

Ryszard Szarfenberg

Teoria polityki społecznej

Rozdziały 1 i 2

Wersja 18.02.2020

Rozdział 1: Teoria polityki społecznej między myślą i działaniem

Miejsce rozdziału na mapie treści podręcznika

- 1. Wprowadzenie: teoria i praktyka polityki społecznej**
2. Teoria opisowa – umożliwia opis polityki społecznej
 - a. Definicje konceptualne
 - b. Definicje operacyjne polityki społecznej
3. Teoria wyjaśniająca – umożliwia wyjaśnianie polityki społecznej
 - a. Hipotezy dotyczące przyczyn i skutków polityki społecznej i mechanizmów przyczynowych
 - b. Zasady sprawdzania hipotez przyczynowo-skutkowych
4. Teoria normatywna – umożliwia ocenianie polityki społecznej
 - a. Teoria dobra człowieka
 - b. Teoria ewaluacji polityki społecznej
5. Teoria praktyczna – umożliwia świadome zmienianie polityki społecznej
 - a. Teoria translacji teorii w rozumieniu 1, 2 i 3 na zalecenia mówiące gdzie i jak zmieniać politykę społeczną

Spis treści rozdziału

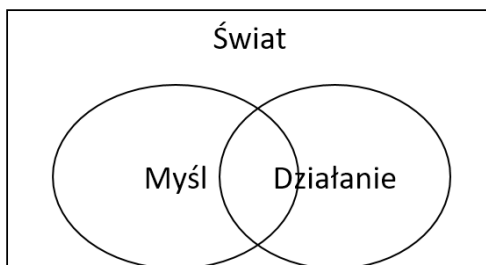
1. Teoretyk i praktyk: razem czy osobno
2. Cztery rodzaje teorii naukowej
3. Wpływ teorii naukowej na praktykę

Teoretyk i praktyk: razem czy osobno

O polityce społecznej można myśleć z pomocą różnych schematów. W tym rozdziale ważny będzie podział na myśl i działanie, a dalej – na teorię (naukową) i praktykę. Odnosząc te drugi podział do polityki społecznej możemy rozważać jej teorię (przedmiot podręcznika) i praktykę. Ważne, aby pamiętać, że ten podział nie oznacza, że są to dwa odseparowane od siebie światy, które nic nie łączy.

Podręcznik dotyczy teorii polityki społecznej, stąd też ważne, aby czytelnik zrozumiał najpierw, czym jest sama teoria i do czego ona służy. Wykorzystamy do tego proste rozróżnienie między tym, co jest myślą, a tym, co jest działaniem. Jeżeli tylko myślimy o tym, co zrobić, to jesteśmy w świecie myśli, a gdy już robimy to, co pomyśleliśmy, to wkraczamy do świata działań. Czasem robimy coś bez wcześniejszej refleksji (działanie bez myślenia), a czasem myśli nie prowadzą do żadnych działań (myślenie bez działania). Zobrazujmy ten sposób ujęcia na prostym schemacie, gdzie myśli i działania umieszczamy w szerszym świecie.

Schemat 1. Myśl i działanie w świecie



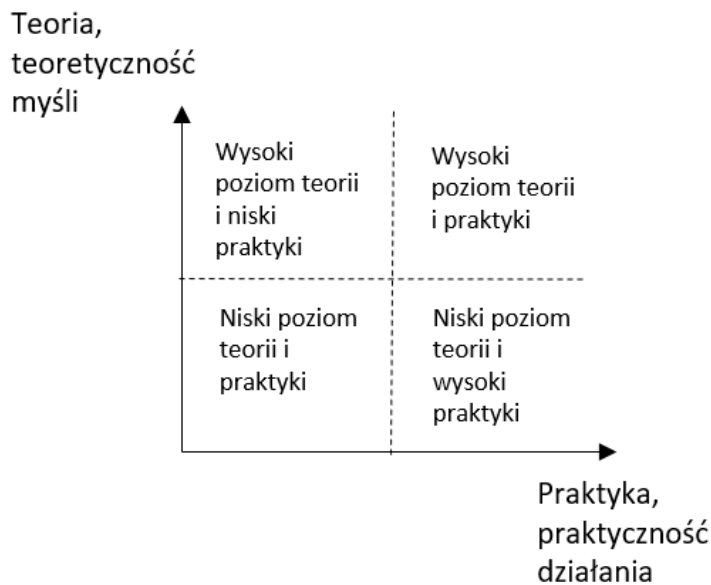
Źródło: opracowanie własne

Na schemacie 1 mamy dwa zbiory, które mają część wspólną (myśli i jednocześnie działania) i dwie części rozłączne (tylko myśli i tylko działania). Ludzie myślą o wielu rzeczach i w różny sposób. Pojęcie teorii oznacza myślenie o sprawach ogólnych i abstrakcyjnych w formie rozumowań typu: jeżeli X to Y, np. jeżeli politycy obiecują wyborcom nowe świadczenia socjalne, to wyborcy na nich zagłosują; jeżeli obniżymy wiek emerytalny, to mniej kobiet będzie miało prawo do emerytury minimalnej. Zdania te mają charakter ogólny, gdyż nie dotyczą konkretnych osób w sytuacjach codziennych. Jest to również rozumowanie, w którym z przesłanki wynika wniosek.

Ludzie też działają w różny sposób. Mogą być to działania nieprzemyślane, przypadkowe, jednorazowe. Pojęcie praktyki pomaga nam wyróżnić działanie o odmiennych cechach, gdy ma ono określony cel, jest zaplanowane i zorganizowane.

Zagadnienie teoretyczności i praktyczności można też zobrazować na wykresie z dwiema osiami, które symbolizują oba wymiary. Wymaga to założenia, że teoria i praktyka są cechami stopniowalnymi myśli (mniej bardziej teoretyczne) i działania (mniej bardziej praktyczne). Daje to możliwość wyróżnienia kilku pól po skrzyżowaniu wymiarów, np. wysoki poziom teoretyczności myśli i wysoki poziom praktyczności działania, niski poziom teoretyczności i wysoki poziom praktyczności itd.

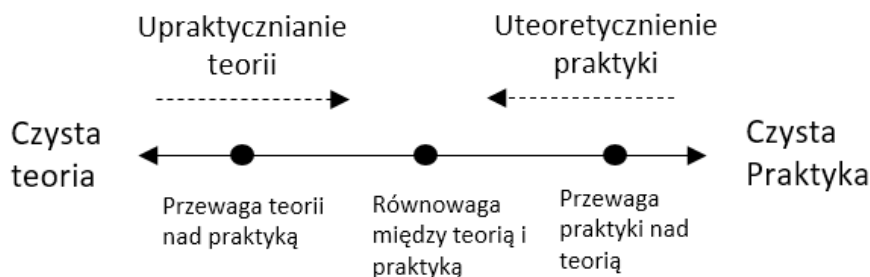
Schemat 2. Dwa wymiary: teoretyczność myśli i praktyczność działania



Źródło: opracowanie własne

Podsumujmy. Teoria jest pewnego rodzaju myślą (np. ogólną, systematyczną, logiczną) lub wymiarem myśli, podobnie jak praktyka – pewnego rodzaju działaniem (trwałym, powtarzającym, zorganizowanym) lub wymiarem działania. 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 .. Teoria i praktyka jako kontinuum oraz strategie upraktyczniania i uteoretyczniania



Źródło: opracowanie własne

Mamy oś z dwiema biegunami - czystej teorii oraz czystej praktyki. Bliżej bieguna pierwszego dominuje teoria, choć jest też obecna praktyka, a bliżej bieguna drugiego, to właśnie ona dominuje, choć jest też obecna teoria. Stan niedominacji ani teorii, ani też praktyki, równowagi między nimi, symbolizuje punkt umieszczony w równej odległości od obu biegunów. Przesuwanie się na osi od czystej teorii do kombinacji zawierających więcej praktyki, to upraktycznianie teorii, a od czystej praktyki do kombinacji zawierających więcej teorii, to uteoretycznianie praktyki.

