

Teoria polityki społecznej

Wprowadzenie do teorii normatywnej polityki społecznej

Wykład 11

dr hab. Ryszard Szarfenberg

<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/tps/dzienne/>

Rok akademicki 2021-2022

Treść wykładu

1. Teoria normatywna na tle całości teorii polityki społecznej oraz trójkąta teorii, empirii i praktyki
2. [Ocena Programu Rodzina 500 Plus i jej normatywne podstawy](#)
3. [Teoria normatywna polityki społecznej, czyli o służbie dobru społecznemu, trzech obowiązkach z tym związanych oraz niepewnością aksjologiczną](#)
4. [Szczególne przypadki rodzajów ocen polityki społecznej](#)
 - 1) Ocena polityczna i społeczna
 - 2) Ocena aksjologiczna i prakseologiczna
5. [Ewaluacja w teorii normatywnej polityki społecznej](#)
6. [Podsumowanie](#)
7. [Literatura obowiązkowa](#)

Teoria opisowa konceptualna na tle innych rodzajów teorii naukowej polityki społecznej

1. **Teoria opisowa – umożliwia opis polityki społecznej**
 - a) Definicje konceptualne umożliwiają rozumienie ogólnych pojęć
 - b) Definicje operacyjne polityki społecznej umożliwiają jej obserwację i pomiar
2. **Teoria wyjaśniająca – umożliwia wyjaśnianie polityki społecznej w czasie i przestrzeni**
 - a) Hipotezy dotyczące przyczyn polityki społecznej i mechanizmów przyczynowych
 - b) Hipotezy dotyczące skutków polityki społecznej i mechanizmów skutkowych (patrz wykłady o ewaluacji)
3. **Teoria normatywna – umożliwia ocenianie polityki społecznej**
 - a) Teoria dobra człowieka (bez tej teorii trudno jest zidentyfikować dobro i zło w społeczeństwie)
 - b) Teoria oceniania polityki społecznej w oparciu o teorię dobra człowieka (patrz wykłady o ewaluacji)
4. **Teoria praktyczna – umożliwia świadome zmienianie polityki społecznej**
 - a) Teoria łącząca teorię naukową (1-3) z praktyką pracy z polityką społeczną
 - b) Teoria zmieniania polityki społecznej w oparciu o teorię 4a

Teoria nauki o polityce społecznej obejmuje jej teorię, empirię i praktykę

● Myślenie o polityce społecznej z niewielkim odniesieniem do jej empirii i jej praktyki, np. teoria wyjaśniająca wprowadzenie 500 plus bez przywołania badań i bez wskazywania ewentualnych reform

TEORIA

● Myślenie, w którym jest teoria, która inspirowa i wyjaśnia empirię, co też prowadzi do projektów reform i działań na ich rzecz. **Wymaga to jednak teorii powinności i ocen polityki społecznej i teorii działań na rzecz jej poprawy**

EMPIRIA

PRAKTYKA

● Myślenie o polityce społecznej z niewielkim odniesieniem do jej teorii i jej praktyki, np. omawianie statystyki rynku pracy bez żadnych odniesień do teorii i ewentualnych reform

● Myślenie o polityce społecznej z niewielkim odniesieniem do jej teorii i jej empirii, np. proponowanie reformy ubezpieczenia społecznego bez żadnych odniesień do badań i teorii

Teoria normatywna w teorii polityki społecznej

- Na kolejnym slajdzie przedstawiony został schemat łączący wszystkie rodzaje teorii z podziałem na zorientowane bardziej poznawczo i bardziej praktycznie (tu jest teoria normatywna)
- **Teoria opisowa i wyjaśniająca zorientowane są na typowo naukowe poznanie rzeczywistości**. Praca warsztatowa dotyczy tylko tego ujęcia – opisanie i wyjaśnienie zmiany w polityce społecznej
- **Teoria normatywna i praktyczna zorientowane są przede wszystkim na zmienianie rzeczywistości**. Część teorii normatywnej (teoria oceny polityki społecznej) pokrywa się z **teorią ewaluacji polityki społecznej**, którą poznaliśmy w poprzednim semestrze
- Nowa w stosunku do teorii ewaluacji jest **teoria orzekania o tym, jaka powinna być polityka społeczna**, np. powinna być sprawiedliwa, nie powinna zabierać wolności, powinna być skuteczna i efektywna

