

Dr hab. Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Teoria i praktyka polityki społecznej¹
(wersja 1.1 11.06.17)

Abstrakt

W artykule politykę społeczną przedstawiono najpierw jako część większej całości złożonej z państwa, polityki, administracji i rządu. Jest ona przedmiotem dyskusji o charakterze aksjologicznym, które zostały przedstawione poprzez spektrum stanowisk z zakresu filozofii politycznej. Dotyczą one mniej lub bardziej bezpośrednio również polityki społecznej i są podstawą do bardziej praktycznego myślenia o jej celach i instrumentach. W ujęciu bardziej akademickim polityka społeczna była definiowana z użyciem najbardziej podstawowych pojęć głównych dyscyplin nauk społecznych. Zaproponowano, aby ramą łączącą wszystkie ujęcia był rozwój społeczeństwa. Część akademickiego podejścia do polityki społecznej koncentruje się na wyjaśnianiu jej historii. Dzielona jest ona na kilka etapów: genezy, rozwoju i ograniczania. Sformułowano już wiele teorii, które miały wyjaśniać dlaczego ta historia przebiegała w taki sposób i skąd biorą się różnice pomiędzy krajami. Po ich charakterystyce podjęto próbę ujęcia polityki społecznej w kontekście napięcia między teorią i praktyką. Upraktycznianie teorii i uteoretycznianie praktyki prowadzi do tworzenia modeli teoretycznej praktyki polityki społecznej. Krótko przedstawiono jeden z takich modeli z trzema podstawowymi jego elementami: planowaniem, realizowaniem i racjonalizowaniem polityki społecznej.

¹ Artykuł przed redakcją, napisany do książki na temat polityki społecznej, która ma zostać wydana przez Biuro Analiz Sejmowych.

Wprowadzenie

Tytułowy temat jest bardzo rozległy. Napięcie pomiędzy teorią a praktyką jest przy tym jednym z zasadniczych zagadnień refleksji filozoficznej. Jak wiadomo filozofowie kiedyś skupiali się głównie na zrozumieniu świata, ale ulegli pokusie i zabrali się za jego zmienianie. Połączenie dobrej teorii z postępową praktyką było podstawą optymistycznego stanowiska, że człowiek może zmienić siebie i swój świat na lepsze. W idei polityki społecznej te wszystkie wątki łączą się w złożoną całość. Stąd też duża trudność w syntetycznym przedstawieniu tematu w krótkim artykule.

Zgodnie z klasyczną zasadą, że omawiane pojęcie umieszczamy w szerszym kontekście politykę społeczną przedstawiono najpierw jako część większej całości złożonej z państwa, polityki, administracji i rządu. Ta całość jest przedmiotem licznych i odwiecznych sporów ideologicznych, które dotyczą mniej lub bardziej również polityki społecznej. Zasadniczą rolę w tych sporach odgrywają podstawowe wartości, np. wolność, sprawiedliwość, solidarność. Mają one swój czysto teoretyczny aspekt, ale służą również jako latarnie dla praktyków polityki społecznej. Oni to przejęli ideałami, próbują je realizować. Jakie mają cele i za pomocą czego je realizują? Na to odpowiedź zostanie udzielona w kolejnym punkcie.

Rozwijająca się w procesie historycznym praktyka polityki społecznej podlega refleksji. W jej wyniku kolejne pokolenia formułują najogólniejsze definicje. Ich przegląd daje wyobrażenie o tym z jakimi zasadniczymi pojęciami nauk społecznych łączono politykę społeczną. Wymaga to uporządkowania i przedstawienia uproszczonej mapy pojęciowej. Niektóre z pojęć łączonych z koncepcją polityki społecznej można próbować uznać obecnie za wiodące. Zaproponowano, aby była nią koncepcja wielowymiarowego rozwoju społeczeństwa. Historia polityki społecznej jest już na tyle długa, że dzielono ją na kilka podstawowych okresów: genezy i rozwoju, który być może osiągnął już kres. Obraz teorii polityki społecznej uzupełniają więc odpowiedzi na pytania, dlaczego powstała, zmieniała się i co ją czeka.

W ostatnim punkcie podjęto krótką refleksję na temat relacji między teorią i praktyką polityki społecznej. Celem było jasne przedstawienie tego drugiego pojęcia – modelu teoretycznej praktyki. Zaproponowano, aby wyróżnić trzy jego elementy: planowanie, realizowanie i racjonalizowanie polityki społecznej. Postulat włączania obywateli w tak rozumianą praktykę kończy podstawową część artykułu.

Polityka społeczna jako część większej całości

Polityka społeczna nie jest całym światem, a tylko jego częścią, przynależącą do tego, co uznawane jest za polityczne i społeczne. Dla obu zasadniczym układem odniesienia jest państwo, a więc ma takie znaczenie również dla polityki społecznej (Skocpol, Amenta 1986). Współcześnie większość państw odpowiada za poszanowanie, ochronę i realizację praw społecznych, a nie tylko osobistych i politycznych. To czyni politykę społeczną niezbędną i powszechną w świecie uznającym integralną koncepcję praw człowieka.

Są cztery ważne aspekty każdego państwa: określone terytorium, zamieszkująca je ludność, określony ustrój oraz władza. Ta ostatnia klasycznie dzielona jest na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą i ma wielopoziomowy charakter (władze centralne, regionalne, lokalne). Władza wykonawcza potrzebuje aparatu wspomagającego i realizującego, czyli administracji. Kształtowanie się granic współczesnych państw było długim i krwawym procesem. Polska doświadczała go bardzo intensywnie. Ustroje polityczno-gospodarcze również ulegały dynamicznym zmianom, czego Polska także

doświadczyła w XX wieku. Te procesy nieco przystaniają to, jak zmieniała się administracja publiczna, czyli sposób organizacji i realizacji zadań publicznych, które mają ponadustrojowy charakter.

Pojęcie polityki i polityczności na tym tle może dotyczyć przede wszystkim dwóch wymiarów: 1) walki o władzę nad i w państwie oraz 2) jej sprawowania, gdy już została zdobyta. W demokracji partie polityczne konkurują o głosy wyborców przed wyborami, a następnie po wyborach partia zwycięska samodzielnie lub w koalicji formuje rząd. Partie informują obywateli co zrobią jeżeli wygrają wybory. Obietnice wyborcze są jednym z instrumentów walki o władzę, ale też stanowią podstawę dla formułowania zamiarów, a następnie planów rządzenia po wyborach. Te zamiary i plany są mniej lub bardziej konsekwentnie później realizowane. W państwie prawa jednym z zasadniczych elementów tej realizacji są zmiany prawa, które pozostało po poprzednich rządach, oraz dodawanie nowego prawa.

Demokracja, państwo prawa są to zasady ustrojowe ujęte w konstytucji. Poza nimi znajduje się w niej jeszcze wiele innych zasad, w tym te, które dotyczą ustroju gospodarczego oraz praw obywatelskich. Regulują one proces jak i treść sprawowania władzy.

Dla zrozumienia tego procesu budowane są upraszczające modele, które zawierają kilka następujących po sobie faz: 1) ustalenie czym rząd się zajmie (lista spraw, priorytetów), 2) ustalenie w jaki sposób się tym zajmie i jakie w związku z tym podejmie działania, 3) przygotowanie i realizacja działań, a następnie 4) ich kontrola i ocena. Jest to jedno z klasycznych ujęć polityki rozumianej jako proces sprawowania władzy, czyli w skrócie rządzenia lub polityki publicznej (rządowa, samorządowa, zob. Zybala 2012, Mazur 2015).

Dotyczy ona obecnie wielkiej liczby różnych spraw publicznych, co samo w sobie jest w Polsce przedmiotem porządkującej regulacji w ustawie o działach administracji rządowej. Część z nich od XIX części łączono z pojęciem polityki społecznej, w szczególności dotyczyło to pracy najemnej oraz ubóstwa (kwestia robotnicza, kwestia socjalna).

Wynikiem tego są dwa duże działy spraw publicznych wraz z licznymi przepisami i instytucjami: praca i zabezpieczenie społeczne. Zakres przedmiotowy polityki społecznej od dawna był rozszerzany na inne działy, np. rodzinę, edukację, zdrowie publiczne czy mieszkalnictwo. Prowadzi to do rozmycia znaczenia tego pojęcia i prób odróżnienia szeroko rozumianej polityki społecznej i wąsko rozumianej polityki socjalnej (Szatur-Jaworska 2016).

Z powyższych rozważań wynika, że polityka społeczna jest częścią większego obszaru zagadnień państwa, polityki, administracji i rządzenia. O jej specyfice decydowało w przeszłości to, że dotyczyła relacji między państwem a pracą najemną i sytuacją socjalną pracowników najemnych. Późniejsze stałe rozszerzanie zakresu spraw publicznych sprawia, że trudniej obecnie wyznaczyć jasne granice przedmiotowe polityki społecznej.

Wartości, ideologie polityczne i polityka społeczna

Polityka społeczna będąc częścią takiej całości, jak państwo, polityka, administracja i rządzenie, jest też uwikłana w spory, które toczą się na tym gruncie od bardzo dawna. Zasadniczy sposób ich porządkowania i rozważania polega na zastosowaniu ogólnych pojęć takich jak filozofia, ideologia, doktryna z określeniem „polityczna” i/lub „prawna”. Jednym z efektów takiego podejścia jest wyróżnianie różnych filozofii, ideologii i doktryn, które przypisywane są konkretnym autorom lub też nadaje się im charakterystyczne nazwy. W literaturze dotyczącej polityki społecznej wyróżniano m.in.:

- liberalizm, neokonserwatyzm, konserwatyzm, socjalizm, komunizm, komunitaryzm, faszyzm (Drake 2001, s. 22);
- teorie libertariańskie, liberalne i kolektywistyczne (Barr 2012, s. 22-23);
- liberalizm, konserwatyzm, socjaldemokratyzm, neoliberalizm, Trzecia Droga, radykalni krytycy (marksizm, feminizm, Zieloni) [Taylor 2006];
- nurty socjalistyczny, liberalny, narodowy, agraryzmu, konserwatyzmu i katolicyzmu społecznego (dla II RP, Auleytner 2004).

