

Barbara Szatur-Jaworska

DIAGNOZOWANIE w polityce społecznej

Metody i problemy



DIAGNOZOWANIE
w polityce społecznej

Metody i problemy

Barbara Szatur-Jaworska

DIAGNOZOWANIE
w polityce społecznej
Metody i problemy

WARSZAWA 2014

Publikacja dofinansowana przez Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzent: Prof. dr hab. Piotr Błędowski (SGH)

Opracowanie redakcyjne i korekta: Hanna Januszewska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Barbara Szatur-Jaworska and Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszwa 2014

ISBN 978-83-8017-008-7



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	13
---------------------------	----

Rozdział 1

UWAGI O POLITYCE SPOŁECZNEJ – KLUCZOWE POJĘCIA, PRZEDMIOT BADAŃ	19
--	----

1. Polityka społeczna jako działalność praktyczna	19
1.1. Polityka społeczna	19
1.2. Polityka socjalna	21
1.3. Polityka społeczna jako polityka publiczna	23
2. Polityka społeczna jako nauka	25
3. Przedmiot badań nauki o polityce społecznej	30
3.1. Potrzeby	34
3.2. Środki zaspokajania potrzeb	47
3.3. Problemy i kwestie społeczne	50
3.4. Stosunki społeczne	52
3.5. Oceny i opinie członków społeczeństwa	54
3.6. Państwo opiekuńcze	56
3.7. Polityka społeczna jako praktyka	58
3.8. Otoczenie polityki społecznej	60

Rozdział 2

DIAGNOZA W POLITYCE SPOŁECZNEJ – ASPEKT POZNAWCZY I PRAKTYCZNY	62
---	----

1. Diagnoza i pojęcia pokrewne	62
2. Diagnoza społeczna w nauce o polityce społecznej	65
2.1. Diagnoza społeczna w szerokim ujęciu	66
2.2. Diagnoza społeczna w węższym ujęciu	69
3. Diagnoza społeczna w polityce społecznej – działalności praktycznej	74

3.1. Wykorzystanie wiedzy naukowej w praktyce społeczno-politycznej	75
3.2. Diagnoza jako element procesu praktycznego działania	78
4. Diagnoza a inne typy badań w nauce o polityce społecznej	95
4.1. Ewaluacja	95
4.2. Badania prognostyczne	98
4.3. Badania porównawcze	101

Rozdział 3

METODYKA BADAŃ DIAGNOSTYCZNYCH W POLITYCE SPOŁECZNEJ – WYBRANE ZAGADNIENIA

1. Metody badawcze i źródła danych w diagnozie społecznej	105
1.1. Metody i techniki badawcze polityki społecznej – krótka charakterystyka	105
1.2. Źródła danych	108
2. Badania przekrojowe i dynamiczne	111
3. Badania ilościowe i jakościowe	117
3.1. Badania ilościowe a badania jakościowe	117
3.2. Triangulacja	121
4. Metoda pamiętnikarska – przykład badań jakościowych w polityce społecznej	123
5. Badania sondażowe – przykład badań ilościowych	134
6. Diagnoza w pracy socjalnej z indywidualnym przypadkiem	138
6.1. Podejście skoncentrowane na problemach	138
6.2. Podejście skoncentrowane na rozwiązaniach	143

Rozdział 4

WSKAŹNIKI SPOŁECZNE JAKO NARZĘDZIA DIAGNOZY W POLITYCE SPOŁECZNEJ

1. Wskaźniki społeczne – rozważania terminologiczne	146
2. Cechy wskaźników społecznych	152
3. Procedury tworzenia systemów wskaźników społecznych	156
4. Rodzaje wskaźników społecznych	161
5. Funkcje wskaźników społecznych	165

Rozdział 5

DIAGNOZOWANIE ZASPOKAJANIA POTRZEB	168
1. Poziomy analizy w badaniach zaspokajania potrzeb	168
2. Podstawowe polskie źródła danych o zaspokajaniu potrzeb w gospodarstwach domowych	172
2.1. Definicje gospodarstwa domowego i typologie	172
2.2. Badanie budżetów gospodarstw domowych	175
2.3. Badanie dochodów i warunków życia ludności – EU-SILC	182
2.4. „Diagnoza społeczna”	185
3. Pomiar ubóstwa	188
3.1. Definicje i podejścia badawcze	188
3.2. Pomiar ubóstwa bezwzględnego metodą potrzeb podstawowych	197
3.3. Pomiar ubóstwa względnego – relatywne linie ubóstwa	202
3.4. Pomiar ubóstwa subiektywnego	203
3.5. Pomiar ubóstwa niemonetarnego	205
3.6. Pomiar ubóstwa wielowymiarowego – syntetyczne miary ubóstwa	207
4. Metoda genewska	211
5. Pomiar jakości życia	215
6. Gospodarowanie czasem jako przedmiot diagnozy	219

Rozdział 6

DIAGNOZOWANIE ROZWOJU I RELACJI SPOŁECZNYCH	224
1. Pomiar rozwoju społecznego	224
1.1. Rozwój – przegląd pojęć	224
1.2. <i>Human Development Index</i>	227
1.3. <i>Local Human Development Index</i>	232
1.4. Pomiar zrównoważonego rozwoju	236
1.5. Wskaźniki Millenijnych Celów Rozwoju	243
2. Diagnoza wybranych aspektów relacji społecznych	249
2.1. Badania kapitału społecznego	249
2.2. Pomiar społecznej partycypacji na przykładzie osób starszych ...	259
2.3. Pomiar spójności społecznej	263

Rozdział 7

DIAGNOZOWANIE RYNKU PRACY I WYKLUCZENIA SPOŁECZNEGO	268
1. Diagnozowanie rynku pracy	268
1.1. Rynek pracy i jego mierniki	268
1.2. Pomiar aktywności ekonomicznej ludności	270
1.3. Diagnozowanie kapitału ludzkiego	278
1.4. Analizy polityki rynku pracy	283
2. Pomiar integracji społecznej i wykluczenia społecznego	286
2.1. Rozważania terminologiczne	286
2.2. Wskaźniki wykluczenia społecznego i integracji społecznej – propozycje UE	291
 ZAKOŃCZENIE	 301
ANEKS	308
BIBLIOGRAFIA	313
SPIS TABEL	323
SPIS SCHEMATÓW, WYKRESÓW I RYSUNKÓW	325
SUMMARY	326

TABLE OF CONTENTS

Introduction	13
---------------------------	----

Chapter 1

ABOUT SOCIAL POLICY – CRUCIAL NOTIONS, OBJECT OF THE RESEARCH	19
1. Social policy as a practical activity	19
1.1. Social policy	19
1.2. Societal policy	21
1.3. Social policy as public policy	23
2. Social policy as a science	25
3. Object of the research of the social policy science	30
3.1. Needs	34
3.2. Means of satisfying needs	47
3.3. Social problems and issues	50
3.4. Social relations	52
3.5. Evaluations and opinions of members of society	54
3.6. Welfare state	56
3.7. Social policy as practice	58
3.8. Social policy environment	60

Chapter 2

DIAGNOSIS IN SOCIAL POLICY – COGNITIVE AND PRACTICAL ASPECTS	62
1. Diagnosis and related terms	62
2. Social diagnosis in the social policy science	65
2.1. Social diagnosis in broad terms	66
2.2. Social diagnosis in narrow terms	69

3. Social diagnosis in social policy – a practical activity	74
3.1. Application of scientific knowledge to socio-political practice . .	75
3.2. Diagnosis as an element in the process of a practical activity . . .	78
4. Diagnosis and other types of research in the social policy science	95
4.1. Evaluation	95
4.2. Prognostic research	98
4.3. Comparative research	101

Chapter 3

DIAGNOSTIC RESEARCH METHODOLOGY IN SOCIAL POLICY

– SELECTED ISSUES	105
1. Research methods and data sources in social diagnosis	105
1.1. Social policy research methods and techniques – a brief description	105
1.2. Data sources	108
2. Cross-sectional and dynamic studies	111
3. Quantitative and qualitative research	117
3.1. Quantitative research versus qualitative research	117
3.2. Triangulation	121
4. Memoir method – an example of qualitative research in social policy	123
5. Questionnaire survey – an example of quantitative research	134
6. Diagnosis in social work with an individual case	138
6.1. Problem-oriented approach	138
6.2. Solution-focused approach	143

Chapter 4

SOCIAL INDICATORS AS DIAGNOSIS TOOLS IN SOCIAL

POLICY	146
1. Social indicators – terminological discussions	146
2. Characteristics of social indicators	152
3. Procedures for developing a social indicators system	156
4. Types of social indicators	161
5. Functions of social indicators	165

