

Ryszard Szarfenberg
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

Teoria normatywna i praktyczna nauki o polityce społecznej na przykładzie „Programu Rodzina 500 Plus”

Abstrakt

Celem artykułu jest wypełnianie luki w zakresie teorii i filozofii nauk o polityce, w obszarze przedmiotowym polityki społecznej. Zaproponowana została koncepcja teorii polityki społecznej łącząca wymiar poznawczy i praktyczny. Składa się ona z czterech rodzajów teorii: opisowej, wyjaśniającej, normatywnej i praktycznej. Dwie ostatnie zostaną omówione bardziej szczegółowo ze względu na to, że w naukach społecznych przypisuje im się mniejsze znaczenie. Teoria normatywna uzasadnia stwierdzenia dotyczące tego, jak powinna być polityka społeczna, a tym samym umożliwia jej ocenianie. Z kolei teoria praktyczna umożliwia tłumaczenie wyników, które umożliwiły pozostałe teorie na praktykę pracy z polityką społeczną. Opis, wyjaśnienie i ocena umożliwiają sformułowanie zaleceń dla zmiany, a jej przeprowadzenie umożliwia teoria wprowadzania zmian. Zagadnienia teorii normatywnej i praktycznej zostały pokazane na przykładzie oceny eksperckiej świadczenia wychowawczego (500+) i praktycznych wniosków, które można na tej podstawie wyprowadzić.

Abstract

The aim of the article is to fill a gap in the theory and philosophy of political science, in the area of social policy. It proposes a concept of social policy theory combining cognitive and practical dimensions. It consists of four types of theory: descriptive, explanatory, normative and practical. The last two will be discussed in more detail due to the fact that they are given less importance in the social sciences. Normative theory justifies statements about how social policy should be and thus makes it possible to evaluate it. Practical theory, on the other hand, makes it possible to translate the results made possible by the other theories into the practice of work with social policy. Description, explanation and evaluation make it possible to make recommendations for change, and change-making theory makes it possible. The issues of normative and practical theory are shown on the example of the expert evaluation of the Family 500 Plus Programme and the practical conclusions that can be drawn from this application.

Słowa kluczowe

Filozofia nauki o polityce, teoria polityki społecznej, teoria normatywna, 500 plus, zasiłki na dzieci

Key words

Philosophy of political science, theory of social policy, normative theory, practical theory, 500 plus, benefits on children

Wstęp

Artykuł ma charakter metateoretyczny i odpowiada na stwierdzony całkiem niedawno brak filozofii nauki o polityce (Verbeeck i McIntyre 2016). Najpierw należy podkreślić, że teoria czy filozofia polityki nie pokrywa się z teorią czy filozofią nauki o polityce. Po drugie filozofia i metodologia nauk społecznych nie uwzględnia specyfiki poszczególnych dyscyplin nauk społecznych, czego dowodzi rozwój filozofii ekonomii czy filozofii psychologii (tamże).

Celem artykułu jest opisanie zintegrowanej koncepcji teorii polityki społecznej, której główną funkcją jest umożliwienie opisu, wyjaśniania, oceniania i zmieniania polityki społecznej. Stąd zaproponowany podział teorii na jej cztery rodzaje. Dwa pierwsze mają bardziej poznawczy charakter, a pozostałe są bardziej zorientowane praktycznie. One właśnie zostaną omówione bardziej szczegółowo ze względu na to, że w naukach społecznych przypisuje im się mniejsze znaczenie lub w ogóle wyklucza jako nienaukowe. Możliwości zastosowania teorii normatywnej i praktycznej zostały pokazane na przykładzie analizy oceny eksperckiej świadczenia wychowawczego (500+) i praktycznych wniosków, które z niej wynikają.

W pierwszym punkcie omówiono cztery rodzaje teorii polityki społecznej i ich wzajemne powiązania. W drugim i trzecim punkcie przedstawiono szerszej zagadnienia teorii normatywnej i praktycznej. Kolejne dwa punkty to zastosowanie tych podejść do konkretnej interwencji publicznej w postaci świadczenia wychowawczego („Program Rodzina 500 Plus”).

Teoria polityki społecznej

Dla potrzeb tego artykułu najważniejsze są dwa ujęcia polityki społecznej: jako teorii i empirii oraz jako teorii i praktyki (tabela 1). W pierwszym podkreślona zostaje rola badań empirycznych tego, co do polityki społecznej zaliczy jej teoria, a w drugim praktyki w sensie świadomego oddziaływania na politykę społeczną oraz poprzez nią na rzeczywistość społeczną.