W ujęciach nowszych i nienawiązujących do polityki społecznej można niekiedy znaleźć podział na ideologie klasyczne i współczesne (Hoffman, Graham 2015). Do pierwszych zaliczono: liberalizm, konserwatyzm, socjalizm, anarchizm, nacjonalizm, faszyzm; a do drugich: feminizm, multikulturalizm, ekologizm, fundamentalizm. Można wskazać jeszcze wiele izmów, które nie zostały ujęte na powyższych listach, np. republikanizm, kooperatyzm, syndykalizm. Uporządkowanie całej tej różnorodności w jednym klasycznym wymiarze lewica-prawica jest bardzo trudne.

W ogólnych ujęciach teorii politycznej wyróżnia się nie tylko ideologie, ale też klasyczne idee: państwo, wolność, równość, sprawiedliwość, demokracja, obywatelstwo, kara; a także nowe idee: prawa człowieka, nieposłuszeństwo obywatelskie, przemoc polityczna (w tym terroryzm), tożsamość i różnica, sprawiedliwość globalna (Hoffman, Graham 2015).

Łączenie polityki społecznej z ideologiami i/lub z ideami politycznymi może pełnić różne funkcje, np. afirmującą, gdy jej profil ideologiczny odpowiada preferencjom, np. socjaldemokrata odnajduje w polityce społecznej elementy socjaldemokratyczne, konserwatysta – konserwatywne itd. Funkcja krytyczna takiego ujęcia polega na identyfikowaniu elementów, które nie zgadzają się z preferencjami ideowymi, np. konserwatysta wskazuje elementy liberalne, socjaldemokrata – konserwatywne itd. Rozważanie polityki społecznej z perspektywy pojedynczych idei, np. wolności, sprawiedliwości, obywatelstwa, abstrahuje od izmów, ale powiązania są czasem bardzo bliskie, np. wolności (wyzwolenia) z liberalizmem.

Ze względu na to, że ideologie bądź pojedyncze idee są ze sobą konfrontowane i przedstawiane jako sprzeczne, próbowano politykę społeczną rozumieć w taki właśnie sposób. W pierwszym ujęciu wyróżniono co najmniej trzy dylematy aksjologiczne (Supińska 2014).

- Kolektywizm kontra indywidualizm.
- Egalitaryzm kontra elitaryzm.
- Bezpieczeństwo kontra ryzyko.

Podobne ujęcia można czasem znaleźć w literaturze zagranicznej, gdzie wskazano dziewięć sprzeczności tego rodzaju (Hardy 1981). Poprzedza je stwierdzenie, że większość legislacji i wynikających z niej praktyk administracyjnych jest to wynik kompromisu między różnymi wartościami i interesami w społeczeństwie.

- Autorytet (władza) kontra wyzwolenie.
- Demokracja reprezentacyjna kontra demokracja partycypacyjna.
- Potrzeby kontra zasoby.
- Rodzina jako podstawa społeczeństwa kontra rodzina jako źródło problemów.
- Biurokracja kontra profesjonalizm.
- Racjonalne podejmowanie decyzji kontra negocjacyjne i demokratyczne.
- Jednostka kontra wspólnota.
- Równość kontra wolność.

- Osobiste (prywatne) kontra polityczne².

Do tej listy można dodać jeszcze konflikt między wolnością a bezpieczeństwem, a także prywatnością a bezpieczeństwem, który dało się odczuć po terrorystycznych atakach w USA. Warto też wspomnieć o ważnej sprzeczności podkreślanej przez ekonomistów – między efektywnością a równością (Okun 1975)³.

Bogactwo i różnorodność współczesnej myśli politycznej, pojęć określających wartości, czyli cenione w społeczeństwie dobra, są ogromne. Wraz z upływem kolejnych dekad pojawiają się nowe pojęcia i sprzeczności. Ze względu na nierozzerwalny związek polityki społecznej z państwem, polityką i rządzeniem, pośrednio lub bezpośrednio jest ona przedmiotem debat i sporów ideologicznych. Przykładowo, większość krytyki w stosunku do polityki społecznej była formułowana z perspektywy wolności, co by znaczyło, że sytuowano ją raczej po stronie równości i bezpieczeństwa (Szarfenberg 2008).

Nie wszyscy teoretycy osadzali pojęcie polityki społecznej w konkretnym kontekście aksjologicznym. Takie ujęcie definicyjne można nazwać perspektywą neutralności aksjologicznej. W tym duchu argumentował między innymi Richard Titmuss, podając przykłady państw, w których siły rządzące wykorzystywały instrumenty polityki społecznej do celów, które obecnie uznawane są co najmniej za kontrowersyjne (Titmuss 1974)⁴. W części definicji polityki społecznej umieszcza się tylko podmioty, instrumenty i ewentualnie obszar ich oddziaływań z pominięciem wartości i celów (np. definicja Antoniego Rajkiewicza z lat 90., Rajkiewicz 1998).

Drugie stanowisko łączy politykę społeczną z jedną wartością. Można je nazwać monizmem aksjologicznym. Jeden z przykładów: „w najbardziej ogólnym sensie jest [polityka społeczna] procesem redystrybucji dóbr i usług wedle pewnych normatywnych założeń (zwanymi często „sprawiedliwością społeczną”)” (Edmund Wnuk-Lipiński 1996). Nawiązanie do sprawiedliwości społecznej rozszerza perspektywę, gdyż nie jest ona równoznaczna z egalitaryzmem, bądź jedną z jego zasad.

Trzecie stanowisko to pluralizm aksjologiczny. Polega ono na tym, że polityka społeczna świadomie umieszczana jest w kontekście kilku podstawowych (dla niej) wartości. W ten sposób argumentuje Jolanta Supińska, dodatkowo uzasadniając, dlaczego do tradycyjnych kontekstów aksjologicznych uznawanych za charakterystyczne dla polityki społecznej (kolektywizm, równość, bezpieczeństwo, życie) należało dodać jeszcze wolność i efektywność (Supińska 2014). Stanowiska pluralistyczne otwierają dyskusję o różnych modelach aksjologicznych polityki społecznej. Mogą być one wyróżniane na podstawie hierarchii wartości, np. wolnościowy model polityki społecznej większą wagę przypisuje wolności, podstawą równościowo-solidarnościowego modelu będzie mniejsza waga dla wolności⁵.

Cele i instrumenty polityki społecznej

Wartości i teorie umieszczające je w kontekście państwa i polityki ukonkretnia dyskusja o celach i instrumentach sprawowania władzy.

² Szczególnie mocno podkreślany w ujęciach feministycznych.

³ O tym, że nierówności nie są dobre dla wzrostu ekonomicznego zob. OECD 2014.

⁴ Krytykował ujmowanie polityki społecznej jako czegoś, co jest jednoznacznie pozytywne (szlachetne intencje, dobroczynne skutki).

⁵ O kilku rodzajach demokracji (a w tym i polityki społecznej) na podstawie łączenia ze sobą wolności z równością, wolności z solidarnością lub równości z solidarnością zob. Barnard 1999.

Przegląd starszej literatury na temat polityki społecznej daje wyobrażenie o tym, jakie przypisywano jej cele (Szarfenberg 2008). Można je rozumieć w sensie postulatycznym: takie cele powinny mieć osoby zajmujące się polityką społeczną, albo faktycznym – takie cele mają te osoby.

We wszystkich propozycjach w tym obszarze pojawia się nawiązanie do równości lub sprawiedliwości: „osiąganie równości”, „szukanie sprawiedliwości”, „równy dostęp do świadczeń”, „usuwanie nierówności”, „dawanie równych szans” czy równa wolność dla wszystkich (wolność jednostki nie ograniczająca jednak wolności innych).

W literaturze nawiązywano też często do dobrobytu: „maksymalizacja dobrobytu”, „zapewnienie względnego dobrobytu”, „poprawa warunków bytu i pracy”, „powszechność szeroko pojętego dobrobytu” a także do ubóstwa, które ma być eliminowane lub przewyżczone oraz do bezpieczeństwa socjalnego (w tym: asekurowanie przed ryzykami socjalnymi). „Zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu” i „podnoszenie kultury życia” można interpretować jako działania na rzecz wzrostu poziomu zaspokajania potrzeb kulturalnych, a jest to jeden z wymiarów dobrobytu. Z kolei „wszechstronność postępu” to wskazanie, że o dobrobycie decyduje zaspokojenie wszystkich istotnych potrzeb, a nie tylko niektórych z nich, np. tylko materialnych.

Przegląd doprowadził do wniosku, że wspólnym mianownikiem jest równoczesne powiększanie sprawiedliwości społecznej, wszechstronnego dobrobytu (potrzeby niższego i wyższego rzędu, bytowe i kulturalne) oraz integracji społecznej (tożsamość wspólnotowa, ład społeczny) i/lub równoczesne zmniejszanie niesprawiedliwości społecznej, ubóstwa w zakresie potrzeb niższego i wyższego rzędu (wszechstronne ubóstwo) oraz dezintegracji społecznej.

Takie ujęcie umożliwia nam myślenie o celach polityki społecznej w postaci tego, co należy stymulować oraz tego, co należy destymulować. Na który z celów położony zostanie nacisk, jakie mogą być pomiędzy nimi sprzeczności, to zależy od dalszej dyskusji (patrz wyżej). Dodatkowym zagadnieniem jest to, że ogólne cele muszą być zoperacjonalizowane do formy mierzalnej (przykład ubóstwa zob. Szarfenberg 2015).