Chapter 5

DIAGNOSING SATISFACTION OF NEEDS	168
1. Levels of analysis in research on satisfying needs	168
2. Basic Polish sources of data about satisfying needs in households . . .	172
2.1. Definitions of household and typologies	172
2.2. The Household Budget Survey	175
2.3. The European Union Statistics on Income and Living Conditions – EU-SILC	182
2.4 “Social Diagnosis”	185
3. Poverty measurement	188
3.1. Definitions and research approaches	188
3.2. Absolute poverty measurement with the basic needs approach	197
3.3. Relative poverty measurement – relative poverty lines	202
3.4. Subjective poverty measurement	203
3.5. Non-monetary poverty measurement	205
3.6. Multidimensional poverty measurement – synthetic poverty measures	207
4. Geneva method	211
5. Measurement of the quality of life	215
6. Time management as an object of diagnosis	219

Chapter 6

DIAGNOSING SOCIAL DEVELOPMENT AND RELATIONS	224
1. Measurement of social development	224
1.1. Development – overview of terms	224
1.2. <i>Human Development Index</i>	227
1.3. <i>Local Human Development Index</i>	232
1.4. Measurement of sustainable development	236
1.5. Millennium Development Goals Indicators	243
2. Diagnosis of selected aspects of social relations	249
2.1. Research on social capital	249
2.2. Measurement of social participation on the example of elderly people	259
2.3. Measurement of social cohesion	263

Chapter 7**DIAGNOSING THE LABOUR MARKET AND SOCIAL****EXCLUSION** 268

1. Diagnosing the labour market 268

1.1. Labour market and its measures 268

1.2. Measurement of the population's economic activity 270

1.3. Diagnosing human capital 278

1.4. Analyses of labour market policies 283

2. Measurement of social inclusion and social exclusion 286

2.1. Terminological discussions 286

2.2. Indicators of social exclusion and social inclusion
– EU propositions 291**CONCLUSION** 301**ANNEX** 308**BIBLIOGRAPHY** 313**LIST OF TABLES** 323**LIST OF FIGURES, CHARTS** 325**SUMMARY** 326

WPROWADZENIE

Polityka społeczna, podobnie jak inne polityki publiczne, musi być prowadzona na podstawie informacji jak najlepszej jakości. Po to, by była uznana za politykę opartą na dowodach (*evidence-based policy*) powinna opierać się nie tylko na informacjach rzetelnych, zgromadzonych przy wykorzystaniu poprawnych metod i narzędzi badawczych. Informacje te, szczególnie dotyczące związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy działaniami podejmowanymi przez podmioty polityki społecznej a zachodzącymi w społeczeństwie zmianami, powinny pochodzić z badań podlegających naukowemu rygorom i poddających empirycznej weryfikacji hipotezy dotyczące owych związków przyczynowo-skutkowych. Spełnienie tego warunku wymaga dysponowania teorią o związkach przyczynowo-skutkowych między przedmiotem badania a jego otoczeniem oraz odpowiednimi danymi. O ile danych przybywa, choć nie zawsze tych, na których badaczom polityki społecznej najbardziej zależy – to o teorii wyjaśniającej jest dużo trudniej. A to oznacza, że nawet, jeśli prowadzi się takie analizy, to często odbywa się to poprzez analizę zmiennych dobranych intuicyjnie i zdroworozsądkowo. Tymczasem, jak wykazują pogłębione analizy empiryczne, pewne zależności uważane za oczywiste wcale takimi nie są; jak np. związek między bezrobociem a przestępczością. Diagnoza jest niezbędnym elementem gromadzenia „dowodów”, ale jej wykonanie nie jest warunkiem wystarczającym, by można było mówić o prowadzonej polityce społecznej jako o opartej na dowodach. Zawartym w niniejszej książce rozważaniom przyświeca zatem cel, jakim jest przegląd i ocena metod badawczych i wskaźników społecznych stosowanych w diagnozie prowadzonej dla potrzeb polityki społecznej oraz wskazanie potrzeb i ograniczeń w zakresie pozyskiwania rzetelnych i przydatnych informacji. Nie jest natomiast moim zamiarem przedstawienie całokształtu metod, które są stosowane, by dostarczyć polityce społecznej naukowych dowodów.

Przyjmuję, że polityka społeczna jako działalność praktyczna musi być ściśle powiązana z różnymi dziedzinami wiedzy, w tym szczególnie z nauką o polityce społecznej. W publikacji omawiam wybrane metody badawcze i algorytmy przetwarzania danych, które z jednej strony są często stosowane przez polityków społecznych – badaczy, a z drugiej – są wykorzystywane przez praktyków polityki społecznej. Poświęcając niewątpliwie więcej uwagi narzędziom wykorzystywanym w analizach ilościowych, staram się także nie zapominać o badaniach jakościowych, mogących dostarczyć pogłębionej wiedzy diagnostycznej. Nauka o polityce społecznej ma bowiem dostarczać wiedzy zarówno o obiektywnych faktach i zjawiskach, jak i o opiniach, aspiracjach i postrzeganiu przez ludzi tychże zjawisk i procesów. Jednocześnie wydaje się, że politycy i praktycy polityki społecznej oczekują od nauki przede wszystkim wiedzy wynikającej z zastosowania metod ilościowych, które postrzegane są jako konkretne i oparte na obiektywnej metodologii. Taka wiedza oceniana jest jako istotnie inna od tego, czego praktyk sam może się dowiedzieć i nauczyć w swojej codziennej aktywności. Dostrzec można zatem pewną rozbieżność między tym, co jest dobrą i przydatną diagnozą w opinii badacza a opiniami praktyków na ten temat.

W zaprezentowanym przeglądzie staram się uwzględnić fakt, że diagnoza i diagnozowanie w polityce społecznej występują w dwóch sytuacjach: prowadzenia badań naukowych oraz rozpoznawania, będącego etapem postępowania praktycznego. W przypadku badań naukowych można pozwolić sobie, z jednej strony, na stosowanie zaawansowanych metod ilościowych (w tym modeli statystyczno-ekonometrycznych), zaś z drugiej – na wymagające czasu i solidnego warsztatu badawczego metody jakościowe (jak np. analiza dyskursu, teoria ugruntowana). Z kolei badania dla potrzeb praktyki są często prowadzone przez samych praktyków, których kompetencje warsztatowe, a tym bardziej teoretyczne, są bardzo ograniczone. Ta dwoistość sytuacji prowadzi do sprzeczności między potrzebą poszukiwania narzędzi diagnostycznych bardziej precyzyjnych i coraz lepiej powiązanych z teorią zjawisk, procesów i problemów społecznych a potrzebą wypracowywania technik i narzędzi prostych w użyciu i dostarczających łatwych w interpretacji wyników.

Dążąc do uwzględniania naukowego i praktycznego wymiaru diagnozowania, w dokonanym wyborze metod i wskaźników biorę pod uwagę zarówno te, które są stosowane przez polityków społecznych – badaczy, jak i wykorzystywane przez praktyków polityki społecznej. Kim są praktycy polityki społecznej, określić można relatywnie łatwo, przyjmując, że są to politycy zajmujący się tą dziedziną życia społecznego oraz osoby pracujące w różnych instytucjach polityki społecznej. Dużo trudniej określić natomiast, kim są politycy społeczni

– badacze. Zastosować tu można cztery kryteria: tożsamościowe, formalne, instytucjonalne i przedmiotu badań. W pierwszym przypadku politykiem społecznym – badaczem jest ten, kto za takiego się uważa. W świetle kryterium formalnego, politykiem społecznym jest ten badacz, który ma w swoim dorobku opracowania zawierające w tytule słowa „polityka społeczna” lub pojęcia będące nazwami tzw. polityk szczegółowych. Kryterium instytucjonalne pozwala na uznanie za polityków społecznych osoby zatrudnione w instytucjach badawczych, w których dokumentach założycielskich lub w opisie misji mowa jest o tym, że zajmują się badaniem polityki społecznej. W przypadku zastosowania czwartego kryterium uznać można, że dorobek naukowy polityki społecznej tworzą wszyscy ci badacze, którzy – niezależnie od poczucia przynależności do dyscypliny naukowej, miejsca zatrudnienia i tego, jak nazywają obszar swoich naukowych zainteresowań – zajmują się tym, co uznać można za przedmiot badań nauki o polityce społecznej i zadają pytania badawcze właściwe stosowanym (praktycznym) naukom społecznym. W dokonanym przeze mnie doborze badań, propozycji terminologicznych i teoretycznych kierowałam się czwartym ze wskazanych kryteriów.