W celu lepszego zrozumienia możemy wyobrazić sobie, że oba bieguny reprezentują dwie różne osoby. Teoretyk to ktoś w rodzaju filozofa, który ciągle rozważa różne możliwości, dzieli włos na czworo. Z kolei praktyk to ktoś, kto szybko decyduje i przechodzi do czynu. Zdajemy sobie sprawę, że teoretyk

może mieć problemy z praktyką, czyli z podejmowaniem działań, a praktyk – z teorią, czyli z systematycznym myśleniem o tym, co robi. Obaj potrzebują się nawzajem.

Zastosujmy powyższe rozważania do polityki społecznej, na razie nie zastanawiając się nad tym, co znaczy jej pojęcie. Mamy więc teoretyka tej polityki – kogoś, kto o niej myśli w sposób logiczny i systematyczny, i jej praktyka – kogoś, kto celowo i systematycznie wpływa na nią. Współpraca między nimi ma pomagać obu, czyli teoretyk lepiej rozumie politykę społeczną, gdy obserwuje jej działanie, a praktyk lepiej ją realizuje, gdy zna jej teorię. Obaj mogą popaść w izolację, która jest dla obu szkodliwa. Teoretyk w wieży z kości słoniowej nie interesuje się praktyką i nie szanuje praktyków i w efekcie mało rozumie z tego, co się dzieje. Praktyk z kolei niecierpliwie nawołuje, że trzeba działać, a nie teoretyzować, w efekcie słabo rozumie, dlaczego raz ponosi porażkę, a innym razem odnosi sukces.

Podręcznik jest o teorii polityki społecznej, co jednak nie znaczy, że stajemy po stronie teoretyka w wieży z kości słoniowej. Chcemy zaprezentować zrównoważone ujęcie, w którym teoretyk nie stroni od praktyki, a praktyk – od teorii. Naszym ideałem jest dobra teoria, która ma duże znaczenie dla praktyki zgodnie z dawnym hasłem Kurta Lewina: „nie ma nic bardziej praktycznego niż dobra teoria”. Miał on na myśli szczególny rodzaj teorii, a mianowicie teorię naukową.

Cztery rodzaje teorii naukowej

Wśród różnych rodzajów myśli teoretycznej szczególne znaczenie dla nas ma teoria naukowa polityki społecznej. Różni się ona od innych teorii pod kilkoma względami, a w szczególności tym, że może być sprawdzona za pomocą dowodów zebranych metodami naukowymi. Ukształtowały się one w procesie rozwoju myślenia i działania naukowego. Polega ono w uproszczeniu na systematycznej i uważnej obserwacji wycinka rzeczywistości, a następnie na stawianiu hipotez wyjaśniających zaobserwowane zjawiska czy procesy i sprawdzaniu tych hipotez za pomocą określonych metod. Jedną z bardziej popularnych jest metoda eksperymentalna.

Uważna obserwacja prowadzi do wykrycia różnicy, hipoteza dotyczy przyczyny jej występowania, a eksperyment ma wykazać, że to dana hipoteza jest prawdziwa, a nie konkurencyjne w stosunku do niej. Rozważmy prosty przykład. Obserwacja chorób wykazała, że w grupie 100 osób mieszkających w północnej części wsi 40 zachorowało na chorobę X, a wśród 100 kolejnych mieszkających w części południowej zachorowało na nią 5 osób. Sformułowano hipotezę, że większa zachorowalność w części północnej wiąże się ze spożywaniem zanieczyszczonej wody. Sprawdzenie hipotezy polegało na zamknięciu ujęcia wody w tej części wsi i obserwacji zachorowań. Jeżeli nadal różnica w tym zakresie utrzymywała się, jest to dowód, że hipoteza jest fałszywa. Jeżeli zachorowania istotnie się zmniejszyły, to znaczy, że prawdopodobnie przyczyną było skażenie wody. Cała procedura może być w skrócie i uproszczeniu przedstawiona następująco.

1. Obserwacja i porównywanie: określone zjawisko w dwóch grupach.
2. Wynik obserwacji: różnica w zjawisku między grupami.
3. Hipoteza: przyczyną występowania różnicy jest określony czynnik.
4. Sprawdzanie hipotezy poprzez eksperyment: usunięcie czynnika przyczynowego i obserwacja czy różnica między grupami nadal występuje.
5. Interpretacja wyników eksperymentu: hipoteza została zweryfikowana pozytywnie /negatywnie.

Na tej podstawie możemy wyróżnić dwa pierwsze rodzaje teorii naukowej: opisową i wyjaśniającą. Pierwsza umożliwia opis zjawisk i procesów, a tym samym również ich porównywanie między grupami.

Ma ona część konceptualną, która umożliwi zrozumienie z czym mamy do czynienia. W powyższym przykładzie jest to zestaw symptomów nazwany daną chorobą. Drugi rodzaj teorii opisowej umożliwia pomiar zjawiska w dużej grupie. W przykładzie powyżej chodzi o odróżnianie osób chorych od zdrowych, a następnie liczenie i przedstawianie skali zachorowań.

Drugi rodzaj teorii umożliwia wyjaśnianie wyników obserwacji. W powyższym przykładzie jest to hipoteza mówiąca, że przyczyną zaobserwowanej różnicy jest skażenie wody w jednym z ujęć. Drugim elementem jest metoda sprawdzenia hipotezy przyczynowej, np. eksperyment usuwający domniemaną przyczynę i sprawdzający, czy zniknie też jej skutek.

Skąd wiemy, co obserwować w otaczającym nas świecie? Jedną z odpowiedzi na to pytanie prowadzi nas do trzeciego rodzaju teorii. Umożliwia ona ocenę zjawisk. W powyższym przykładzie założono jako oczywiste, że zachorowania to coś, co nie jest pożądane, że jest to problem. Jeżeli wiemy co powoduje ten problem, to należy podjąć działania nastawione na usunięcie przyczyny. Teoria normatywna umożliwia ocenianie i wartościowanie tego rodzaju, umożliwia stwierdzenie co należy robić, a czego robić nie należy.

Ostatni rodzaj teorii umożliwia przełożenie pozostałych trzech na praktykę. W przykładzie powyżej zastosowanie teorii normatywnej, opisowej i wyjaśniającej prowadzi do uzyskania określonej wiedzy (o przyczynach negatywnie ocenianych zjawisk) i zaleceń dla praktyki (co należy zrobić, aby usunąć przyczyny). Jak jednak wiadomo ani wiedza, ani też zalecenia dla praktyki nie upowszechniają się i nie realizują same z siebie. Teoria praktyczna polega na tym, aby zastosować pozostałe rodzaje teorii do badania ich własnego wpływu na praktykę. Innymi słowy teoria normatywna mówi nam, że wpływ nauki na praktykę jest pożądany i ważny. Teoria opisowa umożliwia nam rozumienie tego wpływu i jego mierzenie, a teoria wyjaśniająca pozwala na stwierdzanie przyczyn tego, że w części przypadków wiedza naukowa i zalecenia są stosowane, a w innych stosowane nie są oraz różnice w ich wpływie na problemy.

Schemat .. Cztery rodzaje teorii naukowej polityki społecznej



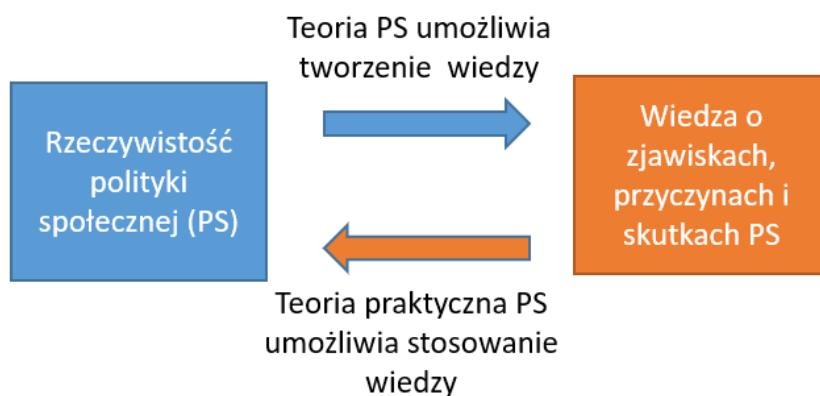
Źródło: opracowanie własne

Teoria opisowa polityki społecznej pozwala nam zrozumieć i zmierzyć to, co ten termin oznacza. Głównymi elementami są tu definicje konceptualne (poprzez ogólne pojęcia, schematy myślowe) i operacyjne (poprzez obserwowalne cechy). Teoria wyjaśniająca umożliwia stawianie hipotez co do przyczyn i skutków polityki społecznej oraz ich sprawdzanie. Przykładem może być hipoteza, że

przyczyną konkretnej polityki społecznej w postaci „Programu 500 Plus” była polityka wyborcza partii proponującej, a jej skutkiem zamierzonym jest zmniejszenie ubóstwa finansowego rodzin z dziećmi, a ubocznym – zmniejszenie aktywności zawodowej kobiet. Z kolei teoria normatywna umożliwia nam ocenienie polityki społecznej przez wprowadzenie kryteriów oceny. W tym przykładzie jej funkcją będzie ocena polityki społecznej ze względu na jej przyczyny (np. ocena negatywna ze względu na polityczne motywy wprowadzenia) oraz skutki zamierzone i uboczne, a także wyprowadzenie na tej podstawie zaleceń reformatorskich.