Teoria zorientowana poznawczo

Teoria opisowa – umożliwia opis polityki społecznej (problemów i inżynierii)

- a) Definicje konceptualne umożliwiające rozumienie
- b) Definicje operacyjne polityki społecznej umożliwiające pomiar



Teoria wyjaśniająca – umożliwia wyjaśnianie polityki społecznej

- a) Hipotezy dotyczące przyczyn polityki społecznej i mechanizmów przyczynowych
- b) Hipotezy dotyczące skutków polityki społecznej i mechanizmów skutkowych



Teoria zorientowana praktycznie

Teoria normatywna – umożliwia ocenianie polityki społecznej

- a) Teoria normatywności polityki społecznej (orzekania o tym, jaka powinna być)
- b) Teoria oceny polityki społecznej (teoria ewaluacji)



Teoria praktyczna – umożliwia świadome zmienianie polityki społecznej

- a) Teoria łącząca teorię polityki społecznej z jej praktyką
- b) Teoria translacji teorii opisowej, wyjaśniającej i normatywnej na zalecenia mówiące jak zmieniać politykę społeczną



Przykład oceny Programu Rodzina 500 Plus i jej normatywne podstawy

Przykład oceny Programu Rodzina 500 Plus

„Trzy lata po jego wprowadzeniu wiemy, że

- ubóstwo rodzin z dziećmi zmalało, **choć efekt ten można było osiągnąć dużo niższym kosztem.**
- Liczba urodzeń wzrosła w 2017 r. i zmalała w 2018 r., **nie można jednak tych zmian przypisać świadczeniu „500+”.**
- **Program jest bardzo kosztowny, ale nieefektywny ekonomicznie”**

Analiza przykładowej oceny polityki społecznej: przesłanki i wnioski oceniające

1. Przesłanki normatywne oceny (stwierdzenia o charakterze normatywnym)

- **Polityka społeczna powinna być skuteczna i efektywna ekonomicznie**

2. Przesłanki faktyczne (stwierdzenia o charakterze poznawczym)

- Ubóstwo rodzin z dziećmi zmalało (fakt zmiany liczby w czasie)
 - Taki sam efekt można było osiągnąć mniejszym kosztem (twierdzenie: gdyby wydano na 500+ mniej, to efekt byłby taki sam)
 - Liczba urodzeń wzrosła w 2017 r. i zmalała w 2018 r. (fakt różnych zmian liczby w czasie)
 - Brak związku między zmianami liczby urodzeń a 500+ (twierdzenie: 500+ nie ma wpływu na zmiany liczby urodzeń)
- **Wnioski oceniające (stwierdzenia o charakterze oceniającym)**
- Można było osiągnąć takie samo lub większe zmniejszenie ubóstwa **mniejszym kosztem** = świadczenie jest **częściowo skuteczne**, ale **nieefektywne ekonomicznie** = **ocena negatywna**
 - Brak związku między 500+ a zamierzonym efektem = **świadczenie jest nieskuteczne demograficznie** i **nieefektywne ekonomicznie** (pieniądze wydane bez efektu) = **ocena negatywna**

Teoria normatywna u podstaw przykładowej oceny polityki społecznej

- 1. Polityka społeczna powinna osiągać zamierzone skutki przy minimalizacji skutków ubocznych negatywnych**, czyli polityka społeczna nie osiągająca zamierzonych skutków, lub mająca negatywny bilans skutków pożądaných i niepożądanych jest złą polityką społeczną
 - 2. Polityka społeczna powinna osiągać skuteczność (opisaną w punkcie 1) jak najmniejszym kosztem**, czyli polityka społeczna osiągająca skuteczność za drogo jest złą polityką społeczną
- **Przykładowe uzasadnienie dla stwierdzeń normatywnych 1 i 2 (prosta teoria normatywna)**
 - **POŚWIĘCENIE OBYWATELI NA PRÓŻNO**
 - Środki publiczne na politykę społeczną uzyskiwane są poprzez podatki nałożone na dochody obywateli
 - Oznacza to, że zaspokojenie ich prywatnych potrzeb jest ograniczone ze względu na cele społeczne
 - Jeżeli cele te nie są osiągnięte, to dochodzi do marnotrawstwa, poświęcenie dobrobytu obywateli jest na próżno
 - **SPRZENIEWIERZENIE SIĘ OBOWIĄZKOM NAŁOŻONYM NA PAŃSTWO**
 - Obowiązkiem polityki społecznej państwa jest osiągnięcie celów, jakie jej nadało społeczeństwo poprzez swoich przedstawicieli
 - Obywatele słusznie domagają się od państwa, aby wypełniało swoje zobowiązania
 - Nieosiągnięcie celów to sprzeniewierzenie się, zaniedbanie obowiązków państwa, państwo zawodzi obywateli