Tabela 1 Polityka społeczna w trójkącie teoria, empiria i praktyka

<i>Wymiar teoria-praktyka</i>	<i>Wymiar teoria-empiria</i>	
	<i>Teoria</i>	<i>Empiria</i>
<i>Teoria</i>	1. Czysta teoria	2. Empiria dla teorii, teoria dla empirii
<i>Praktyka</i>	3. Praktyka dla teorii, teoria dla praktyki	4. Empiria dla praktyki, praktyka dla empirii

Źródło: opracowanie własne

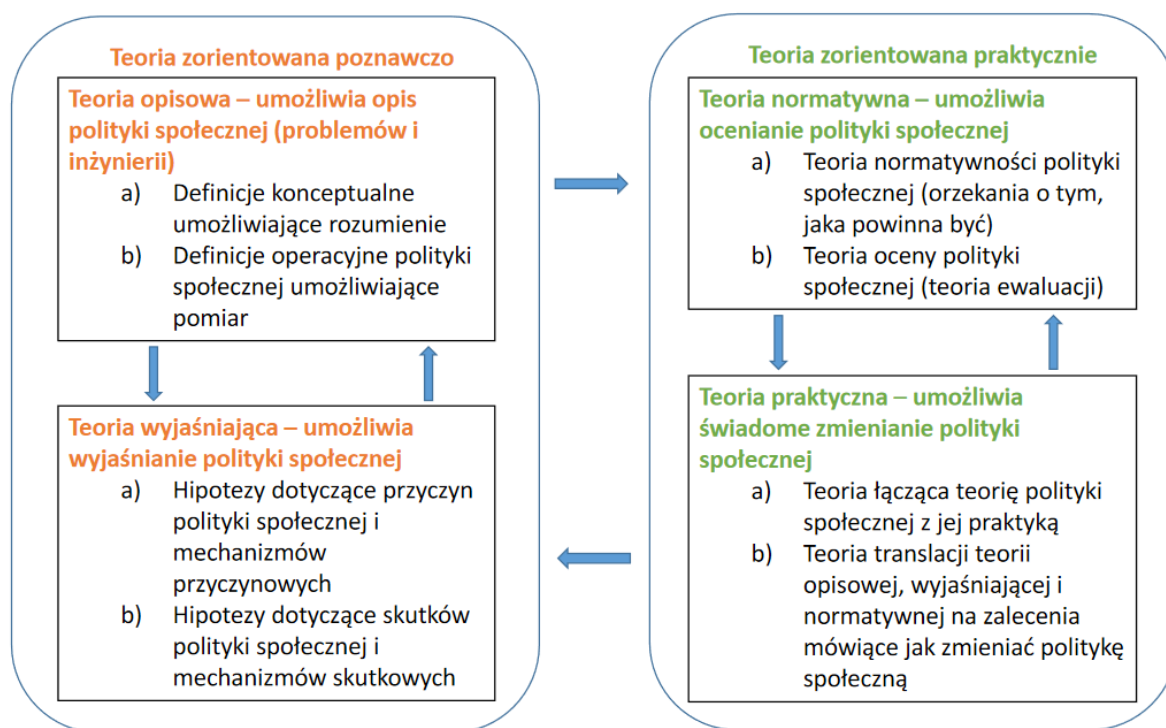
W tabeli 1 przedstawiono kilka możliwości myślenia o polityce społecznej w pojęciowym trójkącie teoria, empiria i praktyka. Możliwa jest teoria bez związku z praktyką i z empirią (1), jak również typowe dla nauk społecznych powiązanie teorii z empirią (2). Warto zwrócić uwagę na te możliwości, w których występuje praktyka, albo bez empirii (3), albo bez teorii (4). Rozważmy najpierw sytuacje z komórki 3. Działanie polityczne pod wpływem teorii może być obarczone ryzykiem woluntaryzmu ignorującego rzeczywistość. Z kolei praktyka, która ma służyć teorii może być bardzo subiektywna. Empiria wykorzystana w praktyce (3) może zaś być całkowicie podporządkowana celom politycznym (selektywny dobór wyników). Sama praktyka może być poddana badaniom empirycznym, ale bez teorii może prowadzić to do wyników banalnych i nic nie wnoszących.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że teoria polityki społecznej powinna uwzględniać powiązania i wzajemną użyteczność teorii, empirii i praktyki. Łącznikiem między teorią i empirią a praktyką jest etyka zajmująca się zagadnieniami normatywnymi takimi jak powinności, obowiązki, prawa.

Wszystkie powyższe zagadnienia można ująć w złożonej koncepcji teorii polityki społecznej, która składa się z czterech rodzajów teorii: opisowej, wyjaśniającej, normatywnej oraz praktycznej (schemat 1). Pierwsze dwie mają bardziej poznawczy charakter, czyli umożliwiają konceptualizację i operacjonalizację ogólnych pojęć dla badań empirycznych, których celem jest opis i wyjaśnienie polityki społecznej. Teorie wyjaśniające można podzielić na te, które koncentrują się na przyczynach i mechanizmach przyczynowych zmian polityki społecznej. Z perspektywy jej celów ważne są również teorie wyjaśniające jej zamierzone i niezamierzone, pożądane i niepożądane skutki.

Poza poznawczym kompleksem teorii polityki społecznej, jest jeszcze ten zorientowany praktycznie. Składa się on z teorii normatywnej, która umożliwia stawianie tez o tym, jaka powinna być polityka społeczna. Z kolei teoria oceny polityki społecznej jest podstawą ewaluacji oraz formułowania jej ocen.

