

**Uniwersytet Warszawski
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Instytut Polityki Społecznej**

Ryszard Szarfenberg

PODSTAWY I GRANICE RACJONALIZACJI POLITYKI SPOŁECZNEJ

Polska lat 90. - wybrane przykłady

**Praca doktorska napisana pod kierunkiem
dr hab. prof. UW Jolanty Supińskiej**

Warszawa 2002

SPIS TREŚCI

Spis rysunków i tabel	5
WSTĘP	6
1. UWAGI METODOLOGICZNE	9
1.1. Refleksje epistemologiczne	10
1.2. Badania jakościowe	12
1.3. Wypowiedzi normatywne	15
1.4. Schemat analizy	18
1.4.1. Nauka i polityka, działanie i jego wytwór	19
1.4.2. Podstawy i granice	21
2. POLITYKA SPOŁECZNA	23
2.1. Wieloznaczność	24
2.2. Polityka społeczna – działanie i polityka społeczna - nauka	27
2.3. Przegląd definicji polityki społecznej jako działania	32
2.3.1. <i>Welfare state</i> i <i>public policy</i>	34
2.3.2. Społeczny-socjalny, politykowanie-polityka	36
2.3.3. Zestawienie definicji i określeń polityki społecznej	41
2.3.4. Desygnaty i prototypy	54
2.3.5. Typologie definicji	58
2.3.6. Analiza definicji i określeń z tabeli 7	63
2.3.6.1. Kategorie analityczne	63
2.3.6.2. Podmiot	65
2.3.6.3. Przesłanki subiektywne	66
2.3.6.4. Wymiar instrumentalny	70
2.3.6.5. Dziedzina i przedmiot	71
2.3.6.6. Uwagi końcowe	71
2.4. Polityka społeczna jako nauka	74
2.4.1. Umiejętność czy nauka?	74
2.4.2. Nauka praktyczna czy nauka teoretyczna	75
2.4.2.1. Argumenty Siemianowskiego i Kotarbińskiego	79
2.4.3. Nauka i wartości	82
2.4.4. Problem braku teorii polityki społecznej	88
2.4.5. Koncepcje autorskie	91
2.4.5.1. K. Krzeczkowski, S.M. Grzybowski i T. Szumlicz	91
2.4.5.2. W. Szubert	94
2.4.5.3. J. Supińska	96
2.4.5.4. H. Lampert	99
2.4.5.5. R.M. Titmuss	101
2.4.6. Czy nauka w świetle filozofii nauki?	104
2.5. Podsumowanie	106
3. RACJONALNOŚĆ I RACJONALIZACJA	111
Wstęp	112
3.1. Ogólna definicja pojęcia racjonalności	112
3.2. Definicje kryterialne racjonalności	117
3.3. Typologie racjonalności	122
3.3.1. Typologia M. Tałasiewicza	122
3.3.1.1. Kryteria	122
3.3.1.2. Racjonalność myślenia i racjonalność działania	122
3.3.1.3. Racjonalność wartości i racjonalność wiedzy	124

3.3.1.4.	Racjonalność ontyczna, racjonalność epistemologiczna i racjonalność pragmatyczna	126
3.3.1.5.	Racjonalność zdroworozsądkowa i racjonalność naukowa	132
3.3.1.6.	Racjonalność celów i racjonalność środków	133
3.3.1.7.	Racjonalność formalna i racjonalność materialna	134
3.3.2.	Typologia R. Kleszcza	135
3.3.2.1.	Kryterium	135
3.3.2.2.	Racjonalność pojęciowa	135
3.3.2.3.	Racjonalność logiczna	137
3.3.2.4.	Racjonalność ontologiczna	139
3.3.2.5.	Racjonalność teoriopoznawcza	140
3.3.2.6.	Racjonalność metodologiczna	141
3.3.2.7.	Racjonalność praktyczna	142
3.3.2.8.	Racjonalność aksjologiczna	149
3.4.	Racjonalność instrumentalna i racjonalność nieinstrumentalna działania	152
3.5.	Racjonalność instrumentalna a racjonalność wyboru	155
3.6.	Racjonalność działania w teorii gier	160
3.7.	Racjonalność działania w teorii ekonomii	166
3.8.	Racjonalność zbiorowa, racjonalność społeczna	171
3.9.	Integracja trzech racjonalności	175
3.10.	Racjonalizacja	185
3.10.1.	Znaczenia pojęcia	185
3.10.2.	Ogólna koncepcja racjonalizacji	189
3.11.	Podsumowanie	194
4.	RACJONALIZACJA POLITYKI SPOŁECZNEJ	197
4.1.	Ogólne kryteria racjonalności polityki społecznej	198
4.1.1.	Zasady i wzorce	200
4.2.	Racjonalizacja polityki społecznej w dyskursie sejmowym	205
4.3.	Unaukowanie polityki społecznej	209
4.3.1.	Nauka w procesie politycznym	214
4.3.2.	Przypadek I: skale ekwiwalentności	222
4.3.3.	Przypadek II: minimum socjalne	225
4.4.	Nurt weberowsko-ritzerowski	229
4.4.1.	Kwantyfikacja	233
4.4.2.	Standaryzacja	238
4.4.2.1.	Przykład I: standard podstawowych usług świadczonych przez domy pomocy społecznej	240
4.4.2.2.	Przykład II: standard świadczenia usług medycznych w zakresie rehabilitacji	241
4.4.3.	Kontrola	244
4.4.3.1.	Przykład: kontrola zwolnień lekarskich	248
4.4.4.	Instrumentalizacja	251
4.4.4.1.	Przykład: KSI ZUS	252
4.5.	Racjonalizacja polityki społecznej a planowanie i plany	257
4.5.1.	Przykład I: Narodowy Program Zdrowia 1996-2005 (NPZ) i Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii 1999-2001 (KPPN)	260
4.5.2.	Przykład II: Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000-2006 i Narodowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia 2000-2001	263
4.6.	Adresowanie świadczeń a racjonalizacja polityki społecznej	266
4.7.	Ograniczenia w procesie legislacyjnym	269

4.8. Idea quasi-rynków a racjonalizacja polityki społecznej	273
ZAKOŃCZENIE	276
Granice racjonalizacji polityki społecznej – teoria.....	276
Uwagi końcowe	282
BIBLIOGRAFIA CYTOWAŃ I PRZYWOŁAŃ	285

Spis rysunków i tabel

Rysunki

Rysunek 1: Sytuacja epistemologiczna	10
Rysunek 2: Dyskurs normatywny wg P.W. Taylora	16
Rysunek 3: Schemat analizy	18
Rysunek 4: Relacje między nauką i polityką.....	28
Rysunek 5: Relacje między nauką, polityką i polityką społeczną.....	30
Rysunek 6: Podzbiory zbioru przedmiotów nauk teoretycznych	80
Rysunek 7: Schemat zintegrowanej racjonalności	177
Rysunek 8: Kryteria racjonalności.....	198

Tabele

Tabela 1: Działanie i jego wytwór a nauka i polityka	19
Tabela 2: Racjonalność i irracjonalność a polityka społeczna jako dwa rodzaje działania.....	21
Tabela 3: Nauka i polityka w wymiarach działania i wytworu	29
Tabela 4: <i>Social</i> i <i>societal</i> oraz <i>policy</i> i <i>politics</i>	36
Tabela 5: Polityka socjalna i polityka społeczna	38
Tabela 6: Politykowanie, polityka i administracja w wymiarach społecznym i socjalnym	40
Tabela 7: Definicje i określenia polityki społecznej jako nie-nauki.....	41
Tabela 8: Wymiary celów I	67
Tabela 9: Wymiary celów II - zło	67
Tabela 10: Wymiary celów II - dobro	67
Tabela 11: Paradoks Titmussa	84
Tabela 12: Rozwiązania i problemy indywidualne i społeczne.....	108
Tabela 13: Sposoby rozwiązywania problemów społecznych	109
Tabela 14: Słaba i mocna racjonalność a przekonania i cele związane z działaniem	145
Tabela 15: Typologia racjonalności M. Webera (Habermas).....	173
Tabela 16: Cztery rodzaje warunków a racjonalizacja	189
Tabela 17: Dwa wymiary wyróżniania typów uprawiania polityki przez rządy (Guy Peters i Barker)	211
Tabela 18: Rok i liczba dni absencji chorobowej	249
Tabela 19: Polityka karna i dwa rodzaje błędów	277
Tabela 20: Hipotezy i działania oraz cztery rodzaje podwójnych błędów	277
Tabela 21: Dwa rodzaje błędów na przykładzie potrzeb.....	278
Tabela 22: Dwa rodzaje błędów i polityka ratownictwa medycznego	279
Tabela 23: Dylemat wywiedziony z dwóch żelaznych praw.....	279

Motto

„W rzeczy samej każdy problem naukowy jest swoistą – poznawczą – przeszkodą lub trudnością do pokonania” J. Pieter

WSTĘP

Problem naukowy, który wybrałem jako „poznawczą trudność” do pokonania został wyrażony w tytule tej pracy. Głównym pojęciem, wokół którego organizuję moją refleksję jest „racjonalizacja polityki społecznej”. Należy ono do zbioru zagadnień, który można nazwać racjonalizacją polityki, a razem z nim do zakresu problemowego pojęcia racjonalizacji. Zakładam również, że znaczenie pojęcia racjonalizacja jest wtórne czy niesamodzielne w stosunku do pojęcia racjonalności. Stosunek tych pojęć jest podobny do relacji między pojęciami środka i celu. Zarówno o racjonalności, jak i o celach można rozprawiać niezależnie od zagadnień racjonalizacji i środków. O wiele trudniej – o ile w ogóle istnieje taka możliwość – odizolować tematykę racjonalizacji i środków od zagadnień racjonalności i celów. Nie należy mylić takiego postawienia sprawy z dość częstym wyróżnianiem racjonalności instrumentalnej i interpretowaniem jej w perspektywie diady pojęciowej cel-środek. Są to dwie różne kwestie.

Przedmiotem racjonalizacji jest polityka społeczna, a więc nie mogłem pominąć w pracy mniej lub bardziej ogólnej refleksji nad tym pojęciem i jego desygnatami. Był to temat najbliższy mojemu wykształceniu (jestem absolwentem pięcioletnich studiów polityki społecznej) i mojej pracy zawodowej jako dydaktyka w tym zakresie. Mam nadzieję, że moja refleksja będzie przyczynkiem do sfalsyfikowania hipotezy A.J. Culyera, iż dziedzina polityki społecznej jest intelektualnie nieustrukturyzowana i wewnętrznie kontrowersyjna (1980:xi) oraz odpowiedzią na J. Supińskiej krytykę praktyki badawczej polityki społecznej, która „zaniedbuje filozofię, socjologię i psychologię, nie podejmuje współpracy z prakseologią i socjotechniką” (1991a:14). Właściwe wykonanie tych zadań jest ważnym aspektem podejmowanego przeze mnie tematu, tzn. tworzeniem podstaw pojęciowych dla działań racjonalizujących politykę społeczną w wymiarach naukowym, dydaktycznym czy praktycznym.

Refleksja nad polityką społeczną jest częścią ogólniejszej refleksji nad polityką jako taką, a można też argumentować, że jest jednym z fundamentalnych nurtów tej refleksji. Z kolei temat polityki wiąże się z zagadnieniami walki o zdobycie i utrzymanie władzy, z

problematyką sprawowania jej i wpływania na nią, szczególnie w rozmaitych kontekstach organizacyjnych, z których dotąd najważniejszym była państwowość.

Spojrzenie na problematykę polityki społecznej z perspektywy wyników refleksji nad racjonalnością i racjonalizacją jest nowym przedsięwzięciem. Nie spotkałem dotąd monografii zaprojektowanej w ten sposób. W polskiej literaturze jedynie M. Olędzki (1981) i T. Szumlicz (1994) poświęcają tym zagadnieniom nieco więcej uwagi, głównie jednak przy okazji poruszania innych tematów. Można jednak założyć, że wszystkie prace poświęcone polityce społecznej jako takiej dotyczą *implicite* jej racjonalności i racjonalizacji. W takim przypadku stawiam ten problem bezpośrednio i w pełnym świetle. Dotychczasowe zaniedbywanie tego tematu lub uznawanie go za przeźroczystry mogło być powodowane tym, że dotąd – przynajmniej na poziomie ogólnej refleksji – oczywistością było założenie, iż polityka społeczna jest racjonalna (np. definiowano ją jako działanie celowe). Liczne krytyki tego obszaru rzeczywistości w latach 80. i 90. XX w. uświadomiły wielu problematyczność takiego podejścia.

Idea racjonalności również spotkała się z krytyką, zwłaszcza w kręgu myśli postmodernistycznej: „Dopiero współcześnie jesteśmy w stanie zapytać, jak to możliwe, iż racjonalność człowieka nie wystarcza nie tylko dla zapewnienia ludzkiej solidarności, ale nawet nie stanowi gwarancji przetrwania gatunku” (Niżnik 1999:81). H. Schnädelbach z przekąsem pisał: „Od dawna jest więc publiczną tajemnicą, że rozum, po którym spodziewano się kiedyś zbawiennych skutków dla ludzi, ponosi winę za wszystko...” i pytał „W jaki sposób właściwie dochodzimy do tego, by rozum wystylizować na takie gigantyczne *singularium*, któremu można przypisać całą tę odpowiedzialność?” (2001:5-6). Nie jestem postmodernistą i sądzę, że krytyce należało raczej poddać naiwną wiarę w to, że rozum jest z założenia dobry, realizuje się w historii i w ewolucji oraz koncepcję racjonalności zawężoną do zagadnień rozumu instrumentalnego.

Jednym z głównych celów pracy jest ukazanie różnorodności interpretacyjnej pojęcia „racjonalizacja polityki społecznej”, a szczególnie wykazanie, iż ograniczenie jego zakresu znaczeniowego do zwiększania skuteczności i efektywności działania jest wielkim i szkodliwym uproszczeniem. Droga do tego celu wiedzie przez analizę znaczeń pojęć polityki społecznej, racjonalności i racjonalizacji. Przedmiotem badań czynię nie tylko wypowiedzi naukowców, ale również uczestników wydarzeń politycznych i publicznego dyskursu. Analizuję także dokumenty programowe i akty prawne funkcjonujące w praktycznej polityce społecznej.

Nie mniej ważnym celem jest skonstruowanie koncepcji racjonalizacji polityki społecznej i wskazanie kierunków jej operacjonalizacji tak, aby mogła służyć ona jako teoria inspirująca badania empiryczne, a także jako podstawa do budowania narzędzi oceny tego, co się dzieje w polityce społecznej.

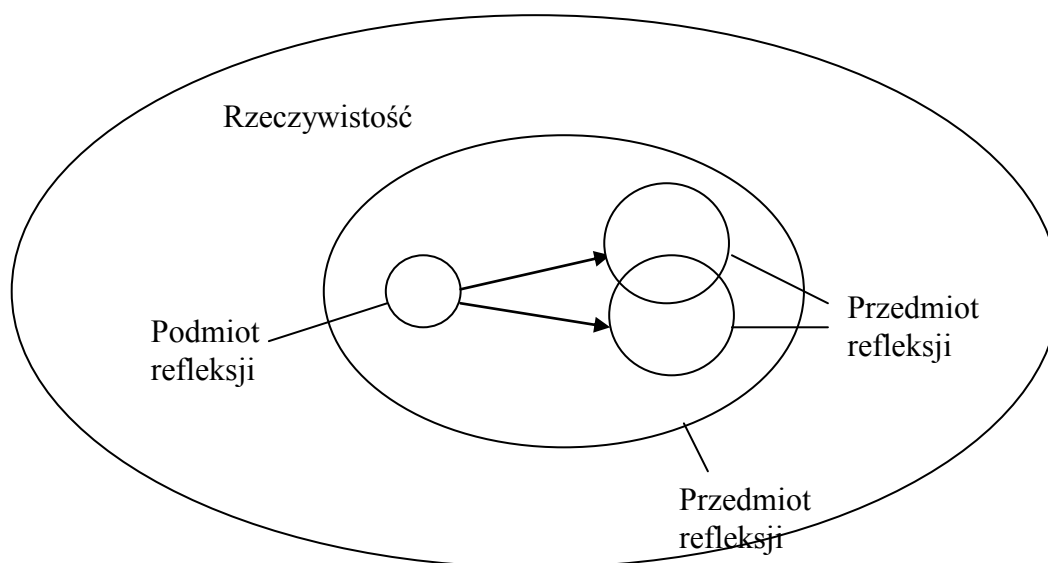
Praca składa się z czterech części. Pierwszą poświęcam zagadnieniom epistemologicznym, metodologicznym i koncepcyjnym. W drugiej analizuję różne znaczenia pojęcia polityki społecznej. Racjonalność i racjonalizacja to temat części trzeciej. W ostatniej zaś koncentruję się na różnych koncepcjach racjonalizacji polityki społecznej.

1.UWAGI METODOLOGICZNE

1.1. Refleksje epistemologiczne

Czyniąc coś przedmiotem refleksji zawsze *implicite* lub *explicite* koncentrujemy uwagę na pewnym fragmencie rzeczywistości. Jesteśmy przy tym razem z refleksją i jej przedmiotem częścią tej rzeczywistości (paradoks obiektywizmu). Unaoczniam te zależności na prostym rysunku.

Rysunek 1: Sytuacja epistemologiczna



Objaśnienia

1. Strzałki obrazują kierunek refleksji (pominąłem bodźce jakie płyną od przedmiotu refleksji do jej podmiotu, symbolicznie byłyby to strzałki od przedmiotu refleksji do jej podmiotu).
2. Sytuacja przedstawia podmiot poddający refleksji dwa obiekty, które mają część wspólną.
3. Podmiot refleksji, relacja refleksji i jej przedmiot są częściami rzeczywistości.
4. Sam podmiot refleksji i jego refleksja nad pewnym przedmiotem może być przedmiotem refleksji (metarefleksja).

W przypadku tej pracy, podmiotem refleksji jest oczywiście piszący te słowa. Przedmiotem refleksji będą co najmniej dwa obiekty - racjonalizacja i polityka społeczna - które łączą relacja podobna jak na rys. 1. Założenie o części wspólnej jest oczywiście tylko hipotezą i mogłoby się okazać, że czegoś takiego, jak racjonalizacja polityki społecznej dotąd nie było, choć być może jest to możliwe (co pociągnęłoby za sobą perspektywę normatywną, np. projekt racjonalizacji polityki społecznej). Wiele z moich analiz będzie miało charakter

metarefleksji, szczególnie wtedy, gdy będę przedstawiał politykę społeczną jako naukę (czyli jako wynik refleksji innych ludzi).

Istotne są czynności wyodrębniania przedmiotu refleksji w rzeczywistości. W ujęciu systemowym polega to na poprawnym określeniu systemu (wskazówek w tym względzie udziela np. M. Mazur 1996:43). W moim przypadku jest to głównie zadanie konceptualizacji i interpretacji: konstruowanie i rekonstruowanie, interpretowanie i reinterpretowanie pojęć (które można ujmować jako systemy znaczeń – zakresy znaczeniowe). Te zaś są „narzędziami, za pomocą których ujmujemy poznawczo świat” (Chlewiński 1999:14), a więc trudno je przecenić.

Pojęcie to „reprezentacja umysłowa, która zawiera opis istotnych właściwości pewnej klasy (kategorii)”, a te istotne właściwości dzieli się na 1) wspólne dla wszystkich egzemplarzy danej klasy; 2) posiadane przez egzemplarze najbardziej typowe dla danej klasy; 3) posiadane przez jeden lub kilka konkretnych egzemplarzy należących do pewnej klasy (Marmuszewski 2001:296,297). Klasyfikacja koncepcji pojęć: 1) klasyczna (da się wyróżnić wspólne cechy definicyjne reprezentacji), 2) probabilistyczna (nie da się wyróżnić wspólnych cech definicyjnych nie będących cechami tego rodzaju w odniesieniu do innych reprezentacji – nieostrość pojęć), 3) egzemplarzowa (nie ma ogólnych reprezentacji, są reprezentacje konkretnych egzemplarzy, które porównuje się potem z innymi egzemplarzami). Marmuszewski omawia poza tym jeszcze jedną koncepcję pojęć jako teorii (naiwnych) (tamże:322-331). W tym przypadku nie tyle jest ważne, jakie cechy są wspólne dla danej reprezentacji umysłowej lub, jakie cechy ma egzemplarz do niej należący, ale to, dlaczego akurat taki a nie inny zestaw cech został przypisany danej kategorii. Jest to jednak zasadnicza zmiana punktu widzenia, interesuje nas już nie tyle, czym jest pojęcie, ale jak jest tworzone.

Dyskusję nad pojęciami można przenieść z empirycznego gruntu psychologii na normatywny grunt logiki. J.J. Jadacki rozpatruje te zagadnienia w rozdziale poświęconym funkcjom semantycznym wyrażeń i stwierdza, że funkcjami nazw są desygnowanie (oznaczanie) i konotowanie (przypisywanie własności), a funkcjami zdań konstatowanie (odpowiednik desygnowania, ale pojawia się kwestia prawdy czyli wartości logicznej) i generowanie (powodowanie pozajęzykowych stanów rzeczy) (2001:83-110). Ponadto pojęcia uznawane są przez niektórych filozofów za główny element ewolucji nauki (np. S. Toulmin i D. Hull, patrz Losee 2001:308-313).

1.2. Badania jakościowe

Trudno sobie wyobrazić wyniki badań naukowych w innej formie niż językowa, ponieważ jednym z warunków, jakie powinny one spełnić jest intersubiektywna komunikowalność. Zainteresowanie rolą języka w naukach społecznych ma źródła w filozofii: „Wszyscy filozofowie lingwistyczni mówią o świecie, mówiąc o odpowiednim (*suitable*) języku. Oto lingwistyczny zwrot...” (słowa G. Bergmana, cyt. za Bryant 1995:5). Ten nurt nazywany jest interpretatywizmem i za poprzedzające go tradycje uznaje się m.in.: fenomenologię (A. Schütz), etnometodologię (H. Garfinkel, A. Cicourel), lingwistykę (L. Wittgenstein, P. Winch) i hermeneutykę (H.G. Gadamer) (T. McCarthy we wstępie do Habermas 1996:vii). M.B. Miles i A.M. Huberman przywołują R. Tesch podział badań jakościowych według przedmiotu zainteresowania na badania 1) cech języka (jako środka komunikacji i jako dziedziny kultury), 2) odkrywanie regularności w ludzkim doświadczeniu (rozpoznawanie i kategoryzacja elementów i związków między nimi oraz dostrzeganie wzorów i schematów), 3) rozumienie znaczenia tekstu lub działania (dostrzeganie tematów, cech wspólnych i jednostkowych oraz interpretacja) (2000:6-7). Z kolei oni sami wyróżniają trzy podejścia do analizy danych jakościowych, przyznając, że pominęli analizy dyskursu czy treści (tamże:8-9,15):

- Interpretatywizm (pionierskie miały być tu tezy metodologiczne W. Diltheya¹: „Ludzka działalność pojmowana jest jako <<tekst>> - zbiór symboli wyrażających warstwy znaczenia”, stąd rozumienie jest ważniejsze niż analiza ilościowa);
- Antropologia społeczna (podstawową metodą ma tu być etnografia, choć wielu badaczy interesuje poza opisem - czy odkrywaniem i wyjaśnianiem sposobu życia - doskonalenie teorii; Miles i Huberman właśnie tutaj sytuują większość badań stosowanych dotyczących edukacji i ochrony zdrowia oraz polegających na ewaluacji, a więc dziedzin uznawanych za należące do polityki społecznej);
- Kooperacyjne badania społeczne (różne formy aktywności badawczej nastawionej na zmienianie świata społecznego, np. badanie poprzez działanie, eksperymenty społeczne, etnografia krytyczna).

Popularność badań jakościowych w ostatnich latach wzrosła tak bardzo, że „w niektórych dziedzinach stały się one podejściem wiodącym” (Hammersley, Atkinson 2000:11).

Metod jakościowych używano również do analizy samych nauk społecznych, np. „interdyscyplinarne badania nad retoryką dociekań naukowych (*inquiry*)”, a inaczej badania

¹ H. Schnädelbach z kolei upatruje w Diltheya koncepcji rozumienia niezbyt nowatorską kontynuację myśli J.G. Droysena, która miała być „*fundamentem teorii nauk humanistycznych w ogóle*” (1992:194,186).

„logiki w zastosowaniu”, języka i sposobów argumentacji w dyskursie akademickim, ale też w sprawach publicznych (Nelson i in. 1987:ix). Uzupełnia ten obraz „staranne studium roli języka i lingwistycznych nieporozumień w kontekście nauczania w szkołach wyższych”, w którym analizowano m.in. retorykę egzaminacyjną studentów (z noty wydawcy Bourdieu i in. 1994). Analizowano zagadnienia retoryki w poszczególnych dyscyplinach nauk społecznych. Nawet ekonomia się im nie oparła (McCloskey 1985,1990,1996, patrz też Wojtyła 2000:131-134). Dyskurs publiczny na temat zagadnień polityki społecznej doczekał się również analiz z tego punktu widzenia: „... programy pomocy społecznej i ich praktyka są także tekstem, a ich wpływ na kulturę polityczną jest duży” (F. Fox Piven we wstępie do Schram 1995), „...dyskursywne praktyki badań polityki pomocy społecznej pomagają w reprodukowaniu ideologicznych założeń, na których polityki tego rodzaju się opierają. Bardzo często pisane w stylu (*discourse*), który nazywam ekonomistyczno-terapeutyczno-menedżerskim, większość badań polityki pomocy społecznej zredukowano do dostarczania państwu technicznych informacji, w jaki sposób regulować zachowania osób żyjących w ubóstwie” (Schram 1995:XXIV). Dyskurs na temat polityki społecznej w mediach też stał się przedmiotem bardziej systematycznych badań (Franklin 1999)².

Na najogólniejszym poziomie prowadzone są badania nad typowymi błędami, które pojawiają się w rozmaitych dyskursach. T.E. Damer (2001) sformułował teorię takich błędów. Podzielił je na błędy irrelevancji, nieakceptowalności, niedostateczności i nieskutecznego obalenia. Sformułował też kodeks prowadzenia skutecznej i racjonalnej dyskusji³ oraz zaproponował metody odpierania argumentów, które zawierają błędy. Podobny

² Interesujące, że w latach 1996-1997 wiadomości z dziedziny polityki społecznej w Zjednoczonym Królestwie stanowiły jedynie 11% wszystkich wiadomości w narodowych dziennikach, radiu i telewizji, a przy tym często ich głównym tematem były 1) rozmaite kryzysowe sytuacje, np. bezrobotni, którym nie chce się podejmować pracy albo pracują na czarno, rosnąca liczba samotnych matek, wielkie sumy, jakie zarabiają żebracy albo agresja z ich strony; 2) różne niedociągnięcia w dziedzinie polityki społecznej „dobrze znana litania grzechów”, np. brak kompetencji, korupcja, nieskuteczność, „kreowanie kosztownej kultury zależności”, wykorzystywanie seksualne podopiecznych (Franklin 1999:1-2). Polskie media zapewne nie odbiegają od mediów brytyjskich pod tym względem, chociaż trzeba uwzględnić czynniki sytuacyjne: polskie reformy z 1999 r. spowodowały, że niektóre dziedziny polityki społecznej przyciągnęły uwagę zarówno mediów, jak i polityków. W mediach, rzadko podaje się dane bez interpretacji. W ten sposób kreowany jest obraz polityki społecznej, którego wpływu nie można nie doceniać.

³ Kodeks zawiera dwanaście przykazań, oto przykłady: „Zasada jasności. Wszystkie stanowiska, ataki i obrony powinny być tak sformułowane, aby uniknąć językowego zamieszania oraz powinny być wyraźnie oddzielone od innych stanowisk i spraw”, „Zasada ciężaru dowodu. Ciężar dowodu spoczywa zwykle na tym uczestniku, który przedstawił określone stanowisko”, „Zasada uczciwości (*charity*). Jeśli argument został przeformułowany przez oponenta, powinien być wyrażony w najsilniejszej możliwej wersji zgodnej z oryginalnymi intencjami uczestnika, który go zgłosił...”, „Zasada relewancji. Ten kto przedstawia argument za lub przeciw pewnemu stanowisku powinien próbować przedstawiać tylko takie racje, które są bezpośrednio związane z sednem dyskutowanego stanowiska”, „Zasada wystarczalności. Ten kto przedstawia argument za lub przeciw pewnemu stanowisku powinien próbować dostarczyć racji, które będą wystarczające pod względem liczby, rodzaju i wagi, aby uzasadnić akceptację jego wniosków”, „Zasada obalenia (*rebuttal*). Ten kto przedstawia argument za lub przeciw pewnemu stanowisku powinien próbować skutecznie obalić wszystkie poważne wyzwania w stosunku

styl myślenia prezentuje R.M. Dawes (2001) przedstawiając rozmaite wnioski i przekonania, które systematycznie są formułowane, ale przeczą same sobie. Podtytuł książki tego autora brzmiał następująco: „Jak pseudo-naukowcy, obłąkańcy i reszta z nas systematycznie ponosi niepowodzenia w myśleniu racjonalnym”⁴. Wydaje mi się, że to właśnie ten obszar badań wskazywał J. Habermas pisząc o nieformalnej logice argumentacji w kontekście swojej koncepcji racjonalności komunikacyjnej. Wyróżnił on m.in. pięć form argumentacji: **dyskurs teoretyczny** (roszczenie do prawdziwości i skuteczności), **dyskurs praktyczny** (roszczenie do słuszności norm działania), **krytyka estetyczna** (roszczenie do adekwatności standardów wartościowania), **krytyka terapeutyczna** (roszczenie do szczerości ekspresji), **dyskurs eksplikujący** (roszczenie do zrozumiałości) (1999:55-89).

Moja praca jest przede wszystkim jakościową analizą dyskursu naukowego i – w mniejszym stopniu – publicznego, których tematem jest polityka społeczna, a szczególnie jej racjonalność i racjonalizacja. Głównym narzędziem tych analiz będzie logika argumentacji w stylu Damery i interpretatywizm wywodzony od Diltheya.

do argumentów czy stanowisk, które zgłosił, szczególnie dotyczy to najsilniejszego argumentu drugiej strony” (Damer 2001:5-6).

⁴ Analiza naszych grzechów przeciw racjonalności była tematem wielu książek, patrz m.in. S. Sutherland (1996) i T. Tyszka (1999). W perspektywie spraw interesujących autora tej pracy, np. J. Baron (1998), podtytuł „Intuicja i błąd w podejmowaniu decyzji publicznych” czy K.R. Hammond (1996), podtytuł „Nieredukowalna niepewność, nieuchronny błąd, nieunikniona niesprawiedliwość”.

1.3. Wypowiedzi normatywne

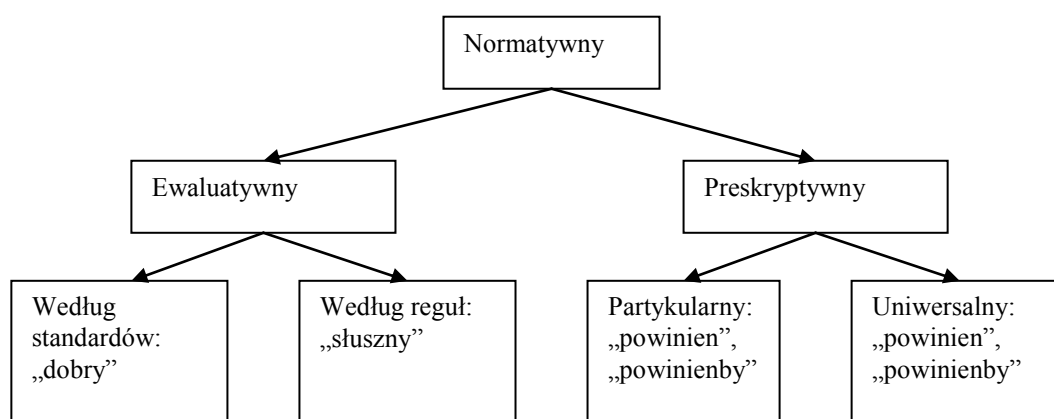
Bardzo istotną wskazówką metodologiczną, którą chciałbym się kierować jest oddzielanie wypowiedzi normatywnych od innego rodzaju konstatacji (np. deskrypcji). Nie jest to łatwe zadanie, gdyż to samo zdanie można interpretować na różne sposoby. Przykładowo, zdanie „nadrzędnym celem polityki społecznej jest zaspokajanie podstawowych potrzeb” może być rozumiane co najmniej jako stwierdzenie, że

- 1) obowiązkiem (powinnością) podmiotów polityki społecznej jest zaspokajanie podstawowych potrzeb,
- 2) słuszną jest norma zakazująca podmiotom polityki społecznej poświęcanie celu nadrzędnego dla osiągnięcia innych lub norma nakazująca podmiotom polityki społecznej ustalenie jako priorytetu zaspokajania podstawowych potrzeb,
- 3) polityka społeczna jest czymś dobrym, ponieważ zaspokojenie podstawowych potrzeb jest wartością,
- 4) cechą definicyjną - lub jedną z takich cech - polityki społecznej jest to, że za jej pomocą zaspokajane są podstawowe potrzeby,
- 5) polityka społeczna zaspokajająca podstawowe potrzeby jest typem idealnym, modelem z którym porównujemy rzeczywiste działania,
- 6) polityka społeczna w swoich konsekwencjach przyczynia się do zaspokajania podstawowych potrzeb.

Czy interpretacja 1) oznacza, że nasze zdanie jest normatywne, a interpretacja 4) czy 6), że takowym nie jest? Intuicyjnie odpowiedziałbym „tak”, ale po namyśle nie jestem już tego pewien, ponieważ stwierdzenie 1) można z kolei interpretować jako hipotezę. Można ją próbować obalić poprzez badanie opinii podmiotów polityki społecznej albo jej adresatów. Jeśli większość uzna, że obowiązkiem polityki społecznej nie jest zaspokajanie podstawowych potrzeb, będzie to falsyfikacja tej hipotezy. Interpretacje 4) i 6) można przedstawić jako normatywne, gdyż przypisują polityce społecznej pozytywne (w sensie - dobre) cechy (o ile uznamy, że zaspokojenie podstawowych potrzeb jest oceniane dodatnio). Skoro możliwe są tak różne interpretacje, to trzeba uważnie śledzić kontekst i tam szukać wskazówek, czy autor sformułował wypowiedź normatywną, czy raczej chodziło mu o zagadnienia poznawcze. Z kolei kontekst może być również wieloznaczny, co oznacza, że należy pozostawić otwartym zagadnienie charakteru danej wypowiedzi.

P.W. Taylor zaproponował schemat dyskursu normatywnego, który spełniać może funkcję porządkującą, a poza tym przyjął on także, że „uzasadnienia ewaluacji i preskrypcji podlegają tym samym regułom” (za Schnädelbach 2001:89).

Rysunek 2: Dyskurs normatywny wg P.W. Taylora



Można też dojść do wniosku, że czysto arbitralnym zabiegiem jest przypisywanie normatywności jednemu wypowiedziom naukowców, a obiektywności - innym. Zabieg ten spełnia ważną funkcję perswazyjną zwłaszcza, gdy towarzyszy neopozytywistycznej filozofii nauki, której zwolennicy utrzymywali, że nie ma w nauce miejsca dla sądów normatywnych. W ten sposób wystarczy uznać, że jakieś pojęcie jest obciążone wartościami i na tej podstawie wyłączyć je z dyskursu naukowego⁵. Trzeba jednak pamiętać, że neopozytywistyczna filozofia nauki jest jedną z wielu filozofii tego rodzaju (patrz Losee 2001), a kategoria normatywności daleka jest od jasności (czego przykład pokazałem wyżej). O zagadnieniach normatywności w kontekście polityki społecznej będę jeszcze pisał wielokrotnie w tej pracy.

Moja postawa, którą mam nadzieję tutaj realizować, polega na hipotetyzacji wszelkich sądów związanych bezpośrednio z przedmiotem mojej refleksji oraz na krytycznej analizie argumentów, które można znaleźć lub sobie wyobrazić w ich uzasadnieniach. Ponadto chcę zrealizować postulat wielowarsztatowości (co najmniej w wersji minimum – patrz niżej) i wielodyscyplinarności, przynajmniej w odniesieniu do filozofii i takich dyscyplin nauk społecznych, jak socjologia, psychologia, ekonomia czy prakseologia. J. Supińska pisała o „docelowej metodzie badawczej,, polityki społecznej – nauki (Supińska 1991a:13). Składały się na nią następujące postulaty: I. Wielowarsztatowość jako 1) umiejętność stosowania technik badawczych nauk społecznych (wersja maksimum), 2) rozumienie wyników zastosowania technik badawczych nauk społecznych (wersja minimum), 3) umiejętność sprowadzania wyników otrzymanych za pomocą różnych technik do wspólnego mianownika, tj. ludzkich potrzeb (czyli punktu widzenia polityki społecznej –

⁵ Taką taktykę stosują niektórzy polscy socjologowie, np. K.W. Frieske wyłącza z nauki pojęcie postępu społecznego (1999:27), a P. Poławski czyni podobnie wobec pojęcia potrzeby (wnioskując stąd, że kształcenie do polityki społecznej oparte na nim ma charakter ideologiczny) (2000:4-5). Polemizowałem z Poławskim w Szarfenberg 2000:21-23, polemizuję też z pierwszym z tych autorów niżej.

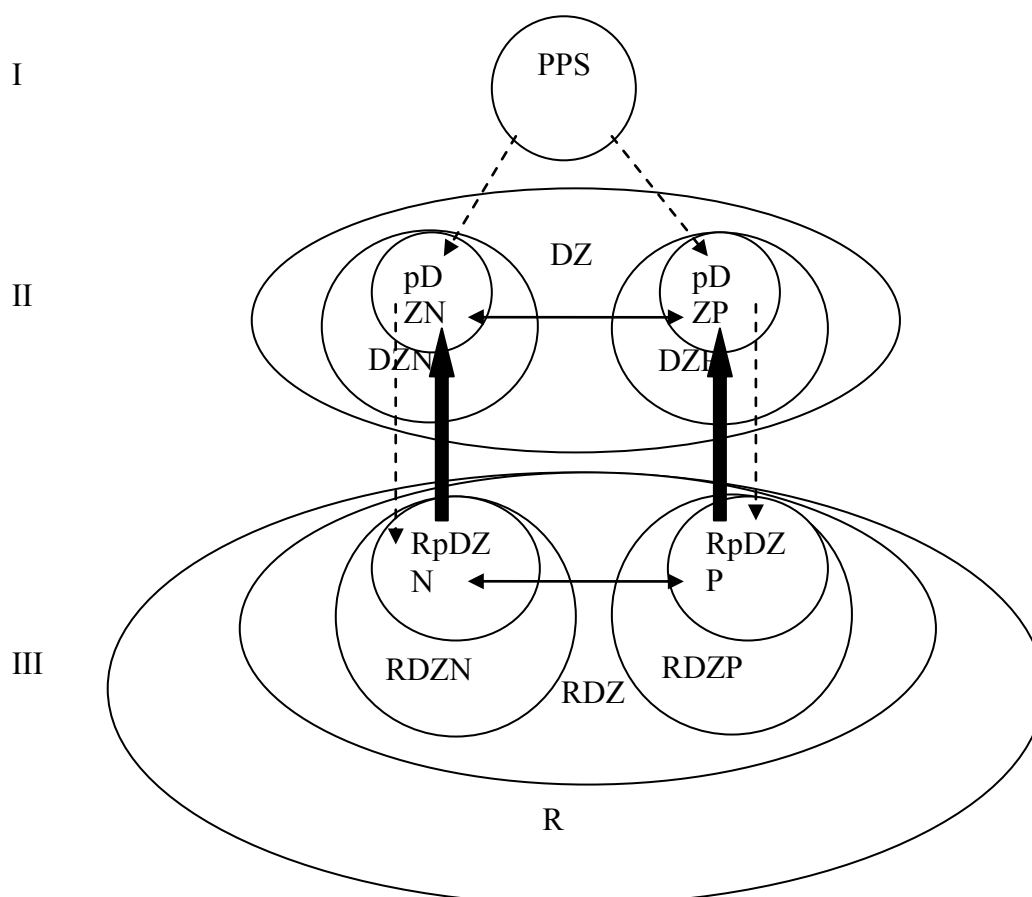
nauki); II. Wielodyscyplinarność jako 1) interdyscyplinarność (łączenie dwóch lub więcej dyscyplin nauk społecznych, np. społeczna ekonomia czy ekonomiczna socjologia), 2) ponaddiscyplinarność (całościowe ujmowanie zagadnień); III. Pragmatyczne podejście do różnych teorii (tj. znajomość warunków i ograniczeń ich stosowania)⁶.

⁶ Patrz też: o interdyscyplinarności - Klein 1990, o multidyscyplinarności - Kline 1995.

1.4. Schemat analizy

Przedstawię teraz strukturę przedmiotu analizy. Jest to ważny instrument porządkowania mojej refleksji.

Rysunek 3: Schemat analizy



Oznaczenia i objaśnienia

I – pierwszy etap refleksji.

PPS – pojęcie „polityka społeczna”.

II – drugi etap refleksji (sfera działań).

pDZN – polityka społeczna jako rodzaj działań naukowych.

pDZP – polityka społeczna jako rodzaj działań politycznych.

DZN – działania naukowe, których podzbiorem jest pDZN.

DZP – działania polityczne, których podzbiorem jest pDZP.

DZ – działania, których podzbiórami są działania naukowe i działania polityczne oraz ich podzbiory.

Na rysunku zakładam rozłączność zbiorów DZN i DZP (interpretacja: niewyczerpujący podział działania ze względu na dziedzinę).

III – trzeci etap refleksji (sfera racjonalności).

RpDZN – racjonalność polityki społecznej jako działania naukowego.

RpDZP - racjonalność polityki społecznej jako działania politycznego.

RDZN – racjonalność działania naukowego, którego podzbiór stanowi RpDZN.

RDZP – racjonalność działania politycznego, którego podzbiór stanowi RpDZP.

RDZ – racjonalność działania, której podzbiorami są racjonalności działania naukowego i działania politycznego.

R – racjonalność, której podzbiorem jest racjonalność działania i jej podzbiory.

Na rysunku zakładam rozłączność racjonalności działań politycznych i racjonalności działań naukowych (interpretacja: niewyczerpujący podział racjonalności ze względu na przedmiot).

Relacje

1. Strzałki przerywane: zasadniczy przebieg rozumowania.
2. Strzałki nieprzerywane: interesujące relacje między działaniami naukowymi i działaniami politycznymi oraz między racjonalnością działań naukowych i racjonalnością działań politycznych.
3. Strzałki pogrubione: racjonalizacja (interpretacja: wyróżniony kierunek oddziaływania refleksji nad racjonalnością działania na refleksję nad samym działaniem).

1.4.1. Nauka i polityka, działanie i jego wytwór

W dotychczasowej refleksji nad pojęciem „polityka społeczna” istnieją co najmniej dwa ogólne stanowiska: polityka społeczna to rodzaj nauki, polityka społeczna to rodzaj działania politycznego. Pierwsze stanowisko jest mniej jednoznaczne, gdyż nauką może być zarówno działanie, jak i jego wytwór. Przyjmijmy, że przedmiotem refleksji może być zarówno jedno, jak i drugie. Oto powstałe możliwości.

Tabela 1: Działanie i jego wytwór a nauka i polityka

	Nauka	Polityka
Działanie	Działanie naukowe	Działanie polityczne
Wytwór	Wiedza naukowa	<i>Państwo</i>

Pomijam m.in. wątpliwość, czy jedynie albo czy w ogóle państwo jest wytworem polityki oraz zagadnienie sprzężeń zwrotnych między działaniem i jego wytworem. Jak widać polityka społeczna może być określona jako rodzaj działania naukowego, wiedzy naukowej, działania politycznego, państwa (np. refleksja nad *welfare state*) bądź rozmaitych kombinacji

między tymi elementami (np. działanie naukowe i działanie polityczne, ale nie wytwory tych działań; wiedza naukowa i państwo, ale nie działania, których są to wytwory; działanie naukowe i wiedza naukowa, ale nie działanie polityczne i państwo).

Załóżmy najpierw (jak to czynię na rys.3.), że nauka to rodzaj ludzkiego działania, wtedy oba wyróżnione na początku stanowiska stają się względnie jednorodne. Pierwszy etap refleksji dotyczy pojęcia polityki społecznej. Nie zaznaczyłem, że jest to zagadnienie będące częścią problematyki pojęć w ogóle, której kilka zdań poświęciłem wyżej. Porządek w tym przypadku wyglądałby następująco: refleksja nad pojęciem w ogóle => refleksja nad pojęciem polityki => refleksja nad pojęciem polityki społecznej („=>” znaczy, że rozstrzygnięcia z poziomu ogólnego wpływają na rozstrzygnięcia z poziomów mniej ogólnych, ale i to, że rozstrzygnięcia ogólniejsze powinny być respektowane w refleksji nad zagadnieniami, które są ich uszczegółowieniami). Podobne rozumowanie przedstawiają część II rysunku (działanie => działanie polityczne/naukowe => polityka społeczna jako rodzaj działania naukowego/politycznego) i część III (racjonalność => racjonalność działania => racjonalność działania naukowego/politycznego => racjonalność polityki społecznej jako rodzaju działania naukowego/politycznego).

Założenie o rozłączności działania naukowego i działania politycznego jest kontrowersyjne, chociażby ze względu na działania naukowe takie, jak badanie poprzez działanie polityczne (jeden z rodzajów badań jakościowych, o których wspomniałem wyżej). Podobnie kontrowersyjna jest konsekwencja tego założenia, tj. rozłączność problematyki racjonalności działania naukowego i politycznego. Usunięcie kontrowersji przez wyłączenie niektórych rodzajów badań jakościowych z zakresu znaczeniowego działania naukowego jest arbitralne i może być bardziej kontrowersyjne niż wątpliwość, którą ma usunąć. Złagodzić wątpliwości powinno wyróżnienie relacji między działaniem naukowym i działaniem politycznym oraz między ich racjonalnościami w obszarze polityki społecznej – o czym za chwilę.

W jaki sposób można przejść od etapu I do II? Z refleksji nad pojęciem polityki społecznej (PS) można wywnioskować, że ma ono dwa zasadnicze znaczenia: 1) PS – rodzaj działania naukowego, 2) PS – rodzaj działania politycznego. Przejście od etapu II do III polega na utrzymaniu wniosku o dwóch znaczeniach PS i wyróżnieniu pewnej cechy PS, mianowicie – racjonalności. Ogólnie powstałą sytuację można przedstawić w tabeli (tymczasowo zakładam, że racjonalność można przypisać PS i jest to cecha niestopniowalna, tzn. PS jest albo racjonalna, albo irracjonalna).

Tabela 2: Racjonalność i irracjonalność a polityka społeczna jako dwa rodzaje działania

	PS działanie naukowe	PS działanie polityczne
Racjonalność	Racjonalna PS jako działanie naukowe	Racjonalna PS jako działanie polityczne
Irracjonalność	Irracjonalna PS jako działanie naukowe	Irracjonalna PS jako działanie polityczne

Dość często zakłada się (hipoteza), iż PS jako działanie naukowe jest racjonalna, a jako działanie polityczne jest irracjonalna. Co może prowadzić do wniosku, że ukształtowanie PS jako działania politycznego na kształt PS - działania naukowego spowoduje racjonalność tego pierwszego. Ciekawe możliwości powstają, gdy uwzględnimy również pozostałe znaczenia PS (w wymiarze wytworów działania). Na razie nie kontynuuję tego wątku.

Przejdźmy do rozpatrywania relacji wyróżnionych na rys.3. Relacje symbolizowane przez nieprzerywane strzałki poziome są elementami zbioru relacji między działaniem naukowym i polityką w ogóle oraz racjonalności działania naukowego i polityki w ogóle. Mielibyśmy więc:

- relacja działanie naukowe – działanie polityczne => relacja polityka społeczna działanie naukowe – polityka społeczna działanie polityczne („=>” znaczy to samo co wyżej);
- relacja racjonalność działania naukowego – racjonalność działania politycznego => relacja racjonalność PS działanie naukowe – racjonalność PS działanie polityczne.

Nie te jednak relacje uznaję za reprezentację racjonalizacji polityki społecznej, zgodnie z intuicją, iż jest to element zbioru relacji łączących świat racjonalności działań ze światem samych działań. Założeniem jest tu, że racjonalność może – ale nie musi – być cechą polityki społecznej. Sprawianie zaś (działanie sprawcze), że ta cecha pojawi się wśród cech polityki społecznej lub jej poziom wzrośnie (tu zwalnim założenie, że racjonalność nie jest stopniowalna) będzie racjonalizacją polityki społecznej zarówno jako działania naukowego, jak i działania politycznego. Rzadko zgłasza się postulat racjonalizacji polityki społecznej jako działania naukowego, ale wynika to z konwencji, przedstawiającej badania naukowe jako prototyp racjonalności działania w ogóle (otwarcie kwestionowano takie stanowisko).

1.4.2. Podstawy i granice

Tematem mojej pracy są także podstawy i granice racjonalizacji polityki społecznej. Za podstawy racjonalizacji PS w obu znaczeniach uznaję warunki konieczne i warunki wystarczające do tego, aby cecha racjonalności pojawiła się wśród cech polityki społecznej

lub, aby wzrósł poziom jej realizacji. Inaczej, nieobecność/obecność czego powoduje nieobecność/obecność lub wzrost racjonalności polityki społecznej? Mogą to być m.in. elementy rozmaitych działań i ich wytworów i/lub nieintencjonalnych procesów i ich skutków.

Występowanie granic racjonalizacji można domniemywać tam, gdzie nie doszło do racjonalizacji polityki społecznej (w sensie efektu lub skutku) mimo podjęcia działań czy istnienia procesów racjonalizujących. Są one również prawdopodobnie tam, gdzie nie podjęto żadnych działań racjonalizujących mimo istnienia takich możliwości czy potrzeb. Ostatecznie samo odkrywanie czy konstruowanie podstaw jest wstępem do wykrywania granic – jeśli wiemy, że X jest warunkiem koniecznym racjonalizacji, to wszystko co powoduje, iż warunek ten się nie pojawia jest granicą racjonalizacji.

W nieco innej konwencji możemy mieć do czynienia z granicami zdolności, wiedzy, umiejętności i możliwości człowieka, ludzkich organizacji oraz narzędzi wytworzonych przez ludzi, a także z granicami określonymi przez różnego rodzaju normy. Szczególnie w przypadku granic możliwości ludzkich narzędzi obszar ograniczany przez nie wciąż się powiększa. Mniej elastyczne wydają się ograniczenia wynikające z budowy i funkcjonowania ludzkiego organizmu (rozumianego jako biopsychiczna całość), organizacji (szczególnie takie cechy jak demokratyczność i biurokratyczność) i społeczeństwa (np. normy moralne i prawne). Na schemacie, który zamieściłem wyżej, można wyróżnić bariery (tj. granice, które trzeba przekraczać) racjonalizacji – są to te elementy graficzne, które muszą pokonać pogrubione strzałki symbolizujące racjonalizację.

W jaki sposób refleksja (w tym moja własna) wiąże się z racjonalizacją polityki społecznej? Tradycyjne stanowisko w tym względzie jest raczej jednoznaczne: im większy jest wpływ nauki (jako wytworu działań naukowych) na inne obszary życia, tym więcej racjonalności możemy się tam spodziewać. Czy jest to stanowisko, które da się nadal utrzymać? Spróbuję na to i inne pytania odpowiedzieć w mojej pracy.

2.POLITYKA SPOŁECZNA

2.1. Wieloznaczność

Wyrażenie „polityka społeczna” pojawia się w tekstach naukowych (łącznie z ich tytułami) i nienaukowych (np. w prasie, w ustawach, w dokumentach rządowych, w stenogramach wypowiedzi parlamentarzystów), a także w nazwach naukowych organizacji lub jednostek organizacyjnych (np. Instytut Polityki Społecznej WDiNP UW, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej), jak i nienaukowych (np. Ministerstwo, Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny). Wielu autorów tekstów naukowych definiowało lub określało „politykę społeczną”, a więc bezpośrednio wypowiadali się na temat znaczenia tego terminu. W tekstach nienaukowych (poza prawem, gdzie wieloznaczność jest problemem) rzadko podaje się definicje używanych słów czy wyrażen, chociaż z ich kontekstu językowego i pozajęzykowego można domyślać się znaczenia, w jakim zostały użyte. Przykładowo, znaczenie analizowanego terminu, kryjące się w nazwie Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej obejmuje obecnie (2001 r.) część systemu ubezpieczenia społecznego, pomoc społeczną i elementy polityki na rzecz osób niepełnosprawnych i dzieci⁷. Szczególnie wyraźne jest tu oddzielenie problematyki pracy i zawężenie polityki społecznej do niektórych tylko polityk uznawanych przez naukowców za społeczne.

W każdym razie definiowanie to aktywność o pierwszorzędym znaczeniu pod wieloma względami, np. jest warunkiem wstępnym prowadzenia rzetelnych badań (definicje operacyjne), skutecznej dydaktyki (definicje ułatwiające zrozumienie), dobrego prawa (definicje prawne) i nie-jałowej dyskusji (definicje ułatwiające porozumienie między dyskutantami). Nie jest to podział wyczerpujący i jedyny (o definicjach i definiowaniu patrz np. Blackburn 1997:74-79, Ajdukiewicz 1965:62-85, Nowak 1985:124-190).

T.H. Marshall w przedmowie do swojej książki napisał: „<<polityka społeczna>> nie jest terminem technicznym o precyzyjnie określonym znaczeniu” (1967:7). Podobną myśl formułują H.E. Freeman i C.C. Sherwood: „polityka społeczna to luźny, a nie techniczny termin i jak wiele mu podobnych opiera się prostej definicji” (1970:2). Z tych wypowiedzi można domniemywać, że istnieją **terminy techniczne** (prosta definicja, łatwość zdefiniowania, precyzyjne znaczenie) i **nietechniczne** (brak prostej definicji, trudność zdefiniowania, nieprecyzyjne znaczenie). Z tego, że „polityka społeczna” to termin nietechniczny może również wynikać dość kategoryczny wniosek Z. Ferge - „nie ma

⁷ W ustawie o działach administracji rządowej nie ma wzmianki o polityce społecznej (Dz.U.1997.141.943 z późn. zm.). Ministrowi gospodarki, pracy i polityki społecznej podlegają m.in. dział praca i dział zabezpieczenie społeczne. W tym kontekście polityka społeczna to zabezpieczenie społeczne.

uniwersalnie zaakceptowanej definicji polityki społecznej” (1994:603). H. Lampert formułuje podobną opinię: „mimo licznych, od dziesiątków lat ciągle prowadzonych starań o definicję praktycznej polityki społecznej i polityki społecznej jako dyscypliny naukowej, jej pojęcie jest sporne” (1998:3). Kolejna wypowiedź na ten temat: „Termin ten jest głównie używany przez akademików w instytutach (wydziałach) polityki społecznej czy <<administracji społecznej (*social administration*)⁸>>, którzy nie zgadzają się między sobą co do jego znaczenia...” (Levin 1997:25).

Podsumowując, pojęcie „polityka społeczna” trudno jest zdefiniować, nie ma jego prostej definicji, ma nieprecyzyjne znaczenie, nie ma zgody co do jego definicji. W. Szubert wyjaśniał tę sytuację „złożonością tej dyscypliny oraz głębokimi przemianami, jakim podlega ona współcześnie” (1980,1997:59). Z kolei C.W. Włodarczyk wskazywał na trzy przyczyny: „ogromna wewnętrzna złożoność”, „zmiennność w czasie”, „terytorialne zróżnicowanie” polityki społecznej (1997:7). Jest to fragment ogólniejszego zagadnienia, dlaczego te same pojęcia używane w naukach społecznych mają często tak wiele różnych definicji, jakie są konsekwencje tego rodzaju wielodefinicyjności? Nasuwają mi się dwie hipotezy w tym względzie. Po pierwsze, w naukach tych najczęściej stosuje się języki naturalne (tj. inne niż język matematyki czy logiki)⁹. Po drugie, różne cele definiowania sprawiają, że formułuje się różne definicje tego samego obiektu. Z tego punktu widzenia wielodefinicyjność można uznawać za coś naturalnego i użytecznego.

Interesujące, czy czynniki wymieniane przez Szuberta i Włodarczyka w równym stopniu wyjaśniają trudności z uzgodnieniem definicji praktycznej polityki społecznej, jak i polityki społecznej jako nauki (o tym rozróżnieniu piszę dalej). Lampert, w cytowanej wyżej opinii, zdaje się sugerować, że chodzi o jedną definicję obu tych wymiarów, być może takie stawianie sprawy również przyczynia się do pogłębienia trudności sformułowania jednej definicji.

W jaki sposób wielodefinicyjność pojęcia „polityki społecznej” uwzględnić w tej pracy? Jedną z możliwości to sformułowanie definicji sprawozdawczej łączącej dotychczasowe formuły. Mogę również mniej lub bardziej radykalnie odejść od tradycji

⁸ L. Dziewięcka-Bokun tłumaczy termin *social administration* jako „administracja socjalna” (1999:23). O kontrowersjach związanych z rozróżnieniem socjalny – społeczny będę pisał dalej. Przyjmuję tu określenie „administracja społeczna” wbrew konwencji wspomnianej autorki, wiąże się to z rozstrzygnięciami, które znalazły się w „Leksykonie polityki społecznej” (2001:118) i tym, że Anglicy podkreślali, iż *social administration* to badania rozmaitych aspektów usług społecznych (*social services*) (np. Spicker 1995:271).

⁹ Złudzeniem jest jednak, że wieloznaczność języka naturalnego nie ma wpływu na to, co się dzieje w matematyce lub logice. Pojęcie zbioru ma dwa znaczenia w języku potocznym i powstały dwa języki formalne dla ich opisu: S. Leśniewskiego mereologia (zbiór w sensie kolektywnym) i teoria mnogości (zbiór w sensie dystrybutywnym) (Murawski 1995:164-165). O własnościach języków formalnych patrz np. Polański 1999:270-271.

projektując nowe znaczenie. Jest jednak trzecie wyjście. G. Myrdal pisał, że niejasność takich pojęć, jak „ekonomia”, „socjologia” czy „psychologia” jest naturalna i nie wymagają one dookreślenia (za Rein 1970:3). Podobnie B. Wolniewicz zakłada, że pojęcie nauki nie jest pojęciem naukowym (1993:62), dotyczyłoby to również pojęcia polityki społecznej (ale już tylko jako nauki) (Rein 1970:3). Z tym wszakże zastrzeżeniem, że rozróżnienie między ekonomią i przedmiotem jej badań, tj. gospodarką oraz między socjologią i jej przedmiotem (społeczeństwem) utrwaliło się już w języku, czego nie można jednak powiedzieć o polityce społecznej. Z drugiej strony szczególnie socjologowie poddają refleksji naukowej swoją własną działalność uprawiając metasocjologię. W takim ujęciu „socjologia” byłaby pojęciem metasocjologicznym, „ekonomia” – metaekonomicznym itd. Wynika stąd, że metodę naukową można zastosować do dowolnego przedmiotu dostępnego ludzkiemu poznaniu, włącznie z nią samą. Odrzucam więc trzecie wyjście, polegające na rezygnacji z zabiegów definicyjnych, na podstawie argumentu, iż pewne pojęcia są niedefiniowalne.

2.2. Polityka społeczna – działanie i polityka społeczna - nauka

Tytułowy podział potwierdzają m.in. J. Supińska i T. Szumlicz, rozpoczynając swoje najważniejsze prace naukowe następującymi stwierdzeniami:

- „Terminem <<polityka społeczna>> zwykło się określać zarówno pewną sferę *działań* politycznych, jak i pewien typ *dociekań* naukowych” (Supińska 1991a:7)
- „Polityka społeczna jest – z jednej strony – przede wszystkim **działalnością praktyczną**. Z drugiej strony, podejścia teoretyczne (badawcze) do polityki społecznej konstytuują – uprawianą pod tą samą nazwą – **dyscyplinę nauk teleologicznych** (celowościowych), która działalność tę ma **racjonalizować** (uzasadniać, wyjaśniać i usprawniać)” (Szumlicz 1994:11).

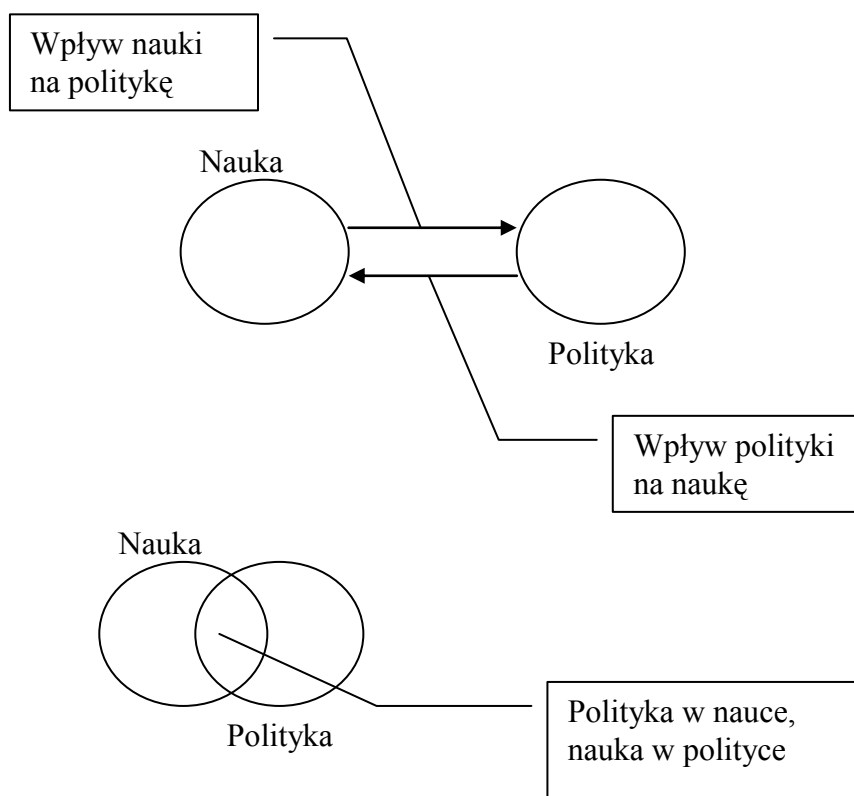
Wypowiedź T. Szumlicza jest szczególnie istotna w kontekście tej pracy. Głównym zadaniem polityki społecznej jako nauki uczynił on **racjonalizowanie** polityki społecznej jako działalności praktycznej (o tym będę pisał dalej). Wracając do ogólnych wypowiedzi o podobnym znaczeniu. P. Alcock napisał, że „Termin polityka społeczna jest... używany nie tylko w odniesieniu do dyscypliny akademickiej i jej uprawiania, ale również w odniesieniu do działania społecznego w rzeczywistym świecie” (Alcock i in. 1998:7). W tym samym tomie A. Erskine stwierdza: „Polityka społeczna jest nauczana i studiowana na uniwersytetach i w kolegiach, jest również sferą praktyki” (tamże:14). Jasno wyraża to zagadnienie J. Midgley: „Termin <<polityka społeczna>> dotyczy dwóch aspektów: po pierwsze odnosi się do rzeczywistych polityk i programów rządu, które wpływają na dobrobyt ludzi. Po drugie, oznacza obszar badań naukowych dotyczący opisu, wyjaśnienia i ewaluacji tych polityk” (Midgley i in. 1999:4). H. Lampert w przytoczonym wyżej cytacie wyraża podobną myśl – definicja praktycznej polityki społecznej („sfera działań politycznych”) i polityki społecznej jako dyscypliny naukowej byłaby definicją polityki społecznej w ogóle. W trzech językach występuje więc to samo zjawisko. Dodatkowo mamy do czynienia z podobnym rozumowaniem odnośnie terminu „polityka ekonomiczna”: „...pojęcie polityki ekonomicznej ma dwoistą treść: **działalność** państwa wpływająca na gospodarkę oraz **wiedza** o tej działalności” (Winiarski 1999:19).

Utrzymywanie jednak stanowisk tego rodzaju może powodować problemy, gdyż połączenie tych dwóch najogólniejszych znaczeń prowadzi do stwierdzenia, że przedmiotem polityki społecznej (dyscyplina naukowa, „typ dociekań naukowych”) jest polityka społeczna (pewien typ działań politycznych). Określenie „polityk społeczny” oznaczać może zarówno ministra pracy i polityki społecznej, jak i naukowca analizującego działalność tego ministra i podległych mu urzędników. W tym przypadku dwuznaczność jest szczególnie niewygodna

dla naukowców (polityków społecznych), którzy mogliby być obarczani odpowiedzialnością za działania ministrów (również polityków społecznych) (Auleytner, Danecki 1999:9). Z drugiej strony akcentuje się praktyczne zadania polityki społecznej – nauki, dlatego polityk społeczny – naukowiec i polityk społeczny – polityk czy urzędnik nie są to tak zupełnie odmienne role społeczne.

Sygnalizowałem wyżej, że rozróżnianie nauki i działania ma za podstawę przyjmowanie jednego ze znaczeń pojęcia „nauka”, mianowicie – wiedzy, będącej wytworem działań naukowych. Pełny zestaw możliwości znaczeniowych pojawia się, gdy konsekwentnie będziemy rozróżniać działanie i jego wytwór (patrz tab.1). Wydaje mi się, iż poważniejszym problemem jest tu zagadnienie relacji między obszarem działań i wytworów naukowych oraz działań i wytworów politycznych. Najbardziej skrajne stanowisko, to stwierdzenie, że obszary te nie mają części wspólnej, czyli ma miejsce pełna izolacja nauki i polityki, tzn. polityka nawet nie może być przedmiotem nauki, a nauka nie może być przedmiotem polityki. Stanowisko to może mieć jedynie charakter normatywny czy postulatywny, ale nawet w takiej wersji wydaje się bardzo trudne do uzasadnienia, ponieważ wymagałoby uznania, że politologia nie jest nauką, a polityka wobec nauki nie jest polityką. Możliwości rozmaitych stanowisk i problemów wyjaśniam na rysunkach.

