

Rozdział 1

Teoretyczne podstawy procesu upolitycznienia problemów społecznych. Jak starzenie się społeczeństwa staje się przedmiotem polityki państwa

W świetle przedstawionych we wstępie prognoz demograficznych odpowiedź na pytanie, dlaczego problem starzenia się społeczeństwa jest w obszarze zainteresowań decydentów politycznych, wydaje się prosta: ludność, zarówno jej rozmiar, jak i struktura, jest ważnym elementem konstytuującym instytucję państwa jako wspólnotę polityczną (łącznie z terytorium i systemem władzy). Co więcej, stan i struktura populacji w dużym stopniu decyduje o potencjale rozwojowym państwa i społeczeństwa. Skala i dynamika współczesnych procesów ludnościowych, w tym rosnąca liczba ludzi starszych i starych, determinują dwa kluczowe wymiary funkcjonowania państwa – jego rozwój i, w efekcie, bezpieczeństwo gospodarcze i społeczne. Teza ta wynika z założenia, że siłą współczesnego państwa jest nie tyle wielkość populacji, ile jej optymalna struktura wiekowa i wzorce płodności, które mogą zapewnić ciągłą zastępowalność pokoleń. Starzenie się społeczeństwa oznacza sytuację, w której utrzymanie coraz liczniejszego pokolenia osób starszych będzie finansowane z pracy coraz mniej liczniejszego pokolenia pracujących.

Starzenie się społeczeństwa niesie za sobą bardzo poważne wyzwania dotyczące funkcjonowania państwa, społeczeństwa i gospodarki. Dlatego ważne jest zrozumienie procesów demograficznych, ich przyczyn, przebiegu i następstw oraz możliwości oddziaływania na nie państwa poprzez rozwiązania prawno-polityczne. Pomijanie i lekceważenie przez politycznych decydentów wyzwań będących następstwem procesu starzenia się społeczeństwa może prowadzić do stopniowego regresu społeczno-gospodarczego, a w skrajnych sytuacjach do zachwiania systemu polityczno-administracyjnego państwa. Omawiany problem ze względu na swoją wagę dla przyszłości społeczeństw i państw powinien stać się przedmiotem szczególnego zainteresowania i reakcji ze strony instytucji państwowych oraz aktorów politycznych na wszystkich poziomach: międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

Celem tego rozdziału jest omówienie teoretycznych podstaw procesu upolitycznienia problemów społecznych. Na podstawie przeglądu literatury omawiającej jego źródła, uwarunkowania i zaangażowane podmioty można wyodrębnić typy, wymiary i poziomy procesu upolitycznienia, a także zaproponować użyteczny model analityczny, pomocny w opisie i ocenie jego przebiegu.

1.1. Model procesu upolitycznienia⁶

Upolitycznienie oznacza proces, podczas którego dany problem⁷ (kwestia, temat, zagadnienie społeczne, ekonomiczne lub kulturowe) nabiera charakteru politycznego, czyli staje się przedmiotem politycznej i publicznej debaty (dyskursu), różnicy zdań (polaryzacji stanowisk) podmiotów politycznych, cieszy się regularnym i aktywnym zainteresowaniem decydentów politycznych, mediów i opinii publicznej. Problem uznany jest za wymagający reakcji państwa, stając się tym samym przedmiotem określonych regulacji prawnych oraz decyzji i działań politycznych. Dany problem zostaje zatem przeniesiony z przestrzeni społecznej, gospodarczej czy kulturowej do sfery politycznej, gdzie ma miejsce debata nad sposobami jego rozwiązania oraz podejmuje się wiążące decyzje, które najczęściej przyjmują postać regulacji prawnych. Upolitycznienie można opisać jako proces zachodzący w dwóch płaszczyznach: debaty politycznej (z udziałem podmiotów politycznych) oraz procesu decyzyjnego i uregulowań prawno-politycznych. Upolitycznienie nie jest dziełem przypadku, ale wynikiem celowego zaangażowania podmiotów społecznych i politycznych.