Do gromadzenia i analizy materiału badawczego przystępowałam zatem z założeniem dotyczącym zakresu przedmiotowego diagnozy w polityce społecznej. Jednocześnie przegląd metod i wskaźników pozwolił na ukazanie, jak w badaniach empirycznych definiowane są poszczególne kluczowe dla polityki społecznej kategorie. Badacze proponujący definicje operacyjne ważnych dla polityki społecznej (najczęściej agregatowych) pojęć wpływają na sposób rozumienia danego pojęcia w języku polityki, mediach, ale także w nauce czy dydaktyce. Interesującym zatem wydaje się prześledzenie, co w praktyce prowadzonych badań empirycznych kryje się pod pojęciami, wokół których toczą się debaty teoretyczne.

Książka składa się z dwu części. Pierwsza dotyczy generalnych zagadnień związanych z określeniem przedmiotu diagnozy w polityce społecznej i z metodyką prowadzenia badań. Zagadnienia te omawiam w rozdziałach od pierwszego do czwartego. Druga część książki zawiera charakterystykę wybranych metod diagnozowania i wskaźników społecznych. Dokonałam ich wyboru kierując się różnymi kryteriami: powszechnością ich stosowania w badaniach, znaczeniem dla rozwoju wybranego nurtu metodycznego oraz znaczeniem dla politycznej praktyki. Obok doboru metod i wskaźników społecznych przedmiotem niełatwej decyzji było przeprowadzenie uporządkowania prezentacji ze względu na przedmiot diagnozy. Trudności w przeprowadzeniu tego zabiegu wynikają z niejasności terminologicznych oraz z przenikania się zakresów ważnych kategorii analitycznych, takich, jak np. integracja społeczna i spójność

społeczna; spójność społeczna i zrównoważony rozwój; wykluczenie społeczne i ubóstwo itd. Przyjęty w książce podział treści na rozdziały i podrozdziały przynosi pewne uproszczenie obrazu powiązań i rozgraniczeń między różnymi pojęciami opisującymi przedmiot diagnozy. Jednak dzięki temu udało się nadać książce czytelną strukturę.

Rozdział pierwszy zawiera wyjaśnienia pojęć dotyczących polityki społecznej jako praktyki i polityki społecznej jako nauki. Przedstawiam też w nim krótką charakterystykę najważniejszych, moim zdaniem, kategorii wchodzących w zakres przedmiotowy nauki o polityce społecznej.

W rozdziale drugim prezentuję analizę różnych znaczeń pojęcia diagnoza społeczna. Przedstawiam także badania diagnostyczne na tle innych typów badań prowadzonych w nauce o polityce społecznej.

Rozdział trzeci poświęcony jest selektywnemu przeglądowi metod diagnostycznych polityki społecznej wywodzących się z socjologii. Nie uwzględniam z nim zatem metodyki badań innych dyscyplin, z których dorobku czerpie nauka o polityce społecznej, takich jak ekonomia, prawo czy psychologia.

W rozdziale czwartym przeprowadzam charakterystykę wskaźników społecznych jako ważnych narzędzi diagnostycznych wykorzystywanych w polityce społecznej. Do pojęć zawartych w tym rozdziale odwołuję się wielokrotnie w dalszych częściach publikacji.

Rozdział piąty dotyczy metod i wskaźników diagnozy stosowanych w polityce społecznej do diagnozowania poziomu i sposobów zaspokajania potrzeb. W najpopularniejszych definicjach polityki społecznej pomoc w zaspokajaniu potrzeb i ich kształtowanie wskazywane są jako jej najważniejsze cele. Wiodącymi kategoriami, których dotyczą omawiane sposoby pomiaru są poziom życia i jakość życia.

Rozdział szósty poświęcony jest sposobom konceptualizacji, operacjonalizacji i pomiaru kolejnych dwóch fundamentalnych celów polityki społecznej: rozwoju społecznego i kształtowania relacji (stosunków) społecznych. Jako ważne, z punktu widzenia polityki społecznej, kategorie związane z kształtowaniem społecznych relacji charakteryzuję w tym rozdziale: kapitał społeczny, partycypację społeczną i spójność społeczną.

W siódmym rozdziale zajmuję się metodami diagnozowania rynku pracy oraz wykluczenia społecznego. Wykluczenie społeczne jako zjawisko wielowymiarowe badane jest najczęściej przy pomocy wskaźników zaspokajania potrzeb oraz uczestnictwa w rynku pracy. Stąd omówienie zagadnień związanych z jego diagnozowaniem w końcowej części publikacji.

Książka zawiera Aneks, w którym przedstawiam definicje najważniejszych cząstkowych wskaźników społecznych, które wykorzystywane są w różnych

propozycjach pomiaru zjawisk i procesów społecznych ważnych z punktu widzenia polityki społecznej.

Podstawą do przygotowania niniejszej publikacji jest tekst mojego podręcznika, który ukazał się w 2003 roku (wydanie 2 w 2005 r.) pod tytułem „Diagnozowanie w polityce społecznej. Materiały do studiowania” (Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR). W toku prac na jego kolejną redakcją okazało się jednak, iż istnieje potrzeba wielu uzupełnień oraz wprowadzenia bardziej problemowego podejścia do omawianych zagadnień. W efekcie powstała oparta na nowej konstrukcji, znacznie obszerniejsza publikacja o charakterze przeglądowo-analitycznym, w której rozwinięte zostały i zmodyfikowane opublikowane wcześniej treści oraz dodane całkowicie nowe zagadnienia. Książkę pisałam z taką intencją, by z jednej strony zabrać głos w dyskusji na temat metod diagnozowania w polityce społecznej, zaś z drugiej – zaproponować opracowanie, które może być przydatne w procesie dydaktycznym.

ROZDZIAŁ 1

UWAGI O POLITYCE SPOŁECZNEJ – KLUCZOWE POJĘCIA, PRZEDMIOT BADAŃ

1. POLITYKA SPOŁECZNA JAKO DZIAŁALNOŚĆ PRAKTYCZNA

Polityka społeczna jest pojęciem stosowanym w dwu podstawowych znaczeniach – jako określenie pewnej sfery działalności publicznej (polityka społeczna jako działalność praktyczna) oraz jako nazwa dyscypliny naukowej (polityka społeczna jako nauka).

1.1. *Polityka społeczna*

Polityka społeczna jako działalność praktyczna jest sferą działalności publicznej, wyodrębnianą najczęściej ze względu na cele działania (np. emancypacja pracy, planowanie ustroju społecznego, zaspokajanie potrzeb, poprawa warunków bytu ludności, kształtowanie stosunków społecznych, postęp społeczny), ale także ze względu na adresatów (np. pracownicy najemni, obywatele), działające podmioty (głównie instytucje publiczne) i metody działania (np. ustanawianie praw socjalnych, świadczenia społeczne). W polskiej i zagranicznej literaturze naukowej znajdujemy liczne i zróżnicowane definicje polityki społecznej jako działalności praktycznej. Jednym z badaczy, który kilkakrotnie przeprowadził przegląd tych definicji i zaproponował ich uporządkowanie jest Ryszard Szarfenberg. Zaproponował on typologię definicji polityki społecznej, w której kryterium porządkującym jest kluczowa występująca w nich kategoria (nazwana wprost lub opisana przy użyciu innych pojęć). Typologia ta dzieli definicje polityki społecznej na 9 typów, w których wiodącymi są następujące pojęcia¹:

¹ R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2006, s. 19-26. Cytaty definicji różnych autorów podaję za w/w publikacją.

- 1) dobrobyt (społeczny) [np. B. Rodgers: polityka społeczna to „kolektywne działanie na rzecz dobrobytu społecznego”];
- 2) potrzeby [np. W. Szubert: polityka społeczna obejmuje „wszystkie zakresy działania, których bezpośrednim celem jest zaspokojenie ważnych potrzeb szerokich warstw ludności”];
- 3) bezpieczeństwo socjalne [np. G. Esping-Andersen: „Polityka społeczna oznacza publiczne zarządzanie społecznymi ryzykami”];
- 4) (socjalne) prawa człowieka [np. J. Auleytner: „Współczesna polityka społeczna bazuje na – akceptowanym przez społeczność międzynarodową – personalizmie, asekurowanym poprzez prawa (socjalne) człowieka”];
- 5) sprawiedliwość społeczna [np. E. Wnuk-Lipiński: „Polityka społeczna w najbardziej ogólnym sensie jest procesem redystrybucji dóbr i usług wedle pewnych normatywnych założeń (zwanym często »sprawiedliwością społeczną«)”];
- 6) struktura społeczna [np. P. Townsend: „polityka społeczna jest zinstytucjonalizowaną kontrolą usług, agend i organizacji, służącą utrzymywaniu lub zmienianiu struktury społecznej i wartości”];
- 7) integracja społeczna [np. K. Boulding: „polityka społeczna jest tym, co jest skupione w instytucjach tworzących integrację i przeciwdziałających alienacji”];
- 8) postęp i rozwój społeczny [np. 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 (i...) jako celowe organizowanie postępu społecznego”];
- 9) kwestie społeczne [J. Danecki uważał, że zapobieganie kwestiom społecznym i ich rozwiązywanie to główne zadanie polityki społecznej²].