Tabela. Cele polityki społecznej jako stymulanty i destymulanty

Cele polityki społecznej – co należy zwiększać (stymulanty)	Cele polityki społecznej – co należy zmniejszać (destymulanty)
<ul style="list-style-type: none"> • Sprawiedliwość społeczna • Dobrobyt materialny i niematerialny • Integracja społeczna 	<ul style="list-style-type: none"> • Niesprawiedliwość społeczna • Ubóstwo materialne i niematerialne • Dezintegracja społeczna

Źródło: opracowanie własne

Zabezpieczenie społeczne jest jednym z podstawowych filarów polityki społecznej. W kontekście brytyjskim wymienia się następujące cele z podziałem na klasyczne i nowe (Sainsbury 1999). Do klasycznych zaliczono: łagodzenie ubóstwa, zaspokajanie potrzeb, podtrzymywanie dochodu i zastępowanie zarobków w razie przerw w pracy, rekompensowanie utraconej zdolności do pracy, redystrybucja dochodów między różnymi grupami w społeczeństwie. Nowe cele (od lat 80. i 90. XX wieku): skłanianie ludzi do pracy (aktywizowanie zawodowo bezrobotnych i biernych zawodowo), zmiana zachowań (np. zmniejszenie zasiłków dla samotnych rodziców w intencji utrudnienia im życia, a przez to zniechęcania do rozwodów i zachęcania do podejmowania pracy).

Szeroko rozumiane prawo zatrudnienia (prawo pracy i umowy cywilnoprawne Gersdorf 2013, oraz prawo promocji zatrudnienia) to również tradycyjny filar polityki społecznej. Rozważanie o jego celach daje nam dodatkowe informacje o celach polityki społecznej. Dzieleno je na cele selektywne (wspierają

jedną ze stron – pracowników), pośrednie oraz uniwersalne, czyli z perspektywy całego społeczeństwa (prezentacja za Davidov 2014).

Po pierwsze, wskazywano, że celem jest wzmocnienie słabszej strony stosunków pracy, a mianowicie pracowników. Opiera się ono na założeniu, że istnienie zasadnicza nierówność pozycji w negocjacjach między zatrudniającymi i zatrudnianymi w sytuacji negocjowania umowy oraz podległości kierownictwu po podjęciu zatrudnienia. Po drugie, jako cel wskazywano redystrybucję zasobów, władzy i ryzyk od zatrudniającego do pracowników, np. płaca minimalna oznacza, że zatrudniający muszą przeznaczyć więcej zasobów dla pracowników; zachęcanie do umów zbiorowych również ma takie intencje. Redystrybucja odbywa się też między różnymi grupami pracowników. Po trzecie, celem jest zmniejszanie podatności pracowników na nadużycia wynikające z natury stosunku zatrudnienia. Od organizacyjnej strony charakteryzuje się on deficytem demokracji. Zaspokojenie potrzeb społeczno-psychologicznych pracowników zależy od tego stosunku. W sensie ekonomicznym pracownicy nie mogą rozłożyć ryzyka.

Cele pośrednie prawa zatrudnienia opierają się nie tylko na dobru pracownika, ale też mają szerszy kontekst. Zaliczono do nich: demokrację w miejscu pracy, prawa człowieka (prawa pracownicze jako prawa człowieka), integrację/solidarność społeczną (ograniczanie wykluczenia społecznego) oraz stabilność i bezpieczeństwo (przeciwdziałanie prekaryzacji pracy zob. Szarfenberg 2016a. Rogers 2016).

Cele uniwersalne prawa zatrudnienia rozumiane są jako dobro pracowników, zatrudniających i społeczeństwa jako całości, a ogólnie jako dobro wspólne. Po pierwsze, celem jest więc zwiększanie efektywności rynku pracy, który ze względu na wiele jego podstawowych cech nie jest doskonały. Wskazuje się tu na potencjał prawa zatrudnienia do konstytuowania czy tworzenia rynku pracy. Po drugie, celem jest zwiększanie lub maksymalizowanie wolności w sensie pozytywnym (do robienia czegoś lub bycia kimś), zdolności do wyboru takiego życia, jakie się chce (capabilities approach A. Sena zob. Kurowska 2016).

Jeżeli już wiemy, jakie są cele (rozumiemy je ogólnie i w kontekście pomiaru), kolejny krok dotyczy tego, jak je osiągać. W najbardziej ogólnym ujęciu władza publiczna ma wiele instrumentów do dyspozycji: od regulowania zachowań podmiotów prywatnych (zakazy, nakazy, obowiązki, uprawnienia), przez różne formy subsydiowania działalności podmiotów prywatnych, do bezpośredniego dostarczania określonych świadczeń, dóbr i usług obywatelom przez podmioty publiczne.

Tabela 1. Instrumenty osiągnięcia celów społecznych

Narzędzie	Produkt	Mechanizm	System
Bezpośrednie produkcja państwowa	Dobra lub usługi	Bezpośrednie dostarczanie	Agencja publiczna
Regulacja społeczna	Zakazy	Obowiązujące prawo, sankcje za naruszanie	Agencja publiczna, publiczny regulator
Bezpośrednie świadczenia społeczne	Pieniądze	Finansowanie świadczeń z podatków, składek	Agencja publiczna
Regulacja gospodarcza	Uczciwe ceny	Kontrolowanie wejścia na rynek, nadzór nad cenami	Komisje regulacyjne
Kontraktowanie	Dobra lub usługi	Kontraktowanie i pieniądze	Biznes i organizacje non-profit
Subwencje	Dobra lub usługi	Przyznawanie subwencji/pieniądze	Agencje lokalne, organizacje non-profit
Bezpośrednie kredyty	Pieniądze	Pożyczanie	Agencje publiczne

Gwarancje kredytowe	Pieniądze	Pożyczanie	Banki komercyjne
Ubezpieczenie	Ochrona	Polityka ubezpieczeniowa	Agencje publiczne
Preferencje i ulgi podatkowe	Pieniądze, bodźce	Opodatkowanie	System podatkowy
Opłaty	Sankcje finansowe	Opodatkowanie	System podatkowy
Prawo odpowiedzialności za szkody	Ochrona społeczna	Prawo odszkodowawcze	System sądowiczy
Przedsiębiorstwa państwowe	Dobra lub usługi	Bezpośrednie dostarczanie/pożyczki	Agencje quasi-publiczne
Bony	Dobra lub usługi	Subsydiowanie konsumentów	Agencja publiczna/konsument

Źródło: L. A. Salamon *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, 2002 (z dodatkowym narzędziem świadczeniowym RS)

Każde z tych narzędzi może być szczegółowo opisywane według kilku zasadniczych wymiarów:

- 1) stopnia przymusowości (od regulacji do prawa odszkodowawczego);
- 2) stopnia bezpośredniości (od publicznego finansowania i publicznego produkowania do prywatnego finansowania i prywatnego produkowania);
- 3) stopnia automatyczności (od narzędzi, które mogą działać w ramach istniejącej struktury administracyjnej do takich, które potrzebują odrębnego aparatu administracyjnego);
- 4) stopnia widoczności (na ile środki publiczne przeznaczone na funkcjonowanie danego narzędzia są widoczne w procesie ustalania budżetu i kontroli jego wykonania).

Ocena instrumentów polityki społecznej w tym ujęciu przeprowadzana jest według kilku kryteriów: skuteczność (czy i na ile osiągają cele, mają pozytywne skutki), efektywność (stosunek kosztów do osiągnięć), sprawiedliwość (rozkład kosztów i korzyści w społeczeństwie), łatwość w stosowaniu, poparcie polityczne. Narzędzia, które są trudne w stosowaniu i nie ma dla nich poparcia politycznego mają mniejsze szanse na wprowadzenie w życie i utrzymanie się, nawet wtedy, gdy są skuteczne i efektywne.

Mapa pojęciowa polityki społecznej i ujęcie rozwojowe

Dotychczasowe rozważania dotyczyły teorii polityki społecznej ujmującej ją, jako część większej całości, jaką jest państwo i polityka. Wynikał stąd określony sposób jej interpretacji w kategoriach podstawowych wartości, celów i instrumentów realizacji polityki państwa. Teraz przyjrzymy się teorii polityki społecznej, która wynika z jej ogólnych definicji, proponowanych w literaturze akademickiej.

Jeden z takich przeglądów dał podstawy do wyróżnienia dwunastu ogólnych pojęć, które łączono na poziomie definicyjnym z polityką społeczną (pierwotnie wyróżniono dziewięć, zob. Szarfenberg 2008). Można je podzielić ze względu na pochodzenie na cztery większe grupy: ekonomiczne, socjologiczne, etyczne i politologiczno-prawne.

Tabela 2. Cztery obszary pojęciowe polityki społecznej

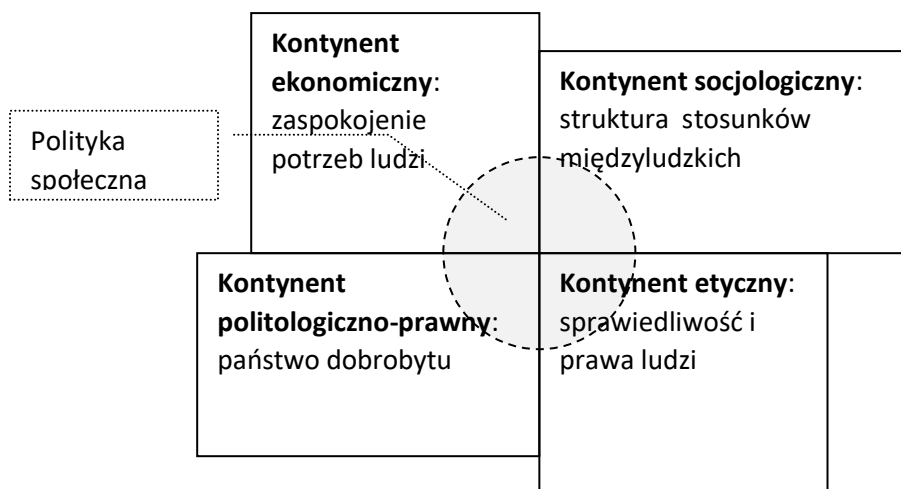
Pojęcia z którymi łączono politykę społeczną na poziomie definicyjnym			
Ekonomiczne	Socjologiczne	Etyczne	Politologiczno-prawne
<ul style="list-style-type: none"> • Dobrobyt społeczny • Potrzeby 	<ul style="list-style-type: none"> • Struktura społeczna • Integracja społeczna • Kwestia społeczna 	<ul style="list-style-type: none"> • Społeczne prawa człowieka 	<ul style="list-style-type: none"> • Państwo dobrobytu • Administracja świadcząca

<ul style="list-style-type: none"> • Bezpieczeństwo społeczne 		<ul style="list-style-type: none"> • Sprawiedliwość społeczna • Postęp i rozwój społeczny 	<ul style="list-style-type: none"> • Prawo socjalne
--	--	---	--

Źródło: opracowanie własne

Wniosek, że polityka społeczna obejmuje całość ekonomii, socjologii itd. nie jest jednak poprawny. Jeżeli w każdym z tych obszarów zakres polityki społecznej obejmuje tylko część problematyki, to pojawia się problem ustalenia granic. Zostało to zilustrowane na schemacie poniżej.