Teoria praktyczna pozwala na zastosowanie nauki do zagadnienia zastosowania teorii naukowej w praktyce. Przedmiotem badania jest teraz wpływ wiedzy o „Programie 500 Plus” i wynikających z niej zaleceń reformatorskich, na ten program i szerzej na politykę, której jest on częścią (schemat 4)

Schemat .. Teoria praktyczna i jej rola



Źródło: opracowanie własne

Główną rolą teorii polityki społecznej jest umożliwienie tworzenia wiedzy o określonym wycinku rzeczywistości. Praktyka badawcza zajmuje się zbieraniem, przetwarzaniem i analizowaniem danych z różnych źródeł. Teoria praktyczna ma pozwolić na zastosowanie tej wiedzy. Może mieć ono różne cele, w tym zmienianie polityki społecznej, aby stawała się lepsza.

Na poniższej liście powiązано ze sobą cztery rodzaje teorii z czterema rodzajami pytań poznawczo-praktycznych w odniesieniu do polityki społecznej.

- Teoria opisowo-wyjaśniająca
 - Teoria opisowa umożliwia odpowiadanie na pytanie, jaka jest polityka społeczna w przekrojach czasowych i przestrzennych.
 - Teoria wyjaśniająca umożliwia odpowiadanie na pytania, co i w jaki sposób wpływa na politykę społeczną, a także, na co i w jaki sposób ona wpływa.
- Teoria normatywno-praktyczna
 - Teoria normatywna umożliwia odpowiadanie na pytania o to, jaka powinna ona być, jaka powinna być jej ocena.
 - Teoria praktyczna odpowiada na pytanie o to, jak zmieniać politykę społeczną, aby była ona taką, jaką powinna być.

Powyżej poznaliśmy teoretyka i praktyka, teraz widzimy, że teoretycy mogą się specjalizować w opisywaniu i wyjaśnianiu polityki społecznej (pomagają w jej poznawaniu) oraz w jej ocenianiu i zalecaniu zmian (pomagają w jej poprawianiu). To co mówią ci drudzy może być dla praktyków ważniejsze, gdy poszukują odpowiedzi na pytanie, co zrobić.

Wpływ teorii naukowej na praktykę

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.

Ruch od teorii do praktyki polega na tym, że to, co pojawiło się najpierw na gruncie teorii zaczyna być obecne w praktyce. Mamy wówczas do czynienia z praktyką inspirowaną teorią. Na podstawie czterech rodzajów teorii polityki społecznej wypracowana zostaje wiedza, oceny i zalecenia, jak powinna się zmieniać praktyka polityki społecznej.

Ruch od praktyki do teorii można wyjaśnić następująco. Pewne praktyki zaczynają się upowszechniać w społeczeństwie, co następnie jest przedmiotem badań, które teoria umożliwia. W polityce społecznej praktycy mogą dążyć do jej zmiany, co jest źródłem inspiracji do badań opartych na teorii naukowej. Coś co stanowiło głównie świat praktyki jest nazywane, mierzone, wyjaśniane i oceniane dzięki teorii naukowej.

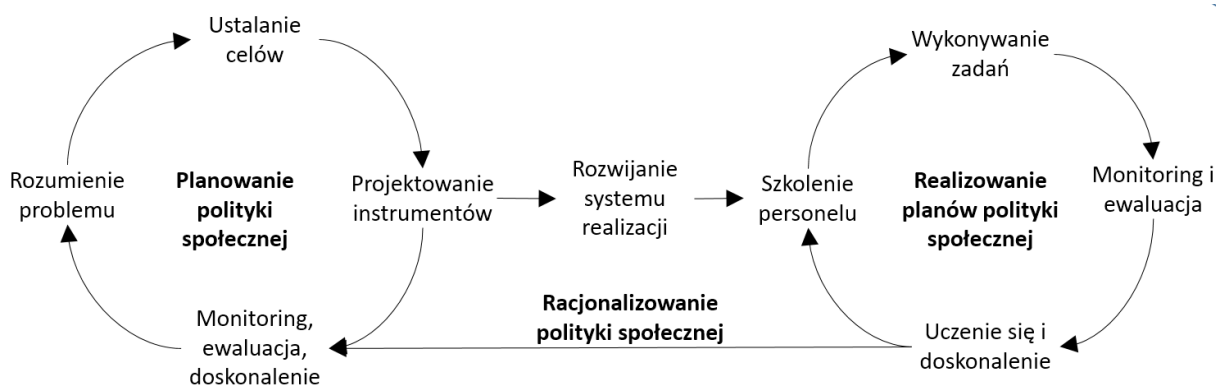
Oba ruchy potraktowane łącznie dają koncepcję wzajemnego odnoszenia się i sprzężeń zwrotnych. Punktem początkowym może być teoria albo praktyka.

- 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 inspirowuje zmiany w jej teorii, co staje się źródłem nowej praktyki.

Stanowisko przytoczone na początku tego punktu wyraża jednak coś więcej niż możliwy wpływ teorii na praktykę i odwrotnie w krótszych lub dłuższych sekwencjach. Stwierdzenie i wyjaśnianie wzajemnego wpływu, lub jego braku, to jedno, a czymś innym jest pogląd, że teoria naukowa powinna wpływać na praktykę. Uzasadnieniem jest założenie, że bez wpływu teorii praktyka będzie znacząco gorsza. Jest to odpowiednik opinii, że działanie przemyślane daje lepsze wyniki niż działanie nieprzemyślane. Wynika z tego praktyczne zalecenie, że należy upowszechniać koncepcję przemyślanych działań i zwiększać jej wpływ na praktykę (im większy wpływ, tym mniej działań nieprzemyślanych).

Jak już wiemy teoria pozwala nam na poznanie, ocenianie i zmienianie rzeczywistości, której częścią jest sama praktyka. Stąd też pytanie o teorię praktyki. W ramach teorii opisowej przyjmijmy wstępną definicję praktyki: jest to proces rozwiązywania problemów poprzez działanie. Na schemacie 5 przedstawiono koncepcję polityki społecznej w takim ujęciu.

Schemat ... Model 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 praktyki polityki społecznej: planowanie, realizowanie, racjonalizowanie. Model nie uwzględnia reprezentacji odbiorców polityki społecznej (patrz czworokąt podmiotowości polityki społecznej w rozdziale drugim).

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 i/lub skutki oddziaływać), a następnie przygotowania sposobu i instrumentów realizacji tych celów (jak wyeliminować lub zmniejszyć przyczyny problemu).

Przejęcie do wdrażania i realizacji (wykonania) 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 pieniężnych i bezpłatnych usług, to ich udzielanie i przyjmowanie jest zasadniczą częścią praktyki realizacyjnej.

Racjonalizacja jest reprezentowana przez strzałkę zwrotną w kierunku od realizacji do planowania. Ważne dla niej są monitoring (systematyczna i metodyczna obserwacja) i ewaluacja (systematyczna i metodyczna ocena), które są obecne zarówno w planowaniu (np. kontrola jakości planów), jak i w realizacji (np. kontrola jakości wykonania planu). Zasadnicze jest jednak powiązanie między kontrolą jakości realizacji i jakości planowania. Porażki mogą wynikać z problemów w planowaniu (np. 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).