Rysunek 4: Relacje między nauką i polityką



Możliwości relacji między nauką i polityką z uwzględnieniem wymiaru działanie – wytwór, przedstawiam w kolejnej tabeli.

Tabela 3: Nauka i polityka w wymiarach działania i wytworu

		Polityka	
		Działanie	Wtwór
Nauka	Działanie	Relacja działanie naukowe – działanie polityczne	Relacja działanie naukowe – wytwór działania politycznego
	Wtwór	Relacja wytwór działania naukowego – działanie polityczne	Relacja wytwór działania naukowego – wytwór działania politycznego

Przy tym każda relacja może być asymetryczna (np. silniejszy wpływ polityki na naukę niż nauki na politykę) lub symetryczna (np. wpływ nauki na politykę i polityki na naukę ma podobną siłę¹⁰).

Jak interpretować wyróżnione możliwości? Przykładowo, relacja działanie naukowe i działanie polityczne podkreślana jest przez zwolenników podejścia aktywistycznego w nauce: badać świat jednocześnie go zmieniając, zmieniać świat jednocześnie go badając. Standardowy pogląd wydaje się oddawać asymetryczna relacja wytworu działań naukowych (wiedza naukowa) i działania politycznego (np. działanie na podstawie interpretacji wyników badań opinii publicznej).

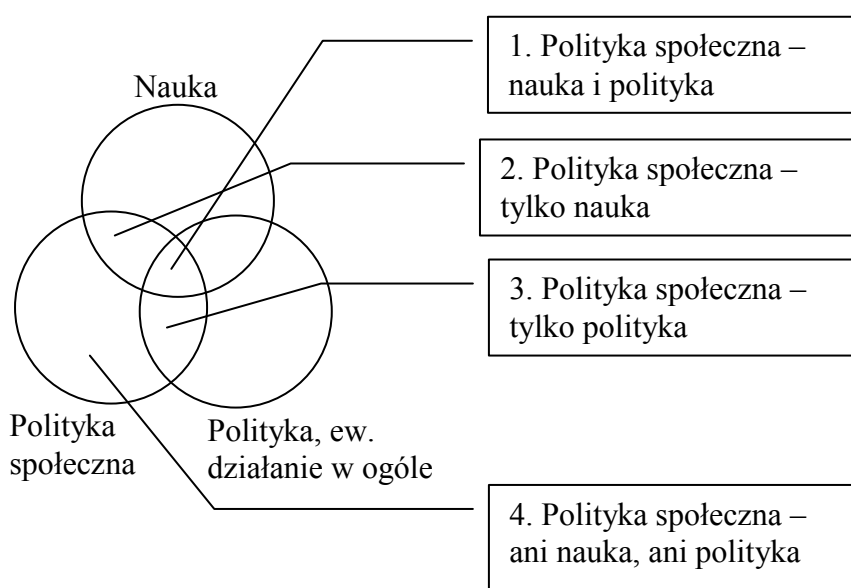
W perspektywie poszczególnych osób działających w pewnych sytuacjach społecznych mamy dwie pozycje i role społeczne: naukowca i polityka. Istotne jest zagadnienie profesjonalizacji obu tych ról (m.in. dobór osób do pozycji-rol oraz awansowanie w wewnętrznej strukturze na podstawie rozmaitych testów kompetencji organizowanych przez osoby już zajmujące ten rodzaj pozycji-rol). W kontekście współczesności nietrudno sobie wyobrazić zawodowych naukowców (mam nadzieję być lub zostać takowym), aczkolwiek łączenie roli naukowca i nauczyciela (tak jak to się dzieje w szkołach wyższych na całym świecie) może być uznawane za ostatnią barierę dla pełnej profesjonalizacji w dziedzinie nauki. Profesjonalizacji polityki przeszkadza dużo poważniejsza bariera – demokracja (aczkolwiek za test kompetencji w tym przypadku można uznać głosowanie, wynikiem testu byłby wynik głosowania, oceniającymi nie są jednak osoby, którym przypisano autorytet w dziedzinie polityki). Pozostaje zagadnienie łączenia odgrywania różnych ról przez tę samą osobę. Znamy wielu naukowców, którzy zostali politykami, ale czy równie wielu polityków zostało naukowcami? Poza tym, że jest to pytanie

¹⁰ Problem pomiaru siły wpływu jest już - moim zdaniem - zagadnieniem technicznym.

empiryczne, to ta ostatnia możliwość wydaje się prawdopodobnie mniej odpowiednia ze względu na ukryte założenie, iż łatwiej zostać politykiem niż naukowcem oraz, że łatwiej naukowcom zostać politykami, niż politykom zostać naukowcami.

Polityk społeczny to jednak szczególnego rodzaju naukowiec i szczególnego rodzaju polityk, podobnie jak polityka społeczna to szczególnego rodzaju nauka i szczególnego rodzaju polityka. Czy owa szczególność jest tak daleko posunięta, że budzą się wątpliwości, czy polityk społeczny jest jeszcze naukowcem lub jeszcze politykiem, czy polityka społeczna jest jeszcze nauką lub jeszcze polityką? Typowy rysunek przedstawiający to zagadnienie.

Rysunek 5: Relacje między nauką, polityką i polityką społeczną



Ponadto polityka społeczna może być też rozpatrywana jako działanie i jego wytwór. Spójrzmy na tabelę 3, aby uświadomić sobie relacje w tym względzie. Relacje między działaniem i wytworem są również bardzo interesujące. Jak dotąd nie uwzględniłem jeszcze wymiaru intencji lub zamiaru oraz wymiaru decyzji (intencja => decyzja => działanie => wytwór). Mechanicznie rzecz ujmując politykę społeczną można by interpretować jako rodzaje intencji, decyzji, działania i jego wytworu.

Na rys. 5 ponumerowałem kolejne możliwości. J. Supińska i T. Szumlicz wydają się przyjmować jako fundamentalną możliwość 1. Pozostałe są jednak równie interesujące. Przykładowo, chcąc wyeliminować nieporozumienia związane z dwuznacznością 1, można przyjąć jako punkt wyjścia albo 2, albo 3. Nowatorskie byłoby uzasadnianie możliwości 4. Dalej zbadam argumenty za przyjęciem konwencji, iż polityka społeczna to tylko pewien rodzaj działania politycznego i jego wytworu (możliwość 3.).

Ze względów pragmatycznych przyjmuję jednak typową strukturę dla dalszych wywodów: część poświęcona koncepcjom polityki społecznej jako działania politycznego i część poświęcona koncepcjom polityki społecznej jako nauki. Inna droga polegałaby na przeglądzie definicji polityki społecznej bez przyjmowania wstępnych założeń o ich podziale na definicje polityki społecznej jako nauki i definicje polityki społecznej jako polityki. Podział ten przedstawia się zwykle w konwencji sprawozdawczej, a moje dotychczasowe rozważania sugerują istnienie większej liczby możliwości. We wnioskach do tego rozdziału spróbuję rozstrzygnąć to zagadnienie.

2.3. Przegląd definicji polityki społecznej jako działania

Racjonalizacji ma podlegać polityka społeczna, a więc to, co jest definiensem w definicji tego pojęcia. Podstawowym przedmiotem analizy będą rozmaite określenia polityki społecznej jako działania (a ściślej nie-nauki). Zanim to jednak nastąpi muszę wyjaśnić jeszcze kilka spraw.

Trzeba pamiętać, że tylko część z określeń, które przytoczę była przez ich autorów przedstawiana jako uniwersalna definicja, częściej są to raczej znaczenia przyjęte dla danej książki lub badania, czasem luźne uwagi na marginesie innych rozważań. Poza tym koncentruję się jedynie na literaturze akademickiej, jest to poważne ograniczenie, gdyż prawdopodobnie większe znaczenie praktyczne mają określenia i przekonania polityków parlamentarnych czy rządowych: „...terminy <<polityka>> i <<polityka społeczna>> stosowane są na różne sposoby przez różnych ludzi. W szczególności znaczą one różne rzeczy dla ludzi w rządzie – polityków i członków rządów, centralnych uczestników w uprawianiu polityki (*policy making*) – z jednej strony i dla akademików, ludzi *spoza* rządu, z drugiej”, „Jeśli próbujemy zrozumieć uprawianie polityki, złą nauką jest ignorowanie języka i opinii uczestników... Na przykład definicje utożsamiające <<politykę>> i <<działanie>> nie pomagają w badaniu relacji między polityką i działaniem” (Levin 1997:15,27). Autor tych stwierdzeń ma zapewne na myśli interpretowanie pojęcia polityki jako czegoś innego niż działanie, np. jako strategii, programu czy planu działania, które raczej samym działaniem nie są. Przyjęcie takiej perspektywy umożliwi m.in. postawienie problemu wdrażania czy implementacji programu czy planu działania.

Polityka społeczna w wypowiedziach polityków

Wizja polityki społecznej wynikająca z wypowiedzi polityków parlamentarnych, rządowych czy wyższych urzędników państwowych to bardzo interesujący przedmiot badania. Nie należy jej rozpatrywać w izolacji od wizji, którą można wyinterpretować z wypowiedzi dziennikarzy i publicystów (wspominałem o tym w jednym z przypisów wyżej). Prawdopodobnie również ludzie spoza nauki, polityki i mass mediów mają pewne ogólne wyobrażenia na temat polityki społecznej (w tym przypadku użyteczne bywają badania opinii publicznej). Oto kilka wypowiedzi polityków i urzędników.

- „Rzecz w tym bowiem, ażeby nie rosły wydatki na cele społeczne, tylko żeby zmniejszała się liczba ludzi, którzy potrzebują pomocy społecznej, i żeby zmniejszała się liczba ludzi, którzy potrzebują pomocy w postaci zasiłku dla bezrobotnych. Stąd aktywna polityka społeczna, taka, którą promuje Unia Europejska i którą powinna

promować Polska, to przede wszystkim tworzenie nowych stanowisk pracy i zmniejszanie polaci społecznej biedy tam, gdzie trzeba pomagać i czynić coś doraźnie” (B. Geremek, minister spraw zagranicznych, stenograficzne sprawozdanie z 13 posiedzenia 3 kadencji Sejmu - 05.03.1998).

- „I pomyśl, że uderzymy w grupę biedną pod pozorem, że pomagamy jeszcze biedniejszej, czyli bezrobotnym, jest pomysłem bardzo niedobrym. Myślę, że nie da się w ten sposób prowadzić polityki społecznej w państwie, jeśli będziemy próbowali skłócić wielomilionową rzeszę bezrobotnych z półmilionową rzeszą przedemerytów” (P. Ikonowicz, poseł, sprawozdanie stenograficzne ze 108 posiedzenia 3 kadencji Sejmu - 11.05.2001).
- „,... tak przekonstrować politykę społeczną, żeby każdemu świadczeniu towarzyszył jednak pewien wydatek pracy. Obywatel nie może tylko czekać, musi ponosić wydatek” (J. Rulewski, poseł, stenograficzne sprawozdanie ze 118 posiedzenia 3 kadencji Sejmu - 05.09.2001).
- „Jednocześnie ze smutkiem stwierdzamy, że decyzja o posiadaniu dzieci w naszej ojczyźnie nie zawsze wspierana jest prawidłową polityką społeczną” (A. Szymański, poseł, sprawozdanie stenograficzne ze 109 posiedzenia 3 kadencji Sejmu - 23.05.2001).
- „,... zastosować politykę społeczną jako narzędzie wyrównywania pewnych szans, pewnych dysproporcji... odwróceniem zasad polityki społecznej jest kierowanie większej pomocy do osób, które mają lepszą sytuację na rynku pracy” (P. Kołodziejczyk, podsekretarz w MPiPS, stenograficzne sprawozdanie ze 119 posiedzenia 3 kadencji Sejmu - 18.09.2001).
- „,...istnieją jeszcze inne ugruntowane przekonania, że polityka społeczna traktuje po macoszemu niektóre grupy społeczne” (E. Lewicka, sekretarz stanu w MPiPS, stenograficzne sprawozdanie z 94 posiedzenia 3 kadencji Sejmu – 15.12.2000).

Widać stąd, że polityka społeczna może być aktywna i pasywna, prawidłowa i nieprawidłowa, nie należy jej prowadzić w pewien sposób, trzeba ją przekonstrować, można ją zastosować, ma pewne zasady i traktuje po macoszemu pewne grupy. Traktuje się tu politykę społeczną zarówno jako działanie o różnych cechach i podatne na rozmaite operacje (a więc jako przedmiot), ale też jako środek i podmiot działania.

2.3.1. *Welfare state i public policy*

Uwagi dotyczące tłumaczenia określeń angielskich i niemieckich. *Welfare* tłumaczę jako dobrobyt, co jednak nie do końca oddaje niuanse znaczeniowe angielskiego słowa (patrz np. uwagi T. Szumlicza 1994:18). Pojęcie to występuje w bardzo wielu definicjach anglojęzycznych jako kluczowe. Zarówno *welfare* i *well-being* (pojęcie pojawiające się również - choć rzadziej - w kontekście anglosaskich rozważań nad polityką społeczną) mają już monografie (to pierwsze np. Barry 1990, patrz też Hamlin 1998, drugie - np. Griffin 1988¹¹).

Nie umieściłem w tabeli definicji i określeń *welfare state*¹² czy *Wohlfahrtsstaat* albo *Sozialstaat*. Może być to uznane za błąd, gdyż szczególnie wyrażenie *welfare state* bywa tłumaczone jako polityka społeczna - *Economics of the Welfare State* N. Barra (1987) to w polskim przekładzie „Ekonomika polityki społecznej” (1993), a modele *welfare state* to także modele polityki społecznej (Księżopolski 1999:89-118). Z drugiej strony G. Esping-Andersen pisze o polityce społecznej i *welfare state* tak: „Pierwszy problem to powiązanie między politykami społecznymi i *welfare state*: czy to ostatnie jest jedynie całkowitą sumą repertuaru narodowej polityki społecznej, czy może jest to siła instytucjonalna ponad i poza wachlarzem danej polityki?” i dalej odpowiada na to pytanie „...zobowiązania, które podtrzymują *welfare state* określają treść, ambicje i rozległość polityk społecznych... ograniczenia i zakres *welfare state* są definiowane w kategoriach tego, które obszary ludzkich potrzeb zawarte są w pojęciu gwarantowanych praw obywatelskich” (1994:712).

Na bardziej ogólnym poziomie trudno przyjąć, że państwo i polityka to synonimy, pełny obraz uzyskamy analizując raczej zarówno państwo, jak i politykę oraz relacje między nimi (wyżej przyjmowałem, że państwo może być interpretowane jako wytwór polityki). Poza tym mechaniczne połączenie obu pojęć da nam **państwową politykę** albo **polityczne państwo** (ten ostatni przypadek raczej trudno spotkać, zapewne dlatego, że oczywistością jest polityczność państwa, ale już mniejszą oczywistością jest państwowość polityki).

W języku angielskim raczej rzadko spotykałem wyrażenie *state policy*¹³. Prawdopodobnie z powodów historycznych oczywista jest tam państwowość polityki. W naszym języku – ze względu na długi okres zaborów – powstała możliwość rozdzielania

¹¹ *Well-being* zajmuje też od niedawna psychologów, np. Kahneman i inni (1998). W Polsce badaniami nad szczęściem zajmuje się J. Czapieński (1991). Sugeruję, że są to podobne nurty badań mimo dość istotnej różnicy terminologicznej.

¹² Dominujące tłumaczenie polskie to prawdopodobnie „państwo opiekuńcze” (np. Frieske, Poławski 1997), inne propozycje to „państwo dobrobytu” lub „państwo o orientacji społecznej” (Zawadzki 1964, 1996). Za przykładem m.in. W. Morawskiego (2001:169) będę tego terminu używał w oryginale.

¹³ E.J. Meehan wskazywał, że potoczne znaczenie słowa *policy* to *guide for action, intellectual tool useful for satisfying significant human needs or purposes in the environment* (Meehan 1982:117).

polityki od państwa czy nawet przeciwstawiania polityki narodowowyzwoleńczej państwom zaborczym. Jest to jednak tylko jedna z hipotez, ponieważ w literaturze politologicznej (szczególnie amerykańskiej) często występuje wyrażenie *public policy*. R.T. Dye proponuje następującą definicję tego terminu: „*polityką publiczną jest to, co rządy wybierają, aby robić lub nie robić*” (Dye 1998:3). Krytykuje to podejście J.E. Anderson (1994:5), dla niego *policy* to „celowy kierunek działania aktora lub zespołu aktorów wobec problemu lub przedmiotu obaw (*matter of concern*)”, a polityki publiczne wiążą się z rządowymi aktorami czy zespołami aktorów (tamże:5-6)¹⁴. Uznaje się, że rozważanie *public policy* to tradycja USA, gdyż jedynie tam można było mówić – na długo przed II Wojną Światową – o stabilnej demokracji i niezależnych ośrodkach analizowania i krytyki polityki rządu (zob. Goodin, Klingemann 1998:553 i omówienie ss.551-641). Koncepcja polityki publicznej wyklucza z kręgu uwagi politykę nie-publiczną (nie tyle prywatną, co nie związaną z rządem - pozarządową), na co nie wszyscy się godzą. Nie godził się np. H.J. Gans (1975:4), a ponad pół wieku wcześniej nie godził się brat Maxa Webera - Alfred: „dzisiejsza kwestia społeczna to kwestia ochrony osobowości jednostki przed wchłonięciem ją przez aparat państwa” (cyt. za Lindenfeld 1997:289). Koncentracja uwagi na kwestii społecznej sprawia, że zaczynamy zwracać uwagę na inne działania niż państwowo-publiczne, a same te działania mogą stać się problemem (np. rządy totalitarne czy autorytarne jako kwestia społeczna).

Z kolei M. Rein próbuje wyznaczyć granice między polityką publiczną i polityką społeczną: „Jeśli nie zdołamy ustalić granic między polityką publiczną i społeczną, to obszar naszych dociekań będzie tak rozległy jak cała ludzka mądrość i doświadczenie społeczne” (Rein 1970:13-15,13)¹⁵. Na ogólniejszym poziomie jest to problem granicy między publicznym i niepublicznym, albo między publicznym i prywatnym (zob. Weintraub, Kumar 1997)¹⁶. Bardziej eksploatowanym tematem są granice między polityką gospodarczą i polityką społeczną (patrz. np. Boulding 1967, Kurzynowski 2001). Interesująca byłaby reinterpretacja tych propozycji w perspektywie krytyki rozróżnienia między gospodarką i społeczeństwem.

¹⁴ Termin „publiczny” wydaje się robić w Polsce nie tylko akademicką karierę szczególnie w zestawieniu z „administracją” (co jest związane zapewne z odrodzeniem samorządu po 1989 r.) (patrz np. Izdebski, Kulesza 1999, Pawłowska 1999)

¹⁵ Rein wymienia, ale jednocześnie poddaje krytyce kilka kryteriów wyznaczania tych granic: stosowanie rozwiązań nierynkowych, zainteresowanie społecznymi konsekwencjami różnych polityk, orientacja na potrzeby, koncentrowanie się wyłącznie na ubogich.

¹⁶ Rozróżnienie to kwestionują feministki jako fałszywe m.in. ze względu na tradycyjne przypisywanie mężczyznom ról w sferze publicznej, a kobietom - w sferze prywatnej (patrz np. Humm 1993:193-194).

2.3.2. Społeczny-socjalny, politykowanie-polityka

Musiałem też poradzić sobie z istnieniem par *social-societal*, *sozial-gesellschaftlich* oraz *policy-politics*. W języku angielskim mamy więc odpowiednio: *social policy* i *societal policy*, w języku niemieckim – *Sozialpolitik* i *Gesellschaftspolitik*¹⁷. Jeśli weźmiemy pod uwagę trzecie z wymienionych rozróżnień otrzymujemy *social/societal policy/politics*. Powstałe możliwości przedstawiam w tabeli.

Tabela 4: *Social* i *societal* oraz *policy* i *politics*

	<i>Policy</i>	<i>Politics</i>
<i>Social</i>	<i>Social policy</i>	<i>Social politics</i>
<i>Societal</i>	<i>Societal policy</i>	<i>Societal politics</i>

J. Rosner proponował, aby *Sozialpolitik* tłumaczyć jako „polityka socjalna” a *Gesellschaftspolitik* jako „polityka społeczna” przypisując przy tym inne znaczenie obu pojęciom. Polityka społeczna ma „wielkie zadania makroustrojowe, z zasadniczym celem przebudowy panującego systemu społecznoekonomicznego”, a polityka socjalna „ogranicza swe zamierzenia do poprawy zakresu i poziomu świadczeń społecznych”. Jest jednak jeszcze trzeci rodzaj polityki społecznej charakterystyczny dla ustroju socjalistycznego (gdzie dokonała się już zasadnicza zmiana struktury społecznej), którą Rosner nazywa również społeczną – jej zadaniem jest „planowanie rozwoju społecznego i optymalne osiąganie zakreślonych celów tego rozwoju” (Rosner 1979,1984:142-143). Z perspektywy tego stanowiska i obecnego czasu trzeba chyba stwierdzić, że pozostała nam już tylko polityka socjalna. Jak zatem tłumaczyć niemieckie *Sozialpolitik*? Jeśli kierować się radą Rosnera ogromna większość definicji niemieckich dotyczyłaby polityki socjalnej. Aby rozstrzygnąć ten problem proponuję przejrzeć dodatkową literaturę.

J. Danecki napisał, że „tradycyjna polityka socjalna zajmowała się sytuacją grup najbardziej upośledzonych... obserwujemy istotne przewartościowanie... badania polityki

¹⁷ *Social policy* i *Sozialpolitik* niewątpliwie występują częściej od *societal policy*, *social politics* w anglosaskiej i *Gesellschaftspolitik* w niemieckiej literaturze. O *societal policy* wspomina m.in. H.J. Gans, mając na myśli polityczne oddziaływanie na społeczeństwo jako całość (Gans 1975:4). Z. Ferge używa obu terminów w tytule swojej książki *A Society in the Making: Hungarian Social and Societal Policy 1945-75* (1979). O *social politics* pisze m.in. F. Lindenfeld (1997:181), gdy wspomina o książce W.H. Riehla *Naturgeschichte des Volkes als Grundlage einer deutschen Social-Politik* (pierwszy tom ukazał się w 1851 r.). Tytuł jednego z angielskich periodyków naukowych to *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, a to kilka słów o nim na stronach OUP [it] *examines political systems and cultural institutions through the lens of gender. It addresses changes in family, state, market, and civil society, employing several disciplines and drawing from a variety of cultures to illuminate these areas of research*, jeden ze specjalnych numerów tego pisma (nr 3, t.4, 1997) miał za temat *Gender and Care Work in Welfare States* (<http://www3.oup.co.uk/socpol/scope/>). Wydaje się, że na gruncie niemieckim *Gesellschaftspolitik* było bardziej samodzielny pojęciem, pisali o nim np. H. Achinger (1958), O. Kraus (1964), wspomina o nim J. Auleytner (1994:22), krótkie omówienie zob. Kleinhenz 1970:35-37, Frerich 1996:6-7.

społecznej obejmować zaczynają swoim zasięgiem całą ludność kraju”. Nieco wcześniej w tym tekście pojawia się podobna myśl: „nasilać się zaczyna tendencja do przechodzenia od doraźnych i rozproszonych działań interwencyjno-ochronnych na rzecz łagodzenia poszczególnych kwestii socjalnych do tworzenia takiego systemu polityki społecznej, który mógłby zapewnić koordynację poczynań poszczególnych ośrodków decyzji w różnych dziedzinach, w różnych skalach i obliczanych na uzyskiwanie efektów w różnych horyzontach czasu”. Podstawowym punktem widzenia polityki społecznej jest „zorientowana na potrzeby ludzkie organizacja ładu gospodarczego, technicznego, przestrzennego, politycznego i sprawiedliwy układ stosunków w społeczeństwie” (Danecki 1980,1984:193,192,193). Polityka społeczna różni się więc „od wąsko pojętej polityki socjalnej, ograniczającej się do badania poszczególnych elementów poziomu życia w powiązaniu z istniejącym i postulowanym systemem świadczeń i służb socjalnych” (za Rajkiewicz 1975,1984:70). Istotne też wydaje się w tym kontekście odróżnienie poziomu życia (głównie zagadnienie konsumpcji) i jakości życia (twórcza samorealizacja, rozwijanie i stosowanie zdolności i umiejętności oraz zagadnienia ponadindywidualne związane z organizacją życia zbiorowego) (Danecki 1980,1984:187-188). Poziom życia byłby domeną polityki socjalnej, a jakość życia – polityki społecznej.

W podobnym duchu wypowiada się J. Szczepański: warunkiem prowadzenia polityki społecznej, jako regulowania procesu rozwoju potrzeb jest osiągnięcie pewnego poziomu rozwoju gospodarczego, tj. takiego, gdy nie ma już problemu niezaspokojonych potrzeb rzeczywistych. Polityka socjalna to rozwiązywanie problemu zaspokojenia potrzeb rzeczywistych, a polityka społeczna to regulowanie procesu rozwoju potrzeb (patrz cytaty w tabeli 7). I. Sieńko uznaje natomiast, że polityka socjalna jest „skoncentrowana na rozdzielaniu świadczeń społecznych i dóbr...” a „jej dystrybutywny charakter czyni z niej tylko instrument działania, dobry – gdy podporządkowany konsekwentnie celom ogólnym i perspektywicznym, zły – gdy realizuje tylko zadania bieżące i pod naporem sytuacji” (Sieńko 1986:102). Aspekty instrumentalne wydają się być również istotne dla J. Supińskiej: „W tym ujęciu [polityka społeczna jako działalność przy pomocy nieodpłatnych świadczeń socjalnych] polityką społeczną jest tylko działalność tzw. sfery socjalnej, społecznej czy budżetowej, usług socjalnych czy infrastruktury społecznej... środki te są jedynie elementem najbardziej tradycyjnego instrumentarium polityki społecznej, gdy była ona przede wszystkim ratownictwem” (Supińska 1991a:9). Wypowiedzi O. Krausa zamieszczone w tabeli 7 są również bardzo sugestywne: polityka socjalna jako prawo pracy i zabezpieczenie społeczne, a polityka społeczna jako porządkowanie procesów społecznych funkcjonalne w stosunku do

osiągania dobra ogółu. „Równowaga społeczna”, „harmonia, zdrowie i moc całości” to cele polityki społecznej wskazywane m.in. przez Thalheima i Günthera (patrz niżej tabela 7).

Odnosnie relacji między polityką socjalną i społeczną H. Achinger pisał: *die Sozialpolitik als Teil einer Gesellschaftspolitik* (Kleinhenz 1970:37). Wydaje się, że pewne relacje między nimi są niekiedy oceniane negatywnie, np.: „...<<polityka socjalna>> zaczyna dominować nad <<polityką społeczną>> sprowadzając jej humanistyczne ideały do poziomu, nomen omen, minimum socjalnego” (Lipski 1999:19).

Ostatecznie odwołam się do „Leksykonu polityki społecznej” (2001), gdzie politykę socjalną zdefiniowałem następująco: „środki, metody działania i instytucje, które służą wywieraniu bezpośredniego wpływu na materialne warunki życia, a przede wszystkim na poziom dochodów pieniężnych ludzi czy gospodarstw domowych..., w tym szczególnie tych o niskich zarobkach lub pozbawionych ich w ogóle”. Przedstawione koncepcje porządkuję w kolejnej tabeli.

Tabela 5: Polityka socjalna i polityka społeczna

	Polityka socjalna	Polityka społeczna
Przedmiot	Materialne warunki bytu, konsumpcja towarów i usług, dochody pieniężne, poziom życia	Spółeczeństwo, stosunki społeczne, organizacja życia społecznego, jakość życia
Cele	Poprawa materialnych warunków bytu (szczególnie najbiedniejszych), wzrost konsumpcji, „pokój socjalny”, łagodzenie kwestii socjalnych	Postęp społeczny, równowaga społeczna, porządek społeczny, dobro wspólne, moc narodu, harmonia między celami osobistymi i społecznymi
Środki	Bezekwiwalentne (w tym nieodpłatne) świadczenia społeczne	„instytucjonalizacja, formalizacja i organizowanie warunków życia dla całych zbiorowości”, środki: ekonomiczne, prawne, informacyjne, kadrowe
Sposoby działania	Doraźne ratownictwo, interwencja, ochrona za pomocą wytwarzania i rozdzielania świadczeń społecznych	Perspektywiczne zapobieganie, planowanie, zmienianie struktury społecznej
Adresaci	Grupy słabe względnie (np. pracownicy najemni) lub absolutnie (np. chorzy, bezdomni, niesprawni)	Spółeczeństwo jako całość, wszyscy obywatele
Wzajemne relacje między polityką socjalną i polityką społeczną	Rola instrumentalna, środek polityki społecznej, część polityki społecznej, nie powinna dominować nad polityką społeczną	Ogólne cele, wartości i zasady dla m.in. polityki socjalnej, obejmuje politykę socjalną, ale jest też czymś więcej

Trzeba zauważyć, że w polskiej literaturze proponowano także pojęcie „polityka makrospołeczna”, np. w klasyfikacji W. Anioła (patrz niżej), w tytule książki pod red. M. Olędzkiego (1988). Takie podejście umożliwiałoby wyróżnienie również polityki mikrospołecznej i ewentualnie mezospołecznej. Istnieją co najmniej dwa sposoby interpretacji tego podziału: 1) rozróżnienie typu globalny-lokalny, 2) rozróżnienie typu badanie działań czy decyzji indywidualnych – badanie związków między zmiennymi zagregowanymi (analogicznie do podziału na mikro i makroekonomię, patrz np. Begg i in. 1997:46).

Jak więc rozstrzygnąć problem tłumaczenia terminu *Sozialpolitik*? Powyższe uwagi i przegląd definicji niemieckich przekonały mnie, że w większości przypadków ich autorzy mieli na myśli raczej politykę społeczną, a nie politykę socjalną. Tylko jeden z nich (O. Kraus) w samej definicji wyraźnie rozróżnił oba pojęcia, ale w taki sposób, jak się to czyni obecnie, dlatego tylko w tym przypadku przetłumaczyłem *Sozialpolitik* jako politykę socjalną. Przypuszczam, że stanowisko Rosnera wynikało z potrzeby wyraźnego odróżnienia polityki społecznej prowadzonej w państwach kapitalistycznych (wersja *welfare state* i rewolucyjna) od polityki społecznej prowadzonej w państwach socjalistycznych.

Pozostaje do omówienia podział na *policy* i *politics*, szczególnie interesujący politologów. L. Dziewięcka-Bokun konkluduje m.in.: „... przedmiotem polityki jako <<politics>> są zadania, przywileje, prawa i obowiązki... Polityka społeczna skupia w sobie <<policy>> wtedy, kiedy mówi o implementacji decyzji podejmowanych w trybie <<politics>>... administracja, planowanie, sprawy publiczne są związane z <<policy>>... władza, autorytet, sprzeczność, konflikt, uczestnictwo eksponuje <<politics>>” (1999:22). Z kolei F. Ryszka proponuje podział doktryn politycznych na „optymistyczne” i „pesymistyczne”, z pierwszym nurtem wiąże zabiegi o zgodę i porozumienie oraz stawianie na rozum (*policy*), z drugim – konflikt i większy udział mocy (*politics*), a nieco dalej stwierdza: „... *politics* to <<politykowanie>> czyli <<uprawianie polityki>> jako działanie zbiorowe w interesie <<politykującej większości>>” (1992:48,49). K.W. Frieske również wskazuje na możliwość interpretowania *policy* w kontekście „instrumentalnej sprawności realizacji celów” (1996:1) i utożsamiania jej ze strategią czy taktyką działania.

S.M. Grzybowski wspomina o „politykowaniu społecznym”, co ma oznaczać „konkretną działalność polityczno-społeczną”, która nie mieści się w pojęciu polityki społecznej jako nauki, zaproponowanym przez Krzeczковского (Grzybowski 1948:19-20). Jest to więc po prostu praktyczna polityka społeczna mówiąc językiem H. Lamperta. Gdyby jednak nadać owemu „politykowaniu” inne znaczenie, można by zaproponować rozróżnienie **politykowanie a polityka**, w podobnym duchu co para *politics – policy*. Politykowaniem

byłoby podejmowanie decyzji w kontekście konfliktu o zdobycie i utrzymanie władzy, ale dla polskich politologów może się to wydać herezją, gdyż to właśnie jest dla nich kwintesencja polityki (np. Ryszka 1984:18, inne interpretacje polityki jako m.in. artikulacji interesów, przywództwa czy spłotu zobowiązań patrz Kaczmarek 2001). Sprawy planowania wykonania i realizacja decyzji, związane raczej ze sprawowaniem władzy, stałyby się natomiast domeną polityki.

Inne rozwiązanie, to przyjęcie, że polityką jest to, co polscy politolodzy za politykę uważają, natomiast polityką w sensie *policy* byłaby administracja. Argumentem za takim stanowiskiem w kontekście polityki społecznej może być angielska tradycja *social administration* czy bardziej amerykańska - *public administration*. Przeciw niemu – do dwóch wymiarów: polityka i administracja redukujemy w ten sposób trzy *politics*, *policy* i *administration*. Modnym określeniem ostatnich lat jest *public management*, czyli wymiar zarządzania (krótkie omówienie tych zagadnień razem zob. Lawton, Rose 1994:1-18, tylko publiczne zarządzanie i administracja - Hughes 1994:1-22). Powstałe możliwości przedstawiam w następnej tabeli razem z poprzednio omawianą parą publiczny – niepubliczny, przyjmując, że politykowanie dotyczy władzy i wyłączając jednak wymiar zarządzania (publiczne zarządzanie interpretuję jako ideologię i pewien sposób działania administracji publicznej).

Tabela 6: Politykowanie, polityka i administracja w wymiarach społecznym i socjalnym

	Politykowanie (kontekst: walka o zdobycie lub utrzymanie władzy, władza jako cel)	Polityka (kontekst: sprawowanie władzy w celu rozwiązywania problemów społecznych, władza jako środek, strategie, programy, plany)	Administracja (kontekst: planowanie, implementacja planów, podejmowanie bieżących decyzji i działań)
Socjalny	Politykowanie socjalne publiczne/niepubliczne	Polityka socjalna publiczna/niepubliczna	Administracja socjalna publiczna/niepubliczna
Społeczny	Politykowanie społeczne publiczne/niepubliczne	Polityka społeczna publiczna/niepubliczna	Administracja społeczna publiczna/niepubliczna

Przykładowo, partia polityczna umieszczająca w programie wyborczym propozycje rozwiązania problemów społecznych uprawia **publiczne politykowanie społeczne**, gdy zdobywa władzę i realizuje program wyborczy w tym zakresie za pomocą środków prawno-administracyjnych jest to już **publiczna polityka społeczna** i jednocześnie **publiczna administracja społeczna**.

Dla tłumaczenia zwrotów z języka angielskiego i niemieckiego ten podział nie ma jednak znaczenia, ponieważ w języku niemieckim zawsze jest *politik* w złożeniu z *sozial* czy *Gesellschaft*, a w języku angielskim prawie zawsze jest *policy* w złożeniu z *social* lub *societal*. Interesujące jest w tym kontekście dość często używane wyrażenie *politics of social policy* (patrz. np. Sullivan 1992, Mallard, Lee 1997). Trudno bezpośrednio przetłumaczyć ten zwrot. Sullivan bada m.in. wpływ działań i ideologii partii politycznych na kierunki polityki społecznej państwa. Daje to podstawę do wyróżnienia jeszcze jednego wymiaru. Wpływanie na politykę nie jest walką o władzę, nie jest też polityką w sensie sprawowania władzy. Zjawisko to w parlamentarnych demokracjach nazywa się **lobbingiem**. Wpływanie na politykowanie/politykę społeczną/socjalną byłoby więc **lobbingiem społecznym/socjalnym**.

L. Dziewięcka-Bokun podkreślała znaczenie rozróżnienia *social policy* i *social politics*. Stwierdziła ona, że o *social politics* myślą zwykle autorzy niemieccy i skandynawscy, natomiast *social policy* jest tematem wypowiedzi autorów anglosaskich (1999:23). Biorąc pod uwagę to, że polskie koncepcje były bliższe raczej niemieckim, można by sądzić, że nasze myślenie o polityce społecznej zdominowała kategoria *social politics*. Przesłanka tego wniosku jest jednak tylko częściowo prawdziwa. Autorzy niemieccy rzeczywiście koncentrują się na zagadnieniach konfliktu (*politics*), ale przed II Wojną Światową. W definicjach późniejszych trudniej znaleźć ten wątek. W polskich definicjach dominuje natomiast nurt *policy*, co jest szczególnie zrozumiałe zwłaszcza w przypadku tekstów z lat 1945-1989.

Poniżej przedstawiam wybór definicji i określeń polityki społecznej dzieląc je na niemieckojęzyczne, anglojęzyczne i polskie, a w ramach tych kategorii porządkuję je według roku wydania dzieła, w którym się pojawiły.

2.3.3. Zestawienie definicji i określeń polityki społecznej

Tabela 7: Definicje i określenia polityki społecznej jako nie-nauki

Autor	Treść definicji czy określenia	Data wydania źródła pierwotnego i/lub źródło cytowania
Obszar niemieckojęzyczny		
A. Wagner	„Przez politykę społeczną rozumiemy ogólnie taką politykę państwa, która za pomocą ustawodawstwa i administracji zwalcza niedomagania w dziedzinie procesu dystrybucji.”	1891, Kleinhenz 1970:31
W. Sombart	„Przez politykę społeczną rozumiemy takie środki	1897,

	polityki gospodarczej, które mają na celu lub pociągają za sobą zachowanie, wspieranie lub tłumienie pewnego systemu gospodarczego lub jego części.”	Kleinhenz 1970:31
L. von Bortkiewicz	Polityka społeczna „jako wyrażone w ustawodawstwie i administracji stanowisko państwa wobec sprzeczności (antagonizmów) społecznych”	1899, Kleinhenz 1970:31
R. van der Borgh	„Polityka społeczna w ogólnym znaczeniu tego określenia jest całością środków mających na celu wspieranie dobra wspólnego poprzez wpływ na stosunki klas społecznych należących do wspólnoty”	1904, Kleinhenz 1970:32
O. von Zwiedineck-Südenhorst	Polityka społeczna „jako polityka skierowana na zabezpieczenie trwałego osiągania celów społecznych”	1911, Kleinhenz 1970:34
L. Heyde	„Polityka społeczna jest zespołem wysiłków i środków, których pierwotnym celem jest dążenie do wpływu na wzajemne relacje między pozycjami i klasami oraz między nimi i władzami państwowymi zgodnie z wyobrażeniami wartości”	1920, Kleinhenz 1970:32
L. von Wiese	Polityka społeczna jako „obszar działania państwa (lub podobnej do państwowej władzy publicznej) wobec klas społecznych”, której „istotą jest dążenie do równowagi między wymogami etycznymi (szczególnie ze strony sprawiedliwości) i politycznymi roszczeniami władzy”	1921, Kleinhenz 1970:31
G. von Mayr	Pojęcie polityki społecznej „zasadniczo powinno być ograniczone do interwencji władzy publicznej” i wtedy obejmuje „celowy wpływ władzy publicznej na kształtowanie położenia różnych warstw społecznych” w szczególności wpływ publiczny „w interesie warstw potrzebujących ochrony”	1921 Kleinhenz:31-32
L. Spindler	Polityka społeczna jako „suma środków... poprzez które władza publiczno-prawna interweniuje - uwzględniając punkt widzenia całości - na korzyść klasy pracobiorców w stosunkach pracy lub w obszarach bezpośrednio z nimi związanych”	1922, Kleinhenz 1970:29
A. Amonn	Polityka społeczna jako „polityczne wysiłki i środki, których istota określona jest szczególnie przez służenie utrzymaniu i wzmocnieniu <i>wewnętrznych, materialnych</i> powiązań w społeczeństwie”	1924, Kleinhenz 1970:34
H. Greulich	Celem polityki społecznej jest „dopomóc człowiekowi pracy, aby wydobyl się z niegodnego stanowiska, jakie zajmuje w życiu gospodarczym i zdobył prawa godności ludzkiej, przestał być rzeczą, a stał się indywidualnością. Najliczniejszej warstwie społecznej dać należy warunki istnienia i godności ludzkiej”	1924, Daszyńska-Golińska 1984:27
W. Weddingen	Polityka społeczna jako „ogół środków skierowanych na urzeczywistnienie celów społecznych, a także wpływ na wzajemne stosunki między grupami społecznymi” lub jako „polityka skierowana na integrację grup społecznych w społeczeństwo jako całość”	1930, 1967, Kleinhenz 1970:35
E. Günther	„Polityka społeczna jest działaniem w interesie ogółu	1930,

	(polityka) poprzez wpływanie na [jego] część (społeczna), ... polityka społeczna jest oddziaływaniem na część lub ze strony części w celu osiągnięcia harmonii, mocy i zdrowia całości”	Kleinhenz 1970:35
A. Weber	„Polityka społeczna jest ogółem środków i instytucji, które w interesie społeczeństwa i jedności wspólnoty powinny wspierać wolność i godność ludzi pracy w połączeniu z trwałą poprawą ich stosunku do świata towarów”	1931, Kleinhenz 1970:38
F. Lütge	Polityka społeczna jako „całość środków, których sensem i zadaniem jest regulowanie stosunków między grupami społecznymi i między nimi a całością, jak również stosunku całości do grup społecznych według systemowego stosowania jednolitych podstawowych idei socjalnych”	1932, Kleinhenz 1970:32-33
K.C. Thalheim	Polityka społeczna jako „środki i wysiłki, które powinny chronić równowagę społeczną poprzez wpływanie na społeczną organizację narodu i wzajemne stosunki należących doń grup społecznych oraz na ich relacje do całości narodu i państwa”	1934, Kleinhenz 1970:35
A.L.H. Geck	Polityka społeczna jako „z jednej strony polityka porządku społecznego ..., z drugiej strony polityka dobrobytu społecznego [czyli taka, która „chce osiągać i utrzymywać pomyślność całości społecznej”] w myśl dobra ogółu... Polityka porządku życia zbiorowego ludzi”	1950, Kleinhenz 1970:35-36
G. Albrecht	Polityka społeczna jako „ogół instrumentów związanych z władzą (w nowszych czasach przede wszystkim państwową) dla ochrony tych grup społeczno-ekonomicznych, które wskutek swojej zależności ekonomicznej są szczególnie narażone na szkody, krzywdy, niebezpieczeństwa i kłopoty, w celu zabezpieczenia pokoju społecznego i przez to trwania i rozwoju narodu oraz państwa”	1955, Kleinhenz 1970:30
S. Wendt	„Porządek życia zbiorowego jako spójność społeczna całości stał się przedmiotem i celem polityki społecznej”	1959, Kleinhenz 1970:36
O. Neuloh (kontynuator idei O. von Zwiedineck- Südenhorsta)	Polityka społeczna jako „działanie skierowane na porządek społeczny i procesy uspołecznienia w celu zabezpieczenia (<i>Sicherung</i>) trwałego osiągania celów społecznych”	1961, Kleinhenz 1970:35
L. Nelson	Polityka społeczna „to ogół tych wszystkich środków należących do przymusu prawnego, które dotyczą dystrybucji własności w społeczeństwie”	1964, Kleinhenz 1970:31
O. Kraus	„Podczas gdy polityka socjalna (<i>Sozialpolitik</i>) ma za przedmiot godne warunki pracy (prawo pracy) i ochronę dochodów (zabezpieczenie społeczne) grup społecznych, polityka społeczna (<i>Gesellschaftspolitik</i>) zmierza do uporządkowania procesu społecznego, co umożliwia mu samodzielne spełnianie funkcji realizowania dobra ogółu	1964, Kleinhenz 1970:36

	w stosunku do społeczeństwa i jego poszczególnych grup”	
I. Nachsen	„Praktyczna polityka społeczna przedstawia się jako ogół tych wszystkich środków, których bezpośrednim celem jest chronienie i wspieranie zagrożonych socjalnie warstw społecznych oraz przez to zapobieganie lub łagodzenie zaburzeń i konfliktów w przebiegu procesów społecznych”	1961, Kleinhenz 1970:39
H. Lampert	Praktyczna polityka społeczna jako „takie działanie polityczne, które zmierza po pierwsze, do poprawy gospodarczej i społecznej pozycji większości osób słabych absolutnie lub relatywnie pod względem gospodarczym i/lub społecznym, poprzez zastosowanie środków uważanych za odpowiednie w imię podstawowych celów społecznych i socjalnych (swobodny rozwój osobowości, bezpieczeństwo socjalne, sprawiedliwość socjalna, równe traktowanie), ku którym zdąża społeczeństwo i po drugie, [zmierza] do zapobiegania występowaniu gospodarczych i/lub społecznych słabości wraz z ryzykami zagrażającymi egzystencji”	Lampert 1998:4
Obszar anglojęzyczny		
A. Macbeath	„Polityki społeczne dotyczą właściwego uporządkowania sieci relacji między mężczyznami i kobietami żyjącymi razem w społeczeństwach lub zasad, które powinny rządzić działalnością jednostek i grup dopóki wpływa ona na życie i interesy innych ludzi”	1957, Gil 1992:8
W. Hagenbuch	„... można powiedzieć, że naczelnym motywem polityki społecznej jest pragnienie zapewnienia każdemu członkowi wspólnoty pewnych minimalnych standardów i pewnych możliwości”	1958, Titmuss 1977:29
E.M. Burns	“Zorganizowane wysiłki społeczeństwa, aby zaspokoić możliwe do zidentyfikowania potrzeby osobiste grup lub jednostek lub rozwiązywać ich społeczne problemy”	1961, Gil 1992:5
F. Lafitte	„... polityka społeczna jest próbą sterowania życiem społeczeństwa w takim kierunku, w którym nie podążałoby ono zostawione samemu sobie”	1962, Titmuss 1977:30
J.A. Ponsioen	„Polityka jest trwałą i przemyślaną działalnością skierowaną na odległe cele lub ideały, która urzeczywistnia się odpowiednio do warunków, możliwości, oporu, sił stymulujących i sił przeciwnych”, a polityka społeczna (<i>social welfare policy</i>) to „polityka mająca na celu reformowanie społeczeństwa, aby wyeliminować słabości jednostek lub grup w społeczeństwie. Stopniowo realizując się pomaga słabym ludziom, zapobiega słabościom, konstruuje lub poprawia dobre sytuacje”	1962, Gil 1992:8
K.E. Boulding	„...celem polityki społecznej jest budowanie tożsamości osoby w ramach pewnej wspólnoty, z którą jest związana... polityka społeczna jest tym, co jest skupione w instytucjach tworzących integrację i	1967, Gil 1992:6. 1967, Rein 1970:13

	przeciwdziałających alienacji”. Polityka społeczna jako „te aspekty życia społecznego, które charakteryzują jednostronne transfery uzasadniane statusem lub prawomocnością, tożsamością lub wspólnotą, a nie wymiana, w wyniku której <i>quid</i> otrzymuje się za <i>quo</i> ”	
T.H. Marshall	Polityka społeczna „...oznacza politykę rządów dotyczącą działania mającego bezpośredni wpływ na dobrobyt obywateli przez dostarczanie im usług lub dochodu”, „Jest wiele sposobów klasyfikowania celów polityki społecznej, ale najwygodniejszym dla naszych obecnych zamierzeń jest odróżnienie trzech typów, które możemy nazwać eliminacją ubóstwa, maksymalizacją dobrobytu i osiągnięciem równości”	Marshall 1967:7, 1970:169
M. Rein	„... polityka społeczna jako planowanie w odniesieniu do społecznych efektów zewnętrznych, redystrybucji, sprawiedliwego podziału korzyści (<i>benefits</i>) społecznych, a szczególnie usług społecznych”	Rein 1970:5
H.E. Freeman, C.C. Sherwood	“Badania polityki społecznej oznaczają zastosowanie metod i wyników badań społecznych w rozwijaniu i dokonywaniu wysiłków wspólnotowych, aby poprawić społeczne i fizyczne środowiska członków wspólnoty i polepszać ich psychiczne i fizyczne życie” ¹⁸ „W abstrakcyjnym sensie <u>polityka społeczna jest zasadą</u> , za pomocą której członkowie dużych organizacji i jednostek politycznych kolektywnie poszukują trwałych rozwiązań problemów, które ich dotyczą... <u>Widziana jako wytwór</u> , polityka społeczna składa się z wniosków do jakich doszły osoby zainteresowane polepszaniem warunków wspólnotowych i życia społecznego, a także naprawą dewiacji i społecznej dezorganizacji. Często ten wytwór ma formę dokumentu... ... <u>polityka społeczna jest podstawowym procesem</u> , przez który trwałe organizacje utrzymują stabilność i w tym samym czasie poszukują sposobów poprawy warunków dla swoich członków... polityki społeczne ... ciągle są modyfikowane w obliczu zmian warunków i wartości... <u>Jako podstawa (<i>framework</i>) działania</u> polityka społeczna jest jednocześnie wytworem i procesem. Zakłada osiągalność dobrze określonej polityki, która ma być realizowana w kontekście potencjalnych zmian wartości, struktur i warunków grup, których dotyczy” (razem mamy pięć określeń, pierwsze nie wprost, pokreślenia moje)	Freeman, Sherwood 1970:2-3
Ch.I. Schotland	„Polityka społeczna jest deklaracją (<i>statement</i>) dotyczącą społecznego celu i strategii lub uporządkowanym działaniem dotyczącym stosunków między ludźmi,	1973, Gil 1992:5

¹⁸ Jest to definicja badań, ale również wyraźna wskazówka, jak autorzy mogliby sformułować definicję samej polityki społecznej.

	wzajemnych relacji między ludźmi i ich rządem, stosunków między rządami, wliczając w to akty prawne, decyzje sądowe, decyzje administracyjne i najważniejsze zwyczaje (<i>mores</i>)”	
H.J.Gans	“Przez <i>politykę społeczną</i> rozumiem każdą propozycję przemyślanej aktywności, która ma wpływać na działanie społeczeństwa lub którejś z jego części... Właściwie mówiąc przymiotnik społeczny nie jest konieczny, gdyż którakolwiek z polityk oddziałująca na więcej niż jedną osobę jest społeczna... Charakterystyczną cechą polityki społecznej jest jej skierowanie na coś, co można nazwać programową racjonalnością; stara się ona osiągać rzeczywiste cele poprzez programy instrumentalnych działań, których skuteczność może być udowodniona logicznie lub empirycznie. Z drugiej strony aktywność polityczna ze swej istoty akcentuje racjonalność polityczną, gdzie priorytet mają cele polityczne takie jak utrzymanie partii u władzy...”	Gans 1975:4-5
D.V. Donnison	“Wyróżniającym politykę jako <<społeczną>> jest... fakt, że zajmuje się ona dystrybucją zasobów, możliwości i szans życiowych między różne grupy i kategorie ludzi... i w konsekwencji... stosunkami między grupami w społeczeństwie, ich pozycją i szacunkiem dla siebie, ich władzą i dostępem do szerszych możliwości społecznych”	1975, Baldock i in. 1999:4-5
P. Townsend	„Najlepiej sobie wyobrazić politykę społeczną jako rodzaj projektu zarządzania społeczeństwem dla celów społecznych: można ją zdefiniować jako <i>ukryte, jak i wyrażone racjonalne podstawy, przez które instytucje i grupy społeczne są wykorzystywane lub powoływane do życia, aby zapewnić społeczne trwanie i rozwój</i> . Innymi słowy polityka społeczna jest zinstytucjonalizowaną kontrolą usług, agend i organizacji, służącą utrzymywaniu lub zmienianiu struktury społecznej i wartości”	Townsend 1976:6
B. Rodgers	Polityka społeczna jako „<<kolektywne działanie na rzecz społecznego dobrobytu>>”	Rodgers 1979:6
C. Jones	„Polityka społeczna stanowi próbę ingerowania i, w odniesieniu do niektórych kryteriów, <<poprawiania>> czy korygowania porządku społecznego”	1985, Levin 1997:25
T. Skocpol, E. Amenta	Polityki społeczne jako „<<działania państwa wpływające na społeczny status i szanse życiowe grup, rodzin i jednostek>>...”	Skocpol, Amenta 1986:132
D.G. Gil	„Polityki społeczne są przewodnimi zasadami sposobów życia, motywowanymi przez podstawowe i uświadomione ludzkie potrzeby. Są one wywodzone przez ludzi ze struktur, dynamiki i wartości ich sposobów życia i służą do ich podtrzymania lub zmiany. Polityki społeczne zwykle są, ale nie muszą być skodyfikowane jako instrumenty formalne i legalne. Wszystkie istniejące w danym społeczeństwie i w danym czasie polityki społeczne konstytuują wzajemnie powiązany, mimo to	Gil 1992:24-25

	niekoniecznie wewnętrznie spójny system polityk społecznych. Polityki społeczne działają poprzez następujące zasadnicze procesy instytucjonalne i ich wielowymiarowe interakcje: rozwój, zarządzanie i konserwacja naturalnych i stworzonych przez człowieka zasobów; organizacja pracy i produkcji materialnych i niematerialnych dóbr i usług podtrzymujących i polepszających życie; wymiana i dystrybucja podtrzymujących i polepszających życie dóbr i usług oraz społecznych, obywatelskich i politycznych praw i obowiązków; rządzenie i jego uprawomocnienie; reprodukcja, socjalizacja i kontrola społeczna. Poprzez działania i interakcje między tymi zasadniczymi procesami instytucjonalnymi polityki społeczne kształtują następujące powiązane zmienne wynikowe sposobów życia: warunki życia jednostek, grup i klas; władzę jednostek, grup i klas; naturę i jakość stosunków między jednostkami, grupami i klasami; ogólną jakość życia”	
M. Kleinman, D. Piachaud	„Definiujemy <<politykę społeczną>> jako interwencje rządu zaprojektowane, aby wpływać na zachowania indywidualne lub na dysponowanie zasobami lub na system gospodarczy w celu kształtowania społeczeństwa w pewien sposób”	1993, Levin 1997:25
P. Spicker	„Polityka strukturalna: polityka, której intencją jest utrzymywanie lub zmiana wzorów stosunków społecznych. Określana czasem jako <<polityka społeczna>>” ¹⁹	Spicker 1995:272-273
R.B. Dear	“Polityki społeczne są tymi zasadami, procedurami, kierunkami działania ustanowionymi w ustawie, w prawie administracyjnym i w przepisach urzędowych, które wpływają na społeczną pomyślność (<i>well-being</i>) ludzi”	Dear 1995:2227
R.L. Barker	„Działania i zasady społeczeństwa, które kierują sposobem jego interweniowania i regulowania stosunków między jednostkami, grupami, społecznościami i instytucjami społecznymi. Te zasady i działania są rezultatem wartości i zwyczajów społecznych i w dużej mierze określają podział zasobów i poziom pomyślności członków społeczeństwa... polityka społeczna składa się z planów i programów... wykonywanych przez rząd, organizacje dobrowolne i ludzi w ogóle... [oraz] poglądów społecznych, których rezultatem są społeczne nagrody i ograniczenia”	Barker 1999:452
	„<<Polityka społeczna>> jest definiowana jako przemyślana interwencja państwa polegająca na redystrybucji zasobów wśród jego obywateli, aby osiągnąć dobrobyt”	Baldock i in. 1999:xxi
S. Miller	„ polityka społeczna [-] zasady i praktyka działalności	Miller

¹⁹ Spicker definiuje *social policy* jako naukę o usługach społecznych (*social services*) i państwie opiekuńczym (*welfare state*), niemniej zauważa inne znaczenie, a przy hasle *societal policy* odsyła również do polityki strukturalnej.

	państwa – włączając w to politykę państwa wobec prywatnych i dobrowolnych działań – związana z redystrybucją w celu osiągnięcia dobrobytu”	1999:14
J. Midgley	„... termin polityka społeczna ... odnosi się do rzeczywistych polityk i programów rządów, które dotyczą dobrobytu ludzi”	Midgley 1999:4
G. Esping-Andersen	„Polityka społeczna oznacza publiczne zarządzanie społecznymi ryzykami”, a jej główne cele to „łagodzenie nierówności i ubóstwa, zmniejszanie społecznego ryzyka i optymalizacja dystrybucji pomyślności (<i>well-being</i>)”	Esping-Andersen 1999:36, 1994:711
E. Amenta	Polityka społeczna jako „odpowiedzi polityki państwowej na podstawowe ryzyka społeczne (<i>societal</i>) dla zatrudnienia, dochodu i ekonomicznego bezpieczeństwa”	Amenta 2000:40
Określenia polskie		
A. Szymański	„Przedmiotem polityki społecznej jest dobro warstwy pracy najemnej w ogóle, a w szczególności pracy fizycznej, lub inaczej, określenie właściwego stosunku między pracodawcami i pracownikami... polityka społeczna tym się różni od opieki społecznej, że ma do czynienia z masą, a nie z jednostkami, przede wszystkim ze zjawiskami pracy i pojęciem sprawiedliwości, a nie ze zjawiskiem ludzkiego życia, miłosierdzia i litości oraz, że częściej posługiwać się może przymusem”	Szymański 1925,1984:13
W. Zawadzki	Celem polityki społecznej jest podnoszenie „dobrobytu warstw pracujących przy umiarkowanej demokratyzacji stosunków społecznych oraz rozwoju ustawodawstwa socjalnego”	1927, Rajkiewicz 1984:67
Z. Daszyńska-Golińska	„Naczelnym zadaniem polityki społecznej, podobnie jak wszelkiej polityki, jest postęp ogólnego dobrobytu. Służąc ona chce temu celowi, podnosząc dobrobyt [dalej także: „poziom moralny i umysłowy”] szerokich mas pracujących, przede wszystkim pracowników zależnych... Dokonuje się to za pośrednictwem reform... Reformy społeczne... złościć muszą sobie drogę w poglądach i urabiać moralność społeczeństwa, aby były umiejętnie stosowane i wykonywane... Podmiotem, który te reformy nakazuje i nadzoruje ich wykonanie... jest państwo... Polityka społeczna stwarza normy pracy i bytu dla pracowników żyjących w danym okresie czasu. Nie powinna wszakże zapominać o prawach dziedziczności”	Daszyńska-Golińska 1933,1984:31-32
S. Rychliński	„Polityka społeczna jest to więc naukowo usystematyzowany zbiór wskazówek, jak usuwać a choćby łagodzić niesprawiedliwości i szkody płynące dla jednostki i społeczeństwa z ustroju pracy najemnej, oraz jak przeciwdziałać dalszemu narastaniu tych niesprawiedliwości i powstawaniu nowych szkód” ²⁰	Rychliński 1938,1976:24 9

²⁰ Jest to przypadek pośredni między definicją nauki o polityce społecznej a definicją polityki społecznej działania: polityka społeczna jest zbiorem wskazówek, a dopiero jedno z dookreśleń tego zbioru dotyczy

A. Rajkiewicz	„Polityka społeczna (zwana też polityką socjalną) to działalność państwa i innych podmiotów, kształtująca warunki pracy i bytu (warunki życia) ludności. Charakter, zakres, cele i metody polityki społecznej zależą od ustroju politycznego i poziomu rozwoju sił wytwórczych kraju”, „Obecnie w praktyce dydaktycznej naszą politykę społeczną definiuje się jako celową działalność państwa i innych podmiotów w dziedzinie kształtowania warunków życia ludności i stosunków międzyludzkich, zmierzającą do optymalnego zaspokojenie potrzeb ludzkich zgodnie z zasadami socjalistycznego systemu wartości, uwzględniających współzależność między postępem społecznym a wzrostem gospodarczym”. Polityka społeczna jako ta „sfera działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)”	Definicje polityki społecznej..., Rajkiewicz 1975,1984:71, Rajkiewicz 1998:27
K. Secomski	„Celem polityki społecznej i planowania społecznego jest zapewnienie - w drodze bezpośredniego kształtowania i pośredniego oddziaływania – wszechstronności postępu społecznego, powszechności i równego dostępu do świadczeń socjalnych oraz stopniowania i optymalizacji tempa pożądanych zmian społecznych”, „Polityka społeczna i programowanie rozwoju społecznego to działalność państwa (i określonych organizacji), mająca na celu najbardziej efektywne użycie środków materialnych dla podniesienia poziomu życia ludności i rozbudowy urządzeń socjalnych, z finalnym założeniem stałego polepszania i korzystnych przemian w zakresie wszechstronnego zaspokojenia potrzeb indywidualnych i społecznych”	1967, Rajkiewicz 1975,1984:69 Definicje polityki społecznej...
W. Szubert	„Przez politykę społeczną rozumie się <i>celowe oddziaływanie państwa, związków zawodowych i innych organizacji na istniejący układ stosunków społecznych, zmierzające do poprawy warunków bytu i pracy szerokich warstw ludności, usuwania nierówności społecznych oraz podnoszenia kultury życia ...</i> Zmierza ona [koncepcja polityki społecznej jako pewnej całości] do objęcia wspólną nazwą <i>tych wszystkich zakresów działania, których bezpośrednim celem jest zaspokajanie ważnych potrzeb szerokich warstw ludności ...</i> Za podstawowy cel socjalistycznej polityki społecznej należy uznać ... <i>zaspokajanie potrzeb ludzkich w tym szerokim zakresie, który decyduje o prosperowaniu jednostek, a przez to o prawidłowym rozwoju całego społeczeństwa</i>”. „... główne środki działania polityki społecznej obejmują:	Szubert 1979:30,34,36 , 1980,1997:73 -74

czynności związanych z nauką tj. naukowej systematyzacji. Zbiór wskazówek - nawet naukowo usystematyzowany - trudno nazwać nauką.