Schemat 1. Teoria polityki społecznej



Źródło: opracowanie własne

Ostatni rodzaj teorii został nazwany tu praktycznym. Można sobie wyobrazić stanowisko, że teoria opisowa, wyjaśniająca i normatywna powinny wystarczyć do realizacji zadań badawczych i praktycznych, ale jest to przekonanie naiwne. Nauki społeczne i filozofia społeczna mogą być zamknięte w wieży z czasopism i książek akademickich. Ich wpływ na rzeczywistość może być minimalny. Trzeba więc jeszcze teorii, która by umożliwiała połączenie teorii z praktyką, a także przekład wyników zastosowania pozostałych rodzajów teorii na zalecenia dotyczące zmiany polityki społecznej. Te zalecenia oczywiście stają się też

przedmiotem opisu, wyjaśniania i sądów normatywnych (jakie powinny one być). Wdrożenie zaleceń w działaniu na rzecz zmiany to kolejne wyzwanie dla teorii. Ta problematyka jest od dawna poddawana refleksji, czego wyrazem w Polsce było powstanie i rozwój nurtu nauk praktycznych Adama Podgóreckiego (Podgórecki 1962).

Teoria normatywna polityki społecznej

Teoria nastawiona poznawczo, czyli opisowa i wyjaśniająca, jest w centrum uwagi nauk społecznych, których przedmiotem jest polityka społeczna. Teoria normatywna i praktyczna są na marginesie ze względu na kontrowersje co do ich naukowości. Wynikają one między innymi z od dawna głoszonej tezy o tym, że uwikłanie w wartości grozi ideologizacją lub gorzej – upartyjnieniem nauki. Temat ten był dyskutowany przez cały XX wiek i nadal jest żywy (Clark i Winegard 2020).

Dla nas istotne jest powiązanie ze sobą wartości społecznych ze stwierdzeniami normatywnymi o tym, jaka powinna być polityka społeczna. Na czym opierają się takie stwierdzenia?

Argument zaczyna się do przyjęcia ogólnej przesłanki normatywnej: państwo i jego aparat powinny służyć dobru społecznemu (wspólnemu). Przesłanka ta jest przyjmowana między innymi na poziomie definicji administracji publicznej, w których wspomina się o interesie wspólnym utożsamianym z dobrem wspólnym (Izdebski i Kulesza 2004:93, 96). Jeżeli uznamy ponadto, że polityka społeczna jest częścią państwa i jego aparatu, to przesłanka normatywna i definicyjna prowadzą do wniosku, że polityka społeczna również powinna służyć dobru społecznemu¹.

Druga część argumentu musi więc odpowiedzieć na pytanie, co to jest dobro społeczne? Zaczniemy od stwierdzenia, że dobro społeczne składa się z wartości społecznych. Z kolei te wartości są to stany i/lub procesy zasadnie cenione przez społeczeństwo. Zasadność ocen wprowadzona jest po to, aby uniknąć wniosku, że zawsze to, co ceni większość obywateli jest wartością społeczną. Dyskusję o kryteriach zasadności pozostawiamy na inny artykuł.

Z powyższego wynika, że polityka społeczna (jako część państwa i jego administracji) powinna służyć dobru społecznemu, które składa się z wartości społecznych, czyli stanów i/lub procesów zasadnie cenionych przez społeczeństwo.

Wyjaśnienia wymaga kilka elementów tego stwierdzenia, w szczególności, na czym polega służenie dobru społecznemu, oraz to, jakie konkretne wartości i w jakiej hierarchii ważności wchodziły w skład dobra społecznego. Zaczniemy od tego drugiego zagadnienia.

Kryterium zasadności i wielowartościowość oraz inne problemy dobra społecznego odpowiadają za niepewność dotyczącą twierdzeń, które się doń odwołują. Kilka problemów z wartościami społecznymi wskazano niżej.

- **Wielość.** Jeżeli wartości społecznych jest wiele, np. wolność, sprawiedliwość, solidarność, Bóg, honor, ojczyzna, życie, godność człowieka, to które z nich należą do dobra społecznego, a które do niego nie należą?

¹ Krytykę tego argumentu można znaleźć w literaturze (Gaus 1998). Jest to obrona liberalnego państwa prawa, które ma się opierać głównie na ustanawianiu pewnych reguł życia zbiorowego, a nie polityki społecznej, która ma osiągać określone cele społeczne zgodnie z filozofią utilitaryzmu.

- **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 życiowych a sprawiedliwość jako równość szans na dobre życie.
- **Konfliktowość.** Wartości społeczne mogą być wewnętrznie sprzeczne, np. równość wyników życiowych kontra równość szans, i pomiędzy sobą, np. wolność kontra bezpieczeństwo.
- **Ważność.** Ze względu na trzy powyższe problemy mogą występować różne hierarchie wartości, np. dla jednych wolność jest najważniejsza, dla innych – solidarność, a dla jeszcze innych sprawiedliwość.

Każde stwierdzenie normatywne o polityce społecznej, w którego uzasadnieniu są wartości społeczne jest więc 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 między nimi?

Problem niepewności w teorii normatywnej polityki społecznej można rozwiązywać na kilka sposobów. Pierwszym z nich jest przyjęcie stanowiska neutralności normatywnej. Polega ono na tym, że świadomie odrzuca się zajmowanie zagadnieniami normatywnymi polityki społecznej. Kosztem tego rozwiązania jest całkowite pominięcie tych kwestii, dla których polityka społeczna interesuje społeczeństwo, a nie tylko naukowców.