Polityka społeczna jest zatem działalnością podejmowaną przez różnorodne podmioty – wśród których kluczowa rola przypada zazwyczaj państwu – mającą prowadzić do realizacji celów określanych w bardzo zróżnicowany sposób. Tę różnorodność ukazuje przedstawiony powyżej przegląd definicji. Warto jednak zauważyć, że w każdym z podanych przykładów definicji wskazuje się na jawne cele działania. Tymczasem podmiotom aktywnym w dziedzinie polityki społecznej mogą przyświecać inne – z reguły ukryte, nieartykułowane publicznie – cele, takie jak np. zachowanie spokoju społecznego, sterowanie ruchami migracyjnymi, budowanie poparcia politycznego ze strony wybranych

² Por.: J. Danecki, *Kwestie społeczne – istota, źródła, zarys diagnozy*, (w:) A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, Interart, Warszawa 1996, s. 111-125.

grup³. Polityka społeczna może być zatem narzędziem kontroli społecznej⁴. Ta konstatacja ma znaczenie dla badań nad polityką społeczną. Oznacza bowiem, że w badaniach tych należy analizować nie tylko realizację celów jawnych polityki społecznej, ale także dążyć do ustalenia, jakie cele ukryte przyświecają jej twórcom i realizatorom.

1.2. Polityka socjalna

Dla wprowadzenia porządku terminologicznego, należy przywołać pojęcie brzmiące podobnie jak polityka społeczna, czyli politykę socjalną. Niektórzy polscy badacze, ale także publicyści i politycy, używają tych dwóch pojęć jako synonimów. Dużo częściej jednak użycie przymiotnika „socjalna” oznacza, że chodzi o działania o zakresie węższym niż ten, który określany jest mianem polityki społecznej. Nie została wypracowana i uzgodniona definicja, która wyraźnie określałaby zakres pojęcia „polityka socjalna”⁵. Antoni Rajkiewicz, na przykład, uważa, że zakres ten określają bezekwiwalentne świadczenia społeczne⁶. Można jednak zakres ten rozszerzyć, przyjmując, że polityka socjalna – to część polityki społecznej nazywana zabezpieczeniem społecznym (w którego zakres wchodzi nie tylko świadczenia społeczne, a więc finansowane ze środków publicznych, ale także usługi dostępne za pośrednictwem rynku, choć zazwyczaj standardy tych usług są regulowane przez państwo). Można także przyjąć, że „socjalnymi” są działania o charakterze doraźnym, ratowniczym, nastawione na zaspokojenie najpilniejszych i podstawowych potrzeb osób znaj-

³ Stefan M. Grzybowski pisał: „Celem polityki społecznej bywa (...) usuwanie owych zatargów, wstrząsów, walk, usuwanie ich źródeł, regulowanie spraw spornych, i w ogóle wszelkie świadome, celowe postępowanie wobec przejawiających się różnic społecznych”. S.M. Grzybowski, *Wstęp do nauki polityki społecznej*, WSNS T.U.R. w Krakowie, Kraków 1948, s. 12.

⁴ Michael Lavalette i Alan Pratt piszą: „istnieje poważna trudność w dostrzeżeniu, że polityka społeczna może być narzędziem kontroli społecznej. W tym fabiańskim samozadowoleniu (...) kryło się wyobrażenie o polityce społecznej jako wiecznie dobrodziejkiej, humanitarnej i postępowej. Jedynie teoretycy lewicy marksistowskiej i neoliberalnej prawicy wskazywali na kontrolę i opresję jednostek i rodzin obecną w stosunkowo niedemokratycznych strukturach państwa opiekuńczego (...)”. M. Lavalette, A. Pratt (red.), *Polityka społeczna. Teorie, pojęcia, problemy*, Difin, Warszawa 2010, s. 21. Tłumaczenie: P. Jaworski.

⁵ Patrz porównanie pojęć polityka socjalna i polityka społeczna w: R. Szarfenberg, *Definicje polityki społecznej*, (w:) B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*, ASPRA-JR, IPS UW, Warszawa 2003, s. 36-37; K. Piątek, *Oblicza polityki społecznej. Kierunku autonomizacji polityki socjalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2012, s. 115-116.

⁶ A. Rajkiewicz, *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*, (w:) A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopłski (red.), *Polityka społeczna...*, op. cit., s. 19.

dujących się w szczególnie trudnych sytuacjach życiowych⁷. Krzysztof Piątek zaproponował swoistą syntezę zasygnalizowanych tu znaczeń nadawanych pojęciu „polityka socjalna”, definiując ją jako „przemyślane i realizowane zgodnie z przyjętą procedurą, na podstawie przepisów prawa i określonych funduszy, działania państwa i innych podmiotów, ukierunkowane na zaspokojenie podstawowych potrzeb oraz poprawę położenia często marginalizowanych jednostek, grup i społeczności, zmierzające do zapobieżenia problemom społecznym lub ich złagodzenia, najczęściej pod postacią różnorodnych instytucji społecznych, z ich profesjonalnym personelem i infrastrukturą techniczno-organizacyjną”⁸.

Niezależnie od przyjętej definicji, wśród polskich badaczy przeważa pogląd, że polityka socjalna jest częścią polityki społecznej. Gdy przyjmuje się takie założenie, polityka społeczna obejmuje większy – w porównaniu z socjalną – zakres potrzeb i ma na celu zaspokojenie ich na wyższym (niż polityka socjalna) poziomie, sięga do bogatszego zestawu środków (instrumentów) działania, a ponadto realizuje zarówno cele krótko-, jak i długoterminowe. K. Piątek dodaje, że „nie tylko polityka socjalna jest częścią polityki społecznej, ale dotyczy niektórych obywateli danego państwa, regionu czy miejscowości, a polityka społeczna wszystkich; nie można sobie wyobrazić celu polityki społecznej (optimum społeczne) bez wcześniejszej realizacji celu polityki socjalnej (minimum socjalne); polityka socjalna może być traktowana jako środek [osiągania celów – B.Sz.-J.] polityki społecznej; polityka socjalna koncentruje się na materialnych warunkach bytu i ładu socjalnym, natomiast dla polityki społecznej ważne są też potrzeby wyższego rzędu i perspektywa ładu społecznego”⁹. Ten sam autor zwraca ponadto uwagę na związek charakteru relacji między polityką społeczną a polityką socjalną z modelem polityki społecznej. Na przykład, w modelu instytucjonalnym polityka socjalna stanowi nieznaczną część polityki społecznej, zaś w modelu rezydualnym (marginalnym, liberalnym) polityka socjalna wypełnia niemal cały obszar polityki społecznej¹⁰.

⁷ Na ten wymiar działań „socjalnych” zwracali uwagę np. Jan Danecki i Jolanta Supińska. Por.: J. Danecki, *O postępie społecznym i polityce społecznej*, (w:) I. Sieńko (red.), *Rodowód, rozwój i perspektywy polityki społecznej w Polsce*, IPS UW, COM SNP, Warszawa 1980, s. 181; J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 1991, s. 9.

⁸ K. Piątek, *Oblicza polityki społecznej...*, op. cit., s. 123-124.

⁹ Ibidem, s. 119.

¹⁰ Ibidem, s. 120-123.