Teoria normatywna polityki społecznej, czyli o służbie dobru społecznemu z niepewnością co do jego treści i hierarchii

Wartości społeczne jako podstawa uzasadnień stwierdzeń normatywnych o polityce społecznej

1. *Na czym opierają się stwierdzenia o tym, jaka powinna być polityka społeczna?*

- Przesłanki
 - Normatywna: **państwo i jego aparat powinny służyć dobru społecznemu (wspólnemu)**
 - Definicyjna: **polityka społeczna jest częścią państwa i jego aparatu**
- **Wniosek 1** (odpowiedź na pytanie, jaka powinna być polityka społeczna na podstawie przesłanek)
 - **Polityka społeczna powinna służyć dobru społecznemu**

2. *Co to jest dobro społeczne?*

- Definicje (odpowiedź)
 - **Dobro społeczne składa się z wartości społecznych**
 - **Wartości społeczne** są to stany i/lub procesy **zasadnie cenione przez społeczeństwo** (tzn. nie zawsze to, co ceni większość obywateli jest zasadnie cenione), np. demokracja jako stan i demokratyzacja jako proces zwiększania demokratyczności
- **Wniosek 2**
 - **Polityka społeczna (część państwa i jego administracji) powinna służyć dobru społecznemu, które składa się z wartości społecznych, czyli stanów i/lub procesów zasadnie cenionych przez społeczeństwo**

Niepewność w teorii normatywnej polityki społecznej

- **Wartości społeczne** są kluczowe dla teorii normatywnej, ale związane są one z pewnymi problemami
- **Problemy z wartościami społecznymi**
 1. **Wielość.** Wartości społecznych jest wiele, np. wolność, sprawiedliwość, solidarność, Bóg, honor, ojczyzna, życie, godność człowieka
 2. **Wieloznaczność.** Te same wartości społeczne mogą być różnie rozumiane, np. wolność jako swoboda działania a wolność jako zdolność do kierowania własnym życiem; sprawiedliwość jako równość wyników a sprawiedliwość jako równość szans
 3. **Konfliktowość.** Wartości społeczne mogą być wewnątrznie sprzeczne, np. równość wyników kontra równość szans, i pomiędzy sobą, np. wolność kontra bezpieczeństwo
 4. **Ważność.** Ze względu na trzy powyższe problemy mogą występować różne hierarchie wartości, np. dla jednych wolność jest najważniejsza, dla innych – solidarność
- Ze względu na powyższe problemy z wartościami, **każde stwierdzenie normatywne o polityce społecznej, w którego uzasadnieniu są wartości społeczne jest również niepewne**, np. polityka społeczna nie powinna naruszać wolności – *ale wolności jako swobody czy jako autonomii?* Polityka społeczna powinna być sprawiedliwa – *ale według równości szans czy równości wyników?* Polityka społeczna powinna szanować wolność i sprawiedliwość – *ale która wartość jest ważniejsza w razie konfliktu?*

Kilka sposobów rozwiązania problemu niepewności w teorii normatywnej polityki społecznej