Drugie stanowisko polega na ustaleniu, że polityka społeczna służy jednej lub kilku konkretnym wartościom. Przykładem podejścia jednowartościowego było łączenie polityki społecznej tylko ze sprawiedliwością społeczną (Wnuk-Lipiński 1996:62). Z kolei przykładem podejść wielowartościowych było ustalenie, że kolektywizm, równość, bezpieczeństwo i życie to klasyczne wartości polityki społecznej z postulatem dołączenia do nich wolności i efektywności (Supińska 2014).

Trzeci sposób na zmniejszanie poziomu niepewności aksjologicznej polega na ustaleniu określonej ideologii lub doktryny politycznej jako podstawy normatywnej polityki społecznej (doktryna polityki społecznej). Przykładem może być liberalizm jako źródło wartości, ich koncepcji i hierarchii, i wyprowadzenie na ich podstawie stwierdzeń normatywnych dotyczących polityki społecznej.

Piąte rozwiązanie dylematów niepewności teorii normatywnej polega na ustaleniu konkretnych stwierdzeń normatywnych bez nawiązywania do konkretnych wartości czy ideologii politycznych. Przykładem jest wyliczenie ośmiu zasad polityki społecznej, w których stwierdza się, jaka powinna ona być, np. zasada przezorności, zasada wielosektorowości (Szatur-Jaworska 2001).

Ostatnie rozstrzygnięcie niepewności normatywnej polega na empirycznym badaniu wartości społecznych i opieraniu na nich stwierdzeń normatywnych. Badania takie są regularnie prowadzone poprzez pytanie reprezentatywnych prób obywateli o ich wartości indywidualne oraz ich ważność. Na tej podstawie można ustalić wartości społeczne, np. większość wybrała rodzinę jako najważniejszą indywidualną wartość, a więc rodzina jest najważniejszą wartością społeczną i podobnie z każdą kolejną wartością (CBOS 2020).

Drugi ze wskazanych wyżej problemów dotyczył rozumienia tego, co to znaczy, że polityka społeczna służy dobru społecznemu niezależnie od jego treści i struktury. Pomocna będzie tu doktryna praw człowieka, które wywodzone są z godności człowieka. Ta ostatnia ma z pewnością znaczenie w rozważaniach o dobru społeczeństwa. W doktrynie tej zakłada się, iż państwo ma trzy podstawowe obowiązki: 1) ochrony praw przed ich naruszeniem przez prywatne podmioty, 2) poszanowania tych praw poprzez powstrzymanie się samego państwa przed ich naruszeniem, 3) realizacji praw, czyli podejmowania działań typowych dla polityki społecznej, które zapewnią większą zgodność między rzeczywistością a prawami człowieka (Szarfenberg 2018b). Tu przyjmujemy, że prawa człowieka chronią wartości społeczne, więc można podstawowe obowiązki państwa odnieść również do tych wartości.

Niezależnie od sposobu rozwiązania tych dwóch problemów (aksjologicznego i praktycznego), teoria normatywna, o której tu mowa zawiera w centrum podstawowe stwierdzenie: polityka społeczna powinna służyć dobru społecznemu, czyli chronić, szanować i realizować wartości społeczne.

Od teorii normatywnej do teorii praktycznej polityki społecznej

Faktyczna polityka społeczna może wywiązywać się ze swoich podstawowych obowiązków (ochrony, poszanowania i realizacji wartości społecznych) lepiej lub gorzej. Głównym zadaniem teorii praktycznej jest umożliwienie tego, aby polityka społeczna wykonywała te obowiązki jak najlepiej.

Kluczowe jest teraz powiązanie teorii normatywnej z badaniami naukowymi w kontekście zadania praktycznego czynienia polityki społecznej lepszą niż jest. Należy doprecyzować, że polityka społeczna są to różnego rodzaju interwencje publiczne, głównie regulacje, świadczenia pieniężne i niepieniężne, w tym usługi społeczne. Wiedza naukowa o polityce społecznej w powiązaniu z wartościami społecznymi pozwala nam ją opisać, wyjaśnić i ocenić. Jak jednak te naukowo i aksjologicznie uzasadnione oceny mają się do zadania praktycznego poprawy interwencji publicznej z zakresu polityki społecznej?

W połączeniu z główną tezą normatywną z poprzedniego punktu należy postawić pytanie badawcze: czy i w jakim stopniu interwencje te chroniły, szanowały i realizowały wartości społeczne? Po przeprowadzeniu badań empirycznych otrzymujemy różnej jakości dowody naukowe mówiące nam o tym, w jakim zakresie owe interwencje osiągały zamierzone skutki i wywoływały skutki uboczne, zarówno pozytywne, jak i negatywne.

Uporządkowanie interwencji publicznych według poszczególnych wartości społecznych da nam zestawy interwencji dedykowane każdej z nich. Dowody naukowe o których wspomniano powinny pozwolić, aby ustalić rankingi pod względem oceny poszczególnych interwencji, np. w ramach wartości społecznej W interwencja I(W) jest gorsza niż interwencja I'(W). Z teorii normatywnej wynika, że utrzymywanie interwencji I(W), gdy wiadomo, że interwencja I'(W) jest od niej lepsza zostanie ocenione negatywnie.

Uogólniając prowadzi to do zasady normatywnej, że jeżeli istnieją dowody naukowe na to, że interwencja publiczna może być lepszej jakości, to na tej podstawie należy podjąć działania, aby tę jakość poprawić.