Debata nad tym, które zagadnienie jest, a które nie jest polityczne, kiedy i jak staje się politycznym oraz o naturze polityczności zjawisk społecznych, trwa i angażuje wielu badaczy, w tym przede wszystkim teoretyków i filozofów polityki⁸. Do zagadnień, które nie podlegają regulacji państwa, zalicza się prawa natury, a do tych, które – przynajmniej w założeniu – nie powinny być przedmiotem kontroli politycznej, m.in. te dotyczące sfery prywatnej. O płynności i dylematach związanych z obiektywnym pojmowaniem polityczności jako cechy danego przedmiotu i upolitycznienia jako procesu wspomina Mirosław Karwat (2015: 137), zwracając uwagę, że dane

⁶ W literaturze polskiej pojawia się też termin „polityzacja”, który jest równoważny znaczeniowo i wzorowany bezpośrednio na angielskim słowie *politicization*. Autorzy zdecydowali się na używanie pojęcia „upolitycznienie”, które zostało upowszechnione w tekstach polskich teoretyków polityki, zob. m.in. Czajowski (2012); Karwat (2010).

⁷ W poniższej monografii pojęcia „problem” i „kwestia” są traktowane jako synonimy. Mamy jednak świadomość, że wśród teoretyków polityki społecznej przyjęte jest rozróżnienie tych pojęć (zob. m.in. Danecki 2002). Kwestia społeczna jest rozumiana szerzej (na kwestię społeczną składają się różne problemy społeczne, np. na kwestię edukacji składa się problem analfabetyzmu, przemocy w szkole, niedofinansowania sektora edukacji) oraz przyjmuje się, że rozwiązanie kwestii społecznych wymaga aktywności państwa.

⁸ O naturze polityczności i polityki z punktu widzenia teorii polityki i filozofii politycznej zob. m.in. Czajowski (2012); Karwat (2010); Klementewicz (1996); Muffe (2008).

zjawisko czy problem może być upolitycznione pierwotnie (w sposób obiektywny, niezależny) lub wtórnie – poprzez intencjonalne działanie. Według niego:

jedne zjawiska są polityczne niezależnie od ludzkich wyobrażeń i nastawień, inne zaś przeciwnie – są intencjonalnie i nawet arbitralnie uznawane za polityczne, a niekiedy ich polityczność ma posmak performatywny (kiedy podmiot polityki lub zaangażowany politycznie badacz uznaje zjawisko za polityczne, to staje się ono polityczne, w trybie „upolitycznienia”).

Jak zauważa cytowany autor:

termin „upolitycznienie” może być określeniem złożonego, wieloaspektowego mechanizmu współzależności między polityką a zjawiskami formalnie czy pierwotnie niezaliczanymi do jej zakresu. Może być określeniem zarówno konkretnych przejawów wpływu polityki na gospodarkę, kulturę, twórczość artystyczną [...], na funkcjonowanie administracji, mediów, na życie codzienne, prywatne i intymne ludzi, jak i tendencji [...] do przenikania polityki we wszystkie dziedziny życia, do więcej niż ingerencji – do podporządkowania zjawisk i przemian społecznych regułom i funkcjom polityki (Karwat 2010: 63–64).

Autor ten wskazuje też na kilka zasadniczych cech procesu upolitycznienia:

1. granica między tym, co polityczne a tym, co „niepolityczne” jest płynna i uwarunkowana zmiennością sytuacji społecznej i historycznej, ewolucją zjawisk;
2. cecha „polityczności” ma zróżnicowany poziom natężenia (intensywności) – zjawiska są silniej lub słabiej uwikłane w politykę, intensywniej lub powierzchowniej poddają się politycznej ingerencji i regulacji;
3. miara „upolitycznienia” jest sytuacyjnie, kulturowo i historycznie zmienna, zróżnicowana w odmiennych systemach prawno-ustrojowych (ibidem: 73–80).

Jak wynika z powyższych rozważań, pytania o przebieg procesu upolitycznienia oraz o kryteria polityczności (zjawisk, problemów, procesów) nie są ani proste, ani oczywiste. Co więcej, nie są pytaniami, na które można udzielić zadowalającej i jednoznacznej odpowiedzi (Skarżyński 1992: 111).

