących go od innej, często pomijanej strony. Stanowi ona lekturę obowiązkową dla badaczy zajmujących się tą tematyką. Jednocześnie największą słabością monografii jest jej nieweryfikowalność metodologiczna, bo brakuje w niej narzędzi do zbierania (scenariusze/dyspozycje do wywiadów), jak i analizy materiałów (rezygnacja z kodowania treści i kryteriów oceny).

Uwagę zwracają kwestie metodologii, która szczegółowo omówiona jest w rozdziale III książki poświęconym postępowaniu badawczemu. Nie zarzucam autorce, że jej badanie nie ma charakteru reprezentatywnego i nie oczekuję od etnograficznego badania jakościowego, by spełniało kryteria przypisywane badaniom ilościowym. Nie uważam też, że każda praca musi się kończyć rekomendacjami, a jej poznawczy i opisowy charakter zupełnie mi nie przeszkadza. Według autorki spotkało się to z krytyką.

Problematyczne dla mnie jest jednak to, że przy ogromnym materiale badawczym (111 wywiadów indywidualnych, 4 zogniskowane wywiady grupowe, 8 wywiadów w diadach i triadach¹ i 30 krótszych rozmów zarówno z ekspertami, pracownikami służb zatrudnienia, jak i osobami bezrobotnymi) autorka celowo zrezygnowała ze wsparcia oprogramowania do jakościowej analizy danych i kodowania materiału (str. 71) na rzecz robienia rozbudowanych notatek. Nie zamieszcza też scenariuszy wywiadów, nawet w postaci ogólnych dyspozycji, co również jest zabiegiem celowym, wynikającym z wielości scenariuszy i ich bieżącego modyfikowania na potrzeby pojedynczych wywiadów (str. 65).

W efekcie – przede wszystkim jednoosobowej pracy – powstała publikacja, która nie daje szans na powtórzenie czy weryfikację w terenie. Niezależnie jednak od powyższych uwag metodologicznych cały warsztat badacza, w tym zarówno dobór lokalizacji, spis rozmówców, jak i wytłumaczenie dokonanych przez badaczkę wyborów, jest przedstawiony niezwykle jasno. Można się w tym zakresie z autorką zgadzać bądź nie, ale jest to już indywidualny wybór czytelnika. Nie można też nie docenić ogromu wieloletniej pracy (badania realizowano w latach 2007–2014), zasługującej na tym większy szacunek, że zazwyczaj tak obszerne materiały opracowywane są przez kilkuosobowe zespoły.

Kolejną i ostatnią z kwestii dyskusyjnych było podkreślanie przez autorkę wyjątkowości jej pracy i jednocześnie krytyka dotychczasowego dorobku polskich badaczy tego obszaru (np. s. 11–12 i większość rozdziału I książki). Autorka trafnie wskazała na fakt, że większość badaczy, pisząc o rynku pracy, dokonało pewnego wyboru i ograniczyło swoją perspektywę badawczą, ale sama zrobiła dokładnie tak samo, czyli skoncentrowała się na opisie z perspektywy urzędu. Szanując wybór autorki w tym zakresie, nie uważam, żeby któraś ze stron była w swoich wyborach bardziej uprawniona. To, co warto zrobić z perspektywy polityki publicznej, to spróbować połączyć oba podejścia, czyli nie tylko opisać pewną rzeczywistość, ale jednocześnie wykorzystać uzyskaną wiedzę do zaprojektowania narzędzi na rzecz zmiany. W tym wypadku lepszego i efektywniejszego funkcjonowania urzędów pracy, jak i uczynienia z nich placówek bardziej przyjaznych osobom bezrobotnym.

Najmocniejszą stroną książki jest, moim zdaniem, bardzo dobre osadzenie całości prezentowanego materiału w teorii, jak też duża spójność części teoretycznej i empirycznej książki. Widać, że autorka dobrze przemyślała temat, co może być efektem wspomnianego przez nią odwrócenia podejścia, czyli pisania rozdziałów teoretycznych

¹ Błędnie jednak klasyfikowanych przez autorkę jako wywiad grupowy, bowiem z tekstu wynika, że był to raczej wywiad indywidualny przy współudziale osoby trzeciej, która dołączała się do rozmowy w trakcie jej trwania.

pracy po dokonaniu analizy materiałów empirycznych (s. 56). Na szacunek zasługuje też biegłość, z jaką autorka łączy różne podejścia teoretyczne, dobierając z nich te elementy, które pozwalają lepiej zinterpretować badaną rzeczywistość.

Patrząc zaś na szczegółowo opisane przez socjologa mechanizmy kontroli osób bezrobotnych, jak i stosowane w urzędach procedury, jestem w stanie wyobrazić sobie, że podobne wzorce mogą dotyczyć także innych sytuacji urzędowych, np. kontaktów osób z niepełnosprawnościami z urzędami. Jest to kolejny argument na rzecz przeczytania książki Karoliny Sztandar-Sztanderskiej. Po jej lekturze ma się chęć na zrobienie podobnych badań, a podejście autorki do tematu może stanowić źródło inspiracji, jak i pozwala z nowej strony spojrzeć na znane i wielokrotnie omawiane w literaturze przedmiotu tematy.

Patrząc nieco szerzej na poruszaną przez autorkę problematykę, można się również zastanowić nad szansami wdrażania reform w Polsce i pewną fundamentalną sprzecznością wynikającą z istniejącego w naszym kraju zarządzania zmianą przez legislację a późniejszym wdrażaniem programów publicznych na poziomie lokalnym. Problem ten nie jest specyficzny dla Polski i ma charakter uniwersalny, wszędzie bowiem dochodzi do jakiegoś przekształcania polityki w procesie jej przenoszenia z poziomu centralnego na lokalny². To, co istotniejsze i na co zdają się wskazywać badania autorki, to fakt, że u nas bariery te mogą być relatywnie większe i wynikać zarówno z błędów popełnianych przy tworzeniu polityki, bez uwzględniania kontekstu środowiskowego, jak i skutecznego oporu interesariuszy przed próbami narzucania form kontroli oraz standaryzacji, a tym samym słabości kolejnych etapów procesu kreowania i wdrażania polityki publicznej.

W tym kontekście chciałbym odwołać się do moich własnych doświadczeń badawczych w odniesieniu do polityki społecznej oraz edukacji uczniów z niepełnosprawnościami, gdzie dyskusja nad regulacjami przypomina czasem paragraf 22. Biurokraci pierwszego kontaktu z jednej strony nie lubią ograniczania swojej decyzyjności i narzucania im ściśle określonych i wystandaryzowanych procedur postępowania, z drugiej zaś obawiają się sytuacji, w której nie mogą uzasadnić swojego postępowania, zwłaszcza ograniczającego wsparcie, jakimś jednoznacznym przepisem.

Recenzowana książka nie pomaga w rozwiązaniu tego dylematu, ale z całą pewnością dobitnie zwraca uwagę na problem, jakim jest konieczność uwzględniania „frontowych” wykonawców danej polityki na etapie jej kreowania.

² Ch. Sausman, E. Oborn, M. Barrett, *Policy Translation through Localisation: Implementing National Policy in the UK*, "Policy & Politics" 2016, Vol. 44, No. 4, s. 563–89, doi:10.1332/030557315X14298807527143.