Pokażmy to na przykładzie. Załóżmy, że w ujęciu normatywnym polityki społecznej powinna być ona skuteczna i efektywna. Skuteczność oznacza pozytywny bilans skutków pożądaných w stosunku do niepożądanych. Z kolei efektywność ekonomiczna oznacza pozytywny bilans korzyści wynikających ze skuteczności do kosztów jej osiągnięcia. Jeżeli więc istnieją dowody naukowe na to, że interwencja publiczna I(W) jest mniej skuteczna i mniej efektywna niż interwencja publiczna I'(W), to interwencja I(W) powinna być zastąpiona (powinna być przekształcona) w interwencję I'(W). Głównym zagadnieniem praktycznym staje się więc to, jak spowodować, aby to zalecenie oparte na dowodach naukowych i wartościach społecznych zostało wdrożone.

Teoria praktyczna może być więc rozumiana jako teoria umożliwiająca pomyślenie, zaplanowanie, wdrożenie i przeprowadzenie zmian w interwencjach publicznych z zakresu polityki społecznej. Punktem wyjścia dla takiej teorii jest oczywiście zagadnienie obowiązywania i realizacji interwencji publicznych. Obowiązywanie (legalność) zapewnia przede wszystkim stanowione prawo, w którym poszczególne interwencje są opisane. W praktyce interwencja publiczna jest realizowana na podstawie treści i wykładni obowiązującego prawa przez różnego rodzaju podmioty (w tym prywatne na zlecenie publiczne). W tych podmiotach można wyróżnić warstwę zarządzania oraz bezpośredniego stosowania interwencji publicznej w kontakcie z obywatelami i innymi uprawnionymi (administracja pierwszego kontaktu).

Takie rozumienie podstaw interwencji publicznej prowadzi do wniosku, że jej rekomendowane zmiany (na podstawie naukowo-aksjologicznej) dotyczyć powinny zmian treści prawa i/lub praktyk, które w kontekście tego prawa są wykonywane (tabela 2).

Tabela 2. Prawo i praktyka interwencji jako przedmiot zmiany

<i>Zmienić prawo opisujące interwencję?</i>	<i>Zmienić bezpośrednią praktykę interwencji?</i>	
	<i>Tak</i>	<i>Nie</i>
<i>Tak</i>	Zmiany wymaga prawo i praktyka interwencji	Zmiany wymaga tylko prawo interwencji
<i>Nie</i>	Zmiany wymaga tylko praktyka interwencji	Zmiany nie wymaga ani prawo, ani praktyka interwencji

Źródło: opracowanie własne

Dokonanie takich zmian wymaga najpierw poznania złożonego procesu stanowienia i wykładni prawa, a następnie procesu faktycznych praktyk interwencyjnych o charakterze regulacyjnym (np. egzekwowanie obowiązków) i świadczeniowych związanych z tym prawem.

Teoria praktyczna powinna umożliwić odpowiedź na pytania, jak zmienić prawo interwencji, jak zmienić jej praktykę, gdy z zastosowania pozostałych teorii wiadomo, że należy to zrobić. Zagadnienia te mają oczywiste wymiary polityczne, gdyż zmienianie prawa dokonuje się w ramach instytucji politycznych. Z kolei zmienianie praktyki bezpośrednio odnosi się do zadań i aktywności różnych grup zawodowych, które realizują interwencje w bezpośredniej relacji z obywatelami i mieszkańcami.

Teoria normatywna u podstaw oceny świadczenia wychowawczego (500+)

Przykładem, który zostanie omówiony w powyżej opisanych ramach teoretycznych będzie „Program Rodzina 500 Plus”, czyli świadczenie wychowawcze ustanowione jako obowiązujące prawo w 2016 r. Jest to świadczenie pieniężne skierowane do rodzin z dziećmi. Interesować nas będzie przede wszystkim przypadek teorii normatywnej i wynikających stąd wniosków praktycznych w dyskusji o tej interwencji z zakresu polityki rodzinnej.

Przeanalizujemy najpierw normatywne elementy jednej z ocen świadczenia wychowawczego. Ocena ta pochodzi z raportu kilku niezależnych ośrodków badawczych.

- „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” (Magda i in. 2019:2).

Zapytajmy najpierw, jakie są przesłanki normatywne tej oceny? Przesłanki te są rozumiane jako stwierdzenia o tym, jaka powinna być polityka społeczna. Z przytoczonej oceny wynika, że przesłanka ta ma charakter złożony i można ją sformułować następująco: polityka społeczna powinna być skuteczna i efektywna ekonomicznie. Składa się ona z dwóch stwierdzeń normatywnych.

1. Polityka społeczna powinna osiągać zamierzone skutki przy minimalizacji skutków ubocznych negatywnych, czyli polityka społeczna nie osiągająca zamierzonych skutków, lub mająca negatywny bilans skutków pożądanых i niepożądanych jest złą polityką społeczną.
2. Polityka społeczna powinna osiągać skuteczność (opisaną w punkcie 1) jak najniższym kosztem, czyli polityka społeczna osiągająca skuteczność za drogo jest złą polityką społeczną.