Schemat 1. Mapa pojęciowa polityki społecznej i jej granice



Źródło: opracowanie własne

Na metaforycznej mapie świata teorii polityki społecznej mamy cztery „kontynenty” (lub mniej geograficznie: komponenty), które stykają się ze sobą. „Terytorium” polityki społecznej obejmuje część każdego z nich oraz miejsce ich wzajemnego połączenia.

Wspomniane wyżej problemy wyznaczenia granic polityki społecznej dotyczą w szczególności tych obszarów wiedzy, które również miały nastawienie praktyczne, np. polityka gospodarcza, socjotechnika czy etyka praktyczna.

Tabela 3. Cztery rodzaje problemów demarkacji zakresu polityki społecznej

Obszar wiedzy	Problem wyznaczenia granic polityki społecznej
Ekonomiczny	Między ekonomią i polityką gospodarczą a polityką społeczną
Socjologiczny	Między socjologią i socjotechniką (socjologią stosowaną) a polityką społeczną
Etyczny	Między etyką i etyką praktyczną a polityką społeczną
Politologiczny	Między politologią, administracją i polityką publiczną a polityką społeczną ⁶

Źródło: opracowanie własne

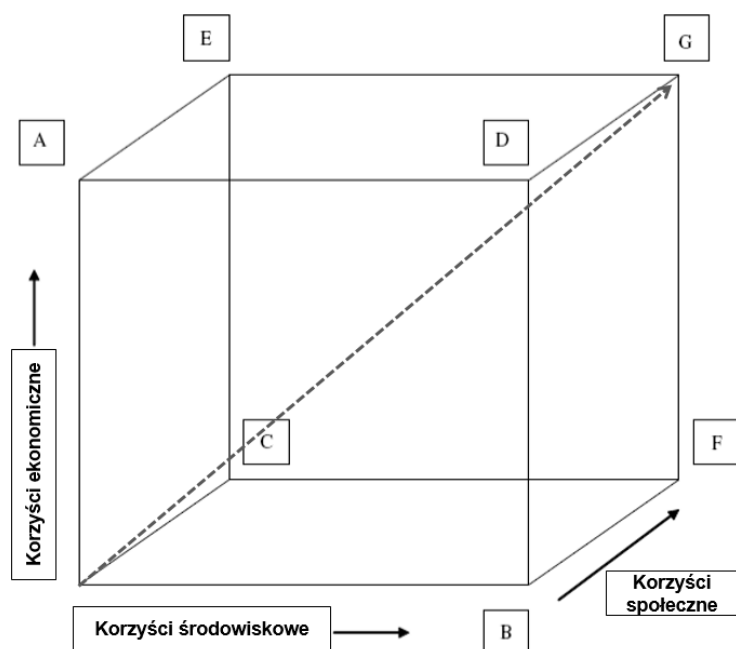
Uwagę teoretyków zajmowało przede wszystkim rozwiązanie problemu demarkacji na kontynencie ekonomicznym. Wynikało to między innymi ze wspólnego przedmiotu zainteresowania, jakim była i jest nadal praca najemna oraz sprawy socjalne. Interesujące były też próby utożsamienia polityki

⁶ Polityka publiczna definiowana jest bardzo szeroko, np. wszystko co rząd robi, lub od czego się świadomie powstrzymuje (Dye 2014). Jeżeli polityka społeczna jest tylko częścią działalności rządów, wówczas nie tyle mamy problem wyznaczenia granic między polityką publiczną a polityką społeczną, ale wewnątrz tej pierwszej – między różnymi rodzajami aktywności rządów.

społecznej z socjotechniką i socjologią stosowaną. W obszarze etycznym prowadzono dyskusję o różnicach między prawami politycznymi i osobistymi oraz prawami ekonomicznymi, społecznymi i kulturowymi. Z kolei w ramach politologii i prawa rozważano status polityki społecznej na tle innych zagadnień czy to politycznych, czy prawnych, np. status administracji świadczącej, specyfika prawa pracy i prawa zabezpieczenia społecznego.

Ze względu na szeroki zakres obejmowanych zagadnień użyteczne wydaje się przedstawianie pojęcia polityki społecznej w kontekście idei rozwoju społeczeństwa (Danecki 1984). Społeczeństwo jest tu rozumiane szeroko, a więc obejmuje również procesy gospodarowania zasobami, produkcji itp., a nie tylko pozagospodarcze zagadnienia w rodzaju wartości i norm społecznych. Rozwój społeczeństwa ma więc co najmniej trzy wymiary: ekonomiczny, społeczny i ekologiczny. W pierwszym i trzecim dominują zagadnienia gospodarowania ograniczonymi zasobami. Dlatego też najbardziej kontrowersyjny wydaje się wymiar społeczny, gdyż tu są prowadzone dyskusje o treści i realizacji celów powiązanych z wartościami, a więc wolności, równości, sprawiedliwości, pokoju itp.

Schemat 2. Trzy wymiary rozwoju społeczeństwa



G. Atkinson i in. (red.) Handbook of Sustainable Development, 2007, s. 352

Korzyści w wymiarze ekonomicznym, środowiskowym i społecznym wyznaczają trzy wymiary rozwoju. Wąskie myślenie o rozwoju gospodarczym koncentruje się na korzyściach ekonomicznych (np. przyrost zamożności), a o rozwoju społecznym na korzyściach społecznych (np. przyrost sprawiedliwości, wolności). Rozwój zrównoważony bierze pod uwagę wszystkie rodzaje korzyści (G). Są też pośrednie modele skupione wyłącznie na jednym rodzaju korzyści (A, B, C), bądź usiłujące połączyć ze sobą dwie z trzech (D, E, F). Odpowiedzialność za osiągnięcie poszczególnych korzyści może być podstawą do podziału polityki na gospodarczą, społeczną (w ujęciu pluralizmu aksjologicznego)⁷ i środowiskową.

⁷ Jedną z szerszych możliwości konceptualizacji korzyści społecznej daje pojęcie jakości społecznej (social quality) uwzględniające dwa wymiary: makrospołeczny–biograficzny oraz instytucjonalny-grupowy. Pozwoliło to na wyróżnienie czterech obszarów: spójności społecznej, bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego, inkluzji społecznej oraz upodmiotowienia (Beck, Maesen, Walker 2001).

Wszelchstronny rozwój wymaga koordynacji między nimi, co jest przedmiotem polityki koordynacji rozwojowej.

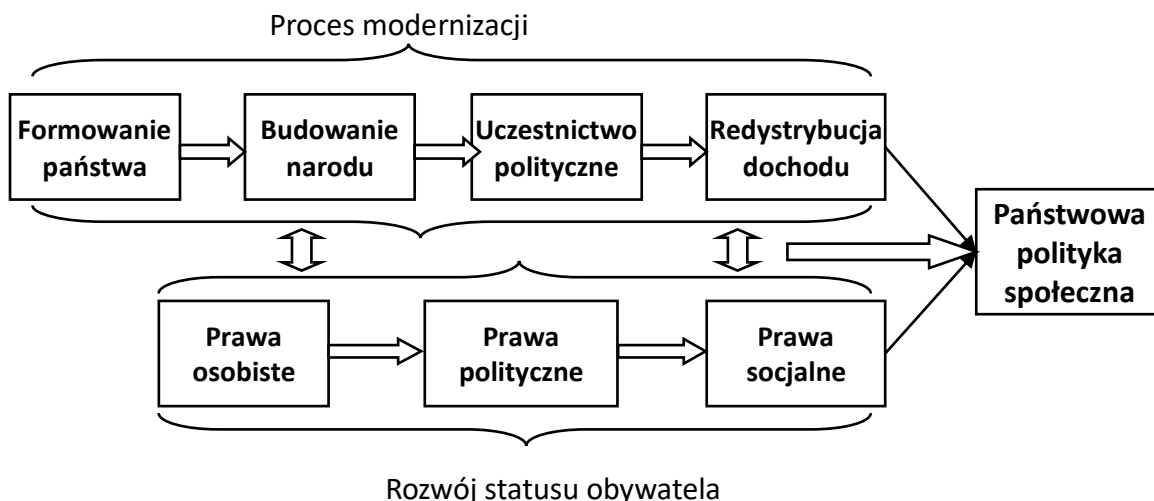
Wyjaśnianie ewolucji polityki społecznej – geneza i ekspansja

W badaniach nad rozszerzaniem zakresu przedmiotowego spraw publicznych ponad bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, często wyróżniano kilka wyraźnych okresów, szczególnie, gdy była mowa o sprawach społecznych. Można je w uproszczeniu sprowadzić do trzech: genezy (druga połowa wieku XIX do końca II wojny światowej), ekspansji (druga połowa wieku XX do lat 80.), reform dostosowujących i ograniczających (lata 80. i późniejsze). Większa zgoda panuje co do tego, że mieliśmy do czynienia z genezą i ekspansją. Kontrowersje wzbudza interpretacja procesów z ostatnich kilku dekad – czy państwo opiekuńcze podlega demontażowi czy też jest tylko dostosowywane do warunków (Barr 2011).