W licznych analizach procesu upolitycznienia wymienia się następujące wymiary tego procesu:

1. uznanie ważności/doniosłości problemu (*salience*),
2. polaryzacja opinii (*polarisation*; intensywność różnicy zdań między politycznymi podmiotami, jak i polaryzacja opinii publicznej) i
3. ekspansja zaangażowanych aktorów i audytorium (*actor and audience expansion*) uczestniczących (biernie lub czynnie) w procesie rozwiązania określonego problemu⁹.

⁹ Do tak zdefiniowanych wymiarów odwołują się Edgar Grande i Swen Hutter (2014: 1003), a za nimi inni autorzy, m.in. Michael Zürn (2016: 166) oraz pozostali autorzy artykułów opublikowanych w specjalnym numerze „West European Politics”, temat przewodni numeru: The Differentiated Politicisation of European Governance (vol. 37(1), 2016).

Podstawowym wymiarem jest uznanie danego problemu za doniosły, ważny, wymagający uwagi i podjęcia określonych działań (*salience*). W praktyce oznacza to, że kiedy dana kwestia (zagadnienie) pojawia się w debacie publicznej, wzbudza kontrowersje (zajmowane są wobec niej różne stanowiska) oraz zwiększa się liczba i zróżnicowanie zaangażowanych aktorów (politycznych i niepolitycznych) – wtedy ma miejsce proces upolitycznienia. Pieter de Wilde i Michael Zürn (2012: 166) określają upolitycznienie jako „wzrost polaryzacji opinii, interesów i wartości oraz stopień, w jakim mają one wpływ na formułowanie polityki”. Wspomniani autorzy w swoich kolejnych publikacjach wyodrębniają trzy elementy składowe służące operacjonalizacji tego procesu: świadomość, mobilizację i polaryzację, które nawiązują znaczeniowo do trzech elementów omówionych powyżej, uzupełniając swoją koncepcję o odpowiadające im poziomy – mikro, mezo i makro (ibidem oraz Zürn 2016). Tym samym świadomość danego problemu (wiedza o nim), która oznacza zainteresowanie danym problemem, zaangażowanie w jego rozwiązanie i uznanie (rozpoznanie) go za ważny, występuje na poziomie jednostkowym. Z kolei mobilizacja manifestująca się w liczbie i różnorodności zaangażowanych podmiotów i rozmiarze zasobów wykorzystywanych przez nie jest związana z grupami społecznymi (poziom mezo). Polaryzacja odnosi się zaś do współwystępowania w debacie publicznej sprzecznych pozycji wobec danego problemu (konfliktu) zajmowanych przez różne podmioty: jednostki (liderów politycznych), instytucje, grupy społeczne czy organizacje.

Badacze zajmujący się analizą procesu upolitycznienia zwracają uwagę na to, że dla jego przebiegu mają znaczenie różnorodne związki między obywatelami i ich przedstawicielami (organizacjami społecznymi) a instytucjami politycznymi, które kształtowane są i odtwarzane w dyskursie publicznym i politycznym. Proces upolitycznienia zachodzi zatem w obu sferach – publicznej i politycznej (van der Brug i in. 2015: 2; de Wilde, Lord 2016: 570). W analizie upolitycznienia istotne jest przyjrzenie się etapowi bezpośrednio poprzedzającemu włączenie danego problemu do procesu decyzyjnego, czyli debacie publicznej i politycznej z udziałem partii politycznych, grup interesu, organizacji eksperckich i innych aktorów społecznych.

W literaturze politologicznej rozważania na temat procesu upolitycznienia, które nie są poświęcone rozważaniom definicyjno-teoretycznych, ale są analizą konkretnych przypadków, najczęściej dotyczą instytucji międzynarodowych i Unii Europejskiej (zob. m.in. Bartolini 2005, Beyers, Kerremans 2004; de Wilde, Zürn 2012; Hutter i in. 2016). De Wilde i Zürn (2012: 139) przyjmują, że upolitycznienie zachodzi, kiedy dany problem staje się przedmiotem prawno-politycznych regulacji i/lub tematem publicznej debaty. Zastosowanie alternatywy nierozłącznej („lub”) oznacza, że zakładają oni, iż wystarczy spełnienie jednego z wymienionych warunków (bycie przedmiotem uregulowań prawnych lub deliberacji publicznej), by mówić o upolitycznieniu. Podążając dalej tym tropem, wyróżnia się dwa poziomy upolitycznienia: pierwszy, w którym dany problem zostaje przeniesiony ze sfery prywatnej do sfery publicznej