Teoria normatywna uzasadnia te stwierdzenia. Można podać dwa takie uzasadnienia. Pierwsze nazwiemy poświęceniem obywateli na próżno, a drugie – sprzeniewierzeniem się obowiązkom państwa.

Koncepcja poświęcenia obywateli na próżno opiera się na kilku przesłankach. Pierwsza mówi o tym, że środki publiczne na politykę społeczną uzyskiwane są poprzez podatki nałożone na dochody obywateli. Druga określa konsekwencje tego faktu: zaspokojenie prywatnych potrzeb obywateli jest ograniczone ze względu na cele społeczne. Tu właśnie mamy do czynienia z poświęceniem części prywatnego dobrobytu dla osiągania celów dobra wspólnego. Wniosek jest więc taki, że jeżeli cele te nie są osiągnięte, to dochodzi do poświęcenia dobrobytu obywateli na próżno.

Koncepcja sprzeniewierzenia się obowiązkom nałożonym na państwo zakłada z kolei, że obowiązkiem polityki społecznej demokratycznego państwa jest osiąganie celów, jakie jej nadało społeczeństwo poprzez swoich przedstawicieli. Obywatele mają więc prawo domagać się od państwa, aby realizowało te cele. Jest rodzaj umowy między obywatelami, ich reprezentantami i państwem. Wniosek jest taki, że nieosiągnięcie celów polityki społecznej to sprzeniewierzenie się, zaniedbanie obowiązków państwa – państwo zawodzi obywateli.

Sama teoria normatywna nie jest przekonującym argumentem, wymaga dodania przesłanek faktycznych, poznawczych, które umożliwia teoria opisowa i wyjaśniająca. Są one również zawarte w przytoczonej ocenie.

1. Ubóstwo rodzin z dziećmi zmalało - fakt zmiany liczby w czasie.
2. Taki sam efekt można było osiągnąć mniejszym kosztem - twierdzenie: gdyby wydano na 500+ mniej, to efekt w postaci zmniejszenia się wskaźnika ubóstwa dzieci byłby taki sam.
3. Liczba urodzeń wzrosła w 2017 r. i zmalała w 2018 r. - fakt dwóch zmian liczby w różnych kierunkach w czasie.
4. Brak związku między zmianami liczby urodzeń a 500+ - twierdzenie: 500+ nie ma wpływu na zmiany liczby urodzeń.

Zacznijmy od faktów opisanych w punktach 3 i 4. Stwierdzenie braku związku między 500+ a zamierzonym skutkiem jest równoznaczny stwierdzeniu, że jest ono nieskuteczne w tym zakresie. Dodatkowo wymaga to potwierdzenia przyczynowego, gdyż oceniany instrument mógł zwiększyć liczbę urodzeń, ale inne czynniki ją zmniejszyły (np. malejąca szybko liczba kobiet w wieku rozrodczym), a więc bilans skutków najpierw był dodatni, a następnie ujemny. W świetle pierwszego stwierdzenia normatywnego, że polityka społeczna powinna być skuteczna (aby nie marnować poświęcenia obywateli i nie złamać umowy z nimi), prowadzi to do wniosku, że należy to konkretne rozwiązanie ocenić negatywnie w zakresie celu demograficznego.

Z kolei stwierdzenie, że można było osiągnąć takie samo zmniejszenie ubóstwa dzieci mniejszym kosztem zgodne jest w pewnym zakresie z wymogiem skuteczności. Wymaga to jednak dodatkowego stwierdzenia faktów, gdyż zmniejszenie ubóstwa mogło nastąpić też z powodu innych czynników. W szczególnych sytuacjach może dochodzić do tego, że zamierzony skutek danej interwencji wydaje się osiągnąć, gdy faktycznie była ona bezskuteczna, a za stwierdzony skutek odpowiadają inne czynniki. Zakładając jednak faktyczną skuteczność w zakresie ubóstwa dzieci, drugie stwierdzenie normatywne mówi, że nie powinna być ona osiągana nadmiernym kosztem. Nadmierny koszt świadczenia powszechnego w kontekście ograniczania ubóstwa dość łatwo uzasadnić. Jeżeli w społeczeństwie jest 1000 dzieci, a 100 z nich jest w rodzinach ubogich, to wypłata świadczenia wszystkim rodzinom z dziećmi oznaczać będzie że 90% środków nie trafi tam, gdzie wydaje się być potrzebne.

Na tym przykładzie widzimy jak prosta teoria normatywna wraz z ustaleniami faktycznymi prowadzi do negatywnych ocen wybranej interwencji publicznej.

Od teorii normatywnej do teorii praktycznej 500+

Negatywna ocena świadczenia wychowawczego przytoczona i uzasadniona w powyższym punkcie jest końcowym produktem połączenia ze sobą opisu, wyjaśnienia i oceny interwencji publicznej. W ujęciu teorii normatywnej polityki społecznej ocena negatywna jej interwencji powiązana jest z obowiązkiem podjęcia działań naprawczych.

W analizowanej ocenie wskazano na dwa problemy, pierwszym jest nieskuteczność demograficzna, w drugim nieefektywność. Przyjmijmy te oceny za dostatecznie uzasadnione i rozważmy wynikające z nich wnioski praktyczne, skupiając uwagę na bezskuteczności

demograficznej, która oznacza też automatycznie maksymalną nieefektywność ekonomiczną w tym zakresie.