1.3. Polityka społeczna jako polityka publiczna

Pomimo przedstawionych wyżej niejasności terminologicznych, podkreślić należy, że w Polsce termin polityka społeczna ma liczącą wiele dziesięcioleci tradycję. Od pewnego jednak czasu – jak się wydaje, głównie pod wpływem publikacji naukowych i dokumentów obcojęzycznych – coraz większą popularnością cieszy się pojęcie polityka publiczna (lub polityki publiczne). Podobnie jak polityka społeczna, pojęcie to nie ma jednej, powszechnie przyjmowanej definicji. Polscy autorzy piszący o polityce publicznej (w języku angielskim – *public policy*) i korzystający z literatury naukowej w języku angielskim, zwracają uwagę, iż w tłumaczeniach na język polski słowo „polityka” odpowiada dwóm angielskim słowom – *politics* i *policy*. Jak piszą Jarosław Górniak i Stanisław Mazur, *politics* „oznacza politykę jako proces dochodzenia do decyzji dotyczących określonej społeczności, w którym podmioty procesu (...) przekuwają idee w postulaty, uzgodnienia i decyzje. (...) Jednym z wymiarów tego procesu jest utrzymanie władzy jako uprawnienia do podejmowania i egzekwowania decyzji”¹¹. Na walkę o władzę, jako istotę *politics* zwraca uwagę R. Szarfenberg. *Policy* natomiast, według tego autora, polega na stosowaniu władzy dla osiągnięcia celów innych niż jej uzyskanie i utrzymanie. Cele te to np. rozwiązywanie problemów społecznych, zaprowadzanie ładu i porządku¹². Nieco inaczej wyjaśniają, czym jest *policy* J. Górniak i S. Mazur, gdy piszą: „[jest] to treść przyjmowanych rozwiązań – przyjmująca postać aktów normatywnych, strategii, programów i konkretnych przedsięwzięć o charakterze regulacyjnym lub dotyczącym rozdysponowania zasobów (alokacyjnym), wskazującym cele, środki działania, zasoby i terminy”¹³. Polityka publiczna zatem nie ma na celu zdobycia i utrzymania władzy (a każdym razie nie jest to cel deklarowany ani pierwszoplanowy), lecz rozwiązywanie szeroko rozumianym zbiorowych problemów, organizowanie życia zbiorowości społecznych, oddziaływanie na przestrzeń geograficzną¹⁴. Podmiotem polityki publicznej jest państwo i jego instytucje oraz współpracujące z nimi podmioty pozapaństwowe.

¹¹ J. Górniak, S. Mazur, *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, (w:) J. Górniak, S. Mazur (red.), *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*, s. 12; tekst w wersji elektronicznej dostępny na: www.obserwatorium.pracodawcy.pl/images/W_kierunku_polityki_opartej_na_dowodach_ost.pdf [dostęp: 12.05.13].

¹² R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej...*, op. cit., s. 6-17.

¹³ J. Górniak, S. Mazur, *Polityki publiczne...*, op. cit.

¹⁴ Francuscy badacze Y. Mény i J.-C. Thoenig definiują polityki publiczne następująco: »programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou dans un espace géographique«. Y. Mény, J.-C. Thoenig, *Les politiques publiques*, PUF, Paris 1989, s. 391.

Zakres działań składających się na politykę publiczną jest bardzo rozległy, co znajduje odzwierciedlenie w jednej z popularniejszych definicji tego pojęcia autorstwa R.T. Dye'a, który pisał, że „polityką publiczną jest to, co rządy wybierają, aby zrobić lub nie zrobić”¹⁵. Szeroki zakres pojęcia podkreślał także R. Szarfenberg, pisząc: „(...) polityka publiczna staje się najbardziej ogólnym określeniem dla wszelkich istniejących i możliwych do wyobrażenia obszarów, w których realizuje się polityka w sensie rządu, czyli *policy*”¹⁶. Ten szeroki zakres powoduje, że często mówi się nie o jednej polityce publicznej, lecz wielu politykach publicznych. W literaturze przedmiotu spotkać można różnorodne wykazy polityk publicznych. Znajdują się na nich, między innymi: polityka społeczna, polityka gospodarcza, polityka ochrony środowiska (ekologiczna), polityka wymiaru sprawiedliwości, polityka kulturalna, polityka ludnościowa, polityka równościowa (głównie równości płci), polityka energetyczna itd. Polityka społeczna jest zatem jedną z polityk publicznych lub – stosując formułę zaproponowaną przez R. Szarfenberga – jest „rodzajem polityki publicznej”.

Polityka społeczna (podobnie jak inne polityki publiczne) jest działaniem mającym służyć realizacji celów wyznaczonych przez podmiot działający lub podmioty z nim powiązane, podejmowanym zgodnie z planem (lepiej lub gorzej opracowanym). Cele te określane są – ujmując rzecz w uproszczeniu – z jednej strony przez wartości uznawane przez podmioty życia politycznego, z drugiej zaś przez wiedzę o potrzebach, uwarunkowaniach itd. Na wiedzę jako kluczowy element polityk publicznych zwraca uwagę Andrzej Zybala, gdy pisze w swojej definicji: „Polityki publiczne określić można jako dziedzinę systemowych, uporządkowanych działań państwa i jego obywateli, które – dodajmy – wynikają z wytworzonej zbiektywizowanej wiedzy i są podejmowane, aby rozwiązywać kluczowe problemy zbiorowe”¹⁷. Nie zawsze jednak jakość informacji, które stanowią podstawę do podejmowania decyzji jest zadowalająca. Zwrócił na to uwagę, np. Philip Davies, który wprowadził w stosunku do polityk publicznych rozróżnienie między polityką opartą na dowodach (*evidence-based policy*) a polityką opartą na opiniach. Polityka oparta na dowodach „opiera się na rygorach naukowych i empirycznej weryfikacji hipotez. Odróżnia się ją od polityki opartej na opiniach, która używa dowodów w sposób selek-

¹⁵ Podaję za: R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja...*, op. cit., s. 17.

¹⁶ R. Szarfenberg, *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej*, ekspertyza przygotowana na rzecz projektu „Kalkulator kosztów zaniechania...”, Warszawa marzec 2013, s. 11. Publikacja dostępna w wersji elektronicznej na: rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/Ekspertyza_PSwPP.pdf [dostęp: 3.07.2013].

¹⁷ A. Zybala, *Polityki publiczne*, KSAP, Warszawa 2012, s. 13.

tywny, nie zważając na jakość badań, lub też wykorzystuje niesprawdzone poglądy jednostek i grup, które odwołują się do ideologii, przesądów i spekulacji”¹⁸.

Polityka społeczna oparta na dowodach musi być zatem ściśle powiązana z różnymi dziedzinami wiedzy, w tym z nauką o polityce społecznej¹⁹. Podkreślić przy tym należy, że nauka ma dostarczać wiedzy zarówno o obiektywnych faktach i zjawiskach, jak i wiedzy o opiniach, aspiracjach i postrzeganiu przez ludzi tychże zjawisk i procesów.

2. POLITYKA SPOŁECZNA JAKO NAUKA

Nauka o polityce społecznej – lub używając częściej stosowanej nazwy, polityka społeczna jako nauka – jest dyscypliną naukową, której przedmiotem badania jest polityka społeczna – działalność praktyczna oraz jej, bardzo szeroko rozumiane, uwarunkowania. Tak określony, bardzo ogólnie, przedmiot badań tej nauki zawiera w sobie to, co Jolanta Supińska nazwała „nauką o polityce społecznej” i „nauką dla polityki społecznej”. W pierwszym przypadku chodzi o badanie celowej działalności nazywanej polityką społeczną. W drugim zaś o naukę „wspomagającą myślowo przekształcenia społeczne, »rozpoznającą teren«, na którym mają być prowadzone działania”²⁰. Autorka ta w późniejszym nieco opracowaniu wymieniła pytania, na jakie powinny odpowiadać badania należące do każdego obu tych nurtów. Nauka dla polityki społecznej ułatwia znalezienie odpowiedzi na pytania: „Co robić?”, „Jak to robić”, zaś dla nauki o polityce społecznej właściwe są pytania: „Jaka jest polityka społeczna”, „Dlaczego taka jest?”, „Czy może być inna?”²¹.

Odnotowując propozycje terminologiczne J. Supińskiej, postępuję się w swojej publikacji jednolitą nazwą naszej dyscypliny naukowej – nauka o polityce społecznej (niekiedy zamiennie – polityka społeczna jako nauka).

Jeden z prekursorów polskiej polityki społecznej – Konstanty Krzeczkowski – uważał, że nauka ta „bada zmiany zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności grup społecznych oraz ciał publicznych i szuka sposobów najbardziej celowego przeprowadzania tych zmian”²². Inny

¹⁸ Podaję za: J. Górniak, S. Mazur, *Polityki publiczne...*, op. cit., s. 13.

¹⁹ Porównaj: R. Szarfenberg, *Dowody naukowe jako podstawa polityki społecznej, zarządzania społecznego i pracy socjalnej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 15/2011, s. 13-28.

²⁰ J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej...*, op. cit., s. 7.

²¹ J. Supińska, *Rozwój i zadania polityki społecznej jako nauki*, (w:) A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.), *Polityka społeczna...*, op. cit., s. 34.