	1. Kształtowanie dochodów ludności poprzez kontrolowanie dochodów z pracy... oraz udostępnianie świadczeń pieniężnych... 2. Udostępnianie świadczeń rzeczowych... 3. Organizowanie usług... 4. Rozbudowę urządzeń służących zaspokajaniu potrzeb całych zespołów ludzkich... 5. Organizowanie współżycia i samorządnych form działalności...”	
J. Rosner	Polityka społeczna to „działalność państwa i organizacji społecznych w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy zmierzająca do optymalnego zaspokojenia indywidualnych i społecznych potrzeb ludności, oparta na zasadzie socjalistycznego egalitaryzmu [marksistowska zasada podziału według ilości i jakości pracy]”	Rosner 1979,1984:14 9
J. Danecki	„W ujęciu najszerszym rozumie się politykę społeczną jako umiejętność wyboru podstawowych celów rozwoju społecznego na bliższą i dalszą metę i ustalenia – zgodnie z nimi – kryteriów oceny bieżącej działalności publicznej. W węższych ujęciach polityka społeczna rozumiana jest jako działalność bezpośrednio organizująca poprawę warunków pracy i życia , lub też, jako sztuka regulowania stosunków społecznych w mniejszej i szerszej skali”. „Główną troską polityki społecznej było zawsze łagodzenie upośledzeń i napięć, wywoływanych przez funkcjonowanie mechanizmów ekonomicznych. Dzisiaj akcent przesuwa się na szeroko pojętą profilaktykę, na szukanie możliwości usuwania źródeł istniejących problemów społecznych i zapobieganie powstawaniu nowych. ... polityki społecznej – rozumianej jako celowe organizowanie postępu społecznego...”. Cele można wywnioskować z kryteriów oceny rozwoju społecznego: „poprawa warunków życia i doskonalenie stosunków społecznych”	Danecki 1980,1984:19 1,194, 186
J. Szczepański	„Polityka społeczna powstała jako metoda i teoria przewyższania niedostatku, jako szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie i zapewnienie warunków życia we względnym dobrobycie wszystkim obywatelom państwa bez względu na ich pozycję w społeczeństwie, poziom wykształcenia i wykonywany zawód. Była więc przede wszystkim działaniem na rzecz klas ekonomicznie słabszych; była dążeniem do stworzenia możliwości zaspokajania potrzeb, bez kwalifikowania tych potrzeb... bez wdawania się w rozróżnianie potrzeb rzeczywistych i pozornych. Zajmując się raczej klasami upośledzonymi miała do czynienia przede wszystkim z niezaspokojonymi potrzebami rzeczywistymi. Jej głównym zamierzeniem było rozwijać potrzeby rzeczywiste i stwarzać warunki ich	Szczepański 1981:336,337, 338

	zaspokajania... Proponowana tutaj koncepcja polityki społecznej... [która] zajmuje się sprawami bytowymi, konsumpcją wszystkich klas społecznych i zmierza przede wszystkim do regulowania procesu rozwoju potrzeb. Jest to zagadnienie podstawowe, a zadanie polega na tym, aby rozwój potrzeb utrzymać na poziomie potrzeb rzeczywistych, rozsądnie ograniczać powstawanie potrzeb otoczkowych i nie dopuszczać do rozwoju potrzeb pozornych... Polityka społeczna zmierzająca do kierowania procesem rozwoju potrzeb jest więc polityką społeczeństw o zaawansowanych gospodarkach, w których istnieją obiektywne możliwości zaspokajania potrzeb rzeczywistych i <<życia godnego w umiarkowanym dobrobycie>>... Zadaniem polityki społecznej i gospodarczej chcącej kierować rozwojem potrzeb będzie więc <i>tworzenie stylu życia</i>, sposobu życia, akceptowanego na podstawie wiedzy o życiu uzyskanej w systemie oświatowym... w systemie kształcenia ustawicznego...”	
M. Olędzki	Definicja współczesnej polityki społecznej „jako zajmującej się <i>sterowaniem budową struktury społecznej socjalizmu</i>”, przy czym „<<budowa socjalistycznej struktury społecznej>> oznacza w obecnych warunkach... <i>celową</i> działalność państwa i innych podmiotów społecznych zmierzającą do wywołania <i>pożądanych</i> zmian struktury społecznej... ogólnie określonych przez ideologię marksistowsko-leninowską, ale realizowanych stopniowo i kompleksowo przez planowy rozwój gospodarki narodowej i kształtowanie socjalistycznej nadbudowy”, a „... <i>sterowanie jest wywoływaniem pożądanych zmian struktury</i>”	Olędzki 1981:238,75-76,238
I. Sieńko	„Tak ujmowana polityka społeczna... bliska jest koncepcji sterowania procesami społecznymi... Jej celem praktycznym winno być zatem takie ułożenie warunków życia i pracy, w których człowiek mógłby harmonijnie realizować swoje osobiste cele i znajdować motywację do pracy na rzecz społeczeństwa. Polityka socjalna, skoncentrowana na rozdzielaniu świadczeń społecznych i dóbr nie jest w stanie tych celów zrealizować... W przeciwieństwie do tego cechą charakterystyczną szeroko pojętej polityki społecznej jest jej integratywny charakter, wyrażający się w takim sterowaniu procesami społecznymi, które zapewnia sprawne funkcjonowanie całych zbiorowości i przebieg procesów gospodarczych oraz określa jasno miejsce i rolę jednostki w społeczności, stwarza podstawy jej harmonijnego rozwoju psychospołecznego, co zapobiega zjawiskom dezintegracji i napięciom społecznym”	Sieńko 1986:102-103
S. Czajka	„<i>polityka społeczna jako działalność praktyczna...</i>	Czajka

	stanowi... szeroki zespół <i>celowych i planowych</i> działań państwa socjalistycznego i jego organów władzy... oraz organów administracji państwowej..., organizacji społecznych i zawodowych, instytucji wyspecjalizowanych w świadczeniach określonych usług społecznych oraz zakładów pracy zmierzających do: systematycznej poprawy warunków bytu i pracy społeczeństwa, usuwania i łagodzenia występujących nierówności społecznych, kształtowania prawidłowych stosunków międzyludzkich w życiu społecznym, a także eliminowania źródeł powstawania i przeciwdziałania przejawom patologii społecznej, przy użyciu dostępnych środków materialnych i instrumentów społecznych, optymalnie wykorzystanych i zastosowanych zgodnie z socjalistycznymi zasadami współżycia społecznego”	1986:17
J. Supińska	„Pojęcie polityki społecznej można starać się sprecyzować określając przedmiot, cele, środki i podmioty polityki społecznej... jej naczelne zadanie... obrona człowieka przed niezaspokojeniem jego potrzeb, początkowo najbardziej elementarnych, niezbędnych dla fizycznego przetrwania, a następnie także potrzeb rozwojowych, co prowadzi – w działalności pewnych instytucji i sił społecznych... do formułowania coraz bardziej przemyślanych i kompleksowych programów postępu społecznego...”. Zasięgiem przedmiotowym polityki społecznej są „cztery wielkie sfery życia, a mianowicie: 1) pracy, 2) dobrobytu, 3) kultury społecznej i 4) ładu społecznego”, „... differentia specifica polityki społecznej... to, co wpływa znacząco na ewolucję i zaspokojenie potrzeb, to, co grozi przyjętej koncepcji postępu społecznego lub ją urealnia”. Podmioty polityki społecznej „używają środków prawnych, ekonomicznych, informacyjnych i kadrowych”. Cechą środków stosowanych przez politykę społeczną obok „nieodpłatnych świadczeń socjalnych” jest „... dążność do instytucjonalizacji, formalizacji i organizowania warunków życia dla całych zbiorowości”, „... polityka społeczna omalże bez przerwy zmierza do wpływania na ludzkie zachowania (bo zaspokajanie potrzeb łączy się z reguły z jakimiś zachowaniami)...”	Supińska 1991a:7,8,9, 163
B. Szatur-Jaworska, G. Firlit-Festnak	„Celowa działalność państwa i innych organizacji w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludności oraz stosunków społecznych, mająca na celu między innymi zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, zaspokojenie potrzeb wyższego rzędu, zapewnienie ładu społecznego”	Szatur-Jaworska, Firlit-Festnak 1994:3
L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki	„Działania polityki społecznej obejmują dwie sfery. Sfera socjalna... [-] sfera konsumpcji i podziału... promocja produktywności... [-] <<inwestycje w rozwój	Dziewięcka-Bokun, Mielecki

	człowieka>>, <<inwestycje w kapitał ludzki>>”	1994:12
E. Wnuk-Lipiński	„Szeroko rozumiana polityka społeczna może być określona jako nieustanne, zorganizowane i świadome działanie nakierowane na utrzymywanie względnej równowagi między dwiema wartościami: wolnością i równością”, „Polityka społeczna w najbardziej ogólnym sensie jest procesem redystrybucji dóbr i usług wedle pewnych normatywnych założeń (zwanymi często <<sprawiedliwością społeczną>>), jest to proces wprowadzany przez te siły, które kontrolują priorytety takiej redystrybucji”, „Polityka społeczna rozumiana jako proces redystrybucji jest więc podejmowana w celu <<korekcji>> tych procesów gospodarczych i społecznych, które naruszają zespół wartości definiowanych jako sprawiedliwość społeczna”... „Proces redystrybucji oznacza w istocie tyle, realokacja dóbr i usług odbywa się na rzecz jednych grup społecznych kosztem innych grup społecznych”	Wnuk-Lipiński 1996:62,63
L. Dziewięcka-Bokun	„Nowoczesna polityka społeczna w praktycznym wymiarze dotyczy... zaspokajania podstawowych potrzeb przez zaopatrywanie w dobra i usługi, zwłaszcza w dziedzinie leczenia, opieki i pomocy społecznej, edukacji, mieszkalnictwa i dochodów... kontroli stanu stosunków społecznych opartych na różnicach statusów: ekonomicznego i socjalnego, jak na przykład ochrona pracowników i konsumentów, zmniejszanie różnic między klasami i grupami społecznymi w dochodach i poziomie edukacji... zarządzaniem konfliktami generowanymi przez podsystem społeczny i jego obszar graniczny z podsystemami politycznym i gospodarczym”	Dziewięcka-Bokun 1999:192
T. Kowalak	Polityka społeczna „jako sfera działań państwa, innych podmiotów publicznych oraz społecznych organizacji pozarządowych, mająca na celu kształtowanie godnych warunków życia ludności i poprawnych stosunków międzyludzkich” „Współczesne państwo dźwiga główny ciężar przeciwdziałania powstawaniu i rozszerzaniu się grup marginalnych... W ostatecznym ujęciu ich [państwowych systemów zabezpieczenia społecznego] zadaniem jest zachowanie spokoju społecznego, a <i>implicite</i> przeciwdziałanie procesom społecznej marginalizacji”	Kowalak 2000:9, Kowalak 1998:197
J. Auleytner	„... polityka społeczna to działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych, której celem jest wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans i asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego ”	Auleytner 2000b:169
A. Kurzynowski	„ Polityka społeczna to działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ”	Kurzynowski 2001:11

	ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie”	
R. Szarfenberg	„Działalność publiczna, której zamierzone cele i osiągnięte rezultaty dotyczą warunków, poziomu i jakości życia społeczeństw jako całości, a także wybranych zbiorowości osób, rodzin czy gospodarstw domowych”	Firlit-Fesnak, Oberloskamp 2001:27 ²¹

2.3.4. Desygnaty i prototypy

Większość tych definicji w definiensie określa konotację pojęcia polityka społeczna. Innym sposobem definiowania jest wyliczanie desygnatów. Dlatego teraz zajmę się tym zagadnieniem. Pewną wskazówką w tym względzie jest posługiwanie się przez niektórych autorów liczbą mnogą, mamy więc raczej polityki społeczne, które razem niekoniecznie stanowią jedną całość czy spójny system. Ważność tego zagadnienia podkreślają M. Lavalette i A. Pratt: „Dla nas mówienie o <<jednej polityce społecznej>> zakłada, że rząd lub partia polityczna ma wyraźną wizję tego, co konstytuuje dobre społeczeństwo. Niezależnie od charakterystyk, jakie może posiadać ta wizja, każdy z programów w poszczególnych obszarach zdrowia, edukacji, mieszkania, ekonomii, opodatkowania itp. powinien być strukturalizowany w taki sposób, aby umożliwić zrealizowanie całej wizji” (1998:5). Taka polityka społeczna miała być obecna przy reformie prawa ubogich w 1834 oraz podczas reform ustanawiających *welfare state* w myśl założeń Beveridge’a, a okres dominacji polityki konserwatystów w latach 1980. autorzy ci interpretują jako powrót do społecznej i ekonomicznej filozofii roku 1834.

Spójrzmy teraz na kilka propozycji, które interpretuję jako próby konstruowania listy desygnatów pojęcia polityki społecznej. M. Hill (1995) pisał o zabezpieczeniu społecznym, osobistych usług społecznych (dostarczane przez władze lokalne), usługach zdrowotnych, edukacji, zatrudnieniu i mieszkalnictwie, a także wspomina o polityce transportowej, jako dziedzinie, w której powstają kwestie społeczne. W książce dotyczącej porównań międzynarodowych ten sam autor jako specyficzne obszary polityki społecznej potraktował: podtrzymanie dochodów, politykę zdrowotną, pomoc społeczną, politykę mieszkaniową, politykę zatrudnienia, politykę edukacyjną, politykę środowiskową (1996).

²¹ Sformułowałem tę definicję przy pracach nad „Leksykonem polityki społecznej” (Rysz-Kowalczyk 2001), ze względu na zmianę koncepcji jednego z haseł nie została ona tam zamieszczona. Wykorzystała ją G. Firlit-Fesnak. Nie przywiązuję do tej definicji szczególnej wagi. Stworzyłem ją dla potrzeb leksykonu, miała być prosta, syntetyczna i sprawozdawcza.

W polskim podręczniku do polityki społecznej z 1979 r. znajdujemy: politykę kulturalną, politykę kształcenia, politykę ludnościową, społeczne aspekty polityki mieszkaniowej, społeczne aspekty polityki zatrudnienia, ochronę pracy, ubezpieczenie społeczne, ochronę zdrowia, opiekę społeczną, system rehabilitacji inwalidów. Do tego mniej jednoznacznie nazwane tematy: społeczne problemy rodziny i warunki bytu rodzin, społeczne problemy pracy, społeczne problemy konsumpcji – polityka konsumpcji, problemy patologii społecznej (Rajkiewicz 1979). T. Szumlicz wszystkie te dziedziny interpretuje jako polityki (1994:20).

W jednym z nowszych podręczników angielskich część szczegółową poświęcono transferom pieniężnym, edukacji i szkoleniom, polityce zdrowotnej, opiece społecznej (osoby starsze i niepełnosprawne), opiece i ochronie dzieci, polityce mieszkaniowej, polityce prawa i porządku oraz karania, zielonej polityce społecznej (sprawy środowiska) oraz polityce wobec sztuki i kultury (Baldock i in. 1999). Z kolei w podręczniku amerykańskim znajdujemy: politykę dobrobytu dziecka i rodziny, podtrzymywanie dochodu i pomoc dochodową, ubezpieczenie społeczne, politykę społeczną wobec osób starszych, ochronę zdrowia, politykę mieszkaniową, polityki na rzecz niepełnosprawnych, system penitencjarny, politykę zatrudnienia i pomoc społeczną, edukację i politykę rozwoju miast (Midgley i in. 2000).

Lampert (1998) dzieli jedną z części swojego podręcznika na działy: ochrona pracowników najemnych, polityka rynku pracy, demokracja przemysłowa, system ubezpieczeń społecznych, pomoc społeczna, polityka mieszkaniowa, polityka rodzinna, pomoc dla młodzieży i osób starszych, polityka zorientowana na klasę średnią, polityka majątkowa.

Są w tej dziedzinie kontrowersje, na które zwracano uwagę także w określeniach przytoczonych w tabeli 7. Pierwsza z nich dotyczy tego, czy opieka społeczna jest częścią polityki społecznej. Nie wiem czy Szymański miał na myśli również publiczną opiekę społeczną, ale z pewnością myślał o niej S. Rychliński, który miał podobne wątpliwości, a ostatecznie uznał, że publiczna i niepubliczna opieka społeczna ma za zadanie uzupełniać politykę społeczną (1938,1976:252-254). W. Szubert pisał, że kontrowersje tego typu dotyczyły polityki oświatowej i ludnościowej (1980,1997:62-63). W tym pierwszym przypadku argumentem była zasadnicza trudność opanowania rozległej wiedzy specjalistycznej na temat różnych aspektów edukacji. Pogląd, że polityka oświatowa i kształcenia nie należy do zakresu polityki społecznej wyraził też W. Muszalski (Auleytner, Danecki 1999:116).

Komentuje te wątpliwości M. Hill: „Sam fakt, że trudno znaleźć powody zarówno za włączeniem, jak i wyłączeniem jej [edukacji] mówi nam coś o szczególnie arbitralnym procesie kategoryzowania polityk jako <<społecznych>>... konwencjonalny pogląd na temat granic polityki społecznej... może być otwarcie kwestionowany” (1995:3). Przy czym informuje on też o tym, że w przypadku polityki mieszkaniowej i polityki zatrudnienia szczególnie mieszają się ze sobą zagadnienia z zakresu polityki społecznej i polityki gospodarczej. Podobną opinię mieli zapewne twórcy polskiego podręcznika z 1979 r., gdyż mowa tam o **społecznych** aspektach tych dwóch polityk tak, jakby należały one tylko częściowo do zakresu przedmiotowego polityki społecznej.

W. Szubert remedium na problemy tego rodzaju upatrywał w poszukiwaniu ogólnej koncepcji przedmiotu polityki społecznej (czyli jej definicji przez wskazanie konotacji) (Szubert 1980,1997:62) i sam zaproponował wyliczenie działań polityki społecznej, „polityk szczegółowych” oparte na *„katalogu potrzeb uznawanych za ważne i wymagające zaspokojenia przez zorganizowaną akcję państwa i innych podmiotów”*. Były to polityki zatrudnienia, kształtowania dochodów z pracy, ochrony pracy oraz ochrony środowiska, zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, mieszkaniowa, organizowania wypoczynku i czasu wolnego od pracy (Szubert 1979:46-47).

Polski podręcznik z lat 90. (Rajkiewicz i in. 1998) nie skupia już uwagi na politykach, ale konsekwentnie na kwestiach społecznych (ludnościowa, ubóstwa, edukacyjna, pracownicza, bezrobocie, czasu wolnego i wypoczynku, mieszkaniowa, ekologiczna, zdrowia). Jest to zasadnicza zmiana, która ma wiele konsekwencji. O jednej z ważniejszych już wspominałem cytując Alfreda Webera – uwagę koncentrujemy już nie tylko na tym, na co wskazuje się w oficjalnych, publicznych politykach. Poza tym są one wtedy już tylko jednym z wielu - chociaż dominującym - instrumentem kolektywnego radzenia sobie z tym, co uznano za kwestie społeczne. W każdym razie ta zmiana punktu widzenia i jej konsekwencje zasługują na osobne studium. Perspektywa tego rodzaju jest charakterystyczna dla socjologii i ekonomii problemów społecznych (np. Czekał i in. 1998, Frieske, Poławski 1999, Sharp i in. 1998, Le Grand i in. 1992). Listy problemów w tych książkach trochę się jednak różnią, dodatkowo (w stosunku do Rajkiewicz i in. 1998) omawia się również m.in.: nierówność, dyskryminację, przestępczość, marginalność, wykluczenie, monopol i władzę wielkich korporacji, inflację, dług publiczny²². Tu z kolei napotyka się na złożone zagadnienie

²² Nowy układ odniesienia można uzyskać skupiając się na pewnych aktywnościach, uznawanych za codzienne czy dominujące w danym społeczeństwie. M. Cahill w książce pod znaczącym tytułem „Nowa polityka społeczna” (1994) pisze o komunikowaniu (nowe technologie przekazywania informacji), oglądaniu (telewizja), podróżowaniu (transport), robieniu zakupów, pracy i zabawie (czas wolny). Niemniej tematem przewodnim

odróżnienia kwestii społecznych od problemów społecznych²³, a także desygnatów obu tych terminów od tego, co nie jest ani kwestią ani problemem społecznym.

Na niebezpieczeństwa związane z tą perspektywą wskazywał już dawno C. Wright Mills w artykule z 1943 r. pt. „Zawodowa ideologia patologów społecznych”, np. niski poziom abstrakcji, unikanie szerszych zagadnień strukturalnych, koncentracja na rozproszonych faktach empirycznych, bezkrytyczne przyjmowanie pewnego systemu wartości (Mills 1943, 1985:185-201). Interesujące, że A. Lipski przypomina artykuł Millsa w roku 1999, wyraźnie wskazując, że polska polityka społeczna – nauka nie oparła się tym niebezpieczeństwom. Jako symbol tej słabości wskazuje on koncentrowanie się na zagadnieniach minimum socjalnego i posługiwanie się bardzo zawężoną koncepcją kultury, gdy mowa o polityce kulturalnej. Jeśli argumenty autora „Wyobraźni socjologicznej” uznamy za uzasadnione, to chyba najbardziej reprezentatywnym przykładem uprawiania „ideologii patologów społecznych” jest książka „Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków” (Auleytner, Głębicka 2001). Opisano tam 22 „kwestie socjalne”, na każdą przeznaczono po kilka stron w schemacie wprowadzenie, charakterystyka, podmioty, regulacje prawne, sposoby rozwiązywania. Jedynym, co łączy te zagadnienia, poza abstrakcyjną definicją kwestii społecznej, jest ów schemat przedstawiania informacji na ich temat. Z drugiej strony książka ta miała być dydaktycznym uzupełnieniem dla innej pozycji o większych ambicjach teoretycznych (Auleytner, 2000a).

Mamy więc dwa generalne podejścia do wyliczania desygnatów polityki społecznej: **lista polityk** oraz **lista kwestii społecznych** bądź **lista problemów społecznych**. Interesujące, że dość systematycznie wśród kwestii lub problemów nie wymienia się niektórych przynajmniej polityk, oskarżanych czasem o to, że mają negatywne i sprzeczne z intencjami konsekwencje, a więc to one właśnie są problemami, np. L. Balcerowicz mówi o

pozostają nowe nierówności w tych dziedzinach: brak mobilności, niedostępność i wykluczenie, a także dwie wizje relacji między państwem i jednostką – konsumenci usług czy obywatele korzystający z usług (tamże:173). Jak widać jest to pomysł na przedstawianie starego problemu (nierówność) w nowym kontekście.

²³ Pierwotnie termin kwestia społeczna używany był w liczbie pojedynczej, obecnie dominuje raczej w liczbie mnogiej. Ta zmiana ma konsekwencje teoretyczne, gdyż stwierdzenie, że ubóstwo i długotrwale bezrobocie to różne kwestie społeczne zamazuje dość oczywiste związki między tymi zjawiskami. Można wyróżnić co najmniej pięć propozycji ustalenia związków między zakresami znaczeniowymi pojęć „kwestia społeczna” i „problem społeczny”: 1) kwestia społeczna to zbiór problemów społecznych charakterystycznych dla danego społeczeństwa w określonym czasie; 2) kwestie społeczne to szczególnie dotkliwe problemy w zbiorze problemów społecznych (o ich wyborze decyduje się na podstawie zestawionych razem kryteriów oceny dotkliwości, np. skali i natężenia danego zjawiska); 3) kwestie społeczne to podzbiory zbioru problemów społecznych (np. termin „kwestia edukacyjna” może oznaczać grupę następujących zjawisk: analfabetyzm, analfabetyzm funkcjonalny, nierówny dostęp do edukacji, niskie kwalifikacje zawodowe, przemoc w szkole, drugoroczność); 4) kwestie społeczne to dysproporcje rozwoju różnych sfer życia zbiorowego i dysfunkcje organizacji społeczeństwa, a problemy społeczne to zjawiska, związane przede wszystkim z zachowaniami i świadomością jednostek; 5) kwestie społeczne to przyczyny pojawiania się problemów społecznych.

„antyspołecznej polityce socjalnej” (2002, patrz też Gilder 2001, Murray 1994). Skąd ta zawężona perspektywa? Czy wyjaśnieniem nie jest znowu zawodowa ideologia patologów społecznych? Można interpretować **polityki jako społeczne odpowiedzi na poszczególne problemy/kwestie**, co wydaje się kompromisowym rozwiązaniem.

Na listach polityk można poszukiwać prototypów, a więc takich obiektów, które pojawiły się jako pierwsze bądź ich zawieranie się w zakresie znaczeniowym pojęcia „polityka społeczna” nie było dotąd kwestionowane. Czy nie są takimi obiektami publiczne prawo i administracja w dziedzinie ochrony pracy najemnej i tradycyjnych ubezpieczeń dla pracowników najemnych w przemyśle (na wypadek utraty dochodu z pracy w wyniku niesprawności spowodowanej chorobą, wypadkiem czy starością)? Jeśli ten pogląd byłby niekontrowersyjny, to stanowiłby podstawę do poszukiwania cech definicyjnych polityki społecznej właśnie wśród cech jej prototypów (choć zestawów takich cech może być dużo). O włączeniu do zakresu znaczeniowego „polityki społecznej” kolejnych desygnatów decydowałoby to na ile zaproponowane obiekty są podobne do prototypów (czy posiadają wyróżnione cechy definicyjne bądź większość z nich, a jeśli je posiadają, czy w wystarczającym stopniu, o ile cechy te są stopniowalne).

2.3.5. Typologie definicji

Przejdę teraz do próby skomentowania i uporządkowania zebranych wyżej informacji. Najpierw jednak przedstawię stanowiska innych autorów w tym względzie. W literaturze porównywanie zastanych definicji i koncepcji polityki społecznej służy zwykle dwóm celom (często jednocześnie): **opisowi i klasyfikacji** oraz **krytyce i sformułowaniu kolejnej definicji**. Postępuje tak na przykład K. Krzeczkowski, wyróżniając następujące typy określeń polityki społecznej:

- wychodzące „z założenia braków w istniejącym ustroju i pragnienia usunięcia ich” (przypisał tu definicje A. Wagnera, G. Schmollera i R. van der Borgh’t’a),
- „dotyczące formalnej strony opisywanych zjawisk społecznych... traktujące politykę społeczną jako pewną metodę działania niezależnie od dziedzin, w których się przejawia” (definicje L. von Bortkiewicza i I. Jastrowa),
- biorące „za punkt wyjścia ... cele polityki społecznej” (definicje R. van der Borgh’t’a, W. Sombarta, O. von Zwiedineck-Südenhorsta, A. Amonna) (Krzeczkowski 1930, 1984:38,39,40).

O samej definicji Krzeczkowskiego będę pisał w rozdziale następnym, ponieważ definiował on ją jako naukę. Kryterium podziału są tu pewne elementy treści definicji, ogólnie zaś

przedmiot działania (braki ustrojowe), metody działania i jego cele (należy tu również pierwsza kategoria, gdyż za cel można uznać usunięcie braków ustrojowych).

Inne przykłady podejść, które zaowocowały podobnymi klasyfikacjami czy typologiami. Z. Daszyńska-Golińska pisała o różnych **sposobach traktowania** polityki społecznej (1933,1984:33):

„1. Ze stanowiska etyki, jako zagadnienie sprawiedliwości społecznej (Wiese, Szymański, Caro).

2. Ze stanowiska prawa, jak czyni to A. Wagner...

3. Jako wyraz stosunku państwa do antagonizmów ekonomicznych wśród poszczególnych klas ludności.

4. Przez utożsamienie polityki społecznej z ustawodawstwem robotniczym (Kaskel).

5. Ze stanowiska gospodarczego jako utrzymywanie równowagi między pracodawcami i pracownikami, a nawet jako sposób rozpowszechniania własności (Nelson).”

Trudno z tego podziału wywnioskować jego kryterium. Wskazano raczej niektóre z definicji jako typowe, byłaby to więc klasyczna typologia.

Klasyfikacja S.M. Grzybowskiego składa się z następujących pozycji (Grzybowski 1948:15-24):

- teorie agregatowe – „uważające politykę społeczną tylko za mechaniczny zbiór (prosty agregat) poszczególnych tzw. kwestii społecznych...” (podejścia J.C.L. Simonde de Sismondi’ego, T. Carlyle’a),
- systemizujące – przypisani tu autorzy „szukają definicji ogólnej, nadającej to samo piętno wszystkim kwestiom społecznym” (definicje L. von Bortkiewicza, A. Wagnera, G. Schmollera, L. Heyde’go, O. von Zwiedineck-Südenhorsta, C.W. Guillebauda, P. Struve’go, H. Greulich, A. Szymańskiego, Z. Daszyńskiej-Golińskiej, W. Zawadzkiego),
- częściowe – „...mówiąc o polityce społecznej myśli tylko o pewnym konkretnym ustroju, w danej chwili na pewnym obszarze panującym, o pewnym konkretnym terenie socjalnym oraz o pewnych konkretnych dążeniach... Uogólniają... zjawisko historyczne” (koncepcja E. Heimanna),
- ogólne – próby „stworzenia definicji tak szerokiej, aby treść polityki społecznej można było ująć ogólnie, wskazując na wszystkie czynniki i cele, które się wysuwają” (definicja K. Krzeczowskiego).

Kryteriami tej klasyfikacji jest forma definicji (wyliczające desygnaty / formułujące konotację) oraz zakres ich stosowania (tylko do pewnego czasu i miejsca / uniwersalne). Interesujące, że podejścia wyróżniające modele polityki społecznej można interpretować jako teorie częściowe z podziału przedstawionego przez Grzybowskiego. Problem z ostatnią kategorią jest taki, że definicja Krzeczковского nie była uniwersalna w tym sensie, że definiował on jedynie politykę społeczną – naukę, czyli jego definicja nie obejmowała praktycznej polityki społecznej. Można próbować interpretować przedmiot polityki społecznej – nauki określony w tej definicji jako politykę społeczną – działanie, ale równie dobrze można twierdzić, że Krzeczkowski uznał, iż polityką społeczną jest tylko polityka społeczna - nauka.

Z kolei G. Kleinhenz proponuje taki podział (1970:29-39), definicje:

- wiążące politykę społeczną z kwestią robotniczą (R. van der Borght, L. Spindler, G. Schmoller, H. Herkner, L. Heyde, G. Albrecht);
- wskazujące na sprzeczności (antagonizmy) społeczne jako ogólny przedmiot działalności społecznopolitycznej (L. von Bortkiewicz, A. Wagner, L. von Wiese, G. von Mayr, O. von Zwiedineck-Südenhorst, F. Lütge, A. Günther);
- poprzez wskazywanie ogólnych celów społecznopolitycznych
 - związane z danym czasem i miejscem warunki społeczne uznawane za dziedzinę ogólnej polityki wobec społeczeństwa (*Gesellschaftspolitik*) (O. von Zwiedineck-Südenhorst, A. Amonn, W. Weddingen),
 - jako polityka porządku społecznego lub wobec społeczeństwa jako całości (*Gesellschaftspolitik*) (O. Neuloh, A.L.H. Geck, L. Preller, W. Schreiber, S. Wendt, H. Achinger);
- uwzględniające historię i ujmujące politykę społeczną jako ogólną politykę wobec społeczeństwa (*Gesellschaftspolitik*) (L. Preller, F.A. Wesphalen, M. Weber (z Berna), H. Lampert, K. Pribram, G. Weisser).

W tej klasyfikacji opisowo tłumaczę wyrażenie *Gesellschaftspolitik* w duchu Gansa interpretacji *societal policy*. Głównym kryterium jest tu treść definicji, a przede wszystkim przedmiot działania czy wpływu oraz cele (kwestia robotnicza, sprzeczności społeczne, cele społeczne w ogóle).

W artykule z 1983 r. W. Anioł przedstawił klasyfikację stanowisk polskich, gdzie wyróżnił następujące nurty:

- socjalno-bytowy (celem polityki społecznej jest poprawa warunków życia i pracy, szczególnie w przypadku warstw upośledzonych społecznie i ekonomicznie; najbliższy temu określeniu jest chyba duch definicji A. Rajkiewicza, chociaż W. Anioł nie pisze tego *explicite*, a sam profesor Rajkiewicz w rozmowie ze mną twierdził, że nie zgadza się z tą interpretacją),
- socjologiczno-strukturalny (polityka społeczna dokonuje zmian struktury społecznej, polega na sterowaniu budową socjalistycznej struktury społecznej; K. Krzeczkowski i S. Rychliński, określenia E. Strzeleckiego, M. Olędzkiego),
- społeczno-ekonomiczny (polityka społeczno-gospodarcza: optymalizacja podziału dochodu narodowego i tworzenie podstaw jego wytwarzania – koncepcja K. Secomskiego),
- psychologiczno-społeczny (celem polityki społecznej jest zaspokajanie potrzeb „szerokich kręgów społeczeństwa” – W. Szubert),
- makrospołeczny (polityka społeczna jako organizowanie postępu społecznego – J. Danecki),
- politologiczny, podmiotowo-działaniowy (polityka społeczna jako działania rozmaitych podmiotów od wielkich grup społecznych do instytucji i konkretnych decydentów w imię pewnych interesów i wartości; W. Anioł postuluje rozwój tego nurtu).

Głównymi kryteriami tej klasyfikacji jest pochodzenie dyscyplinowe najważniejszych dla poszczególnych koncepcji terminów – struktura społeczna w socjologii, potrzeby w psychologii, polityka gospodarcza w ekonomii. Może bardziej kontrowersyjne jest przyjęcie, że aspekty podmiotowe, interesy i wartości to domena politologii. Pierwszy nurt natomiast nie został wyróżniony w oparciu o to kryterium.

P. Levin (1997:25) pisał o definicjach utożsamiających politykę społeczną z działaniem i podzielił je na wskazujące:

- środki i przedmiot wpływu polityki społecznej (T.H. Marshall),
- cel i środki polityki społecznej (C. Jones, M. Kleinman i D. Piachaud),
- granice polityki społecznej czy obszary polityki społecznej (M. Hill).

W tym przypadku mamy co najmniej dwa kryteria podziału: główne elementy treści definicji oraz sposób definiowania (definicje poprzez wyliczenie desygnatów).

Jako ostatnią przedstawię propozycję klasyfikacyjną L. Dziewięckiej-Bokun. Wyróżniła ona definicje intuicyjne (potoczne) oraz naukowe. O tych pierwszych trudno się jednak

wypowiadać bez badań empirycznych i autorka wspomina tylko, że łączą one politykę społeczną z państwem. Wśród określeń naukowych mamy trzy rodzaje na podstawie kryterium pochodzenia dyscyplinowego:

- angielska administracja socjalna (*social administration*) (definicje W.I. Jenkinsa, T.H. Marshalla, B. Rodgers, C. Jones, M. Kleinmana i D. Piachauda, A. Weale, D. Watsona, R.M. Titmussa);
- ekonomika dobrobytu i ekonomia polityczna (konceptje A.J. Culyera, J. O'Connor, I. Gough'a);
- socjologia (E. Heimann) z kolejnymi podkategoriami - koncentrujące się na:
 - procesach celowego zmieniania struktury społecznej (kreowanie rzeczywistości) (Z. Daszyńska-Golińska, K. Krzeczkowski, T. Zieliński, J. Rosner, A. Rajkiewicz, J. Danecki, J. Auleytner),
 - działaniach usuwających skutki procesów niszczących strukturę społeczną (korygowanie rzeczywistości) (G. Schmoller, R. van der Broght, A. Wagner, S. Rychliński, W. Zawadzki, S. Głabiński, K. Secomski).

Każda z tych klasyfikacji ma pewne wady. Propozycje Krzeczковского, Daszyńskiej-Golińskiej i Grzybowskiiego nie obejmują z natury rzeczy tych koncepcji czy definicji polityki społecznej, które pojawiły się później. K. Krzeczkowski i G. Kleinhenz koncentrują się jedynie na definicjach niemieckojęzycznych. Z kolei W. Anioł rozpatruje wyłącznie polskie określenia. Najnowsza klasyfikacja L. Dziewięckiej-Bokun uwzględnia głównie literaturę anglojęzyczną i polską.

2.3.6. Analiza definicji i określeń z tabeli 7

2.3.6.1. Kategorie analityczne

Spróbuję teraz bezpośrednio skomentować definicje i określenia zamieszczone w tabeli 7. Polityka społeczna może być: pewnym stanowiskiem, deklaracją celu i strategii, propozycją przemysłanego działania, sferą, zasadą, podstawą, procedurą, praktyką czy wytworem działania, działalnością, działaniem, praktycznym działaniem (T. Szumlicz), kolektywnym działaniem, celowym działaniem, celowym wpływem, kierunkiem działania, zorganizowanym wysiłkiem, oddziaływaniem, wpływaniem, planowaniem, środkiem czy zbiorem środków działania, zbiorem wskazówek, zbiorem środków i wysiłków, umiejętnością wyboru, sztuką regulowania, ingerowaniem, interweniowaniem, sterowaniem, organizowaniem, zinstytucjonalizowaną kontrolą, odpowiedzialnością, zbiorem instytucji, procesem redystrybucji. Do tych określeń dodawano najczęściej zakres przedmiotowy i/lub ogólne cele. Większość z nich utożsamia politykę społeczną z pewnym rodzajem działania, ale trzeba zauważyć, że nie wszystkie. Ponadto w niektórych z nich mowa tylko o konkretnych działaniach takich, jak m.in. kontrolowanie czy sterowanie. Dlatego podejścia te można uznać za poważnie ograniczające zakres znaczeniowy pojęcia polityka społeczna (działanie nie będące kontrolowaniem, nie będzie też polityką społeczną, o ile uznamy, że jest to warunek konieczny, aby jakiś obiekt nazwać polityką społeczną).

Skoncentruję się teraz tylko na tych podejściach, gdzie określa się politykę społeczną jako działanie i dookreśla przez przedmiot czy cel. T. Szumlicz podsumowuje tę kategorię w taki sposób: „Definicje polityki społecznej określające ją jako działalność praktyczną²⁴ z reguły wymieniają jej podmioty, opisują jej przedmiot, wskazują jej cele, podają jej środki i formułują jej zasady” (Szumlicz 1994:17). Podobny zestaw proponuje też J. Supińska „przedmiot, cele, środki i podmioty” (patrz cytaty w tabeli 7). Szumlicz przytacza za J. Szczepańskim terminy służące do opisywania **działania społecznego**:

- 1) podmiot działający,
- 2) przedmiot działania,
- 3) zamiary podmiotu,
- 4) narzędzia działania,

²⁴ Interesujące, że ten autor wyróżnia „działalność praktyczną”, z tego mogłoby wynikać, że istnieje też działalność niepraktyczna, którą już polityka społeczna nie jest. Prawdopodobnie jest to wskazówka, iż polityka społeczna w tym ujęciu nie jest działalnością naukową. Poza tym, jak rozumieć pojęcie „działalność”, czy jest to zbiór działań?

5) metoda posługiwania się narzędziami (najistotniejszy element, Szczepański dzieli metody działania na dwie zasadnicze kategorie: *negatywny przymus* i *pozytywne naklonienie*),

6) wynik działania będący społeczną reakcją przedmiotu działania

Szczepański przedstawiał koncepcję F. Znanieckiego na przykładzie interakcji dwóch osób (1972:178-179).

T. Szumlicz (1994:17-18) cytuje także J. Michalaka propozycję wyróżnienia elementów konstytuujących każde działanie czy może raczej zasadniczych kategorii jego opisu: „w miarę wyczerpujący opis działania jako czynności sensownej powinien uwzględniać:

- 1) podmiot sprawczy (nośnik) działania;
- 2) przesłanki subiektywne sterujące podmiotem, obejmujące:
 - a. cel ukierunkowujący działania,
 - b. aksjologiczne uzasadnienie postawionego celu, jego <<usprawiedliwienie>>, tj. przekonanie normatywne pochodzące z różnych zazwyczaj sfer kultury,
 - c. wiedzę określającą sposób osiągania celu (przekonania dyrektywne);
- 3) środki działania – z założenia instrumentalnie podporządkowane realizacji celu, wybór których zdeterminowany jest (powinien być), zarówno kryteriami poznawczymi (pragmatycznymi, efektywnościowymi), jak i aksjologicznymi, w szczególności moralnymi;
- 4) dziedzinę/sferę rzeczywistości społecznej, w której rozgrywa się i/lub dotyczy działanie;
- 5) osoby/kategorie osób, na które działanie jest ukierunkowane”

Jak widać trudno obyć się bez filozofii działania w ogóle oraz działania społecznego i działania praktycznego w szczególności, jeżeli chcemy rozumieć politykę społeczną jako „działalność praktyczną”.

Podsumowując uwagi Szczepańskiego i Michalaka mielibyśmy następujące kategorie analityczne stosowane do opisu działania: 1) podmiot, 2) przesłanka subiektywna (zamiar, cel, jego normatywne uzasadnienie, np. wartości, zasady, wiedza o sposobie jego osiągania), 3) środek/narzędzie, 4) metoda/sposób, 5) dziedzina/sfera w której działanie się rozgrywa, 6) dziedzina/sfera, której działanie dotyczy, 7) przedmiot (osoba, kategoria osób), 8) wynik (reakcja przedmiotu).

2.3.6.2. Podmiot

Zasadniczą trudnością w związku z podmiotem w kontekście dyskusji o znaczeniu pojęcia „polityka społeczna” jest zagadnienie indywidualny (jednostkowy) - społeczny (zbiorowy, kolektywny). O ile w definicjach wskazuje się podmiot, to nie jest nim osoba czy jednostka, są to podmioty kolektywne takie, jak społeczeństwo, państwo, rząd, władza publiczno-prawna, organy władzy i administracji, ciała publiczne, siły społeczne, określone organizacje, instytucje, grupy społeczne, osoby prawne (Auleytner 1996:10), związki zawodowe, zakłady pracy. Ostatecznie to sama polityka społeczna jest przedstawiana jako podmiot, np. u Daszyńskiej-Golińskiej - „Polityka społeczna stwarza...” czy u A. Wagnera, gdzie „polityka społeczna... zwalcza...”. W tym przypadku utożsamiany jest podmiot działania i jego działanie, czyli można mówić o intencjach działającego lub intencjach jego działania.

Poza tym istnieje bardziej zasadnicza kwestia związana z koncentracją na podmiocie działania (o ile myślimy o działaniu społecznym), a nie na jego warunkach czy na sytuacji działającego. Ma to prowadzić do „rozważania zjawisk społecznych na kształt i podobieństwo intencjonalnego z natury działania” (Bauman 1998:163). Ostatecznym zerwaniem z tą tradycją ma być N. Eliasa teoria figuracji czyli „**zmiennych układów tworzonych przez ogół aktorów**” (tamże). Koncentrację na podmiocie widać w tych definicjach, w których wskazuje się podmiot kolektywny i mowa o tym, że do czegoś zmierza i ma jakieś cele²⁵. Można to rozumieć w ten sposób, że agregujemy cele poszczególnych członków danej organizacji (w tym państwa), przypisując ewentualnie większe wagi celom, które wskazały osoby zajmujące wyższe pozycje pod względem władzy czy prestiżu i otrzymujemy agregat nazywany celem organizacji. Inna interpretacja to stwierdzenie, że celami organizacji są treści rozmaitych dokumentów uznawanych za obowiązujące, w których te cele mniej lub bardziej bezpośrednio wskazano. Nie są to oczywiście wszystkie możliwości, jedynie sygnalizuję problem, który jest zresztą wielkim zagadnieniem nauk społecznych i polega na wyjaśnianiu związku między poziomem mikro (działania, zachowania jednostki) i makro (procesy i struktury społeczne)²⁶.

²⁵ W T. Kotarbińskiego prakseologii podmiotem działania mógł być tylko indywidualny sprawca i dlatego J. Zieleniewski unikał przy opisywaniu organizacji terminologii związanej z indywidualnym sprawstwem (Pszczółowski 1993:17).

²⁶ Podręczniki ekonomiczne wciąż odtwarzają podział mikro – makro, o możliwości tego rozróżnienia w polityce społecznej wspominałem wyżej, zob. też. G. Ritzera omówienie teorii socjologicznych w tym kontekście (1996:353-390), autor ten zaraz potem porusza kwestię nie mniej ważną, szczególnie podnoszoną na gruncie socjologii europejskiej, mianowicie problematyczność związków między działaniem i strukturą; o tym zagadnieniu patrz też T.C. Schelling w książce pod znaczącym tytułem „Mikromotywy i makrozachowania” (1978), idee Schellinga rozwija H. Peyton Young (2001). Rozwiązanie wszystkich tych problemów na poziomie filozoficznym obiecuje R. Bhaskara krytyczny realizm (np. znaczący tytuł jego książki z 1996 r. *Plato, Etc.: The Problems of Philosophy and Their Resolution*), zalecający m.in. koncentrowanie refleksji na relacjach.

2.3.6.3. Przesłanki subiektywne

W przypadku przesłanek subiektywnych znowu pojawia się zagadnienie, w jakim sensie mają je podmioty kolektywne²⁷. Po drugie, czy nie należałoby dodać do schematu opisu działania **przesłanek obiektywnych**, można by je interpretować jako czynniki kierujące działaniem podmiotu, ale nie będące jego subiektywnymi wyobrażeniami czy wypowiedziami (tzn. zamiarami, uzasadnieniami celów i wiedzą o sposobie ich osiągnięcia). Istotną wadą wydaje mi się także pominięcie zagadnienia **woli działania, wyboru celu i sposobu działania oraz decyzji o rozpoczęciu działania**, gdyż bez tych przesłanek subiektywnych rzadko dochodziłoby do celowej aktywności.

Autorzy definicji bardzo często właśnie poprzez cel określają znaczenie terminu „polityka społeczna”. O ogólnych koncepcjach celu (przedmiot dążeń) i kłopotach z tym związanych będę pisał niżej. Trudno jednoznacznie poklasyfikować wszystkie propozycje. Większość podejść koncentruje się na celach polegających na powiększaniu lub ochronie tego, co wydaje się być dobrem społecznym bądź korzyścią dla pewnej zbiorowości, mamy tu:

- podnoszenie poziomu życia i dobrobytu dla wszystkich lub dla tych w gorszej niż inni sytuacji,
- zaspokojenie ważnych, rzeczywistych, najbardziej elementarnych a następnie rozwojowych potrzeb,
- sprawiedliwość i równość, bezpieczeństwo socjalne, swobodny rozwój osobowości, godność, równe traktowanie, integracja społeczna, zatrudnienie,
- równowaga między wolnością i równością²⁸, między etyką a polityką,
- wszechstronny postęp społeczny osiągnięty w odpowiednim tempie.

Druga kategoria to cele polegające na zapobieganiu, usuwaniu i łagodzeniu tego, co jest złem społecznym bądź jest niekorzystne dla pewnej zbiorowości:

- zapobieganie, usuwanie, łagodzenie nierówności społecznych, ubóstwa, upośledzenia, ryzyk socjalnych, marginalizacji społecznej, niedomagań procesu dystrybucji, napięć i konfliktów społecznych,
- rozwiązywanie kwestii czy problemów społecznych.

Na bardziej abstrakcyjnym poziomie wyróżniam następujące możliwości i ich kombinacje.

²⁷ Przypuszczam, że dla Michalaka prototypem podmiotu działania jest pojedynczy człowiek, dlatego można kwestionować użyteczność jego koncepcji w analizach makrozachowań.

²⁸ Ekonomisci (i nie tylko) koncentrują się na równowadze między efektywnością ekonomiczną i sprawiedliwością społeczną (np. Barr 1993, Wilkin 1997).

Tabela 8: Wymiary celów I

	Pomniejszanie zła	Usuwanie zła	Umożliwianie pomniejszania lub usuwania zła	Zapobieganie powiększaniu lub kreowaniu zła
Powiększanie dobra	Powiększanie dobra, pomniejszanie zła	Powiększanie dobra, usuwanie zła	Powiększanie dobra, umożliwianie pomniejszania lub usuwania zła	Powiększanie dobra, zapobieganie złu
Kreowanie dobra	Kreowanie dobra, pomniejszanie zła	Kreowanie dobra, usuwanie zła		Kreowanie dobra, zapobieganie złu
Umożliwianie powiększania lub kreowania dobra	Umożliwianie dobra, pomniejszanie zła	Umożliwianie dobra, usuwanie zła		Umożliwianie dobra, zapobieganie złu
Zapobieganie pomniejszaniu lub usuwaniu dobra				

W innej konwencji mamy („+” oznacza element występujący w definicjach z tabeli 7).

Tabela 9: Wymiary celów II - zło

	Zło	Prawdopodobieństwo powiększania zła	Prawdopodobieństwo pomniejszania zła	Prawdopodobieństwo tworzenia/powstawania zła
Pomniejszanie	+	+	-	+
Powiększanie	-	-	+	-
Tworzenie	-	-	+	-
Niszczenie (usuwanie)	+	+	-	+

Tabela 10: Wymiary celów II - dobro

	Dobro	Prawdopodobieństwo powiększania dobra	Prawdopodobieństwo pomniejszania dobra	Prawdopodobieństwo tworzenia/powstawania dobra
Pomniejszanie	-	-	+	-
Powiększanie	+	+	-	+
Tworzenie	+	+	-	+
Niszczenie (usuwanie)	-	-	+	-

Można dodać w dwóch powyższych tabelach jeszcze jedną kolumnę odpowiednio pn. „prawdopodobieństwo usuwania/znikania zła”, „prawdopodobieństwo usuwania/znikania

dobra”. Za dobro lub zło można podstawiać inne wartości²⁹ - sprawiedliwość i niesprawiedliwość, wolność i zniewolenie itd.

Interesujące, że tylko w jednej definicji (Gansa) pewnego rodzaju racjonalność uznano za cechę charakterystyczną polityki społecznej. Bezpośrednie wykorzystanie tego pojęcia mogłoby wyglądać następująco: **polityka społeczna to działanie, którego celem jest racjonalność instytucji społecznych, szczególnie w sferze dobrobytu populacji i ładu społecznego**. Przymiotnik „racjonalny” dodany do jakiegoś rzeczownika nadaje mu pozytywny wydźwięk, np. racjonalna pomoc społeczna albo racjonalna ochrona zdrowia czy racjonalny system podatkowy, stąd można wysnuć wniosek, że racjonalność jest oceniana pozytywnie. Inny przykład, to wciąż wysokie pozycje profesorów w rankingach prestiżu w kontekście potocznego utożsamiania nauki i racjonalności. O tych sprawach będę pisał w drugiej części pracy.

Nie zawsze wskazywano konkretne cele, ale wtedy zwykle odwoływano się do systemu wartości, który pozwala zidentyfikować dobro i zło społeczne. Można tu wyróżnić dwa podejścia: **neutralne** (wspominano jedynie o celach czy ideałach społecznych lub o wyobrażeniach wartości) i **zaangażowane** (wskazywano konkretny system wartości, np. socjalistycznych czy marksistowsko-leninowskich). Podejścia te relatywizują politykę społeczną w stosunku do systemu wartości (ogólnie bądź konkretnie), stąd też niektóre definicje i określenia (np. Olędzkiego czy Szuberta) nie obejmują polityki społecznej jako takiej, ale jedynie socjalistyczną politykę społeczną (wg Grzybowskiego podziału są to więc teorie częściowe polityki społecznej).

Kilka uwag dotyczących wartości w polityce społecznej. J. Danecki zaproponował cztery zespoły kryteriów ocen (czyli wartości) rozwoju społecznego, charakterystycznych (mimo różnic interpretacyjnych) dla lewicy. Były to - poza „zachowującym bezwzględny priorytet” kryterium bezpieczeństwa zbiorowego - 1) poziom i jakość życia, 2) równość i sprawiedliwość społeczna, 3) podmiotowość obywateli, 4) otwartość jednostki na wartości wspólnoty i wspólnoty na wartości jednostki (1984:187-189). Z kolei J. Supińska stworzyła listę 110 kryteriów - uporządkowanych w dziewięć podgrup według ogólniejszego podziału wartości - dla dokonywania ocen i wyborów w zakresie polityki społecznej. Znalazły się na

²⁹ Pojęcie „wartość” ma co najmniej dwa znaczenia: 1) oceniony obiekt (np. sprawiedliwy system emerytalny), 2) kryterium oceny i wyboru (np. sprawiedliwość). Zauważmy jednak, że ocenianie można interpretować jako porównywanie dowolnych obiektów z ich idealnymi wyobrażeniami (wzorcami), a wtedy kryteriami oceny są właśnie idealne obrazy tych obiektów. System wartości to uporządkowany zbiór takich wzorców. Wyrażanie, że „coś zależy od systemu wartości” można więc interpretować, jako wskazanie, że zależy to od sposobu uporządkowania tego zbioru i/lub od rodzaju wzorców, które do niego należą. Ocenianie kryteriów ocen jest również możliwe, ale trzeba użyć innego kryterium, tj. nie ma sensu pytać o to, czy sprawiedliwość jest sprawiedliwa, choć ma sens pytanie czy sprawiedliwość jest dobra, sprawna, piękna.

tej liście m.in. zdrowie i sprawności psychofizyczna (wartości biologiczne), zaspokojenie potrzeb fizjologicznych (wartość – dobrobyt materialny), poczucie bezpieczeństwa (wartość - bezpieczeństwo i ryzyko), skala rozpiętości społecznych (wartość – równość społeczna), rozpowszechnienie wolności ludzi do decydowania o swoim losie (wartości – wolność i aktywność), silne państwo skutecznie kontrolujące obywateli (wartość – ład społeczny), grzechy popełniane przez ludzi (wartości moralne i religijne), oryginalna twórczość artystyczna (wartości estetyczne), sprawność technologii (wartości prakseologiczne) (Supińska 1991b:51-57). B. Szatur-Jaworska wyróżniła za S. Nowakiem cztery klasy przedmiotów, które są oceniane i każdemu z nich przypisała pewne wartości (kryteria ocen) (2001a:138).

1. **Stosunki społeczne:** sprawiedliwość społeczna, wolność, solidarność, równość społeczna, tożsamość, zgodność współżycia społecznego.
2. **Stan zaspokojenia potrzeb:** bezpieczeństwo socjalne, dobrobyt, zdrowie, godność, samorealizacja.
3. **Instytucje społeczne:** samorządność, podmiotowość człowieka, partnerstwo, dobro wspólne, sprawność,
4. **Stosunki między człowiekiem i przyrodą:** praca, równowaga ekologiczna.

Cele i wartości utożsamiane są ze sobą, gdyż przedmiotem dążeń są zwykle ocenione obiekty (patrz dalej).

Wybór celu czy wartości jako cechy definicyjnej polityki społecznej – działania, nie znaczy automatycznie, że jest to cel czy wartość postulowana przez autora tej definicji. Równie dobrze może to być charakterystyka intencji czy konsekwencji, typ idealny pewnego działania bądź dominujących sposobów jego prowadzenia, czyli np. stwierdzenie, że podejmujący działanie typu X zwykle uzasadniają to chęcią zrealizowania celu Y czy wartości Z albo, że działanie typu X zwykle prowadzi do skutku Y lub Z. Ale podatność na wiele interpretacji nie jest cnotą dobrej definicji.

Gdyby wziąć pod uwagę filozofię nauk społecznych G. Myrdala (wartości nie da się oddzielić od tych nauk) i uzupełnienia Lavalette'a i Pratta do Titmussa listy zainteresowań polityki społecznej – nauki (związek polityki społecznej z systemami wartości) (patrz też niżej), to chyba najlepszą strategią rozpoczynania budowy uniwersalnej definicji polityki społecznej byłoby wskazanie, że cele są determinowane przez wartości (a nieco ściślej – przez oceny). Jeśli przyjmiemy, że nie ma wartości uniwersalnych, należałoby poprzestać na takiej ogólnej uwadze i tworzyć definicje cząstkowe – socjalistycznej polityki społecznej, liberalnej polityki społecznej itd. Druga uwaga dotyczy tego, że definicje bezpośrednio

formułujące cele rzadko nakładają jakieś ograniczenia na środki, narzędzia czy metody, którymi należałoby te cele osiągać. Konsekwencją tego jest włączenie takich działań na rzecz dobrobytu ogółu czy grup najsłabszych, które na ogół nie są obecnie powszechnie akceptowane, np. różne formy przemocy, przymusu, cenzury. Jeśli zarówno cele, jak i środki są określone bardzo ogólnie (np. polityka społeczna to działanie urzeczywistniające cele społeczne za pomocą władzy publicznej), to konieczna wydaje się konkretyzacja na poziomie wartości, o ile autor chce wykluczyć pewne cele i metody działania. Z drugiej strony wyłączenie ich może być kwestionowane jako arbitralny zabieg definicyjny (patrz też niżej podejście Krzeczковского). Ten problem pojawia się również przy rozpatrywaniu zagadnienia ograniczania zakresu wyboru celów, będę o tym pisał w drugiej części pracy.

2.3.6.4. Wymiar instrumentalny

Ponadto widzę zalety wyraźniejszego oddzielenia środków od narzędzi. Szczepański za narzędzia interakcji uznał m.in. słowa i mimikę. Byłyby to raczej środki działania, natomiast narzędziami działania są w tym przypadku aparat mowy czy mięśnie umożliwiające nam mimikę twarzy (bez nich nie można by artykułować słów i wyrażać uczuć mimiką). Innym przykład z dziedziny potrzeb: w powietrzu jest zawarty tlen, który jest środkiem zaspokajania istotnej ludzkiej potrzeby, natomiast narzędziem jej zaspokajania jest układ oddechowy, a dla człowieka zanurzonego w wodzie również aparat tlenowy. W takiej perspektywie metodą działania w przypadku interakcji słownej jest ton i treść słów czy wyraz twarzy, co do metody oddychania, to można nosem i/lub ustami, głęboko lub płytko itd. Wydaje mi się, że to rozróżnienie da się zastosować do działań politycznospołecznych, np. środkiem działania jest świadczenie społeczne, narzędziem zaś system jego adresowania oraz zbierania pieniędzy na jego sfinansowanie, a metod zbierania środków i adresowania jest co najmniej kilka. Reasumując, **narzędzia i metody to dwa rodzaje warunków koniecznych, a środki to rodzaj warunków wystarczających do przeprowadzenia działania**. Trzy wymiary: środków, narzędzi i metod będę nazywał zbiorczo **wymiarem instrumentalnym**³⁰.

Autorzy definicji wskazywali (choć czynili to rzadko) następujące narzędzia polityki społecznej: ustawodawstwo i administracja, socjalizacja i kontrola społeczna, rządzenie, produkcja, dystrybucja i redystrybucja, instytucjonalizacja i formalizacja, polityka socjalna i

³⁰ J. Supińska dzieli instrumenty polityki społecznej na ekonomiczne, prawne, kadrowe, informacyjne i kształtowania przestrzeni i odróżnia instrumenty od stylów działania w polityce społecznej, te zaś dzieli na liberalny, opiekuńczy, bodźcowy i rygorystyczny. W perspektywie moich konstatacji instrumenty są środkami, a style metodami, brakuje zaś narzędzi. J. Supińska zasugerowała mi w rozmowie, iż narzędzia można odróżnić od instrumentów na podstawie kryterium złożoności obiektów, których używamy do osiągnięcia celu. Cechy celu również mogą być takim kryterium.

kadry czy służby socjalne, transfery. Do środków można zaliczyć: świadczenia społeczne, dochody, dobra i usługi, prawa i obowiązki, informację.

2.3.6.5. Dziedzina i przedmiot

Kolejny element opisu czy rozumienia działania, to dziedzina działania i jego przedmiot. Powody nie utożsamiania tych dwóch aspektów mogą być co najmniej dwa:

- dziedzina to ogólne określenie pewnego zbioru zjawisk, natomiast przedmiotem działania będą już konkretne elementy tego zbioru,
- dziedziną są wytwory, zjawiska czy procesy społeczne, a przedmiotem ludzie lub kategorie osób.

Z drugiej strony, wydaje mi się, że synonimem stwierdzenia „działanie dotyczące kształtowania warunków życia ludności i stosunków międzyludzkich” będzie powiedzenie, że przedmiotem tego działania są warunki życia i stosunki międzyludzkie. Nieco inna sytuacja dotyczy dziedziny, w której działanie się rozgrywa, gdyż nie chodzi tu już o części składowe celów, ale raczej o otoczenie społeczne samego działania czy działającego podmiotu. Upraszczając powiedzielibyśmy, że są to społeczne warunki działania. To, co w przytoczonych wyżej definicjach uznawano za przedmiot polityki społecznej można przyporządkować kilku ogólnym kategoriom: organizacja życia społecznego (w tym stosunki społeczne), sytuacja pracowników najemnych, sytuacja grup słabych czy upośledzonych, poziom i jakość życia, podział zasobów i własności, ludzkie zachowania.

2.3.6.6. Uwagi końcowe

Pozostaje do omówienia sam wynik działania, który jest odpowiedzią przedmiotu na działanie podmiotu. W przykładzie Szczepańskiego przedmiotem była druga osoba. Przenosząc się do sfery bytów kolektywnych: działanie państwa zwykle powoduje reakcje czy odpowiedzi przystosowawcze grup społecznych czy organizacji, których interesów czy potrzeb bezpośrednio dotyczyło. Prawdopodobnie ten właśnie aspekt podkreślała J. Supińska pisząc, że podmioty polityki społecznej prawie zawsze zmierzają do wpływania na ludzkie zachowania. Ten sam wymiar wymieniają jako cechę definicyjną Kleinman i Piachaud. Ludzkie zachowania stają się więc zasadniczym wynikiem działań politycznospołecznych, co oczywiście nie oznacza, że polityka społeczna nie podlega wpływom ludzkich zachowań. W gruncie rzeczy jest to tylko kwestia zmiany perspektywy: polityka społeczna może być zmienną niezależną lub zależną albo zmienną wyjaśnianą lub wyjaśniającą.

W schemacie opisu działania brakuje mi jeszcze co najmniej **wymiaru czasu i perspektywy obserwatora**. Nawet jeśli przyjąć, że istnieje tylko działanie, które jest ciągłym stawaniem się, nieustającym procesem zmiany, to ze względów analitycznych można próbować wyizolować jego fragment, określić wydarzenia tuż przed jego początkiem, moment rozpoczęcia, to, co działo się w jego trakcie, moment zakończenia lub przerwania oraz wydarzenia, które nastąpiły zaraz po nim³¹. Świadomość punktu widzenia znacznie ułatwia analizę. Można przyjąć perspektywę propektywną (*ex ante*), retrospektywną (*ex post*) lub perspektywę w trakcie już rozpoczętego, a jeszcze niezakończonego działania. Obserwator zaś może poza obserwowaniem podjąć się opisywania, wyjaśniania lub oceniania działania.

Reasumując, w opisie polityki społecznej jako działania wykorzystujemy standardowe wymiary analizy ludzkiego działania jako takiego:

- podmiot – przedmiot,
- podmiot – obserwator,
- przesłanki – wyniki,
- subiektywność – obiektywność,
- cel – instrument (narzędzie, metoda, środek),
- przed – w trakcie – po,
- opis – wyjaśnienie – ocena – zalecenie.

Z uwzględnieniem moich uwag schemat analizy działania społecznego mógłby wyglądać następująco: 1) **podmiot** (indywidualny, kolektywny), 2) **przedmiot** (dziedzina rzeczy, ich zbiorów i relacji, dziedzina ludzi, ich zbiorowości i stosunków międzyludzkich), 3) **przesłanki subiektywne** (motywacja, wyobrażenie celu, uzasadnienie, wiedza o środkach, narzędziach i metodach, wola, wybór i decyzja), 4) **przesłanki obiektywne** (naturalne i społeczne otoczenie fizyczne, inne podmioty i ich działania), 5) **wyniki** (warunki życia i współżycia, zachowania ludzi), 6) **perspektywa obserwatora** (propektywna, w trakcie, retrospektywna; opisowa, wyjaśniająca, oceniająca, zalecająca). Przesłanki subiektywne i obiektywne określają zbiór możliwości i ograniczeń dla działającego podmiotu.

Dodam do tego luźny podział na trzy nieco ogólniejsze perspektywy analizowania działania.

1. **Perspektywa normatywna** (wartości, zasady, postulaty, normy, zalecenia).

³¹ Trzeba uświadomić sobie istnienie przynajmniej dwóch możliwych interpretacji w tym względzie – dzielę działanie na etapy po to by je analizować (aspekt analityczny) i dzielę działanie na etapy po to, żeby je ocenić (aspekt normatywny). Jest to podobny problem, jak przy definiowaniu działania poprzez cel.

2. **Perspektywa prakseologiczna** (cele, środki, narzędzia, metody).

3. **Perspektywa ekonomiczna** (zasoby, nakłady, efekty).

Perspektywę 1. i 2. łączy co najmniej to, że cele zwykle są wartościami pozytywnymi, tj. przedmiotem **dążeń do** są obiekty ocenione pozytywnie (lub przedmiotem **dążeń od** są obiekty ocenione negatywnie) oraz to, że normy ograniczają zbiór dozwolonych metod (np. zakazuje się stosowania niektórych z nich). Perspektywę 2. i 3. łączy co najmniej idea skuteczności, czyli porównywania efektów działania z założonymi celami.

Okazuje się, że bliższe spojrzenie na próby zdefiniowania polityki społecznej jako nie-nauki, jako rodzaju działania, odkrywa znaczną złożoność, co utrudnia mi sprecyzowanie przedmiotu racjonalizacji. Czy wybrać jedno ze stanowisk? Czy spróbować dokonać syntezy? Czy zaproponować nowe podejście? Z odpowiedziami na te pytania powstrzymam się do zakończenia analizy polityki społecznej – nauki.

2.4. Polityka społeczna jako nauka

2.4.1. Umiejętność czy nauka?

Pojęcie „nauka” jest wieloznaczne - może mieć co najmniej trzy znaczenia: 1) wytwór czynności badawczych (wiedza naukowa), 2) same czynności badawcze (praktyka badawcza), 3) normy i dyrektywy epistemologiczno-metodologiczne odnoszące się do praktyki badawczej (Kmita 2000:105). K. Ajdukiewicz rozróżniał dwa sposoby rozumienia tego pojęcia – pragmatyczne (nauka jako czynności) i apragmatyczne (nauka jako wytwory pewnych czynności) (za Kleszcz 1998:68).

W przypadku „polityki ekonomicznej” używa się terminów „nauka polityki ekonomicznej” lub „teoria polityki ekonomicznej” (Winiarski 1999:19). W literaturze poświęconej polityce społecznej spotykamy wyrażenia „nauka polityki społecznej”, „teoria i praktyka polityki społecznej” (Krzczkowski 1930,1984:38,50), „naukowo usystematyzowany zbiór wskazówek” i „nauka polityki społecznej” (Rychliński 1938,1976:249,252), „nauka teoretyczna” i „nauka o sztuce postępowania, nauka praktyczna” (Grzybowski 1948:19-20), „nauka o polityce społecznej” i „nauka dla polityki społecznej” (Supińska 1991a:7).

S. Rychliński rozumie naukę polityki społecznej jako syntezę takich dyscyplin jak demografia, polityka agrarna, urbanistyka, polityka oświatowa i innych, które wiązać ze sobą miało planowanie gospodarcze i społeczne. K. Krzczkowski definiuje politykę społeczną jako naukę, posługując się przy tym klasyfikacją nauk społecznych C. Mengera, który podzielił je na historyczne, teoretyczne i praktyczne (kryterium podziału był przedmiot i rodzaj twierdzeń, Siemianowski 1976:81-82)³². Autor „Problematu polityki społecznej” wyróżnia również przednaukowe stadium tej dyscypliny, gdy była ona „umiejętnością”, a jednym z głównych jego celów w wymienionym tekście z 1930 r. jest wskazanie, że może ona być nauką. Kontynuatorem myśli Krzczkowskiego jest S.M. Grzybowski. To, co pierwszy zarysowuje jako możliwość, drugi podkreśla i stawia mocniej, stosując klasyfikację Mengera – polityka społeczna nie jest jedynie nauką praktyczną, jest również nauką teoretyczną (Grzybowski 1948:20). Stanowisko Krzczkowskiego ma charakter projektujący, przytacza on i krytykuje rozmaite definicje i określenia polityki społecznej, aby następnie

³² Ogólne klasyfikacje nauk, np. S. Kamiński 1992:274 (autor nie wyróżnił jednak na schemacie nauk teoretycznych i praktycznych), Such, Szcześniak 1997:52-53 (wyróżniono nauki stosowane, nazwano je też zaraz potem praktycznymi).

zapropnować swoje. Grzybowski czyni podobnie przyjmując z niewielkimi zmianami i dopowiedzeniami propozycję Krzeczковского.

Mamy w tym przypadku rozstrzygnięte dwa problemy: polityka społeczna - umiejętność czy nauka, a jeśli nauka – nauka praktyczna czy nauka teoretyczna? Krzeczkowski odpowiada, że jest to nauka, niemniej szczególna, bo przede wszystkim praktyczna. Powtarza to m.in. T. Szumlicz pisząc o dyscyplinie nauk teleologicznych czy celowościowych powołując się na E. Strzeleckiego (Szumlicz 1994:25-26). J. Supińska także eksponuje ten aspekt: „... polityka społeczna, będąca jedną z nauk celowościowych (teleologicznych czy praktycznych – terminologia jest tu różnorodna), może korzystać z dorobku innych <<bratnich>> nauk celowościowych, a ponadto z dorobku nauk teoretycznych (nomotetycznych), systematycznych (idiograficznych), historycznych (genetycznych) i wreszcie metodologii nauk...” (Supińska 1991a:10-11). Grzybowski dodaje, że jest to również nauka teoretyczna (a mógłby też napisać, że historyczna, by wyczerpać możliwości klasyfikacji Mengera).

2.4.2. Nauka praktyczna czy nauka teoretyczna

Mamy więc politykę społeczną – naukę praktyczną i naukę teoretyczną³³. Zauważmy, że oba rodzaje nauk można dzielić dalej. L. Petrażycki odróżniał **nauki praktyczne normatywne** (nakazują coś lub zakazują czegoś) od **nauk praktycznych celowościowych** (polecają lub odrzucają coś jako środek do założonego celu), a S. Kamiński nazywał pierwsze **aksjologicznymi**, a drugie - **prakseologicznymi** (1992:303). Twierdził on przy tym, że: „Samemu systemowi norm nie przysługuje jeszcze miano nauki” (tamże:302). Można też dodać, że na tej samej zasadzie **samemu systemowi wartości, ocen, praw** (w sensie przepisów prawnych), **zaleceń, wskazówek czy obowiązków również nie przysługuje miano nauki** – „nauki zalecające bezwzględnie i bez uzasadnienia stają się tylko umiejętnościami” (tamże 304).