i drugi, który oznacza transfer ze sfery publicznej do sfery rządowego procesu decyzyjnego (Hay 2007: 79, za: de Wilde, Zürn 2012: 140). Inni autorzy odnoszą się do zewnętrznego i wewnętrznego wymiaru upolitycznienia (Grande, Hutter 2016: 7). Ten pierwszy dotyczyć ma ekspansji oddziaływania systemu politycznego na inne systemy (ekonomiczny, kulturowy), ale też rosnącego wpływu partii politycznych i rządu na administrację publiczną, a drugi – poszerzenia obszaru konfliktu w ramach systemu politycznego (w którym relacje między podmiotami częściej przyjmują formę sporów i walki niż współpracy i konsensusu)¹⁰. Zaistnienie różnicy w zajmowanych stanowiskach wobec danego problemu, polaryzacja opinii czy konflikt polityczny są ważnymi elementami koncepcji upolitycznienia. Co prawda, może (choć w praktyce zdarza się to bardzo rzadko) zaistnieć sytuacja, w której dana kwestia nie wzbudza sporów wśród aktorów politycznych, kiedy są oni jednomyślni w procesie decyzyjnym. Biorąc jednak pod uwagę, że konflikt jest permanentną cechą rywalizacji o władzę (i poparcie wyborców), jest to sytuacja typu idealnego, w praktyce zakłada się stały i bezpośredni związek między upolitycznieniem a sporem/konfliktem z udziałem podmiotów politycznych. Skala, przebieg i poziom intensywności tego konfliktu mogą być różne. Na rolę konfliktu i rywalizacji jako cechy konstytuującej to, co polityczne zwracał już uwagę Carl Schmitt (2000) w swoim klasycznym eseju poświęconym pojęciu polityczności.

Poszczególni autorzy różnią się we wskazaniu oraz ocenie warunków koniecznych i uzupełniających w procesie upolitycznienia. Jedną z głównych różnic dotyczy postrzegania tego, czy wystąpienie konfliktu jest warunkiem niezbędnym. Niektórzy przyjmują wąskie rozumienie upolitycznienia, bazując jedynie na pierwszym wskazanym wymiarze (*salience*), uznając za warunek wystarczający sytuację, w której dana kwestia jest ważna dla partii politycznych i elektoratu, niekoniecznie zaś jest przedmiotem polaryzacji (zob. Hurrelmann i in. 2012: 43–59). Inni wskazują, że warunkiem upolitycznienia danego problemu jest pojawienie się debaty („publicznego rezonansu”):

dopóki [problem] nie zostanie zakwestionowany publicznie, tzn. odzwierciedlony w debatach publicznych, które mają miejsce w środkach masowego przekazu, nie można mówić o jego upolitycznieniu (de Wilde, Lord 2016: 149).

Przyjmując, że konflikt jest warunkiem koniecznym, Edgar Grande i Swen Hutter (2016) wyróżniają cztery typy upolitycznienia, które są wynikiem skrzyżowania dwóch wymiarów: polaryzacji (mierzonej intensywnością konfliktu – niską lub wysoką) oraz poziomu konfliktu (mierzonego liczbą zaangażowanych podmiotów – jest ona niska, kiedy w konflikt zaangażowane są wyłącznie elity polityczne, a wysoka, kiedy obejmuje również szeroko pojętą opinię publiczną). Typy procesu upolitycznienia według Grande'a i Huttera przedstawia tabela 1.

¹⁰ Przyjmujemy tutaj podstawową definicję systemu politycznego jako ogółu struktur, procedur i instytucji, które działają wspólnie, by doprowadzić do rozstrzygnięcia danego problemu.