Należy jednak pamiętać o dwóch zasadniczych faktach. Po pierwsze, sprawy pracownicze, społeczne pojawiały się w orbicie zainteresowań władz lokalnych, głównie miejskich, ale nie tylko, co najmniej od średniowiecza. Po drugie, były one przedmiotem zainteresowania i aktywności Kościołów, a później również organizacji świeckich, zanim włączono je w krąg spraw państwowych. W niektórych interpretacjach genezy polityki społecznej, nie tyle mieliśmy do czynienia z czymś całkowicie nowym, ale z upaństwowieniem i upowszechnieniem tego, co wcześniej już się rozwinęło w refleksji i było praktykowane (Ashford, Kelley 1986).

Zachodnie koncepcje wyjaśniające powstanie i ekspansję spraw publicznych w zakresie zadań państwa odnoszą się m.in. do procesu formowania się państw narodowych (Rokkan 1975) oraz włączania w status obywatela kolejnych uprawnień (Marshall 1950).

Schemat 4. Formowanie się państw narodowych i rozwój statusu obywatela



Źródło: opracowanie własne

Szczególnie interesujące są zagadnienia wzajemnego oddziaływania na siebie demokratyzacji ustrojów politycznych, rozwoju praw obywatelskich, organizacji międzypaństwowych oraz procesów takich, jak postęp technologiczny, industrializacja, urbanizacja, przyrost liczby ludności, starzenie się ludności, a także wydarzeń typu skandale, kryzysy gospodarcze, wojny, rewolucje.

W teorii wyjaśniającej szybszą lub wolniejszą ekspansję państwowej polityki społecznej konkurowały ze sobą dwa stanowiska. W pierwszym główną rolę miał odgrywać wzrost gospodarczy oraz towarzyszące mu procesy starzenia się ludności oraz rozwój prawny i organizacyjny administracji publicznej (Wilensky 1974). W drugim zasadnicze znaczenie przypisywano do tego, jakie ugrupowania i koalicje dominowały w konfiguracji sił politycznych (partie reprezentujące interesy kapitalistów, partie robotnicze) i gospodarczych (organizacje przedsiębiorców, związki zawodowe) w poszczególnych krajach (Korpi 1983).

Ważnym osiągnięciem badań porównawczych nad polityką społeczną był klasyfikacja państw zachodnich zaliczająca je do trzech różnych grup nazywanych reżimami lub modelami: socjaldemokratyczny (państwa skandynawskie), konserwatywny (Europa kontynentalna) i liberalny (państwa anglosaskie) [Esping-Andersen 2010]. Mniej było jasne, dlaczego polityka społeczna wyewoluowała w kilka różniących się modeli. Jedno z wyjaśnień dużą rolę przypisało różnicom systemów wyborczych (większościowy w państwach anglosaskich i proporcjonalny w pozostałych) oraz dominującym podziałom społecznym (na prawicę i lewicę, kapitał i pracę czy kościół i państwo) [Manow 2009].

Wyjaśnianie reform hamująco-ograniczających

W uproszczeniu, dla klasycznej polityki społecznej zasadnicze były ochrona pracowników i zatrudnienia oraz pełne bezpieczeństwo socjalne zapewniane przede wszystkim przez świadczenia ubezpieczeniowe na wysokim poziomie. Obie grupy celów są ze sobą ściśle powiązane, gdyż mechanizm ubezpieczenia społecznego zakłada, że większość społeczeństwa jest przez długi czas zatrudniona legalnie i odprowadza składki. Ze zgromadzonych w ten sposób funduszy finansowane są świadczenia w razie usprawiedliwionej niezdolności lub niemożności pracy, np. choroba, macierzyństwo, starość.

Zreformowana polityka społeczna ma inne priorytety i posługuje się innymi instrumentami. Elastyczność rynku pracy i aktywizacja zawodowa mają pierwszeństwo, a ochrona zatrudnienia i bezpieczeństwo socjalne zaczynają być postrzegane jako przeszkody, przyczyny problemów, a nie rozwiązania⁸. Nie oznacza to jednak likwidowania polityki społecznej, ale raczej dostosowywanie starych i dodawanie nowych rozwiązań.

Tabela 4. Klasyczna i zreformowana polityka społeczna

Dziedziny polityki społecznej	Klasyczna polityka społeczna	Zreformowana polityka społeczna	
	Zabezpieczenie pracy i dochodu	Aktywizacja / inwestycje społeczne	Nieubezpieczeniowe zabezpieczenie społeczne
Polityka rodzinna	Zasiłki rodzinne	Opieka dla dzieci i osób starszych Urlopy rodzicielskie	Dofinansowywanie opieki dla dzieci dla mało zarabiających
Polityka rynku pracy / ochrony socjalnej bezrobotnych	Zasiłki dla wcześniej zatrudnionych bezrobotnych Ochrona zatrudnienia	Aktywna polityka rynku pracy Inwestycje w szkolenia i kształtowanie kapitału ludzkiego	Wsparcie dochodowe dla długotrwale bezrobotnych

⁸ W Polsce podejście to nazywane jest aktywną polityką społeczną lub polityką aktywizacji (Rymsza 2003) i opiera się na krytyce osłabiania zależności od rynku pracy poprzez hojne zabezpieczenie społeczne oraz koncepcji gwarantowanych praw społecznych (Kaźmierczak 2014).

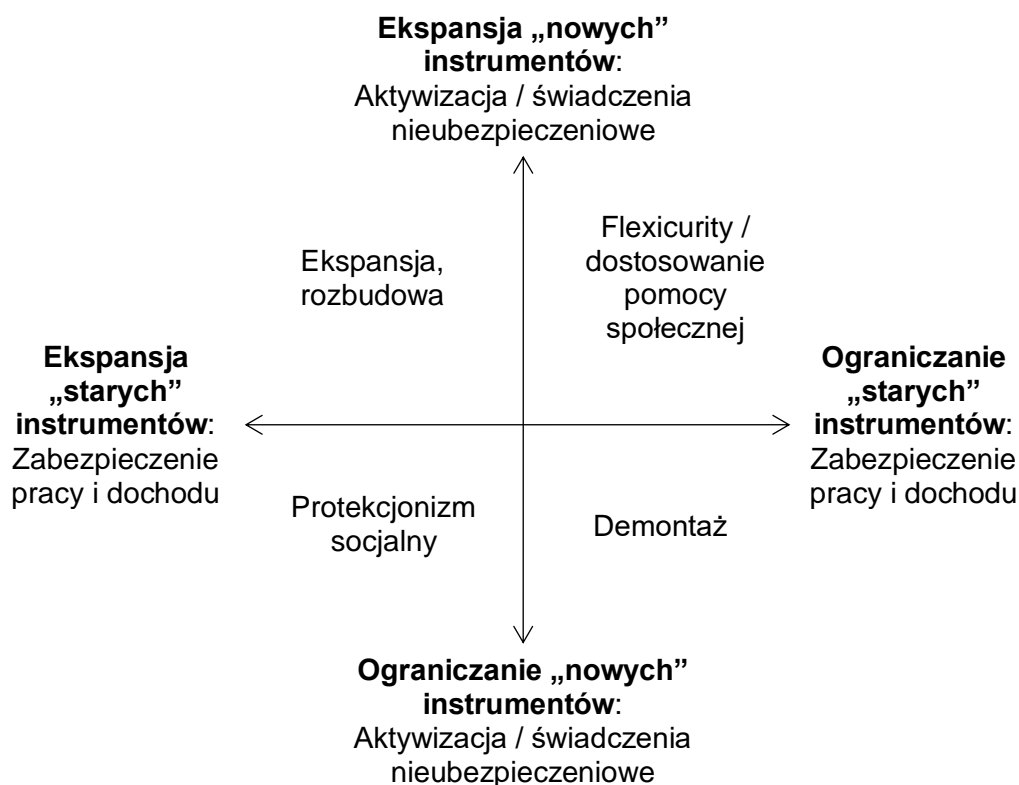
Polityka emerytalna	Zastępowanie dochodu dla stale zatrudnionych	Rozszerzenie ubezpieczenia emerytalnego na oddalonych od rynku pracy	Punkty emerytalne za wychowywanie dzieci Emerytury obywatelskie (zależne tylko od wieku)
Ubezpieczenie rentowe	Zastępowanie dochodu dla stale zatrudnionych	Polityka integracyjna	
Pomoc społeczna	Zasiłki dla ubogich	Aktywizacja i reintegracja	Wsparcie dochodowe dla zatrudnionych i ubogich

Źródło: S. Häusermann, The Politics of Old & New Social Policies, w: G. Bonoli, D. Natali red. The Politics of the New Welfare State, Oxford University Press, 2012

Jeżeli chodzi o wsparcie dochodowe dla zatrudnionych mogą to być świadczenia prozatrudnieniowe w postaci dodatków do niskich płac lub zwrotnych ulg podatkowych (Szarfenberg 2016b).

Zakładając dwa kierunki reform: ekspansję i ograniczanie, oraz dwa rodzaje instrumentów: klasyczne i nowe, można zbudować przestrzeń dla wyznaczenia scenariuszy dalszego reformowania polityki społecznej.

Schemat 5. Cztery scenariusze reform polityki społecznej



Źródło: S. Häusermann, The Politics of Old & New Social Policies, w: G. Bonoli, D. Natali red. The Politics of the New Welfare State, Oxford University Press, 2012

Dwa scenariusze jednoznaczne to ekspansja starych i nowych instrumentów, albo ograniczanie w obu wymiarach, czyli demontaż. Niejednoznaczne w kierunku są dwa pozostałe scenariusze. Łączący ekspansję nowych instrumentów i ograniczanie starych oraz odwrotny do niego. Ten pierwszy pod

nazwą flexicurity (większa swoboda zatrudniających oraz aktywna polityka rynku pracy) wydaje się być obecnie bardziej popularny, zalecała go też Unia Europejska⁹.