Dla Kamińskiego podstawą podziału na nauki teoretyczne i praktyczne był przedmiot badań. Dziedzinami nauk praktycznych było postępowanie ludzkie jako takie, wytwarzanie czegoś lub same wytwory działania. Przedmiotem zaś tych nauk miało być to, co może nastąpić w wyniku działania celowego (przewidywanie skutków działania) i to, co powinno

³³ Podział na teorię i praktykę może być interpretowany jako podział na wiedzę i działanie (o którym pisałem wyżej) lub podział na wiedzę teoretyczną i praktyczną. Ma on przy tym bogatą historię, gdyż wywodzony jest od Arystotelesa (J. Habermas 1983:25). Jego dzieje były już przedmiotem monografii (Lobkowicz 1967). Pewne znaczenie miał on w pismach młodoheglistów (zob. np. Panasiuk 1969:76-93). Marks i marksieści oraz przedstawiciele teorii krytycznej postawili ten problem z całą mocą (zob. krótki przegląd stanowisk marksistowskich - Kilminster 1994:507-509; stanowiska w ramach teorii krytycznej – J. Habermas 1983).

być uczynione: 1) szukanie uzasadnienia powinności (nauki praktyczne aksjologiczne³⁴); 2) szukanie skutecznych środków jej realizacji (nauki praktyczne prakseologiczne) (tamże:304).

Na tej też podstawie podzielmy politykę społeczną – naukę praktyczną na:

1. **Przewidywanie skutków działań celowych** w pewnych dziedzinach.
2. **Uzasadnianie i krytyka systemów wartości, norm, zaleceń, wskazówek** itp. dotyczących pewnych dziedzin.
3. **Poszukiwanie skutecznych środków realizowania wartości, norm, zaleceń** itp. dotyczących pewnych dziedzin.

Innymi terminami niż nauka teoretyczna i praktyczna posługuje się J. Supińska, podzieliła ona politykę społeczną na: **naukę o polityce społecznej i naukę dla polityki społecznej**. Źródeł tego rozróżnienia możemy się doszukiwać u pioniera amerykańskich nauk politycznych H. Lasswella, który pisał o nauce **o** i **w** procesie politycznym (Sabatier 1999:20). Z kolei I. Gordon, J. Lewis i K. Young odróżniają badania prowadzone **dla** polityki i **o** polityce, uznając, że są to dwa skrajne bieguny kontinuum różnych form **analizy politycznej** (*policy analysis*³⁵) (1977,1998:5). Biorąc pod uwagę oba podziały można by wyróżnić trzy rodzaje związku między polityką społeczną jako nauką i jako działaniem politycznym:

- **poznawczy** („o”),
- **potencjalna użyteczność** („dla”),
- **realizowana użyteczność** („w”).

Przy pracy nad hasłem „Nauka o polityce społecznej” do „Leksykonu polityki społecznej” dyskutowałem z J. Supińską o tym rozróżnieniu i zgodziła się na interpretowanie nauki dla polityki społecznej jako nauki praktycznej.

Zauważmy, że w Polsce podział na nauki teoretyczne i praktyczne opisywali i potwierdzali inni autorzy - L. Petrażycki (1939), T. Kotarbiński (1929), A. Podgórecki (1962). Oto ważny cytat z dzieła ostatniego z tych autorów: „Socjotechnika jest nauką praktyczną. Stosunek zachodzący między nauką teoretyczną, jaką jest socjologia, a nauką praktyczną, jaką jest socjotechnika... [-] socjologia zajmuje się formułowaniem i weryfikowaniem twierdzeń dotyczących związków między różnymi elementami życia społecznego, socjotechnika zaś tym, jak w oparciu o te twierdzenia uzyskać zamierzone zmiany... socjologia dąży do poznania rzeczywistości społecznej, a socjotechnika - do

³⁴ „...nauki aksjologiczne nie mogą inaczej uzasadniać, jak tylko wskazując na ostateczne racje akceptacji naczelných celów czy wartości. Stąd aksjologia (etyka lub estetyka, jako praktyczne nauki aksjologiczne) może być jedynie filozofią” (Kamiński 1992:304). Ważne zdanie ze względu na dyskusję ze stanowiskiem A. Lipskiego (patrz dalej).

³⁵ Dziedzina badań szczególnie rozwinięta w USA, patrz np. Weimer, Vining 1999, Dunn 1994, Heineman i in. 1997, Hogwood, Gunn 1984.

racjonalnej zmiany tej rzeczywistości”³⁶ (podkreślenie moje, Podgórecki, 1966:9). Podobnie można przedstawić politykę społeczną jako naukę teoretyczną (odpowiednik socjologii) i politykę społeczną jako naukę praktyczną (odpowiednik socjotechniki). Skoncentrujmy się na tym, czym różni się polityka społeczna – nauka praktyczna od socjotechniki? Jedną z możliwych odpowiedzi: przedmiotem polityki społecznej jako nauki praktycznej jest uzyskanie zamierzonych i **racjonalnych** zmian na podstawie wiedzy naukowej, **ale nie tylko tej, którą wygenerowała socjologia**. Większość podejść podręcznikowych podkreśla związki polityki społecznej z wieloma tradycyjnymi dyscyplinami nauk społecznych i nie tylko (np. J. Auleytner wymienia: ekonomię, socjologię, demografię, psychologię, filozofię, statystykę, prawo, historię, medycynę, politologię, pedagogikę, 1997:56). Każda dyscyplina nauk społecznych może mieć swoją teoretyczną i praktyczną warstwę w rodzaju socjologia-socjotechnika, ekonomia-polityka gospodarcza. Polityka społeczna jako nauka byłaby warstwą praktyczną dla wszystkich nauk społecznych, co wymaga też ustosunkowania się do ich własnych warstw praktycznych. J. Supińska pisała o bratnich naukach celowościowych, a więc proponowała co najmniej relację **równorzędności** między nimi. Inna możliwość, to uznanie, że polityka społeczna jest jakoś **nadrzędna**, np. naukowiec zbiera wyniki szczegółowych nauk praktycznych i dokonuje ich syntezy (byłby więc metaewaluatorem).

Za ostatnie słowo w dyskusji nad rozróżnieniem nauka teoretyczna – nauka praktyczna można uznać wypowiedzi samego Kotarbińskiego (1970:90-94) oraz pracę metodologa A. Siemianowskiego (1976) (tę ostatnią wskazuje właśnie w takim kontekście K.W. Frieske 1990:69). Siemianowski krytykuje podstawy rozróżniania nauk na teoretyczne i praktyczne, przyjmując za układ odniesienia K. Poppera koncepcję nauki i metodologii naukowej. Istotnym uzupełnieniem wniosków tego autora są hipotezy K.W. Frieskego, np.: „konstrukcja <<nauk praktycznych>> stanowi konsekwencję wysiłku zmierzającego do zachowania związku między metodologiczną czy epistemologiczną strukturą nauki z jednej strony i jej strukturą instytucjonalną z drugiej” (tamże). Ostatecznie Siemianowski uznaje za bardziej odpowiedni podział na **nauki stosowane** i **nauki niestosowane**, co powoduje przeniesienie akcentu na to, co można zrobić z metodami lub wynikami nauki poza samą nauką, niezależnie od intencji samych naukowców i ich wysiłków, aby nadać wynikom swoich dociekań możliwe najbardziej użyteczny charakter. Takie podejście stwarza też możliwość empirycznego badania stosowania wyników nauki i zaleceń, które sformułowali naukowcy. Samo badanie problemu społecznego i sformułowanie ogólnego zalecenia, które

³⁶ Nieco odmienny sposób zdefiniowania socjotechniki, to utożsamienie jej z „praktycznym wykorzystaniem wiedzy z zakresu nauk społecznych do przekształcania rzeczywistości społecznej” (Pacholski, Słaboń 1997:169)

dotyczy zmiany czy powstrzymania się od zmiany czegoś w dziedzinie praktycznej polityki społecznej nie ma jeszcze samo przez się waloru praktyczności³⁷.

Jeśli zgodzimy się z argumentami Kotarbińskiego i Siemianowskiego, to należałoby porzucić tradycję terminologiczną dzielącą nauki na teoretyczne i praktyczne. Jest to ważna decyzja, ponieważ wtedy status polityki społecznej – nauki praktycznej staje się wątpliwy, co nie znaczy, że nie jest to nauka stosowana (to powinno być jednak przedmiotem badań empirycznych). Przyjrę się więc bliżej tym argumentom.

³⁷ Między wynikiem badania, a ogólnym zaleceniem, konkretnym projektem, planem oraz zastosowaniem go w praktyce piętrzą się rozmaite przeszkody. Większość polskich autorów piszących książki z zakresu polityki społecznej – nauki poprzestaje na ogólnych zaleceniach, niekiedy wskazując również adresatów tych zaleceń i instrumenty ich realizacji typu „powołanie zespołu ekspertów”, „regulacja prawna rangi ustawowej”, „zdefiniowanie zakresu publicznych wydatków społecznych”, „przygotowanie projektów informacji oraz instrukcji, systemu ich opracowywania i zbierania oraz procesu przekazywania”, „opracowanie propozycji legislacyjnych”, „przygotowanie projektu monitoringu” (Golinowska i in. 2000:297-300). Jeden z autorów zaleceń tego typu M. Kabaj pisał: „Przedstawiony zarys programu aktywnego przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu zawiera wiele elementów..., które wymagają dalszej pracy i konkretyzacji” (Kabaj 2000:97). Kto jest adresatem wymogu konkretyzacji? Czy mają to zrobić urzędnicy państwowi, a może prawnicy zatrudnieni w parlamencie albo posłowie?

2.4.2.1. Argumenty Siemianowskiego i Kotarbińskiego

Typowe pytania badawcze nauk teoretycznych i praktycznych są takie same - jakie są (były) zdarzenia i stany rzeczy oraz jakie są uwarunkowania zdarzeń i stanów rzeczy (stwierdzonych lub możliwych). Celem obu rodzajów nauk jest dostarczanie prawdziwych i bogatych informacyjnie odpowiedzi na takie pytania. W obu przypadkach metody badawcze są podobne, m.in. diagnoza naukowa (definitywna, wyjaśniająca i prognostyczna) nie jest charakterystyczna wyłącznie dla nauk praktycznych (Siemianowski 1976:110). Prawdopodobnie Siemianowski nie uznawał diagnozy oceniającej w kategoriach zła i dobra za diagnozę naukową (w każdym razie nie wiadomo dlaczego nie wymienił tego rodzaju diagnozy)³⁸. Decyzje podejmuje się w oparciu o wyniki nauk teoretycznych, jak i praktycznych, czyli oba rodzaje są praktycznie użyteczne (choć nie są to oczywiście jedyne przesłanki podejmowania decyzji³⁹). Autorzy ci zauważają również pewne różnice między nimi. Dla nauk teoretycznych nie ma znaczenia, jak są oceniane „zdarzenia i stany rzeczy”, których uwarunkowania w ich ramach się bada. Nie ma również znaczenia, czy owe uwarunkowania i to, co jest nimi uwarunkowane jest podatne na celowe oddziaływanie (Kotarbiński 1970:93). W przypadku wyników badań, które mają szansę być zastosowane ważniejsza od prawdy niepewnej, niosącej wiele nowych informacji jest prawda pewna, choć być może informacyjnie uboższa (Siemianowski 1976:93).

Dowodzono więc, że pytania badawcze, metody i cele oraz znaczenie dla podejmowania decyzji w przypadku obu rodzajów nauk są podobne. Czynienie zasadniczych dystynkcji na podstawie takich przesłanek nie jest więc przekonujące (przynajmniej w tej perspektywie). Niemniej dla nauk praktycznych istotne są oceny oraz podatność na celowe oddziaływanie przedmiotu badań, czyli samych uwarunkowań i/lub tego, co jest przez nie uwarunkowane. Jeśli jednak nie zabronimy naukowcom „teoretycznym”, zajmować się przedmiotami ocen, to podział na nauki teoretyczne i praktyczne według tego kryterium będzie nierozłączny, tzn. do zbioru przedmiotów nauk teoretycznych należą zarówno obiekty ocenione (przedmiot nauk praktycznych), jak i nieocenione⁴⁰. Wniosek stąd taki, że nauki teoretyczne dzielą się na nauki badające obiekty nieocenione i nauki badające obiekty ocenione (nauki praktyczne). Innymi słowy, **przedmiot nauk praktycznych zawiera się w przedmiocie nauk teoretycznych**. Sytuację przedstawiam na rysunku (zakładam, że jest to

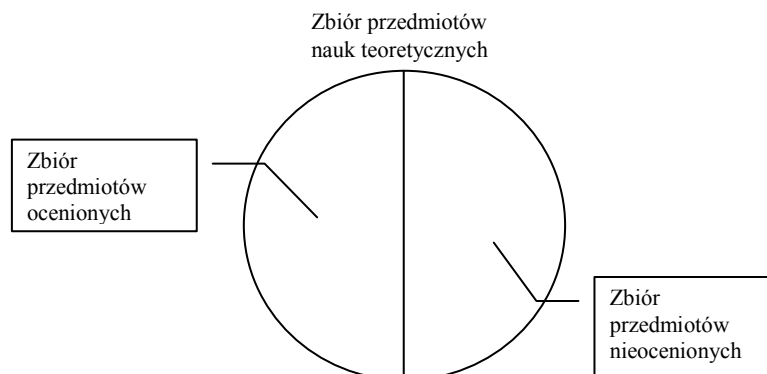
³⁸ Na ten fakt zwróciła moją uwagę J. Supińska, ale zdarza się, że nawet w podręcznikach do polityki społecznej nie uwzględnia się diagnozy oceniającej: „Podstawowe pytania diagnozy w polityce społecznej dotyczą tego, jakie są potrzeby, jaka jest ich skala..., jaki jest poziom ich zaspokojenia” (Kańtoch, Szatur-Jaworska 1998).

³⁹ Częstą przesłanką decyzji w sferze publicznej jest po prostu intuicyjne przeświadczenie (Baron 1998).

⁴⁰ Można argumentować, że wszystko, co interesuje ludzi jest potencjalnym obiektem oceny.

podział wyczerpujący i że przedmiotów obu rodzajów jest po połowie, to ostatnie założenie czynię jedynie z powodów technicznych).

Rysunek 6: Podzbiory zbioru przedmiotów nauk teoretycznych



Poza tym, czy uczeni identyfikujący się z naukami praktycznymi zajmują się wyłącznie tym, co jest przedmiotem ocen?

Mam również wątpliwości, czy druga z tych cech (podatność na celowe oddziaływanie) ma znaczenie dla praktyczności nauk praktycznych. Badanie tego, na co decydująca ma wpływ i tego, na co wpływu nie ma, a co decyduje o powodzeniu lub porażce działania wynikającego z decyzji, jest równie ważne z jego perspektywy. Znajduje to również potwierdzenie w teorii decyzji, gdzie zasadniczymi parametrami są możliwości wyboru (opcje decydenta) oraz prognozowane stany świata wpływające na wyniki wyboru każdej z możliwości. Wystarczy więc, że przedmiot badania oceniany jest jako nieobojętny na podstawie takich kryteriów, jak m.in. potrzeby, interesy czy cele ludzi. To, że ludzie nie mają nad nim kontroli nie znaczy, że nie mogą się przed nim chronić czy wykorzystać go w inny sposób.

Siemianowski zwraca uwagę na jeszcze jedną różnicę między naukami teoretycznymi i naukami praktycznymi: osoba rekomendująca zastosowanie wyników badań naukowych powinna preferować te wyniki, których prawdziwość jest najbardziej prawdopodobna. Podaje on przykład nowego leku i wyników badań skutków jego zastosowania. Jeśli badacz nie jest „pewien lub prawie pewien” prawdziwości tych wyników, nie powinien rekomendować dopuszczenia leku na rynek. W przypadku „czystej” nauki teoretycznej⁴¹ pewność prawdziwości wyników ma być mniej istotna od ich siły wyjaśniającej, czy ilości i jakości informacji jakie niosą. Do takich wniosków skłania Siemianowskiego przyjęcie K. Poppera poglądów na naukę, polegającą na formułowaniu hipotez, z których dadzą się wydedukować

⁴¹ Żeby wyczerpać wszystkie możliwości takiego podziału: czyste nauki teoretyczne, nauki teoretyczno-praktyczne (czyli „nieczyste” nauki teoretyczne i „nieczyste” nauki praktyczne), czyste nauki praktyczne.

sprawdzalne (na drodze zastosowań praktycznych lub eksperymentów) wnioski: „praca naukowca polega na formułowaniu i sprawdzaniu teorii... falsyfikacja wniosków, falsyfikuje również teorię, z której zostały one logicznie wywiedzione” (Popper 1977:32,34). Prawdziwości hipotez nie możemy być pewni, pewność dotyczy jedynie ich fałszywości (nawiasem mówiąc to także kwestionowano – teza Duhema-Quine’a). Dlatego też hipoteza, co do dobroczynnych, „złoczynnych” i obojętnych skutków jakiegoś leku dla zdrowia jest dobra do czasu jej sfalsyfikowania w wyniku eksperymentów bądź masowego zastosowania po dopuszczeniu na rynek. Wniosek – hipotezy dotyczące skutków zastosowania nowych leków, nowych konstrukcji mostów, budynków i maszyn czy nowych ustaw i rozporządzeń wymagają bardziej rygorystycznych testów falsyfikujących niż te stosowane w naukach teoretycznych⁴² (patrz także prawo Hammonda, o którym piszę w zakończeniu). Nauki praktyczne koncentrują się na tym, co jest przedmiotem ocen, a więc prawdopodobnie dotyczy ważnych interesów czy potrzeb, dlatego produkowane przez nie hipotezy wymagać będą surowszych testów. Kryterium surowości testu można jednak podważać, przyjmując, że hipotezy generowane w naukach teoretycznych także mają potencjalne lub rzeczywiste konsekwencje praktyczne, a więc powinny być testowane równie rygorystycznie. Przyjęcie, że hipotezy te muszą przejść przez naukę praktyczną do zastosowań może być niebezpieczne, gdyż decydenci mogą wyciągać wnioski praktyczne z każdego rodzaju hipotez.

Jeszcze jednym kryterium podziału na nauki teoretyczne i praktyczne może być zawarte w stwierdzeniu, że polityka społeczna – nauka praktyczna ma „aktywistyczny stosunek do przedmiotu badań” (Supińska 1991a:9). Uważam, że nie jest to jednak dobre kryterium klasyfikacyjne, gdyż wszystkie nauki eksperymentalne mają również taki stosunek do badanego przedmiotu, np. fizycy przy pomocy akceleratorów zderzają cząstki elementarne, psychologowie społeczni aranżują rozmaite sytuacje interakcyjne. Czy nie ma tu jednak różnicy intencji? Prawdopodobnie jest. Eksperymentuje się w celach poznawczych, chociaż przy okazji można również coś zmienić lub zniszczyć. W przypadku polityki społecznej - nauki praktycznej za cel można uznać zaplanowaną (czy słabiej - nieprzypadkową) zmianę badanego przedmiotu w kontekście pewnych ocen i ich uzasadnień. O ile da się precyzyjnie rozgraniczyć sferę systematycznego poznawania i planowego zmieniania, to jedynie dla tej pierwszej zarezerwowałbym jednak termin „nauka”. Druga zaś to już polityka społeczna w wymiarze decydowania i działania. Dla poparcia tego stanowiska można powiedzieć, że

⁴² Takie podejście wykorzystywane jest w dziedzinie amerykańskiej polityki społecznej, gdzie rozpowszechniło się stosowanie eksperymentów społecznych przed decyzją o wprowadzeniu takich czy innych rozwiązań w życie patrz, np. Greenberg, Schroder 1997, Riccio, Bloom 2001 (szczególnie w odniesieniu do polityk typu *welfare to work*, czyli z grubsza „od zasiłku do pracy”).

włączając do zakresu znaczeniowego terminu „nauka” opisywanie, wyjaśnianie czy nawet ocenianie pewnego przedmiotu, jak i jego planowe zmienianie, nie będące jednak pomyślane jako eksperymentowanie, popełniamy błąd zbyt szerokiej definicji. Ta argumentacja opiera się jednak na pewnej interpretacji sformułowania „aktywistyczny stosunek”, inna możliwa interpretacja (możne nawet właściwsza) – naukowiec chciałby zmieniać świat i ma nadzieję, że wyniki jego badań się do tego przyczynią, ale sam się do zmieniania świata na podstawie swoich badań nie zabiera⁴³.

Nie ma więc mocnych podstaw dla stanowiska podtrzymującego podział na nauki praktyczne i teoretyczne. Taki wniosek przyjął również M. Olędzki: „Nie podzielam przestarzałego raczej już poglądu na społeczną użyteczność wyodrębniania <<nauki czystej>> (teoretycznej) i nauki stosowanej (praktycznej)⁴⁴” (1981:11). Argument z „przestarzałości” nie jest może zbyt silny, a sam Olędzki zaraz złagodził swoje stanowisko, gdyż odróżnił w każdej dyscyplinie naukowej warstwę teoretyczno-metodologiczną i stosowaną, związaną z rozwiązywaniem problemów i osiąganiem celów (tamże:12). Moje stanowisko jest bardziej radykalne, gdyż zagadnienie zastosowań pozanaukowych wyłączam z nauki, choć nie jako jej przedmiot.

2.4.3. Nauka i wartości

Spójrzmy na inne różnice podkreślane przez J. Supińską. Pisze ona, że nauka o polityce społecznej „może rozwijać się z powodzeniem nawet mimo niechęci do wartościowania i mimo braku ambicji doradczych” (Supińska 1991a:7). Wnioskuje stąd, że wartościowanie i ambicje doradcze są warunkami rozwoju nauki dla polityki społecznej. Gdzie indziej ta sama autorka stwierdza: „**refleksja aksjologiczna jest równie ważnym punktem wyjścia dla programów polityki społecznej, co diagnoza <<namacalnych>> potrzeb <<obiektywnie>> wymagających zaspokojenia i diagnoza <<stanu posiadania>> polityki społecznej, jej podmiotów i stosowanych przez nią narzędzi**” (Supińska 1998b:64). Zauważmy, że odróżniono tu refleksję aksjologiczną od diagnozy, czyli status refleksji aksjologicznej jako diagnozy naukowej nie jest pewny. Czy „refleksja aksjologiczna” jest zadaniem naukowca jako naukowca? Kłopot w tym, że „aksjologiczny” może oznaczać: związany ze sferą wartości (np. refleksja aksjologiczna jako wartościowanie czegoś) lub związany z nauką o wartościach (np. refleksja aksjologiczna jako badanie naukowe

⁴³ Samo badanie i przedstawienie jego wyników publiczności już jest zmianą świata (między światem bez tych wyników i światem z tymi wynikami jest jednak pewna różnica). Zapewne jednak nie o taką zmianę tu chodzi.

⁴⁴ Nauka praktyczna nie musi być nauką stosowaną, patrz wyżej stanowisko Siemianowskiego, który odrzucał podział na nauki praktyczne i teoretyczne, ale nie odrzucał podziału na nauki niestosowane i stosowane.

wartościowań i wartości⁴⁵). W przytoczonych wypowiedziach prawdopodobnie chodziło o to pierwsze znaczenie. Podobny problem mamy z teleologią – nauka o celach czy sfera celów? Wątpliwość co do naukowego charakteru aksjologii i teleologii może być związana z neopozytywistyczną wizją nauki, w której nie ma miejsca dla wartości i celów (pozanaukowych).

Przyjmijmy, że wartościowanie jest tym samym co ocenianie⁴⁶. Z poprzednich rozważań wynika, że może to być jedyna głębsza różnica między naukami teoretycznym i praktycznymi. Bardzo mocno podkreśla ten aspekt A. Lipski twierdząc, że *differentiam specificam* polityki społecznej jest jej aksjologiczny charakter, że *ex definitione* jest dyscypliną normatywną i jako nauka stosowana formułuje „postulowane systemy wartości (doktryny)” i „sposoby ich realizacji” (Lipski 1999:9,13,12). Argument, iż coś z definicji jest takie a nie inne nie wydaje mi się przekonujący. Politykę społeczną – naukę można różnie definiować (co pokazuję dalej). Problemem jest uzasadnienie danej definicji, które da się obronić w racjonalnej dyskusji (w sensie Damera).

Oceniającym może – ale nie musi – być sam naukowiec. Zagadnienie wartościowań i wartości w nauce, a szczególnie w naukach społecznych jest przedmiotem debat od dawna. W odniesieniu do polityki społecznej jako nauki krótko przedstawia te dyskusje J. Auleytner (1997:47-54); w odniesieniu do ekonomii zob. Hutchinson (1964), Blaug (1995:176-206), Weston (1998); w kontekście rozważań nad socjotechniką zob. Kaczyńska (2000); ogólnie na temat wartości i nauki np. Longino (1990).

Postulat „wolności od wartościowań” w odniesieniu do nauk społecznych zgłosił m.in. M. Weber. Jego stanowisko ze względu na głębokość rozważań szybko stało się punktem odniesienia dla dalszej dyskusji na ten temat (Hutchinson 1964:42). Weber rozumiał przez wartościowanie „<<praktyczne>> oceny jakiegoś podlegającego wpływom naszego działania zjawiska jako zasługującego na odrzucenie lub aprobatę” (Weber 1917,1985:101). Zwróćmy uwagę, że nie chodziło o ocenianie w ogóle, ale w odniesieniu do dość konkretnego

⁴⁵ Tu także można mnożyć wątpliwości, np. M. Przełęcki oddziela od siebie poznanie naukowe i poznanie wartości (1996).

⁴⁶ Można jednak szukać granic między wartościowaniem i ocenianiem, ocena skuteczności działania nie jest automatycznie wartościowaniem tego działania, np. oceniam to działanie jako skuteczne (przypisuję mu pozycję na skali skuteczności), ale nie wartościuję go (w tym sensie, że skuteczność nie jest jednocześnie kryterium rozstrzygania o tym, czy jest to działanie dobre lub złe). Z drugiej strony „ocena skuteczności” może raczej znaczyć, iż ustalono skuteczność działania na pewnej skali, a podmiot oceny dopiero potem zastanawia się jak ocenić ten poziom skuteczności. Na ogólniejszym poziomie możemy się też zastanawiać, jak ocenić skuteczność jako taką. S. Kamiński wspomina o podziale ocen według źródła kryterium tej oceny: 1) źródłem jest sam obiekt oceniany (wartość wewnętrzna); 2) źródłem jest inny obiekt (wartość zewnętrzna) (1992:303). W jaki sposób ocenić coś, czego miarą jest to, co ma być ocenione? Może wybierając, jakiś aspekt wewnętrzny tego czegoś jako kryterium oceny?

przedmiotu; można więc aprobować lub dezaprobować to, co wpływowi naszego działania nie podlega. Podważałem wyżej taką podstawę odróżniania nauk teoretycznych od praktycznych. Sam postulat oznaczał zalecenie powstrzymywania się od wartościowań w akademickim procesie dydaktycznym - z faktów nie wynikają oceny⁴⁷, z drugiej strony chodziło o bardziej fundamentalne przekonanie, że ocen nie da się uzasadnić racjonalnie (Krasnodębski 1999:39-40).

Uznanie postulatu Webera nie przekreśla naukowego wymiaru polityki społecznej. Naukowiec nie musi oceniać, aby badać to, co jest oceniane bądź samo zjawisko oceniania. Nie wydaje mi się, aby istniały jakieś mocne (albo raczej niekontrowersyjne) argumenty za tym, aby przedmioty ocen czy same oceny wyłączyć ze zbioru obiektów, które mogą być poddane badaniom naukowym. Wybór przedmiotu badania może być związany z wartościami naukowca, np. socjalista może wybrać socjalizm albo sprawiedliwość społeczną, tym samym może się też zainteresować liberał. Taką rolę wartości podkreślał też R.M. Titmuss: „Bez ideologicznego układu odniesienia naukowiec zajmujący się społeczeństwem rzadko zadaje dobre pytania. Jeśli jednak je zada, napotyka... trudne zadanie wyeliminowania ideologii ze swoich odpowiedzi” (Titmuss 1970:v). Przedstawię tę myśl w następującej tabeli.

Tabela 11: Paradoks Titmussa

	Pytania	Odpowiedzi
Postawa ideologiczna	Często dobre	Ideologiczne
Postawa aideologiczna	Rzadko dobre	Konieczność odideologizowania

Gdzie indziej ten sam autor stwierdza: „Naszym pierwszym i ostatnim obowiązkiem jest dążenie do prawdy... Wartości, które wyznajemy powinny być jasne dla naszych studentów; dowody wszystkich stron powinny być również jasne. Częścią naszej odpowiedzialności jest jaśniejsze przedstawianie wyborów wartości, przed którymi stają społeczeństwa w zakresie dobrobytu społecznego” (Titmuss 1968,1994:14). Jeśli zaś chodzi o praktyczne wnioski, jakie z wyników tego rodzaju badań mogą być wyciągnięte, to nie należą one już do nauki, ale raczej do jej zastosowań. Możliwie najbardziej bezstronne wyjaśnianie wartości, wydobywanie ich na światło dzienne, przedstawianie ich uzasadnień nie jest jeszcze wartościowaniem.

⁴⁷ Rozróżnienie fakt – wartość wywodzone jest od D. Hume’a, silnie wyeksponowane zostało również przez etyków w XX w. i ma znaczenie w języku potocznym, jest też jednak kwestionowane (Blackburn 1997:117, Honderich 1998:231).

Z kolei odrzucenie postulatów Webera nie oznacza automatycznie, że wyniki badań naukowych będą obciążone politycznymi czy moralnymi poglądami badacza. Ocenianie jest równie powszechne w nauce, jak i w innych wymiarach życia, ale kryteria tych ocen są specyficzne, np. prawdziwość, informacyjność, logiczność, metodologiczna poprawność. Można je nazwać systemem wartości nauki albo ideologią nauki. Przedmioty ocen na podstawie takiego systemu wartości nie są dowolne, są to czynności badawcze i ich wyniki. Można więc aprobować czy odrzucać metody lub wyniki badań na takich podstawach (pod warunkiem zachowania bezstronności - zawsze można wytknąć słabe strony, nie wspominając o mocnych i odwrotnie⁴⁸). System wartości w nauce jest inny niż system wartości w polityce czy w moralności. Jeśli uznano by, że wyniki polityki społecznej-nauki praktycznej zawierają oceny wydawane na podstawie kryteriów politycznych czy moralnych oraz, że na tym polega jej związek z wartościowaniem, to musiałbym przyjąć, że chodzi tu o coś zupełnie innego niż nauka⁴⁹. Obciążenie wyników badań wartościami politycznymi lub moralnymi badacza osłabia ich fundamenty w moich oczach. Pod warunkiem jednak, że można (np. za pomocą metody naukowej i samokontroli) lepiej lub gorzej odizolować obszar wartości politycznych i moralnych naukowca od czynności prowadzących do wyników badania i od samych wyników. Wybór przedmiotu badania i metody badania (np. między metodą jakościową lub ilościową czy eksperymentalną i nie-eksperymentalną) może być podyktowany systemem wartości. Jak widać wymóg odizolowania od wartości może dotyczyć **tylko niektórych** aspektów nauki.

W Polsce lat 50. odwrócono postulat Webera: naukowcy powinni wartościować i oceniać (choć nie pozostawiano im wolnej ręki co do kryteriów i treści ocen). J. Lutyński tak pisał o partyjności w nauce: „Badacza obowiązywała ocena zjawisk... Postawa jego w stosunku do wielu zjawisk nie powinna być neutralna, obojętna, <<obiektywistyczna>>” (Lutyński 1990:15). Ideałem krytyków Webera zapewne nie była nauka partyjna. A co było takim ideałem? Można się powołać na G. Myrdalę, który utrzymywał, że nie da się oddzielić faktów od wartości. Należy więc otwarcie przyznawać się do wyznawanych wartości: „Jedynym sposobem osiągnięcia <<obiektywności>> w analizie teoretycznej jest eksponowanie

⁴⁸ O krytyce policyjnej i spolegliwej pisał T. Kotarbiński.

⁴⁹ Problem **kryterium demarkacji** nauk empirycznych od matematyki i logiki oraz od metafizyki albo nauki od przekonania czy nauki od pseudonauki był rozmaicie rozwiązywany na gruncie filozofii nauki (np. Popper 1977:34-38, Lakatos 1995:352-363). S. Amsterdamski przyjął następujące stanowisko: „kryterium demarkacji, obojętnie jak sformułowane, może mieć wyłącznie charakter normatywny, a zatem jego akceptacja lub odrzucenie ma zawsze charakter konwencyjny. Racjonalna dyskusja w takim przypadku może dotyczyć wyłącznie przydatności normy” (za Strawiński 1997:77). Są też propozycje, aby zastąpić ten problem pytaniem o to, „co sprawia, że przekonanie jest dobrze ufundowane (lub heurystycznie płodne)?” (Laudan 1983, 1998:79, znaczący tytuł artykułu „Zgon problemu demarkacji”).

wartościowań w pełnym świetle, uświadamianie ich sobie, uściślanie ich, mówienie o nich otwarcie, przyzwolenie na to by określały badania teoretyczne” (Myrdal 1969:55-56)⁵⁰. W innym miejscu napisał on: „<<Bezinteresowna>> nauka społeczna nigdy nie istniała i nigdy nie będzie istniała – a to z przyczyn logicznych. Wartościowanie zawsze było organicznie związane z naszym poszukiwaniem prawdy, podobnie jak z wszelkim innym celowym zachowaniem... fakt, że może być ono ukryte i nieświadome stwarza okazję do wypaczeń” (Myrdal 1970:68). Zalecenia Myrdala są w praktyce ignorowane, rzadko zdarzało mi się czytać jasne deklaracje ideowe we wstępach do polskich prac naukowych (szczególnie tych z lat 90.). Wydaje mi się, że da się i trzeba odróżniać kwestie poprawności politycznej od obiektywizmu i bezstronności, którym towarzyszy wyłożenie przez badacza własnych ocen.

Nieco inną perspektywę w kontekście problemu nauka dla polityki społecznej a wartości określa następujące stwierdzenie: „najważniejszą i specyficzną cechą diagnozy w polityce społecznej jest odnoszenie faktów do normatywów”, które „wynikają... z przyjętych kryteriów oceny”, a „... podstawowym źródłem kryteriów w polityce społecznej są wartości. Być może należałoby je wręcz z wartościami utożsamić, ewentualnie – uznać, że jedną z funkcji wartości jest służenie jako kryterium oceny i wyboru” (Supińska 1991b:51). Jeśli za fakt uznamy rozkład dochodów lub wydatków w danym społeczeństwie i odniesiemy ten fakt do minimum socjalnego (przyjmuję, że jest to normatyw), to otrzymamy podstawę obliczania rozmaitych wskaźników społecznych (np. odsetek ubogich lub zagrożonych ubóstwem). Minimum socjalne ma wynikać „z przyjętych kryteriów oceny” czy bezpośrednio z pewnych wartości. „Minimum socjalne jest normatywnym wzorcem (modelem) zaspokajania podstawowych potrzeb... na niskim poziomie, ale jeszcze wystarczającym... W tym wzorcu uwzględniane są w szerokim zakresie normatywy i zalecenia tych dziedzin nauki, które zajmują się potrzebami człowieka” (Deniszczuk, Sajkiewicz 1997:150). Mamy więc do czynienia z normatywem złożonym, jego składnikami są normatywy i zalecenia pewnych nauk dotyczące „niskiego, ale wystarczającego” poziomu zaspokojenia każdej uwzględnionej potrzeby. Źródłem normatywów szczegółowych są w tym przypadku wyniki badań naukowych, a nie kryteria ocen czy wartości. Stwierdzenie, że człowiek o danym wieku i płci, pracujący na pewnym stanowisku pracy, aby zachować zdrowie biopsychiczne potrzebuje pewnej minimalnej-wystarczającej ilości i jakości powietrza, wody, jedzenia czy ubrania nie wymaga oceniania, ale empirycznych badań (organizmów ludzi, praktyki, jak również ich

⁵⁰ Podobne stanowisko zajmowała M. Ossowska: „spór o oceny w nauce wypadałoby zakończyć [...] nie tyle ich banicją, ile skromniejszym postulatem, by uczony zdawał sobie sprawę, kiedy wartościuje, i by [...] uczciwie to ujawniał” (cyt za Włodarczyk 1996:35).

własnych ocen). Odniesienie faktu do normatywu pozwala nam na obliczanie wskaźników społecznych. Po ich otrzymaniu można je porównywać w przekrojach czasowych i przestrzennych i otrzymać obraz różnic i trendów.

Czym innym będzie stwierdzenie, że każdy **powinien** mieć zaspokojone potrzeby na niskim, ale wystarczającym poziomie lub, że nikt **nie powinien** być ubogi albo, że liczba ubogich **powinna** być mniejsza niż stwierdzono⁵¹. Uzasadnieniem tych stwierdzeń mogą być oceny, np. ubóstwo jest złem moralnym czy społecznym. Z kolei pojawia się problem uzasadnienia samych ocen. Oceny czy ich uzasadnienia nie mają jednak znaczenia dla naukowej diagnozy ubóstwa. Słowo „ocenić” w zdaniu „... minimum i optimum dochodów jako normatyw pozwalający oceniać wielkość budżetów pieniężnych...” (Supińska 1991a:11) może znaczyć:

- odnieść fakt (wielkość budżetów pieniężnych) do normatywów (minimum i optimum dochodów) i otrzymać **informację** o liczbie budżetów poniżej, na poziomie i powyżej minimum i optimum dochodu

albo

- stwierdzić, że wielkość budżetów pieniężnych **nie powinna** być niższa niż minimum dochodów czy, że liczba budżetów poniżej minimum lub powyżej optimum jest zbyt duża.

W pierwszym przypadku chodzi więc o uzyskanie informacji, a dopiero w drugim o ich ocenę w kategoriach dobrze-źle, o wskazywanie powinności czy zaleceń. Inny aspekt tego zagadnienia oddaje pytanie: dlaczego minimum socjalne a nie inna linia ubóstwa?⁵²

Poza tym wcale nie jest pewne, że z wartości wynika powinność: „Już kontrowersja między neokantowską i fenomenologiczną filozofią wartości dokładnie oddaje beznadziejne usytuowanie wartości pomiędzy sferami ontologii i deontologii. ... Nawet jeśli wartości *egzystują*: czy można *istnieniem* wartości uzasadnić powinność?” (Schnädelbach 1992:293-294). Myślenie o wartościach w polityce społecznej – nauce zwykle zaczyna się od rozważania postulatu Webera, niemniej jego źródłem nie jest jedynie pewna filozofia nauk społecznych, ale również utrata ontologicznego umocowania pojęcia „dobra”, które zastępuje pojęcie „wartość” – termin pierwotnie przynależący do ekonomii politycznej (tamże:252,249). Powiązanie wielu metodologicznych idei Webera z koncepcjami H.

⁵¹ Zdaję sobie sprawę, że słowo „powinien” nie jest jedynym, za pomocą którego można identyfikować zdania czy teksty wartościujące lub oceniające, podobny sens miałyby zdanie „każdy ma prawo do poziomu życia równego lub wyższego minimum socjalnemu” albo „to bardzo źle, że wydatki tak wielu gospodarstw domowych są poniżej minimum socjalnego”.

⁵² Zaproponowano już wiele sposobów ustalenia linii ubóstwa (patrz np. Panek 2001).

Rickerta (filozofa, neokantysty znanego m.in. dzięki swojej teorii wartości) udowadnia m.in. G. Oakes (1988, kilka uwag podsumowujących literaturę w tym zakresie patrz też Bruun 2001). Być może, rozpatrywanie polityki społecznej w kontekście deontologii (część etyki, której przedmiotem są obowiązki moralne) byłoby rozwiązaniem: **czy zalecenie zachowania dystansu do oceniania i wartości oznacza również powstrzymanie się od wskazywania powinności czy obowiązków władz publicznych i tym samym praw obywateli?** Etyka obowiązku i powinności ma jednak swoje własne problemy dotyczące „genezy... i nakazowo-imperatywnej mocy sądów powinnościowych” (Dziamski 1999:12).

2.4.4. Problem braku teorii polityki społecznej⁵³

Założmy, że nauka to zbiór odpowiedzi uzyskanych za pomocą rzetelnie zastosowanych metod naukowych. Czy wszystkie takie odpowiedzi będą należały do teorii naukowej? Podzielmy pytania stawiane przez naukowców według kryterium ich przedmiotu na 1) pytania o obiekt (np. co to jest bezrobocie? Na czym polega małżeństwo? Jaki przebieg ma choroba? Ilu jest ubogich?⁵⁴), 2) pytania o związki między obiektami (np. co powoduje bezrobocie? Z jakimi zjawiskami skorelowana jest bezdomność? Jakie są konsekwencje ubóstwa? Częścią jakiej całości jest zjawisko uzależnienia od alkoholu? Jakie obowiązki mają rodzice wobec dzieci?), 3) pytania o wyjaśnienia związków między obiektami (np. dlaczego mamy do czynienia z dodatnią korelacją między dynamikami PKB i zatrudnienia? Dlaczego konsekwencją długotrwałego bezrobocia jest ubóstwo? Dlaczego mamy jakiekolwiek zobowiązania wobec obcych?)⁵⁵. Nie są to pytania niezależne od siebie, odpowiedź na pytanie 2 wymaga najpierw odpowiedzi na pytanie 1, a odpowiedź na pytanie 3 – odpowiedzi na pytania 1 i 2 (oczywiście we wszystkich przypadkach trzeba brać pod uwagę te same obiekty).

W. Krajewski w stylu sprawozdawczym twierdził, że „Najczęściej przez teorię rozumie się pewną usystematyzowaną wiedzę, obejmującą szereg praw [stała relacja między rzeczami, a ściślej biorąc między cechami rzeczy lub między zdarzeniami], a także definicji (czy tak zwanych postulatów znaczeniowych) ... będziemy nazywać teorią każdy... powiązany określonymi stosunkami logicznymi [prawo szczegółowe wynika z koniunkcji kilku praw i

⁵³ Jest to sformułowanie C. Włodarczyka (1999:45), w innym miejscu tego samego tekstu pisał on o braku narzędzi teoretycznych (tamże:44).

⁵⁴ Odpowiedź na pytania typu „ilu jest ubogich?” wymaga najpierw odpowiedzi na pytania, kim są ubodzy i jak ich odróżnić od nieubogich. Inaczej, potrzebna jest nam definicja operacyjna do rozpoznawania obiektów, którymi się interesujemy i odróżniania ich od innych obiektów.

⁵⁵ Zakładam, że nie można wyjaśniać obiektu bez odwołania się do innych obiektów, dlatego nie wyróżniłem pytania o ich wyjaśnienie. Termin obiekt oznacza tu dowolną całość nie będącą związkiem między różnymi obiektami.

dodatkowych założeń], zespół praw” (1998:39,12,40). Można więc zasadnie twierdzić, że uzyskane metodami naukowymi odpowiedzi na trzy wyróżnione przeze mnie typy pytań w odniesieniu do jakiegoś obiektu X i jego związków z innymi obiektami, stanowić będą teorię naukową X. W takim przypadku teorią polityki społecznej będą odpowiedzi na pytanie o to, czym ona jest, o powiązania tego czegoś z innymi obiektami oraz o wyjaśnienia tych powiązań. Im więcej desygnatów pojęcia polityki społecznej wyliczymy i im więcej relacji z innymi obiektami uwzględnimy, tym więcej pojęć trzeba będzie zdefiniować i relacji wyjaśnić.

S. Nowak uważał za teorię naukową odpowiedzi (twierdzenia) ogólne na pytania typu 2 (o współwystępowanie i następstwo). Przy czym jedna ogólna odpowiedź teorii jeszcze nie stanowiła, musiało być ich kilka i powiązanych logicznie w odpowiedni sposób (powiększający możliwość wyprowadzania z teorii przewidywań). Definicję S. Nowaka przytacza C. Włodarczyk (1999:45) i nazywa tak zdefiniowaną teorię „mocną”. Z kolei on sam pisze o porządkowaniu i indukcji jako drogach do chwywania prawidłowości i formułowania generalizacji w kontekście budowy teorii. Można stąd wywnioskować, że teorię polityki społecznej trzeba dopiero zbudować, a pierwszym krokiem jest formułowanie prawidłowości czy praw. Uważam takie stanowisko za zbyt radykalne. Desygnaty pojęcia polityka społeczna doczekały się już bardzo wielu odpowiedzi na pytania typu 1, 2 i 3. M. Frank sformułował kilka ogólnych praw polityki społecznej.

1. Społeczny obowiązek łagodzenia skutków nieszczęść ludzkich.
2. Zmniejszanie nierówności społecznych drogą korekty podziału.
3. Stały dynamiczny rozwój polityki społecznej.
4. Utrzymanie do końca życia takiego jego poziomu jaki uzyskano w okresie najbardziej efektywnego zaangażowania w pracy.
5. Demokratyzacja pracy.
6. Niemożność wycofania, odwołania czy czasowego zawieszanie przyznanych świadczeń i uprawnień.

Status tych praw nie jest jasny. Niektóre mają charakter wyraźnie normatywny np. prawo 1 czy 4, inne są raczej hipotezami, które dopiero trzeba uwiarygodnić. W prawie 6 zastanawia rodzaj owej niemożności, nie jest to z pewnością niemożność fizyczna czy logiczna, jest to więc znowu postulat.

Z kolei P. Spicker zbudował ogólną teorię *welfare state* złożoną z wielu logicznie powiązanych twierdzeń (2000). Podstawowe twierdzenia tej teorii były następujące (tamże:6).

1. Ludzie żyją w społeczeństwie i mają zobowiązania wobec siebie (jedno z subtwierdzeń: ludzie i wspólnoty muszą działać moralnie).
2. Dobrobyt (*welfare*) osiągany i podtrzymywany jest za pomocą działania społecznego (jedno z subtwierdzeń: ludzie mają potrzeby, które wymagają społecznej odpowiedzi).
3. *Welfare state* jest środkiem tworzenia i utrzymywania dobrobytu w społeczeństwie (jedno z subtwierdzeń: dobrobyt jest tworzony i utrzymywany poprzez politykę społeczną).

I tu można zastanawiać się nad statusem tych twierdzeń. Tradycyjny neopozytywista zapewne miałby problem z uznaniem ich za twierdzenia naukowe. Spicker przyznaje, że dobrobyt – podstawowe pojęcie w tej teorii – może być rozumiane normatywnie i np. ochronę społeczną (*social protection*) i usługi społeczne, uznaje za działania moralne (tamże:104).

Pomijając te wątpliwości, Krajewski przyznaje, że „Ideal teorii, nie tylko w matematyce (gdzie bywa osiągany), ale i w naukach empirycznych (gdzie prawie nigdy osiągany nie bywa) – to system dedukcyjny” (1998:39). Innymi słowy wymogi co do tego, jaka powinna być teoria mają charakter normatywny. W związku z tym uważam stwierdzenie, iż polityka społeczna (nauka) nie ma teorii za możliwe tylko wtedy, gdy przyjmie się bardzo ambitne wymogi i założy, że nie spełnienie ich w całości i w pełni oznacza, iż takiej teorii nie ma. Pomijam tu argumentację pochodzenia popperowskiego czy postmodernistycznego, gdzie ogólne teorie społeczeństwa występują jako czynnik sprzyjający totalitaryzmowi.

2.4.5. Koncepcje autorskie

2.4.5.1. K. Krzeczkowski, S.M. Grzybowski i T. Szumlicz

W literaturze pojawiło się wiele definicji polityki społecznej - nauki. K. Krzeczkowski w 1930 r. pisał: „Definicja polityki społecznej jako nauki polega na ustaleniu, że bada ona zmiany, zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności grup społecznych oraz ciał publicznych i szuka sposobów najbardziej celowego przeprowadzenia tych zmian” (Krzeczkowski 1930,1984:50). To samo powtarza S.M. Grzybowski (1948:19), rezygnując z określania podmiotów polityki społecznej, uzasadniając to ich „doczepieniem sztucznym z zewnątrz”, co uznają za argument o niewielkiej sile przekonywania. Krzeczkowski odróżniał czynniki i „subiekty” czy „podmioty działające” polityki społecznej, choć nie dość konsekwentnie (Krzeczkowski 1930,1984:46). Grzybowski czynił to już konsekwentniej, czynnikami było to, co kształtowało „teren socjalny” polityki społecznej (np. kapitalizm, praca najemna), a podmiotami – „dokonywujące owej celowej działalności” jednostki, grupy społeczne, organizacje, społeczeństwo, państwo (Grzybowski 1948:25). Interesujące, że rozróżnienie czynników-podmiotów polityki społecznej nie jest bezpośrednio formułowane czy przypomniane w nowszych tekstach (autorzy współcześni koncentrują się raczej na podmiotach).

Krzeczkowski definiuje politykę społeczną jako naukę poprzez czynności (badanie, szukanie) i ich przedmioty. Przedmiotem badania są: „zmiany zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności grup społecznych oraz ciał publicznych”. Przedmiotem poszukiwań są „sposoby najbardziej celowego przeprowadzenia tych zmian”. Autor „Problematu polityki społecznej” dookreśla przedmiot badania w taki sposób: „Jedynie działalność, która ma na celu zmiany w ustroju społecznym lub zdąża do zmiany układu sił społecznych wchodzi tu w rachubę” (Krzeczkowski 1930,1984:47). Zestawiając określenie definicyjne i dookreślenie mamy: „zmiany zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności grup społecznych oraz ciał publicznych, która ma na celu zmiany w ustroju społecznym lub zdąża do zmiany układu sił społecznych”. Nie są więc przedmiotem badań polityki społecznej – nauki zmiany struktury społecznej wywołane m.in. działaniami niecelowymi, działaniami celowymi, których celem nie była jednak zmiana struktury społecznej, czynnikami innymi niż działanie, a także działaniami celowymi innych podmiotów niż grupy społeczne i ciała publiczne (choćby ich celem była zmiana ustroju czy układu sił społecznych). Są to dość poważne ograniczenia, wynikające również stąd, że Krzeczkowski starał się określić tożsamość polityki społecznej – nauki w kontekście

przedmiotu zainteresowań socjologów. Konsekwencje tego rozwiązania dostrzegał i akceptował – nauka o polityce społecznej uzależniona jest od wyników ogólniejszych badań prowadzonych przez ekonomistów i socjologów (tamże:45).

O wiele ambitniej kreśli on składniki przedmiotu badań tej nauki w tym samym tekście, ale nieco dalej: „Badamy działalność celową grup społecznych i zmiany, zachodzące pod wpływem tej działalności w strukturze społeczeństwa; badamy cele i zamierzenia oraz konkretne ich realizowanie się w instytucjach i urządzeniach; badamy wreszcie skutki tej działalności praktycznej i staramy się ocenić cały splot tych zjawisk, ich wagę w ogólnym rozwoju... badanie konkretnej twórczości społecznej ludzi. Śledzenie planowania (projektowania) działalności, badanie i wartościowanie wysuwanych celów, wreszcie badanie konkretnych dzieł i ich następstw” (tamże:52, podkreślenie moje). Podkreślam wyrażenia „śledzenie planowania” i „wartościowanie celów”, ponieważ są to czynności nie będące badaniem, szczególnie w przypadku wartościowania (może poza przypadkiem eksperymentalnego wartościowania).

Drugą czynnością definicyjną polityki społecznej – nauki jest poszukiwanie sposobów najbardziej celowego przeprowadzania zmian struktury społecznej. Wynika ona z woli poznania sposobów wywoływania tych zmian, „metod działania, które mogą wywołać określone, pożądane skutki... dróg, prowadzących do pożądanych zmian” (tamże:45-46). Interesujące, że Krzeczkowski posuwa się dalej – wspomina również o tym, że nauka ta „chciałaby... umieć je wywołać” (tamże:45), aczkolwiek w dalszych partiach tego tekstu trudno znaleźć tak mocne sformułowania. Jeśli „umieć coś zrobić” znaczy zrobić to skutecznie co najmniej kilka razy, to w świetle tej wypowiedzi nauka o polityce społecznej mogłaby się również stać celowym działaniem wywołującym zmiany w strukturze społecznej (coś innego niż badanie i poszukiwanie). Słabsza interpretacja tej wypowiedzi jest możliwa, gdy „umieć je wywoływać” uznamy za wskazanie potencjalnej zdolności (np. dostarczanej przez naukę) do przeprowadzania działań wywołujących pożądane zmiany.

Dla Krzeczowskiego kryterium demarkacyjnym nauki od praktyki jest stosunek do pewnego pytania: „Uczony zazwyczaj nie odpowiada na pytanie, jak być powinno – robi to zwykle działacz praktyczny – wysuwając swoje programy działania... badacz... odpowiada... jedynie na pytanie: jak chcielibyśmy by było oraz jak może być... badacz... nie może i nie stawia żadnych celów dla społecznego stawania się” (tamże:52,53). Możemy więc badać zamierzenia i cele, programy i plany działania, a także same działania, ich warunki i skutki, ale nie możemy jako naukowcy proponować „własnej celowości i planowania”. Naukowiec może być anarchistą albo faszystą, ale nie powinno to wpływać na czynności badawcze i

wyniki jego badań nad celami, programami, skutkami i warunkami celowych działań zmieniających strukturę społeczną. Jeśli sam naukowiec lub ktokolwiek inny użyje tych wyników do uzasadniania swoich przekonań lub czynów, to znajdziemy się już poza nauką czy jej uprawianiem. „Badacz, niejednokrotnie na podstawie obiektywnej analizy, dochodzi do wniosków, które mogą być traktowane jako cel sam w sobie. Badacz staje się sam czynnikiem, np. w polityce społecznej czy ekonomicznej” (tamże:53). Krzeczkowski zdaje się odróżniać wynik obiektywnej analizy od tego, co później może się z nią stać (obiektywnie) bądź być z nią zrobione (subiektywnie). Poprowadzę to rozumowanie dalej.

Otóż, wynik obiektywnej analizy ma potencjalne i rzeczywiste, bezpośrednie i pośrednie skutki dla samego badacza i jego sytuacji, jak i dla innych ludzi, ich myśli, działań czy sytuacji. Jednym z tych skutków może być jego celowe zastosowanie, co w żadnym razie nie może być podstawą do podważania obiektywności (naukowości) analizy, chociaż może być podstawą jego ocen w kategoriach dobra i zła na gruncie konsekwencjalizmu (tzn. ocenianie na podstawie skutków). Inne zagadnienie to zdefiniowanie ogólnych warunków obiektywności, co pozwoliłoby odróżnić analizy obiektywne od nieobiektywnych. Jest to jednak trudne zadanie: „... jak połączyć perspektywę zanurzonej w świecie osoby z obiektywnym obrazem świata, którego częścią jest sama ta osoba wraz ze swym punktem widzenia”? (Nagel 1997:7).

Krzeczkowski wspomina o „wartościowaniu celów”, a Grzybowski napisał: „Nie idzie tu [szukanie sposobów przeprowadzania zmian w strukturze społecznej] bowiem tylko o ocenę stosunku środka do celu, ale również o ocenę samego celu” (1948:25). Są to ważne wskazówki dotyczące tego, jak rozumieć wyrażenie „najbardziej celowe przeprowadzanie zmian”. Mamy więc sposoby, metody, drogi osiągania celów, „stosunek środka do celu” oraz wartościowanie, ocenianie samych celów. „Najbardziej celowo” może więc oznaczać osiąganie celów:

- najlepszymi znanymi sposobami;
- przy najlepszych relacjach środek-cel;
- najbardziej pożądanym (aprobowanym).

W kontekście tych uwag uważam, że określenie „najbardziej celowo zmieniać strukturę społeczną” znaczy zmieniać ją **skutecznie**, czyli tak, aby wyniki zmieniania były możliwie najbardziej podobne do założonych celów (kryterium podobieństwa oczekiwanych skutków do celów), **efektywnie** - tak, aby użyć najmniej kosztownych środków skutecznych (kryterium kosztowności skutecznych środków) i **dobrze** (dobre środki, ale nie tylko ze względu na cel i kosztowność; dobre cele, ale nie tylko ze względu na środki i kosztowność,

kryteria inne niż pierwsze dwa, np. moralne; problemem jest wybór tych innych kryteriów). Wróć do tych zagadnień przy rozważaniach racjonalności działania.

Śladami Krzeczковского i Grzybowskiego podąża T. Szumlicz wprowadzając jednak nowy, ważny element: „... polityka społeczna jako nauka praktyczna bada zmiany zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności grup i instytucji społecznych, formułując na tej podstawie postulaty dotyczące racjonalizowania polityki społecznej jako działalności praktycznej” (1994:29). „Poszukiwanie sposobów najbardziej celowego przeprowadzenia zmian” zastąpiono formułowaniem postulatów dotyczących racjonalizacji. Przez racjonalizowanie polityki społecznej T. Szumlicz rozumie (1994:30):

- 1) **konieczność uzasadniania** (analizowanie i podawanie argumentów za podejmowaniem określonych działań),
- 2) **obowiązek wyjaśnienia** (nie usprawiedliwianie, ale krytyka, a nawet demaskowanie),
- 3) **wymóg usprawniania** („poszukiwanie rozwiązań systemowych, skutecznych i efektywnych, co oznacza... więcej niż postulat kalkulacji kosztów świadczeń społecznych, albowiem sprawny system składa się z instytucji niezbędnych, akceptowanych i dobrze funkcjonujących”).

Zauważmy, że wyrażenie „formułowanie postulatów dotyczących racjonalizowania”, nie oznacza, że uzasadnianiem, wyjaśnianiem czy usprawnianiem zajmować się będą uprawiający politykę społeczną jako naukę praktyczną. Prawdopodobnie jednak intencję T. Szumlicza oddaje lepiej inny cytat „zadania polityki społecznej jako nauki praktycznej – racjonalizującej działalność praktyczną” (1994:30), czyli nie postulowanie racjonalizowania, ale po prostu racjonalizowanie, a więc uzasadnianie, wyjaśnianie i usprawnianie. Pierwszy wymiar racjonalizacji odpowiada z grubsza nauce dla polityki społecznej służebnej politycznie. Trzeci to nauka dla polityki społecznej prakseologiczna i aksjologiczna. Interesujący jest wymiar drugi, można rozszerzyć podział nauki dla polityki społecznej o jeszcze jeden człon - naukę krytyczną. Można jednak połączyć wymiar 1) i 2) i nazwać go służebnością polityczną, gdyż w pierwszym przypadku chodzi o argumenty za czymś, a w drugim o argumenty przeciw czemuś (krytyka).

2.4.5.2. W. Szubert

Stanowisko Krzeczковского stosuje, ale i modyfikuje m.in. W. Szubert: „... nauka o polityce społecznej – dyscyplina służąca celowej działalności zmierzającej do zaspokajania potrzeb uznanych za ważne i do przekształcania struktury społecznej... właściwe zadanie

polityki społecznej jako nauki polega jednak przede wszystkim na formułowaniu twierdzeń o charakterze *praktyczno-celowościowym*, wskazującym sposoby przetwarzania istniejącej rzeczywistości w kierunku pełniejszego zaspokajania potrzeb społecznych. Jest to równoznaczne z *określeniem środków prowadzących do osiągnięcia pożądanych celów...*, których zasadniczy dobór wynika z przesłanek ideologicznych, leżących poza sferą refleksji naukowej... jednak proces ich bliższego określania i konkretyzowania wchodzi w zakres zainteresowań nauki... Z chwilą określenia celów otwiera się najważniejsze pole refleksji naukowej, będącej zadaniem polityki społecznej jako nauki praktycznej: *poszukiwanie środków najskuteczniej zapewniających ich realizację*” (Szubert 1979:63,65,66). Nauka o polityce społecznej jest tu określana poprzez co najmniej cztery czynności i ich przedmioty:

- formułowanie twierdzeń praktyczno-celowościowych,
- bliższe określanie i konkretyzowanie ogólnych celów,
- określanie środków osiągania pożądanych celów,
- poszukiwanie najskuteczniejszych środków osiągania celów.

Za nowe elementy uważam zastąpienie przez Szuberta „poszukiwania najbardziej celowych sposobów” formułą „poszukiwanie najskuteczniejszych środków”. Jedną z konsekwencji tego stanowiska jest wykluczenie zagadnienia efektywności środków. „Wyważanie” kosztów i korzyści oraz kryterium wewnętrznej zgodności (alternatywność i komplementarność) pojawiają się, ale w kontekście konkretyzowania celów, a ściślej – wyboru kierunków działania, chociaż „nie przesądzając o kierunkach zasadniczych decyzji” (tamże:65). Można to rozumieć w taki sposób: naukowiec analizuje cele proponowane przez polityka czy ideologa, pokazuje mu wśród nich cele alternatywne i komplementarne oraz przedstawia wyniki rachunku koszty-korzyści wyboru poszczególnych celów. Polityk czy ideolog może, ale nie musi skorzystać z wiedzy tego rodzaju. Inna konsekwencja zastąpienia „celowych sposobów” „skutecznymi środkami”, to zawężenie perspektywy, o ile „środki” nie oznaczają również sposobów ich zastosowania.

Poza tym nowością w stosunku do podejścia Krzeczковского jest to, że Szubert używa określenia „pełniejsze zaspokajanie potrzeb społecznych”. Wydaje się to odejściem od postulatu unikania „własnej celowości” przez naukowców mimo obecnej w tym samym tekście deklaracji, że „podstawowe cele społeczne dane są z zewnątrz” (tamże:65). Ciekawe, że Szubert wyłącza ze sfery zainteresowania nauki o polityce społecznej ideologiczne przesłanki wyboru celów. Można to rozumieć w taki sposób, że nauka nie formułuje takich przesłanek, ale nic chyba nie stoi na przeszkodzie, aby owe przesłanki badała. Wyniki badań

tego rodzaju mogą być zastosowane poza nauką, służąc m.in. jako przesłanki wyboru celów. Przykładowo, wyniki badań treści ideologii konserwatywnych mogą posłużyć konserwatystom do stworzenia czy zmiany programu działania partii lub rządu.

2.4.5.3. J. Supińska

W tym kontekście zatrzymam się przy J. Supińskiej koncepcji polityki społecznej jako nauki. Jak pamiętamy, dzieli ona tę naukę na **naukę o polityce społecznej** i **naukę dla polityki społecznej**. Autorka „Dylematów polityki społecznej” wymienia następujące cechy pierwszego członu tego podziału: bada ona pewien rodzaj celowej działalności, jej realny przebieg, jej minione błędy i powodzenia, niechętna jest wartościowaniu i nie ma ambicji doradczych (Supińska 1991a:7). W tekście opublikowanym siedem lat później znajdujemy: „nauka analizująca wszelkie próby celowego przekształcania świata społecznego, wyjaśniająca motywy takich działań i determinanty ich skuteczności, tu możemy użyć nazwy <<**nauka o polityce społecznej**>>; ma ona bardziej <<bezinteresowny>>, czysto poznawczy charakter...” (Supińska 1998a:36). Wskazano tu następujące czynności i ich przedmiot: badanie, analizowanie i wyjaśnianie prób „celowego przekształcania świata społecznego”. Dodatkowe cechy tych czynności, określenia pozytywne (w sensie przypisania pewnych cech): bezinteresowność i czystość poznawcza; określenia negatywne (w sensie wyłączenia pewnych cech): niechęć do wartościowań i brak ambicji doradczych. Podkreślono w ten sposób znaczenie obiektywizmu, który jest jedną z postulowanych cech nauki jako takiej. Co do bezinteresowności, to naukowcy mają interesy związane z poznaniem, np. jeśli ktoś krępuje wolność badań naukowych występuje przeciwko tym interesom, ale autorce chodziło zapewne o interesy poza naukowe naukowców.

A oto właściwości nauki dla polityki społecznej: „wspomaga myślowo przekształcenia społeczne”, „<<rozpoznaje teren>>, na którym mają być prowadzone działania”, „powinna obejmować naukę o polityce społecznej”⁵⁶, nie przejawia niechęci do wartościowania, ma ambicje doradcze (te dwie cechy wyprowadzam z negatywnych określeń nauki o polityce społecznej), ma „aktywistyczny stosunek do przedmiotu badań”, „ma nieść pomoc w formułowaniu programów działania, co wymaga opracowania *procedury diagnozowania, prognozowania, planowania, kontrolowania realizacji planów* po to by móc je <<z marszu>>

⁵⁶ Pojawia się tu problem relacji nauki o polityce społecznej i nauki dla polityki społecznej. Skoro ta druga obejmuje pierwszą, to mamy tu relację zawierania się. Wynikałoby z tego, że naukę dla polityki społecznej można podzielić na naukę o polityce społecznej i coś jeszcze, co jednak nie zostało *explicite* nazwane. Może chodziło tu o wszystkie inne nauki społeczne lub nawet wszystkie nauki, jeśli brać pod uwagę zagadnienia kształtowania i ochrony środowiska czy wytwarzania bezpiecznych dla ludzi maszyn i innych produktów.

korygować” (Supińska 1991a:7,9,10). W innym tekście czytamy: „... nauka służebna wobec bardzo konkretnych programów politycznych... systematyzująca argumenty za ich słuszością... dobierająca najbardziej adekwatne do nich środki działania... nauka o charakterze <<inżynierii społecznej>>, doskonaląca narzędzia sprawnego rządzenia (oba te nurty myślenia naukowego możemy nazwać **nauką dla polityki społecznej**)...” (Supińska 1998a:36). Na tej podstawie można podzielić naukę dla polityki społecznej na dwa człony: **nauka ideologiczna** (służebna politycznie) oraz **nauka prakseologiczna** (sprawność narzędzi). Wyróżniłbym tu jeszcze trzeci człon: **naukę aksjologiczną**, której przedmiotem byłyby cele i wartości polityki społecznej.

Przyjrę się po kolei wymienionym cechom nauki dla polityki społecznej, zaczynając od czynności. „Myślowe wspomaganie przekształceń społecznych” może oznaczać zarówno badania naukowe i ich wytwory (post-dia-pro-gnozowanie i post-dia-pro-gnoza), jak i werbalne popieranie takich czy innych programów działania. „Rozpoznawanie terenu” (Grzybowski używał określenia „teren socjalny”, 1948:25) to zapewne inne określenie diagnozowania z użyciem analogii przestrzennych, chociaż można też uznać, że rozpoznawanie jest pierwszą fazą diagnozowania, czynnością poprzedzającą (rozpoznać, aby zdiagnozować) albo następującą po diagnozowaniu (diagnozować, aby rozpoznać). „Niesienie pomocy w formułowaniu programów działania” jest dodatkowo uszczegółowione poprzez warunek powodzenia tej czynności, tj. opracowanie procedur post-dia-pro-gnozowania oraz planowania i kontrolowania realizacji planów. Można domniemywać, że opracowywanie tych procedur jest czynnością dokonywaną w ramach nauki dla polityki społecznej. W przypadku procedur „gnozowania”, badają i projektują je najczęściej metodologowie.