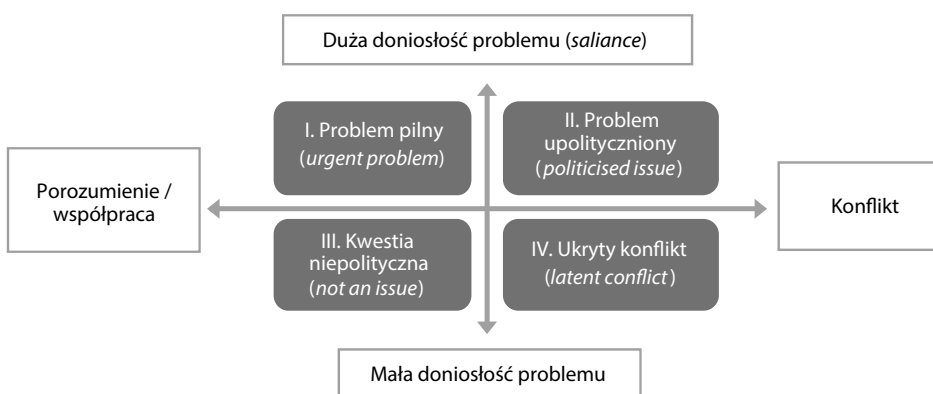
Tabela 1. Typy procesu upolitycznienia

		Skala konfliktu (wymiar podmiotowy)	
		niska	wysoka
Intensywność konfliktu (stopień polaryzacji)	niska	Typ 1: konflikt elitarny o niskim stopniu intensywności	Typ 3: konflikt masowy o niskim stopniu intensywności
	wysoka	Typ 2: konflikt elitarny o wysokim stopniu intensywności	Typ 4: konflikt masowy o wysokim stopniu intensywności

Źródło: Grande, Hutter (2016): 11.

Typ 1 i 2 odnosi się do sytuacji, w której w proces upolitycznienia angażuje się jedynie wąska grupa aktorów politycznych (najczęściej elity polityczne), a konflikt wokół problemu ma odpowiednio niską lub wysoką intensywność (różnice stanowisk są symboliczne – typ 1, lub zasadnicze – typ 2). Typ 3 i 4 oznacza proces, w którym dany problem wzbudza nie tylko zainteresowanie decydentów politycznych, ale także społeczeństwa i mediów, silnie polaryzując opinię publiczną (np. kwestia aborcji – typ 4) lub nie wzbudza większych kontrowersji (np. ochrona środowiska – typ 3).

Z kolei Wouter van der Brug i in. (2015) zaproponowali typologię problemów społecznych będących lub mogących stać się przedmiotem upolitycznienia, krzyżując ze sobą dwa czynniki: doniosłość problemu (*salience*; problem jest ważny lub nieważny) oraz polaryzację stanowisk (istnieje jawny i intensywny konflikt wokół danego problemu lub nie wzbudza on większych kontrowersji). W praktyce analizowali oni dany problem przez wskazanie miejsca, jakie dane zagadnienie zajmuje w debacie publicznej i mediach oraz zakres zróżnicowania stanowisk (stopień polaryzacji opinii) zajmowanych wobec niego. Typologia ta została przedstawiona na rysunku poniżej:



Rysunek 1. Typologia problemów społecznych

Źródło: van der Brug i in. 2015: 7.

Według wspomnianych wyżej autorów istnieje różnica między problemem politycznym a upolitycznionym, która jest związana z występowaniem polaryzacji stanowisk (konfliktem politycznym). Dane zagadnienie staje się upolitycznione, tylko wtedy, gdy uznane jest za doniosłe, występuje różnica stanowisk wobec niego, a konflikt toczy się jawnie w przestrzeni politycznej (II). Przykładem podanym przez autorów jest debata wokół noszenia chust islamskich w szkołach we Francji. Kiedy dane zagadnienie jest uznane za ważne i wymagające szybkiej reakcji państwa, a jego rozwiązanie opiera się na porozumieniu (współpracy) zaangażowanych podmiotów, jest to problem pilny, ale nie upolityczniony (I), np. reakcja aktorów politycznych na klęski żywiołowe. Gdy problem nie jest uznany za ważny przez podmioty polityczne i nie wzbudza konfliktów – jest on pozbawiony obu atrybutów i można go określić jako kwestię niepolityczną (III), np. sprawy obyczajowe czy kwestie związane ze sferą prywatną. Ostatni przypadek (IV) dotyczy problemu, który oficjalnie nie jest uznany za ważny w sensie politycznym, wzbudza jednak wiele kontrowersji, a konflikt wokół niego toczy się w ukryciu (autorzy podają przykład konfliktu politycznego z udziałem partii politycznych w Holandii wokół tematu aborcji czy eutanazji; van der Brug i in. 2015: 7 oraz inni).