Rozdział 2: Mapa pojęciowa i typowe schematy konceptualne

Miejsce rozdziału na mapie treści podręcznika

1. Wprowadzenie: teoria i praktyka polityki społecznej
2. **Teoria opisowa – umożliwia opis polityki społecznej**
 - a. **Definicje konceptualne**
 - b. Definicje operacyjne polityki społecznej
3. Teoria wyjaśniająca – umożliwia wyjaśnianie polityki społecznej
 - a. Hipotezy dotyczące przyczyn i skutków polityki społecznej i mechanizmów przyczynowych
 - b. Zasady sprawdzania hipotez przyczynowo-skutkowych
4. Teoria normatywna – umożliwia ocenianie polityki społecznej
 - a. Teoria dobra człowieka
 - b. Teoria ewaluacji polityki społecznej
5. Teoria praktyczna – umożliwia świadome zmienianie polityki społecznej
 - a. Teoria translacji teorii w rozumieniu 1, 2 i 3 na zalecenia mówiące, gdzie i jak zmieniać politykę społeczną

Spis treści rozdziału

1. Dwanaście kategorii konceptualnych teorii opisowej polityki społecznej
2. Polityka społeczna jako rozwiązywanie problemów społecznych: cele i ideologie
3. Polityka społeczna jako rozwiązywanie problemów społecznych: środki
4. Czworokąt podmiotowości w praktyce polityki społecznej

Dwanaście kategorii konceptualnych teorii opisowej polityki społecznej

W poprzednim rozdziale omówiono ogólne pojęcia teorii (naukowej i jej czterech rodzajów) oraz praktyki polityki społecznej i ich wzajemne zależności. W tym rozdziale przechodzimy do teorii opisowej pierwszego rodzaju, czyli do definicji i charakterystyk konceptualnych pojęcia polityki społecznej.

Ich główną funkcją jest odpowiedź na pytanie o znaczenie tego terminu poprzez powiązanie go z innymi pojęciami ogólnymi. Służy to temu, aby wiedzieć o czym się mówi, co się bada, gdy tematem dyskusji lub badania jest polityka społeczna. Jeżeli nie jest to ustalone, wówczas cierpi na tym jakość dociekań, choćby dlatego, że jest zbyt dużo różnych wątków.

Definicje czy charakterystyki konceptualne polityki społecznej są ogólne i używa się w nich także pojęć ogólnych. Sformułowano już wiele takich definicji, które różnią się między sobą. W takich przypadkach podejmuje się próby uporządkowania definicji z podziałem ich na rodzaje. Innym sposobem radzenia sobie z wielością definicji konceptualnych jest formułowanie definicji syntetycznych z zastosowaniem wszystkich bądź większości cech definicyjnych, które wystąpiły w definicjach indywidualnych.

W tabeli przedstawiono kilkanaście definicji konceptualnych, które można spotkać w literaturze polskiej i zagranicznej w dłuższym okresie od 1891 r. do 2000 r.

Tabela. .. Przykładowe definicje konceptualne polityki społecznej

Autor	Treść	Rok wydania źródła
A. Wagner	„Przez politykę społeczną rozumiemy ogólnie taką politykę państwa, która za pomocą ustawodawstwa i administracji zwalcza niedomagania w dziedzinie procesu dystrybucji” (za: Kleinhenz, 1970, s. 31)	1891
R. van der Borgh	„Polityka społeczna w ogólnym znaczeniu tego określenia jest całością środków mających na celu wspieranie dobra wspólnego poprzez wpływ na stosunki klas społecznych należących do wspólnoty” (za: Kleinhenz, 1970, s. 32)	1904
S. Rychliński	„Polityka społeczna jest to więc naukowo usystematyzowany zbiór wskazówek, jak usuwać a choćby łagodzić niesprawiedliwości i szkody płynące dla jednostki i społeczeństwa z ustroju pracy najemnej, oraz jak przeciwdziałać dalszemu narastaniu tych niesprawiedliwości i powstawaniu nowych szkód” (1976, s. 249)	1938
S. Głębiński	„Polityka społeczna ma na celu zapewnienie pokoju i zgody wśród warstw społecznych” (1939, s. 73)	1939
W. Hagenbuch	„... naczelnym motywem polityki społecznej jest pragnienie zapewnienia każdemu członkowi wspólnoty pewnych minimalnych standardów i pewnych możliwości” (za: Titmuss, 1977, s. 29)	1958
E.M. Burns	“Zorganizowane wysiłki społeczeństwa, aby zaspokoić możliwe do zidentyfikowania potrzeby osobiste grup lub jednostek lub rozwiązywać ich społeczne problemy” (za: Gil, 1992, s. 5)	1961
J. Danecki	„W ujęciu najszerszym rozumie się politykę społeczną jako umiejętność wyboru podstawowych celów rozwoju społecznego na bliższą i dalszą metę i ustalenia – zgodnie z nimi – kryteriów oceny bieżącej działalności publicznej. W węższych ujęciach polityka społeczna rozumiana jest jako działalność bezpośrednio organizująca	1980

	poprawę warunków pracy i życia, lub też, jako sztuka regulowania stosunków społecznych w mniejszej i szerszej skali” (1984, s. 191)	
A. Rajkiewicz	Polityka społeczna jako ta „sfera działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)” (1998, s. 27)	1998
J. Midgley	„... termin polityka społeczna ... odnosi się do rzeczywistych polityk i programów rządów, które dotyczą dobrobytu ludzi” (1999, s. 4)	2000
E. Amenta	Polityka społeczna jako „odpowiedzi polityki państwowej na podstawowe ryzyka społeczne (societal) dla zatrudnienia, dochodu i ekonomicznego bezpieczeństwa” (2000, s. 40)	2000
A. Kurzynowski	„Polityka społeczna to działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie” (2001, s. 11)	2001

Źródło: wybór z większego zbioru Szarfenberg 2008...

Przegląd tych i innych definicji konceptualnych prowadzi do wniosku, że politykę społeczną definiowano głównie jako pewien rodzaj działalności publicznej, prowadzonej przez różne podmioty, w szczególności państwo. Zrozumienie działalności publicznej umożliwia nam wskazanie i scharakteryzowanie jej intencji i celów – dlaczego się ją prowadzi, co chce się dzięki niej osiągnąć. Są to zagadnienia bardzo często rozważane w dyskusjach o państwie i administracji publicznej, których intencją i celem jest dobro wspólne, interes publiczny. Spory mniej dotyczą znaczenia państwa czy administracji, a bardziej - dobra wspólnego ogólnie oraz w poszczególnych obszarach życia zbiorowego.

W przypadku polityki społecznej jest to działalność, której przypisywano w jej definicjach wiele celów: 1) zaspokajanie potrzeb i zapewnianie bezpieczeństwa socjalnego; 2) kształtowanie struktury społecznej i zapewnianie integracji społecznej; 3) realizowanie sprawiedliwości społecznej i organizowanie postępu społecznego; do czego można jeszcze dodać 4) tworzenie prawa socjalnego i wykonywanie go przez administrację świadczeniową. Każda z tych grup ogólnie określonych celów była przedmiotem zainteresowania w ramach różnych obszarów wiedzy, np. dobrobyt i zaspokajanie potrzeb to domena ekonomii, a struktura i integracja społeczna to domena socjologii. Podsumowanie i uporządkowanie konceptualnych kategorii w czterech obszarach teorii opisowej polityki społecznej zamieszczono w tabeli...