Planowanie zaś to „zespół czynności związanych ze zbieraniem wiarygodnych informacji, a następnie ich przetwarzaniem w decyzje gospodarcze i społeczne” (Olędzki 1981:127-128). W tym ujęciu opracowania procedury wymaga przetwarzanie informacji na decyzje, co jest przedmiotem dynamicznie rozwijającej się teorii decyzji⁵⁷. Kontrolowanie realizacji planu może znaczyć co najmniej: zbieranie informacji o zgodności czynności implementacyjnych z planem, dia-pro-gnozowanie relewantnych elementów sytuacji w trakcie realizacji planu, ewaluację skutków realizacji planu. Badania teoretyczne i empiryczne ewaluacji to szybko rozwijająca się nauka, wyniki tych badań dotyczą również metod i procedur jej przeprowadzania⁵⁸.

⁵⁷ Przyjmując, że decyzja to rodzaj wyboru nauka ta byłaby częścią nauki o wybieraniu i wyborze, o teorii decyzji patrz np. Bell i in. 1995, Connolly i in. 2000, Goldstein, Hogarth 1997, Clemen 1995).

⁵⁸ Badanie ewaluacyjne chyba najbardziej rozwinięte są w USA, patrz np. Shadish, Chelimsky 1997, Patton 1997, Vendung 1997, Weiss 1998, Worthen i in. 1997. Niemniej w strukturach Unii Europejskiej coraz większą

Systematyzowanie argumentów za słusnością programów politycznych, to czynność wymagająca teorii argumentacji (np. logika czy erystyka) oraz systematycznych badań empirycznych nad używanymi zwykle argumentami i warunkami decydującymi o ich sile przekonywania (patrz też wspomniany już Damer 2000).

Decydowanie o doborze środków dla realizowania pewnego programu politycznego (tj. w tym kontekście zapewne zestaw celów różnych poziomów) opiera się m.in. na teorii decyzji, prakseologii i wynikach badań empirycznych nad celowym przekształcaniem społeczeństwa. Inżynieria społeczna jest przedmiotem badań i wyników socjotechniki jako jednej z dyscyplin nauk społecznych (Podgórecki, Alexander, Shields 1996:4), socjotechnikę można również uważać, za jedną z prakseologii szczegółowych. J. Supińska pisała jednak o „doskonaleniu narzędzi sprawnego rządzenia”, co chyba wykracza poza naukową refleksję nad sprawnym rządzeniem i jego narzędziami, zwłaszcza jeśli przyjmiemy, że doskonalenie narzędzi odbywa się również przez ich stosowanie, czyli rządzenie. Wtedy naukowiec doskonalący narzędzia rządzenia musiałby być jednocześnie rządzącym. Można sobie jednak wyobrazić eksperymentalne używanie narzędzi w celach poznawczych albo myślowe doskonalenie czy obmyślanie udoskonaleń narzędzi.

Poza czynnościami i ich przedmiotami wskazano również dodatkowe cechy nauki dla polityki społecznej. Są to „służebność polityczna”, ambicje doradcze (czy samo doradzanie także?) oraz wola wartościowania (czy samo wartościowanie także?). Naukowiec wynajęty przez polityka do konkretnego zadania zapewne realizuje funkcję „służebności politycznej”, czy jednak niezależność nauki nie jest jednym z elementów ideału nauki jako takiej? Co się stanie, jeśli polityk zechce, aby naukowiec przedstawił dowody potwierdzające jego opinię lub decyzję? Autorzy „Dobrych obyczajów w nauce” odpowiadają m.in. następująco: „Przy opracowaniu ekspertyzy pracownik naukowy nie sugeruje się oczekiwaniami zlecniodawcy i nie dopuszcza, aby presja zlecniodawcy wywarła wpływ na merytoryczną zawartość ekspertyzy ... Pracownik nauki sprzeciwia się wykorzystywaniu autorytetu nauki lub swego własnego do celów reklamowych i propagandowych” (2001:25,27).

Jeśli naukowiec ma ambicje doradcze i je zrealizuje stając się doradcą wpływowych polityków, to wyniki jego badań mają być może większą szansę na zastosowanie. W dodatku

wagę przywiązuje się do ewaluacji: *In May 1996, in the context of the SEM [Sound and Efficient Management] 2000 Initiative, the Commission adopted a policy of systematic evaluation of EU expenditure programmes and actions. Objectives were: 1) to improve the design and management of programmes, 2) to enhance accountability and 3) to support budgetary decision making; the ultimate goal being to ensure and demonstrate value for money for EU expenditure. All operational departments were expected to set up, develop and bring their evaluation systems up to the level of best practice to ensure timely evaluation and feedback* (http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/communications/memorandum2000_en.htm).

jako doradca może stosować inżynierię społeczną i psychologiczną, aby zwiększyć swój wpływ. C.H. Weiss udzieliła kilku praktycznych rad, jak zwiększać prawdopodobieństwo zastosowania wyników badań naukowych (cyt. za Bryant 1995:141):

- zidentyfikuj użytkowników wyników badania z wyprzedzeniem,
- określ, co mogą oni zmienić w ramach swojej władzy i kompetencji,
- koncentruj badania na łatwo dostępnych zmiennych,
- włącz w proces badań potencjalnych użytkowników,
- ustanów i pielęgnuj więzi zaufania,
- demonstruj świadomość ograniczeń, które limitują opcje ich działania,
- dostarczaj praktycznych zaleceń,
- zapisz wyniki jasno i prosto,
- komunikuj wyniki osobiście.

Zalecenia te sformułowano m.in. na podstawie badań (nie)stosowania wiedzy naukowej wytworzonej przez nauki społeczne (np. Weiss 1980, Rich 1981). Doradzanie naukowcom, politykom czy urzędnikom nie jest jednak badaniem naukowym, chociaż może być przedmiotem badań „radologii” szczegółowych (naukowych, politycznych czy urzędniczych).

Podsumowując, J. Supińska wskazała, że polityka społeczna – nauka to analizowanie i wyjaśnianie prób celowego zmieniania społeczeństwa, programów tych zmian (argumentów, procesów decyzyjnych, implementacji decyzji, skutków i konsekwencji ich realizacji w kontekście sprawności działania), a także post-dia-pro-gnozowanie sytuacji i procesów społecznych. Mam wątpliwości, czy nauka dla polityki społecznej służebna politycznie jest jeszcze nauką. Trzeba również dodać, że autorka „Dylematów polityki społecznej” proponowała, aby zasięg przedmiotowy polityki społecznej (również jako nauki) zawierał zagadnienia dobrobytu, pracy, kultury i organizacji życia zbiorowego (1991a). Jest to niewątpliwie bardzo rozległe pole badań.

2.4.5.4. H. Lampert

Przejdę teraz do przedstawienia dwóch zagranicznych koncepcji nauki dla polityki społecznej. Wybrałem opinie H. Lamperta, którego *Lehrbuch der Sozialpolitik* miał dotąd już sześć wydań (pierwsze w 1985 r., ostatnie, którego współautorem został J. Althammer ukazało się w 2001), chociaż liczba wydań nie jest może zbyt mocnym argumentem za wyborem właśnie tej koncepcji. Z obszaru anglojęzycznego omówię wypowiedzi R.M. Titmussa, który był w Zjednoczonym Królestwie bardzo ważną postacią dla rozwoju badań i dydaktyki w zakresie

polityki społecznej (pod nazwami *social administration* i *social policy* lub *social policy and administration*).

H. Lampert używa określenia „polityka społeczna jako nauka” (*Sozialpolitik als Wissenschaft*). Nie jest to jednak powszechny zwyczaj w języku niemieckim, np. G. Kleinhenz posługuje się przede wszystkim terminem „nauka o polityce społecznej” lub „nauka polityki społecznej” (*Wissenschaft von der Sozialpolitik*) (Kleinhenz 1970). Definicja Lamperta brzmi następująco: „w zasadzie naukowo autonomiczne, systematyczne, to znaczy możliwie całościowe i uporządkowane według rzeczowologicznych kryteriów, opis i analiza rzeczywistych i myślowych systemów, elementów systemów i problemów polityki społecznej, z pomocą swobodnie wybranych, uznanych za odpowiednie metod naukowych, w celu otrzymania obiektywnych, to znaczy intersubiektywnie sprawdzalnych wyników badań o praktykowanych działaniach polityczno-społecznych i ich możliwych alternatywach” (Lampert 1998:10-11). Lampert eksponuje w swojej definicji opis i analizę (używa rzeczowników: *Darstellung, Analyse*), a więc podkreśla aspekt wyniku czy wytworu czynności opisywania i analizowania. Gdy jednak pisze o metodach i celach, to zapewne ma na myśli metody przeprowadzania i cele tych właśnie czynności. Określenie „w zasadzie autonomiczna naukowo” interpretuję jako przyznanie, że polityka społeczna jako nauka jest względnie samodzielną dyscypliną w zbiorze nauk społecznych (inna możliwa interpretacja – chodziłoby o czystość poznawczą czy o unikanie wartościowań). Systematyczność, metoda naukowa i intersubiektywna sprawdzalność wyników badania, to raczej cechy definicyjne badania naukowego w ogóle. O autonomiczności naukowej tej dyscypliny decyduje więc przedmiot badania, przy czym Lampert podkreśla jego dwuaspektowość – jest on zarówno „rzeczywisty” (np. konkretna działalność pewnego typu; wskazówkę co do takiej interpretacji znajduję w dalszej części cytowanej definicji), jak i „myślowy” (np. koncepcja, model, plan, doktryna lub ideologia czy teoria polityki społecznej - to już całkowicie moja interpretacja). Jest to jednak podział wprowadzający w błąd, gdyż myśli są równie rzeczywiste jak działania. Można również stwierdzić, że myśl czy raczej myślenie to również działanie, np. T. Kotarbiński pisał w tym kontekście o działaniach wewnętrznych (myślenie) i zewnętrznych. Przedmiot nauki o polityce społecznej może być systemem, elementem systemu (myślenie systemowe) czy problemem polityki społecznej, a także możliwościami i samym działaniem polityczno-społecznym. Nawiązanie do działań i ich możliwości w kontekście pewnych problemów (np. kwestii społecznych) można uczynić punktem wyjścia do koncentrowania badań naukowych na procesach decyzyjno-implementacyjnych w zakresie polityki społecznej.

2.4.5.5. R.M. Titmuss

Wypowiadał się on na temat obszaru zainteresowań polityki i administracji społecznej⁵⁹ m.in. w tekście *The Subject of Social Administration* (z 1967 r.), który zamieścił w zbiorze *Commitment to Welfare* w części pod tytułem *Social Administration: Teaching and Research* (Titmuss 1968). Oto jego słowa: „Zasadniczo jesteśmy zainteresowani studiowaniem pewnego zakresu potrzeb społecznych i funkcjonowaniem, w warunkach niedoboru, ludzkich organizacji, tradycyjnie nazywanych usługami społecznymi lub systemami dobrobytu społecznego (*social welfare*) mającymi zaspokajać te potrzeby. Ten złożony obszar leży poza lub na obrzeżach tzw. wolnego rynku, mechanizmów cenowych i testów opłacalności... Dlatego administracja społeczna interesuje się na przykład różnymi typami transakcji moralnych ucieleśniających pojęcia wymiany darów, wzajemnych zobowiązań, które rozwinęły się w formie instytucjonalnej we współczesnych społeczeństwach, aby doprowadzać do i podtrzymywać społeczne i wspólnotowe więzi” (tamże: 20-21). Interesujące, że Titmuss podobnie jak W. Szubert czyni jednym z zasadniczych przedmiotów nauki o polityce społecznej potrzeby społeczne. Dodatkowo wskazuje na specyficzne organizacje zaspokajające te potrzeby. Niemniej brak tu akcentu „celowościowo-praktycznego”. Ważne jest również podkreślenie odrębności przedmiotu badań polityki społecznej jako nauki (poza lub na granicy rynku, wymiana darów i wzajemne zobowiązania moralne⁶⁰ a nie transakcje handlowe i umowy kupna-sprzedaży) i polityki gospodarczej jako nauki.

Wracając do przedmiotu polityki społecznej – nauki w ujęciu Titmussa, nieco dalej w tym samym tekście (*The Subject...*) znajdujemy jeszcze jedną ogólną formułę i obszerne wyliczenie jego składników. „Podstawowymi obszarami wspólnych zainteresowań [administracji społecznej] są instytucje społeczne, które wspierają społeczną integrację i przeciwdziałają alienacji... jej głównymi polami badań i nauczania... [są]:

1. Analiza i opis formowania polityki i jej zamierzonych i niezamierzonych konsekwencji.

⁵⁹ Termin *social administration* wypierany jest przez określenie *social policy*, chociaż nadal można spotkać złożenie *social policy and administration* Np. w dokumencie precyzującym standardy jakości nauczania polityki społecznej w Zjednoczonym Królestwie, przygotowanych w ramach Quality Assurance Agency for Higher Education w 2000 r.

⁶⁰ Wiąż obdarowywania i altruizm są tematem jednej z ważniejszych książek Titmussa *The Gift Relationship. From Human Blood to Social Policy* (wydanie z licznymi komentarzami Oakley, Ashton 1997). Na przykładzie krwiodawstwa krytyce poddano tam mechanizmy rynkowe w dziedzinie polityki społecznej; silne i słabe strony argumentacji Titmussa z perspektywy prawie 30 lat wskazuje m.in. J. Le Grand (tamże: 333-339).

2. Historyczne i porównawcze studium struktury, funkcji, organizacji, planowania i procesów administracyjnych instytucji i agend.
3. Studium potrzeb społecznych i problemów dostępu do, użycia i wyników usług, transakcji i transferów.
4. Analiza natury, atrybutów i dystrybucji kosztów społecznych i niepowodzeń (*diswelfares*).
5. Analiza dystrybutywnych i alokacyjnych wzorów dysponowania zasobami w czasie i szczególnego wpływu usług społecznych.
6. Studium ról i funkcji wybieralnych reprezentantów, profesjonalistów, administratorów i grup interesu w zarządzaniu i wynikach działalności instytucji społecznego dobrobytu.
7. Studium praw socjalnych obywatela jako współfinansującego (*contributor*), uczestnika i użytkownika usług społecznych.
8. Studium roli rządu (centralnego i lokalnego) jako przyznającego wartości i prawa do własności społecznej poprzez ustawodawstwo społeczne i administracyjne oraz inne kanały ustanawiania regulacji” (Titmuss 1968,1994:22-23).

Można się zastanawiać, czy nawet tak obszerne wyliczenie wyczerpuje zakres zagadnień związanych z instytucjami społecznymi, które wspierają (w intencjach i/lub w konsekwencjach) integrację społeczną. Obecnie jednym z ważniejszych pojęć koncentrujących uwagę badaczy i polityków jest marginalność społeczna (m.in. Kowalak 1998, Frieske 1999, Gough, Oloffson 1999), czyli brak lub niedostateczna integracja czy uczestnictwo w aktywnościach czy stanach uważanych za podstawowe dla prowadzenia dobrego życia. Ten aspekt stanowiska Titmussa wydaje się więc szczególnie aktualny. Zestaw tematów zaproponowanych przez autora *The Gift Relationship* spróbuję uporządkować wprowadzając następujący podział.

- Wymiar problemów: potrzeby społeczne⁶¹, społeczne koszty i niepowodzenia, problemy dostępu.
- Wymiar instytucjonalno-instrumentalny: rząd, samorząd, administracja publiczna i ustawodawstwo; własność, zasoby i usługi społeczne, transakcje i transfery.
- Wymiar podmiotowy: politycy, urzędnicy, profesjonalści i eksperci, obywatele.

Jeśli chodzi o zagadnienia instytucjonalne, Titmuss włącza tu również organizacje dobrowolne i uznaje, że jest to sfera środków osiągania celów polityki społecznej (choć

⁶¹ Potrzeba w sensie odczuwanego braku czegoś jest zwykle problemem.

means i *ends* opatruje cudzysłowami, co być może sugeruje, że ma dystans do tego schematu). M. Lavalette i A. Pratt twierdzą jednak, że lista Titmussa pomija ważne zagadnienia, mianowicie: rolę rynku, rolę polityki społecznej jako instytucji kontroli społecznej, związek polityki społecznej z systemami wartości czy teoretycznymi paradygmatami (dla marksistów i neoliberalów polityka społeczna jest zjawiskiem bardzo problematycznym) (1998:4-5).

Za kontynuację refleksji Titmussa można uznać dokument ustalający akademickie standardy w zakresie polityki i administracji społecznej w Zjednoczonym Królestwie. Jako przedmiot tej dyscypliny wskazano „podział dobrobytu (*welfare*) i pomyślności (*well-being*) w społeczeństwach” (Social Policy... 2000:2). Głównie zaś ma się koncentrować na „sposobach, za pomocą których różne społeczeństwa zaspokajają podstawowe potrzeby swoich populacji⁶²” (tamże). Sformułowano przy tym pięć ogólnych zasad prowadzenia tego rodzaju badań i dydaktyki: 1) rygorystyczne łączenie teoretycznych analiz i badań empirycznych, 2) identyfikowanie i zrozumienie różnych stanowisk wartościujących, 3) kształcenie studentów do bycia aktywnymi i świadomymi obywatelami oraz zapewnienie im kwalifikacji odpowiednich dla uczestnictwa w dynamicznym rynku pracy, 4) uznanie za podstawę tradycji i perspektyw nauk społecznych, 5) uświadamianie studentom związków i współzależności między teorią i działaniem oraz wpływem polityki społecznej. Ponadto określono tam politykę społeczną jako naukę interdyscyplinarną i stosowaną.

⁶² Interesujące, że społeczeństwo odróżniono tu od populacji. Prawdopodobnie przez to pierwsze rozumiano władzę publiczną.

2.4.6. Czy nauka w świetle filozofii nauki?

Czy polityka społeczna jest więc po prostu nauką? Odpowiedź na to pytanie zależy od tego, jakie kryterium odróżniania nauki od nie-nauki przyjmiemy, wraca więc problem demarkacji, którego zgon ogłosił L. Laudan. Wyżej przyjąłem, że takim kryterium jest poziom obciążenia wyników badania czy refleksji poglądami politycznymi i moralnymi samego badacza. Wysoki poziom takiego obciążenia oznaczałby w przypadku danego wyniku znaczną modyfikację jego hipotetycznej, nieobciążonej, „czystej” wersji. Nie jest to jednak jedyne możliwe stanowisko w tym względzie.

T. Kotarbiński pisał: „nauką jest wszelka całość, godna tego, by być przedmiotem nauczania intelektualnego w szkolnictwie wyższym i dopiero w szkolnictwie wyższym, w charakterze odrębnej specjalności... należą do nauk ze względu na naszą chwilę dziejową i na naszą sytuację publiczną te z umiejętności praktycznych, których składniki badawcze tak się rozwinęły, że stanowią materiał wystarczający do nauczania ich w szkolnictwie wyższym jako odrębnych specjalności intelektualnych” (Kotarbiński 1970:88,94). Kryteriami są więc uznanie, że coś jest godne tego by być nauczane w szkołach wyższych, przy czym kryterium owej „godności” jest wystarczający rozwój składników badawczych, z kolei brak jednak kryterium „wystarczalności” tego rozwoju.

Zgoła innym stanowiskiem byłoby przyznanie, że to, co jest nauczane w szkołach wyższych (albo nawet w szkołach średnich) jako pewna specjalność (przedmiot) jest nauką. W 1980 r. W. Szubert stwierdził, że „...istnienie takiej odrębnej dyscypliny naukowej nie ma dotychczas powszechnej akceptacji...”, a spór ten „od strony instytucjonalnej został rozstrzygnięty powołaniem licznych placówek naukowo-dydaktycznych na wyższych uczelniach specjalizujących się w zakresie polityki społecznej” (Szubert 1980,1997:79). Z kolei K.W. Frieske pisał o „standardach warsztatowych” i „zakorzenieniu polityki społecznej w strukturze wiedzy akademickiej”, czego kryteriami są specjalizacja, instytucjonalizacja i racjonalność dyskursu. W końcu jednak stwierdził on, że status naukowy jest mniej istotny niż: 1) możliwość empirycznego testowania hipotez (neopozytywistyczne i popperowskie kryterium demarkacji), 2) umiejętność oddzielania aksjologicznych przekonań od tez opisowych (postulat Webera), 3) kumulacja wiedzy (1999:26-27,29). Nie wydaje mi się, aby z tego wynikało, że status naukowy jest mniej ważny, gdyż wymieniono tu właśnie główne kryteria przypisywania tego statusu.

Przy tej okazji trzeba wspomnieć, że weryfikacjonizm czy falsyfikacjonizm, „izolacjonizm” (w odniesieniu do wartości) oraz kumulacjonizm były podważane na różne sposoby. To pierwsze stanowisko w oparciu o tezę Duhema-Quine’a (patrz np. uwagi

Czerniawskiego 1997:9-13, komentarz Blauga 1995:57), a ostatnie stało się wątpliwe w świetle koncepcji T. Kuhna (1962). Pomijając te wątpliwości, do kryteriów Kotarbińskiego można dodać następne: powszechność akceptacji, iż jakaś dziedzina badań i wiedzy jest nauką, instytucjonalizacja na wyższych uczelniach, zgodność ze standardami warsztatowymi nauki (pomijam zagadnienie kontrowersyjności tych standardów, patrz: Feyerabend 1996). Wszystkie te kryteria spełnia polityka społeczna, a więc jest nauką.

K.W. Frieske nadal chyba jednak ma wątpliwości: „w teorię naukową idei <<postępu społecznego>> czy budowy <<sprawiedliwej struktury społecznej>> wbudować się nie da, podobnie zresztą, jak nie uda się to chyba z <<kwestią społeczną>>, ale przecież nie wynika z tego, że idei tych nie można było artykułować na różne sposoby, uzasadniać i racjonalnie spierać się o ich społeczną doniosłość” (Frieske 1999:27). Trudno dociec, jakie znaczenie nadano w tym fragmencie terminowi „teoria naukowa”, skoro jednak pewne idee da się w nią wbudować, a inne nie, to można domniemywać, że dysponowano tu jakimiś precyzyjnymi kryteriami. Jeśli teorie naukowe są zbudowane z poprawnych logicznie definicji, hipotez i twierdzeń, to nie rozumiem, dlaczego nie można ich formułować w odniesieniu do idei postępu społecznego, sprawiedliwości społecznej czy kwestii społecznej. Jeśli są to - lub były - pojęcia doniosłe społecznie (co można jednak kwestionować twierdząc np., że o wiele donioślejsze były takie pojęcia jak wolność, równość i braterstwo bądź naród i rasa), to niemożność formułowania ich naukowych teorii oznaczałaby, że nie jesteśmy w stanie logicznie definiować i wyjaśniać, a więc i opisywać tego, co jest społecznie doniosłe. Innymi słowy, nauki społeczne (a w tym badania i teorie mające za przedmiot politykę społeczną) zajmować się mogą jedynie tym, co nie jest społecznie doniosłe albo w ogóle nie jest możliwa nauka o zjawiskach i procesach społecznie doniosłych. Odrzucam tak skrajny „socjologiczny agnostycyzm”. Możliwa jest łagodniejsza interpretacja wypowiedzi K.W. Frieskego, być może chciał on powtórzyć postulat Webera. Nie da się wbudować „postępu społecznego” w teorię naukową, gdyż nie powinna ona zawierać sądów wartościujących **ani wyników wartościowań**, a kategoria „postęp społeczny” jest definiowana jako ciąg zmian społecznych oceniony pozytywnie na podstawie pewnego zespołu kryteriów. Samo jednak zdefiniowanie tej kategorii w ten sposób przenosi ją na grunt teoretyczny, pozwala wysuwać hipotezy w tym względzie i sprawdzać je empirycznie.

2.5. Podsumowanie

Do zakresu znaczeniowego polityki społecznej należą, na najbardziej ogólnym poziomie i w uproszczeniu, pewne **naukowe i nie-naukowe** (np. polityczne) działania i/lub ich wytwory. Zagadnienie to bywa przedstawiane jako problem dwuznaczności. Jedno z możliwych rozwiązań to wyłączenie z zakresu znaczeniowego pojęcia „polityka społeczna” działań/wytworów naukowych. Tego rodzaju stanowisko przyjęto w „Leksykonie polityki społecznej” (Rysz-Kowalczyk 2001) m.in. w hasłach: nauka o polityce społecznej i polityki społecznej definicje. Rozwiązanie to jest dopuszczalne ze względu na leksykonowy charakter tej publikacji i wymóg upraszczania zbyt kłopotliwych czy subtelnych zagadnień. Ma ono jednak kilka wad.

Po pierwsze, nazwa „nauka o polityce społecznej” nie jest tak wygodna, jak nazwy „ekonomia”, „politologia”, „socjologia” czy „semiologia”, ale alternatywy są chyba jeszcze mniej użyteczne - „nauka polityki społecznej” – za bardzo podkreślony aspekt dydaktyczny, „teoria polityki społecznej” – zbyt ukryty aspekt badawczy i empiryczny. Po drugie, takie postawienie sprawy definitywne określa przedmiot badań. Gdy używamy określenia „polityka społeczna jako dyscyplina naukowa”, nie przesądzamy jeszcze nic o przedmiocie tej dyscypliny. Poza tym, mamy również do czynienia z zawężeniem przedmiotu badań - tradycyjnie obok polityk społecznych przedmiotem tej nauki są problemy społeczne czy kwestie społeczne⁶³. Po trzecie, ukryty zostaje istotny aspekt tej nauki podkreślany przez bardzo wielu autorów, mianowicie – jej postulowana czy rzeczywista praktyczność. J. Supińska nadała mu samodzielną nazwę „nauka dla polityki społecznej”. Po czwarte, rozwiązanie to jest sprzeczne z tradycją terminologiczną (argument ten sformułował W. Muszalski, patrz: Auleytner, Danecki 1999:116).

Moglibyśmy usunąć pierwsze z tych problemów proponując całkiem nową nazwę dla polityki społecznej jako nauki, np. „prakseologia społeczna” czy „politologia socjoekonomiczna”. Na taką możliwość wskazuje T. Szumlich (1994:28-29) za M. Olędzkim. Pierwsza z tych nazw jest jednak bardzo bliska pojęciu socjotechniki, co sugeruje zaniedbujące docelową wielodyscyplinarność wyróżnienie socjologii. Z kolei druga propozycja wskazuje już trzy dyscypliny: politologię, socjologię i ekonomię, co jednak nie czyni jej dużo bardziej odporną na argument o zaniedbywaniu innych dziedzin nauk społecznych. Poza tym w obu przypadkach tradycja terminologiczna i instytucjonalizacja są jeszcze silniejszymi argumentami niż w przypadku „nauki o polityce społecznej”.

⁶³ Chociaż można też uznać, iż wymiar problemu i wymiar rozwiązania (polityka) stanowią całość, co zresztą zwykle się uwzględnia.

Ostatecznie można kwestionować stanowisko, że mamy tu do czynienia z problemem. Dwuznaczność nie zawsze jest słabością czy wadą. Być może nadwyżka korzyści nad kosztami w przypadku pozbycia się jej wcale nie jest oczywista. W dalszej części pracy utrzymam więc tradycyjną postać pojęcia polityka społeczna, starając się informować czytelnika, o które ze znaczeń w danym momencie mi chodzi.

Część poświęconą definicjom i określeniom polityki społecznej jako nie-nauki zakończyłem kilkoma pytaniami dotyczącymi dalszej strategii dla tej pracy, związanej z niedookreślonością przedmiotu racjonalizacji. Najogólniej będzie nim polityka związana ze sprawowaniem władzy (mniej z walką o nią i o jej utrzymanie, aczkolwiek oddzielenie tych aspektów nie zawsze jest proste). Polityka, dla której władza jest narzędziem, a nie przedmiotem czy celem⁶⁴. Polityka społeczna nie jest więc jedną z „polityk szczegółowych”, choć jest nią może polityka socjalna⁶⁵. Nie będę jednak używał tego ostatniego pojęcia. Użyteczniejsze wydają mi się terminy o bardziej sprecyzowanym znaczeniu, np. polityka ochrony pracy, polityka ubezpieczeń społecznych, polityka edukacyjna czy polityka ochrony zdrowia. Co różni te polityki od polityki pieniężnej, fiskalnej czy przemysłowej? Odpowiedź na to pytanie nie jest istotna w kontekście mojej pracy. Empiryczna struktura polityk szczegółowych kształtuje się pod wpływem rozmaitych czynników, a kryteriów podziałów tych polityk mogą być rozmaite⁶⁶.

Wielu autorów podkreśla, że zasadniczym przedmiotem polityki społecznej są podstawowe potrzeby i ich zaspokajanie. Żywotność pojęcia kwestii społecznej czy problemu społecznego to wskazówka, że za ogólniejszy układ odniesienia można uznać podstawowe problemy społeczne⁶⁷ (kwestie społeczne⁶⁸) i ich rozwiązywanie. O ile niezaspokojone

⁶⁴ Zadaniem tak rozumianej polityki ma być „rozwiązywanie problemów społeczeństwa i osiąganie celów wynikających z rozpatrywania potrzeb społecznych”. Politologowie nazywają taką koncepcję polityki postbehawioralną (Zmigrodzki 1999:231).

⁶⁵ Termin używany przez politologów, gdy dzieli politykę wg kryterium „zasadniczych kierunków celowej działalności państwa” (Bodnar 1988:29-30; wyróżniono tu jako jedną z polityk szczegółowych politykę socjalną). O politykach szczegółowych pisał także W. Szubert, choć był to już drugi poziom „szczegółowości” – najpierw za szczegółową uznaje się politykę społeczną czy socjalną, którą dzieli się dalej na „szczegółowe” elementy (patrz wyżej).

⁶⁶ Jednym z kryteriów jest tradycyjny podział na gospodarkę i społeczeństwo, np. polityka pieniężna jest jedną z polityk gospodarczych, a polityka ochrony pracy jedną z polityk społecznych. Trudno jednak nie zauważyć, że gospodarka to po prostu jeden z wielu aspektów funkcjonowania społeczeństwa. Jeśli w dyskursie izoluje się go, może to być środek do osiągnięcia różnych celów.

⁶⁷ Teorię czy filozofię problemów społecznych uprawiają przede wszystkim socjologowie patrz np. Rubington, Weinberg 1995. Szczególne problemy społeczne nazywa się społecznymi dylematami lub społecznymi pułapkami patrz Hankiss 1986, Mlicki 1992. Patrz też niżej: dylemat więźnia czy dylemat wspólnego pastwiska.

⁶⁸ J. Danecki definiuje kwestię społeczną jako „1. stan/proces społeczny blokujący w szerokiej skali zaspokajanie podstawowych potrzeb ludzkich, 2. konkretny problem społeczny o szczególnie dotkliwym wpływie na życie i współdziałanie członków danej zbiorowości” (Danecki 2001). W pierwszym znaczeniu kwestia społeczna to jeden z rodzajów przyczyn niezaspokojenia podstawowych potrzeb, a w drugim - jeden z rodzajów problemów społecznych.

podstawowe potrzeby zawsze są problemem, to nie wszystkie problemy można sprowadzić do niezaspokojenia podstawowych potrzeb. Ogólnie rzecz ujmując, mamy tu strukturę złożoną z pojęcia problemu i pojęcia rozwiązywania problemu.

Różnie można konceptualizować te elementy i relację między nimi. J. Kozielecki uważał, że problem jest częścią wspólną zbiorów sytuacji **trudnych, niepewnych i nowych** dla podmiotu, powstającą, gdy w zasobie wiedzy podmiotu nie ma informacji pozwalających na osiągnięcie jego celu (1969:13-22). Kozielecki podzielił celowe czynności ludzi (działania) według kryterium celu na 1) **orientacyjne** (celem jest orientacja w otoczeniu, zdobycie informacji o nim), 2) **decyzyjne** (celem jest podjęcie decyzji o działaniu) i 3) **wykonawcze** (wykonanie decyzji). Analogicznie podzielił on problemy, które powstają w trakcie poszczególnych czynności na orientacyjne (poznawcze), decyzyjne i wykonawcze (te jednak można sprowadzać do dwóch poprzednich członów podziału). Wyróżnił on również cztery tematy badawcze w dziedzinie rozwiązywania problemów: 1) proces rozwiązywania, 2) wyniki tego procesu, 3) podmiot rozwiązujący problem, 4) kształcenie zdolności rozwiązywania problemów.

Pozostaje wątpliwość czy koncepcja psychologiczna może być punktem wyjścia do omawiania problemów **społecznych** i rozwiązań **społecznych**. Jeśli przyjmiemy, że konwencja mówienia o podmiotach kolektywnych jest użyteczna (a przyjmuje się ją bardzo często w polityce społecznej – nauce), to przynajmniej część wątpliwości znika. Biorąc to pod uwagę wyróżniam następujące możliwości.

Tabela 12: Rozwiązania i problemy indywidualne i społeczne

	Rozwiązanie indywidualne	Rozwiązanie społeczne
Problem indywidualny	1. Problem indywidualny rozwiązanie indywidualne	2. Problem indywidualny rozwiązanie społeczne
Problem społeczny	3. Problem społeczny rozwiązanie indywidualne	4. Problem społeczny rozwiązanie społeczne

Z pewnością nie mamy do czynienia z polityką społeczną w przypadku 1., z pewnością mamy z nią do czynienia, gdy mamy 4. Sytuacje 2. i 3. mają charakter pośredni⁶⁹. Ostatecznie pozostaje do wyjaśnienia relacja między tymi możliwościami, np. trudno sobie wyobrazić taki problem społeczny, który nie dotyczy żadnej jednostki, dlatego problem społeczny można

⁶⁹ Władza jest formą interakcji między ludźmi i tak interpretowana ma zawsze charakter społeczny. Gdy jednak mowa o władzy państwa lub organizacji, to pojawia się problem bytów kolektywnych. Za użyteczniejszą konwencję uważam mówienie o władzy w organizacji, co nadal oznacza władzę jako rodzaj interakcji, ale interakcja ma tu charakter silnie sformalizowany.

interpretować jako zbiór problemów indywidualnych (może to być cecha konieczna, ale nie jest ona z pewnością cechą wystarczającą).

Problemy społeczne można dzielić na człony czy podklasy wg różnych kryteriów. Podobnie jest z rozwiązywaniem problemów społecznych. K.W. Frieske i P. Poławski pisali o strategiach rozwiązywania problemów społecznych (1996:15-25). Podzielili je na kary i nagrody, a w przypadku tych pierwszych wyróżnili **strategie retrybucji** (odpłaty – np. „oko za oko”), **strategie odstraszenia** (prewencja ogólna) i **strategie obezwładniania** (prewencja szczególna, uniemożliwienie działania). W podziale tym wskazano też **strategie korekcyjne** (zmiana przesłanek działania przy zachowaniu autonomii podmiotów - przebudowa moralna i reedukacja dużych grup społecznych), **strategie resocjalizacji** (sposoby naprawy poszczególnych jednostek) oraz **strategie opiekuńcze** (wyrównanie szans życiowych upośledzonych grup). Z kolei J. Supińska pisała o stylach polityki społecznej (kombinacje instrumentów polityki społecznej) dzieląc je na style **liberalny** (usuwanie przeszkód dla zachowań pożądanых), **opiekuńczy** (usuwanie przeszkód i kształtowanie umiejętności do zachowań pożądanых), **bodźcowy** (nagradzanie za powstrzymywanie się od zachowań niepożądanych) i **restrykcyjny** (karanie za zachowania niepożądane) według kryterium założeń dotyczących zachowań, na jakie chce się wpływać (możliwości, umiejętności i wola) (2001:135-138).

W przypadku obu klasyfikacji **istotą rozwiązania problemu społecznego jest wpływanie na zachowania ludzi**. Wnioskuje stąd, że w świetle tych stanowisk znaczeniem pojęcia „problem społeczny” jest wystąpienie zachowań niepożądanych (np. przestępstwa) lub brak zachowań pożądanых (np. brak uczestnictwa). Uproszczony obraz rozwiązywania tak rozumianych problemów społecznych przedstawiam w kolejnej tabeli.

Tabela 13: Sposoby rozwiązywania problemów społecznych

	Zachowania niepożądane	Brak zachowań pożądanых
Kij	Kary za zachowania niepożądane	Kary za brak zachowań pożądanых
Marchewka	Nagrody za powstrzymanie się od zachowań niepożądanych	Nagrody za przejawianie zachowań pożądanых
Kazanie	Informacja o tym, że zachowanie jest niepożądane, o karach za takie zachowania, o nagrodach za powstrzymywanie się od nich	Informacja o tym, jakie zachowania są pożądanые, o karach za brak takich zachowań, o nagrodach za przejawianie takich zachowań

Wiążą się z tym podejściem co najmniej trzy pytania:

- 1) czy istnieje uniwersalne kryterium podziału zachowań na pożądanые i niepożądane?

- 2) czy można je pogodzić z potocznym rozumieniem pojęcia problem społeczny?
- 3) czy chodzi o wszelkie ludzkie zachowania czy tylko o zachowania celowe, czyli działania?

Na pierwsze z nich można odpowiedzieć wskazując uniwersalne wartości o ile nie założymy, że takowych nie ma. Odpowiedź na pytanie drugie - przynajmniej niektóre problemy społeczne interpretuje się jako stany bądź sytuacje. Załóżmy, że ubóstwo potraktujemy jako stan niezaspokojenia podstawowych potrzeb, w jaki sposób przedstawić to w języku zachowań lub działań? Moglibyśmy ubóstwo określić jako pewne zachowanie niepożądane lub brak pewnego zachowania pożądanego, np. a) ktoś ogranicza komuś innemu dostęp do obiektów zaspokajających podstawowe potrzeby (zachowanie niepożądane) i b) brak jest zachowań samopomocowych, pomocowych lub opiekuńczych (brak zachowań poświadanych). Ostatnie pytanie można zadać tylko wtedy, gdy założymy możliwość istnienia działań niecelowych. Jeśli cel to zamierzony skutek, to działaniem niecelowym byłoby zachowanie motywowane czymś innym niż jego skutek (np. pewną wartością, a raczej zasadą, emocją czy tradycją – patrz niżej: M. Webera koncepcja ludzkiego działania).

Racjonalizacja i racjonalność tak rozumianej polityki społecznej byłaby więc racjonalizacją i racjonalnością społecznego rozwiązywania problemów społecznych (z ewentualnym rozszerzeniem na możliwości 2. i 3. z tab.12). Ponadto, przedmiotem racjonalizacji i racjonalności mogą być również elementy tych relacji, tj. sam problem społeczny i samo rozwiązywanie problemu, aczkolwiek tylko przy założeniu, że da się sensownie oddzielić te dwa tematy.

Zanim jednak przejdę do bezpośredniego omawiania tych zagadnień, muszę zająć się tematem racjonalizacji i racjonalności w ogóle.

3.RACJONALNOŚĆ I RACJONALIZACJA

Wstęp

Arystoteles definiował człowieka jako *animal rationale*, a nazwa *homo sapiens* określa gatunek istot, do którego należą zarówno ja, jak i czytelnik tych słów. Nie znaczy to jednak, że nie spierano się o racjonalność zwierząt innych niż ludzie (zob. np. Blackburn 1997:460, głębsza dyskusja - Davidson 1992:236-238). Istnieją też opinie skrajnie przeciwstawne, np. Z. Freuda koncepcja człowieka jako istoty irracjonalnej. Oba przekonania tkwią obok siebie w zasobach wiedzy potocznej (Stein 1997:2, autor ten bada dwie hipotezy: o racjonalności człowieka i o jego irracjonalności⁷⁰). Rozumność i racjonalność są więc od bardzo dawna jednym z głównych tematów autorefleksji człowieka. Nie będę w stanie nawet streścić historii tej refleksji, poruszę za to w miarę gruntownie kilka wątków tego wielkiego zagadnienia. Mam nadzieję w ten sposób pogłębić rozumienie tego, co może znaczyć wyrażenie „racjonalizacja polityki społecznej” w perspektywie filozoficznej i naukowej. Nie mniej ważne jest dla mnie to, że słowo „racjonalizacja” pojawia się w publicznych wystąpieniach, w których odgrywa pewną rolę m.in. jako łagodniejsza forma wrażeń takich, jak „oszczędności budżetowe”, „cięcia w wydatkach”, „likwidacja małych wiejskich szkół”, „ograniczanie liczby uprawnionych do świadczeń” lub „ograniczanie liczby zatrudnionych”. W takich przypadkach „racjonalizacja”, a więc – bardzo luźno mówiąc – odwołanie się do rozumu, to argument za zmianą, która może być niepopularna czy nawet dla kogoś krzywdząca, a jednak stoją za nią pewne racje. Problem jednak w tym, że trzeba również dowieść rozumności tych racji.

3.1. Ogólna definicja pojęcia racjonalności

Pierwszą możliwą strategią wobec tego zagadnienia jest uchylenie się od definicji. M. Hollis czyni tak nawet w wydawnictwie o charakterze słownikowym (Outhwaite, Bottomore 1994). Argumentuje on następująco: w naukach społecznych od ich zarania (czyli od oświeceniowej wiary w to, że za pomocą nauki można naprawiać społeczeństwo) dyskutowano to zagadnienie i jakakolwiek definicja jest zajęciem określonego stanowiska w tej debacie (tamże:544). Ale czy z tego, że ludzie spierają się o coś od bardzo dawna wynika, iż każda możliwa definicja przedmiotu takiego sporu będzie z konieczności wyborem którejś ze stron sporu?

⁷⁰ Pytanie „Czy jesteśmy racjonalni?” zadała m.in. M. Lewicka, aby w końcu odpowiedzieć: „Człowiek, który w sposób doskonały spełniałby kryteria narzucone przez modele racjonalnego rozumowania, byłby po prostu człowiekiem biernym - <<oglądaczem>> i komentatorem zdarzeń, których nie on sam jest sprawcą... Długofalową skuteczność naszych działań może jednak ochronić jedynie zdolność do indukcyjnie poprawnej retrospekcji: umiejętność przełączenia się z orientacji na działanie na edycyjny tryb orientacji na stan” (2001:62).

Nieco mniej ostrożni są filozofowie. R. Kleszcz bardzo ogólnie określa definiens „racjonalności” jako „cechę obiektów racjonalnych” (1998:38). Definicja tego rodzaju nie daje nam wielu informacji (pomijając problem błędnego koła, które zawiera), poza tą, że racjonalność jest cechą pewnych obiektów. W takim ujęciu zasadniczym problemem staje się odróżnianie obiektów racjonalnych od nieracjonalnych i irracjonalnych. Rozwiązuje się go poprzez wskazywanie kryteriów czy testów racjonalności (**definicje kryterialne**). Niekiedy sama spełnialność pewnych kryteriów uznawana jest za istotę racjonalności. A. Podsiad określił drugie znaczenie tego pojęcia następująco: „cecha myślenia lub działania polegająca na tym, że spełnia ono pewne kryteria, dla myślenia formułowane w szeroko pojmowanej logice, dla działania w prakseologii i w teorii decyzji” (2000:741). Jeszcze jedną możliwość mocno podkreśla M. Tałasiewicz, poszukując cech samej racjonalności (która jest dla niego także cechą) „**w odróżnieniu** od cech przedmiotów racjonalnych” (1995a:98-99). Strategia ta ma prowadzić do **niekryterialnej definicji** racjonalności. Tałasiewicz poprzestaje na stwierdzeniu, iż racjonalność przedstawiana w tym sensie to **zgodność z rozumem** (tamże:95). Czyni on przy tym analogie do klasycznej definicji prawdy (adekwatność *rei et intellectus*), która pozostaje niezmienna mimo, iż proponowano różne jej kryteria, np. wewnętrzną spójność, niesprzeczność logiczną pewnego zbioru sądów czy wypowiedzi, narzędzie sprawnego i skutecznego działania (zob. Podsiad 2000:666)⁷¹. Analogia ta stwarza także możliwość uznania, że zagadnienie prawdy jest jednym z aspektów zagadnienia racjonalności, gdyż zgodność przedmiotowej rzeczywistości z rozumem to jeden z przypadków zgodności z rozumem w ogóle. Słabość takiego stanowiska polegałaby na tym, że rozum (*intellectus*) w klasycznej definicji prawdy może być inaczej rozumiany niż rozum w ogólnej koncepcji racjonalności. Interesujące też, że zwykle za ważne kryterium racjonalności uznaje się niesprzeczność logiczną, co znaczyłoby, że granice między prawdą i racjonalnością także w ujęciach kryterialnych są niejasne.

W przypadku stanowisk kryterialnych M. Tałasiewicz odróżnia dwa podejścia (1995a:92-95):

- formułowanie kryteriów bardzo ogólnych (ich zbiory nazywa on modelami, z kolei R. Kleszcz nazywa je metazasadami),
- formułowanie kryteriów szczegółowych (często wywodzonych z modeli czy metazasad z uwzględnieniem specyfiki konkretnej dziedziny).

⁷¹ Jedną z konferencyjnych dyskusji dotyczyła podobnego zagadnienia. Twierdzono mianowicie, że pojęcia „prawa naturalnego” i „kwestii społecznej” zachowują użyteczność albo niezmienną istotę mimo pewnych zmian treściowych w dłuższym okresie (Auleytnier, Danecki 1999:117).

Obaj filozofowie przedstawiają zbiory ogólnych kryteriów racjonalności, czyli jej definicje kryterialne, ale zanim je omówię jeszcze kilka uwag dotyczących pojęcia racjonalności w ogóle.

R. Kleszcz uważa, że główne trudności w tym względzie można wiązać z jego **wieloznacznością** (odnosi się zarówno do poznania, jak i do działania) i **wielofunkcyjnością** (używane jest w trybie opisowym, ale też zalecającym i wartościującym) (1998:38). Trzeba jednak zauważyć, że przypisywanie czy identyfikowanie tej samej cechy w odniesieniu do różnych przedmiotów nie prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z wieloznacznością, np. żółte mogą być zarówno niektóre kwiaty, jak i niektóre samochody, ale czy można stąd wyciągnąć wniosek, iż „żółty” jest słowem wieloznacznym? Do wieloznaczności i innych nieporozumień może natomiast prowadzić wielofunkcyjność, dlatego uważam za pożądane przestrzeganie postulatów bezpośredniego odróżniania i separowania co najmniej czterech trybów wypowiedzi: 1) **opisywania**, 2) **wyjaśniania**, 3) **oceniania** i 4) **zalecania**. Pomijając wykonalność takiego postulatów (o trudnościach wspominałem wyżej), bardzo interesującym zagadnieniem jest to, jak zwykle tryby te mieszają się bądź są mieszane i co z tego wynika.

Ze względu na funkcjonalność i praktyczną użyteczność pojęcia racjonalności, M. Tałasiewicz proponuje, aby spełnione były następujące postulaty (1995b)⁷²:

- 1) racjonalność powinna być **rozstrzygalna** (tzn. jej pojęcie powinno być tak sformułowane, aby można było odróżnić przedmioty racjonalne od innych),
- 2) **dwie teorie wykluczające się logicznie mogą być racjonalne** (tzn. rozstrzygalność nie oznacza, że mamy kryterium wyróżniania najlepszej teorii czy innego obiektu, a jedynie kandydatek do takiej teorii czy obiektu),
- 3) racjonalność jest **niestopniowalna** (potwierdzenie, że racjonalność nadaje się do wstępnej selekcji obiektów jako racjonalnych, ale nie do wyboru najlepszego z nich – do tego trzeba innych kryteriów, np. prawdziwości, słuszności czy skuteczności).

Postulat 1) jest dość restrykcyjny, gdyż wyklucza możliwość rozmycia, tzn. nie można orzec o pewnym obiekcie, że jest racjonalny z pewnym prawdopodobieństwem. Przy czym, wydaje mi się, że niestopniowalność racjonalności nie wyklucza jej rozmycia. Z kolei postulat 2) można podważać, przytaczając te wszystkie koncepcje racjonalności, gdzie za główne kryterium uznaje się niesprzeczność logiczną. Sam Tałasiewicz streszcza ogólny model racjonalności tak: „to co nielogiczne nie może być racjonalne. Sprzeczność... zawsze dyskwalifikuje wiedzę pod względem racjonalności” (1995a:95). Trzeba więc przyjąć, że

⁷² Tałasiewicz koncentruje uwagę na zagadnieniach poznania, a ja próbuję uogólnić jego stanowisko, również dlatego, że on sam wskazał taką możliwość.

istnieje ważny wyjątek od tej zasady – nie dotyczy ona konkurencyjnych wyjaśnień (teorii) pewnych zjawisk, choćby były to wyjaśnienia sprzeczne ze sobą. Obrona 2) może polegać na wskazaniu, że konkurencyjne wyjaśnienia tego samego mogą być odmienne, co jednak nie znaczy automatycznie, że są sprzeczne logicznie (np. mogą się uzupełniać). Argumenty Tałasiewicza za przyjęciem postulatu 3) nie przekonały przynajmniej jednej osoby, mianowicie R. Kleszcza (1998:123).

Zrekonstruuje na podstawie innych fragmentów tekstu Tałasiewicza jeszcze dwie wskazówki:

- głównym przedmiotem, o którym orzeka się racjonalność mogłyby być działania (Tałasiewicz po odrzuceniu koncepcji racjonalności ontycznej i przyjęciu, iż racjonalność poznawcza obejmuje większość innych typów racjonalności napisał, że **nawet racjonalność poznawcza jest w istocie racjonalnością pragmatyczną** – 1995a:89, 1995b:41; o różnych rodzajach racjonalności piszę niżej),
- **nie należy mylić racjonalizmu i racjonalności** (dopiero upadek wiary w możliwości poznania rozumowego w zakresie osiągania prawdy i pewności, czyli racjonalizmu, miał dać impuls do rozważań o racjonalności).

Biorąc pod uwagę ogólną koncepcję racjonalności (zgodność z rozumem) i przyjmując działanie za jej główny (a może nawet jedyny) obiekt otrzymujemy: **racjonalność to zgodność działania z rozumem**. Przy takim ujęciu pozostaje do sprecyzowania pojęcie rozumu w ogóle, ale w kontekście działania jako takiego, a także w związku z konkretnymi rodzajami czy typami działania. Sama „zgodność” działania i rozumu może być różnie interpretowana. Niezgodność działania z rozumem byłaby natomiast irracjonalnością. Trzeba też pamiętać, że „niezgodność” to cecha słabsza niż „sprzeczność”. W takim ujęciu pytanie o to, czy rozum jest racjonalny, jest możliwe tylko wtedy, gdy pojęcie „rozum” będzie oznaczało jakiś rodzaj działania. Gdyby za słowo „rozum” podstawić słowo „zasady” (liczba mnoga nie ma tu znaczenia merytorycznego) otrzymalibyśmy – **racjonalność to zgodność działania z zasadami**⁷³.

Zakładając, że zasada to nie jest działanie, postawienie pytania o racjonalność samych zasad na gruncie takiej koncepcji byłoby wykluczone (ponieważ tylko działania mogą być rozpatrywane jako racjonalne). Nie znaczy to jednak, że przy takim postawieniu sprawy nie mamy żadnych innych sposobów i środków oceniania i wybierania zasad w odniesieniu do

⁷³ R. Nozick zaczyna swoją książkę o istocie racjonalności od pytań: „Po co są zasady (*principles*)? Dlaczego trzymamy się zasad, dlaczego je proponujemy, dlaczego dostosowujemy się do nich?” (1993:3). J.R. Searle napisał, że racjonalność jest sprawą przestrzegania szczególnych reguł (*rules*), na podstawie których odróżnia się racjonalne i irracjonalne myśli i zachowania. Było to – wg niego - jedno z sześciu założeń klasycznego modelu racjonalności (2001:7-12).

konkretnych rodzajów czy typów działań (ocenianie i wybieranie to raczej działania, a więc mogą być racjonalne lub irracjonalne). Poza tym zasady są wytworami działań, szczególnie w przypadku tych zasad, które obowiązują. Koncepcja racjonalności, jako zgodności działania z zasadami wymaga doprecyzowania pojęć „działania” i „zasady”. Trzeba też wyjaśnić na czym polega zgodność między działaniem i zasadą. Słabość tej koncepcji wyraźnie ujawni się tam, gdzie trudno będzie orzec czy mamy do czynienia z działaniem czy raczej z jego wytworem. Dotyczy to m.in. wypowiedzi językowych, które są również traktowane jako działania, a bardzo istotna dla ich oceny jest ich treść. Nieco inny problem – czy da się sformułować zasady niezależnie od kontekstu, od rodzaju działania, od okoliczności? Czy istnieją więc modele lub metazasady racjonalności w tym sensie?

3.2. Definicje kryterialne racjonalności

Zarówno Tałasiewicz, jak i Kleszcz podają listę najogólniejszych kryteriów racjonalności. Są to więc definicje kryterialne. Obaj filozofowie przyjmują, że odnoszą się one do szczególnych przedmiotów: **wiedzy** lub **przekonań**. Uważam jednak takie stanowisko za ograniczające, najogólniejsze kryteria racjonalności powinny dotyczyć wszystkich przedmiotów, które mogą być racjonalne (a więc również działań, o ile za wyczerpujący uznamy podział wszystkich obiektów na wiedzę, przekonanie i działanie).

Według Tałasiewicza wiedza racjonalna, to wiedza (1995a:93-94):

- 1) metodycznie zdobyta,
- 2) sformułowana w języku:
 - a. intersubiektywnie zrozumiałym (tj. komunikatywnym, niemętnym, jasnym, ścisłym),
 - b. spełniającym wyłącznie funkcję informacyjną (nie perswazyjną),
- 3) logicznie usystematyzowana (niesprzeczna, konsekwentna),
- 4) uzasadniona w sposób intersubiektywnie kontrolowalny,
- 5) wolna od stanów emocjonalno-wolitywnych.

Mamy tu warunki dotyczące tego, **jak wiedza została zdobyta** (metodyczność), **jak jest wyrażona** (intersubiektywna zrozumiałość i nieperswazyjność oraz warunek logicznego usystematyzowania), **jak jest uzasadniona** (intersubiektywna kontrolowalność). Przed oceną racjonalności wiedzy musimy więc zidentyfikować metodę jej uzyskania, formę jej wyrażenia i sposób uzasadnienia. Trudno przyjąć, że kryterium 5) dotyczy wiedzy, gdyż wiedza nie może chyba mieć stanów emocjonalno-wolitywnych. Można to rozumieć jako warunek nałożony na osoby, które w pewien sposób zdobywają, wyrażają i uzasadniają wiedzę, ale wtedy byłyby to istoty bardzo odmienne od nas. Wszystkie inne warunki nakładane są na wiedzę, czyli na pewien rodzaj wytworu działań ludzi. Tałasiewicz wskazał możliwość przetłumaczenia racjonalności wytworów poznania (wiedza) na racjonalność działań. W tym przypadku mowa o działaniach takich, jak **zdobywanie**, **wyrażanie** i **uzasadnianie** tego, co wiemy. Można więc – jak sądzę – pisać tu o konkretnych zasadach czy nawet dyrektywach w postaci zakazów. Przykładowo, uszczegółowieniem kryterium 2) są „dyrektywy antyirracjonalizmu dyskursywnego” J.J. Jadackiego, które przedstawiam tu za Tałasiewiczem, ale w nieco zmienionej formie, **nie wolno używać**:

- 1) zwrotów niezbornych, czyli niespójnych syntaktycznie,
- 2) słów mglistych czy niewyraźnych (nie wiadomo o żadnej własności, czy przypisywana jest ich wszystkim i tylko ich desygnatom),

- 3) słów niejasnych (o żadnym przedmiocie nie wiadomo czy jest desygnatem tego słowa),
- 4) wyrażeń ogólnikowych (o pewnej własności nie wiadomo czy przypisuje się ją desygnatom tego wyrażenia) w kontekstach dopuszczających silniejszą niż najsłabsza ich wykładnia,
- 5) wyrażeń rozmytych (o pewnym przedmiocie nie wiadomo czy jest desygnatem tego wyrażenia) w kontekstach dopuszczających silniejszą niż najsłabsza ich wykładnia,
- 6) nazw pustych w innych zdaniach, niż te, w których stwierdza się nieistnienie desygnatów tych nazw.

Chodzi tu więc o pewne bardzo ogólne dyrektywy gramatycznej i znaczeniowej poprawności wypowiedzi językowych. Racjonalne wyrażanie wiedzy powinno być zgodne z koniunkcją tych dyrektyw.

R. Kleszcz formułuje nie tylko zasady ogólne, ale również uniwersalne, niemniej odrzuca on założenia niezmiennego i ponadhistorycznego modelu racjonalności oraz istnienia ludzi doskonałych w ogóle, czy pod jakimś konkretnym względem. Paradoksalność takiego stanowiska łagodzić ma przyjęcie, że metazasady racjonalności (najogólniejsze kryteria) **każdorazowo wymagają** konkretyzacji, co jest możliwe tylko wtedy, gdy uwzględniamy szczególne okoliczności.

Wspomniałem, że Kleszcz za przedmiot, który może być racjonalny w świetle metazasad uznaje przekonania, nie jest to jednak do końca jasne: „Jeśli przekonania rozumieć jako nastawienia wobec sądów (zdań), to kryteria te byłyby niejako <<przykładane>> do tychże sądów (zdań, twierdzeń, teorii *etc.*) pozwalając rozstrzygnąć czy nasze nastawienie względem nich jest, czy nie jest racjonalne” (1998:114). Metazasady dotyczą więc przedmiotu nastawienia, a nie jego samego. Załóżmy, że przekonanie polega na akceptowaniu bądź odrzucaniu pewnego sądu, kryteria „przykładamy” do owego sądu, co wykazuje, na przykład, iż jest to sąd racjonalny. Wniosek nasuwa się taki, że racjonalne przekonanie to zaakceptowanie sądu racjonalnego lub odrzucenie sądu irracjonalnego. Sprawdzamy więc, czy przedmiot nastawienia jest racjonalny, a potem stosujemy następujące dyrektywy:

- należy akceptować i/lub nie należy odrzucać racjonalnych przedmiotów nastawień,
- nie należy akceptować i/lub należy odrzucać irracjonalne przedmioty nastawień.

Wynika stąd, że racjonalność przekonań jest wtórna wobec racjonalności sądów, a ogólniej – racjonalność nastawień jest wtórna wobec racjonalności ich przedmiotów. Poza tym do metazasad trzeba dodać wskazane przeze mnie dyrektywy dotyczące samych przekonań. Autor nie wyjaśnia bliżej tego zagadnienia w kontekście metazasad, poświęca natomiast

końcowy rozdział swojej książki przedstawieniu rozmaitych argumentacji za wyborem obiektów racjonalnych i przeciwko wyborowi obiektów irracjonalnych.

Przejdę teraz do omówienia samych metazasad (tamże:114-123):

- 1) **ścisłość językowa** (artykulacyjna): precyzja, jednoznaczność, ścisłość, eliminowanie wyrażen wadliwych, przy czym zasada ta ma być zrelatywizowana do celów przyjętych w danej dziedzinie, „do natury przedmiotu” (Kleszcz przywołuje tu słynny cytat z „Etyki nikomachejskiej” Arystotelesa),
- 2) **przestrzeganie reguł logiki**: zasady niesprzeczności i posiadania odpowiednich zdolności dedukcyjnych z uwzględnieniem możliwości rzeczywistych ludzi – dążenie do wyeliminowania uświadomionych sprzeczności w zbiorze uznawanych przekonań (minimalna niesprzeczność), wyciąganie tylko niektórych wniosków ze zbioru uznawanych przekonań (minimalna inferencja), wnioskowania te powinny być trafne, wykonalne i użyteczne ze względu na cele podmiotu (Kleszcz odwołuje się tu do koncepcji Ch. Cherniaka 1986),
- 3) krytycyzm: **podatność na krytykę i zdolność do jej odparcia** (włącznie z autokrytycyzmem) konkretyzowana w różnych dziedzinach za pomocą różnych środków (poprawność logiczna w dyscyplinach formalnych, doświadczenie w dyscyplinach empirycznych, zabiegi interpretacyjne czy hermeneutyka w humanistyce),
- 4) **zdolność do rozwiązywania problemów**: „1) czy teoria w ogóle rozwiązuje problemy, o które chodzi...; 2) jeżeli teoria rozwiązuje problemy to czy czyni to lepiej niż teorie konkurencyjne; 3) czy teoria proponowana nie stwarza jakichś dodatkowych trudności przy próbie rozwiązania danych kwestii; 4) czy teoria jest owocna w odkrywaniu nowych aspektów problemu”.

Pierwsze dwie metazasady występują też bezpośrednio na liście Tałasiewicza. Za bardzo bliskie zasady podatności na krytykę można uznać wymóg językowej zrozumiałości i uzasadniania, które powinno dać się sprawdzić. Trudno jednak doszukać się na liście Tałasiewicza ostatniej metazasady. Kleszcz, formułując ją, odwołał się do koncepcji J. Kekesa, który uważał ją za jedyne kryterium racjonalności nie wynikające z form życia, norm, tradycji itp. Łatwo tę koncepcję przenieść na grunt działań. W ten sposób można rozpocząć konstruowanie **definicji kryterialnej racjonalności działania**. Wymóg rozwiązywalności problemu wiązałby się z zadaniem następujących pytań:

- 1) czy działanie rozwiązuje problem, dla którego je podjęto (pytanie o skuteczność),
- 2) czy rozwiązuje ten problem lepiej niż inne działania (wymóg porównywania),

- 3) czy przy rozwiązywaniu tego problemu nie generuje innych poważnych problemów (pytanie o negatywne skutki uboczne),
- 4) czy działanie to rozwiązuje również inne problemy (pytanie o pozytywne skutki uboczne).

Odpowiedź „tak” na pytania 1), 2) i 4) oraz „nie” na pytanie 3) oznaczałaby spełnienie tego wymogu. Łatwo kryterium rozwiązywalności problemu przetłumaczyć na kryterium realizowalności celu, np. czy działanie realizuje cel, dla którego je podjęto, czy realizuje ten cel lepiej niż inne działania itd. W takim ujęciu działanie jest po prostu środkiem do jakiegoś celu. Spróbuję postąpić podobnie z innymi kryteriami wskazywanymi przez obu filozofów.

Kryterium niesprzeczności w odniesieniu do działania ujmowanego w schemacie cele-środki.

- Jeśli działanie ma wiele celów nie powinno być tak, że
 - osiągnięcie jednego z nich powoduje, że realizują się przeciwieństwa wszystkich innych celów, lub że realizuje się przeciwieństwo chociaż jednego innego (ważnego) celu;
 - osiągnięcie jednego z nich wyklucza osiągnięcie wszystkich innych, lub że wyklucza osiągnięcie chociaż jednego innego (ważnego) celu.
- Jeśli trzeba użyć wielu środków nie powinno być tak, że zastosowanie jednego z nich wyklucza zastosowanie wszystkich innych lub że zastosowanie jednego z nich wyklucza zastosowanie chociaż jednego innego koniecznego środka.

W przypadku zbioru środków do jednego celu wyłączyłem możliwość, że zastosowanie jednego środka może spowodować realizację przeciwieństw wszystkich innych, bądź chociaż jednego środka, ale może nie ma po temu wystarczających powodów.

Analogicznie można sformułować kryterium niesprzeczności elementów, które składają się na cel (środek) złożony, np. jeśli działanie ma cel złożony, to realizacja jednego jego składnika nie powinna prowadzić do realizacji przeciwieństw innych czy wykluczać ich osiągnięcie.

Ścisłość, precyzja i zrozumiałość językowa może być odniesiona do dyrektyw (planów), które określają procedury działania i jego kierunki. Można też przyjąć, że dyrektyw działania powinny być uzasadnione, a uzasadnienia powinny być intersubiektywnie kontrolowalne, czyli co najmniej podatne na krytykę. Szczególne kryteria w stosunku do działania to skuteczność i efektywność, przynajmniej spodziewane, czyli *ex ante*. W ujęciu prakseologicznym ogół walorów praktycznych działania to jego sprawność. Będę o tym pisał szczegółowo dalej.

Widzimy więc, że ogólne kryteria racjonalności są raczej przedstawiane jako kryteria racjonalności poszczególnych rodzajów przedmiotów (wiedza, przekonanie, działanie). Zajmę się teraz krytycznym omówieniem dwóch typologii racjonalności zaproponowanych przez Tałasiewicza i Kleszcza. Pierwsza z nich jest bardziej systematyczna i mniej erudycyjna, druga – mniej systematyczna, ale bardziej erudycyjna, dlatego dobrze się uzupełniają. Obaj autorzy najpierw piszą o różnych typach racjonalności, a dopiero potem rekonstruuja kryteria podziałów. Odwracam ten porządek, aby mieć lepszą perspektywę do oceny tej procedury.

3.3. Typologie racjonalności

3.3.1. Typologia M. Tałasiewicza

3.3.1.1. Kryteria

Autor wyróżnia trzy kryteria klasyfikacyjne, rekonstruuje je po przedstawieniu podziałów, które znalazł w literaturze. Oto kryteria i odpowiednie podziały wyznaczone za ich pomocą.

1. Rodzaj przedmiotu, o którym orzeka się racjonalność:
 - a. **racjonalność myślenia i racjonalność działania,**
 - b. **racjonalność wartości i racjonalność wiedzy,**
 - c. **racjonalność ontyczna, racjonalność epistemologiczna i racjonalność pragmatyczna.**
2. Sytuacje, w których orzeka się o racjonalności czegoś:
 - a. **racjonalność zdroworozsądkowa i racjonalność naukowa,**
3. Rodzaje kryteriów racjonalności:
 - a. **racjonalność celów i racjonalność środków,**
 - b. **racjonalność formalna i materialna.**

Tałasiewicz uznaje, że przy pewnych warunkach – pominięcie racjonalności ontycznej i racjonalności wartości interpretowanych ontologicznie – podziałem w sensie logicznym (podział wyczerpujący) jest tylko podział 1a (numer kryterium i numer podziału). Warunek, przy którym podział 1a jest podziałem logicznym wymaga więc decyzji wykluczającej pewne typy przedmiotów z zakresu racjonalności. Tałasiewicz uzasadnia ją, krytykując koncepcję racjonalności ontycznej. Przy omawianiu poszczególnych podziałów autor ten posługuje się następującym rozróżnieniem:

- 1) **komprehensja**: zbiór obiektów, które mogą posiadać pewną właściwość,
- 2) **referencja**: zbiór obiektów, które posiadają pewną właściwość,
- 3) **ekstensja**: zbiór obiektów, które posiadały, posiadają lub będą posiadać pewną właściwość.