Początek trzeciego okresu w ewolucji polityki społecznej, czyli zatrzymanie ekspansji i reformy hamujące i ograniczające, lokowany jest w latach 70. XX wieku. W tabeli poniżej umieszczono podsumowanie teorii, które miały na celu wyjaśnienie podejmowania przez rządy niepopularnych reform.

Tabela 5. Wyjaśnianie polityki cięć wydatków na politykę społeczną

Teoria	Hipotezy/zmienne
Funkcjonalizm	
Presja problemów wewnętrznych	<ul style="list-style-type: none"> • Nowe ryzyka społeczne, deindustrializacja itp. powodują wzrost wydatków społecznych, które rządy starają się ograniczać – cięcia wydatków na politykę społeczną
Globalizacja	<ul style="list-style-type: none"> • Wyścig do dna poprzez obniżanie podatków w pogoni za międzynarodową konkurencyjnością – cięcia • Ryzyka wynikające z globalizacji są kompensowane poprzez politykę społeczną, więc – im bardziej otwarta gospodarka, tym mniej cięć • Globalizacja nie ma wpływu na politykę społeczną
Teorie konfliktu	
Polityka starej daty	<ul style="list-style-type: none"> • Rządy prawicowe prowadzą politykę cięć, ewentualnie w ich efekcie są one głębsze niż w przypadku rządów lewicowych • Wpływ partii lewicowych zanika lub słabnie
Nowy wpływ partii	<ul style="list-style-type: none"> • Specyficzne koalicje partyjne wywołują efekty sprzeczne z oczekiwaniami, np. większe cięcia za rządów lewicy
Institutionalizm	
Instytucje polityczne	<ul style="list-style-type: none"> • Im większa liczba aktorów politycznych może zawetować reformy (<i>veto points</i>), tym trudniej przeprowadzić cięcia • Fragmentaryzacja instytucji ułatwia politykę cięć
Instytucje polityki społecznej	<ul style="list-style-type: none"> • Granice wzrostu, czyli im większe wydatki społeczne, tym bardziej prawdopodobne cięcia • Ze względu na międzyklasowe sojusze najbardziej rozwinięte państwa dobrobytu są bardziej odporne na próby cięć • Wpływ dotychczasowego rozwoju instytucjonalnego (<i>path dependency</i>) utrudnia politykę cięć

Źródło: P. Starke *Radical Welfare State Retrenchment: A Comparative Analysis*, Palgrave, 2008.

Ze względu na obawy o to, że niepopularna polityka cięć socjalnych doprowadzi do utraty poparcia i w konsekwencji władzy, jest ona dużym wyzwaniem dla partii rządzących. Stąd też wyjaśniano, w jaki sposób je przeprowadzają i komunikują. Jedną ze strategii jest unikanie winy. Składają się na nią różnego rodzaju działania prowadzone w sferze symbolicznej i/lub realnej (Weaver 1986 s. 385; Kersbergen, Vis 2013, s. 177-183).

- Unikanie wprowadzenia niepopularnych reform do programu wyborczego, a następnie podejmowanie ich bez rozgłosu.
- Redefiniowanie problemu i rozpraszanie kosztów reformy, np. nie chodzi o „cięcie wydatków”, ale ich „racjonalizację, która poprawi efektywność”.
- Wprowadzenie środków częściowo rekompensujących straty niektórych grup wynikające z reform.

⁹ O krytyce koncepcji flexicurity z przeciwstawianiem jej podejścia opartego na jakości pracy zob. Keune, Serrano 2014. O nieskuteczności deregulacji (uelastyczniania) rynku pracy w walce z bezrobociem i segmentacją zob. Piasna, Myant 2017.

- Delegowanie odpowiedzialności za reformy na samorząd lub niezależne od rządu urzędy.
- Rozkładanie winy poprzez tworzenie szerokich proreformatorskie koalicji.
- Zrzucanie winy za reformy na innych (szukanie kozła ofiarnego), np. poprzedni rząd doprowadził do sytuacji, która nie pozostawiła rządowi wyboru.
- Przedstawianie reformy jakby w małym stopniu zależała od decyzji rządu (powoływanie się na automatyczne reguły).

Jeżeli społeczeństwo i rząd postrzegają sytuację społeczno-gospodarczą jako niekorzystną (nie mają więc wiele do stracenia), to łatwiej jest uzyskać poparcie dla niepopularnych reform. Możliwe są jednak trzy inne sytuacje, co przedstawia kolejna tabela.

Tabela 6. Wyjaśnianie strategii rządów wobec polityki cięć socjalnych

		<i>Rząd</i>	
		<i>Postrzega sytuację jako niekorzystną</i>	<i>Postrzega sytuację jako korzystną</i>
<i>Wyborcy</i>	<i>Postrzegają sytuację jako korzystną</i>	Rząd jest skłonny podjąć ryzykowną reformę, ale jej wdrożenie spotka się z oporem wyborców	Rząd będzie unikał ryzykownych reform, wyborcy też będą przeciw nim
	<i>Postrzegają sytuację jako niekorzystną</i>	Rząd jest skłonny podjąć ryzykowne reformy, a wyborcy będą je popierać	Rząd unika ryzykownych reform, które jednak popierają wyborcy

Źródło: B. Vis, K. van Kersbergen, Why and how do Political Actors Pursue Risky Reforms? Journal of Theoretical Politics, vol. 19, nr 2.

Rządy i opozycja parlamentarna mają wpływ na opinię społeczną poprzez dostęp do mediów. Mogą więc kształtować ją do pewnego stopnia. Jeżeli opowiadają się za niepopularną reformą, to przedstawiają sytuację w danym obszarze tak, aby wyborcy odczuli, że ich sytuacja jest niekorzystna.

Znaczenie polityki społecznej dla strategii wyborczych partii politycznych w Polsce ostatnio stało się oczywiste. Partia Prawo i Sprawiedliwość zaproponowała przed wyborami relatywnie wysoki transfer rodzinny „Program 500 plus”, który został wprowadzony w życie po wygranych wyborach (Szarfenberg 2017). Jest on intensywnie promowany przez rząd, co jest zgodne ze strategią przypisywania sobie zasług, która jest bardziej przekonująca dla wyborców niż unikanie winy. Przejmowanie przez partie centro-prawicowe programów z zakresu polityki społecznej, będących wcześniej „własnością” partii socjaldemokratycznych, jest niekiedy podstawą do wyjaśniania ich sukcesów w państwach skandynawskich (Arndt 2013).

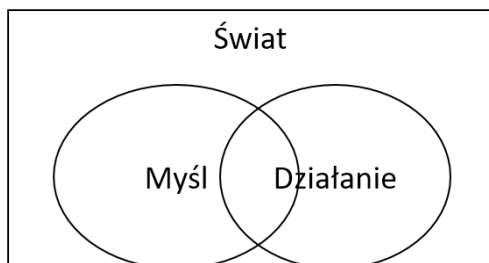
Między teorią i praktyką: planowanie, realizacja i racjonalizacja

Podział na myśl (umysł) oraz działanie, a także na teorię i praktykę, wydaje się dobrze ugruntowany w języku potocznym i w literaturze (np. Lobkowicz 1967). W uproszczonym ujęciu funkcjonalnym, teoria służy rozumieniu świata, a praktyka jego zmienianiu. Jedną z podstawowych nadziei przypisywanych naukom społecznym polegała na tym, że dzięki dobrej teorii, ludzkie działania przyczynią się do postępu w świecie realnym. Połączono w ten sposób dążenie do lepszego rozumienia świata z działaniem w nim w celu jego zmiany, aby był lepszy. W drugiej połowie XX wieku ta problematyka przejawiała się w szczególności w nadziejach na to, że uzyskane naukowo rozumienie problemów społeczeństwa przyczyni się do ich sprawniejszego rozwiązywania (Lasswell 1951). Mimo różnych

doświadczeń z naukowym naprawieniem społeczeństw¹⁰, idea jest nadal żywa pod postacią polityki opartej na dowodach (*evidence based policy*, Szarfenberg 2011).

Najogólniej myśl i działanie można postrzegać jako zbiory, które mają część wspólną (myśl połączona z działaniem), jak i części odrębne (myśl bez działania, działanie bez myśli).

Schemat 6. Myśl i działanie w świecie

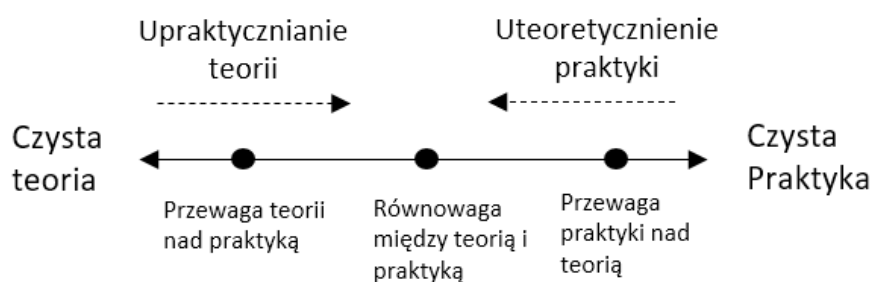


Źródło: opracowanie własne

Podobna idea może być zobrazowana osią z dwoma biegunami: czystej myśli oraz czystego działania. Bliżej bieguna pierwszego dominuje myśl, choć jest też obecne działanie, a bliżej bieguna drugiego, to właśnie ono dominuje, choć jest też obecna myśl. Stan niedominacji ani myśli, ani działania, równowagi między nimi, symbolizuje punkt umieszczony w równej odległości od obu biegunów. Strategia polegająca na tym, że przesuujemy się na osi myśl-działanie od czystej myśli do kombinacji zawierających więcej działania, a także od czystego działania do kombinacji zawierających więcej myśli, to zmierzanie do środka osi.

Teoria jest pewnego rodzaju myślą (np. systematyczną, logiczną), podobnie jak praktyka – pewnego rodzaju działaniem (trwałym, powtarzanym). Myśl może być więc całkowicie pozbawiona teorii (przypadkowa, nielogiczna), a działanie może być całkowicie pozbawione praktyki (działania ad hoc, jednorazowe, chaotyczne). Powyższe konstatacje o myśli teoretycznej i działaniu praktycznym wraz ze strategiami upraktyczniania teorii i uteoretyczniania praktyki przedstawia kolejny schemat.