1. **Neutralność normatywna.** Niezajmowanie się w ogóle zagadnieniami normatywnymi polityki społecznej ze względu na problemy z wartościami wyliczone powyżej
2. **Ustalenie wartości społecznych** związanych z polityką społeczną
 - **Podejścia jednowartościowe**, np. Edmund Wnuk-Lipiński łączył w latach 1990. politykę społeczną ze sprawiedliwością społeczną
 - **Podejścia wielowartościowe**, np. Jolanta Supińska argumentowała w drugiej połowie lat 1980., że teoria normatywna polityki społecznej zawierała wówczas wartości takie jak kolektywizm, równość, bezpieczeństwo i życie, i postulowała wówczas, aby dodać do nich jeszcze wolność i efektywność (łącznie 6 wartości)
3. **Ustalenie stwierdzeń normatywnych** związanych z polityką społeczną, np. wyliczenie **zasad polityki społecznej**, w których stwierdza się, jaka powinna ona być, np. w [Leksykonie polityki społecznej \(2001\) w haśle „polityki społecznej zasady” wyliczono 8 zasad \(m.in. zasada przezorności, zasada wielosektorowości\)](#)
4. **Ustalenie określonej ideologii lub filozofii politycznej** jako podstawy normatywnej polityki społecznej (doktryna polityki społecznej), np. liberalizm jako źródło wartości i wyprowadzenie na ich podstawie stwierdzeń normatywnych dotyczących polityki społecznej (jaka powinna być liberalna polityka społeczna)
5. **Empiryczne badanie wartości społecznych**, czyli pytanie obywateli o ich wartości indywidualne oraz ich ważność, na tej podstawie ustalanie wartości społecznych, np. większość wybrała rodzinę jako najważniejszą indywidualną wartość, a więc rodzina jest najważniejszą wartością społeczną i podobnie z każdą kolejną wartością

Trzy powinności polityki społecznej wobec wartości społecznych, czyli teoria normatywna wskazująca obowiązki polityki społecznej w służbie dobra społecznego

1. Polityka społeczna powinna chronić daną wartość społeczną przed jej naruszeniami ze strony podmiotów prywatnych

2. Polityka społeczna nie powinna naruszać danej wartości społecznej poprzez swoje działania, o ile nie wymaga tego powinność pierwsza

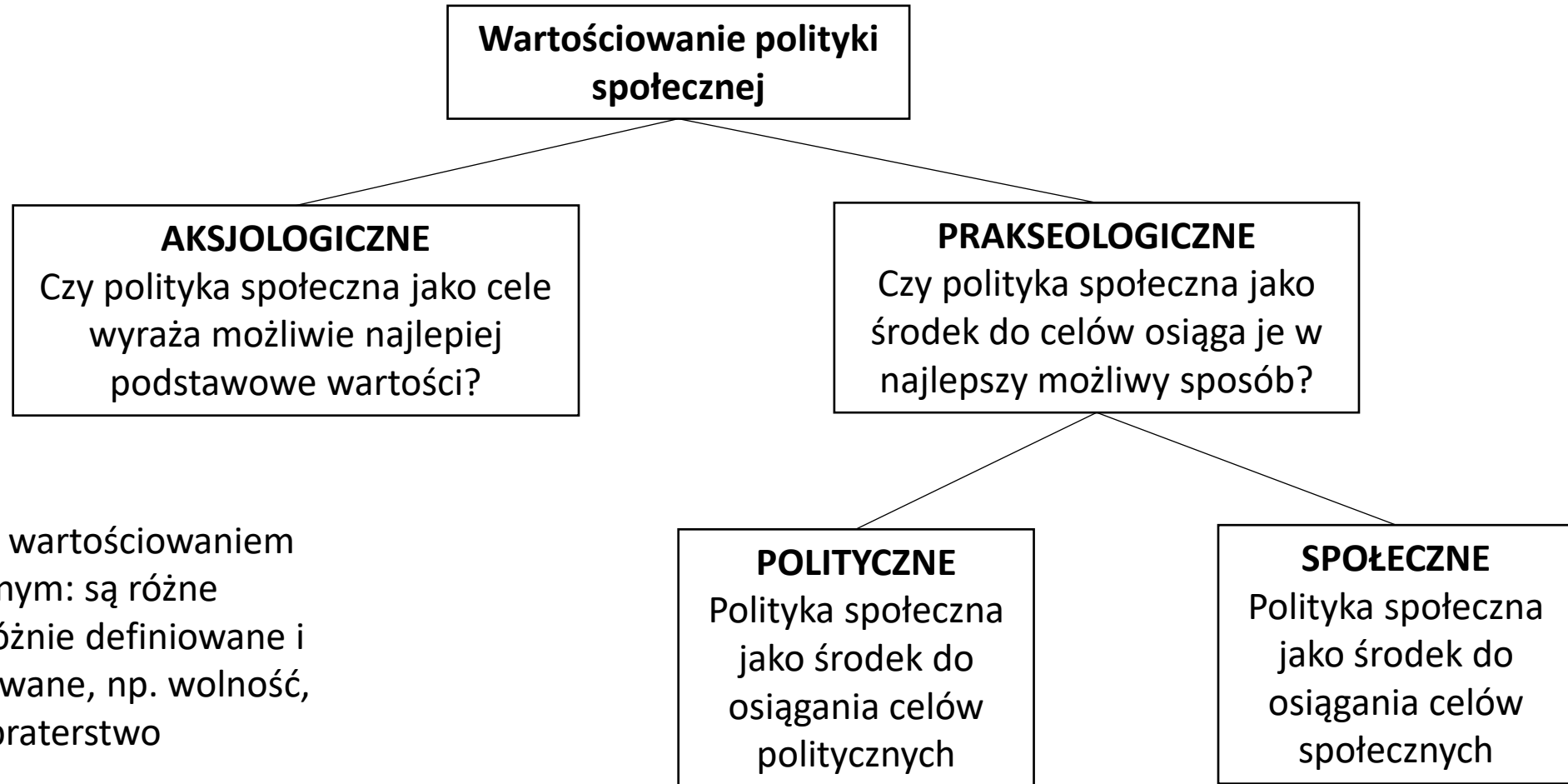
3. Polityka społeczna powinna działać na rzecz danej wartości społecznej również poprzez inne działania, niż powstrzymywanie innych i siebie od jej naruszania