²² K. Krzeczkowski, *Polityka społeczna. Wybór pism*, Łódź 1947, s. 20.

z prekursorów, Stanisław Rychliński pisał: „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”²³. Z kolei w latach 70. XX wieku Wacław Szubert pisał następująco o zadaniach polityki społecznej jako nauki: „Zadania te obejmują przede wszystkim dostarczanie obrazu istniejącej sytuacji i stanu potrzeb wymagających zaspokojenia. Wymaga to prowadzenia badań o charakterze diagnostycznym, a po części także weryfikacyjnych. (...) Właściwe zadanie polityki społecznej jako nauki polega jednak przede wszystkim na formułowaniu twierdzeń o charakterze praktyczno-celowościowym, wskazujących sposoby przetwarzania istniejącej rzeczywistości w kierunku pełniejszego zaspokojenia potrzeb społecznych”²⁴.

Skoro, jak była o tym wcześniej mowa, cele i przedmiot oddziaływania polityki społecznej (jako działalności praktycznej) mogą być bardzo różnie definiowane, to i przedmiot badań nauki może być określany w różnorodny sposób. Panuje natomiast wśród badaczy w naszym kraju zgoda, że nauka o polityce społecznej należy do stosowanych lub – inaczej mówiąc – praktycznych²⁵ nauk społecznych. Jedną z ważnych cech tej nauki jest zatem **praktyczność**. Wynika ona ze specyfiki jej głównych zadań, które polegają na ustalaniu praktycznych zastosowań twierdzeń nauki mających służyć racjonalnemu przekształcaniu rzeczywistości. Konstanty Krzeczkowski w artykule „Stanowisko nauk praktycznych” wskazał na następujące cechy tychże nauk: badanie życia społecznego z punktu widzenia możliwości przeprowadzenia celowych zmian; metoda teleologiczna, czyli zmierzająca do budowania teorii celowego działania; skoncentrowanie na relacji środek – cel, czyli badanie faktów jako środka do osiągnięcia pewnego celu; tworzenie zaleceń co do sposobów wprowadzania zmiany społecznej; skupienie na badaniach wybranych zjawisk, ale z uwzględnieniem ich skomplikowanej struktury; stosowanie wnioskowania indukcyjnego; zakres obszaru badawczego, na który, obok przedmiotu badań, składają się podmioty działań, oraz cele, jakie stawiają sobie ludzie i społeczeństwa²⁶. Szczególnie trudny do spełnienia jest wymóg ustalania związków przyczynowo-skutkowych między podejmowanymi przez

²³ S. Rychliński, *Polityka społeczna*, „Wiedza i Życie” 1938, z. 4; podają za: *Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych*, oprac. zbior., IPS UW, COM SNP, Warszawa 1984 s. 69.

²⁴ W. Szubert, *Przedmiot, geneza i zakres polityki społecznej*, (w:) A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, PWE, Warszawa 1979, s. 64-65.

²⁵ Rządziej stosowanymi są określenia: „nauki celowościowe” lub „nauki teleologiczne”.

²⁶ K. Krzeczkowski, *Polityka społeczna...*, op. cit., s. 35.

różne podmioty działaniami a zmianami w życiu społecznym. Specyfikę nauk praktycznych K. Krzeczowski opisywał poprzez pokazanie ich odrębności w stosunku do nauk teoretycznych i historycznych, ale jednocześnie podkreślał przepływ wiedzy i metod między naukami.

W innym kierunku podąża J. Supińska, wyróżniając trzy wymiary praktyczności polityki społecznej jako nauki²⁷:

- 1) nauka jest praktyczna, gdy jest służebna wobec programów politycznych, systematyzuje argumenty za ich słusnością i dobiera najlepsze środki działania;
- 2) nauka jest praktyczna, gdy ma charakter „inżynierii społecznej”, która służy doskonaleniu „narzędzi sprawnego rządu”;
- 3) nauka jest praktyczna, gdy analizuje „wszelkie próby celowego przekształcania świata społecznego”, wyjaśnia „motywy takich działań i determinanty ich skuteczności”.

Podkreślić należy, że poszukiwanie przez naukę o polityce społecznej racjonalnych rozwiązań (opartych na wiedzy, trafnie określających związki między środkami a celami działania) zawsze jest powiązane z systemami wartości badaczy dostarczających wskazówek, aktorów politycznych programujących praktyczne działania, a także tych, którzy w praktyce realizują zalecenia badaczy. Praktyczność nauki o polityce społecznej, która nieuchronnie wiąże się z zaangażowaniem własnych wartości badacza (jego wyobrażeń o tym, co jest dobre dla jednostki, rodziny, społeczeństwa, państwa, rynku itd.) wymaga zatem, by wraz z ogłaszaniem wyników badań ujawniać też przyjmowane założenia aksjologiczne. Zwrócili na to uwagę redaktorzy brytyjskiego podręcznika „Social Policy. Theories, Concepts and Issues”, pisząc we „Wprowadzeniu”: „Podkreślić należy (...) fakt, że »polityka społeczna« jest w rzeczywistości dziedziną dogłębnie polityczną i, co za tym idzie, sporną. Mieści w sobie ważny obszar życia społecznego, w którym ścierają się rywalizujące ze sobą ideologie. Z tego względu warto pamiętać, że wszyscy autorzy z dziedziny polityki społecznej mieli [i mają – B.Sz.-J.] określone poglądy polityczne czy też światopogląd”²⁸.

W związku z rozważaniami na temat praktyczności nauki o polityce społecznej warto przywołać pojęcie „inżyniera społeczna”. W brytyjskim „Słowniku socjologii i nauk społecznych” jest ono definiowane jako „idea, według której rządy mogą kształtować i zarządzać podstawowymi cechami społeczeństwa w sposób bardzo podobny do zarządzania gospodarką, jeśli tylko dysponują

²⁷ J. Supińska, *Rozwój i zadania polityki społecznej jako nauki...*, op. cit., s. 34.

²⁸ Wydanie w języku polskim: M. Lavalette, A. Pratt (red.), *Polityka społeczna. Teorie, pojęcia, problemy...*, op. cit.

wystarczająca informacją na temat zmian spontanicznych, co mają zapewnić wskaźniki społeczne oraz raporty na temat trendów społecznych”²⁹. Koncepcja inżynierii społecznej budzi, jak się wydaje, dwa typy wątpliwości – natury etycznej i natury poznawczej. Uznaje się, że inżynieria społeczna jest dwuznaczna moralnie, gdyż polega – ujmując rzecz skrótowo – na manipulowaniu ludźmi, na ich uprzedmiotawianiu. Zastrzeżenia natury poznawczej polegają na zakwestionowaniu założenia, iż możliwe jest gruntowne rozpoznanie sytuacji społecznej i gospodarczej, sformułowanie na tej podstawie jasnych, niebudzących wątpliwości celów, a następnie ich realizacja dzięki racjonalnie dobranym środkom. Założenie o możliwości wywierania skutecznego, intencjonalnego wpływu na zachowania ludzi i procesy społeczne jest nietrafne, gdyż lekceważy złożoność życia społecznego i ograniczenia poznawcze człowieka. Można zatem całkowicie zrezygnować z używania tego pojęcia lub stosować je dla opisu jednego – technokratycznego aspektu polityki społecznej, niezbędnego przecież w zorganizowanym celowym działaniu. W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa typy wiedzy wykorzystywanej w procesie planowania i wdrażania polityk publicznych (w tym polityki społecznej): wiedzę instrumentalną i konceptualną. Wiedza instrumentalna dotyczy rozwiązywania szczegółowych problemów, zaś konceptualna – „reguł interpretacji rzeczywistości społecznej i jej zrozumienia oraz (...) ogólnych relacji przyczynowo-skutkowych określonych aspektów rzeczywistości społecznej”³⁰. O inżynierii społecznej można byłoby, moim zdaniem, mówić jako o sztuce gromadzenia i wykorzystania wiedzy instrumentalnej. Polityka społeczna jako nauka wytwarza zarówno wiedzę instrumentalną, jak i konceptualną, a zatem pewna część jej dorobku może być uznana za inżynierię społeczną.

Kolejną cechą nauki o polityce społecznej jest **wielodyscyplinarność**³¹. Określenie to ma kilka znaczeń. Po pierwsze, oznaczać może stosowanie kategorii i teorii wypracowanych na gruncie jednej nauki w badaniach z zakresu innej nauki. Po drugie, polegać może na sięganiu do teorii i kategorii różnych nauk dla analizy danego przedmiotu badania i to zarówno wówczas, gdy należy on do „jądra” różnych nauk (tak jest np. w przypadku potrzeb, których badania mają charakter ponaddiscyplinarny), jak i wówczas, gdy przedmiot badania znajduje się na pograniczu różnych nauk (wówczas mówić można o interdyscyplinarności). Nie rozwijając rozważań o znaczeniach terminów „wielodyscyplinarność”, „interdyscyplinarność” i „ponaddiscyplinarność”, pro-

²⁹ G. Marshall (red.), *Słownik socjologii i nauk społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 133.