Inspirując się wyżej przedstawionymi założeniami i uznając, że proces upolitycznienia jest dynamiczny oraz podlega gradacji, proponujemy model procesu upolitycznienia, na który składają się trzy poziomy upolitycznienia (wysoki, średni i niski). Wyodrębnione zostały one na podstawie następujących wskaźników:

1. stopnia polaryzacji/rywalizacji partii politycznych w odniesieniu do konkretnego problemu określonego na podstawie proponowanych rozwiązań: w jakim stopniu są one przeciwstawne lub podobne do siebie w przypadku różnych partii;
2. stopnia zainteresowania podmiotów niepolitycznych danym problemem, w tym mediów, opinii publicznej, organizacji pozarządowych i eksperckich, określonego na podstawie analizy dyskursu medialnego, badań opinii publicznej, zróżnicowania poziomu i form zaangażowania tych podmiotów w rozwiązanie konkretnego problemu;
3. stopnia zaangażowania instytucji politycznych i państwowych (reprezentujących władzę ustawodawczą i wykonawczą, administrację rządową i samorządową, partie polityczne) określonego na podstawie jego obecności w treści exposé, strategiach i programach kolejnych rządów, rozwiązaniach prawnych i politycznych – ustawach, uchwałach i innych oficjalnych dokumentach przyjmowanych przez kolejne parlamenty.

Na podstawie przedstawionych wyżej wskaźników wyróżniamy trzy poziomy procesy upolitycznienia:

1. wysoki – charakteryzujący się uznaniem danego problemu za ważny, co przekłada się na aktywne zainteresowanie nim różnych podmiotów: ciał

politycznych, instytucji państwowych, organizacji eksperckich i społecznych, wysokim stopniem polaryzacji stanowisk partii politycznych (może przerodzić się w otwarty konflikt polityczny), regularną i częstą obecnością w mediach oraz mobilizacją społeczną w formie masowej i zorganizowanej, przyjmującej postać aktywnych działań o różnej skali (od petycji i obywatelskich inicjatyw ustawodawczych do manifestacji czy protestów);

Tabela 2. Poziomy i wskaźniki procesu upolitycznienia

Wskaźnik upolitycznienia	Poziom upolitycznienia		
	Wysoki	Średni	Niski
Polaryzacja / rywalizacja partii politycznych	Istnieją jawne, zasadnicze różnice (skrajne stanowiska) w ocenie danego problemu i proponowanych rozwiązaniach, wokół których tworzy się konflikt polityczny; brak lub bardzo ograniczone możliwości kompromisu	Istnieją różnice, jak i podobieństwa w ocenie danego problemu i proponowanych rozwiązaniach; potencjał wypracowania wspólnego rozwiązania	Przewaga podobieństw nad różnicami, które dotyczą głównie sposobów rozwiązania problemu, a nie jego oceny; duża szansa na kompromis
Zainteresowanie podmiotów niepolitycznych	Regularna i częsta (trwała) obecność w większości mediów i debacie publicznej; wysoki poziom zainteresowania opinii publicznej; masowe i zorganizowane formy mobilizacji społecznej, wielość i zróżnicowanie zaangażowanych podmiotów	Zauważalna obecność w mediach i debacie publicznej; widoczne zainteresowanie opinii publicznej; niewielka skala mobilizacji społecznej; ograniczona liczba i zróżnicowanie zaangażowanych podmiotów	Symboliczna obecność w mediach i debacie publicznej; niski poziom zainteresowania opinii publicznej; brak aktywnych form mobilizacji społecznej; brak lub niewielkie zaangażowanie podmiotów niepolitycznych (głównie organizacji eksperckich)
Zaangażowanie instytucji politycznych i państwowych	Problem jest przedmiotem rozwiązań prawnych i politycznych, podejmowana jest regularna nowelizacja (lub próba nowelizacji) przyjętych rozwiązań przez kolejne rządy i parlamenty, której towarzyszy żywa debata parlamentarna; stała obecność w programach politycznych strategiach i dokumentach rządowych	Problem jest przedmiotem rozwiązań prawnych i politycznych, ale ich zmiana następuje sporadycznie i przy ograniczonej debacie parlamentarnej; obecność w programach politycznych, strategiach i dokumentach rządowych	Problem jest przedmiotem rozwiązań prawnych i politycznych, ich zmiany przeprowadzane są rzadko oraz inicjowane przede wszystkim przez administrację, a nie partie polityczne oraz podejmowane przy braku lub ograniczonej debacie parlamentarnej, możliwa, ale niekonieczna, obecność w programach politycznych, strategiach i dokumentach rządowych