Właściwość, o którą tu chodzi jest oczywiście racjonalność. Przedstawię teraz bliżej uwagi Tałasiewicza na temat kolejnych podziałów.

3.3.1.2. Racjonalność myślenia i racjonalność działania

Składnikami racjonalności myślenia są:

- 1) ścisłość artykulacji,
- 2) konsekwencja logiczna,
- 3) empiryczne uzasadnienie.

Zwróćmy uwagę, że autor wyraźnie ogranicza zakres możliwych uzasadnień. Racjonalność działania to – wg Tałasiewicza – „skuteczność albo optymalizacja wyboru”. Nie zauważa on jednak, że należy rozróżniać działanie i wybór. Nawet jeśli „wybór” potraktujemy jako termin oznaczający działanie, to trudno jednak uznać, że tylko wybieranie jest działaniem, ewentualnie wyraża istotę działania jako takiego. Autor wspomina o tym rodzaju racjonalności jako przedmiocie oceny. Może być ona obojętna dla oceniającego (neutralna), pozytywna (wartość instrumentalna – działanie racjonalne pozwala osiągać cele), negatywna (gdy cele są oceniane jako złe).

Tałasiewicz przedstawia dwie interpretacje związków między tymi rodzajami racjonalności.

- O ile wymagamy namysłu i wiedzy o działaniu i jego warunkach przed podjęciem działania, to racjonalność działania zakłada racjonalność myślenia (logicznie lub czasowo).
- Gdy dla racjonalności działania wystarczy świadomy wybór najlepszego ze znanych sposobów działania bez zastanawiania się, dlaczego ten jest najlepszy, to racjonalność działania nie zakłada racjonalności myślenia.

Przy omawianiu tego podziału autor wspomina jeszcze o **racjonalności językowej**. Założenie rozłączności zakresów tych trzech pojęć wymagałoby przyjęcia, iż „wypowiedzi językowe”, „myśli” i „działania” mają różne desygnaty. O ile Tałasiewicz nie krytykuje rozróżnienia myśl – działanie, to niezwerbalizowana myśl wydaje mu się obiektem, który raczej racjonalnym być nie może. Poza tym podział racjonalność myśli - racjonalność językowa byłby podziałem ze względu na różne sytuacje orzekania o racjonalności (sfera wyrażen językowych i sfera myślenia pozajęzykowego), a nie ze względu na odmienność przedmiotu, o którym orzeka się racjonalność.

Jeśli jednak wykluczamy z zakresu racjonalności niezwerbalizowane myśli, to należałoby przyjąć, że właściwszy byłby podział na **racjonalność językową i racjonalność działania**. Problem jednak w tym, że wypowiedzi językowe interpretuje się także jako pewnego rodzaju działania. J.L. Austin wyróżnia pewne zdania (m.in. „nadaję temu dziecku imię Jan” lub „mój majątek daję Janowi”) i nazywa je zdaniami performatywnymi, wyjaśniając następująco: *„wygłoszenie wypowiedzi jest wykonaniem jakiejś czynności, jest czymś o czym nie myśli się normalnie jako tylko o powiedzeniu czegoś”* (Austin 1993:555).

Ostatecznie sformułował on rozróżnienie na **czynności lokucyjne** („wypowiadanie zdania z pewnym sensem i odniesieniem”), **czynności illokucyjne** („wygłaszanie wypowiedzi, które mają pewną (konwencjonalną) moc”) i **czynności perlokucyjne** („to, co powodujemy lub osiągamy dzięki mówieniu czegoś”) (tamże:645). W świetle tej koncepcji bardzo trudno utrzymać rozłączność zakresu wypowiedzi językowych i działań.

Poza tym wszystkie czynności językowe można traktować jako środki osiągania celów (niekoniecznie językowych). Na przykład lokucje służą nam zwykle do osiągania zrozumienia. Uważam, że uporządkowanie tej problematyki wprowadziłaby jasna i ogólna koncepcja działania. Prolegomena dla takiej koncepcji stanowią m.in. moje uwagi na ten temat przy rozważaniu polityki społecznej jako działania w pierwszym rozdziale.

3.3.1.3. Racjonalność wartości i racjonalność wiedzy

Podłożem tego podziału mają być następujące przekonania.

- Nie ma żadnych związków logicznych między światem wartości i światem faktów (patrz wyżej uwagi o wartościach w kontekście nauki).
- Istotnie różnią się status ontologiczny wartości i status ontologiczny faktów, przy czym różnica ta jest większa niż różnice tego rodzaju między przedmiotami włączanymi do zakresu wiedzy.

Racjonalność wiedzy orzeka się o:

- 1) zdaniach,
- 2) teoriach,
- 3) przekonaniach,
- 4) uznawaniu zdań,
- 5) uznawaniu teorii,
- 6) całej nauce,
- 7) celach nauki.

Komprehensją racjonalności wiedzy w ogólniejszym ujęciu stanowią:

- 1) czynności poznawcze,
- 2) wyniki czynności poznawczych,
- 3) wskazania metodologiczne,
- 4) ogólne koncepcje metanaukowe dotyczące:
 - a. celów nauki,
 - b. rozwoju nauki,

c. powiązań nauki z innymi dziedzinami kultury.

Trzeba jednak pamiętać, że pojęcie „wiedzy” może mieć różne znaczenia w jeszcze jednym wymiarze. G. Ryle odróżnia **wiedzieć że** i **wiedzieć jak**, co odpowiada tylko częściowo rozróżnieniu wiedza teoretyczna i umiejętność (Ryle 1970:65-72, ważna jest też uwaga tłumacza na s.65). Psychologowie przyjęli propozycję Ryle’a, która w nieco innej nomenklaturze wygląda następująco (Reber 2000:824).

- **Wiedza deklaratywna**, wiedza *że*, wiedza rzeczywista – „wiedza, która może być przedstawiona jako świadomie znana... wiedza, o której osoba może wypowiedzieć stwierdzenie”.
- **Wiedza proceduralna**, wiedza *jak*, wiedza operacyjna, wiedza praktyczna – „wiedza o tym, jak coś zrobić... znajduje się poza zasięgiem świadomości jednostki... zwykle dosyć odporna na próby uczynienia jej świadomą”, łatwiej ją pokazać niż wypowiedzieć, np. wiedza jak mówić w jakimś języku.

Poza tym psychologowie wyróżniają też **wiedzę oczywistą** – jesteśmy jej bezpośrednio świadomi, ma źródło w codziennym doświadczeniu, przykłady: znajomość pewnych ludzi, miejsc, rzeczy. **Wiedza rodzajowa** zaś dotyczy ogólnej wiedzy o świecie niezależnej od konkretnych zdarzeń. Czy w związku z tym można mówić o racjonalności wiedzy deklaratywnej i racjonalności wiedzy proceduralnej? Poza tym wiedza może być utrwalona na różnych nośnikach.

Z kolei racjonalność wartości można orzekać o:

- 1) wartościach,
- 2) zdaniach wartościujących,
- 3) zdaniach o wartościach,
- 4) uzasadnieniach zdań o wartościach i zdań wartościujących.

Tałasiewicz przytacza opinie, że zdania o wartościach i zdania o faktach nie różnią się istotnie – sposoby ich uzasadniania są podobne, orzekają o obiektywnych stanach rzeczy. Z drugiej strony, dla niektórych, doświadczenie wartości i doświadczenie faktów mają być zasadniczo odmienne, dlatego uzasadnienie obu rodzajów zdań odwołujące się do doświadczenia miałyby rozłączne zakresy.

Dodatkowo, znajdujemy tam pewną koncepcję **racjonalizacji** wartości: „racjonalizacja wartości polega nie na moralizowaniu, lecz – na rozjaśnianiu pojęć, precyzowaniu wartości, ukazywaniu ich właściwego sensu, badaniu relacji między wartościami i warunków realizacji wartości; słowem – na czynnościach porządkowych”. Zwróćmy uwagę na podobieństwo tej koncepcji i wyżej przytoczonych wypowiedzi

Titmussa. Piszac o moralizowaniu Tałasiewicz miał zapewne na myśli zdania czy wypowiedzi wartościujące, a więc takie ujęcie wyłączałoby ten rodzaj zdań z zakresu racjonalności wartości.

Jeśli przyjmiemy, że możliwa jest wiedza o wartościach (otwarty jest problem **wiedzy jak** w sferze wartościowań czy innych jej rodzajów) oraz, że wiedza ta nie jest istotowo różna od wiedzy o innych obiektach, to komprehensje racjonalności wiedzy i racjonalności wartości nie będą rozłączne. Pozostaje więc jedynie problem racjonalności zdań wartościujących (lub zbiorów takich zdań) oraz ich uzasadnienia. Zakładam, że proste anulowanie tego zagadnienia przez wyłączenie wartościowań z zakresu racjonalności nie jest dobrym rozwiązaniem. Weźmy na przykład dwie osoby oceniające ten sam obiekt, jedna ocenia go pozytywnie, a druga negatywnie, następnie obie uzasadniają swoje oceny. Na czym mogłaby polegać racjonalność tych ocen i ich uzasadnień? Czy tylko na zgodności czy adekwatności oceny i uzasadnienia? Czy może uzasadnienie powinno być również intersubiektywnie kontrolowalne? Tałasiewicz nie odpowiada na te pytania. Dopiero w typologii Kleszcza znajdziemy więcej uwag na ten temat.

3.3.1.4. Racjonalność ontyczna, racjonalność epistemologiczna i racjonalność pragmatyczna

3.3.1.4.1. Racjonalność ontyczna

Wniosek Tałasiewicza w przypadku racjonalności ontycznej jest następujący: „Nie warto używać słowa <<racjonalność>> w odniesieniu do niechaotyczności, stabilności, matematyczności i idealizowalności świata” (1995a:88). Własności te to podstawowe uwarunkowania racjonalności ontycznej wymienione przez J. Życińskiego (1985, t.I:189):

- 1) niechaotyczny charakter procesów fizycznych,
- 2) relacyjna stabilność przyrody (np. stałość pewnych parametrów mimo zmienności w czasie, nielokalność stałych relacji między tymi samymi parametrami),
- 3) matematyczność przyrody (stosowanie względnie prostych formuł matematycznych do opisu złożonych procesów fizycznych),
- 4) podatność przyrody na idealizacje i uproszczenia opisu (możliwość nieuwzględniania wszystkich możliwych oddziaływań, co jest podstawą budowania modeli zjawisk i procesów, które nie są tożsame z tymi zjawiskami i procesami).

Interesującym doświadczeniem intelektualnym byłoby wykorzystanie tej koncepcji w odniesieniu do społeczeństwa. Stwierdzilibyśmy więc niechaotyczny charakter procesów społecznych, relacyjną stabilność, matematyczność społeczeństwa oraz jego podatność na idealizację i uproszczenia opisu. Byłyby to uwarunkowania racjonalności ontycznej społeczeństwa. Żadne z nich nie wydaje mi się *prima facie* niedorzeczne. Aczkolwiek stanowisko takie narażone jest na zarzuty tych, którzy widzą ontyczną przepaść między światem przyrody a światem społecznym ludzi czy tych, którzy uważają, że społeczeństwo nie jest bytem (tj. nie istnieje). Inna możliwość to stwierdzenie, że uwarunkowania wymienione przez Życińskiego dotyczą racjonalności bytu jako takiego niezależnie od tego, czy mamy na myśli przyrodę czy też społeczeństwo.

Wracając do wniosku Tałasiewicza, uzasadnia on go następująco.

1. Krytykuje argument, że założenia metafizyczne (wg tego autora niefalsyfikowalne empirycznie) pozwalają nam wierzyć w powtarzalność eksperymentów naukowych.
2. Oddala argument, że racjonalność przyrody jest koniecznym założeniem racjonalności poznania. Nie można wykluczyć, że świat może być chaotyczny, a tylko ludzie wprowadzają racjonalny porządek w procesie poznania. Inna możliwość to uznanie, że racjonalność poznawcza jest dostosowana i zależna od budowy świata, bo jest to czynnik selekcyjny w ewolucji, co jednak nie znaczy, że świat jest racjonalny. Tałasiewicz stwierdza też, że można dyskutować racjonalnie o nieracjonalnym świecie: „Warunkiem koniecznym dyskursu nie jest racjonalność świata – tylko racjonalność tego dyskursu” (tamże:87).
3. Twierdzi, że racjonalność ontyczna nie jest faktem, a wnioskuje się o niej pośrednio stąd, że bez niej nie byłoby innych form racjonalności.

Przedmiotem racjonalności ontycznej jest byt ujmowany niezależnie od człowieka, niemniej można by zapytać, czy o bycie ujmowanym jako zależny od człowieka (pomijając wątpliwości, np. społeczeństwo lub rzeczy wytwarzane przez człowieka) można orzekać racjonalność? Odpowiedź twierdząca pozwoliłaby – jak sądzę – na obronę nieco słabszej wersji racjonalności ontologicznej.

W tej części swojego tekstu Tałasiewicz sformułował mimochodem trzy nieco różniące się komprehensje racjonalności jako takiej.

1. Pierwsza:
 - a. proces poznania,
 - b. wytwory procesu poznania (przekonania, zdania, teorie),
 - c. działalność praktyczna.

2. Druga:

- a. człowiek,
- b. jego działalność,
- c. wytwory tej działalności.

3. Trzecia:

- a. działania ludzkie,
- b. myśli ludzkie,
- c. wytwory ludzkich działań i myśli.

Najogólniejsza jest propozycja nr 2. Wytwory działalności ludzi są genetycznie (w sensie: stworzone) powiązane z ludźmi, będąc przy tym zwykle samodzielными bytami. Niezależny status ontologiczny mają też sami ludzie. Tałasiewicz nie dostrzega, że mówienie o racjonalności tych obiektów zawiera aspekt ontyczny. Wyprowadzając ostateczne konsekwencje z jego krytyki racjonalności ontycznej trzeba by przyjąć, iż tylko działania ludzkie stanowią komprehensję racjonalności jako takiej. Słabość tego stanowiska polega na tym, że podział wszelkich możliwych obiektów na byt (byty) i działanie (działania) jest prawdopodobnie niewyczerpujący, zakresy tych pojęć nie są rozłączne, a zależności między nimi rozmaite, np. działanie bez bytu nie wydaje się możliwe (byt jest warunkiem koniecznym działania) – żeby działać musimy najpierw istnieć (tj. być bytem). Stąd racjonalność działania byłaby wtórna do racjonalności bytu.

3.3.1.4.2. Racjonalność epistemologiczna

Jak sama nazwa wskazuje dotyczy ludzkiego poznania, ewentualnie refleksji nad procesem poznania (czyli epistemologii). Według Tałasiewicza poznanie racjonalne 1) opiera się na rozumie i zmysłach, 2) nie zależy od stanów wolitywnych i emocjonalnych. Moja wątpliwość dotyczy wymogu 2), czy możliwe jest poznanie niezależne od stanów wolitywnych i emocjonalnych? Bez woli poznania zapewne nie byłoby samego poznania (chyba, że poznanie jest procesem automatycznym i nie wymaga woli), a bez woli w poznaniu nie byłoby żadnych decyzji badawczych. Poszukiwałbym takiej koncepcji poznania racjonalnego, dla której nie trzeba zakładać, że poznający podmiot nie ma woli ani emocji, lub że wola i emocje ze swej istoty przeszkadzają w poznaniu lub nawet je uniemożliwiają.

Komprehensja racjonalności epistemologicznej ma zawierać się w komprehensji racjonalności wiedzy. Dodatkowo racjonalność może być orzekana tylko o następujących elementach wiedzy naukowej:

- 1) zdania,
- 2) teorie,
- 3) poszczególne metody,
- 4) czynności poznawcze,

a ujmowana w aspekcie pragmatycznym dotyczy też:

- 5) uznawania zdań,
- 6) akceptowania teorii lub metod,
- 7) wyboru teorii lub metod.

W innym miejscu Tałasiewicz stwierdza, że 1), 2) i 3) są względnie samodzielne ontologicznie, a 4), 5), 6) i 7) mają charakter działań podmiotu (1995b:40-41). W związku z tym autor wysuwa następujący wniosek: racjonalność uznawania zdań ma być pierwotna i definiowalna niezależnie w stosunku do racjonalności zdań. Zaraz potem stawia on bardziej radykalną tezę: „**nawet racjonalność poznawcza jest w istocie racjonalnością pragmatyczną**”. Oto argumenty, które mają ją uzasadniać.

1. Racjonalność nie przysługuje zdaniom niezależnie (w odróżnieniu od prawdy), **jest ona cechą relatywną ze względu na rozumowanie prowadzące do uznawania tych zdań**: „Jeszcze wygodniej jest przypisywać racjonalność od razu uznawaniu. Racjonalne jest uznanie zdania p głoszącego coś o przedmiocie P , gdy przy obecnym stanie wiedzy zdanie p jest najlepiej uzasadnionym zdaniem o przedmiocie P ” (podkreślenie moje).
2. Pojęcie „racjonalności” ma być „zeterminowane przez swoją funkcję praktyczną... jako kryterium oceny teorii...”.
3. Powody ontologiczne mają skłaniać nas do przypisywania racjonalności działaniom poznawczym, a nie ich wynikom.

Niestety Tałasiewicz niedostatecznie wyjaśnia, o jaki powody ontologiczne mu chodzi. Być może przyjmuje tu *implicite* swój wcześniejszy wniosek, w którym odrzucił możliwość racjonalności ontologicznej, a może zakłada, że działania są pierwotne w stosunku do ich wytworów. W argumencie 2. przyjęto, że funkcja praktyczna racjonalności (dostarczenie kryterium oceny teorii) determinuje pojęcie „racjonalności”. Tałasiewicz uznaje nawet, że jest to jego główna funkcja (tamże:39). Innymi słowy, przyjęto, że dane pojęcie spełnia (czy raczej powinno spełniać) pewną funkcję, a potem zastanawiano się, jaka powinna być w związku z tym treść tego pojęcia (patrz wyżej postulaty rozstrzygalności, niestopniowalności itd.). Argument 1. to sprowadzenie racjonalności do racjonalności uznania zdania lub teorii. Zdania „uznają teorię X” lub „nie uznają teorii X” wyrażają postawę wypowiadającego je

podmiotu w stosunku do teorii X⁷⁴, a więc jest to koncepcja podobna do stanowiska Kleszcza, który przekonania uważał za przedmiot metazasad racjonalności i traktował je, jako nastawienia wobec sądów, zdań czy teorii. W konsekwencji cały ciężar problemu racjonalności spoczywa na zagadnieniu **zgodności postawy** (uznając teorię X) **z oceną** (teoria X jest najlepiej uzasadniona), **a nie na kryterium tej oceny** (względ, na podstawie którego oceniamy uzasadnienie teorii X). W związku z tym można wyróżnić **racjonalność postawy** (ew. nastawienia) wobec pewnego obiektu, która polega na jej **zgodności z oceną** tego obiektu. Trudno jednak taką racjonalność szczegółową podporządkować którejś z wersji ogólnej definicji racjonalności, aby to zrobić należałoby przede wszystkim postawę (uznanie) interpretować jako rodzaj działania, a ocenę jako rodzaj zasady czy rozumu.

Przy przedstawieniu tego podziału Tałasiewicz wspomina o stanowisku, w którym uznaje się, że racjonalność epistemologiczna jest **wewnętrzna** racjonalnością wiedzy naukowej. Istotą owej wewnętrzności jest to, że nie orzeka się o racjonalności nauki jako całości (np. o racjonalności celów nauki czy o racjonalności jej zastosowań). Wnioskuje stąd, że **zewnętrzna** racjonalność wiedzy naukowej ma za przedmiot właśnie naukę jako całość, ewentualnie poszczególne dyscypliny nauki jako całości. Można ten podział uogólnić, **wewnętrzna racjonalność** danego obiektu dotyczy tylko jego wewnętrznych składników czy procesów, a jego **zewnętrzna racjonalność** dotyczyłaby tego obiektu jako całości, lub może lepiej – jego stosunku do otoczenia oraz zastosowań tego obiektu, jako środka do pewnego celu czy celów. Kleszcz poświęca temu podziałowi więcej uwagi, trochę inaczej go interpretując (patrz niżej).

Tałasiewicz wspomina też o pewnej odmianie racjonalności epistemologicznej – o **racjonalności metodologicznej** dotyczącej:

- 1) procedur czynności naukowych,
- 2) zasad heurystycznych nauki.

Sformułował on również zdanie, które można uznać za kontekstową definicję racjonalności metodologicznej: „Metoda jest racjonalna metodologicznie, jeśli pozwala tworzyć teorie falsyfikowalne, o dużej eksplanatywności (tj. teorie wyjaśniające wiele faktów), jeśli wymaga wyposażenia teorii w funkcję prognostyczną (tj. możliwość przewidywania nowych zjawisk) itd.” (1995a:88). Moja wątpliwość, czy za pomocą tej samej metody nie można stworzyć teorii falsyfikowalnej i nefalsyfikowalnej? Inaczej, czy rezultat pewnej procedury może być zdeterminowany przez samą tę procedurę, tzn. czy dobra procedura daje zawsze dobre rezultaty? Odpowiedzią na tę obiekcję jest stwierdzenie, że racjonalna procedura daje zwykle

⁷⁴ Można je przy tym interpretować jako formy wypowiedzi performatywnych.

(nie zawsze) dobre rezultaty, czyli nie ma dobrych procedur przed ich wielokrotnym zastosowaniem i oceną ich rezultatów. Tałasiewicz nazywa to **racjonalnością statystyczną** i nawiązuje do tekstu J. Życińskiego, który pisał o **racjonalności metodologicznej w sensie statystycznym**: „statystycznie biorąc stosowanie określonych reguł okazuje się bardziej przydatne dla rozwoju nauki niż stosowanie reguł przeciwnych... można wskazać sytuacje w historii nauki, kiedy rozwój dokonywał się z naruszeniem zasad uważanych za warunki racjonalności metodologicznej” (1985, t.I:203). Wprowadzono tu pewne kryterium racjonalności metody naukowej: przydatność dla rozwoju nauki. Wymaga ono jednak odpowiedzi na pytanie, na czym polega rozwój nauki.

Nic nie stoi na przeszkodzie, by rozszerzyć komprehensję racjonalności metodologicznej na wszystkie ludzkie działania. Tałasiewicz wspomina o tym rozważając racjonalność pragmatyczną. Dalsze uwagi można rozpocząć od stwierdzenia, że metoda czy procedura działania, to dyrektywa jak działać. Najogólniejsze sformułowanie konotacji pojęcia „racjonalności metodologicznej” może więc być następujące: „**zgodność działania z dyrektywą**”. Jeśli podstawowym typem dyrektywy są zdania „zrób to tak i tak”, „nie rób tego tak i tak”, to dyrektywy mają charakter norm proceduralnych. Zastanowienia wymagają też związki znaczeniowe pojęć „dyrektywa” i „zasada”.

3.3.1.4.3. Racjonalność pragmatyczna

Tałasiewicz przypuszcza, że jest to inna nazwa racjonalności działania. Z komprehensji racjonalności pragmatycznej nie wyłącza się jednak myślenia, tak jak to bywa, gdy przedstawia się podział na racjonalność myślenia i racjonalność działania. Racjonalność myślenia, podobnie jak racjonalność epistemologiczna ma wyraźny aspekt pragmatyczny. Można to rozumieć w ten sposób, że zarówno myślenie, jak i poznawanie można interpretować jako czynności. Ostatecznie Tałasiewicz rozróżnia:

- **racjonalność działań sensu stricto**, nie angażujących refleksji teoretycznej,
- **racjonalność działań sensu largo**, czyli także czynności takich, jak uznawanie zdań w procesie poznania.

Jeśli pojęcie „działania” zdefiniujemy jako „celowe, świadome i dowolne zachowanie się ludzkie” (Pszczółowski 1978:56), to w zależności od interpretacji określenia „świadome” będzie można lub nie będzie można używać podziału na działania w wąskim sensie i w szerszym sensie. Gdy „świadome” oznaczać będzie „przygotowane z namysłem”, to nie będzie działań *sensu stricto*. Wydaje się jednak, że takie rozumienie tego słowa jest zbyt

silne, dla psychologów świadomość to m.in. „wewnętrzny, subiektywny stan zdawania sobie sprawy z czegoś” (Reber 2000:740). Przy takiej interpretacji można zachować rozróżnienie na **racjonalność działania związanego z refleksją** (np. poprzedzone przez refleksję, któremu refleksja towarzyszy czy poddane refleksji po dokonaniu) i racjonalność celowego, świadomego i dowolnego zachowania człowieka, nie związanego z refleksją (przynajmniej w sensie poprzedzania przez refleksję), czyli **racjonalność działania nie związanego z refleksją**. W tym pierwszym przypadku może chodzić o racjonalność działania złożonego z dwóch działań, jedno z nich jest refleksją (myśleniem). W innym miejscu omawiam racjonalność środków i celów, ale są to również elementy czy odmiany racjonalności pragmatycznej.

3.3.1.5. Racjonalność zdroworozsądkowa i racjonalność naukowa

Kryterium tego podziału jest sytuacja, w której o racjonalności czegoś się orzeka. W życiu codziennym czasem kwestionuje się wnioski płynące z wyników badań naukowych, a też i co bardziej ekstrawaganckie przekonania nie związane z wynikami badań naukowych, gdyż są one niezgodne z utrwalonymi i powszechnie uznawanymi opiniami, stereotypami, uprzedzeniami czy ocenami. Zgodność z rozumem polegałaby w tym przypadku na zgodności z wiedzą zdroworozsądkową. Gdy mowa o racjonalności nauki mamy na myśli zgodność z wynikami badań naukowych, z wiedzą naukową. Tałasiewicz przytacza dwa stanowiska w kwestii związków między tymi racjonalnościami.

- Racjonalność naukowa ma się coraz bardziej oddalać od racjonalności zdroworozsądkowej, co zakłada zwiększanie się różnic między wiedzą zdroworozsądkową i wiedzą naukową.
- Racjonalność naukowa stanowi jedynie rozwinięcie i precyzację racjonalności zdroworozsądkowej. Przykładem takiego stanowiska ma być pogląd, że racjonalność to „biologicznie i kulturowo wyselekcjonowany wzorzec postępowania, opierający się na kilku przyjmowanych *a priori* aksjomatach” (1995a:83).

Nie są to - dla Tałasiewicza - stanowiska sprzeczne. Unikanie konfliktów między tymi racjonalnościami polegać ma na wyraźnym oddzieleniu sytuacji, w których mają zastosowanie (demarkacja nauki i zdrowego rozsądku), co w praktyce ma miejsce, np. poprzez instytucjonalizację nauki (o problemie demarkacji wspominałem wyżej). Oba człony tego podziału mają te same komprehensje, ale różne referencje – zbiory przedmiotów, które są racjonalne. Problemem, którego Tałasiewicz nie dostrzega, jest jednak wieloznaczność

pojęcia „zdrowego rozsądku”, pomijając już jego perswazyjność (zdrowy a więc prawidłowy, dobry itd.). T. Hołówka wylicza następujące znaczenia (1986:14-15):

- 1) zachowanie trzeźwe i roztropne, powściągliwe i prosto umotywowane (zrównoważenie),
- 2) elementarna wiedza praktyczna wyniesiona z doświadczeń życiowych,
- 3) zbiór kilku dyrektyw dotyczących rozumowań: praktycyzm, rzeczowość, liczenie się z faktami,
- 4) bezkrytyczne akceptowanie pewnych norm obowiązujących w danej społeczności (odmiana konformizmu),
- 5) zdolność umysłu „do rozpoznawania i formowania pewnych elementarnych prawd”, które składają się na spontaniczną wizję świata każdego niewykształconego i prostego człowieka,
- 6) argument przeciwko poglądom, które wydają się w sposób oczywisty błędne, fałszywe czy złe, np. „ależ to jest sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem!”.

3.3.1.6. Racjonalność celów i racjonalność środków

Podstawą tego i następnego podziału jest rodzaj kryteriów racjonalności. Jest to rozróżnienie w ramach racjonalności pragmatycznej. Komprehensje tych racjonalności mają być tożsame: „To samo może być raz celem, a kiedy indziej środkiem i podlegać raz takim, a raz innym kryteriom” (Tałasiewicz 1995a:90). Mogą istnieć dwa wyjątki od tej zasady, gdy przyjmiemy, iż istnieje ostateczny cel, który już nie może być środkiem do innego celu i pierwotny środek, który nie może być celem innego środka. Referencje tych racjonalności są rozłączne, gdy uznamy, że ten sam obiekt nie może być jednocześnie celem i środkiem (tamże:91). Tałasiewicz przyjmuje następnie, że

- kryteria racjonalności celów zawsze uwzględniają wartościowania, a często odwołują się do wartości autonomicznych,
- kryteria racjonalności środków to optymalizacja, wybór najlepszego środka do osiągnięcia danego celu; zwykle kryteria te nie odwołują się do wartości, „co najwyżej określają wartość tego, co ma być racjonalne... ze względu na cel” (tamże).

Racjonalność celów oceniamy ze względu na wartości, a racjonalność środków ze względu na cele. Myślę, że skoro można mówić również o racjonalności wartości, powstaje sugestia, iż istnieje pewien **hierarchiczny porządek racjonalności**. Aby uzasadnić tę sugestię trzeba jednak przyjąć założenie, że kryteriami racjonalności celów są nie jakiekolwiek, ale

racjonalne wartości, kryteriami racjonalności środków są nie jakiekolwiek, ale racjonalne cele. Czy kryteria racjonalności nie powinny być racjonalne? Odpowiedź twierdząca na to pytanie jest podstawą sformułowania wstępnego warunku czy postulatu **racjonalności kryteriów** racjonalności celów i racjonalności środków. Zapewnienie racjonalności kryteriów (wartości dla celów i celów dla środków) byłoby pierwszym krokiem rozpatrywania konkretnych celów, a w drugiej kolejności środków. Dlaczego jednak Tałasiewicz pomija zagadnienie kryteriów racjonalności wartościowań czy wartości? Skłaniał się on, jak pisałem wyżej, do wyłączenia wartościowań (moralizatorstwa) ze sfery racjonalności, zostawiając tam jedynie pewne czynności badawczo-porządkujące. Gdyby jednak przyjąć, że da się takie kryteria sformułować, to w świetle moich założeń racjonalne wartości byłyby kryterium racjonalności celów, a racjonalne cele kryterium racjonalności środków. Stanowi to początek pewnej filozoficznej koncepcji racjonalności działania, którą rozwinę w dalszej części pracy.

Czy racjonalność wartości i racjonalność celów nie pociąga za sobą jednak konieczności włączenia pewnych rodzajów obiektywnych bytów w zakres racjonalności? Można jednak odmówić statusu ontologicznego celom, czyli przyszłym stanom rzeczy (w tym bytom niezależnym od człowieka), które chce osiągnąć podmiot, twierdząc, że istnieją one jedynie potencjalnie. Status ontologiczny wartości to przedmiot kontrowersji w aksjologii. Niemniej jeśli przyjmiemy, że wartości istnieją tylko ze względu na wartościowania (wartość X to obiekt X oceniony przez podmiot oceniający), ich niezależność bytowa w stosunku do podmiotu wartościującego jest bardzo wątpliwa.

3.3.1.7. Racjonalność formalna i racjonalność materialna

Zdania i zbiory zdań (teorie) należą do zakresu obu tych rodzajów racjonalności i z tego względu są to rodzaje racjonalności wiedzy. Kryterium racjonalności formalnej jest tylko niesprzeczność lub niesprzeczność oraz empiryczna możliwość (zgodność treści zdania z uznawanymi prawami przyrody, których się nie odrzuca na jego podstawie) i empiryczna rozstrzygalność (można sprawdzić empirycznie prawdziwość tego zdania). Kryterium racjonalności materialnej jest zaś uzasadnienie empiryczne, ale też kryteria wymieniane przez Tałasiewicza w jego definicji kryterialnej racjonalności (metodyczność, intersubiektywna zrozumiałość itd. – patrz wyżej), zapewne poza kryterium niesprzeczności, które też się tam znalazło.

3.3.2. Typologia R. Kleszcza

3.3.2.1. Kryterium

Autor widzi „z lotu ptaka” dwa zasadnicze konteksty rozważania racjonalności: **kontekst przekonań** lub **myślenia** i **kontekst działań** (Kleszcz 1998:39). Podobnie J. Habermas stwierdza, że racjonalność mniemań i działań to tradycyjne tematy filozofii, a rozum ucieleśnia się w poznawaniu, mówieniu i działaniu (1999:17). Jak przyjmowałem wyżej myślenie, mówienie i poznawanie są to ludzkie działania, a więc rozstrzygnięcia dotyczące racjonalności działania w ogóle powinny dotyczyć również racjonalności tych konkretnych działań. Rozróżnienie działania i jego wytworu daje możliwość rozpatrywania racjonalności obu tych obiektów i relacji między nimi. Kleszcz zauważa ten problem, ale w kontekście rozważań nad racjonalnością metody naukowej. Nie podejmuje go jednak ogólnie i nie śledzi konsekwencji rozstrzygnięć w tej materii dla rozważania racjonalności bardziej konkretnych obiektów.

Autor „O racjonalności” przyznaje, że przyjął za kryterium typizacyjne rodzaj obiektu, o którym orzeka się, iż jest lub nie jest (ew. może lub nie może być) racjonalny (1998:85). Zakłada on przy tym, że jego typologia nie jest wyczerpująca (tamże:44, przypis nr 15). Jak widzieliśmy, Tałasiewicz wyróżnił jeszcze dwa inne kryteria. Wracając do kryterium przedmiotowego zaproponowanego przez Kleszcza, rozpatrywał on następujące rodzaje obiektów (w nawisach nazwy, jakie nadał on odpowiednim typom racjonalności):

- 1) pojęcie i język (**racjonalność pojęciowa**),
- 2) system przekonań i sądów w sensie logicznym (**racjonalność logiczna**),
- 3) byt jako taki (**racjonalność ontologiczna**, metafizyczna),
- 4) poznanie (**racjonalność teoriopoznawcza**),
- 5) metoda naukowa (**racjonalność metodologiczna**),
- 6) działanie i decyzja (**racjonalność praktyczna**),
- 7) wartościowanie (**racjonalność aksjologiczna**).

Skoncentruję się teraz na omówieniu i skomentowaniu poszczególnych typów racjonalności w układzie zaproponowanym przez autora „O racjonalności”.

3.3.2.2. Racjonalność pojęciowa

Kleszcz sprowadza całe to zagadnienie do kryteriów precyzji, jasności, ścisłości, dokładności, zrozumiałości (**wymogi ścisłości artykulacyjnej**) wypowiedzi językowych w kontekście

uczestników czy audytorium i celów procesu komunikacyjnego. Pierwsza moja uwaga dotyczy nazwy tego rodzaju racjonalności, czy nie lepiej byłoby mówić o racjonalności komunikacyjnej lub językowo-komunikacyjnej? Sam autor nie jest tu zbyt konsekwentny, gdyż w tekście używa też nazwy „racjonalność dyskursywna” (tamże:47), Może więc obiektem, o którego racjonalność mu chodzi jest właśnie dyskurs? Kleszcz niestety nawet słowem nie wspomina o koncepcji J. Habermasa, dla którego działanie komunikacyjne jest głównym przedmiotem rozważań o racjonalności (1999).

Wymóg ścisłości artykulacyjnej ma być realizowany przez eliminowanie z języka czy minimalizowanie występowania wyrażen niezbornych składniowo (nonsensy), chwiejnych, mglistych, niewyraźnych (frazesy), rozmytych czy niejasnych (werbalizmy) lub niezrozumiałych. Są to więc przykłady nieracjonalności pojęciowych, które jednak na gruncie języka naturalnego są bardzo częste, a może nawet powszechne, szczególnie w sytuacjach, gdy mówi się o sprawach nie dotyczących życia codziennego. Druga moja uwaga, to wskazanie na możliwość przetłumaczenia tej problematyki na język działania z wykorzystaniem Habermasa pojęcia „działania komunikacyjnego”, którym mogą kierować rozmaite cele. Można więc potraktować to zagadnienie w perspektywie racjonalności środków (racjonalności instrumentalnej), aczkolwiek w koncepcji Habermasa racjonalność działań komunikacyjnych nie jest racjonalnością środków.

Zasadnicza trudność w przypadku wyróżniania tego typu racjonalnych obiektów to – wg Kleszcza – „...**brak** – w gruncie rzeczy – **precyzyjnych intersubiektywnych, powszechnych kryteriów, jakie sformułować można by pod adresem racjonalności pojęciowej**” (Kleszcz 1998:48). Wydaje mi się, że głębszego zastanowienia wymaga relacja między wymogiem precyzji i wymogiem powszechności (tj. powszechnej akceptacji).

Racjonalność pojęciowa dotyczy wypowiedzi językowych w procesie komunikacji. Dyrektywy Jadackiego przytoczone wyżej są przykładem dążenia do osiągnięcia racjonalności tego typu. Niemniej ich znaczenie powinno być zrelatywizowane do sytuacji komunikacyjnej. **Dążenie do pewnych celów w pewnych sytuacjach może wymagać wyrażania się w języku niejasnym, nieprecyzyjnym i niedokładnym.** Jeśli ogólniki i frazesy w dyskursie politycznym są na porządku dziennym (hipoteza), czy znaczy to, że dyskurs ten jest irracjonalny? Z drugiej strony cele, dla których osiągnięcia polityk wyraża się niezgodnie z dyrektywami Jadackiego mogą być uznane za nieracjonalne w perspektywie pewnych wartości. Jest to argument za pełną analizą racjonalności, gdyż to co racjonalne w jednym wymiarze może być uznane za irracjonalne po uwzględnieniu innych wymiarów.

3.3.2.3. Racjonalność logiczna

Jaki obiekt jest kryterium wyróżnienia tego typu? Zasadniczym wymogami mają być w tym przypadku „**dążenie do niesprzeczności** (unikanie sprzeczności)” i „**posiadanie odpowiednich zdolności dedukcyjnych**” (tamże:48). Biorąc to pod uwagę obiektem byłby chyba sam człowiek, ewentualnie istota, która może dążyć do niesprzeczności i unikać sprzeczności (są to przecież działania celowe) oraz posiada pewne zdolności dedukcyjne. Człowiek nieracjonalny nie dążyłby do niesprzeczności, nie unikałby sprzeczności i nie miałby zdolności dedukcyjnych, a człowiek irracjonalny, w skrajności, dążyłby zapewne do sprzeczności i unikałby niesprzeczności. Kleszcz koncentruje się przede wszystkim na pierwszym wymogu, m.in. pisał o tym, jak sprzeczność rozumiano⁷⁵ w logice (np. J. Łukasiewicza (1987) interpretacje pism Arystotelesa i wnioski w tym względzie), propozycje logik nieklasycznych, które obywają się 1) bez zasady sprzeczności – logiki parakonsystentne, 2) bez zasady wyłączonego środka – logiki wielowartościowe lub 3) bez prawa Dunsza Szkota⁷⁶ – logiki relewancji (tamże:50). Tu pojawia się następujący wniosek bardzo relatywistyczny w tonie: „**Kształt wymogu racjonalności logicznej zależy... od wyboru systemu logiki**” (Kleszcz 1998:53). Pozostałe uwagi Kleszcza dotyczą sprzeczności w sensie psychologicznym, tj. takich, które pojawiają się między wyrażonymi w jakiś sposób przekonaniami (rozpatrywanie zagadnienia przekonań potencjalnych pomijam). W tej sferze trzeba spełnić co najmniej dwa warunki (minimalne):

- sprzeczność musi być uświadomiona, gdyż w innym przypadku trudno dążyć do jej wyeliminowania,
- uświadomiona sprzeczność powinna być usunięta.

Kleszcz uważa, że warunki te są bardzo restrykcyjne (szczególnie, gdy nie bierze się pod uwagę warunku uświadomienia sprzeczności) i mogą być spełnione jedynie przez idealne istoty, mające czysto intelektualne dążenia, doskonałą pamięć, nieograniczone zasoby czasu i energii, odpowiednie preferencje epistemologiczne oraz stosujące niezawodne metody rozumowań. Poza tym, sprzeczne systemy przekonań są rzeczywiste, a niesprzeczne –idealne. Ponadto uznaje się czasem, że sprzeczności są użyteczne, np. jako przyczyniające się do postępu w nauce (P.K. Feyerabend). Z kolei odrzucanie pewnych systemów przekonań tylko dlatego, że występuje w nich sprzeczność może być zbyt pochopne. Ostatecznie Kleszcz

⁷⁵ Kleszcz nie mógł uwzględnić monografii zasady niesprzeczności, która została wydana dwa lata po jego książce - R. Poczobut (2000).

⁷⁶ Prawo to głosi, że sprzeczność jako przesłanka razem z regułami podstawiania i odrywania pozwala przyjąć jako wniosek dowolne zdanie, a inaczej – ze sprzeczności wynika dowolne inne zdanie (Marciszewski 1988:157).

przyjmuje jednak stanowisko Poppera, iż niesprzeczność jest warunkiem użyteczności systemów empirycznych i nieempirycznych.

O wiele mniej uwagi poświęca ten autor drugiemu warunkowi, o którym wspomniałem na wstępie – **posiadaniu zdolności dedukcyjnych**, tzn. dokonywaniu wszystkich wnioskowań (wersja mocna) lub wszystkich wnioskowań wykonalnych (wersja słabsza) ze zbioru przekonań. Zdolności takie posiadałaby jedynie istota idealna, stąd postulat porzucenia „wyidealizowanego modelu logicznej racjonalności” (tamże:56). Niemniej w tym miejscu autor nie proponuje innego modelu racjonalności tego typu. Robi to gdzie indziej powołując się na Ch. Cherniaka koncepcję minimalnej racjonalności (patrz niżej).

Wiele dodatkowych rozstrzygnięć w dziedzinie racjonalności odnoszącej się do przekonań Kleszcz formułuje w innej części swojej książki (tamże:92-103). Proponuje on odejście od **binarności racjonalny – irracjonalny**, poprzez wyróżnienie przekonań **racjonalnych, nieirracjonalnych i irracjonalnych** oraz przekonań **nieracjonalnych** albo **pozaracjonalnych**, tzn. takich, do których kryteria racjonalności przekonań nie mogą być zastosowane. Różni autorzy podają jako przykłady: przekonania religijne, estetyczne, wyrażające indywidualne upodobania, gusty, preferencje, uczucia czy pragnienia. Przy czym dominującym kryterium tego podziału jest możliwość zastosowania „naukowych metod rozstrzygania twierdzeń”. Innymi słowy, jeśli sporów na gruncie religii, sztuki i moralności nie daje się naukowo rozstrzygnąć, to przekonania dotyczące tych sfer są pozaracjonalne. Stanowisko takie jest wątpliwe ze względu na przyjęcie scjentystycznego założenia, iż nauka jest wzorcem i kryterium racjonalności przekonań. Poza tym Kleszcz uznaje, że sprzeczność zachodzi w relacjach: racjonalne – nieracjonalne, nieirracjonalne – irracjonalne, wykluczanie w relacjach: racjonalne – irracjonalne, a dopełnianie w relacjach: nieirracjonalne – nieracjonalne. Wynika stąd typologia wyróżniająca przekonania:

- 1) racjonalne,
 - a. słabo racjonalne (koniunkcja: nieirracjonalne i nieracjonalne),
 - b. mocno racjonalne,
- 2) irracjonalne,
- 3) nieracjonalne.

Kleszcz odwołuje się tu do J. Woleńskiego koncepcji **słabej i mocnej** racjonalności. Pierwsza ma miejsce wtedy, gdy są podstawy (aktualny stan wiedzy) do sądzenia, iż pewne przekonanie **może** być trafne (w jakim sensie słowa „trafne”?). Pojawia się ono wcześniej w książce Kleszcza, jako ważny element minimalnych warunków racjonalności aksjologicznej o czym piszę dalej). Widać wyraźnie dlaczego tytuł artykułu Woleńskiego brzmiał

„Racjonalność jako modalność”. Mocna racjonalność ma miejsce wtedy, gdy mamy podstawy (aktualny stan wiedzy) do sądzenia, iż pewne przekonanie **jest** trafne. Pozostaje do rozstrzygnięcia czy mamy na myśli pewien obiektywny stan wiedzy czy też stan wiedzy osoby wyznającej dane przekonanie. Przyjmując, że zarówno obiektywny stan wiedzy, jak i wiedza poszczególnych jednostek zmienia się w czasie, a przy tym różne jednostki mają różne zasoby wiedzy, status racjonalnościowy konkretnego przekonania byłby relatywny i zmienny. Woleński za słabo racjonalne uznawał przekonania ze sfery nauki i filozofii, jedynie w dziedzinie logiki mogą występować przekonania mocno racjonalne. Było to stanowisko opozycyjne wobec tych, w których uznaje się naukę za wzorzec racjonalności lub odmawia się jej racjonalności w ogóle.

Sam Kleszcz modyfikuje nieco zawartość tych kategorii, twierdząc, że pewna część refleksji światopoglądowej jest również słabo racjonalna. Za bezsporną natomiast uznał nieracjonalność czy pozaracjonalność przekonań wyrażających subiektywne nastawienia, czyli uczucia, postawy, gusty, preferencje, upodobania. Dotyczyć to by miało również działań opartych na przekonaniach tego rodzaju. **Kwestionuję bezsporność takiego stanowiska**, oto słowa J. Habermasa: „Racjonalnym nazywamy... zachowanie osoby, która jest gotowa i jest w stanie uwalniać się od złudzeń, i to od złudzeń polegających nie na błędzie (co do faktów), lecz na autoiluzji co do własnych przeżyć. Dotyczy to ekspresji własnych życzeń i skłonności, uczuć i nastrojów występujących z roszczeniem do szczerości” (1999:51).

Poza tym Kleszcz rozpatruje racjonalność przekonań, które są pewnymi nastawieniami wobec sądów. Trudno interpretować te nastawienia inaczej niż jako subiektywne postawy pewnych podmiotów wobec pewnych obiektów. Czy więc uznanie pozaracjonalności postaw nie jest sprzeczne z przyjętą przez autora koncepcją metazasad racjonalności, które miały dotyczyć przekonań?

3.3.2.4. Racjonalność ontologiczna

Obiektem powodującym potrzebę wyróżnienia tego typu racjonalności jest byt jako taki lub „istniejąca rzeczywistość”. Niektóre stanowiska filozoficzne przyjmują, że byt jest racjonalny, czyli „tożsamy z sobą, niesprzeczny, posiadający rację swojego istnienia”, co odpowiada tzw. pierwszym zasadom logiki: 1) **tożsamości**, 2) **niesprzeczności**, 3) **wyłączonego środka** i 4) **racji dostatecznej**. Jeden z argumentów uzasadniających to stanowisko: możliwość poznania bytu zakłada, że jest on racjonalny. Czy jednak poznawalność rzeczywistości jest równoznaczna z jej racjonalnością? Dyskusję nad tym

rodzajem racjonalności uważam za mało płodną, dopóki nie będziemy się posługiwali jakąś konkretną koncepcją bytu. Więcej krytycznych uwag o racjonalności ontologicznej (ontycznej) sformułował Tałasiewicz (patrz wyżej).

3.3.2.5. Racjonalność teoriopoznawcza

Dotyczy przede wszystkim ludzkiego poznania. Kleszcz napisał, że „**Racjonalność teoriopoznawcza** to tyle co **dostępność rzeczywistości dla poznania rozumowego** [...] Racjonalność ta może być traktowana także jako **cecha przypisywana treści myślowej**, dostępnej poznaniu rozumowemu [...] Racjonalność teoriopoznawcza może więc być rozumiana pierwotnie jako dotycząca rzeczywistości, wtórnie zaś jako dotycząca treści poznania” (tamże:60). Powraca więc wątek racjonalności ontologicznej (poznawalność rzeczywistości), a o ile treść myślową czy treść poznania można interpretować jako zdania czy sądy – wraca także wątek racjonalności pojęciowej i logicznej.

Drugi temat, który ma być związany z tym typem racjonalności to jej wyróżniona pozycja. Niektórzy uznają, że jest to **racjonalność bezpośrednia i pierwotna**, racjonalność innych obiektów byłaby więc **pośrednia i wtórna**. Kleszcz pisze też o wiedzy racjonalnej utożsamianej z poznaniem naukowym i filozoficznym, która jest narzędziem poznania świata. Widzi on w takim ujęciu skłonność do sprowadzania tego typu racjonalności do narzędzia mającego zapewnić skuteczne działanie. Takie stanowisko wyraża dobitnie S. Amsterdamski: „...celem nauki jest przede wszystkim postęp techniczny, potęgowanie zdolności manipulowania światem rzeczy, ludzi i symbolów [...] racjonalność nauki polega na skuteczności jej zastosowań”, co ma prowadzić do zrównania rozumu ze skutecznym działaniem (przy założeniu, że cele są poza rozumem) (1994:44).

Zarówno Kleszcz, jak i Amsterdamski piszą o problematyczności innego stanowiska (utrzymywanego np. przez logicznych empirystów), że „nauka jest ucieleśnieniem racjonalności” i „wzorcem racjonalności” (tamże:61). Dyskusja dotyczy już nie tylko tego, na czym owa wzorcowa racjonalność nauki polega (racjonalność nauki pozostaje przy tym poza dyskusją), ale czy uzasadnione jest przypisywanie nauce (czy uogólniając - jakiemuś innemu obiektowi) najwyższej pozycji w dziedzinie racjonalności. Przy założeniu niestopniowalności racjonalności (Tałasiewicz) traci sens pytanie o to, co jest bardziej racjonalne a co mniej. Czy jednak unieważnienie tego pytania unieważnia również kwestię wzorca racjonalności? Standardowe podejście do tej problematyki wyróżniało jedną z nauk, np. fizykę, jako tego rodzaju wzorzec.

3.3.2.6. Racjonalność metodologiczna

Dotyczy metody naukowej, a nie metody w ogóle (o ile nie zakładamy, że jedyna metoda jaka może być racjonalna jest metodą nauki). Kleszcz kontynuuje tu temat racjonalności w odniesieniu do nauki rozumianej przede wszystkim **pragmatycznie** (jako naukowe czynności badawcze czy naukowa aktywność poznawcza), mniej uwagi poświęcając na **apragmatyczne** jej rozumienie (jako wytworów pewnych czynności). W skrócie przedstawia on stanowiska K. Poppera (krytyczny racjonalizm: nasze poznanie jest omyłne, hipotezy powinniśmy poddawać procedurze falsyfikacyjnej, idea prawdy ma charakter regulatywny), T. Kuhna (nauka i jej ewentualna racjonalność zrelatywizowana jest do historycznie zmiennych paradygmatów), I. Lakatosa (modyfikacje stanowiska Poppera, programy badawcze i falsyfikowanie teorii konkurujących ze sobą w ich ramach), P.K. Feyerabenda (jeśli praktyka naukowa odbiega od zaleceń metodologicznych, to tym gorzej dla nich) i L. Laudana (trzeba dyskutować zarówno o metodzie, jak i o celach nauki w kontekście rzeczywistych teorii naukowych). W świetle stanowiska Laudana można więc do nauki przykładać standardowy schemat cel – środek (metoda), używany do rozważania racjonalności działania jako takiego.

Przykładem refleksji nad racjonalnością celów nauki jest koncepcja J. Watkina. Autor ten odrzucał stanowisko K. Poppera z *Logik der Forschung*, iż „wybór celu [nauki] w ostatecznej instancji jest kwestią decyzji, nie mieszczącej się w granicach argumentacji racjonalnej” (Watkins 1989:25, Popper 1977:37), nakładając na cel nauki następujące wymagania (Watkins 1989:29-30):

- 1) koherencja (przykładem niekoherencji ma być maksyma J. Bentham’a „jak największe szczęście jak największej liczby ludzi”, są to dwa cele ze sobą sprzeczne: dużo szczęścia rozdzielone równo w małej grupie podzielone na dużo więcej osób da mało szczęścia dla każdego),
- 2) wykonalność (niewykonalność oznacza, iż cel nie może być urzeczywistniony, Watkins zaleca jednak ostrożność w orzekaniu o niewykonalności celu, wobec tego, że można go różnie rozumieć),
- 3) dostarczanie wskazówek dla wyboru między rywalizującymi teoriami czy hipotezami,
- 4) bezstronność (wykluczanie faworyzowania teorii wyznawanych przez oceniającego czy teorii najbardziej popularnych),
- 5) zawieranie idei prawdy.

Ostatecznie Kleszcz wyróżnia cztery znaczenia racjonalności metodologicznej zawarte w odpowiedziach na następujące pytania (tamże:70):

- 1) czy zmiany nauki w czasie mają charakter racjonalny?
- 2) „czy poznanie naukowe dostarcza nam wiedzy wartościowej?”
- 3) „czy metody naukowe pozwalają nam osiągnąć cele poznania?”
- 4) „czy cele nauki są racjonalne?”

Pierwsze i drugie pytanie wiążą się z problemem wartościowania wiedzy. Dwa ostatnie stawia się również w kontekście działań jako takich. M. Tałasiewicz omawiając racjonalność w kontekście nauki wyróżnił również racjonalność epistemologiczną (wartości poznawcze) i racjonalność pragmatyczną (reguły i wartości pragmatyczne), stwierdzając, że: „...reguły pragmatyczne ocenia się ze względu na ich **skuteczność** w osiąganiu celu nauki (realizowaniu wartości poznawczych)...” (2000:95)

3.3.2.7. Racjonalność praktyczna

W konwencji sprawozdawczej Kleszcz twierdzi na początku, że pierwotnie racjonalność odnoszona jest do poznania lub myślenia, a dopiero wtórnie („może być... także”) do działania. Jest to stanowisko wątpliwe. Tałasiewicz zauważył, iż owa wtórność racjonalności działania pojawia się w przypadku tylko jednego rodzaju działań, mianowicie działań angażujących refleksję. Trzeba jednak przyznać, że to właśnie z takimi działaniami mamy do czynienia w przypadku polityki społecznej.

Za cechy definicyjne działania uznaje się m.in. celowość (patrz wyżej), a szczególnie intencjonalność (D. Davidson). Opatrując słowo racjonalność działania cudzysłowem, Kleszcz wymienia dyscypliny zajmujące się nią, dzieląc je na:

- **normatywne**, formułujące wzorce racjonalnych decyzji (teoria działania, teoria gier, teoria decyzji, prakseologia, która ma być najogólniejszą z nich),
- **deskryptywne**, opisujące faktyczne sposoby podejmowania decyzji (psychologia decyzji).

Następnie autor przedstawia T. Kotarbińskiego rozróżnienie na **racjonalność w sensie rzeczowym** (działanie przystosowane do prawdy, do tego co można stwierdzić w sądzie prawdziwym) i **w sensie metodologicznym** (działanie zgodne z ogółem posiadanych informacji).

T. Kotarbiński w komentarzu do O. Langego koncepcji związków między ekonomią i prakseologią nie zgadza się na określanie tej ostatniej jako nauki o **racjonalnym działaniu**

(1965:472,473). Podtrzymuje on stanowisko, że jest to nauka o **sprawnym działaniu**, której główny problem brzmi „**Jak należy działać, by działać jak najsprawniej**”, a przy tym staranie o sprawność zawierać ma w sobie staranie o skuteczność (a więc skuteczność nie jest tożsama ze sprawnością). Określenie „jak najsprawniej” jest wymagające, nie chodzi tylko o jakąś sprawność, ale o sprawność możliwie największą. Racjonalność działania sprowadza Kotarbiński do **uzasadnialności jego dyrektywy praktycznej** (np. planu działania) **na podstawie wiedzy uzasadniającego** (uzasadniającym może być działający, ale też i obserwator): „To..., czy działanie jest mniej lub bardziej racjonalne, zależy od tego, czy odpowiedź na ów problem [jak należy działać jak najsprawniej], przyjęta jako dyrektywa działania, jest w większym lub mniejszym stopniu uzasadniona na podstawie wiedzy dostępnej dla uzasadniającego”. Stwierdzenie, że działanie X jest (było, będzie lub może być) racjonalne jest równoznaczne stwierdzeniu, że przyjęta jako podstawa działania X dyrektywa jest uzasadniona na podstawie wiedzy dostępnej dla uzasadniającego. Pozostaje pytanie, **jaka wiedza była dostępna**, np. czy była ona prawdziwa, prawdopodobna, pełna, niepełna, jak została uzyskana itp., a także pytanie, **jak wykorzystano tę wiedzę** przy formułowaniu uzasadnienia. Przykładowo, jeśli była prawdziwa, to mamy do czynienia z racjonalnością działania w sensie rzeczowym. Zadając takie pytania przechodzimy do zagadnienia **racjonalności wiedzy i racjonalności jej zastosowań**. W pierwszym przypadku nie chodzi już o uzasadnienie dyrektywy działania, ale o **uzasadnienie uzasadnienia** tej dyrektywy. Sugeruje to pierwotność racjonalności wiedzy uzasadniającego. Można taką sugestią oddalić twierdząc, iż działanie na podstawie dyrektywy uzasadnionej w oparciu o wiedzę nieracjonalną czy irracjonalną nie musi być z tego tylko powodu nieracjonalne lub irracjonalne. Stanowisko takie izoluje zagadnienia racjonalności wiedzy i racjonalności działania, którego uzasadnieniem jest wiedza. Bardziej wymagający warunek racjonalności działania: uzasadnieniem dyrektywy ma być wiedza racjonalna, czyli – przy założeniu, że można oceniać tylko racjonalność działania – wiedza uzyskana, wyrażona i uzasadniona zgodnie z kryteriami racjonalności (patrz też dalej koncepcja S. Haacka).

Kiedy mamy do czynienia z działaniem irracjonalnym? To pytanie nie ma odpowiedzi w przypadku działań bezdyrektywnych, a także działań, których dyrektywy nie zostały uzasadnione. W świetle koncepcji Kotarbińskiego działania takie można nazwać pozaracjonalnymi. Warunkiem wstępnym oceny racjonalności-irracjonalności działania jest sformułowanie jego dyrektywy (jak działać sprawnie) oraz jej uzasadnienia.

W prakseologii skuteczność działania (osiąganie, umożliwianie i ułatwianie osiągania celu) przedstawia się jako symptom racjonalności, ponieważ **działanie racjonalne w sensie**

rzeczowym jest skuteczne, a działanie racjonalne w sensie metodologicznym jest celowe, czyli uznawane za skuteczne *ex ante* (Pszczółowski 1978:34). Działanie racjonalne w sensie metodologicznym może się jednak okazać nieskuteczne czy nawet przeciwskuteczne (osiągnięcie czegoś przeciwnego do celu) *ex post* (tamże:202). Stanowisko zakładające skuteczność działania opartego na prawdzie jest jednak problematyczne. Skuteczność działania może być niezależna od prawdziwościowego statusu wiedzy, na której oparto dyrektywy praktyczne (przykład nawigacji w oparciu o astronomię geocentryczną czy wystarczalności fizyki Newtonowskiej w wielu dziedzinach, Mlicki 1992:170). Prakseologowie wyznawali klasyczną koncepcję prawdy, której głównym kryterium miała być praktyka, czyli właśnie skuteczność działania (pragmatyzm). Ostatecznie, skuteczność *ex post* pozostaje jedynym kryterium racjonalności działania w sensie rzeczowym (tamże). Poza tym zgodność środka z celem nie musi być koniecznie interpretowana jako skuteczność (patrz dalej uwagi J. Watkinsa).

Kleszcz przyjmuje konsekwencje pierwotnego stanowiska Kotarbińskiego i wyróżnia **racjonalność formalną działania** (nazywa ją też **racjonalnością środków**, racjonalnością instrumentalną i racjonalnością techniczną), której kryteriami są „skuteczność ze względu na cel i ekonomiczność ze względu na przedsiębrane środki” (Kleszcz 1998:73). Tałasiewicz wspomina o racjonalności formalnej, ale inaczej rozumiał to pojęcie (głównym kryterium była niesprzeczność). Interesująca jest koncepcja skuteczności K. Szaniawskiego. Dzieli on cele na takie, których osiągnięcie jest niestopniowalne i takie, których realizacja jest stopniowalna. W Pierwszym przypadku skuteczność metody działania to częstość osiągania celu w wyniku jej systematycznego stosowania. W drugim zaś, skuteczność to częstość osiągania poszczególnych stopni realizacji określonego celu przy systematycznym stosowaniu danej metody (tamże). Zarówno Kleszcz, jak i Szaniawski posługują się wąską koncepcją skuteczności, ale prakseologowie przyjmowali, że skuteczność to także umożliwianie i ułatwianie realizacji celu. Przy okazji można wyróżnić co najmniej trzy ogólne typy środków (z pewnością podział niewyczerpujący) ze względu na urzeczywistnianie celu:

- 1) umożliwiające,
- 2) ułatwiające,
- 3) realizujące.

Pierwszy rodzaj byłby bardzo istotny, gdyż nie można czegoś realizować bez spowodowania możliwości realizowania tego czegoś. Mam jednak wątpliwości czy urzeczywistnianie każdego celu wymaga środków umożliwiających.

Kleszcz przyjmuje, nawiązując do teorii decyzji, że skalą porównawczą dla opcji wyboru jest oczekiwana użyteczność (więcej o tej koncepcji w dalszej części pracy), przy czym: „maksymą racjonalności byłaby reguła nakazująca wybierać tak, aby maksymalizować oczekiwaną użyteczność” (tamże:78-79)⁷⁷. Dalej wspomina on o niektórych idealizacyjnych założeniach przyjmowanych standardowo, jako warunki doskonałej racjonalności działania (a raczej decydowania) w tym kontekście. Dotyczą one **preferencji (uporządkowanie)**, **informacji (pełna)** i **zdolności obliczeniowych (doskonałe)** decydenta. Spełnienie ich ma zapewnić wybór możliwości, która ma najwyższą oczekiwaną użyteczność. Oczywiście jest, że ludzie nie spełniają tych założeń.

Reasumując Kotarbiński sformułował dwie odmienne koncepcje racjonalności działania 1) **uzasadnienie jego dyrektywy oparte na dostępnej wiedzy**, 2) **potencjalna lub rzeczywista skuteczność**. Pierwsza wstępnie wymaga m.in. rozpatrywania jedynie tych działań, dla których sformułowano uzasadnienia oraz zidentyfikowania wiedzy dostępnej w czasie ich formułowania. Druga skłania do koncentrowania uwagi na środkach w perspektywie założonych, wybranych czy ustalonych celów. Przy założeniu, że dla pełnej racjonalności działania wymagamy nie tylko racjonalności środków, ale i racjonalności celów, powstaje pewna hierarchia racjonalności. Najpierw musimy zapewnić racjonalność celu, a potem dopiero rozważać racjonalność środka. Pierwotne winny być więc rozważania o **racjonalności celów** (podobne wnioski wyprowadzam z uwag Tałasiewicza - patrz wyżej), którą Kleszcz nazywa też **racjonalnością rzeczową**. Przywołuje on przy tym koncepcję S. Haacka, który proponował odróżniać **działanie zgodne z celami i przekonaniami działającego** (słabsza interpretacja racjonalności) i **działanie zgodne z rozumnymi celami i usprawiedliwionymi przekonaniami** (mocniejsza interpretacja racjonalności) (tamże). Z koncepcji Haacka wyprowadzam następujące możliwości.

Tabela 14: Słaba i mocna racjonalność a przekonania i cele związane z działaniem

	Działanie zgodne z celami działającego	Działanie zgodne z racjonalnymi celami
Działanie zgodne z przekonaniami działającego	Słaba racjonalność działania	Mocna racjonalność celowa działania
Działanie zgodne z racjonalnymi przekonaniami	Mocna racjonalność przekonaniowa działania	Mocna racjonalność działania

⁷⁷ Jest to – wg Kleszcza – tradycja utylitarystyczna. Założenie Arystotelesa, iż „człowiek racjonalny działa zgodnie z dobrymi racjami” to odmienne stanowisko nawiązujące bezpośrednio do idei racjonalności celów.

Mowa tu jedynie o racjonalności celów lub przekonań, a problemy, jakie sposoby działania są z nimi zgodne (racjonalność środków) i czy podmiot postępuje według nich, są względnie odrębnymi zagadnieniami.

Rozważając zagadnienia racjonalności rzeczowej, Kleszcz rozpoczyna od wskazania **możliwości relatywizacji celów do systemów wartości, standardów, motywów czy preferencji kulturowych**: „cel można uznać za racjonalny, gdy jest on zgodny ze standardami danej grupy kulturowej, hierarchią motywów przyjętą w danej kulturze bądź też zakłada przestrzeganie reguł preferencji w tejże kulturze akceptowanych” (tamże:75). Wskazuje on na kilka problemów związanych z takim stanowiskiem, np. czy istnieje **uniwersalny system wartości** (inaczej – czy istnieje kultura ogólnoludzka, na podstawie której dałoby się rozstrzygać spory między przedstawicielami różnych kultur), czy możliwe jest jednoznaczne uporządkowanie systemu norm, gdy są między nimi **nieuchronne sprzeczności** (niemożliwość jednoczesnej realizacji, rozpoznajemy je rozumiejąc sens norm) i **konflikty** (postępowanie wg jednej normy niweczy możliwość postępowania zgodnie z inną, rozpoznajemy je poprzez doświadczenie).

Trzeba zauważyć przy tym, że – wg mnie – **interpretacja normatywna celu** (coś do czego powinno się dążyć) jest związana z pewną interpretacją wartości (**coś co uznajemy za warte dążeń czy godne zabiegów**). Przykład: rozstrzygnięcie, iż X jest warte zabiegów może być uzasadnieniem opinii, że powinniśmy dążyć do X. I tu jednak znowu można zapytać o to, dlaczego X jest warte zabiegów, co wskazywałoby, że racjonalność wartości (np. rozumowe uzasadnienie wartościowań) jest pierwotna w stosunku do racjonalności celów (jako zgodności z rozstrzygnięciami co do wartości). W ten sposób wyraźniej ujawniają się dwa sensy racjonalności rozpatrywanej w kontekście celów:

- 1) **rozumowe (rzeczywiste lub potencjalne) uzasadnienie wartościowań,**
- 2) **zgodność (rzeczywista lub potencjalna) celu z wartością** (wykreowaną przez wartościowanie).