Pierwotny kształt świadczenia 500+ zawierał kryterium dochodowe na pierwsze lub jedyne dziecko przy powszechności na dzieci kolejne. Można to interpretować jako wprowadzenie bodźca dla rodzin z jednym dzieckiem, które przekraczają kryterium dochodowe, do decyzji o drugim dziecku, gdyż wtedy otrzymają świadczenie z pewnością, a w biedniejszych rodzinach ten sam dochód podzielony na więcej osób sprawi, że świadczenie będzie również przysługiwało na pierwsze dziecko. W 2019 r. jednak usunięto kryterium dochodowe, więc i ta interpretacja stała się bezprzedmiotowa. Powszechność świadczenia w kontekście pronatalistycznym może być oparta na założeniu, że wszystkie rodziny i kobiety mające nieletnie dzieci podobnie reagują na bodźce ekonomiczne w rodzaju świadczenia na dzieci. Założenie to wydaje się jednak mało przekonujące. Rodziny i kobiety, które mają już tyle dzieci, ile chciały raczej nie zdecydują się na kolejne pod wpływem bodźca ekonomicznego, podobnie jak te, które mają więcej dzieci niż tego pragnęły. Z kolei rodziny i kobiety zamożne będą zapewne mniej wrażliwe na bodziec w postaci świadczenia niskiego w relacji do ich dochodów. Ogólniej mówiąc z różnych powodów część rodzin i kobiet będzie miała kolejne dzieci, a część ich nie będzie miała niezależnie od świadczenia wychowawczego i jego kształtu.

Z tych uwag może wynikać kilka zaleceń praktycznych dotyczących świadczenia wychowawczego². Po pierwsze wycofanie świadczenia jako nieskutecznego w stymulowaniu współczynnika dzietności. Po drugie powrót do rozwiązania z kryterium na pierwsze lub jedyne dziecko. Po trzecie inne zmiany, które by sprawiły, że świadczenie trafiałoby głównie do tych rodzin i kobiet, które są bardziej podatne na tego rodzaju bodźce. Kryteria pronatalistyczne wykluczą te rodziny, które i tak będą miały dodatkowe dzieci oraz te, które i tak ich nie będą miały.

Jest to pierwszy etap wskazywany przez teorię praktyczną, czyli namysł nad alternatywami, gdy ocena istniejących interwencji jest negatywna. Dalsza analiza tych poszczególnych alternatyw wskaże tę, która jest najbardziej zgodna z powinnością skuteczności i efektywności polityki społecznej. Prowadzi to do rankingu ewaluacyjnego pod względem skuteczności i efektywności różnych wariantów interwencji publicznej o celach pronatalistycznych, w tym takich z wycofaniem 500+.

Jest to już dość przekonujący argument w świetle rezultatów teorii normatywnej polityki społecznej z powinnością poprawiania interwencji publicznych, gdy jest taka możliwość. Nie jest on oczywiście wystarczający, aby doszło do zmiany polityki społecznej na bardziej skuteczną i efektywną. Wynika to z politycznych uwarunkowań procesów stanowienia i wykładni prawa oraz praktyki interwencji publicznych.

Założmy, że różne kształty interwencji publicznej są mniej lub bardziej popularne wśród wyborców, np. świadczenie trafiające do większej liczby wyborców jest lepsze niż do mniejszej liczby wyborców, świadczenie skierowane do kategorii niestygmatyzowanych, np. dzieci czy niepełnosprawni, jest lepsze niż takie, które trafia do kategorii stygmatyzowanych, np. ubogich, bezrobotnych. Z tego założenia wynika, że wybór kształtu interwencji jest nie tylko sprawą technokratycznego ustalenia rankingu ewaluacyjnego, o którym była mowa wyżej, ale również

² O trudnościach poznawczych i aksjologicznych w tym zakresie pisał Gaus w ramach swojego argumentu przeciwko polityce społecznej państwa i za liberalnym państwem prawa (1998).

politycznej konkurencji o głosy wyborców. Teoria praktyczna polityki społecznej nieuwzględniająca tego uwarunkowania polityki społecznej jest więc niewystarczająca.

Wprowadźmy więc do teorii praktycznej kategorię wartości politycznej. W takim ujęciu 500+ ma wartość społeczną i wartość polityczną (Szarfenberg 2018a). Gdy ta pierwsza jest obniżana poprzez negatywne oceny eksperckie przytoczone wyżej, to nie znaczy jeszcze, że tak samo widzi to opinia publiczna. Stąd też ważnym krokiem do zmiany polityki społecznej jest informowanie społeczeństwa o negatywnych ocenach interwencji publicznych. Nie zawsze jest to łatwe, np. partia rządząca może prowadzić działania dezinformujące w tym zakresie. Z kolei wartość polityczna może być wysoka, gdy większość społeczeństwa popiera określoną interwencję umieszczoną w programie wyborczym lub, gdy jest ona realizowana w polityce społecznej państwa.