Schemat 7. Teoria i praktyka jako kontinuum oraz strategie upraktyczniania i uteoretyczniania



Źródło: opracowanie własne

Dyskusja o polityce społecznej w takim ujęciu prowadzi do wniosku, że jest ona przedmiotem teorii (teoretyczna myśl o niej), jak i praktyki (praktyczne działanie wobec niej). Wówczas mielibyśmy odpowiednik bieguna czystej teorii polityki społecznej i jej czystej praktyki oraz stanów i przejść między tymi biegunami, np. kombinacja teorii i praktyki polityki społecznej, w której pierwsza dominuje nad

¹⁰ O rozczarowaniach socjologów na tej drodze zob. Frieske 1990, propozycja wyjścia z kryzysu: Afeltowicz, Pietrowicz 2013. Zwątpienie w ekonomię przyszło wraz z wielkim kryzysem z drugiej połowy poprzedniej dekady.

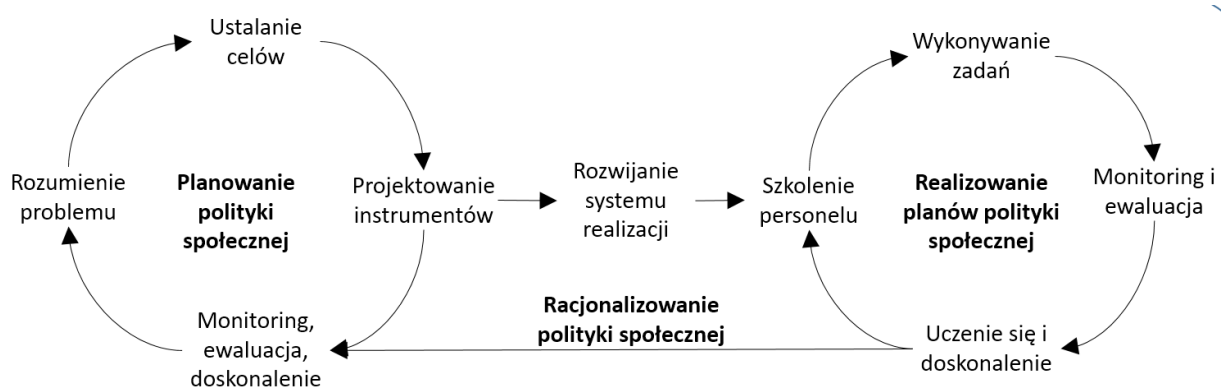
drugą (więcej teoretyzowania niż działania, teoria ważniejsza niż praktyka); przejście od czystej teorii do teorii z domieszką praktyki (więcej działania przy danym poziomie teoretyzowania).

Ruch od teorii do praktyki polega na tym, że to, co pojawiło się najpierw na gruncie teorii zaczyna być obecne w praktyce. Pojawia się jako nowy typ praktyki. Mamy wówczas do czynienia z praktyką inspirowaną teorią. Ruch od praktyki do teorii można wyjaśnić następująco. Pewne praktyki zaczynają się upowszechniać w społeczeństwie, co następnie jest przedmiotem namysłu teoretycznego. Oba ruchy potraktowane łącznie dają koncepcję wzajemnego odnoszenia się i sprzężeń zwrotnych. Punktem początkowym może być teoria albo praktyka.

- Pierwotna teoria => zmieniona, nowa praktyka => zmieniona, nowa teoria. Praktyka polityki społecznej zainspirowana jej teorią, staje się przedmiotem nowej teorii.
- Pierwotna praktyka => zmieniona, nowa teoria => zmieniona, nowa praktyka. Praktyka polityki społecznej inspirowa zmiany w jej teorii, co staje się źródłem nowej praktyki.

Zmiany praktyki pod wpływem teorii, a także teorii pod wpływem praktyki, mogą być spontaniczne, ale też świadome. Tę ideę oddaje kolejny schemat z podziałem na dwa powiązane cykle: tworzenia planów (projektowanie, planowanie) i realizowania planów (implementacja, realizacja). Sens sprzężeń między tymi cyklami oddaje koncepcja racjonalizowania opartego na monitoringu i ewaluacji, a ogólniej kontroli jakości planów i realizacji.

Schemat 8. Model teoretycznej praktyki polityki społecznej



Źródło: D. Swanson, S. Bhadwal, *Creating Adaptive Policies: A Guide for Policy-making in an Uncertain World*, 2009, s. 14 (ze zmianami R.S.)

Na podstawie schematu można wyróżnić trzy powiązane ze sobą podstawowe rodzaje teoretycznej praktyki polityki społecznej: planowanie, realizowanie, racjonalizowanie.

Planowanie polega na określeniu problemów do rozwiązania, wyborze sposobu ich rozumienia (jakie są ich przyczyny i uwarunkowania), wyznaczenia na tej podstawie celów (na które przyczyny lub skutki oddziaływać), a następnie przygotowania sposobu i instrumentów realizacji tych celów (jak wyeliminować lub zmniejszyć przyczyny problemu)¹¹. Planowanie jest tu rozumiane szeroko z uwzględnieniem prawa (Właźlak 2015).

¹¹ Zagadnienia planowania ma ogromną literaturę ze względu na jego znaczenie w XX wieku. Na świecie zainteresowanie teorią planowania wciąż jest żywe (np. Archibugi 2008). W Polsce po 1989 r. ze względu na to, że była to zasadnicza cecha ustrojowa PRL (zob. Wódz 1987 o planowaniu społecznym, a w kontekście polityki społecznej Przepiszewski 1987), zainteresowanie planowaniem w teorii i praktyce znacznie się zmniejszyło. Popularność różnych strategii, programów, projektów dowodzi jednak, że planowanie jest rozpowszechnioną praktyką (zob. Grewiński, Karwacki 2009; Właźlak 2015).

Przejście do realizacji planów wymaga najpierw przygotowania niezbędnych warunków do tego (zapewnienie zasobów), a następnie szkolenia realizatorów. Wykonują oni zadania określone w planach. Jeżeli politykę społeczną będziemy postrzegać przez jej przejawy w postaci świadczeń i usług, to ich udzielanie i przyjmowanie jest zasadniczą częścią praktyki realizacyjnej¹².

Podstawą racjonalizacji jest monitoring (systematyczna i metodyczna obserwacja) i ewaluacja (systematyczna i metodyczna ocena)¹³, które są obecne zarówno w planowaniu (kontrola jakości planów), jak i w realizacji (kontrola jakości realizacji). Zasadnicze jest jednak powiązanie między kontrolą jakości realizacji i jakości planowania. Porażki mogą wynikać z problemów w planowaniu (źle rozpoznane przyczyny problemów, cele niedopasowane do przyczyn, a instrumenty do celów), a gdy ich nie było (wysokiej jakości plan), z problemów w realizacji (niedostateczne zasoby, szkolenie niskiej jakości, personel niezdolny do wykonywania dobrze swoich zadań). Duże znaczenie dla racjonalizacji polityki społecznej przypisuje się ostatnio behawioralnym naukom społecznym i interwencjom behawioralnym (Thaler, Sunstein 2012, Kolek 2016). Opierają się one na wynikach badań nad ograniczeniami racjonalności, woli i interesowności ludzi, a nie na ekonomicznych modelach racjonalnych jednostek.

Podmiotami praktyki polityki społecznej są więc ogólnie określone planiści, realizatorzy i racjonalizatorzy. We wszystkich tych przypadkach rolę mają do odegrania zarówno wyspecjalizowani profesjonaliści, jak i obywatele. Włączanie obywateli w wielowymiarową praktykę polityki społecznej, uspołecznienie i demokratyzacja planowania, realizacji i racjonalizacji, pozwala uniknąć problemów. Polegają one na alienacji polityki społecznej, która przejawia się poczuciem bezsilności wobec niej oraz jej bezsensowności (Szarfenberg 2016c, zob. też o koprodukcji Pieliński 2016)¹⁴.

Podsumowanie

Wydatki na szeroko rozumianą politykę społeczną (z edukacją, kulturą, mieszkalnictwem i usługami komunalnymi) stanowiły ponad 26% PKB i ponad połowę wszystkich wydatków publicznych w 2015 r. Samo zabezpieczenie społeczne stanowiło 16% PKB. Znaczenie polityki społecznej we współczesnej Polsce jest więc ogromne nie tylko ze względu na ważne cele, ale też pod względem wysiłku finansowego.

Z punktu widzenia teorii termin polityka społeczna powinien być rozumiany w kontekście większej całości, na którą składają się państwo, polityka, administracja i rządzenie. Sprawy te mają dwa wyraźne odmienne aspekty. Jednym jest ich polityczność w sensie konkurencji między wartościami, ideologiami, doktrynami i partiami politycznymi. Drugim, na którym koncentruje uwagę polityka społeczna, jest działanie na rzecz sprawiedliwości społecznej, wszechstronnego dobrobytu i integracji społecznej oraz przeciwdziałanie niesprawiedliwości społecznej, wszechstronnemu ubóstwu i dezintegracji społecznej. Cele te realizowane są w bardzo wielu obszarach, ale w szczególności w ściśle powiązanych sferach pracy i zabezpieczenia społecznego. Politykę społeczną można jednak rozumieć szerzej, jako odpowiedzialną za rozwój społeczny, przez co włączamy również inne wymiary wskazanych celów.

Polityka społeczna powstała w procesie historycznym, pod wpływem tworzenia się państw narodowych, ich demokratyzacji oraz rozszerzania uprawnień obywatelskich oraz wzrostu zamożności. Proces ten w wielu krajach bogatszych niż Polska osiągnął swój kres i obecnie mamy tam głównie do czynienia z dostosowywaniem polityki społecznej do zmieniających się warunków. W Polsce nadal

¹² Na przykładzie usług pomocy społecznej zob. Szarfenberg, Kowalczyk 2014.