Rozróżnienie to wykorzystam przy budowie koncepcji zintegrowanej racjonalności (patrz dalej).

Wracając do tekstu Kleszcza. Po wskazaniu problemów związanych z relatywizacją celów do systemów wartości i norm kulturowych, przedstawia on **drugą możliwość – relatywizowanie celów do życia i dobra jednostki**. Niemniej zarówno życie, jak i dobro jednostki są uznawane bardzo często za naczelne wartości, stąd jest dla mnie wątpliwe wskazywanie, iż jest to druga możliwość, a nie raczej ukonkretnienie stanowiska relatywizującego cele do wartości. Kleszcz przywołuje tu koncepcję J. Rawlsa, dla którego

ma to być konkretna jednostka i jej plan życiowy (wymóg racjonalności – poszczególne cele powinny być warunkami realizacji planu życiowego danej osoby) oraz koncepcję Arystotelesa, który rozpatrywał człowieka jako takiego, kontemplującego prawdę, rozpoznającego, co dla niego dobre i pożyteczne, dążącego do szczęścia jako autonomicznej wartości.

Kleszcz pomija – rozważając zagadnienia racjonalności rzeczowej – kwestie związane z definiowaniem czy rozumieniem celu (jak również środka do celu). Wyżej wspomniałem o wymogach, jakie J. Watkins stawiał celom nauki. Przy okazji omawiania wymogu wykonalności sformułował on typologię celu jako zamiaru:

- 1) osiągnięcia czegoś,
- 2) zmierzania do czegoś bez konieczności osiągnięcia tego czegoś,
- 3) zmierzania w pewnym kierunku bez określenia tego, co ma zostać osiągnięte.

Twierdził on również, że mylenie ze sobą tych płaszczyzn może sprawić, że wniosek o niewykonalności celu będzie zbyt pochopny. Cele typu 2) i 3) uznaje się za niewykonalne dopiero wtedy, gdy „postęp w zamierzonym kierunku nie jest możliwy” (Watkins 1989:28). Czy w przypadku 3) można jednak mówić jeszcze o celu? Tak, ale przy interpretacji, że mimo braku określenia (sformułowania), istnieje przedmiot dążenia.

Wyżej przytoczyłem za Kleszczem rozróżnienie K. Szaniawskiego na cele, które można osiągnąć jedynie w całości (punkt 1) na liście Watkinsa) i cele, które można osiągnąć również w pewnym stopniu (punkt 2) na liście Watkinsa). Tradycyjnie zaś rozróżnia się **cel rzeczowy** (stan będący zakończeniem działania) i **cel-zamiar** (myśl lub wyobrażenie wyzwalające działanie), **cel dzieła** (któremu dzieło jest podporządkowane) i **cel działającego podmiotu**, **cel główny** i **cel uboczny**, **cel pośredni** lub **względny** (środek czy warunek osiągnięcia innego celu) i **cel absolutny** lub **ostateczny**, **cel jako dobro moralne**, **jako przedmiot aktualnego pożądanego** (Podsiad 2000:126). Cel bywa utożsamiany z zamiarem, intencją bądź motywem, szczególnie gdy uważa się go za przyczynę lub powód ludzkiego działania (Jedynak 1999:39). Przeciwno utożsamianiu celu i motywu występowała M. Ossowska, nazywając taki proceder „nieporządnym sposobem wyrażania się” (1958:35).

Ostatecznie autor „O racjonalności” wyróżnia trzy wymogi racjonalnego działania (Kleszcz 1998:81).

- Ukierunkowanie na pewien cel (realizowanie czegoś, co oceniane pozytywnie, unikanie czegoś, co oceniane negatywnie).
- Przygotowanie przez uprzedni namysł (jest to pojęcie „**racjonalizacji**” w terminologii prakseologicznej, dotyczy min. obmyślenia celu i planu, patrz dalej).

- Dobranie „najlepszych (w danych okolicznościach) środków, prowadzących do celu (celów)”, „stosowane środki powinny być odpowiednie do możliwości danego podmiotu”. Pierwszy wymóg byłby zbędny, gdyby za cechą definicyjną działania jako takiego przyjąć właśnie celowość (czynią tak prakseologowie). O tyle jest on uzasadniony w tekście Kleszcza, że przytacza on tylko stanowisko Davidsona, który nie tyle celowość co intencjonalność uznawał za niezbywalną cechę działania w ogóle. Różnicę między celowością a intencjonalnością podkreśla m.in. M. Ossowska (patrz wyżej). Poza tym Kleszcz proponuje tu pewną interpretację celu, wykluczającą z jego zakresu stany czy obiekty, których nie oceniono ani pozytywnie, ani negatywnie. Decyzja ta wydaje mi się wątpliwa. Cele mogą być wartościami (przedmiotami ocen), ale czy muszą nimi być, aby móc orzekać o ich racjonalności?

Drugi wymóg jednoznacznie rozstrzyga, iż nieracjonalne są działania, których nie poprzedzał namysł. Jest to stanowisko problematyczne, gdyż Tałasiewicz twierdził, że można orzekać o racjonalności działań niezwiązanych z refleksją.

Trzeci wymóg to tradycyjny postulat skuteczności środków działania, chociaż „prowadzenie do celu” można też interpretować poza sferą skuteczności. Mimo, że Kleszcz wyróżnił racjonalność celów, nie formułuje on odrębnego kryterium określającego wymogi dotyczące tego wymiaru. Autor wspomina o nich omawiając kryterium trzecie. Cele – wg niego – powinny być:

- 1) uporządkowane według preferencji,
- 2) osiągalne,
- 3) niesprzeczne.

Wspominałem wyżej o wymogach, jakie na cel nauki nakładał J. Watkins. Czy dałoby się te wymogi uogólnić dla każdego celu każdego działania? O niesprzeczności (koherencja) i wykonalności (osiągalność) wspomina też Kleszcz, dodając warunek uporządkowania preferencyjnego. Pozostałe uogólnione wymogi Watkina mogą być sformułowane następująco:

- 4) dostarczanie wskazówek, co do wyboru między konkurencyjnymi sposobami realizacji celu;
- 5) zawieranie idei dobra (przy założeniu, że działanie nie może obyć się bez dobra czy dążenia do niego, tak jak nauka bez prawdy).

Czy bezstronność powinna być cechą racjonalnego celu jako takiego niezależnie od działania, jakie bierzemy pod uwagę? Zagadnienie to pozostawiam otwartym.

Zauważmy jednak, że pierwotnie sformułowane przez Kleszcza warunki nie dotyczyły treści celów. Nie uwzględnił on żadnych ograniczeń tego typu ani w stosunku do celów, ani środków. Uważam, że jest to niekonsekwencja, gdyż sporo miejsca poświęcił on na omawianie racjonalności rzeczowej (choć tylko w stosunku do celów), a w konkluzjach pozostawia jedynie formalne kryteria racjonalności działania. Czy według wymogów 1, 2 i 3 Holocaust był przedsięwzięciem racjonalnym? Z. Bauman napisał, że „Holocaust traktowany jako złożone działanie celowe może służyć jako paradygmat racjonalności biurokratycznej” (za Ritzer 1996:446).

Izolowanie zagadnień rozumu instrumentalnego i rozumu aksjologicznego wydaje mi się w przypadku rozpatrywania ludzkich działań trudne do uzasadnienia. Poza tym, **nie tylko cele mogą być złe** (czyli niezgodne z wartościami lub z racjonalnymi wartościami). Środki czy sposoby działania mogą być również uznane za moralnie niedopuszczalne mimo, że pod względem skuteczności i innych walorów praktycznych są doskonałe (a dlaczego walorem praktycznym działania nie jest jego zgodność z podstawowymi normami moralnymi?). W związku z tym nasuwa się jednak pytanie o rozumne uzasadnienie podstawowych norm moralnych, a ogólniej samych wartości, za pomocą których uzasadnia się normy (Smelser 1995:30 – wskazanie porządku uzasadnień). Zagadnienia te będę poruszał dalej przy konstruowaniu zintegrowanej koncepcji racjonalności działania.

3.3.2.8. Racjonalność aksjologiczna

Obiektem racjonalnym lub nieracjonalnym jest w tym przypadku wartościowanie. Kleszcz wspomina o różnych stanowiskach na gruncie metaetyki, dotyczących statusu prawdziwości sądów wartościujących (nonkognitywizm, emotywizm, kognitywizm oraz jego dwie wersje - naturalistyczna i intuicjonistyczna). Gdyby przyjąć np. kognitywizm (można orzekać prawdziwość lub fałszywość w stosunku do sądów wartościujących), to wymogiem racjonalności wartościowań można by uczynić ich prawdziwość. Za wymogi minimum racjonalności wartościowań wspólne dla tych stanowisk uważa Kleszcz:

- 1) niesprzeczność (w ramach pewnego systemu wartości),
- 2) trafność (zgodność treści sądu wartościującego z hierarchią wartości zakładaną przez postawę wartościującą, pozostaje jednak problem wyboru i uzasadnienia owej postawy, a także problem relacji między tą postawą i wartościami).

Pierwszy ma charakter wymogu racjonalności **formalnej**, a drugi – **materialnej**. Tym razem podział na racjonalność formalną i materialną odpowiada temu, o którym pisał Tałasiewicz.

Czy niesprzeczność wartości (wartościowań) jest tym samym, co niesprzeczność celów (dążeń do celów)? Brak wyraźnego rozróżnienia działania, normy, celu i wartości powoduje niejasności. Kleszcz bliżej charakteryzował jedynie dwa typy sprzeczności, które mogą wystąpić w przypadku zbioru norm.

Trafne wartościowania, to wartościowania zgodne z hierarchią wartości, która wynika z postawy wartościującej. Czy da się jednak oddzielić wartościowanie od wartości, skoro wartościowanie kreuje wartości? Być może wartości wynikające z wartościowań przeszłych należałoby porównywać z wartościami wynikającymi z wartościowań obecnych. Co to jest postawa wartościująca?⁷⁸ Kleszcz nie stawia nawet tych pytań, stwierdzając, że wybór postawy wartościującej może być racjonalny:

- 1) **zewnętrznie**, gdy dokonywany jest na podstawie zbioru kryteriów wyboru systemu aksjologicznego,
- 2) **wewnętrznie**, gdy dokonywany jest na podstawie zbioru kryteriów obowiązujących w wybranym systemie aksjologicznym.

Skoro mowa tu o racjonalności aksjologicznej, to czy racjonalny wybór postawy wartościującej przesądza coś o racjonalności samej postawy? Być może wybór ten jest dlatego racjonalny, że za racjonalną uznano wybraną postawę.

W dalszej części tego fragmentu Kleszcz przedstawia kilka konkretnych stanowisk metaetycznych czy metaaksjologicznych (1998:82-84). M. Przełęcki uważa, że uzasadnieniem elementarnych ocen jednostkowych jest intuicja wartościująca, a pozostałe oceny są indukcyjnie wywodzone z ocen jednostkowych. Czy o elementarnych ocenach jednostkowych opartych na pewnej intuicji można orzekać, że są racjonalne lub nieracjonalne? W świetle jednej z możliwych interpretacji znaczenia słowa „racjonalny” (nieintuicyjny) trzeba by je uznać za nieracjonalne. Z kolei Ch. Perelman twierdził, iż racjonalność wypowiedzi wartościujących polega na możliwości ich krytyki i usprawiedliwienia w oparciu o zasadne argumenty. Czy jednak argumenty w tej dziedzinie są podobne do argumentów używanych w innych dyskusjach? Czy konkluzją z takiej dyskusji może być stwierdzenie, że wartość X jest bardziej racjonalna od wartości Y? Stanowisko L. Wittgensteina z „Dociekań filozoficznych” jest odmienne. Sądy wartościujące znajdują się poza granicami (racjonalnej) argumentacji i uzasadnienia, będąc wyrazem odmiennych gier językowych związanych z odmiennymi formami życia. O wartości można się spierać jedynie za pomocą perswazji. Podobnie A. MacIntyre miał twierdzić, że przekonania moralne są „wyrazem norm i wartości charakterystycznych dla pewnej formy życia”.

⁷⁸ Pojęcie „postawa” ma co najmniej pięć znaczeń na gruncie psychologii, patrz: Reber 2000:526-527.

Kleszcz wskazuje jeszcze jedno rozwiązanie – koncepcja **hipotezy etycznej** na podobieństwo J. Bocheńskiego hipotezy religijnej. Hipotezy tego rodzaju pozwalają organizować i wyjaśnić dotychczasowe doświadczenia moralne, umożliwiają przewidywanie, są także weryfikowalne (mają więc postać podobną do hipotez naukowych). Odmienność hipotez etycznych wynika z odmienności doświadczeń moralnych, tak jak odmienne postawy wartościujące wynikają z odmiennych form życia. Kleszcz nie wyjaśnia bliżej znaczenia tej koncepcji dla zagadnienia racjonalności wartościowań. Można przyjąć, iż mamy tu podobny problem jak w przypadku wyboru między hipotezami naukowymi, a więc kryteria wyboru racjonalnego byłyby podobne (np. moc wyjaśniająca i predykcyjna, falsyfikowalność). Pozostaje jednak nierozwiązany problem możliwości dyskursu między ludźmi o różnych doświadczeniach moralnych, nawet jeśli ich hipotezy etyczne są doskonale racjonalne w odniesieniu do ich własnych doświadczeń. Innymi słowy, czy możliwa jest hipoteza etyczna w odniesieniu do doświadczeń moralnych każdego człowieka, czy istnieje uniwersalna moralność? W ten sposób stawiamy problem relatywizmu.

Najbardziej odpowiada mi stanowisko Ch. Perelmana. Wartościowania mogą być przedmiotem rozumnej dyskusji. Załóżmy, że osoba 1 ocenia, że działanie D jest dobre, a osoba 2, że jest ono złe (pełny konflikt ocen), czy racjonalna dyskusja między tymi osobami jest niemożliwa? Wittgenstein powiedziałby może, że oceny te są wyrazem odmiennych gier językowych, a Kleszcz, że są wyrazem odmiennych hipotez etycznych. Nawet, gdybym się z nimi zgodził, to może zrozumiałbym skąd się bierze konflikt między ocenami osoby 1 i osoby 2, ale nadal mógłbym utrzymywać, że racjonalna dyskusja między nimi jest możliwa. Innymi słowy, z tych tez nie wynika niemożliwość racjonalnego dyskursu w sprawie ocen. Kleszcz wspominał *explicite* o racjonalności dyskursu tylko w kontekście racjonalności pojęciowej, a warunki jakie tam sformułował dotyczyły poprawności wypowiedzi językowych. Osoby 1 i 2 mogą więc racjonalnie dyskutować o swoich ocenach, o ile będą poprawnie formułować swoje wypowiedzi w trakcie tej dyskusji. Żeby im to uniemożliwić trzeba by przyjąć, że odmienne formy życia skutecznie przeszkadzają w poprawnym formułowaniu wypowiedzi w danym języku. Założenie to uważam jednak za trudne do uzasadnienia.

3.4. Racjonalność instrumentalna i racjonalność nieinstrumentalna działania

Teraz zajmę się bardziej szczegółowo pewnymi wątkami dyskusji o racjonalności działania⁷⁹. Jest to ważne w kontekście mojej pracy dlatego, że za jedno z głównych znaczeń pojęcia „polityka społeczna” uznaje się właśnie pewien rodzaj działania. Rozważenie teorii racjonalności działania jest mi potrzebne, aby przejść do teorii racjonalności i racjonalizacji szczególnego działania, jakim jest polityka społeczna.

R. Nozick⁸⁰ napisał: „instrumentalna racjonalność jest tam, gdzie spotykają się wszystkie teorie racjonalności (i może nic poza nią tam nie ma)... nie wydaje się, aby instrumentalna teoria racjonalności wymagała uzasadnień, podczas gdy każda inna potrzebuje ich” (Nozick 1993:133). Według niego racjonalność instrumentalna to „skuteczne i efektywne zmierzanie do danych celów”, a jej centralnym zagadnieniem jest związek środka-cele (tamże). Spośród wielu, podobne stanowisko zajmuje też M. Olson: zachowanie jednostek jest racjonalne w tym sensie, że ich cele (egoistyczne czy altruistyczne) są osiąganym za pomocą efektywnych i skutecznych środków (1965:64-65). Trzeba pamiętać, że racjonalność pragmatyczna zawiera racjonalność instrumentalną (środków), ale **w żadnym razie** nie wyczerpuje ona jej zakresu (nie uwzględniono zagadnienia racjonalności celów).

Wydaje mi się, że powszechnym błędem jest rozważanie racjonalności działania ograniczonej do racjonalności instrumentalnej. Podobny wniosek jako hipotezę sformułował P. Łuków: „racjonalność instrumentalna nie występuje w izolacji: dobieranie środków do celów nie dokonuje się w oderwaniu od jakiegoś porządku celów godnych osiągnięcia lub standardu ustanawiania tych celów” (1995:64).

Ogólnie rzecz ujmując, problem polega na tym, czy racjonalność instrumentalna wyczerpuje zagadnienie racjonalności działania, czy ona sama może być ogólną teorią tej racjonalności (Nozick 1993:40, Heath 2001:13). Gdyby uznać, że racjonalne mogą być

⁷⁹ Pojęcie „racjonalność działania” bywa kwestionowane, np. A. Motyka pisała: „...czym jest ta praktyczna racjonalność: <<określonym zachowaniem indywidualnym lub zbiorowym>>; <<czynem ludzkim>>; <<zespołem pozytywnie ocenianych cech działania, do których należy sprawność>>; modelem (<<formalne modele racjonalności>>); <<konsekwencją w preferencyjnym uporządkowaniu działań; decyzją racjonalną” i komentowała, że takie ujęcie racjonalności „ogranicza, zawęża, degraduje” ją do: „owocności, sprawności, użyteczności, celowości, trafności, pragmatycznej przydatności, do <<dobrej roboty>>” (1986:39-40). Autorka ta uważa, że w przypadku działań zmierzających do zamierzonych celów bardziej odpowiednim i jednoznacznym jest termin **celowość**. Bywał on stosowany do definiowania polityki społecznej, np. polityka społeczna to celowa działalność ciał publicznych i organizacji społecznych powodująca zmiany struktury społecznej (wg K. Krzeczковского jest to przedmiot polityki społecznej jako nauki); polityka społeczna polega na celowym organizowaniu postępu społecznego (J. Danecki). Sprawność działań jest głównym tematem prakseologii, która w pracach socjologów staje się socjologią stosowaną, czyli „ogólną teorią praktyki skutecznego społecznie działania... w tym rozumieniu określana bywa również jako socjotechnika” (Podgórecki 1968:38).

⁸⁰ Filozof znany u nas bardziej jako krytyk teorii sprawiedliwości J. Rawlsa, zob. jego książkę „Anarchia, państwo, utopia” (1999).

wyłącznie działania, byłoby to pytanie bardziej fundamentalne – czy instrumentalna racjonalność to istota racjonalności w ogóle.

Tałasiewicz wspomina o instrumentalnej wartości pewnego obiektu jako środka do celu, a Kleszcz utożsamia racjonalność środków z racjonalnością instrumentalną. O racjonalności środków pisze też Tałasiewicz, a obaj autorzy rozważają zagadnienie racjonalności celów i racjonalności wartości. Podkreślałem wyżej konsekwencje izolowania tych zagadnień. Jeśli wystarczy racjonalność środków, to uznać by należało, że obozy koncentracyjne były przedsięwzięciem racjonalnym, a to, że ich celem było masowe zabijanie ludzi nie ma tu znaczenia. Czy jednak masowe zabijanie ludzi da się uzgodnić z rozumem? Argumentuje się, że ocena moralna celów nie należy do zakresu racjonalności, tzn. moralizatorstwo jest pozaracjonalne. Uważam, że w ten sposób raczej anuluje się problem niż go rozwiązuje. Testem na poprawność ogólnej teorii racjonalności działania jest dla mnie to, czy w jej świetle masowe zabijanie ludzi, jako środek lub cel, będzie uznane za irracjonalne w najwyższym stopniu. R. Nozick obawia się koncepcji tego rodzaju, gdyż mają otwierać drogę dla „zewnątrznie narzuconych despotycznych wymogów” zagrażających autonomicznym dążeniom do własnych celów (1993:176). Z tych samych powodów M. Allais napisał: „Nigdy za dużo podkreślania, że poza warunkiem niesprzeczności nie ma żadnego innego kryterium oceniania racjonalności celów jako takich. Cele są całkowicie arbitralne” (1990:115).

Inne rodzaje argumentów za niewystarczalnością racjonalności instrumentalnej znajdowano u I. Kanta (to imperatyw kategoryczny jest podstawą działania etycznego, a nie imperatyw hipotetyczny), M. Webera (odróżniał racjonalność celów i racjonalność wartości), T. Parsonsa (racjonalność działania instrumentalnego zależy od działań nieinstrumentalnych zgodnych z normami czy rolami społecznymi), J. Habermasa (racjonalność działań komunikacyjnych nie jest racjonalnością instrumentalną), D. Davidsona (racjonalność teoretyczna i racjonalność praktyczna są równie pierwotne) (Heath 2001:13-25), R. Nozicka (rozszerzenie instrumentalnej racjonalności o racjonalność celów czy pragnień, ale bez ograniczeń moralnych narzucanych na cele) (1993, rozdział V), P. Suppesa (wymogi modelu oczekiwanej użyteczności, czyli jednego z modeli racjonalnego działania, mogą spełnić „poznawczy i moralni idioci”, za Sen 1998:74) i A. Sena (on również nazwał jeden ze swoich artykułów „Racjonalni głupcy”, pisał także: „trudno przyjąć, że każdy rodzaj celów – niezależnie od tego jak dziwacznych – musi być zaakceptowany, tj. nie naraża na szwank racjonalności osób, które do nich dążą”, 1998:71). Sen czasem bardzo dosadnie wypowiada się na ten temat: „<<Instrumentalny racjonalista>> to ekspert w zakresie podejmowania decyzji, który – widząc człowieka odcinającego sobie palce tępym nożem – spieszy z radą, że

warto byłoby wybrać ostrzejsze narzędzie, lepiej nadające się do przyświecającego mu najwyraźniej celu” (Sen 2001:71). Nawet i ta rada mogłaby być bezużyteczna, gdyby ów człowiek chciał odciąć sobie palce, zadając sobie jak najwięcej bólu.

Czysto instrumentalnie pojmowali rozum m.in. B. Russell: „<<Rozum>> ma doskonale jasne i precyzyjne znaczenie. Oznacza on wybór właściwych środków do celu, który chcesz osiągnąć. Nie ma on zupełnie nic wspólnego z wyborem celów” i H.A. Simon: „Rozum jest całkowicie instrumentalny. Nie może nam wskazać dokąd mamy iść; w najlepszym przypadku może nam powiedzieć, jak tam dojść. To broń do wynajęcia, która może służyć jakimkolwiek naszym celom, złym lub dobrym” (oba cytaty za: Nozick 1993:64). Taki kierunek wskazywał również K.J. Arrow: „Racjonalność to coś, co ma do czynienia ze środkami i celami oraz z ich racjonalnymi relacjami. Sama racjonalność nie określa, jakie są cele. Pojęcie racjonalności uświadamia nam zgodność lub rozbieżność środków i celów” (cyt. za Hagemeyerowa 1990:18).

3.5. Racjonalność instrumentalna a racjonalność wyboru

Rozpocznę od pewnej interpretacji racjonalności instrumentalnej. Działanie jest racjonalne instrumentalnie po spełnieniu dwóch warunków:

- 1) jest ono bądź wydaje się być środkiem osiągnięcia pewnego celu,
- 2) jest ono bądź wydaje się środkiem lepszym od innych środków osiągnięcia tego celu.

Formuła „jest bądź wydaje się” umożliwia dwie interpretacje obu warunków analogiczne do Kotarbińskiego racjonalności w sensie rzeczowym (obiektywnie jest) i racjonalności w sensie metodologicznym (subiektywnie wydaje się). Przy czym „wydaje się” dotyczy zarówno sytuacji *ex ante* (standardowe założenie o niepewności przyszłości), jak i sytuacji *ex post* (niestandardowe założenie o niepewności przeszłości). Niepewność przeszłości w tym kontekście można wytłumaczyć następująco. Załóżmy, że pewien środek zastosowano i zamierzony cel osiągnięto. Otóż nie jest pewne, że to właśnie zastosowanie tego właśnie środka spowodowało urzeczywistnienie celu, to jest hipoteza, którą dopiero trzeba udowodnić. Jest to między innymi zadanie badań ewaluacyjnych, dopiero w ich wyniku można zidentyfikować skutki zastosowania środka, co jest podstawą jakichkolwiek dalszych wniosków na temat jego skuteczności⁸¹. Poza tym trzeba zauważyć, że model ten zakłada *implicite* mniej lub bardziej niepewną wiedzę (np. o tym, że dany obiekt może być wykorzystany do osiągnięcia innego obiektu – domniemanie przynajmniej minimalnej skuteczności).

Przejdźmy do treści obu warunków. Z warunku 1) wynika, że jeśli pewnemu działaniu nie uda się nadać statusu środka do jakiegoś celu, to nie jest możliwe określenie jego pozycji na skali racjonalności instrumentalnej (nawet, gdy na tej skali są tylko dwie pozycje: racjonalność i irracjonalność). Z warunku 2) wynika, że jeśli działanie jest jedynym środkiem do pewnego celu, to nie jesteśmy w stanie określić czy warunek ten jest spełniony, a więc i w takim przypadku na pytanie o racjonalność instrumentalną nie ma odpowiedzi. Rozwiązaniem *ad hoc* tej trudności jest przyjęcie, iż w takich przypadkach wystarcza spełnienie warunku 1), aby działaniu przypisać racjonalność instrumentalną. Jeśli już mamy co najmniej dwa środki niezależnie wiodące do celu, to warunek drugi wymaga porównywania ich ze sobą. Kleszcz pisał o skuteczności i ekonomiczności, a Nozick i Olson wymieniają skuteczność i efektywność, jako kryteria tych porównań.

⁸¹ Monitoring wyników od stosunkowo niedawna absorbuje ewaluatorów, jednym z ważnych powodów pojawienia się tego zainteresowania był i jest nacisk na odpowiedzialność za wyniki publicznej działalności (*public accountability*), szczególnie wobec sceptycyzmu dotyczącego skuteczności tej działalności (Affholter 1994:96,99-100).

Prakseologowie starali się uporządkować te pojęcia. Skuteczność traktowali szeroko (ułatwianie, umożliwianie osiągnięcia celu i samo jego osiągnięcie). Efektywność to wg nich pozytywna ocena wyniku działania **niezależnie od tego czy był on zamierzony** (Pszczółowski 1978:60-61). Przy tej interpretacji działanie, które nie doprowadziło do celu (okazało się więc nieskuteczne) może być bardzo efektywne (tj. inne skutki tego działania oceniono pozytywnie). Podział na oceny pozytywne i negatywne działania był podstawą wyróżnienia **nabytków** (zbiór skutków ocenionych pozytywnie) i **ubytków** (zbiór skutków ocenionych negatywnie)⁸² działania. Operacje na tych wielkościach (przy założeniu wspólnej miary i sensowności działań matematycznych) nazywano **ekonomicznością** (dzielenie nabytków przez ubytki) i **korzystnością** (odejmowanie ubytków od nabytków) (tamże:61,107). Jeśli nabytki i ubytki wyrażone są w jednostkach pieniężnych to można je nazwać **kosztami** i korzyściami (tu więcej wieloznaczności). Dodatkowo wyróżniano analizę **wydajności** (maksymalizacja nabytków przy danym poziomie ubytków) i **oszczędności** (minimalizacja ubytków przy danym poziomie nabytków)⁸³. Syntezę tych dwóch metod zawiera zasada racjonalnego gospodarowania O. Langego: „maksymalny stopień realizacji celu osiąga się postępując w ten sposób, żeby przy danym nakładzie środków otrzymać maksymalny stopień realizacji celu, albo też postępując tak, aby przy danym stopniu realizacji celu użyć minimalnego nakładu środków” (1978:147).

W jaki sposób prowadzić takie analizy? Z każdym działaniem kojarzy się zwykle kilka kryteriów oceny istotnych dla oceniającego (warunek ich relewantności), a dodatkowo ustala się pozycję kryteriów na skali ważności (wagi ilościowe lub jakościowe). Ocen według poszczególnych kryteriów dokonujemy na skalach zbudowanych dla każdego z nich (skale ilościowe lub jakościowe). Każda z tych skal powinna mieć progi (mogą to być przedziały, jeśli uwzględnimy rozmycie, np. między dobrze a średnio, między średnio i źle) oddzielające bardziej generalne oceny (np. dobrze, średnio, źle). Potem pozostaje tylko problem agregowania ocen, np. czy można zaakceptować działanie, które na dwóch relewantnych skalach otrzymało ocenę „dobre”, a na jednej - „złe”. Używanie mocniejszych skal (np. przedziałowych i ilorazowych) umożliwia dokonywanie precyzyjnych obliczeń poziomu ocen

⁸² W literaturze anglosaskiej wyróżnia się kilka typów analizy uwzględniającej ubytki czyli koszty: *cost-benefit* (ekonomiczność dla wielkości wyrażonych w pieniądzu), *cost-effectiveness* (ekonomiczność kosztów różnych sposobów osiągania podobnych celów, które nie muszą być wyrażone w jednostkach pieniężnych, tzn. koszty na jednostkę celu, np. wydłużenie życia o jeden rok), *cost-utility* (porównywanie kosztów i oczekiwanej użyteczności), *cost-feasibility* (porównywanie kosztu rozpatrywanych działań z dostępnym budżetem) (Worthen i in. 1997:361-364). O samym pojęciu kosztu pisze interesująco M. Scriven, krytykując zarówno ograniczanie go do wydatków finansowych (rachunkowość), jak i do kosztów utraconych możliwości (ekonomia) (1991:104-105).

⁸³ Przykładowo H. Simon zwraca uwagę tylko na wydajność definiując efektywność jako: „osiąganie maksimum wartości za pomocą ograniczonych środków” (1997:75).

i ich agregację za pomocą różnych działań matematycznych z uwzględnieniem wag kryteriów. Taka sama procedura w przypadku kilku działań może posłużyć do ustalenia rankingu działań od tych, które otrzymały wyniki najlepsze do tych z najgorszymi.

Przyjęcie warunku 2) sprawia, że łatwo przeformułować koncepcję racjonalności instrumentalnej w koncepcję **racjonalności wyboru**. Działanie wskazane jako najlepsze ze względu na istotne kryteria można nazwać racjonalnym lub najbardziej racjonalnym (zarzut: czy rzeczywiście cechę „najlepszy” można utożsamiać z cechą „racjonalny”, patrz dalej: dylemat więźnia). Następny krok to stwierdzenie, że wybór przez oceniającego właśnie tego działania będzie wyborem racjonalnym. Pierwotne jest ustalenie racjonalności działania, a wtórne ustalenie racjonalności wybierającego lub racjonalności jego wyboru (aczkolwiek wybieranie można interpretować jako działanie, a wybór jako jego wytwór).

Spróbujmy wrócić do schematu cel-środek. Sugestia, że jedynym kryterium oceny danego działania jest jego cel jest bardzo arbitralna. Działanie można oceniać ze względu na wiele kryteriów, a skuteczność jest tylko jednym z nich. Siłę tego kryterium osłabiają nieco uwagi Watkinsa (patrz wyżej), który wyróżnił takie cele, których osiągnięcie nie jest konieczne. Standardowe dodanie kryterium efektywności nic tu nie zmienia. Zamiast jednego mamy dwa arbitralnie dobrane kryteria. Dlaczego rezygnować z kryterium moralnego, którego używamy na co dzień oceniając rozmaite środki lub cele? Oddzielanie rozumu od moralności jest tu zasadniczym błędem. Ludzi, którzy lekceważą oceny moralne dobierając cele do środków lub odwrotnie, nazywamy szaleńcami, przestępcami albo głupcami.

Schemat cel-środek jest jednak problematyczny, np. Simon wskazuje jego następujące słabości (1997:75-76):

- 1) sformułowanie celów zwykle jest niekompletne i niepoprawne ze względu na cele alternatywne, które można osiągnąć za pomocą innych środków;
- 2) oddzielenie celów i środków zwykle nie jest możliwe, alternatywne środki wiążą się z wartościami, każdy środek ma wiele innych skutków poza urzeczywistnianiem jednego celu i błędem jest pozostawienie tych skutków poza analizą;
- 3) wymiar czasowy działania i decydowania nie jest uwzględniony, gdy przyjmujemy pewien cel do realizacji w danym czasie, wymaga to rezygnacji z realizacji innych celów w tym czasie oraz ogranicza możliwość realizacji innych celów w przyszłości, poza tym zwykle działania tworzą pewne sytuacje, które potem muszą być uwzględnione przy projektowaniu następnych działań.

Z kolei D.L. Weimer i A.L. Vining zalecają ostrożność w stosowaniu tego schematu, ale z nieco innych powodów. W codziennym użyciu konkretne działania przedstawia się często

jako cele, np. „naszym celem jest obniżenie inflacji do 5%”. Problem polega na tym, że w ten sposób konkretne działania stają się swoim własnym uzasadnieniem czy kryterium oceny samych siebie. Skoro cele służą nam jako kryteria oceny przy wyborze spośród kilku możliwości, to trzeba wyraźnie oddzielać jedno od drugich. Jak to robić? Oto odpowiedź tych autorów: „*Zaczynij od możliwie najbardziej abstrakcyjnego sformułowania celów i możliwie najbardziej konkretnego przedstawienia sposobów ich osiągnięcia. Pamiętaj, że cele muszą być zdecydowanie normatywne, stanowić odzwierciedlenie ludzkich wartości*” (Weimer, Vining 1998:269). Wydaje mi się jednak, że wyrażenie „powinniśmy obniżyć inflację do 5%” ma charakter normatywny (wskazanie powinności), może być celem i jednocześnie kryterium skuteczności dla kilku sposobów jego osiągnięcia. Z kolei ocena tego celu może mieć za podstawę inne cele (wartości) decydenta lub systemu, w którym uczestniczy⁸⁴.

Kolejne argumenty przeciw temu schematowi można wywnioskować z krytyki **ewaluacji osiągnięcia celów** (*goal achievement evaluation* lub *objectives-oriented evaluation*). Były one na tyle silne, że M. Scriven zaproponował koncepcję **ewaluacji wolnej od celów** (*goal-free evaluation*) (syntetyczne podsumowanie obu koncepcji patrz Worthen i in. 1997:91-95).

Simon zaproponował inny schemat, czy język, oparty na rozróżnieniu **alternatywy-konsekwencje**, wprowadzając bezpośrednio perspektywę wyboru. Alternatywy w tym języku to opcje lub możliwości wyboru. Zbiór wyróżnionych alternatyw (opcji) w określonej sytuacji wyboru będę nazywał zakresem wyboru. Autor *Administrative behavior* przyznaje, że wielki wpływ na jego koncepcję miały propozycje zawarte w książce J. Von Neumanna i O. Morgensterna *Theory of Games and Economic Behavior* (1944), która była przełomowym wydarzeniem dla wprowadzenia teorii gier albo inaczej „teorii interaktywnych decyzji” m.in. do nauk społecznych (szczególnie dotyczy to ekonomii i politologii) (Aumann 1989:2). Uznawano nawet, że podstawy ekonomii sformułowane w tej książce są na tyle obiecujące, iż fundują ją jako naukę ścisłą (A.H. Copeland cyt. za Straffin 2001:xiii). Teoria gier bywa uznawana za jeden z nurtów teorii decyzji, a nawet za najbardziej rozwinięty jej dział (Lissowski 2001:viii). Mimo, że Aumann nazywa ją teorią decyzji interaktywnych, czyli podejmowanych w sytuacjach interakcji między co najmniej dwoma podmiotami, to w jej ramach rozpatruje się również problemy decyzji jednostkowych (gra, w której drugim graczem jest los – gry z naturą) (Straffin 2001:74-81). Z kolei decyzja to pewien rodzaj

⁸⁴ Przykładowo, spory o politykę Rady Polityki Pieniężnej, której głównym zadaniem jest minimalizacja inflacji.

wyboru⁸⁵. Jeśli teoria gier jest najlepiej rozwiniętym działem teorii decyzji, fundamentem ekonomii jako nauki ścisłej oraz podstawą pewnych nurtów politologii, np. wyboru publicznego (*public choice*)⁸⁶ czy współczesnej ekonomii politycznej⁸⁷, to w niej właśnie powinny kryć się zasadnicze założenia dotyczące racjonalności działania.

⁸⁵ Oto kilka przykładów definicji decyzji: „decyzja to nielosowy wybór działania” (Bodnar 1985:10); „przez decyzję rozumie się z reguły dokonanie nielosowego wyboru pomiędzy różnymi alternatywami działania” (Woleński 1987:19) autor tej definicji sprawozdawczej zamieszcza przy niej przypis do książki J. Zieleniewskiego „Organizacja zespołów ludzkich” (1967), znajdujemy tam stwierdzenie, że „decydowanie jest to dokonywanie nielosowego wyboru w działaniu” (za Supernat 2000:16); „decyzja jest zawsze wyborem jednego z możliwych w danej sytuacji wariantów działania” i „decyzja – świadomy wybór jednego spośród rozpoznanych i uznanych za możliwe wariantów działania” (Kozłowski, Piotrowski 1996:88,102); „decyzja, świadome rozstrzygnięcie w sytuacji wyboru, inicjujące podjęcie działania” (Szewczuk 1985:54); „decyzja polityczna stanowi akt nielosowego (a więc świadomego) wyboru działania lub zaniechania politycznego”. (Pietraś 1998:53), usuwając przymiotnik „polityczny” otrzymamy „decyzja stanowi akt nielosowego (a więc świadomego) wyboru działania lub zaniechania”; „decydowanie jest więc szczególnym rodzajem wybierania” - świadomego i prowadzącego do działania (Supernat 2000:16); „podejmowanie decyzji należy zdefiniować jako wybór jednej z co najmniej dwu możliwości, dwu rozwiązań (wariantów), dróg czy kierunków postępowania pożądanych z punktu widzenia interesu (potrzeb) systemu, w ramach którego wybór ten jest dokonywany” (Penc 1997:126-127; „To decide is to choose from sets of alternatives” (Polemarchakis 1998:753); decyzja to “The willful imposition of a constraint on a set of initially possible alternatives” (wg Web Dictionary of Cybernetics and Systems <http://pespmc1.vub.ac.be/ASC/Decision.html>).

⁸⁶ „Wybór publiczny stosuje metodologię ekonomii do badań polityki” (Mueller 1997:1). Normatywnym odpowiednikiem teorii wyboru publicznego jest teoria wyboru społecznego (Lissowski 2001:40). W obu przypadkach analizuje się decyzje zbiorowe, różne są tylko perspektywy tej analizy.

⁸⁷ Nie jest jasne czy dzisiejsza ekonomia polityczna jest działem ekonomii czy politologii. A. Drazen napisał, że „Ekonomia polityczna jest obecnie jednym z najbardziej aktywnych obszarów badawczych nie tylko w makroekonomii, ale również w ekonomii w ogóle”, przy czym głównym przedmiotem analizy jest wpływ polityki na wyniki gospodarki, a główne narzędzie tej analizy to współczesny warsztat ekonomii (2000:xi). Z kolei w *New Handbook of Political Science* (Goodin, Klingemann 1998) jeden z rozdziałów zatytułowano właśnie „Ekonomia polityczna”, więcej uwag na temat miejsca ekonomii politycznej pomiędzy ekonomią i politologią w artykule A.B. Atkinsona, będącym podsumowaniem tego rozdziału.

3.6. Racjonalność działania w teorii gier

Podstawowe pojęcia teorii gier to: decydenci (gracze), mający co najmniej dwa działania w zakresie wyboru każdy (nazywane są one strategiami) oraz skutki wyboru tych działań dla wszystkich decydentów (nazywane wynikami gry)⁸⁸. Skutki te przedstawia się w postaci liczb, które interpretowane są jako sumy pieniędzy (ujemne liczby reprezentują stratę) lub jako preferencje na zbiorze skutków (w tym przypadku liczby te nazywa się użytecznością⁸⁹). Liczby te przedstawia się najczęściej w tabelach gry ilustrujących współzależność wyborów graczy - w wierszach odczytuje się wypłaty jednego gracza, a w kolumnach - drugiego⁹⁰, poszczególne komórki zawierają więc zbiory liczb dla wszystkich graczy przy każdej możliwej kombinacji wybranych strategii, są to wyniki gry. Do analizy gry trzeba dysponować informacjami dotyczącymi struktury gry (ilu graczy, jakie strategie i jakie liczbowe reprezentacje skutków wyboru).

Dodatkowo koniecznie trzeba coś założyć na temat stosunku decydentów do określonych w strukturze gry wielkości liczbowych. Założenie to jest zasadnicze, gdyż nadaje ono sens grze, dostarczając odpowiedzi na pytanie, po co lub o co się gra. Przyjęto, że celem decydentów w każdej grze jest wybór tego działania, które da im „możliwie najwyższą wypłatę” (Straffin 2001:1). Wspomina się również o pewnych założeniach dotyczących wiedzy decydentów o strukturze gry, o motywacjach swoich i innych graczy, ale uważam to za zbędne dla rozważań formalnych, gdyż to teoretyk gier analizuje grę, a nie abstrakcyjni decydenci. Mając daną strukturę gry i podstawowy cel gry, zastanawia się on nad tym, które strategie są lepsze od innych, tj. co powinien wybrać każdy decydent, aby przy danej strukturze gry osiągnąć swój cel (tj. możliwie największą liczbę). W przypadku gry z losem sytuacja jest o tyle prostsza, że teoretyk gier nie musi się zastanawiać nad tym co powinien wybrać los, gdyż zakłada, że los nie ma żadnego stosunku do skutków swojego wyboru (tj. do wariantów wydarzeń przedstawionych jako liczby).

Najważniejsze podziały gier przeprowadza się w oparciu o kryteria układu liczb w tabeli gry, liczby graczy (liczby wymiarów tabeli gry), liczby wyborów oraz informacji o prawdopodobieństwie wyboru poszczególnych strategii. Wyróżnia się na tej postawie

- gry o sumie zerowej (wypłaty graczy w komórkach tabeli są takie same, ale różnią się znakiem lub ich preferencje są odwrotne) i o sumie niezerowej,

⁸⁸ Dlatego teorię gier można też nazwać teorią wyboru działania lub decyzji w sytuacji interakcyjnej lub – słabsza interpretacja – w sytuacji współzależności.

⁸⁹ Nie jest to jedyny sposób interpretowania użyteczności. Utylityści i teoretycy wyboru społecznego zakładają czasem, że można użyteczności poszczególnych osób porównywać ze sobą, dodawać itd.

⁹⁰ Większa liczba graczy o ile nie daje się sprowadzić do gry dwuosobowej wymagałaby więc tabel wielowymiarowych, gdybyśmy chcieli zobaczyć wypłaty czy użyteczności wszystkich graczy.

- dwuosobowe i n-osobowe (w tym przypadku pojawia się możliwość tworzenia koalicji między graczami, tj. niektóre kombinacje strategii różnych graczy są bardziej prawdopodobne),
- gry jednorazowe i gry powtarzane lub gry z jednym wyborem i gry z sekwencją wyborów,
- w warunkach pewności (przynajmniej dla jednego gracza wiadomo jaką strategię wybierze – prawdopodobieństwo tego wyboru czy tej strategii wynosi jeden⁹¹), niepewności (żadnej ze strategii nie przypisano prawdopodobieństwa) oraz ryzyka (przynajmniej dla jednego gracza znane są prawdopodobieństwa wyboru przez niego każdej strategii).

Jest też wiele konkretnych gier, które wzbudziły szczególne zainteresowanie teoretyków i otrzymały nawet swoje unikalne nazwy, np. dylemat więźnia czy problem wspólnego pastwiska (nazwy pochodzą od historyjek, które dołącza się do określonego układu liczb w tabeli gry lub które są podstawą konstruowania tego układu).

Straffin stwierdza, że teoretyk gier „bada jak gracze powinni racjonalnie rozgrywać grę” (2001:1). Znajdujemy tu wyraźne potwierdzenie tego, że teoria gier to dziedzina normatywna. „Racjonalne rozegranie gry” polega natomiast na dokonaniu wyboru (jeden wybór lub sekwencja wyborów) właściwej strategii przy danej strukturze gry. Właściwą strategią będzie zaś ta, która ma cechę odpowiadającą celowi gracza lub gry – reprezentującą ją liczbą (lub zbiór liczb) da się zinterpretować jako „możliwie najwyższa wypłata”. Uważam, że pierwotna jest tu raczej racjonalność strategii, czyli taka jej cecha, która sprawia, że najlepiej odpowiada ona przyjętym założeniom dotyczącym struktury gry i jej celu. Takiej strategii (dla każdego gracza) poszukuje teoretyk analizujący daną grę, a jeśli uda mu się ją znaleźć, to właśnie ją nazwie „racjonalną”.

Czy w teorii gier wypracowano jakieś kryteria racjonalności strategii? Tak. Straffin przy omawianiu dwuosobowych gier o sumie zerowej (w warunkach niepewności, czyli bez przypisanych prawdopodobieństw) formułuje kilka kryteriów, które wymagają porównywania (wierszami albo kolumnami w zależności od gracza, którego bierzemy pod uwagę) liczb, jakie przypisano każdej jego strategii. Jeśli znajdziemy w ten sposób co najmniej dwie strategie (np. A i B) takie, że jedna z nich (np. A) nie ma żadnej liczby mniejszej od drugiej, a chociaż jedną liczbę większą, to jest to strategia dominująca, drugą z nich (czyli B) nazywa

⁹¹ Szczególny przypadek to gra, w której wszyscy gracze mają określone z góry strategie, czyli dla każdego z nich jedna ze strategii ma prawdopodobieństwo 1. Można ją analizować tak jakby gra się już odbyła i zastanawiać się czy wybrane przez graczy strategie były racjonalne, a więc oceniać dokonane przez nich wybory *ex post*.

się wtedy zdominowaną. Innymi słowy, A jest lepsza przynajmniej pod jednym względem od B i nie gorsza pod żadnym względem od B. **Kryterium dominacji** w ujęciu Straffina wygląda tak: „racjonalny gracz nigdy nie wybiera strategii zdominowanej” (tamże:7). W ten sposób możemy określić strategie z pewnością irracjonalne i – pod warunkiem, że jedna strategia dominuje wszystkie inne – strategię racjonalną (aczkolwiek można kryterium dominacji interpretować jako kryterium irracjonalności, a nie racjonalności). Kryterium dominacji uznaje się za „kamień węgielny normatywnej teorii wyboru” (Tversky, Kahneman 2000:211).

Problem pojawia się wtedy, gdy po wyeliminowaniu strategii zdominowanych pozostaje więcej niż jedna strategia. W takim przypadku Straffin proponuje kolejne kryterium, można je nazwać **kryterium równowagi**, ponieważ jego istotą jest poszukiwanie takich strategii w zakresie wyboru graczy, które są najlepszymi odpowiedziami na siebie. Jeśli założymy, że zrealizuje się jedna z nich to druga da najwyższą możliwą w takiej sytuacji wypłatę i odwrotnie. Strategie te są właściwymi (racjonalnymi) strategiami przy takiej strukturze gry: „jeżeli gracze nie wykorzystają strategii będących w równowadze, to jeden z nich uzyska wynik poniżej tego co mógłby osiągnąć” (tamże:8), co znaczy, że nie osiągnie on swojego celu.

Kłopoty pojawiają się wtedy, gdy jest więcej równowag niż jedna albo nie ma ich w ogóle. W tym przypadku „żaden z uczestników gry nie ma strategii, którą stale opłacałoby mu się stosować... znajomość strategii przeciwnika można skutecznie wykorzystać przeciwko niemu... jedynym sensownym rozwiązaniem jest każdorazowy wybór strategii w drodze losowania” (tamże:14). Zmienia to jednak diametralnie sytuację i mamy do czynienia z grą w warunkach ryzyka – prawdopodobieństwa wyboru strategii zależą od sposobu ich losowania. Ponadto zdanie się przez gracza na los wcale nie sprawia, że musimy poddać w wątpliwość status jego wyboru jako decyzji – po analizie sytuacji wybiera on los jako sposób innego wyboru. Pierwszy wybór jest decyzją (w tym przypadku nawet może racjonalną), drugi już raczej nie (to los wskazuje wybór).

Straffin rozpatruje szczególny przypadek, gdy do losowania strategii jednego gracza wykorzystuje się konkretny sposób losowania, na podstawie którego można określić prawdopodobieństwa wyboru każdej z jego strategii. Takie założenie zmienia grę w sytuację jednostkowego wyboru, gdyż zakładamy o jednym z graczy, że jest po prostu losem: gracz ten nie dba o wielkość swojej wypłaty. Poza tym – jak wspomniałem – jest to gra w warunkach ryzyka. Standardową odpowiedzią na pytanie o to, jaka strategia będzie racjonalna w takiej sytuacji, jest stwierdzenie, że ta, dla której wartość oczekiwana jest największa

(kryterium oczekiwanej wartości). Wartość oczekiwana każdej strategii to suma liczb przypisanych jej w tabeli gry pomnożonych przez odpowiednie prawdopodobieństwa⁹². Przy pewnych układach tych prawdopodobieństw może się okazać, że wartość oczekiwana wszystkich strategii pozostałych do wyboru drugiemu graczowi jest równa⁹³. Wtedy kryterium oczekiwanej wartości staje się bezużyteczne jako kryterium wyboru strategii racjonalnej. Co w tej sytuacji proponuje teoretyk gier? Wybór strategii przez szczególne losowanie, tj. dające taki układ prawdopodobieństw wyboru poszczególnych strategii, który zapewni daną – taką samą dla wszystkich strategii – wartość oczekiwaną. Nie zastanawiamy się tu już jednak nad tym, która strategia jest racjonalna, ale nad tym, z jakim prawdopodobieństwem powinna być wybrana każda z nich przy danej strukturze gry i przy pewnym konkretnym układzie prawdopodobieństw zrealizowania się strategii losu. Po znalezieniu rozwiązania, teoretyk gier nadal nie wie, która ze strategii jest racjonalna w takiej sytuacji, ale jest pewny, jakie prawdopodobieństwa należy przypisać każdej z nich. Innymi słowy, rezygnujemy z rozstrzygnięcia zagadnienia racjonalności poszczególnych działań, przyjmując raczej, że racjonalna jest pewna ich kombinacja (stąd nazwa „strategie mieszane”). Załóżmy, że właściwe prawdopodobieństwa strategii A i B wynoszą odpowiednio $3/8$ i $5/8$. Czy można to interpretować, jako stwierdzenie, iż w trzech przypadkach na osiem racjonalna jest strategia A, a w pięciu przypadkach na osiem racjonalna jest strategia B? Raczej nie.

W grach dwuosobowych o sumach niezerowych (w przypadku użyteczności zwykle przyjmuje się, że preferencje graczy ani nie są odwrotne, ani nie pokrywają się całkowicie) w warunkach niepewności sytuacja komplikuje się na tyle, że Straffin konkluduje: „Obawiam się... iż teoria rozwiązywania gier o sumie zerowej nie da się przenieść na gry o sumie niezerowej i, co więcej, nie ma przekonującej, uniwersalnej koncepcji rozwiązywania takich gier” (tamże: 90). Wniosek ten wynika między innymi z gry nazywanej dylematem więźnia (gra o sumie niezerowej w sytuacji niepewności). W grze tej po odrzuceniu strategii zdominowanych obu graczom pozostaje tylko po jednej strategii. Kłopot jednak w tym, że otrzymany w ten sposób wynik gry nie zadowala teoretyka gier. Dlaczego? Ponieważ w tabeli tej gry istnieje inna komórka ze zbiorem wypłat dla obu graczy taka, że obie wypłaty są

⁹² Jest to suma ważona prawdopodobieństwami, jeśli prawdopodobieństwa są równe, jest to średnia arytmetyczna.

⁹³ Straffin omawia to w takiej konwencji: gracz (który dla mnie jest losem) wybiera taki układ prawdopodobieństw dla swoich strategii, aby kryterium oczekiwanej wartości okazało się bezużyteczne dla drugiego gracza, nie dając mu wskazówki, która strategia jest racjonalna. Konwencja ta potwierdza, że gracz tego typu nie spełnia założenia o standardowej motywacji graczy, gdyż zwraca uwagę na oczekiwaną wartość strategii drugiego gracza. Zmienia to sens gry.

wyższe niż te w komórce wyznaczonej przez strategię pozostałe po odrzuceniu strategii zdominowanych. Innymi słowy, w przypadku dylematu więźnia wybór strategii wynikający z zastosowania kryterium dominacji jest sprzeczny z wyborem strategii zgodnym z **kryterium Pareto** – należy wybierać takie strategie, które dadzą najlepsze możliwe wyniki gry⁹⁴.

Straffin uznaje pierwsze z tych kryteriów za podstawową zasadę **racjonalności indywidualnej**, a drugie za podstawową zasadę **racjonalności zbiorowej** (tamże:87)⁹⁵. Nasz teoretyk gier uznaje ten konflikt za nieusuwalny w grach dwuosobowych lub n -osobowych o strukturze dylematu więźnia. Kryterium Pareto nie pasuje do głównych założeń teorii gier, gdyż bierze pod uwagę wyniki gry dla obu graczy. Struktura teorii gier nakazuje zaś każdemu graczowi rozpatrywanie tylko jego własnych wyników, co można interpretować jako **zaprogramowany egoizm**. Konsekwentny teoretyk gier powiedziałby, że w sytuacjach takich, jak dylemat więźnia racjonalność kosztuje, trzeba się z tym pogodzić i zastanowić się jak temu zaradzić w rzeczywistych sytuacjach podobnych do dylematu więźnia⁹⁶.

Jak widzieliśmy wyżej w teorii gier czasem zwalnia się warunek, aby gracze byli zainteresowani wyłącznie własną korzyścią (natura jako gracz). Postępując w ten sposób można też anulować dylemat więźnia. Wystarczy zmienić program graczy na altruizm, ich celem będzie wtedy wybór takiej strategii, która da największą korzyść drugiemu. Wtedy wynik tej gry (określony przez zrealizowanie się strategii pozostałych po wyeliminowaniu strategii zdominowanych) będzie zgodny z kryterium Pareto.

Innym interesującym problemem jest **wybór strategiczny**. W niektórych sytuacjach gracze nie wybierają najbardziej preferowanej opcji, ale drugą z kolei. Straffin podaje przykład wyboru trzech wyborców z określonymi preferencjami wobec trzech kandydatów na prezydenta (R, A i C) (tamże:171). Jeden z wyborców miał strategię dominującą (R). Pozostaje więc gra między dwoma pozostałymi, dla których R było najgorszym rozwiązaniem

⁹⁴ Przy kryterium dominacji porównuje się strategię oddzielnie dla obu graczy (wektory liczb przypisane do strategii, wiersze z wierszami, kolumny z kolumnami), natomiast przy kryterium Pareto porównuje się wyniki gry dla obu graczy (wektory liczb znajdujące się w poszczególnych komórkach tabeli).

⁹⁵ Kryterium Pareto (od nazwiska Vilfredo Pareto 1848-1923) szeroko przyjęto w teorii ekonomii i nie tylko. Jest ono jednak bardzo restrykcyjne, gdyż w rzeczywistości niewiele działań publicznych może go spełnić, np. dlatego, że ludzie mają różne preferencje w stosunku do opcji wyboru (nieporównywalność Pareto). Odpowiedzią na to są m.in. testy kompensacji: czy ci, którym się poprawiło mogą zrekompensować straty tym, którym się pogorszyło, nadal pozostając w lepszej niż pierwotna sytuacji (Pearce 1997:323-324,72). Poza tym, jeśli ktoś był w bardzo złej sytuacji na początku i w takiej sytuacji pozostał, to zastosowanie kryterium Pareto w takim przypadku nie jest szczególnie przydatne (skoro nikomu się nie pogorszyło to wszystko w porządku) (Sen 1977:86).

⁹⁶ Standardowym rozwiązaniem jest norma moralna lub inna regulacja (w tym nadanie własności indywidualnej, co jednak uważam za formę regulacji), która będzie chroniła interesy wszystkich. Problem wspólnego pastwiska polega na tym, że egoistycznie nastawieni pasterze mają tendencję do wypasania większej liczby krów, co przyspiesza wyczerpywanie się zasobów i wszyscy w końcu tracą nie mając gdzie wypasać. Podobne rozumowanie dotyczyć ma każdego wspólnego zasobu i egoistycznie zaprogramowanych jego użytkowników. O problemach tego typu patrz np. E. Ostrom (1991).

(najmniej preferowana opcja). Przy **szczerym wyborze** (zgodnym z preferencjami) tych graczy, wygrywał kandydat wyborcy z dominującą strategią (czyli R), ale przy wyborze drugiego z kolei kandydata była szansa, iż R nie zostanie wybrany. Argumentacja była taka: nie chcesz żeby wygrał R głosuj na C (lub na A), a nie: głosuj na C (lub na A), jeśli chcesz żeby wygrał C (lub A). Chodziło więc raczej o zapobieżenie temu, co dla dwóch z trzech graczy-wyborców było rozwiązaniem najgorszym, niż o dążenie do rozwiązania najlepszego (którego osiągnięcie było mało prawdopodobne). Wniosek stąd taki, że **racjonalne dążenie to dążenie do wyniku najbardziej przez nas preferowanego** albo - w niektórych sytuacjach (gdy nie ma szans na osiągnięcie wyniku najbardziej preferowanego) - **dążenie do zapobieżenia wynikowi najgorszemu z możliwych**. Straffin chciałby procedury wybierania „odpornej na zachowania strategiczne”, udowodniono jednak, że w przypadku wyborów z zakresu zawierającego więcej niż dwie opcje, jedyną taką procedurą jest oddanie wyboru jednemu z graczy (czyli rozwiązanie dyktatorskie) (tamże:175-176).

Ostatecznie Straffin zadaje pytanie: „Czy nie powinniśmy uznać klęski teorii gier, która nie potrafiła zaoferować jednoznacznej analizy takich sytuacji [gry o sumie niezerowej w postaci dylematu więźnia, gry z naturą, gry więcej niż dwuosobowe] ani wskazać w nich jednego sposobu postępowania? Może to, co z początku było próbą odtworzenia logiki konfliktu i kooperacji, doprowadziło nas jedynie do jeszcze większej niepewności?”. Odpowiada na te pytania stwierdzając, że teoria gier jest „użytecznym narzędziem ułatwiającym zrozumienie zjawisk zachodzących między ludźmi”, a przy tym więcej satysfakcji przynosi mu poszukiwanie rozwiązań niż wyniki tych poszukiwań (tamże:273-274). Taka deklaracja powinna nam wystarczyć, aby stwierdzić, iż teoria gier w żadnym razie nie jest ostateczną teorią racjonalności ludzkiego działania w każdej możliwej sytuacji.

3.7. Racjonalność działania w teorii ekonomii

A. Sen uznaje, że są dwie koncepcje takiej racjonalności w warunkach pewności: niesprzeczność wyboru i maksymalizowanie własnych korzyści, natomiast w warunkach niepewności (a ściślej ryzyka) jest to teoria oczekiwanej użyteczności⁹⁷ (Sen 1998:69,72). Niesprzeczność wyboru może być przedstawiona następująco „jeśli x zostało wybrane ze zbioru zawierającego y , to y nie będzie wybrany z żadnego zbioru zawierającego [także] x ” (tamże:69). Jest to też jeden z warunków określenia liczbowej reprezentacji preferencji (wynioskowanych z dokonywanych wyborów). Podejście to i założenie o maksymalizacji własnych korzyści Sen poddaje krytyce. Pierwsze - ze względu na brak odniesienia do celów wybierającego. Wybory mogą być doskonale niesprzeczne niezależnie od tego, czy to, co wybrane miało jakikolwiek związek z celami wybierającego (a można się zdarzyć, że wybrane obiekty są przeciwstawne do tych celów). Drugie - „Ludzkie istoty mogą mieć również inne motywacje, a własny interes jest tylko jedną z wielu rzeczy, do których osoba może chcieć dążyć” (tamże:70). Wiarygodność tej hipotezy wydaje się oczywista, jest też potwierdzona eksperymentalnie: „Uczestnicy eksperymentów często wybierają działania, które nie maksymalizują ich własnych wypłat pieniężnych, gdy działania te wpływają na wypłaty innych”, co doprowadziło do sformułowania kilku koncepcji **preferencji społecznych** (Charness, Rabin 2000:1).

Sen przedstawia H.A. Simona teorię ograniczonej racjonalności, jako przykład teorii, w której zrezygnowano ze standardowych założeń. Przyjrzyjmy się słowom samego Simona. Wymienia on trzy postulaty dotyczące wyboru, na których opiera się neoklasyczna ekonomia (Simon 1998a:266):

- 1) wybór dokonywany jest z danego i ustalonego zakresu (zbioru opcji),
- 2) znane są prawdopodobieństwa skutków wyboru każdej z opcji,
- 3) kryterium wyboru jest maksymalizacja oczekiwanej użyteczności.

⁹⁷ Zakład Pascala miał wyrażać nową formułę racjonalności: wybór możliwości maksymalizującej oczekiwaną wartość (*expected value*) (Gigerenzer, Selten 2001:2, szczegółowa analiza zakładu Pascala w kontekście racjonalności patrz J. Życkiński 1985:207-216). Teoria oczekiwanej wartości stała jednak w sprzeczności ze zdrowym rozsądkiem, czego przykładem jest paradoks petersburski wymyślony przez N. Bernoulliego i opublikowany przez jego bardziej znanego kuzyna - D. Bernoulliego w 1738 r. (Gigerenzer, Selten 2001:2, Zabel 1998:231-232, Blackburn 1997:280-281). Bernoulli zaproponował, aby teorię oczekiwanej wartości zastąpić teorią oczekiwanej użyteczności, tzn. miarę pieniężną zastąpić inną, która uwzględniałaby pewne powszechne psychologiczne nastawienia ludzi (np. bogaci w porównaniu z biednymi mniej cenią przyrost bogactwa o niewielką – w sensie absolutnym – sumę pieniędzy). Rewizja dotycząca wymiaru oceny, dotknęła również koncepcję oczekiwania. Zdano sobie sprawę, że prawdopodobieństwo można różnie interpretować (np. różne miary tendencji centralnej) i modelować, w związku z tym program osiągnięcia jednej matematycznej definicji racjonalności został porzucony przez większość matematyków (Gigerenzer, Selten 2001:3). D. Kahneman i A. Tversky wymieniają cztery założenia, na których opiera się teoria oczekiwanej użyteczności: eliminowalność, przechodniość, dominacja i niezmienność. Za zasadnicze i niekwestionowane uznawano dwa ostatnie, nasi psychologowie podważają je w oparciu o badania empiryczne (2000:210-219).

Zarzut Simona wobec tych założeń polega na wskazaniu ich możliwej nieadekwatności w stosunku do rzeczywistych warunków dokonywania wyborów ekonomicznych. Krytyczny stosunek do tych postulatów umożliwia tworzenie teorii **ograniczonej racjonalności**. Opcje są raczej konstruowane, poszukuje się ich (co jest kosztowne), niż dane z góry. Prawdopodobieństwa skutków nie muszą być znane, nie wszystkie skutki mogą być przewidziane (zdobywanie informacji jest również kosztowne). Zamiast optymalizacji, czyli wyboru najlepszej opcji wg przyjętego kryterium⁹⁸, mamy do czynienia z wyborem tego, co spełnia przyjęte kryterium, nie wiemy jednak czy jest to opcja „w jakimś sensie najlepsza” (Simon 1998b:243), wystarcza nam stwierdzenie, że jest ona „satysfakcjonująca lub <<dostatecznie dobra>>”⁹⁹ (Simon 1997:119).

Ponadto Simon dzielił racjonalność na **materialną** i **proceduralną**: *“Zachowanie jest materialnie (substantive) racjonalne, gdy jest odpowiednie do osiągnięcia założonych celów przy danych warunkach i ograniczeniach”, „Zachowanie jest proceduralnie racjonalne, gdy jest wynikiem odpowiedniej rozważki”* (cyt. za Eriksson 2000:30). Innymi słowy mamy tu dwa klasyczne kryteria racjonalności działania: celowość-skuteczność i uprzedni namysł. Stanowisko Simona ma wielu zwolenników, np. G. Gigerenzer i R. Selten pisali „fikcja optymalizacji w odniesieniu do rzeczywistego świata wymaga nierealistycznych założeń dotyczących wiedzy, czasu, uwagi i innych zasobów dostępnych ludziom [...] optymalizacja często oparta jest na niepewnych założeniach, które same są przypadkowe i w konsekwencji może być tyle różnych wyników strategii optymalizujących, ile jest zbiorów tych założeń” (2001:4).

Koncepcja ograniczonej racjonalności stara się uwzględnić cechy osób rzeczywiście podejmujących decyzje, dotyczące „zdolności poznawczych do odkrywania opcji, obliczania ich konsekwencji i porównywania ich ze sobą” (Simon 1998a:266). Simon nie twierdzi, że teoria ekonomii w ogóle jest ślepa na tego rodzaju ograniczenia. Wskazuje on na to, że wyjaśnianie niektórych zjawisk ekonomicznych polega właśnie na ich uwzględnieniu, np. iluzja pieniężna (reagowanie raczej na nominalne wielkości pieniężne, a nie na realne – teoria Keynesa) czy niezdolność do odróżnienia ruchu cen w przemyśle od ogólnych zmian cen (teoria racjonalnych oczekiwań). Są to jednak wyjaśnienia *ad hoc*, które nie skłaniają do zmiany paradygmatu (tamże:267).

⁹⁸ Maksymalizacja oczekiwanej użyteczności jest w takim ujęciu jednym ze sposobów optymalizacji.