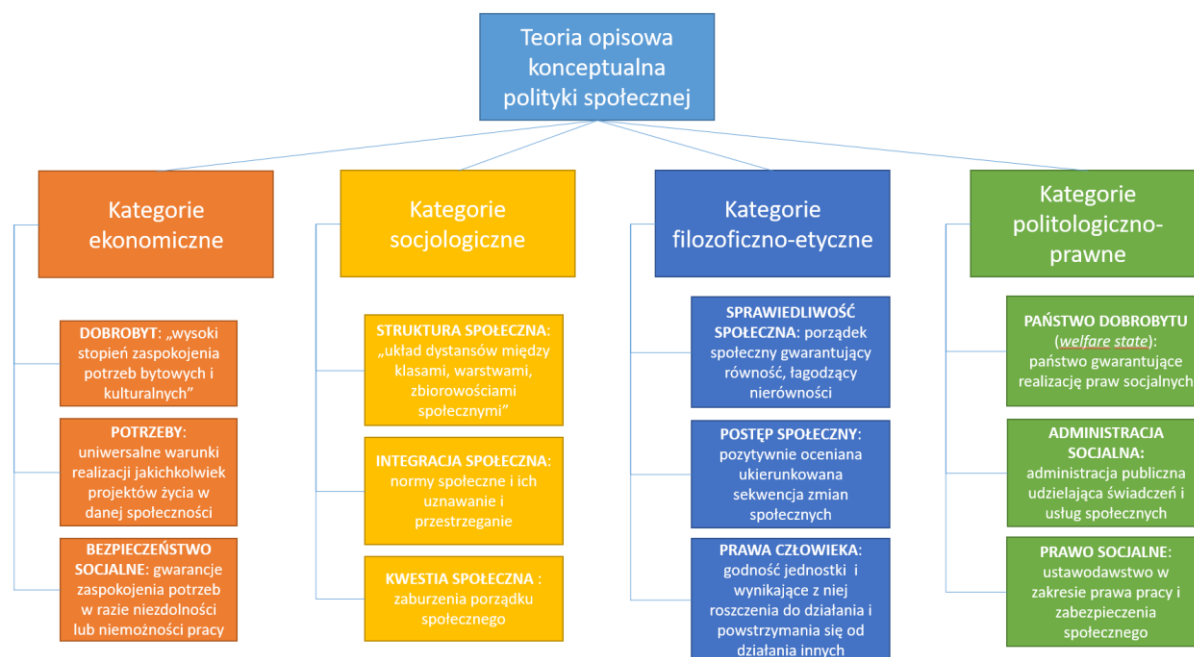
Tabela ... Cztery obszary pojęciowe polityki społecznej

Pojęcia z którymi łączono politykę społeczną na poziomie definicyjnym			
Ekonomiczne	Socjologiczne	Filozoficzno-etyczne	Politologiczno-prawne
<ul style="list-style-type: none"> • Dobrobyt społeczny • Potrzeby • Bezpieczeństwo socjalne 	<ul style="list-style-type: none"> • Struktura społeczna • Integracja społeczna • Kwestia społeczna 	<ul style="list-style-type: none"> • Społeczne prawa człowieka • Sprawiedliwość społeczna • Postęp i rozwój społeczny 	<ul style="list-style-type: none"> • Państwo dobrobytu • Administracja świadcząca • Prawo socjalne

Źródło: opracowanie własne

Każde z pojęć umieszczonych w tabeli ma oczywiście swoją własną teorię opisową, czyli różne definicje konceptualne oraz długą historię dyskusji na ich temat. Szczególnie dotyczy to takich pojęć jak dobrobyt, potrzeby, struktura społeczna, sprawiedliwość społeczna, państwo dobrobytu, prawa socjalne (społeczne). Tu rozważamy je jako kategorie konceptualne w teorii opisowej polityki społecznej, gdyż uwzględniano je w jej definicjach. Kolejny schemat pokazuje te kategorie z krótkimi opisami.

Schemat. Cztery rodzaje kategorii w teorii konceptualnej polityki społecznej



Źródło: opracowanie własne.

Cztery obszary pojęciowe w każdym po trzy kategorie konceptualne daje liczbę dwanaście. Jeżeli o każdej z tych kategorii napisano co najmniej kilka książek, to wniosek jest taki: konceptualna teoria opisowa polityki społecznej jest bardzo złożona.

Dodatkowe uporządkowanie uzyskujemy, gdy obszar politologiczno-prawny podporządkujemy instrumentalnie pozostałym – jako służący ich realizacji, podlegający ich ocenie. Po co mamy państwo, prawo i administrację publiczną? Czy stanowią one wartość samą w sobie? Czy cenimy je dla nich samych, czy też cenimy je tylko, gdy dobrze służą realizacji dobra wspólnego? Wyobraźmy sobie, że państwem kierują politycy, aby się wzbogacić, prawo jest niezrozumiałe i niesprawiedliwe, a administracja publiczna skorumpowana i obsadzona przez rodziny polityków. Wydaje się, że nie będzie żadnych powodów, aby takie państwo, prawo i administrację cenić. Stąd wniosek, że mamy je, aby osiągać dobro wspólne, że nie są to cele same w sobie. W pozostałych obszarach już w większym stopniu znajdujemy elementy dobra wspólnego: dobrobyt, integrację społeczną, postęp społeczny czy prawa człowieka. Cenimy je nie tylko dlatego, że czemuś służą.

Druga ważna uwaga dotyczy tego, że działalność publiczna prowadzona jest według określonych zasad i reguł (instytucje zwykle określone w prawie). Ocena tej działalności nie tylko wymaga wykazania, że przyczynia się ona do powiększania dobra i zmniejszania zła wspólnego, ale również, że była prowadzona według ustalonych zasad i reguł gry.

Polityka społeczna jako rozwiązywanie problemów społecznych: cele i ideologie

W pierwszym rozdziale praktyka polityki społecznej została przedstawiona w schemacie działalności publicznej, który zaczyna się od zrozumienia problemu społecznego. Jest to związane z przyjmowanym domyślnie założeniem, że głównym sensem polityki społecznej jest rozwiązywanie problemów społecznych. Wcześniej była mowa o dobru wspólnym, więc trzeba założyć, że jest ono ściśle z nimi związane. To powiązanie jest dość proste – im więcej problemów społecznych o większej skali i intensywności zostanie rozwiązanych, tym większe będzie dobro wspólne, np. im mniejsze są zasięg i intensywność bezrobocia i ubóstwa, tym większy dobrobyt i sprawiedliwość społeczna.

Jakie problemy społeczne mogą występować w czterech obszarach konceptualnych pojęcia polityki społecznej wskazanych w poprzednim punkcie? Po pierwsze w obszarze ekonomicznym i socjologicznym znalazły się pojęcia o negatywnym zabarwieniu: potrzeby (problem polegający na niezaspokojonych potrzebach) i kwestia społeczna (problem zagrażający istnieniu całego społeczeństwa). Pozostałe mają raczej pozytywny wydźwięk i mogą być rozumiane jako coś, co należy zwiększać, np. zwiększanie bezpieczeństwa socjalnego jako cel działalności publicznej, zwiększanie integracji społecznej jako cel działalności publicznej.

Prowadzi to do prostego podziału na cele-stymulanty (coś pozytywnego, co należy zwiększać) i cele-destymulanty (coś negatywnego, co należy zmniejszać). Problemem społecznym może być więc zarówno niedostatek czegoś ocenianego pozytywnie, jak i istnienie czegoś, co oceniane jest negatywnie. W tabeli... przedstawiono cele polityki społecznej w takim ujęciu i wyprowadzone na podstawie z jej definicji konceptualnych.

Tabela ... Cele-stymulanty i cele-destymulanty w konceptualnej teorii opisowej polityki społecznej

Cele polityki społecznej – co należy zwiększać (stymulanty)	Cele polityki społecznej – co należy zmniejszać (destymulanty)
<p>Ekonomiczne</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dobrobyt materialny i niematerialny • Bezpieczeństwo socjalne <p>Socjologiczne</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jakość struktury społecznej • Integracja społeczna • Porządek społeczny <p>Filozoficzno-etyczne</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sprawiedliwość społeczna • Postęp społeczny • Uznanie i przestrzeganie praw człowieka <p>Politologiczno-prawne</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jakość prawa socjalnego • Sprawność państwa dobrobytu i administracji 	<p>Ekonomiczne</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ubóstwo materialne i niematerialne • Niepewność socjalna <p>Socjologiczne</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemy w strukturze społecznej • Dezintegracja społeczna • Kwestie społeczne <p>Filozoficzno-etyczne</p> <ul style="list-style-type: none"> • niesprawiedliwość społeczna • Regres społeczny • Naruszenia praw człowieka <p>Politologiczno-prawne</p> <ul style="list-style-type: none"> • Złe prawo socjalne • niesprawność państwa dobrobytu i administracji socjalnej

Źródło: opracowanie własne

Rozwiązywanie problemów społecznych przez politykę społeczną zostało wyjaśnione konceptualnie jako: 1) stawianie działalności publicznej celów-stymulant i celów-destymulant zaczerpniętych z teorii konceptualnej polityki społecznej, 2) przy założeniu, że skutki tej działalności są znaczące i zgodne z celami, tzn. gdyby nie było polityki społecznej to problemy społeczne byłyby znacząco większe pod względem skali i intensywności (znacząco mniej tego, co dobre, znacząco więcej tego, co złe).