Prostą analizę różnych możliwości w tym zakresie przedstawia tabela 3. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że obecna sytuacja 500+ w zakresie pronatalistycznym jest opisana w komórce 2 lub 4. Różnią się one tylko tym, czy wyborcy wierzą w skuteczność pronatalistyczną tego rozwiązania, czy też zdania są podzielone. Ta ostatnia sytuacja też niekoniecznie oznacza całkowitą nieatrakcyjność polityczną, nawet jeżeli znacząca mniejszość wierzy w wartość społeczną w postaci skuteczności demograficznej 500+, to nadal może być ona ważna politycznie, np. jest to 20% społeczeństwa, ale wśród biorących udział w wyborach jest to już 30%. Partie polityczne nie konkurują w zakresie tylko jednej interwencji publicznej. Proponują pakiety interwencji, które mogą mieć różne rozkłady poparcia w elektoracie własnym i konkurentów.

Tabela 3. Wartość społeczna i polityczna 500+

<i>Wartość polityczna 500+</i>	<i>Wartość społeczna 500+</i>	
	<i>Duża</i>	<i>Mała</i>
<i>Duża</i>	1. Interwencja popierana przez ekspertów i popierana przez wyborców	2. Interwencja krytykowana przez ekspertów, ale mająca poparcie wśród wyborców
<i>Mała</i>	3. Interwencja popierana przez ekspertów, ale kontrowersyjna wśród wyborców	4. Interwencja krytykowana przez ekspertów i kontrowersyjna dla wyborców

Źródło: opracowanie własne

Rozpoznanie sytuacji pod względem możliwości politycznych przeprowadzenia zalecanej przez oceny eksperckie zmiany polityki społecznej jest więc ważnym krokiem do podjęcia dalszych działań. Są one prowadzone w złożonym kontekście politycznym, społecznym, gospodarczym oraz międzynarodowym (np. zalecenia, dyrektywy UE, orzecznictwo TSUE). Wymagają uwzględnienia dłuższej perspektywy czasowej, w tym zmiany partii rządzącej na którąś z opozycyjnych lub ich koalicję, które mogą bardziej sprzyjać zalecanej reformie 500+ niż partia, która zaproponowała i wprowadziła tę interwencję do polityki państwa i na niej też buduje swój wizerunek i wiarygodność.

Wnioski

Sądy normatywne i wartościujące, zalecenia zmiany polityki społecznej to nie są typowe zadania nauk społecznych. Szczególnie gdy te ostatnie rozumiane są głównie jako testowanie empiryczne zmatematyzowane modeli wyjaśniających zależności między zmiennymi. W tym świetle również dyskusja metateoretyczna przedstawiona w tym artykule może się wydawać bardziej z zakresu filozofii niż nauk społecznych.

Niezależnie od ulokowania teorii normatywnej i praktycznej, czy też dociekań na ten temat, w świecie nauk społecznych, podjęto próbę skonstruowania zintegrowanej teorii polityki społecznej. Integracja polega na włączeniu wszystkich zadań (opis, wyjaśnianie, ocena, praktyka) w jednym ujęciu teorii, która tu jest rozumiana, jako umożliwiająca wykonanie tych zadań. Nie tylko każdego z nich z osobna, ale też we wzajemnym związku.

Brak teorii i filozofii nauki o polityce społecznej można uznać za problem, bez którego rozwiązania praktyczny wpływ wyników tej nauki na rzeczywistość może być mniejszy niż pożądany. W artykule zaproponowano taką teorię i pokazano jej zastosowanie na przykładzie „Programu Rodzina 500 Plus”. Jest to oczywiście tylko początek rozwoju teorii nauki o polityce społecznej w odróżnieniu od teorii polityki społecznej.

Literatura

CBOS [2020], „System wartości Polaków w 2019 roku”. CBOSNews Newsletter 2. Pobrano (<https://www.cbos.pl/PL/publikacje/news/2020/02/newsletter.php>).

Clark, C.J., Winegard, B.M. [2020], Tribalism in War and Peace: The Nature and Evolution of Ideological Epistemology and Its Significance for Modern Social Science, “Psychological Inquiry” 31(1):1–22..

Gaus, G.F. [1998], Why all Welfare States (Including Laissez-Faire Ones) Are Unreasonable, “Social Philosophy and Policy” 15(2):1–33.

Izdebski, H., Kulesza, M. [2004], *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. 3. wyd. Warszawa: Liber.

Magda, I., Brzeziński, M., Chłoń-Domińczak, A., Myck, M., Najsztab, M., Tyrowicz, J. [2019], „Rodzina 500+” – ocena programu i propozycje zmian. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych, Centrum Analiz Ekonomicznych, GRAPE, SGH.

Podgórecki, A. [1962], *Charakterystyka nauk praktycznych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Supińska, J. [2014], *Dylematy polityki społecznej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

Szarfenberg, R. [2018a], Pojęcie polityki społecznej, (w:) G. Firlit-Fesnak i J. Męcina (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik Akademicki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Szarfenberg, R. [2018b], Wolność od ubóstwa jako prawo człowieka. (w:) *Prawo do godnego życia w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i innych standardów międzynarodowych*. Warszawa: Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Szatur-Jaworska, B. [2001], *Polityki społecznej zasady*. (w:) B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

Verbeeck, B., McIntyre, L. [2016], Why Is There No Philosophy of Political Science? (w:) L. McIntyre, A. Rosenberg (red.), The Routledge Companion to Philosophy of Social Science. Routledge.

Wnuk-Lipiński, E. [1996], *Demokratyczna rekonstrukcja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.