Źródło: opracowanie własne.

2. średni – kiedy dany problem pojawia się w programach partii politycznych i są proponowane różne jego rozwiązania, ale stopień konfliktu (polaryzacji) partii politycznych jest niewielki, ma miejsce debata polityczna i publiczna na jego temat, ale odbywa się ona w ograniczonych ramach debaty parlamentarnej i w przestrzeni medialnej, proponowane rozwiązania prawno-polityczne są przedmiotem sporu, ale nie przybiera on formy masowej mobilizacji społecznej;
3. niski – oznacza, że proces upolitycznienia odbywa się głównie na poziomie instytucji państwowych (ma charakter administracyjny), występuje zainteresowanie mediów i opinii publicznej, ale różnice stanowisk nie występują lub są symboliczne, rozwiązanie problemu następuje na drodze porozumienia (konsensusu) i nie wzbudza kontrowersji, brak aktywnych form mobilizacji społecznej. Powyższe rozważania podsumowano w tabeli 2.

Zaproponowany wyżej podział i opis wskaźników należy traktować jako próbę kategoryzacji złożonego i wielowymiarowego procesu, której celem jest stworzenie struktury analitycznej do opisu i oceny przebiegu procesu upolitycznienia konkretnej kwestii. Przyjmujemy, że:

1. warunkiem podstawowym i koniecznym w procesie upolitycznienia jest zaangażowanie instytucji (politycznych i państwowych), co jest dowodem na uznanie problemu za ważny i wymagający interwencji państwa, np. w postaci przyjęcia odpowiednich regulacji prawno-politycznych;
2. dwa pozostałe elementy (polaryzacja stanowisk partii politycznych i zaangażowanie podmiotów niepolitycznych) są także niezbędne, ale poziom różnicy zdań i wynikającego z niej konfliktu politycznego może być różny (od symbolicznego do bardzo wysokiego);
3. poziom upolitycznienia danego problemu jest tym wyższy, im szerszych i bardziej intensywnych debat jest on przedmiotem (tj. zależnie od liczby zaangażowanych podmiotów oraz „temperatury” dyskusji) oraz im większa jest intensywność konfliktu (mierzona różnicą stanowisk zajmowanych przez podmioty polityczne).

1.2. Podmiotowy i przedmiotowy wymiar procesu upolitycznienia

Uczestnikami procesu upolitycznienia mogą stać się wszystkie podmioty, które biorą udział w procesie politycznym: politycy, urzędnicy, partie polityczne, media, organizacje społeczne, grupy interesu i inni, którzy mają zdolność do partycypacji w debacie publicznej i politycznej. Określoną rolę w procesie upolitycznienia mogą mieć też organizacje międzynarodowe oraz instytucje badawcze (eksperckie), które dokonują oceny istotności danego procesu czy zjawiska – obecnie i w przyszłości – i upowszechniają tę wiedzę. Tym samym mogą mieć wpływ na stosunek i ocenę danego problemu przez opinię publiczną oraz mogą inspirować polityków do podjęcia