Skąd się biorą cele polityki społecznej w jej definicjach konceptualnych? Po pierwsze w społeczeństwie występują pewne poglądy na temat pożądanych i niepożądanych cech życia zbiorowego. Po drugie poglądy takie wyrażane są w filozofii czy teorii politycznej, ale też w doktrynach i ideologiach politycznych. 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, konserwatyizmu 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 wymiarze lewica-centrum-prawica jest bardzo trudne.

W ogólnych ujęciach teorii politycznej wyróżnia się nie tylko ideologie, ale też poszczególne idee (Hoffman, Graham 2015):

- klasyczne: państwo, wolność, równość, sprawiedliwość, demokracja, obywatelstwo, kara;
- nowe: prawa człowieka, nieposłuszeństwo obywatelskie, przemoc polityczna (w tym terroryzm), tożsamość i różnica, sprawiedliwość globalna.

Ideologie bądź pojedyncze idee są ze sobą konfrontowane i przedstawiane jako sprzeczne, np. liberalizm sprzeczny z faszyzmem, czy demokracja sprzeczna z dyktaturą. Politykę społeczną próbowano rozumieć w kontekście niektórych z takich sprzeczności (dylematy aksjologiczne, Supińska 2014).

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

Pojęcie polityki społecznej w tym ujęciu było usytuowane bliżej pierwszych członów tych zestawień: bardziej charakterystyczne miały być dla niej: kolektywizm, egalitaryzm, bezpieczeństwo.

Perspektywa dylematów aksjologicznych może być jednak dużo bogatsza, np. dziewięć sprzeczności tego rodzaju (Hardy 1981). Większość legislacji i wynikających z niej praktyk administracyjnych jest to wynik kompromisu między tymi różnymi wartościami i interesami w społeczeństwie.

- Autorytet (władza) kontra wolność.
- 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 polityczne.

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 w 2001 r. Warto też wspomnieć o ważnej sprzeczności podkreślanej przez ekonomistów – między efektywnością a równością (Okun 1975).

Nie wszyscy teoretycy osadzali pojęcie polityki społecznej w konkretnym kontekście aksjologicznym tzn. nie wskazywali jej celów, nie łączyli jej z konkretną ideologią. Takie ujęcie definicyjne można nazwać perspektywą neutralności aksjologicznej. W tym duchu argumentował między innymi Richard Titmuss, podając przykłady państw, w których siły rządzące wykorzystywały politykę społeczną do celów, które obecnie uznawane są za zbrodnicze, np. eksterminacja całych grup społecznych jako rozwiązywanie problemów społecznych. Polityka społeczna nie musi więc być z definicji dobra (Titmuss 1974). W części definicji polityki społecznej umieszcza się tylko jej podmioty, instrumenty i ewentualnie obszar ich oddziaływań z pominięciem wartości i celów (np. definicja Antoniego Rajkiewicza z lat 90., Rajkiewicz 1998¹).

Drugie stanowisko łączy politykę społeczną z jedną wartością. Można je nazwać monizmem aksjologicznym. Przykład takiego stanowiska: „w najbardziej ogólnym sensie jest [polityka społeczna] procesem redystrybucji dóbr i usług wedle pewnych normatywnych założeń (zwanym często „sprawiedliwością społeczną”)” (Edmund Wnuk-Lipiński 1996).

Trzecie stanowisko to pluralizm aksjologiczny. Polega ono na tym, że w koncepcji polityki społecznej umieszcza się różne cele i wartości. W ten sposób argumentuje Jolanta Supińska, dodatkowo uzasadniając, dlaczego do tradycyjnych celów i wartości 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 do wolności, egalitarystyczny model polityki społecznej większą wagę przypisuje do równości².

Podsumowując teoria konceptualna polityki społecznej może 1) nie zawierać żadnych celów i wartości; 2) zawierać tylko jedną wartość; 3) zawierać więcej niż jedną wartość.

Polityka społeczna jako rozwiązywanie problemów społecznych: środki

Same cele wyprowadzone z głównych kategorii konceptualnych lub teorii politycznych nie wystarczają do charakterystyki polityki społecznej. Trzeba jeszcze rozumieć, jakimi środkami (instrumenty, narzędzia) cele te są realizowane. Są to te same środki, którymi dysponują państwo i reprezentujące je podmioty działalności publicznej, np. zakazy i nakazy oraz sankcje za ich nieprzestrzeganie (regulacje zachowań), bodźce ekonomiczne (zachęty finansowe).

¹ Ten sam autor we wcześniejszych swoich książkach nie unikał jednak bezpośrednich nawiązań do ideologii: „Obecnie w praktyce dydaktycznej naszą politykę społeczną definiuje się jako celową działalność państwa i innych podmiotów w dziedzinie kształtowania warunków życia ludności i stosunków międzyludzkich, zmierzającą do optymalnego zaspokojenie potrzeb ludzkich zgodnie z zasadami socjalistycznego systemu wartości, uwzględniających współzależność między postępowaniem społecznym a wzrostem gospodarczym” (Rajkiewicz 1984, s. 71).

² 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. Bernard 1999.

Tabela ... Rodzaje instrumentów wpływania na zachowania

Rodzaj instrumentów	Polityka społeczna ze względu na stosowane instrumenty
Informacja: informowanie, jakie zachowania są dobre i pożądane, jakie są złe i niepożądane, czym te ostatnie mogą grozić, np. kampanie społeczne wyjaśniające pozytywne skutki zdrowotne właściwej diety	Informacyjna: stosuje tylko instrumenty informacyjne
Regulacja: nakazywanie określonych zachowań, zakazywanie określonych zachowań oraz kary za ich nieprzestrzeganie, np. obowiązek szkolny i zagrożenie karą w razie niewysyłania dzieci do szkoły, obowiązek ubezpieczenia społecznego i kary za jego nieprzestrzeganie	Regulacyjna: stosuje tylko instrumenty regulacyjne
Bodźce ekonomiczne: zachęty materialne do określonych zachowań – pozytywne, np. bezpłatne udzielanie pieniędzy, rzeczy czy usług; negatywne, np. zmniejszanie wcześniej przyznanych świadczeń	Ekonomiczna: stosuje tylko zachęty finansowe
Architektura wyboru: wpływ na zachowania odbywa się poprzez odpowiednie zaprojektowanie sytuacji wyboru, aby zachowania były zgodne z oczekiwaniami, np. automatyczne zapisywanie do programu emerytalnego z możliwością wypisania się może dać więcej uczestników niż informacja o możliwości zapisania się	Behawioralna: stosuje tylko architekturę wyboru
Mieszane: możliwe kombinacje czterech powyższych elementów, np. w polityce emerytalnej są zarówno obowiązkowe ubezpieczenia (regulacja), jak i zachęty finansowe (np. ulgi podatkowe) oraz architektura wyboru w przypadku nieobowiązkowych programów dodatkowych	Mieszana: stosuje więcej niż jeden rodzaj instrumentów

Źródło: opracowanie własne

Informowanie związane jest też z przekonywaniem. Sama informacja, że określone zachowanie jest niepożądane lub pożądane, ma mniejsze szanse na uzyskanie znaczącego wpływu na zachowania bez podania argumentów uzasadniających. Mogą być one mniej lub bardziej przekonujące, oparte na wynikach badań naukowych, ale też na przekonaniach, które opierają się na innych źródłach.