Podejście to zostało zainspirowane **teorią normatywną obowiązków państwa** wyprowadzoną z koncepcji praw człowieka

1. Prawa człowieka uzasadniane są na podstawie wartości społecznej jaką jest **godność człowieka**
2. **Z godności można wyprowadzić inne wartości społeczne, np. wolność**
3. **Z praw człowieka wynikają trzy ogólne rodzaje obowiązków po stronie państwa (w tym polityki społecznej):**
 - 1) **ochrony,**
 - 2) **poszanowania,**
 - 3) **realizacji.**

Szczególne przypadki ocen polityki społecznej:
ocena polityczna i społeczna, ocena aksjologiczna i
prakseologiczna

Polityka społeczna jako cele i środki ich osiągnięcia ma określone znaczenie, ale kluczowa jest jej wartość jej celów i jej środków



Problemy z wartościowaniem aksjologicznym: są różne wartości, różnie definiowane i hierarchizowane, np. wolność, równość i braterstwo

Problemy z wartościowaniem prakseologicznym: w jaki sposób ocenić osiągnięcie celów przez politykę społeczną? Jak rozstrzygnąć rozbieżność ocen pod względem politycznym i społecznym?

Wnioskowanie oceniające uwzględniające teorię normatywną – przykład w obszarze wartości prakseologicznych (skuteczność)

- Przesłanki

1. **Przesłanka 1 – stwierdzenie normatywne:** polityka społeczna powinna być skuteczna w osiągnięciu dobra społecznego (*dlaczego?*)
2. **Przesłanka 2 – uzasadnienie stwierdzenia normatywnego:** celem państwa jest dobro społeczne, społeczeństwo zasadnie ceni skuteczność działania państwa i jego aparatu, gdyż nieosiągnięcie dobra społecznego oznacza marnotrawstwo przeznaczonych na to środków i złamanie umowy z obywatelami
3. **Przesłanka 3 (faktyczna) – wynik sprawdzenia, czy rzeczywista polityka społeczna odpowiada stwierdzeniu normatywnemu:** polityka społeczna X nie wpływa/wpływa na to, na co miała wpływać

Częściowa teoria normatywna polityki społecznej (dot. tylko skuteczności)

Wnioski oceniające zależą od faktów dotyczących wpływu

- Jeżeli polityka społeczna X **nie ma zakładanego wpływu, to jest ona nieskuteczna, co jest niezgodne z tym, jaka powinna być polityka społeczna = ocena negatywna**
- Jeżeli polityka społeczna X **ma zakładany wpływ, to jest ona skuteczna, co jest zgodne z tym, jaka powinna być polityka społeczna = ocena pozytywna**