³⁰ J. Górniak, S. Mazur, *Polityki publiczne oparte na dowodach...*, op. cit., s. 16.

³¹ Porównaj: J. Supińska, *Dylematy...*, op. cit., s. 13.

ponują przyjąć, iż nauka o polityce społecznej jest wielodyscyplinarna, bowiem korzysta z terminologii, dorobku teoretycznego i diagnostycznego licznych dziedzin wiedzy, wśród których do najważniejszych należą: ekonomia, socjologia, psychologia, nauka prawa, demografia, teoria organizacji i zarządzania itd. Dorobek ten jest wykorzystywany w takim zakresie, jaki wyznacza przedmiot i problematyka badań prowadzonych przez polityków społecznych.

Z wielodyscyplinarnością związana jest **wielowarsztatowość**³². W nauce o polityce społecznej stosowane są liczne i zróżnicowane metody badawcze. Część z nich jest przeniesiona z innych dyscyplin naukowych, a część opracowana na gruncie nauki o polityce społecznej. Najczęściej „zapożyczanymi” i stosowanymi są metody badawcze socjologii, demografii, ekonomii, prawoznawstwa i statystyki społecznej. Są one modyfikowane i przystosowywane do potrzeb badawczych nauki o polityce społecznej, co prowadzi – jak np. w przypadku lustracji społecznej – do tworzenie oryginalnych metod nauki o polityce społecznej. O wielowarsztatowości J. Supińska pisze, że jest to umiejętność „jeżeli nie stosowania, to przynajmniej rozumienia efektów stosowania różnorodnych technik, wypracowanych przez różne nauki (...), połączona z umiejętnością sprowadzania tych efektów do wspólnego mianownika, jakim są ludzkie potrzeby”³³. Wielowarsztatowość jest cechą nauki o polityce społecznej, gdyż jej dorobek tworzony jest dzięki wykorzystaniu metod (i technik) badawczych różnych nauk. Jest także cechą wielu projektów badawczych realizowanych przez polityków społecznych, choć rzecz jasna w ramach polityki społecznej realizowane są także badania z wykorzystaniem jednej, wybranej metody. W praktyce badawczej konsekwencją wielowarsztatowości jest prowadzenie badań zespołowych.

*

W wyniku zmian w sferze instytucjonalnej polskiej nauki wprowadzonych w 2011 roku³⁴ pojawiła się nowa dyscyplina naukowa – nauki o polityce publicznej (przypisana do obszaru wiedzy i dziedziny określonych jako nauki społeczne). Zgodnie z propozycją Jerzego Woźnickiego, w ramach tej dyscypliny wyróżnione mają być następujące specjalności: podstawy nauk o polityce publicznej, instrumenty polityki publicznej i ich zastosowanie, polityka rozwoju społeczeństwa wiedzy, polityka społeczna, polityka gospodarcza, polityka

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych, Dz.U. 2011, nr 179, poz. 1065.

spraw wewnętrznych i zagranicznych³⁵. Polityka społeczna (nauka o polityce społecznej) została zatem zaliczona do nauk o polityce publicznej.

3. PRZEDMIOT BADAŃ NAUKI O POLITYCE SPOŁECZNEJ

Przystępując do rozważań na temat przedmiotu badań (w tym diagnostycznych) nauki o polityce społecznej, warto przywołać refleksję Jonathana H. Turnera na temat istoty badań naukowych i różnego jej pojmowania. Autor ten wyróżnia, między innymi, podejście obiektywistyczne i subiektywistyczne. Reprezentanci podejścia obiektywistycznego przyjmują dla badań społecznych standardy zbliżone do badań przyrodniczych, dążą do formułowania twierdzeń ogólnych i przyjmują, że człowiek i społeczeństwo zmieniają się pod wpływem zmiany różnych zewnętrznych uwarunkowań. Natomiast podejście subiektywistyczne kładzie nacisk na duchową, znaczeniową istotę życia społecznego i na rolę woli człowieka w kierowaniu jego działaniami, dąży do wyjaśniania konkretnych sytuacji i zachowań³⁶. Zależnie zatem od przyjętego paradygmatu, możemy w badaniach skupić się na precyzyjnym obserwowaniu i wyjaśnianiu faktów, cech, zachowań lub interesować się głównie tym, jakie znaczenie i sens ludzie nadają swoim działaniom i działaniom innych, jak subiektywnie odbierają otaczającą ich rzeczywistość, jakie są ich motywacje itd.

Możemy też odwoływać się w badaniach do różnych wizji społeczeństwa, wśród których amerykańscy socjologowie Gibson Burrell i Gareth Morgan³⁷ wyróżnili dwa główne podejścia, które określili jako „socjologię regulacji” i „socjologię zmiany radykalnej”. W modelu społeczeństwa charakterystycznym dla socjologii regulacji bada się przede wszystkim: „(a) status quo, (b) porządek społeczny, (c) ugodę, (d) integrację społeczną i spójność, (e) solidarność, (f) zaspokojenie potrzeb, (g) to, co aktualne, rzeczywiste³⁸. W drugim natomiast modelu podkreśla się: (a) radykalną zmienność, (b) konflikt strukturalny, (c) dominację i przymus, (d) sprzeczności społeczne, (e) emancypację, (f) deprywację, (g) to, co potencjalne, możliwe³⁹. Wybór pomiędzy tymi dwoma paradygmatami oznacza, że co innego uznajemy za problem społeczny, inaczej określamy problematykę badań. W nauce o polityce społecznej mogą

³⁵ J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” 1/ 2012, s. 133-151.

³⁶ Podaję za: J.H. Turner, *Struktura teorii socjologicznej*, PWN, Warszawa 1985, s. 22-23. Tłumaczenie: zespół.

³⁷ G. Burrell, G. Morgan, *Sociological Paradigms and Organisational Analysis. Elements of the Sociology of Corporate Life*, Heinemann, 1979, s. 10-20.

³⁸ Ibidem, s. 23.

³⁹ Ibidem.

występować oba te paradygmaty. W paradygmacie regulacji mieszczą się, między innymi, analizy należące do nurtu funkcjonalistycznego i instytucjonalnego, zaś w paradygmacie zmiany radykalnej mieszczą się, na przykład, orientacja krytyczna i feministyczna.

Przystępując do diagnozy, warto zatem zadać sobie pytanie o to, w imię jakich założeń podejmujemy to badanie – czy interesuje nas obiektywny sens zachowań ludzi i społecznych sytuacji, czy też znaczenie, jakie nadają im ludzie; czy podejmujemy badanie w imię paradygmatu regulacji, czy paradygmatu zmiany radykalnej.

Przedmiot badań – w tym także diagnostycznych – jest traktowany w metodologii nauk jako ważny wyróżnik danej dyscypliny naukowej, kryterium określające jej odrębność i specyfikę. Przedmiot badań znajduje odzwierciedlenie w zakresie analiz prowadzonych przez przedstawicieli danej dyscypliny. Jak wskazywał K. Krzeczkowski, przedmiot nauki określanej jako polityka społeczna zmienia się zależnie od miejsca i czasu. Wynika to stąd, że zmieniają się istota i zakres polityki społecznej – działalności praktycznej. Określenie zakresu przedmiotu badań ma też związek z kierunkiem „myśli społecznej, której hołdują jej propagatorowie (...) [w wyniku czego – B.Sz.-J.] z pojęciem tej nauki łączy się tyle określeń, ile jest kierunków myśli i działalności”⁴⁰. Autor ten uważał jednak, że przedmiotem badań polityki społecznej będzie zawsze organizacja społeczna, albo, używając dzisiejszego terminu, struktura społeczna. Nauka ta powinna badać zmiany w strukturze społecznej, ale tylko te, które są zależne od celowej działalności ludzkiej. Podmiotami tej działalności są państwo i grupy społeczne⁴¹.

Pod koniec lat 60. XX wieku brytyjski polityk społeczny Richard Titmuss opisał w ośmiu punktach zakres przedmiotowy badań polityki społecznej jako nauki (jak można domniemywać, w Europie Zachodniej i w Stanach Zjednoczonych). Były to:

1. „Analiza i opis tworzenia konkretnych rozwiązań z zakresu polityki społecznej oraz ich zamierzone i niezamierzone konsekwencje.
2. Historyczno-porównawcze badania nad strukturami, funkcjonowaniem, organizacją, planowaniem i procesem administrowania instytucji publicznych.
3. Badania nad potrzebami społecznymi oraz dostępnością, wykorzystaniem i konsekwencjami działania usług, dokonywania transakcji i transferów.

⁴⁰ K. Krzeczkowski, *Polityka społeczna...*, op. cit., s. 7.