Tradycyjnym obszarem działalności publicznej była i jest nadal regulacja zachowań poprzez prawo karne (np. kodeks karny, kodeks wykroczeń). Tego rodzaju instrumenty zaliczane są do pojęcia polityki karnej, a nie polityki społecznej. Ta druga łączona jest (w jej teorii konceptualnej) bardziej z instrumentami zobowiązującymi do zachowań uznawanych za pożądane, np. uczenie się, oszczędzanie, ubezpieczanie się, a nie z definiowaniem zachowań bezpośrednio łamiących normy życia społecznego (np. kradzież, rozbój, oszustwo), za które grożą określone kary pozbawienia lub ograniczenia wolności. W stosunku do regulacji gospodarczych, które nakazują lub zakazują produkcji lub handlu określonych produktów czy usług, regulacyjna polityka społeczna dotyczy zachowań konsumentów, np. obowiązek szkolny zobowiązuje rodziców, aby zadbali, że ich dzieci korzystają z edukacji; obowiązek ubezpieczeniowy zobowiązuje do wykupienia ubezpieczenia.

W polityce społecznej stosowane są między innymi bodźce ekonomiczne. Pytanie, czy świadczenia pieniężne, np. 500+, jest takim instrumentem? Rozważmy przykład, gdy rodzinom przyznano świadczenie pieniężne z przeznaczaniem na pewien cel, np. świadczenie wychowawcze (500+) ma

wspomagać rodziców w wychowaniu dzieci. Zachowaniem, o które tu chodzi jest zakup i używanie określonych dóbr i usług (służących edukacji, wychowywaniu) na rynku. Dodatkowym narzędziem stosowanym, aby rodziny wydawały środki ze świadczenia zgodnie z ich przeznaczeniem (właściwy rodzaj zachowania konsumpcyjnego) jest w powyższym przykładzie możliwość zamiany gotówki na świadczenia rzeczowe lub usługi w razie stwierdzenia marnotrawstwa (zachowanie konsumpcyjne niezgodne z przeznaczeniem świadczenia, np. wydatki na inne potrzeby i/lub innych osób niż je przeznaczono). Zakładamy, że bez tego świadczenia wydatki i konsumpcja rodzin w obszarze edukacji i wychowywania dzieci byłyby mniejsze, co też ma dalsze skutki (wpływ na jakość życia dzieci w przyszłości).

Odpowiedzmy teraz na pytanie, czy rozwiązywanie problemów społecznych (osiąganie celów polityki społecznej poprzez stosowanie określonych instrumentów) zawsze związane jest z wpływaniem na ludzkie zachowania? Rozważmy przykład działalności publicznej na rzecz zmniejszania problemu ubóstwa poprzez przyznawanie i wpłacanie świadczeń pieniężnych osobom, które mają zbyt niskie dochody, aby zaspokoić podstawowe potrzeby. Problemem nie jest to, że ludzie zamiast wydawać pieniądze na te potrzeby, wydają je na coś innego. W takiej sytuacji rozwiązywanie problemu polegałoby na takim oddziaływaniu, aby zachowania niewłaściwe zmienione zostały na właściwe. W przypadku ubóstwa, problemem jest brak możliwości nabycia wszystkich potrzebnych rzeczy, a nie niewłaściwe wydatki przy istnieniu takiej możliwości (np. za dużo wydano na rozrywkę i nie zostało na opłaty rachunków za mieszkanie). Świadczenie pieniężne wpływa wtedy na zachowanie konsumpcyjne tak, że umożliwia realizację dodatkowych zakupów, aby osiągnąć minimum zaspokojenia potrzeb. Problemem nie było niewłaściwe zachowanie, ale niemożność realizacji zachowania właściwego. Wpływanie na zachowania polega więc nie tylko na tym, że podejmuje się próbę zmiany tych niewłaściwych na właściwe, ale też na tym, że umożliwia się te drugie.

Zachęty ekonomiczne mają nie tylko postać pieniężną (lub quasi pieniężną w postaci bonów, za które można kupić tylko określone dobra lub usługi), ale mogą być to również zachęty rzeczowe lub też w postaci usług. Przyznanie określonych rzeczy lub usług oddziałuje podobnie jak przyznawanie pieniędzy, gdyż zwiększa konsumpcję tego rodzaju dobra, które zostało przekazane. Zakładamy, że gdyby nie przekazane rzeczy lub usługi, to nie wystąpiłoby określone zachowanie konsumpcyjne (skutek bezpośredni), a tym samym również nie byłoby ich wpływu na inne zachowania (skutek pośredni).

Tabela ... Oddziaływanie na zachowania poprzez trzy rodzaje bodźców ekonomicznych

Rodzaj bodźca ekonomicznego	Wpływ bezpośredni i pośredni na zachowania
Finansowy	<ul style="list-style-type: none"> • Bezpośredni: skłania do określonych zakupów (jeżeli jest z informacją, na co się ją przekazuje), tzn. gdyby nie przekazana suma, to dana osoba nie zrobiłaby określonych zakupów, a tym samym nie skonsumowałaby zakupionych towarów • Pośredni: konsumpcja zakupionych za przekazaną gotówkę rzeczy lub usług wpływa pośrednio na inne zachowania
Rzeczowy	<ul style="list-style-type: none"> • Bezpośredni: skłania do konsumowania i użytkowania przekazanych rzeczy, np. przekazane jedzenie zostaje zjedzone, przekazane ubranie jest noszone, przekazane książki zostają przeczytane. • Pośredni: skonsumowanie lub użytkowanie przekazanych rzeczy wpływa pośrednio na inne zachowania, np. informacje z przeczytanej książki o pewnym mieście wpłynęły na decyzję o migracji do tego miasta

Usługowy	<ul style="list-style-type: none"> • Bezpośredni: wpływ przekazanych usług na zachowania zależy od specyfiki usługi, np. udział w leczeniu wymaga od pacjenta różnych zachowań, w tym takich, które zaleca lekarz; udział w edukacji wymaga określonych zachowań od rodziców i uczniów. • Pośredni: gdy leczenie osiągnie swój cel, człowiek może działać bardziej sprawnie niż gdyby pozostał chory; gdy edukacja jest zakończona, nabyte kompetencje pozwalają działać inaczej niż, gdyby ich nie było, np. uzyskane kompetencje w zakresie obsługi określonego programu komputerowego pozwoliły później wykorzystywać ten program w życiu i pracy.
----------	---

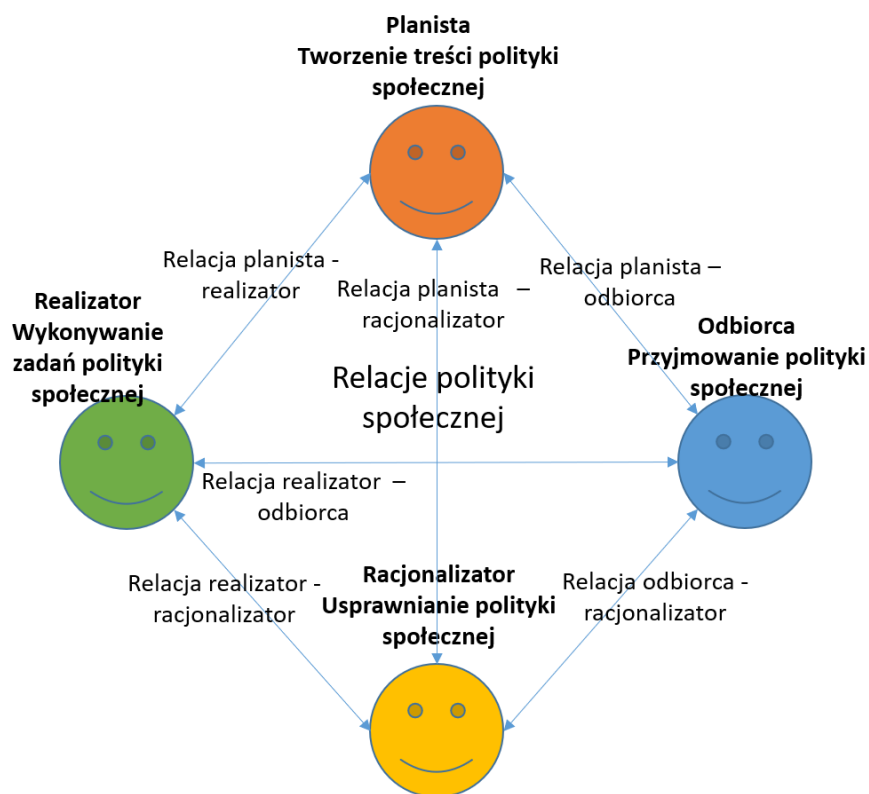
Źródło: opracowanie własne

Bodźce w postaci rzeczowej lub usługowej mają również efekt bodźca finansowego. Jeżeli przyznane zostanie świadczenie, wówczas można za nie zakupić określone dobra i usługi na rynku. Jeżeli zamiast pieniędzy zostanie przyznane to, co wcześniej było kupowane, wówczas rodzina nie musi już na nie wydawać lub wydaje mniej. W ten sposób wcześniejsze wydatki na te dobra może skierować na coś innego, np. rodzina kupowała usługę za 100 zł, następnie przekazano jej ją bezpłatnie, teraz 100 zł może wydać na coś innego.