¹³ O ewaluacji w kontekście polityki społecznej zob. Szatur-Jaworska 2010.

¹⁴ O granicach i ryzykach włączania obywateli w praktykę polityki zob. Haładaj 2017.

istnieje wiele wyzwań w zakresie rozwoju polityki społecznej i należy je odważnie podejmować. Dotyczą one zarówno poziomu wydatków społecznych, ich struktury, jak i kształtu i treści poszczególnych rozwiązań oraz ich wzajemnej koordynacji w kontekście stymulowania rozwoju społecznego. To co najbardziej liczy się w praktyce, to po pierwsze, zadbanie o to, aby wszyscy uprawnieni obywatele korzystali w równym stopniu z oferty praw, świadczeń, dóbr i usług społecznych. Po drugie, aby to co jest oferowane miało istotny wpływ na poprawę sytuacji i podmiotowości oraz było doświadczane jako odpowiadające potrzebom i oczekiwaniom, w szczególności tych obywateli, którzy są w najgorszym położeniu.

Literatura

- Afejtowicz Ł., Pietrowicz K. 2013, *Maszyny społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Archibugi F. 2008, *Planning Theory: From the Political Debate to the Methodological Reconstruction*, Springer.
- Arndt C. 2014, *Beating Social Democracy on Its Own Turf: Issue Convergence as Winning Formula for the Centre-Right in Universal Welfare States*, "Scandinavian Political Studies", vol. 37, nr 2.
- Ashford D. E., Kelley E. W. red. 1986, *Nationalizing social security in Europe and America*, JAI Press.
- Atkinson G., Dietz S., Neymayer E. (red.) 2007, *Handbook of Sustainable Development*, Edward Elgar.
- Auleytner J. 2004, *Polska polityka społeczna: ciągłość i zmiany*, WSP TWP.
- Beck W., Maesen L. J. G., Walker A. 2001, *Theorizing Social Quality: The Concept's Validity*, w: W. Beck, L. J. G. van Maesen, F. Thomasee, A. Walker (red.), *Social Quality: A Vision for Europe*, Kluwer Law International.
- Bernard P. 1999, *La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi-concept*, "Lien social et Politiques" 41. Wersja angielska: <http://www.omiss.ca/english/reference/pdf/pbernard.pdf>
- Barr N. 2011, *Demontaż nie wchodzi w grę*, Instytut Obywatelski <http://www.instytutobywatelski.pl/1749/lupa-instytutu/demontaz-nie-wchodzi-w-gre>
- Barr N. 2012, *Economics of the welfare state*, 5 wydanie, Oxford University Press.
- Danecki, J. 1984, *O postępie społecznym i polityce społecznej*, w: W. Anioł (red.), *Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych*, Instytut Polityki Społecznej.
- Davidov G. 2014, *The Goals of Regulating Work: Between Universalism and Selectivity*, "University of Toronto Law Journal" vol. 64 no 1.
- Drake R. F. 2001, *Principles of social policy*, Palgrave.
- Dye T. R. (2014) *Understanding Public Policy*, 14 wydanie, Pearson.
- Esping-Andersen G., 2010, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa: Difin.
- Frieske K. W. 1990, *Socjologia w działaniu: nadzieje i rozczarowania*, Uniwersytet Warszawski.
- Grewiński M., Karwacki A. red. 2009, *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Haładaj A. 2017, *Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych - przyczynek do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” nr 3.
- Hardy J. 1981 *Values in social policy: nine contradictions*, Routledge Kegan Paul,
- Häusermann S., 2012 *The Politics of Old & New Social Policies*, w: G. Bonoli, D. Natali red. *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press.
- Hoffman J., Graham P. 2015 *Introduction to Political Theory*, 3 wydanie, Routledge.

- Kaźmierczak T. 2014, Aktywne obywatelstwo: relacja państwo – obywatel zredefiniowana, w: A. Karwacki, T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.), Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce, Instytut Spraw Publicznych.
- Kersbergen K. van, Vis B. 2013, Comparative Welfare State Politics : Development, Opportunities, and Reform, Cambridge University Press.
- Keune Maarten, Amparo Serrano. (red.). 2014. Deconstructing flexicurity and developing alternative approaches : towards new concepts and approaches for employment and social policy. Routledge. New York.
- Kolek A. 2016 Behavioralne interwencje publiczne – założenia, metody i znaczenie dla polityki publicznej, w: G. Uścińska, B. Samoraj-Charitonow, A. Kolek, Metodologia badań nauk o polityce publicznej w obszarze zabezpieczenia społecznego, Wydział Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UW.
- Korpi W. (1983), The Democratic Class Struggle, London: Routledge & Kegan Paul.
- Kurowska A. 2016, Capability Approach, w: Barbara Rysz-Kowalczyk, Barbara Szatur-Jaworska red. W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej, WUW.
- Lasswell H. D. 1951, The Policy Orientation', w: D. Lerner and H.D. Lasswell, red., The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method, Stanford University Press.
- Lobkowicz N. 1967, Theory and Practice. History of a Concept from Aristotle to Marx, Notre Dame-London.
- Manow 2009, Electoral rules, class coalitions and welfare state regimes, or how to explain Esping-Andersen with Stein Rokkan, "Socio-Economic Review", vol. 7 no 1.
- Marshall T. H. 1950, Citizenship and Social Class: And Other Essays, Cambridge University Press.
- Mazur S. red. 2015, Współzarządzanie publiczne, Scholar.
- OECD 2014, FOCUS on Inequality and Growth, <https://www.oecd.org/els/soc/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf>
- Okun A. M. 1975, Equality and Efficiency: The Big Tradeoff, Brookings Institution Press
- Piasna A., Myant M. 2017, Myths of employment deregulation: how it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation, ETUI, Brussels.
- Pieliński B. 2016, Koprodukcja, w: B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska red. W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej, WUW.
- Przeczyszewski T. 1987, Planowanie społeczne a polityka społeczna, PWN.
- Powell M. 2010, Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu, WSP TWP.
- Rajkiewicz A. 1998, Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś, w: A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski red. Polityka społeczna. Materiały do studiowania, Wydawnictwo „Śląsk”.
- Rogers L. 2016, Labour Law, Vulnerability and the Regulation of Precarious Work, Edward Elgar.

- Rokkan, S. 1975, Dimensions of state formation and nation-building: A possible paradigm for research on variations within Europe, w: C. Tilly red. The Formation of National States in Europe, Princeton University Press.
- Rymsza M. 2003, Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce, w T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), W stronę aktywnej polityki społecznej, Instytut Spraw Publicznych.
- Sainsbury R. 1999, The aims of social security, w: J. Ditch red., Introduction to Social Security: policies, benefits and poverty, Routledge.
- Salamon L. M. 2002, The Tools of Government: A Guide to New Governance, Oxford University Press.
- Skocpol T., Amenta E. 1986, States and Social Policies, "Annual Review of Sociology", Vol. 12.
- Starke P. 2008, Radical Welfare State Retrenchment: A Comparative Analysis, Palgrave.
- Supińska J. 2014, Dylematy polityki społecznej, 2 wydanie, ASPRA-JR.
- Swanson D., Bhadwal S. 2009, *Creating Adaptive Policies: A Guide for Policy-making in an Uncertain World*, SAGE Publications.
- Szarfenberg R. 2017, Wpływ świadczenia wychowawczego (500+) na ubóstwo na podstawie mikrosymulacji, "Polityka Społeczna", nr 4.
- Szarfenberg 2016a, Prekariat i pojęcia pokrewne, w: Barbara Rysz-Kowalczyk, Barbara Szatur-Jaworska red. W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej, WUW.
- Szarfenberg 2016b, Świadczenia prozatrudnieniowe, w: Barbara Rysz-Kowalczyk, Barbara Szatur-Jaworska red. W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej, WUW.
- Szarfenberg R. 2016c, Potrzeba udziału obywateli w tworzeniu, realizacji i doskonaleniu polityki społecznej, referat na konferencji „Partycypacja obywatelska w tworzeniu usług społecznych”, Warszawa, 15 stycznia.
- Szarfenberg R. 2008, Krytyka i afirmacja polityki społecznej, IFiS PAN.
- Szarfenberg R. 2011, Dowody naukowe jako podstawa polityki społecznej, zarządzania społecznego i pracy socjalnej, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” tom 15.
- Szarfenberg R. 2015, Konkretyzacja i koordynacja celów polityki publicznej w wielopoziomym rządzeniu. Przykład celu Unii Europejskiej w zakresie ubóstwa, Studia z Polityki Publicznej, nr 2.
- Szarfenberg, R., Kowalczyk J. 2014, Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie. Rekomendacje organizacyjne, WRZOS.
- Szatur-Jaworska B. 2016, Polityka socjalna, w: B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska red. W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej, WUW
- Szatur-Jaworska B. red. 2010, Ewaluacja w służbach społecznych, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Taylor G. 2006, Ideology and welfare, Palgrave.
- Thaler, R. H., Sunstein C. R. 2012, Impuls. Jak podejmować właściwe decyzje dotyczące zdrowia dobrobytu i szczęścia, Zysk i S-ka.

- Titmuss R. 1974, *What is Social Policy*, w: Richard M. Titmuss, *Social Policy. An Introduction*, red. B. Abel-Smith, K. Titmuss, George Allen and Unwin, London.
- Vis, B. van Kersbergen, K. 2007, Why and how do Political Actors Pursue Risky Reforms? *Journal of Theoretical Politics*, vol. 19, nr 2.
- Weaver R. K. 1986, The Politics of Blame Avoidance, "*Journal of Public Policy*", Vol. 6, No. 4.
- Wilensky H. L. 1974, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press
- Właźlak K. 2015, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer.
- Wnuk-Lipiński E. 1996, *Demokratyczna rekonstrukcja*, PWN.
- Wódz J. 1987, *Planowanie społeczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Zybała A. 2012, *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.