⁴¹ Ibidem, s. 15-18.

4. Analiza natury, właściwości i dystrybucji społecznych kosztów i niedogodności.
5. Analiza dystrybucyjnych i alokacyjnych modeli zarządzania zasobami w czasie i szczegółowych konsekwencji usług socjalnych.
6. Badania nad rolami i funkcjami wybieralnych przedstawicieli, specjalistów, administratorów i grup interesu, oraz nad ich wpływem na sposób i skuteczność działania instytucji systemu socjalnego.
7. Badania nad prawami socjalnymi obywatela jako kogoś, kto wnosi wkład, uczestniczy w świadczeniu i korzysta z usług socjalnych.
8. Badania nad rolą rządu (i władz lokalnych) jako lokatora dóbr i uprawnień do własności publicznej, wyrażającej się poprzez prawo socjalne i administracyjne oraz poprzez inne kanały sprawowania władzy⁴².

Inna propozycja określająca, co stanowi szczególny przedmiot zainteresowania badaczy zajmujących się politykami publicznymi mówi, że są to: problemy, instrumenty służące rozwiązywaniu problemów, efekty zastosowania tychże instrumentów, procedury implementacyjne, interesariusze oraz zasadność interwencji⁴³.

Większość polskich badaczy polityki społecznej podziela pogląd, że podstawowym, najważniejszym przedmiotem badań nauki o polityce społecznej są potrzeby, ich rodzaje i stan zaspokojenia oraz celowe przekształcenia struktury społecznej. Przyjmując to twierdzenie za punkt wyjścia, można bardziej szczegółowo scharakteryzować przedmiot diagnozy w nauce o polityce społecznej. Najczęściej, moim zdaniem, obserwacji poddawane są:

- 1) potrzeby ludzkie;
- 2) środki zaspokojenia tych potrzeb;
- 3) wybrane typy stosunków społecznych;
- 4) problemy i kwestie społeczne;
- 5) oceny i opinie ludzi na temat ładu społecznego, instytucji społecznych i innych czynników decydujących o poziomie i jakości życia, skłonności do działania na rzecz społeczeństwa itd.;
- 6) państwo opiekuńcze;
- 7) polityka społeczna (aktywność podmiotów polityki społecznej);
- 8) „otoczenie” polityki społecznej.

Zaproponowana lista nie jest, rzecz jasna, kompletna. I to nie tylko dlatego, że jej autorka nie dostrzegła jakiegoś ważnego obszaru przedmiotowego prowadzonych w Polsce i na świecie badań. Także dlatego, że polityka spo-

⁴² Podaję za: M. Lavalette, A. Pratt, *Polityka społeczna...*, op. cit., s. 20.

⁴³ J. Górniak, S. Mazur, *Polityki publiczne...*, op. cit., s. 16.

teczna jako nauka wkracza na kolejne obszary badawcze. Nie jest to także lista rozłączna, gdyż poszczególne przedmioty badania są nie tylko ze sobą powiązane, ale i krzyżują się (np. polityka społeczna i państwo opiekuńcze; problemy i kwestie społeczne oraz potrzeby i stosunki społeczne).

Z określeniem przedmiotu badań i problematyki badawczej związana jest konieczność jednoznacznego ustalenia poziomu lub poziomów socjologicznej analizy. Jak pisał Stefan Nowak, „dopiero wtedy, gdy uprzytamniamy sobie, o przedmiotach jakiego poziomu (czy jakich poziomów łącznie) zamierzamy formułować twierdzenia, a więc kiedy określimy poziom analizy socjologicznej, mamy rozeznanie co do tego, co chcemy badać w sensie przedmiotowym”⁴⁴. W tłumaczeniach zagranicznych podręczników metodologii badań społecznych w opisie tego zagadnienia występują takie pojęcia, jak jednostki badawcze⁴⁵ lub jednostki analizy⁴⁶. Earl Babbie, który określił jednostki analizy jako to, kto lub co ma być poddawane badaniu, wymienia ich następujące rodzaje: jednostki, grupy, organizacje oraz wytwory społeczne (materialne i niematerialne)⁴⁷. W jednym badaniu przedmiot zainteresowania badacza może być określony na jednym lub kilku poziomach, a przedmiot badania nie musi jednoznacznie rozstrzygać o poziomie analizy socjologicznej. Istotne jest, by na etapie formułowania wniosków nie popełniać błędu indywidualizmu lub ekologiczmu (ekologicznego). Z określeniem jednostek analizy wiąże się też ryzyko popełnienia błędu redukcjonizmu, którego uniknięcie jest, moim zdaniem, szczególnie ważne w badaniach wielodyscyplinarnych.

Rozróżnianie poziomów analizy socjologicznej i przechodzenie między nimi jest dużym wyzwaniem dla polityka społecznego-badacza. Musi on bowiem zadawać sobie pytania o to, jak wykorzystywać dane zebrane na poziomie jednostkowym (dotyczące poszczególnych osób) i łączyć je z danymi ukazującymi funkcjonowanie instytucji polityki społecznej, zbiorowości lokalnych czy zespołów pracowniczych. Czy, na przykład, można wnioskować o zaspokojeniu potrzeb ludzi na podstawie analizy wysokości wypłacanych świadczeń i wartości lub ilości przekazywanych usług społecznych? Nie zawsze jest też oczywiste, na jakim poziomie analizy socjologicznej poruszamy się, analizując określony przedmiot badania. Jak pokazują w dalszej części rozdziału, nie jest, na przy-

⁴⁴ S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, PWN, Warszawa 1985, s. 39.

⁴⁵ R. Mayntz, K. Holm, P. Hübner, *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*, PWN, Warszawa 1985, s. 14. Tłumaczenie: W. Lipnik.

⁴⁶ E. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 114-120.

⁴⁷ Ibidem.

kład, oczywiście, czy potrzeby mają tylko jednostki czy także zbiorowości, czy problemy społeczne zawsze wiążą się z problemami jednostek itd.

3.1. Potrzeby

3.1.1. Przegląd koncepcji i definicji potrzeb

W nauce istnieje wiele definicji i teorii potrzeb. W nauce o polityce społecznej teoretyczne podstawy wiedzy o potrzebach pochodzą przede wszystkim z psychologii, ekonomii i socjologii.

Dla psychologa **potrzeba człowieka** wiąże się z odczuwaniem napięcia fizjologicznego lub psychicznego wywołanego jakimś brakiem. Jednostka świadomie lub nieświadomie dąży do redukcji tego napięcia, sięgając po różnorodne środki (materialne i duchowe) i w ten sposób zaspokaja swoje potrzeby. Potrzeby mogą być zatem nieuświadomiane i uświadomiane. Potrzeby uświadomiane określić można inaczej jako dążenia lub aspiracje. Mogą być ujawnione, ale mogą też nie być uzewnętrzniane w danej sytuacji, w dłuższym czy krótszym okresie.

Z kolei z punktu widzenia ekonomii potrzeba pojawia się wówczas, gdy jest wyrażana poprzez zachowania ekonomiczne. To znaczy, gdy jednostka poszukuje dóbr i/lub usług służących wyrównaniu odczuwanego przez nią niedoboru. Są to potrzeby konsumpcyjne, a więc takie, których zaspokojenie powoduje zużycie towarów (czy to rynkowych, czy też produkowanych we własnym gospodarstwie) lub usług oferowanych przez instytucje socjalne i gospodarcze. Potrzeby konsumpcyjne kreują popyt. Z punktu widzenia związku potrzeb z popytem istotny jest podział potrzeb na absolutne – odczuwane przez jednostki niezależnie od sytuacji, w jakiej znajdują się inne osoby i względne, których zaspokojenie zapewnia nam lepszą sytuację w porównaniu z innymi ludźmi. Te pierwsze można – oczywiście pod warunkiem posiadania wystarczających środków – w pełni zaspokoić, drugie zaś są nieograniczone.

Socjologia zajmuje się potrzebami, na przykład, poprzez studia nad konsumpcją, biedą i zamożnością. Analizuje społeczne uwarunkowania poziomu i sposobów zaspokajania potrzeb. Bada mechanizmy kreowania i modyfikowania potrzeb przez społeczeństwo oraz wpływ poziomu zaspokojenia potrzeb na sytuację społeczną jednostek i grup. Potrzeba jest kategorią wyjściową także dla badań nad interesami w życiu publicznym czy nad stylami życia.

Badacze proponują różne typologie potrzeb. Wyodrębnia się, między innymi, potrzeby obiektywne i subiektywne. Obiektywne to takie, których występowanie – niezależnie od tego czy są uświadomiane przez jednostkę czy nie – jest uznawane wedle aktualnego stanu wiedzy za naturalne dla określonej

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