Czworokąt podmiotowości polityki społecznej

W definicjach konceptualnych wskazywany jest nie tylko cel i środek polityki społecznej, ale też jej podmiot. Głównie jest to państwo, ale też inne podmioty, w szczególności - społeczne. W teorii konceptualnej praktyki polityki społecznej wyróżniliśmy w poprzednim rozdziale trzy role: planisty, realizatora i racjonalizatora. Wykonujący te role są podmiotami praktyki polityki społecznej. Jeżeli głównym sensem polityki społecznej jest rozwiązywanie problemów społecznych poprzez wpływanie na zachowania, to właśnie one są jej przedmiotem (tym, na co ma z definicji oddziaływać). Określenie „przedmiot” jest mylące w tym sensie, że mamy do czynienia również z podmiotami, które decydują o własnych zachowaniach. W dodatku przedmiotem mogą być również podmioty praktyki polityki społecznej, np. planiści na poziomie centralnym projektują narzędzia wpływu na realizatorów, którzy są na poziomie lokalnym. Uwzględniając podmiotowość „przedmiotu” praktyki polityki społecznej dodajmy do trzech wspomnianych ról jeszcze jedną – odbiorcy.

Schemat... Czworokąt podmiotowości praktyki polityki społecznej



Źródło: opracowanie własne

Czworokąt podmiotowości polityki społecznej umożliwia wyodrębnienie relacji między poszczególnymi podmiotami. Praktyka polityki społecznej jest dynamiczną całością, w której wszystkie podmioty oddziałują na siebie w sposób świadomy i nieświadomy. W tabeli... przedstawiono poszczególne relacje i wyjaśniono skrótowo ich sens.

Tabela ... Znaczenie poszczególnych relacji podmiotowych dla polityki społecznej

Rodzaj relacji „=>” oddziałuje na	Treść i znaczenie relacji
Planista => realizator	Planista projektuje politykę społeczną z myślą o tym, jak sprawić, że realizator będzie ją realizował zgodnie z planem
Realizator => planista	Realizator w praktyce napotyka na problemy z realizacją zaplanowanej polityki i sygnalizuje te problemy planiście
Realizator => odbiorca	Realizator ma za zadanie wpłynąć na zachowanie odbiorcy za pomocą tego, w co go wyposażył planista oraz innych zasobów
Odbiorca => realizator	Odbiorca doświadcza oddziaływań realizatorów i sygnalizuje im, które z nich sprawiają mu problemy, wyraża oczekiwania dotyczące działania realizatorów
Planista => odbiorca	Planista wyobraża sobie możliwe reakcje odbiorców na zaprojektowaną przez niego politykę, projektuje politykę dla uwzględniającą potrzeby i reakcje odbiorców
Odbiorca => planista	Odbiorca wyraża oczekiwania dotyczące treści polityki społecznej, wskazuje jakie pożądane zachowania własne i

	cudze są utrudniane, jakie zachowania własne lub innych są dla niego przeszkodą, krzywdą
Realizator => racjonalizator	Realizator sygnalizuje problemy z wykonywaniem zadań racjonalizatorom
Racjonalizator => realizator	Racjonalizator zaleca realizatorom, co powinni zmienić, żeby zmniejszyć problemy z wykonywaniem zadań
Planista => racjonalizator	Planista sygnalizuje problemy z projektowaniem polityki społecznej racjonalizatorom
Racjonalizator => planista	Racjonalizator zaleca planistom, co powinni zmienić, żeby zmniejszyć problemy, na które napotykają przy projektowaniu polityki
Odbiorca => racjonalizator	Odbiorca sygnalizuje problemy z przyjmowaniem działań realizatorów racjonalizatorowi
Racjonalizator => odbiorca	Racjonalizator zaleca odbiorcom, co powinni zmienić, żeby zmniejszyć problemy, na które napotykają przy przyjmowaniu działań realizatorów polityki

Źródło: opracowanie własne

Działalność publiczna nastawiona na rozwiązywanie problemów społecznych prowadzona jest przez ludzi współpracujących ze sobą. Każda trwała współpraca wymaga organizacji. Uwzględniając czworokąt podmiotowości oczekujemy powołania co najmniej czterech rodzajów wyspecjalizowanych organizacji, które będą umożliwiały zorganizowane działanie planistom, realizatorom, racjonalizatorom i odbiorcom.

Jest bardzo wiele form i celów organizacji. Jeden ze sposobów ich conceptualnego uporządkowania dzieli je na dwa główne rodzaje: gospodarcze i społeczne, przy czym mogą być one publiczne lub niepubliczne.

- Gospodarcze
 - Publiczne: Rządowe / samorządowe
 - Niepubliczne
- Społeczne
 - Publiczne: Rządowe / samorządowe
 - Niepubliczne

Różnica między gospodarczymi i społecznymi podmiotami polega na tym, że pierwsze prowadzą działalność gospodarczą, np. produkcja pewnych dóbr i ich sprzedaż, odpłatne udzielanie usług, handel. Z kolei typowe organizacje społeczne nie prowadzą działalności gospodarczej w tym sensie. Różnicę można przedstawić zestawiając producenta określonego dobra, które jest nabywane przez konsumentów na rynku (organizacja gospodarcza) i organizację zrzeszającą konsumentów, aby bronić ich praw przed nadużyciami ze strony producentów (organizacja społeczna).

Organizacje publiczne są tworzone przez władze publiczne i są też własnością społeczności, które te władze reprezentują (własność publiczna). Mogą one działać na podstawie specjalnych przepisów (forma publicznoprawna) lub też na podstawie przepisów zaprojektowanych dla organizacji niepublicznych (forma prywatnoprawna, np. spółka gminna, stowarzyszenie). Organizacje te mogą mieć charakter gospodarczy, np. przedsiębiorstwa państwowe sprzedające swoje produkty albo społeczny – niezwiązany z działalnością gospodarczą, np. urząd pracy czy szkoła publiczna udzielające bezpłatnych usług określonego rodzaju.

Organizacje niepubliczne są tworzone i są własnością podmiotów prywatnych. Mogą to być typowe przedsiębiorstwa nastawione na produkcję i sprzedaż, mogą to być również organizacje społeczne prowadzące działalność niegospodarczą.

Różne rodzaje organizacji mogą być włączone w relacje, które wyróżniono w czworokącie podmiotowości. Można wyróżnić model publiczny polityki społecznej oraz grupę modeli mieszanych.

- **Model publiczny**
 - publiczna organizacja planująca,
 - publiczna organizacja realizująca,
 - publiczna organizacja racjonalizująca,
 - publiczna organizacja reprezentująca odbiorców.
- **Modele mieszane**
 - publiczna i/lub prywatna (gospodarcza lub społeczna) organizacja planująca,
 - publiczna i/lub prywatna (gospodarcza lub społeczna) organizacja realizująca,
 - publiczna i/lub prywatna organizacja (gospodarcza lub społeczna) racjonalizująca,
 - publiczna i/lub prywatna (gospodarcza lub społeczna) organizacja reprezentująca odbiorców.

W modelach mieszanych formuła „i/lub” oznacza, że planowanie, realizacja, racjonalizacja i reprezentacja mogą być realizowane przez współpracujące ze sobą organizacje publiczne i niepubliczne o różnych celach i formach.