Oceny polityczne i oceny społeczne polityki społecznej

<i>Ocena polityczna polityki społecznej</i>	<i>Ocena społeczna polityki społecznej</i>	
	<i>Skuteczna</i>	<i>Nieskuteczna</i>
<i>Skuteczna</i>	1. Jednoznacznie skuteczna	2. Skuteczna politycznie, nieskuteczna społecznie
<i>Nieskuteczna</i>	3. Nieskuteczna politycznie, skuteczna społecznie	4. Jednoznacznie nieskuteczna

- Najlepsza jest polityka społeczna oceniona wysoko pod względem politycznym i społecznym (1). Najgorsza jest taka, którą oceniono nisko pod oboma względami (4).
- Mieszana ocena w pozostałych przypadkach.
 - **PS nieskuteczna politycznie, ale jednak osiągająca zamierzone cele społeczne** (3), np. poparcie dla rządu nie wzrosło, ale dobrobyt rodzin dzięki jego polityce zwiększył się
 - **PS skuteczna politycznie, ale nie osiągająca zamierzonych celów społecznych** (2), np. poparcie dla rządu wzrosło, ale nie osiągnięto celu zwiększenia liczby dzieci w rodzinach

- Zarówno ocena polityczna jak i społeczna polityki społecznej mają charakter prakseologiczny, czyli głównym kryterium oceny jest **osiąganie pożądaných skutków przy minimalizacji negatywných skutków ubocznych oraz kosztów**
- Różnica polega na charakterze celu i skutków
 - Ocena polityczna jest wysoka wtedy, gdy **polityka społeczna zwiększa poparcie dla proponującego/realizującego podmiotu politycznego**
 - Ocena społeczna jest wysoka wtedy, gdy **polityka społeczna zwiększa dobro społeczne przy zminimalizowanym koszcie i skutkach ubocznych**

Ocenianie polityki społecznej – aksjologiczne i prakseologiczne

<i>Ocena aksjologiczna polityki społecznej</i>	<i>Ocena prakseologiczna polityki społecznej</i>	
	<i>Skuteczna</i>	<i>Nieskuteczna</i>
<i>Zgodna z wartościami</i>	1. Jednoznacznie dobra	2. Zgodna aksjologicznie, zła prakseologicznie
<i>Niezgodna z wartościami</i>	3. Niezgodna aksjologicznie, dobra prakseologicznie	4. Jednoznacznie zła

- Najlepsza jest polityka społeczna oceniona wysoko pod względem aksjologicznym i prakseologicznym (1). Najgorsza jest taka, którą oceniono nisko pod oboma względami (4).
- Niejednoznaczne w ocenie są pozostałe przypadki.
 - **PS niezgodna z wartościami, ale jednak osiągająca zamierzone cele (3)**, np. cenione są wszystkie rodziny z dziećmi, ale nie ma to odzwierciedlenia w polityce społecznej, niemniej osiąga ona cel zmniejszania ubóstwa niektórych rodzin
 - **PS zgodna z wartościami, ale jednak nie osiągająca zamierzonych celów (2)**, np. cenione są wszystkie rodziny z dziećmi, co znalazło odpowiednie miejsce w celach polityki, ale nie osiągnięto celu zwiększenia liczby dzieci w rodzinach
- **Ocena prakseologiczna** jest wrażliwa głównie na to, czy polityka społeczna osiąga zamierzony wpływ na rzeczywistość społeczną, np. celem było zmniejszenie ubóstwa, polityka społeczna je zmniejszyła przy zminimalizowanym koszcie i skutkach ubocznych = ocena prakseologiczna wysoka
- **Ocena aksjologiczna** jest wrażliwa głównie na to, **czy polityka społeczna jest zgodna z wartościami, np. wartością najważniejszą jest rodzina, w polityce społecznej rodzina ma najwyższy priorytet = ocena aksjologiczna wysoka**

Hierarchia ważności szczególnych rodzajów ocen polityki społecznej

1. Ocena społeczna polityki społecznej powinna być ważniejsza niż jej ocena polityczna

Z teorii normatywnej wynika, że ocena społeczna pod względem zgodności z i wpływu na dobro społeczne jest ważniejsza niż ocena pod względem zgodności z określoną ideologią polityczną i/lub wpływu politycznego na wyniki wyborczo-sondażowe partii

2. Ocena aksjologiczna polityki społecznej powinna być ważniejsza niż jej ocena prakseologiczna

Z teorii normatywnej wynika, że ocena aksjologiczna pod względem zgodności z i wpływu na wartości społeczne jest ważniejsza niż ocena prakseologiczna (osiąganie skuteczności w zakresie celów), gdyż osiągnięcie celów, które nie są zgodne z wartościami społecznymi, lub są dla nich obojętne, jest szkodliwe dla dobra społecznego

Ewaluacji w teorii normatywnej polityki społecznej

Definicja ewaluacji i powinności z nią związane

- **Ewaluacja polityki społecznej (EPS)** jest to systematyczne, metodyczne i profesjonalne ocenianie jej pod względem zgodności z dobrem społecznym i poszczególnymi wartościami społecznymi oraz wpływu na nie.
 - **Efektem bezpośrednim EPS** jest jej ocena polityki społecznej wraz z uzasadnieniem.
 - **Celem EPS** jest usprawnianie polityki społecznej na podstawie jej dobrej jakości ocen.
- [Teoria, metody i techniki ewaluacji](#) poznane na wykładzie w poprzednim semestrze stosowane są w ewaluacji polityki społecznej
- Częścią teorii normatywnej polityki społecznej jest stwierdzenie normatywne, że **powinna być ona poddawana ewaluacji oraz jego uzasadnienie:**
 1. Polityka społeczna jako część państwa i administracji powinna być zgodna z dobrem społecznym i je realizować
 2. Ewaluacja odkrywa możliwość usprawnienia polityki społecznej – zgodność z dobrem społecznym i jego realizacja mogłyby być lepsze, gdyby polityka społeczna była zmieniona
 3. Jeżeli istnieje możliwość, aby polityka społeczna w większym stopniu była zgodna i realizowała dobro społeczne, to możliwość ta powinna być wykorzystana, aby zwiększyć dodatni wpływ polityki społecznej na dobro społeczne

Czego się nauczyliśmy? Podsumowanie

1. Teoria normatywna polityki społecznej zawiera stwierdzenia **jaka powinna być polityka społeczna i uzasadnienia tych stwierdzeń**
2. Uzasadnienia tego, jaka polityka społeczna powinna być odwołują się do **dobra społecznego, które składa się z wartości społecznych (zasadnie cenione stany i procesy)**
3. Ze względu na wielość, wieloznaczność, konfliktowość i ważność **stwierdzenia normatywne polityki społecznej są niepewne**
4. Jest kilka sposobów ograniczenia niepewności teorii normatywnej: usunięcie jej z pola uwagi, ustalenie wartości polityki społecznej, wywodzenie powinności polityki społecznej z określonej ideologii
5. Teoria normatywna uzasadniająca, że polityka społeczną powinna być skuteczna i efektywna opiera się na argumentach **o poświęceniu obywateli na próżno oraz o sprzeniewierzeniu się obowiązkom państwa**
6. Teoria normatywna uzasadniająca, że polityka społeczna powinna chronić, szanować i realizować wartości społeczne skonstruowana została na wzór doktryny praw człowieka i obowiązków państwa wobec nich
7. **Dla ewaluacji polityki społecznej kluczowe są przesłanki normatywne** (stwierdzenia jaka powinna na być PS i ich uzasadnienia), jak i **przesłanki faktyczne** (jaka jest PS)
8. Dwa rodzaje ocen wartości polityki społecznej są szczególne: **społeczna i polityczna, aksjologiczna i prakseologiczna**. Teoria normatywna uzasadnia, że oceny społeczna i aksjologiczna są ważniejsze niż polityczna i prakseologiczna
9. Częścią teorii normatywnej polityki społecznej jest stwierdzenie, że powinna być ona poddawana ewaluacji i jego uzasadnienie

Literatura obowiązkowa i film z wykładu

- [R. Szarfenberg, *Teoria normatywna i praktyczna nauki o polityce społecznej na przykładzie „Programu Rodzina 500 Plus”*, 2021](#)