⁹⁹ Simon nadał takie znaczenie terminowi *satisfice*. O ile *homo oeconomicus* z założenia optymalizuje, to administrator „satysficyzuje” (Simon 1997:119). A. Sen wskazuje jednak taką interpretację tego terminu, że przeciwstawianie go optymalizacji nie jest uprawnione, co jednak nie znaczy, że nie widzi on innych możliwych interpretacji (1998:70). Termin *satisfice* tłumaczy się niekiedy jako „reguła dostateczności” (Reber 2000:151).

Wracając do wniosków Sena. Zwraca on uwagę na pewien argument, za pomocą którego broni się założenia o maksymalizacji własnego interesu. Otóż, mechanizmy ewolucji (dobór naturalny i dobór płciowy) mają sprzyjać właśnie takim postawom. Można ten argument zinterpretować następująco: „istniejące obecnie adaptacje są optymalne”, D.M. Buss takie twierdzenia zalicza do „powszechnych nieporozumień na temat teorii ewolucji” – „Ewolucyjne opóźnienie oraz koszty adaptacji to tylko dwa z wielu powodów, dla których efekty działania procesów ewolucyjnych nie są optymalne”, podobny wniosek dotyczy innego nieporozumienia „Maksymalizowanie reprodukcji [własnych] genów nie jest i nie może być efektem procesów ewolucyjnych” (Buss 2001:42-43,44).

Z kolei R.H. Thaler przytacza trzy sposoby obrony standardowych założeń racjonalnego wyboru związanych z koncepcją *homo oeconomicus*¹⁰⁰ (Thaler 1994:4-5).

- M. Friedman twierdził, że nawet jeśli ludzie nie mają wymaganych przez teorię zdolności poznawczych, to zachowują się **tak jakby** je mieli. Thaler interpretuje ten argument jako stwierdzenie, iż założenia teorii nie są istotne dopóki daje ona dobre przewidywania.
- Błędy, jakie ludzie popełniają jako jednostki mogą być liczne, ale nie mają one znaczenia, gdy weźmiemy pod uwagę zachowania całych zbiorowości.
- Teoria racjonalnego wyboru sprawdza się tam, gdzie chodzi o zachowania ekonomiczne.

Thaler wskazuje 13 anomalii, które podważają te argumenty. Można na ich podstawie sformułować następujące wnioski: teoria racjonalnego wyboru nie daje dobrych przewidywań, błędy jednostkowe nie niwelują się w zachowaniach zagregowanych, nawet na rynkach finansowych (najbardziej zbliżonych do ideału rynku doskonałego) teoria racjonalnego wyboru zawodzi. Za swoje zadanie Thaler uznał uświadamianie istnienia anomalii tego rodzaju, co ma być krokiem w kierunku nowej teorii ekonomii, która „zachowa ideę, że ludzie starają się robić najlepiej to, co mogą, ale przy tym są zdolni do uprzejmości i współdziałania, a także mają ograniczone możliwości przechowywania i przetwarzania informacji” (tamże:5).

Założenia, które przytaczał Simon pochodzą z teorii oczekiwanej użyteczności, ta zaś sama napotkała na poważne trudności: „Obecnie istnieje ogólna zgoda, że teoria ta nie

¹⁰⁰ Również trzy argumenty wymieniają D. Kahneman i A. Tversky: „naruszenia standardowego modelu (i) występują w przypadku nieznaczących problemów wyboru, (ii) szybko są eliminowane dzięki uczeniu się lub (iii) nie odnoszą się do ekonomii z powodu korekcyjnego działania sił rynkowych”. Obaj psychologowie podają wiele wyników badań empirycznych, które podważają te argumenty, choć nie twierdzą, że odpowiednie bodźce czy uczenie się nie mają wpływu na nasze decyzje, wpływ ten jest jednak ograniczony wieloma warunkami (2000:221-223).

dostarcza adekwatnego opisu indywidualnego wyboru: zasadnicza część dowodów pokazuje, że decydenci systematycznie łamią jej zasady” (Kahneman, Tversky 2000:44). Wyjaśnienie tego zjawiska znajdujemy w teorii perspektywy (*prospect theory*), której udoskonalona wersja nazywana jest teorią kumulatywnej perspektywy (*cumulative prospect theory*) (tamże:45). W dodatku teoria ta przedstawiana jest jako „próba wyartykułowania niektórych zasad percepcji i oceny, które ograniczają racjonalność wyboru”, a więc jest potwierdzeniem i uzupełnieniem Simona koncepcji ograniczonej racjonalności (tamże:220).

Trzeba jednak zauważyć, że niepowodzenia empirycznych decydentów w spełnianiu zaleceń wynikających z teorii oczekiwanej użyteczności można interpretować jako **rozpowszechnienie irracjonalności**, a nie jako dowód na słabość tej teorii. Jeśli wielu ludzi ma dochody niższe niż pewna linia ubóstwa, nie znaczy to, że owa linia jest błędna i należy ją odrzucić. Wątpliwości mogą się pojawić, gdy wszyscy okażą się irracjonalni lub ubodzy albo racjonalni i nieubodzy, a nam chodziło o odróżnienie racjonalnych od irracjonalnych i ubogich od nieubogich (wady norm: zbyt ambitna i za mało ambitna). Następnym krokiem w tym kierunku jest postulat, aby edukować ludzi tak, aby sprostali wymogom teorii albo, aby otrzymali tyle dochodu, że znajdą się ponad linią ubóstwa.

Jeśli jednak chcielibyśmy teorii, na podstawie której można przewidywać jak się ludzie zachowują w określonych sytuacjach, to wykazano już, że teoria oczekiwanej użyteczności taką teorią nie jest. Poza przewidywaniem istotne jest również wyjaśnienie, dlaczego ludzie zachowują się w pewien sposób (dobre wyjaśnienia i trafne przewidywania są ze sobą związane). Teoria oczekiwanej użyteczności ma charakter normatywny i dlatego czynienie jej zarzutów w oparciu o funkcję przewidywania i/lub wyjaśniania rzeczywistych zachowań jest w pewnym sensie nieporozumieniem. Sen pisał o tym następująco: „wyjaśnianie rzeczywistego zachowania za pomocą modeli racjonalności może być uznawane z metodologicznego punktu widzenia za wątpliwe” (Sen 1998:71). Niemniej teoria ta odegrała ważną rolę, jako bodziec do badań empirycznych, które zdają się podważać jej najważniejsze założenia, ale jednocześnie coś nam mówią o rzeczywistych ludziach.

Znaczenie, jakie zaczęła odgrywać w latach 90. XX w. nowa instytucjonalna ekonomia również opiera się na krytyce standardowych założeń dotyczących działań podmiotów ekonomicznych. D.C. North uważa, że „tradycyjne założenia behawioralne [oczekiwana użyteczność i teoria racjonalnego wyboru] przeszkadzają ekonomistom w zrozumieniu całkiem podstawowych zagadnień, a modyfikacja tych założeń jest niezbędna dla dalszego postępu nauk społecznych” (North 1990:17). O.E. Williamson stwierdza zaś, że ekonomia kosztów transakcyjnych opiera się na trzech założeniach behawioralnych, dwa z

nich są bardzo interesujące w tym kontekście: 1) „...ludzie są intencjonalnie racjonalni, ale tylko w ograniczonym zakresie”, 2) „...ludzie, działając, nie gwarantują automatycznego wdrożenia obietnic, ale odchodzą od litery i ducha umowy, ilekroć służy to ich celom” (1998:391). Mamy więc do czynienia z założeniem ograniczonej racjonalności oraz oportunizmu (tak w skrócie określa się 2)).

Za podsumowanie i przejście do rozważania dalszych problemów niech nam posłuży konkluzja M. Bochenka rozważającego problem racjonalności w polskiej myśli ekonomicznej: „Jej [koncepcji racjonalności] twórcy położyli główny akcent na racjonalności instrumentalnej, pomijając centralny problem wyboru celów, czyli racjonalność teleologiczną. Propozycja jej modyfikacji dotyczy głównie konkretyzacji celów, które muszą ujmować co najmniej zaspokojenie podstawowych potrzeb całej ludzkości...” (1999:190).

3.8. Racjonalność zbiorowa, racjonalność społeczna

Opinie, które dotąd przytaczałem i komentowałem dotyczyły przede wszystkim indywidualnej racjonalności działania. Analizując dylemat więźnia Straffin wyróżnił także racjonalność zbiorową, przyjmując za jej kryterium postulat V. Pareto – te działania indywidualne są racjonalne, które nie spowodują pogorszenia czyjejś sytuacji; optimum zaś osiągamy, gdy takie działania nie są już możliwe. Wobec krytyki kryterium Pareto (patrz wyżej), a szerzej - utilitaryzmu (Barr 1993:65-71) pojawiły się inne propozycje, np. J. Rawlsa (1994:107-111) czy R.E. Goodina (1988:153). O ile kryterium Pareto chroniło interesy innych w ogóle, to kryterium Rawlsa chroni interes osób będących początkowo w najgorszym położeniu, a kryterium Goodina interesy osób, których sytuacja (zaspokojenie podstawowych potrzeb) zależy od działań wybierającego. Racjonalność zbiorową w takiej perspektywie interpretuję jako dodatkowe kryteria racjonalności indywidualnej – decydent nie tylko powinien uwzględniać przy wyborze swój osobisty interes, ale również interesy innych osób, a w tym szczególnie pewnych kategorii osób (np. najsłabszych, zależnych). Wykluczam z zakresu przedmiotowego racjonalności i irracjonalności podmioty zbiorowe. Jeśli jednostka działa w grupie, to musi ten fakt jakoś uwzględnić, jeśli tego nie zrobi grupa (tzn. inni jej członkowie) ją odrzuci albo się rozpadnie.

K.J. Arrow dzieli racjonalność na indywidualną i interaktywną (Arrow 1999:xiii), a w innym miejscu deklaruje: „Racjonalność nie jest cechą samej jednostki, chociaż zwykle jest w ten sposób przedstawiana. Czerpie ona swoją siłę i znaczenie ze społecznego kontekstu, w jakim jest osadzona” (cyt. za Halpern, Stern 1998:10). Kontekst społeczny to właśnie interesy czy potrzeby, o których uwzględnienie upominają się m.in. Pareto, Rawls i Goodin. Uogólniony kontekst społeczny można interpretować jako normy czy zasady moralne, kulturowe, społeczne, a bardziej konkretnie – jako obowiązujące obyczaje i prawo (jednym z ważnych kryteriów racjonalności działania byłaby więc jego legalność). Względny konflikt czy sprzeczność między interesem osobistym i kontekstem społecznym przedstawię na przykładzie. Spodziewamy się, że A będzie działaniem skutecznym i najtańszym, ale obawiamy się, że jest niezgodne z pewną normą moralną lub prawną, z kolei B może będzie mniej skuteczne i bardziej kosztowne, ale tej normy nie narusza. Trudno uzasadnić wskazanie pierwszego z tych działań jako bardziej racjonalnego, o ile nie użyjemy zabiegu definicyjnego, tj. nie zdefiniujemy działania racjonalnego, jako działania skutecznego i efektywnego ze względu na czysto osobiste cele podmiotu. Definicje tego rodzaju – chociaż często powtarzane – są co najmniej arbitralne.

Interesująca w tym kontekście jest W.N. Dunna koncepcja **multiracjonalności** w odniesieniu do polityki publicznej (tj. decyzji czy działań w tej dziedzinie). Poza standardowymi kryteriami racjonalności działania (skuteczność i efektywność) wyróżnił on zgodność z obowiązującym prawem i precedensami (**racjonalność prawna**) oraz utrzymanie lub naprawę uznanych za wartościowe instytucji społecznych (**racjonalność społeczna**) (Dunn 1994:274-275). Jest to wskazówka, iż skuteczność i efektywność mogą być uznane za kryteria uniwersalne, natomiast w konkretnych kontekstach musimy uwzględnić kryteria dodatkowe. Polityka społeczna i polityka publiczna mają wiele wspólnego (może nawet są to dwie nazwy tego samego wymiaru polityki jako takiej, patrz wyżej), dlatego koncepcja Dunna może być bezpośrednio odniesiona do polityki społecznej. Pomijam konserwatywność takich kryteriów, jak legalność i utrwalanie zastanych instytucji społecznych.

Za uniwersalne cechy kontekstu społecznego możemy uznać pozycję w strukturze społecznej i związaną z nią rolę społeczną. Poza uniwersalnymi kryteriami racjonalności działania, z każdą klasą kontekstów społecznych wiązałyby się dodatkowe kryteria (**ograniczające zakresy wyboru środków i celów**), np. racjonalna matka działa skutecznie i efektywnie, ale również kocha swoje dziecko; racjonalny urzędnik publiczny działa skutecznie i efektywnie, ale również kieruje się tak czy inaczej rozumianym interesem wspólnoty, która go zatrudnia; racjonalny złodziej działa skutecznie i efektywnie, ale przestrzega również zasad, które uznano za obowiązujące w środowisku złodziei.

Gdy mowa o kontekście społecznym należałoby zwrócić uwagę na refleksję socjologów dotyczącą racjonalności działania. Jeden z ojców współczesnej socjologii – M. Weber – sformułował teorię działań racjonalnych, ale nadal trwa debata dotycząca tego, czy rozwinął ją w pełni i w którym z jego dzieł można ją znaleźć (Marshall 1996:437). J. Habermas (1999:467) przytacza cytaty z *Wirtschaft und Gesellschaft*:

„Jak każde działanie, tak i działanie społeczne można określić jako

- 1) *racjonalne ze względu na cel*: na podstawie oczekiwań co do zachowań przedmiotów świata zewnętrznego i zachowań innych ludzi oraz pod kątem wykorzystania tych oczekiwań jako «warunków» lub jako «środków» do osiągnięcia własnych racjonalnie zamierzonych i wyważonych celów;
- 2) *racjonalne ze względu na wartości*: na podstawie świadomej wiary w interpretowaną etycznie, estetycznie, religijnie bądź w jakikolwiek inny sposób bezwarunkową *wartość wewnętrzną* określonego zachowania się samego w sobie bez względu na jego rezultat;

- 3) *afektywne*, w szczególności *emocjonalne*: na podstawie aktualnych afektów i stanów uczuciowych;
- 4) *tradycyjalne*: na podstawie nawyku utrwalonego w następstwie długotrwałej praktyki”.¹⁰¹

Habermas nazywa ten podział „oficjalnym” i podsumowuje go w następującej tabeli (tamże:468)

Tabela 15: Typologia racjonalności M. Webera (Habermas)

Typy działania podług stopnia zmniejszającej się racjonalności	Subiektywny sens rozciąga się na następujące elementy			
	Środki	Cele	Wartości	Skutki
Racjonalne ze względem na cel	+	+	+	+
Racjonalne ze względem na wartości	+	+	+	-
Afektywne	+	+	-	-
Tradycyjne	+	-	-	-

Dla Habermasa zasadniczą słabością pomysłu Webera jest przyjęcie działania racjonalnego ze względu na cel jako kryterium oceny racjonalności innych rodzajów działania. Poza tym autor „Teorii działania komunikacyjnego” dzielił działania społeczne na **strategiczne** (oddziaływanie, wywieranie wpływu na innych ludzi) oraz **komunikacyjne** (negocjowanie, zawieranie porozumień). Racjonalność pierwszych jest racjonalnością ze względu na cel ze szczególnym przedmiotem działania, racjonalność drugich jest również związana z osiągnięciem celów, ale tylko pod warunkiem osiągnięcia porozumienia z innymi ludźmi.

L. von Mises również krytykował propozycję Webera. Wskazywał on, że w typologii Webera mamy do czynienia z różnymi hierarchiami celów i dlatego każde z tych działań można uznać za tak samo racjonalne: „Wszystko, co wykracza ponad czysto reaktywne zachowanie organów ludzkiego ciała możemy uznać za racjonalne ludzkie działanie, polegające na wybieraniu między danymi możliwościami po to, żeby osiągnąć najbardziej pożądaną cel” (Mises 1976:<http://www.mises.org/epofe/c2sec3.asp>). Mises odrzuca więc

¹⁰¹ H. Taylor Buckner zastosował pierwsze dwa pojęcia racjonalnego działania do analizy kanadyjskiej debaty nad polityką wobec posiadania broni przez obywateli. Wyróżnił on politykę publiczną racjonalną ze względu na wartości (*wertrational*) i politykę publiczną racjonalną ze względu na cele (*zweckrational*) i stwierdził, że ta pierwsza była elementem destrukcyjnym dla samej debaty i źle wróżyła nadziejom na politykę publiczną opartą na rozumie i faktach (1996).

również ideę stopniowości racjonalności ludzkiego działania, przynajmniej w wersji zaproponowanej przez Webera.

Niezależnie od tego, że Weber łączy w tych rozważaniach racjonalność i sensowność (patrz też: Weber 1999) i od zakładanej - jak wskazuje Habermas - stopniowości racjonalności działania, istotnym kryterium tego podziału jest odpowiedź na pytanie, czy rezultat działania jest brany pod uwagę przy rozważaniu działania (np. przy jego ocenie, przygotowywaniu)? Odpowiedź „tak” identyfikuje racjonalność instrumentalną, a odpowiedź „nie” - racjonalność nieinstrumentalną. Ta ostatnia może przybierać trzy formy: 1) ważna jest dla działającego (lub obserwatora) wartość działania samego w sobie, 2) ważne są emocje związane z działaniem (może szczególnie emocje jako motywacja do działania) oraz 3) ważne jest to, jak działali lub działają inni ludzie (tj. ci, którzy liczą się dla działającego czy obserwatora, np. uznani przodkowie, autorytety moralne, ogólnie - znaczący inni). Oczywiście między „tak” i „nie” istnieje kontinuum - nie ma logicznych przeszkód dla uwzględniania zarówno rezultatu, jak innych wymiarów działania przy jego rozważaniu.

3.9. Integracja trzech racjonalności

Teraz rozwinę koncepcję zintegrowanej racjonalności działania. Jej rdzeniem jest integracja trzech racjonalności: wartości, celów i środków. W pierwszym kroku stwierdzam (za wieloma innymi autorami), iż kryterium racjonalności środków są cele, **ale także wartości**, a kryterium racjonalności celów są wartości. Połączenie tych trzech racjonalności jest natomiast możliwe, gdy przyjmiemy założenie czy postulat następujący: **kryteria racjonalności także powinny być racjonalne**. Kryterium racjonalności środków byłyby więc racjonalne cele i racjonalne wartości, a kryterium racjonalności celów – racjonalne wartości. Kryteria racjonalności środków są liczniejsze (i dlatego może surowsze) w porównaniu z kryteriami racjonalności celów. Wyłania się stąd pewna hierarchia racjonalności. **Pierwotna jest racjonalność wartości** – gdy ją zapewnimy (np. poprzez działania racjonalizujące), możemy zająć się racjonalnością celów, a dopiero potem racjonalnością środków. Przy tym środki muszą być zgodne z racjonalnymi celami oraz z racjonalnymi wartościami. Wskazywałem wyżej, że środki mogą być złe nie tylko dlatego, że są jakoś nieadekwatne w stosunku do celów, ale również z powodu niezgodności z wartościami. Jeśli okazałoby się, że nie ma racjonalnych wartości i racjonalnych celów, pytanie o racjonalność środków pozostałoby w perspektywie mojej koncepcji bez odpowiedzi. Mogłyby one być skuteczne i efektywne, ale pozaracjonalne.

Jeśli pozostaniemy na gruncie kryterialnych koncepcji racjonalności, pojawia się kwestia, jakie są kryteria racjonalności wartości i czy również na te kryteria nakładamy warunek racjonalności. Aby uchronić się przed regresem w nieskończoność (można pytać dalej: co jest kryterium racjonalności kryteriów racjonalności wartości) przyjmę tutaj, że w stosunku do racjonalności wartości trzeba definicji niekryterialnej. Oto ona w formie definicji kontekstowej: **z racjonalnością danej wartości mamy do czynienia wtedy, gdy wypowiedź oceniająca, która tworzy tę wartość jest związana z wypowiedzią zawierającą co najmniej jeden argument, skłaniający większość zainteresowanych do zgody na taką ocenę**. Podążam tu w kierunku, który wyznaczają stwierdzenia Habermasa: centralny warunek racjonalności to **uzasadnialność** oraz **poddawalność krytyce** i „odnosi się to nawet do tego typu ekspresji, któremu nie towarzyszy jasno uprofilowane roszczenie ważnościowe, mianowicie do *ekspresji artykułujących oceny...*” (1999:43).

Akceptacja argumentu uzasadniającego ocenę i jej samej wymaga zgody na kryterium tej oceny. Jeśli oceniam X jako sprawiedliwy i uzasadniam taką ocenę, to przyjmuję, że X może być oceniany według kryterium sprawiedliwości. Jest to ważny aspekt zagadnienia, gdyż spory wywołuje interpretacja samego kryterium. Jeśli mamy dwie odmienne

interpretacje sprawiedliwości, to oceny pewnego obiektu według nich mogą być również odmienne. Jeśli założymy, że interpretacje te mogą być mniej lub bardziej racjonalne, to uzyskujemy drugi wymiar racjonalności wartości. Definicja kontekstowa racjonalności w tym przypadku: jeśli danej interpretacji wartości jako kryterium oceny towarzyszy uzasadnienie zawierające przekonujące argumenty, to można orzec, że jest to racjonalna wartość. Dalej koncentruje się na wartościach jako ocenionych obiektach. Wyżej rozpatrywałem oba znaczenia pojęcia wartości i wskazywałem, że wartość – oceniony przedmiot może być równocześnie kryterium oceny.

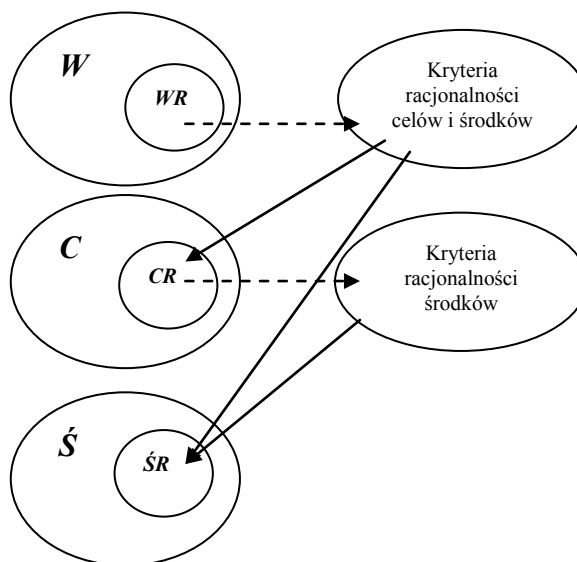
Nie będzie racjonalną pozytywna wartość, wykreowana przez ocenę: „masowe zabijanie ludzi jest dobre”, gdyż trudno sobie wyobrazić argument, który mógłby skłonić większość zainteresowanych (a więc i tych, którzy mieli by być zabić oraz ich bliskich) do zgody na taką ocenę. Z tego punktu widzenia warunkiem wstępnym racjonalności powinno być zapewnienie, by zainteresowani byli wolni i szczerze wyrażali swoje opinie. Obecność uzasadnienia stwarza także możliwość krytyki, dyskusji czy najogólniej – dyskursu, o których racjonalności możemy również orzekać, gdyż są to środki, cele lub wartości (np. krytyka w dążeniu do prawdy czy dominacji, ocena krytyki nadaje jej status wartości, dyskurs w dążeniu do porozumienia czy odciążenia uwagi, ocena dyskursu). Brak uzasadnienia oceny lub jej obecność, ale bez argumentów przekonujących dla większości zainteresowanych oznacza w tym kontekście, iż wartość jest co najmniej nieracjonalna. Konsekwencją takiego stanowiska może być konieczność przyjęcia niestopniowalności nieracjonalności wartości. Racjonalność wartości natomiast mogłaby być stopniowalna np. w zależności od liczby argumentów zawartych w uzasadnieniu i/lub od siły ich przekonywania. Miara liczby argumentów bez zastanawiania się nad ich jakością ma wady: jeden silny (dobry) argument może być bardziej przekonujący niż kilka słabych (złych). Zawarte w uzasadnieniach argumenty mogą być rozpatrywane jako racjonalne lub nieracjonalne, ponieważ same są środkami (np. przekonywania do akceptacji oceny), celami (np. gdy chcemy wypracować dobry argument) lub wartościami (jeśli argumenty zostaną ocenione).

Krytyka uzasadnienia oceny może mieć rozmaite skutki dla racjonalności wartości, chociaż tylko wtedy prowadzi do radykalnej zmiany statusu racjonalnościowej wartości, gdy w jej wyniku podtrzymana zostanie ocena, ale porzucone zostaną zaproponowane uzasadnienia i nie powstaną nowe. W wyniku krytyki mogą pojawić się nowe argumenty w uzasadnieniu oceny, co – przy założeniu stopniowalności racjonalności wartości (np. ze względu na liczbę argumentów) i utrzymaniu argumentów pierwotnych – oznaczać będzie wzrost jej racjonalności. Zmiana oceny z kolei wykreuje nową wartość (nawet jeśli przedmiot

oceny się nie zmienił – dopiero przedmiot i ocena to wartość) i na nowo pojawi się zagadnienie jej racjonalności (tj. obecność lub nieobecność uzasadnienia, siła przekonywania argumentów). W przypadku odrzucenia uzasadnienia i samej oceny, pierwotna wartość przestaje być wartością (nie jest już przedmiotem oceny).

Jak widać operuję tu określoną koncepcję wartości (dowolny obiekt i jego ocena). Sama ocena zaś, to przyjęcie postawy aprobaty lub dezaprobaty wobec pewnego dowolnego obiektu (jednostkowego czy kolektywnego, rzeczywistego czy wyobrażonego, ludzkiego czy nieludzkiego itp.). Sposoby wyrażania tej postawy mogą być rozmaite (np. werbalne lub niewerbalne). Uogólniam i nieco zmieniam tu propozycję M. Webera, który za wartościowanie uznał określenie czegoś, co podlega naszemu wpływowi jako „zasługującego” na aprobatę lub odrzucenie (Weber 1985:101). Warunek podlegania wpływowi oddalam, jako niepotrzebnie ograniczający zbiór przedmiotów, które mogą być oceniane. Zdanie „X zasługuje na odrzucenie” sugeruje, że X jakoś zasłużył na ocenę, a więc, że jest ona uzasadniona tym, czym X jest lub był, co zrobił lub czego nie zrobił itd. Dla mnie oceną będzie już samo „odrzucając X”, które interpretuję jako wyraz dezaprobaty (czy postawy dezaprobującej). Ocena kreuje wartość, czyli „odrzucając X” powoduje, że X staje się wartością negatywną (przynajmniej dla odrzucającego). Dotychczasowe rozstrzygnięcia przedstawiam na uproszczonym schemacie.

Rysunek 7: Schemat zintegrowanej racjonalności



Oznaczenia.

- 1) W – zbiór wartości, czyli obiektów ocenionych,

- 2) **WR** – podzbiór wartości racjonalnych, czyli obiektów, których oceny są uargumentowane przekonująco dla zainteresowanych,
- 3) **C** – zbiór celów, czyli obiektów dążeń,
- 4) **CR** – podzbiór celów racjonalnych, czyli celów zgodnych (czy adekwatnych) w stosunku do racjonalnych wartości (inaczej: spełniających kryteria, którymi są racjonalne wartości),
- 5) **Ś** – zbiór środków, czyli obiektów, za pomocą których osiąga się cele,
- 6) **ŚR** – podzbiór środków racjonalnych, czyli środków zgodnych (czy adekwatnych) w stosunku do racjonalnych celów (inaczej: spełniających kryteria, którymi są racjonalne cele).
- 7) **Strzałki przerywane** oznaczają przyjęcie, iż racjonalne wartości, racjonalne cele są kryteriami racjonalności.
- 8) **Strzałki nieprzerywane** oznaczają ocenę wg przyjętych kryteriów i podstawę do wyróżnienia racjonalnych celów i racjonalnych środków.

Przyjmuję tu mocną interpretację kryteriów racjonalności celów i środków: są nimi racjonalne wartości i racjonalne cele. Jest jednak możliwa słabsza interpretacja: racjonalne wartości i racjonalne cele nie tyle są kryteriami racjonalności celów i racjonalności środków, ale stanowią źródło czy podstawę formułowania tych kryteriów.

Pozostaje jeszcze co najmniej kilka problemów. Jednym z nich jest zagadnienie racjonalności relacji między elementami zbiorów racjonalnych obiektów (wartości, celów lub środków) oraz racjonalności całych tych zbiorów. Zgodność czy adekwatność między celem a wartością racjonalną jest warunkiem racjonalności tego celu. Jeśli mamy kilka celów racjonalnych (zbiór celów racjonalnych), czy niesprzeczność między nimi także jest warunkiem racjonalności? Jeśli tak, nie chodzi już o racjonalność poszczególnych celów, ale o racjonalność relacji między nimi. Odpowiedzi wymaga też pytanie, jak racjonalność relacji między elementami będzie wpływała na racjonalność całego zbioru. Można przyjąć, że **zbiór pewnych elementów jest racjonalny, gdy zarówno racjonalny jest każdy element tego zbioru, jak i racjonalne są relacje między tymi elementami.**

Na czym polega racjonalność relacji między racjonalnymi celami? Zwykle przyjmuje się, że racjonalną nie może być relacja sprzeczności (warunek niesprzeczności jako warunek racjonalności). Definicja kontekstowa takiego wymogu może być następująca: **relacja między co najmniej dwoma wartościami (celami, środkami) racjonalnymi jest racjonalna, jeśli te wartości (cele, środki) nie są sprzeczne ze sobą.** Niesprzeczność jest –

w ujęciu Tałasiewicza – definicyjną cech racjonalności formalnej (Kleszcz wyróżnia dwa znaczenia racjonalności formalnej, w tym jedno takie jak u Tałasiewicza). Z innego punktu widzenia, chodzi tu o racjonalność wewnętrzną – racjonalność ze względu na inne elementy danego zbioru (racjonalność zewnętrzna dotyczyłaby racjonalności celów ze względu na racjonalne wartości). O ile niesprzeczność jest warunkiem negatywnym, to koordynacja czy współdziałanie między elementami racjonalnymi byłoby warunkiem pozytywnym racjonalności relacyjnej. Z kolei odróżnienie racjonalności elementów zbioru, racjonalności relacji między nimi oraz wynikowej racjonalności zbioru jako całości może być podstawą ogólniejszego podziału na **racjonalność jednostkową**, **racjonalność relacyjną** i **racjonalność mnogościową** (teoria mnogości to teoria zbiorów)¹⁰². Wniosek: dwa elementy racjonalne jednostkowo (ujęte niezależnie od siebie) nie muszą być racjonalne relacyjnie (ujęte we wzajemnej relacji).

Wyżej pisałem o tym, jak można rozumieć sprzeczność między celami (np. osiągnięcie jednego uniemożliwia osiągnięcie innych celów lub sprawia, że urzeczywistniają się przeciwieństwa innych celów) i środkami. Sprzeczność między racjonalnymi wartościami – w świetle rozstrzygnięć, które przyjąłem wyżej – polegać może na tym, że ten sam obiekt oceniony jest aprobowo i dezaprobowo, takie oceny kreują dwie sprzeczne wartości. Z kolei te same oceny mogą zawierać w uzasadnieniach sprzeczne argumenty. Ten przypadek także należałoby rozpatrywać.

Zidentyfikowanie sprzeczności między racjonalnymi elementami danego zbioru wymaga badania związków każdego z nich z każdym innym. Już sama liczebność zbioru może istotnie to zadanie utrudnić, nie mówiąc już o wielowymiarowości samych związków między elementami (sprzeczności uwarunkowane). Wykrycie sprzeczności (nieracjonalności relacyjnej) oznaczałoby, że dany zbiór elementów racjonalnych nie jest racjonalny (mногоściowo). Jak usunąć taką sprzeczność? Można wykluczyć wszystkie elementy uwikłane w relację sprzeczności, ale wystarczyłoby usunięcie tylko niektórych z nich (np. gdy są tylko dwa sprzeczne elementy w zbiorze, usunięcie jednego sprawia, że sprzeczność w tym zbiorze znika). Jeśli przyjmiemy, że zbyt radykalne jest odrzucanie wszystkich elementów sprzecznych (każdy z nich jest przecież racjonalny jednostkowo), to z całą mocą pojawia się problem wyboru. Który z elementów racjonalnych jednostkowo, a nieracjonalnych relacyjnie należy odrzucić dla osiągnięcia racjonalności mnogościowej? Jeśli racjonalność jednostkowa

¹⁰² M. Bochenek analizując problem racjonalności w polskiej myśli ekonomicznej odróżnia racjonalność w skali mikro, makro i globalnej, przyjmując przy tym, że „każda ze skal racjonalności jest uwarunkowana pozostałymi” (1999:131).

nie jest stopniowalna (tzn. nie można orzec, że jeden z pary sprzecznych elementów jest bardziej racjonalny jednostkowo od drugiego), to trzeba poszukiwać innych kryteriów wyboru.

Drugi z wielu problemów, z jakimi wiąże się moja koncepcja racjonalności, wyraża się w pytaniu, na czym polega zgodność celów z racjonalnymi wartościami i zgodność środków z racjonalnymi celami. Inaczej, na czym polega spełnianie przez cel (środek) kryterium, którym jest racjonalna wartość (cel).

Założmy, że mamy cel C (czyli pewien obiekt A, będący przedmiotem dążenia) i racjonalną wartość W (obiekt B i jego ocena O pozytywna: BO+ lub negatywna: BO-). Zgodność celu A z wartością W może zachodzić, jeżeli:

- a) A jest tożsamy z BO+,
- b) A jest bardzo podobny do BO+,
- c) osiągnięcie A nie zagraża BO+ w żadnej sytuacji,
- d) osiągnięcie A nie zagraża BO+ w większości znanych sytuacji,
- e) osiągnięcie A nie zagraża BO+ w przynajmniej jednej ze znanych sytuacji,
- f) A jest przeciwieństwem BO-,
- g) osiągnięcie A jest zagrożeniem dla BO- w każdej sytuacji,
- h) osiągnięcie A jest zagrożeniem dla BO- w większości znanych sytuacji,
- i) osiągnięcie A jest zagrożeniem dla BO- w przynajmniej jednej znanej sytuacji.

Założmy, że mamy kilka celów (C1, C2, C3) zgodnych w co najmniej jednym z tych sensów z wartością W (a więc racjonalnych). Na pytanie o to, który z nich jest bardziej racjonalny przy przyjęciu tylko interpretacji a) i f) nie ma odpowiedzi, gdyż w tych przypadkach trzeba przyjąć, iż racjonalność nie jest stopniowalna. Przy interpretacji b) racjonalność byłaby jednak stopniowalna, co związane jest z tym, iż – w odróżnieniu od tożsamości – podobieństwo jest stopniowalne. Cele C1, C2 i C3 mogą być bardzo podobne do BO+, co jednak nie znaczy, że wszystkie muszą być tak samo bardzo podobne. Gdyby C1 był najbardziej podobny, to oznaczałoby też, że jest najbardziej racjonalny. Ktoś może jednak stwierdzić w takim przypadku, iż tylko C1 jest racjonalny. Wymagałoby to jednak przyjęcia niestopniowalności racjonalności niezależnie od tego, czy stopniowalna jest, czy nie, zgodność celu z racjonalną wartością (czy inaczej: spełnialność przez cel kryterium, którym jest racjonalna wartość).

Można na tej podstawie sformułować nieco bardziej wymagającą koncepcję racjonalności celów i racjonalności środków: racjonalny jest ten cel (środek), który:

- 1) jest zgodny z racjonalną wartością (racjonalną wartością i racjonalnym celem);

- 2) okazał się lepszy od pozostałych celów (środków) również zgodnych z tą racjonalną wartością (racjonalną wartością i racjonalnym celem) pod względem tej zgodności (o ile jest stopniowalna) lub (gdy nie jest stopniowalna) w perspektywie co najmniej jednego innego racjonalnego kryterium porównawczego.

Według mnie, kryteria racjonalności muszą być także racjonalne, co ogranicza liczebność zbioru kryteriów porównawczych do innych racjonalnych wartości i racjonalnych celów. Koncepcja ta zawiedzie, jeśli będziemy mieli do czynienia ze zbiorem obiektów tak samo zgodnych ze wszystkimi racjonalnymi kryteriami, mającymi zastosowanie w danej sytuacji. Wtedy żaden z tych obiektów i żaden ich podzbiór nie spełni warunku 2) i nie będziemy mogli nadać im statusu racjonalnościowego. Zagadnienie wskazywania najbardziej racjonalnych obiektów bardziej eksponowane jest przy rozważaniach zagadnień racjonalności środków (stopniowalność skuteczności, porównania koszty-korzyści czy nabytki-ubytki itp.).

Mamy tu jednak jeszcze jeden problem. Czy spośród wielu racjonalnych wartości są takie, które musi spełniać każdy cel (środek), aby być racjonalnym? Katalog kandydatek na takie wartości zaproponował Watkins (co prawda dotyczyły tylko nauki, ale można je uogólnić). Czy każdy cel racjonalny powinien być osiągalny? Watkins wskazywał, że w przypadku niektórych celów wystarczy to, że są osiągalne jedynie w pewnym stopniu. Niezależnie od tego jednak, czy osiągalność danego celu jest niestopniowalna czy stopniowalna, sam warunek osiągalności pozostaje. Żeby jednak stał się on kryterium racjonalności celu w ogóle musi być najpierw – wg mojej koncepcji – racjonalną wartością. Jednym z możliwych argumentów za oceną pozytywną osiągalności celów, jest oczywistość i intuicyjność takiej oceny. Trzeba jednak przyznać, że sama osiągalność nie może być jedynym kryterium racjonalności celów, gdyż wtedy racjonalnymi byłyby również cele takie, jak masowe zabijanie ludzi. Bauman uważa, że obozy koncentracyjne to szczyt racjonalności biurokratycznej, niemniej miał zapewne na myśli jedynie izolowaną racjonalność środków bez żadnych ograniczeń, jeśli chodzi o cele czy wartości. Aby wykluczyć możliwość uznania obozów koncentracyjnych (jako środka i/lub celu) za obiekty racjonalne nie pozostaje nic innego, tylko stwierdzenie, że drugą uniwersalną wartością racjonalną składającą się na kryterium racjonalności celów powinno być dobro moralne. Możliwość takiego rozwiązania już sformułowałem rozważając wymóg nałożony przez Watkinsa na cel nauki (zawieranie idei prawdy) w kontekście analogicznego wymogu w stosunku do działania w ogóle (zawieranie idei dobra). Każdy cel i środek, aby być racjonalnym powinien być zgodny z dobrem moralnym (zakładam, że z żadną odmianą dobra moralnego nie można pogodzić masowego zabijania czy torturowania ludzi, jako celu lub środka do celu). Przyjmuję więc

stanowisko zgodne z koncepcją Arystotelesa. Cele lub środki niezgodne z dobrem moralnym są nieracjonalne.

Watkins zwracał też uwagę na kryterium dotyczące formy wyrażenia celu. Cel racjonalny powinien być wyrażony tak, aby możliwe było sformułowanie na tej podstawie wskazówek co do wyboru konkurencyjnych środków jego osiągnięcia. Trudno jednak ten wymóg uznać za uniwersalny, gdyż odnosi się on tylko do tych celów, które można osiągać niezależnie za pomocą kilku odmiennych środków. Tam, gdzie jest tylko jeden środek, jest to warunek nie znajdujący zastosowania (inna sprawa: czy w ogóle istnieją takie cele?). Można jednak warunek Watkinsa trochę zmienić: **cel racjonalny ma być tak sformułowany, że możliwe będzie wywnioskowanie na tej podstawie pewnego wyobrażenia środków jego realizacji** (pewna analogiczność do zaleceń falsyfikacjonizmu: hipoteza powinna być tak sformułowana, aby można było sobie wyobrazić sposób jej obalenia). Gdyby sformułowanie celu nie stwarzało takich możliwości bardzo trudno byłoby orzec o jakimkolwiek obiekcie, że jest do niego środkiem (lub - o każdym obiekcie można by to orzec). Wydaje mi się, że jedynym przypadkiem nieracjonalności byłyby tu cele sformułowane w sposób zupełnie niezrozumiały dla zainteresowanych. Trudno jednak uznać, że kryterium to jest uniwersalne, o ile nie przyjmie się, że wszystkie cele muszą być wyrażone w języku.

Nie ma charakteru uniwersalności wspomniane przez Kleszcza kryterium preferencyjnego uporządkowania celów. Po pierwsze, odnosi się ono do relacji między celami (można się jednak zastanawiać nad uniwersalnymi kryteriami racjonalności relacyjnej poza niesprzecznością), a po drugie, potrzebne jest jedynie w sytuacjach wyboru (np. gdy nie mogę realizować jednocześnie racjonalnych celów C1 i C2, a bez określenia preferencji na zbiorze tych celów nie będę mógł wybrać żadnego z nich¹⁰³).

Założmy teraz, że mając racjonalną wartość W i racjonalny ze względu na nią cel C zastanawiamy się nad racjonalnością pewnego środka¹⁰⁴ Ś realizacji C. Adekwatność czy zgodność Ś i C może polegać na tym, że:

- a) przewiduje się, że zastosowanie Ś pozwoli osiągnąć A; inaczej: za pomocą Ś można osiągnąć A (wersja słaba ex ante),
- b) zastosowanie Ś doprowadziło do A (wersja mocna ex post).

¹⁰³ Przy czym na preferencje te narzuca się warunek niesprzeczności: nie mogę preferować C1 nad C2 i jednocześnie preferować C2 nad C1. Nie chodzi tu oczywiście o absolutną niemożność jakiegokolwiek wyboru, ale o wybór nazywany racjonalnym. Nawet bez określenia preferencji mogę zdać się na rzut monetą lub inny losowy sposób.

¹⁰⁴ W rozdziale dotyczącym polityki społecznej jako działania rozróżniłem metody, środki i narzędzia. Tu dla uproszczenia wszystkie elementy wymiaru instrumentalnego nazywam środkami. W innym przypadku musiałbym również rozpatrywać racjonalności narzędzi i metod odnosząc je do kryteriów racjonalnego celu i racjonalnej wartości.

Często dodaje się warunek zakładający: 1) istnienie kilku środków (np. $\dot{S}1$, $\dot{S}2$, $\dot{S}3$) osiągnięcia C i 2) porównywanie ich pod jakimś względem czy względami (np. koszty zdobycia i zastosowania). Jeśli wynik tych porównań wyłoni środek lepszy od innych (np. najtańszy), to właśnie on będzie racjonalny. Może się okazać, że $\dot{S}1$ i $\dot{S}2$ są tak samo dobre, a $\dot{S}3$ gorszy od nich, wtedy $\dot{S}1$ i $\dot{S}2$ będą racjonalne w sensie racjonalności porównawczej, a $\dot{S}3$ będzie w tym sensie nieracjonalny. Podkreślam, że chodzi tu o racjonalność środków, a nie tych którzy je wybierają (podobna uwaga dotyczy też wyboru racjonalnych celów). Jest osobnym zagadnieniem, czy osoba wybierająca środek nieracjonalny musi być uznana z tego powodu za nieracjonalną. Osoba ta mogła wybrać $\dot{S}3$ chcąc, aby inni myśleli, że jest nieracjonalna.

W istocie mamy tu kolejną hierarchię: **najpierw środek musi być racjonalny co najmniej w sensie „można za jego pomocą osiągnąć C”, a potem środki racjonalne w tym sensie moga być racjonalne, jako lepsze od innych pod jakimiś względami.** Jeśli mamy cel możliwy do osiągnięcia w pewnym stopniu, to można środki osiągania tego celu porównywać pod względem spodziewanej czy rzeczywistej skuteczności. Tylko najskuteczniejsze środki będą więc racjonalne lub zakładając stopniowalność - będą najbardziej racjonalne. Niemniej porównywanie środków skutecznych pod innymi względami także może być brane pod uwagę (np. jakie generują skutki uboczne itp.). Oba wymiary racjonalności środków są ważne, chociaż wydaje mi się, że większą wagę przywiązuje się do porównywania pewnych obiektów bez dostatecznego zbadania, czy rzeczywiście są one jakoś związane z celem. Zawsze można utrzymywać, że coś jest skutecznym środkiem do jakiegoś słusznego celu, jeśli to coś leży w naszym interesie – nawet słabo uzasadniony argument ze skuteczności ma dużą siłę przekonywania, podobnie jest w przypadku efektywności.

Warunkiem racjonalności $\dot{S}$ jest także jego zgodność z racjonalną wartością W. Możliwe interpretacje zgodności $\dot{S}$ i W są takie same jak wymienione w punktach a)-i). Również w tym przypadku można wyróżnić poziom racjonalności polegającej na zgodności czy spełnianiu kryterium i poziom racjonalności porównawczej (wymóg porównywania i wyróżniania niektórych środków zgodnych z wartością W). Dwa uniwersalne kryteria (racjonalne wartości), o których wspomniałem przy omawianiu celów odnoszą się również do środków. Środki powinny być 1) osiągalne i 2) zgodne z dobrem moralnym (zakładam, że z wartością 2) sprzeczne są środki takie, jak masowe zabijanie ludzi).

Ostatni problem, jaki omówię w tym miejscu to możliwość, iż cel C lub środek $\dot{S}$ będzie zgodny z racjonalną wartością W1 (lub zbiorem takich wartości), a niezgodny z inną racjonalną wartością W2 (lub innym zbiorem takich wartości). Radykalne rozwiązanie tego

konfliktu polega na uznaniu C lub Ś za nieracjonalne, gdyż nie spełniają jednego z racjonalnych kryteriów racjonalności celów i środków. Jeśli W1 to osiągalność, a W2 to dobro moralne nie ma innego rozwiązania, gdyż każdy racjonalny cel i środek muszą być zarówno osiągalne, jak i dobre moralnie.

Podsumowując, zintegrowana racjonalność opiera się na kilku założeniach. Kryteria racjonalności muszą być racjonalne. Wartości są kryteriami racjonalności celów i środków, a cele są kryteriami racjonalności środków. W zbiorach racjonalnych elementów relacje między nimi muszą być również racjonalne, aby orzekać o racjonalności całego zbioru.

3.10. Racjonalizacja

3.10.1. Znaczenia pojęcia

Pszczołowski pisał o przyjmowanym „bez dowodu założeniu, że racjonalizacja jest możliwa do wprowadzenia i potrzebna” (1978:202). Interpretacja tego zdania zależy od znaczenia pojęcia racjonalizacji. W prakseologii T. Kotarbińskiego racjonalizacją jest „przygotowanie działania przez namysł uprzedni”, może ono mieć formę: 1) zdobywania wiedzy a) o zależnościach przyczynowo skutkowych między zdarzeniami, b) o samym działaniu i jego elementach, np. instrumenty, współdziałający: „znawstwo terenu”; 2) obmyślenia celu i planu działania (1970:266-267). Możliwość i potrzeba tego rodzaju racjonalizacji wymaga uzasadnienia, np. w niektórych sytuacjach nie ma czasu na uprzedni namysł (patrz też dalej).

Pszczołowski wyróżnia kolejne znaczenie „racjonalizacji”: „Usprawnianie działania poprzez ulepszanie albo zmianę metody. Metoda ta ma postać dyrektywy praktycznej, a oparta jest na podstawie teoretycznej, będącej zdaniem prawdziwym, tzn. że metoda jest racjonalna” (1978:202). Dodaje do tego, że „usprawnienie polega na ekonomizacji”, tzn. na zwiększeniu ekonomiczności działania. Innymi słowy, racjonalizacja działania to zmiana jego metody podnosząca jego ekonomiczność¹⁰⁵. I tu możliwości i potrzeby muszą być uzasadnione, np. tylko działania nieekonomiczne z powodu wad dyrektywy praktycznej wymagają racjonalizacji w tym sensie. Interesujące, że ograniczono tu zakres znaczeniowy usprawniania jedynie do ekonomizacji, czy powiększanie skuteczności nie będzie racjonalizacją?

Z kolei K. Adamiecki (prekursor nauki o organizacji i kierownictwie) definiował racjonalizację jako zmiany i zabiegi przy kierowaniu działaniem, mające na celu zwiększanie użyteczności wyniku przy mniejszych nakładach czasu, energii, materii, pracy i środków wytwórczych (tamże). Jeśli użyteczność wyników działania utożsamić ze zbiorem jego skutków ocenianych pozytywnie (nabytki), to Adamieckiego koncepcja racjonalizacji jest podobna do racjonalizacji jako ekonomizacji. W tym nurcie umieściłbym również koncepcję S. Golinowskiej. Wyróżniła ona racjonalizację ekonomiczną i zdefiniowała ją jako działanie, którego celem jest „dostarczanie kryteriów i mechanizmów oszczędzających ograniczone zasoby dla realizacji uzgodnionych celów społecznych” (1994:7). Prakseologiczna interpretacja tej koncepcji: racjonalizacją są działania powiększające oszczędność przy danych celach (uzgodnione i dotyczące społeczeństwa).

¹⁰⁵ Ekonomiczność to iloraz, a więc jego wzrost może być powodowany przez zwiększanie licznika (nabytki) przy stałym mianowniku (ubytki), lub zmniejszanie mianownika przy stałym liczniku.

Na podstawie tekstu Pszczołowskiego wyróżniam jeszcze kilka nieco innych znaczeń pojęcia racjonalizacji w ogóle: 1) usuwanie popełnianych błędów (a inaczej - uczenie się na błędach), 2) instrumentalizacja (wykorzystanie w działaniu urządzeń technicznych), 3) stosowanie w działaniu sposobów i metod techniki, 4) wykorzystanie nauki¹⁰⁶.

W.R. Brubaker pisał również o tym, że „racjonalizacja” było to modne słowo w Niemczech późnych lat 20. XX w. i oznaczało: 1) nowe formy koordynacji, integracji, standaryzacji i planowania szczególnie w odniesieniu do przedsiębiorstw oraz 2) zinstytucjonalizowane wykorzystywanie badań, wiedzy, technik, metod i podejść naukowych w produkcji, zarządzaniu, dystrybucji i finansach (1994:546). W języku angielskim miało ono zwykle węższe znaczenie: „zmiany organizacyjne nakierowane na ograniczenie nieefektywności, strat lub nadprodukcji” (tamże). W internetowej wersji *Merriam-Webster's Collegiate Dictionary* jedno ze znaczeń słowa *rationalization* to „stosowanie zasad naukowego zarządzania w przemyśle dla uzyskania pożądanych rezultatów (np. wzrostu efektywności)” (www.m-w.com). Jeszcze bardziej zawężone znaczenie omawia K.D. George: „Racjonalizacja gałęzi przemysłu oznacza – czasem bardzo drastyczną – zmianę, która jest potrzebna do skorygowania głębokiej nierównowagi na danym rynku” (1998:85).

W psychoanalizie racjonalizacja jest jednym z mechanizmów obronnych (i/lub jego wynikiem), polegającym na takim opisywaniu i wyjaśnianiu działania, które nie tyle ma być zgodne z prawdą, co chronić dobre samopoczucie lub inny aspekt sytuacji działającego (Reber 2000:605).

M. Weber interpretował historię ludzkich społeczeństw jako proces racjonalizacji, przy czym przybrał on w społeczeństwach Zachodu specyficzny kierunek. Najbardziej znanym kontynuatorem tej refleksji wydaje się być dzisiaj G. Ritzer¹⁰⁷ i jego koncepcja makdonaldyzacji (Ritzer 1997,1999). Według W.R. Brubakera na weberowską racjonalizację składają się następujące procesy (1994:546-547):

- Odczarowanie i intelektualizacja świata, świat jako mechanizm przyczynowy podatny na racjonalną kontrolę;
- Powstanie etosu zawodu, profesjonalizacja rozmaitych ról społecznych;
- Rosnące znaczenie wyspecjalizowanej wiedzy w gospodarce, administracji i edukacji;
- Obiektywizacja i depersonalizacja prawa, gospodarki i państwa, w konsekwencji wzrastająca regularność, przewidywalność i obliczalność działań w tych sferach;

¹⁰⁶ Stosowanie nauk społecznych jest poddawane systematycznej refleksji od dawna patrz np. Frieske 1990, Lindblom 1990, Rogers 1995. W kontekście polityki społecznej zob. np. Arrow i in. 1979.

¹⁰⁷ Ritzer uznał koncepcje Webera za podstawowe źródło inspiracji teoretycznej dla swojej refleksji, ale sięgnął też do idei K. Mannheima (Ritzer 1999:16).

- Rosnące możliwości kontroli nad człowiekiem i naturą za pomocą środków technicznych;
- Stopniowe zastępowanie działań racjonalnych ze względu na wartości przez działania racjonalne ze względu na cele;

Procesy te mają prowadzić do rosnącego znaczenia racjonalności formalnej w stosunku do racjonalności materialnej. Weber nadał tym pojęciom szczególny sens, np. 1) **racjonalność formalna gospodarowania**: „<<zakres możliwego technicznie i rzeczywiście stosowanego w gospodarowaniu rachunku>>”, **racjonalność materialna gospodarowania**: jej miarę stanowi poziom zaspokojenia potrzeb danej grupy z uwzględnieniem postulatów wartościujących (Weber 1984:75 - przypis S. Kozyra-Kowalskiego); 2) **racjonalność formalna prawa**: stosowanie do konkretnych przypadków autonomicznych w stosunku do moralności reguł ogólnych prawa stanowionego, **racjonalność materialna prawa**: na rozstrzygnięcia prawne mają wpływ „etyczne lub utylitarystyczne imperatywy lub inne celowościowe zasady albo polityczne maksymy” (Krasnodębski 1999:82-83). Oświeceniowym ideałem mogła być pełna racjonalizacja (bez wskazywania jej rodzaju) najważniejszych dziedzin życia społecznego (heglowskie urzeczywistnienie rozumu w historii), ale dla Webera była to raczej posępna wizja bezosobowego świata kapitalistycznego przedsiębiorstwa i państwowej biurokracji, który pozbawi człowieka wolności i uczuć (patrz też: DiMaggio, Powell 1991:63).

Ritzer analizując współczesne wcielenie racjonalności – bar szybkiej obsługi McDonald¹⁰⁸, wymienia cztery zasadnicze cechy tego przedsięwzięcia: **efektywność** (dobieranie jak najlepszych środków do osiągnięcia celów), **kalkulowalność** (*calculability*) (kwantyfikowanie różnych aspektów działania i produktu), **przewidywalność** (takie same właściwości działania i produktu w różnych miejscach i czasie), **kontrola i manipulacja przez zastępowanie technologii ludzkich** (człowiek jest podmiotem, pozwalają na swobodę i inwencję stosującym, np. proste narzędzia, niewielka szczegółowość procedur, niski poziom automatyzacji) **nieludzkimi** (człowiek jest przedmiotem, ograniczają swobodę i inwencję stosujących, np. taśma montażowa, bardzo szczegółowe procedury, wysoki poziom automatyzacji) (1997:31-36).

¹⁰⁸ Ritzer zauważa także makdonaldyzację badań socjologicznych (np. dominacja aspektów ilościowych), socjologicznej teorii (np. ilość publikacji decyduje o pozycji akademickiej, stąd publikowanie artykułów raczej niż książek, co ma być powodem fragmentacji wypowiedzi teoretycznej i dominacji metateorii nad nowymi pomysłami teoretycznymi), podręczników do socjologii, szczególnie tych, będących wprowadzeniami (np. wzrastające podobieństwo treści i formy podręczników różnych autorów, nacisk na szybki i bezproblemowy odbiór u czytelnika), różnych prac niewymagających wysokich kwalifikacji (tzw. *Mcjobs*) (1999:35-70), ochrony zdrowia (np. „leczenie taśmowe”) czy edukacji (np. „przerób studentów”, kwantyfikowanie wyników) (1997:81-86, 122-127).

Drogę dla tych procesów miały przecierać: rozwój biurokracji, F.W. Taylora naukowe zarządzanie pracą (inaczej taylorizm¹⁰⁹) i H. Forda wynalazek taśmy montażowej¹¹⁰ (Ritzer 1997:46-62). Wizja zmakdonaldyzowanego świata nie jest równie pesymistyczna jak weberowski obraz świata zrationalizowanego. Ritzer widzi wiele zalet procesów tego rodzaju, np. zwiększona dostępność do towarów i usług o podobnej jakości, podobne czy równe traktowanie klientów. Wskazuje jednak na możliwość „irracjonalności racjonalności” makdonaldyzacji, np. dehumanizacja, negatywny wpływ na środowisko (tamże:37-43).

Interesujące, że Ritzer spojrział na współczesne procesy racjonalizacji również z perspektywy teorii postmodernistycznych i potraktował bary McDonalda i karty kredytowe jako nowe środki konsumpcji (1999:117-133; zalicza się też do nich m.in. centra handlowe, sklepy telewizyjne i internetowe). Jakkolwiek była to tylko zmiana perspektywy analizy, to nasz autor zastanawiał się również nad przyszłością wysoce zrationalizowanych instytucji w świecie postmodernistycznym, w którym ma dominować nieracjonalność lub irracjonalność. Jego przewidywania były następujące: postmodernizm będzie zjawiskiem krótkotrwałym – „tryumf makdonaldyzacji oznacza, z definicji, kontynuację, a nawet spotęgowanie modernizmu” (tamże:190-191).

Zarówno Weber, jak i Ritzer analizowali przede wszystkim proces postępującej dominacji jednej z form czy jednego z rodzajów racjonalności. Stąd precyzyjniejszą nazwą dla tego procesu byłaby np. nazwa „racjonalizacja formalna”. Dalej będę nazywał procesy zidentyfikowane przez Webera i Ritzera jako weberowsko-ritzerowską koncepcję racjonalizacji. Biorąc pod uwagę inne podziały racjonalności, każdy z ich członów można uczynić podstawą konstrukcji pojęcia racjonalizacji, tj. każdemu rodzajowi racjonalności przypisujemy konkretny rodzaj racjonalizacji, np. racjonalizacja praktyczna, racjonalizacja pragmatyczna, racjonalizacja metodologiczna, racjonalizacja wiedzy, racjonalizacja środków, racjonalizacja celów, racjonalizacja wartości, racjonalizacja logiczna, racjonalizacja językowa itd.

¹⁰⁹ M.in. nowe pomysły na badanie procesu pracy - „analizy czasu i ruchu”, poszukiwanie najlepszego sposobu wykonania pewnego zespołu czynności, koncentrowanie się na czynnościach manualnych, ściślejsze powiązanie płacy i pracy, rozleglejsza kontrola zachowań pracowników, dokładniejsza selekcja pracowników (Marshall 1994:465).

¹¹⁰ A. Gramsci wymyślił termin fordyzm, który oznacza zarówno takie innowacje, jak taśma montażowa i produkcja masowa podobnych produktów czy naukowe zarządzanie, ale również masową konsumpcję i jej pobudzanie na poziomie mikro i makroekonomicznym. Koncepcja ta służyła m.in. do wyjaśniania zjawisk nazywanych *welfare state* (Marshall 1996:184-185).

3.10.2. Ogólna koncepcja racjonalizacji

Jaki jest związek racjonalności z racjonalizacją? Przyjmuję, że na najbardziej ogólnym poziomie racjonalizacja prowadzi (możliwe wersje: *ex ante* i *ex post*) do co najmniej jednego z następujących skutków:

- pojawienie się racjonalnych obiektów lub pojawienie się racjonalności wśród cech obiektów już istniejących;
- powiększanie racjonalności obiektów, które już były racjonalne (w tym przypadku założeniem jest stopniowalność racjonalności).

Wynika stąd, że racjonalizacja może być uznana przynajmniej za 1) działanie celowe, 2) nieintencjonalny proces. W obu przypadkach jej cechą definicyjną jest wywoływanie pewnego rodzaju skutków czy konsekwencji – pojawianie się racjonalności, zwiększanie racjonalności. Stąd też można podzielić racjonalizację na dwa rodzaje: **racjonalizację tworzącą racjonalność** i **racjonalizację zwiększającą racjonalność**. Racjonalizacja jest więc co najmniej warunkiem koniecznym i wystarczającym pojawiania się i zwiększania racjonalności¹¹¹. Łącząc te dwa kryteria podziału i uwzględniając powyższe uwagi mamy następujące możliwości (pomijam wersje *ex ante* i *ex post*).

Tabela 16: Cztery rodzaje warunków a racjonalizacja

	Warunek wystąpienia	Warunek zwiększenia
Warunek konieczny	Racjonalizacja (intencjonalna/ nieintencjonalna) jako konieczny warunek wystąpienia racjonalności (obiekt/cecha obiektu)	Racjonalizacja (intencjonalna/ nieintencjonalna) jako konieczny warunek zwiększenia racjonalności (liczba obiektów/natężenie cechy obiektu)
Warunek wystarczający	Racjonalizacja (intencjonalna/ nieintencjonalna) jako wystarczający warunek wystąpienia racjonalności (obiekt/cecha obiektu)	Racjonalizacja (intencjonalna/ nieintencjonalna) jako wystarczający warunek zwiększania racjonalności (liczba obiektów/natężenie cechy obiektu)

Przypomnę, że w mojej koncepcji racjonalności wyróżniłem zintegrowaną racjonalność wartości, celów i środków, a biorąc pod uwagę zbiory wartości, celów i środków mamy

¹¹¹ Warunek konieczny: jeśli nie wystąpiła racjonalizacja, nie pojawi się lub nie zwiększy się racjonalność. Warunek wystarczający: jeśli wystąpiła racjonalizacja, to pojawi się lub zwiększy racjonalność. Ogólne sformułowanie definicji warunku koniecznego i wystarczającego (oraz sprzyjającego) patrz Podsiad 2000:922-923.

racjonalność jednostkową (każdego elementu z osobna) i relacyjną (koniunkcja tych dwóch daje racjonalność mnogościową), a w przypadku konieczności wyboru mamy racjonalność porównawczą. Możemy próbować ustalić działania celowe lub procesy nieintencjonalne będące warunkami koniecznymi i wystarczającymi oraz warunkami wystąpienia i zwiększenia tak rozumianej racjonalności. Można rozpatrywać racjonalność wartości we względnej izolacji od racjonalności celów i środków. Doprowadziłoby to do wyróżnienia kolejnych rodzajów racjonalizacji, np. racjonalizacja intencjonalna (nieintencjonalna) będąca warunkiem koniecznym (wystarczającym) racjonalności jednostkowej (relacyjnej, porównawczej) pewnej wartości (zbioru wartości).

Jak na tym tle wygląda racjonalizacja weberowsko-ritzerowska? Jest to przede wszystkim racjonalizacja będąca warunkiem zwiększania racjonalności instrumentalnej w pewnych kontekstach społecznych (m.in. administracja państwowa, bary szybkiej obsługi). Jedną z ważnych cech tej racjonalizacji jest kwantyfikowanie rozmaitych obiektów, czyli czynienie ich dostępnymi dla takiego czy innego rodzaju rachunku¹¹². Z kolei kwantyfikacja wymaga zajmowania się obiektami, które są obserwowalne i mierzalne. Dlatego też sama popularność rozmaitych wskaźników społecznych może być wskaźnikiem - przy pewnych założeniach - racjonalizacji weberowsko-ritzerowskiej dyskursu o sprawach dotyczących społeczeństwa. Wynalezienie komputera i sieci komputerowej zwiększa możliwości obliczania i kwantyfikowania, gdyż komputer jest maszyną matematyczną dokonującą obliczeń na danych typu nominalnego (0,1). Rosnące możliwości ludzi były jedną z cech racjonalizacji. Bezpośrednim warunkiem tego wzrostu jest rozwój techniki (zarówno w sensie wynalazków, jak i ich zastosowań praktycznych), a ten z kolei łączy się z rozwojem nauki¹¹³. Profesjonalizacja wydaje się być tylko jedną z form ogólniejszego i powszechniejszego zjawiska, tj. specjalizacji¹¹⁴. Oto jedna z hipotez: im większa liczba informacji generowana jest przez społeczeństwo jako całość, tym większa specjalizacja poszczególnych jednostek w odniesieniu do wytwarzania, przyswajania i przetwarzania informacji.

Z kolei skutki racjonalizacji można podzielić na właściwe, czyli pojawianie się lub zwiększanie racjonalności oraz uboczne negatywne (np. testokracja i kwantofrenia¹¹⁵,

¹¹² Nawet w przypadku skal nominalnych daje się przeprowadzać różne rachunki, np. liczenie wystąpień obiektów poszczególnych rodzajów, obliczanie udziałów procentowych w zbiorze wszystkich obiektów (tj. analiza częstości wystąpień), dzielenie liczby wystąpień jednych obiektów przez liczbę wystąpień innych, ustalanie dominanty, korelacji itd.

¹¹³ Rozróżnienie techniki i nauki (czy ogólniej wiedzy, np. greckie *episteme* i *techne*) jest podobne do podziału na wiedzę deklaratywną i wiedzę proceduralną, praktykę i teorię, sztukę i wiedzę itp.

¹¹⁴ O rozwoju nauki (mierzonym liczbą czasopism naukowych) i specjalizacji w nauce pisze np. J. Łukasiewicz (2000:125-129).

¹¹⁵ Określenia P. Sorokina.

depersonalizacja interakcji między ludźmi, konsumpcjonizm, zanieczyszczenie środowiska) i uboczne pozytywne (np. skuteczniejsze i efektywniejsze zaspokajanie potrzeb, powszechniejszy dostęp do dóbr i usług, kiedyś bardzo ekskluzywnych), skutki uboczne nieocenione czy obojętne pomijam. Skutki właściwe mają charakter cechy definicyjnej (można tę cechę interpretować m.in. także jako postulat normatywny), natomiast hipotezy co do związków z innymi zjawiskami trzeba sformułować tak, aby można je było sfalsyfikować i następnie podjąć próby falsyfikacji (przy założeniu, że akurat taka filozofia nauki bardziej nam odpowiada).

Nieco inaczej wyglądałaby koncepcja racjonalizacji w perspektywie definicyjnej nieodwołującej się do skutków. Prakseologowie twierdzili, że racjonalizacja działania (a nie racjonalizacja w ogóle, o czym trzeba pamiętać¹¹⁶) polega na jego przygotowaniu przez uprzedni namysł (np. obmyślanie celów, środków, badanie uwarunkowań, związków przyczynowo-skutkowych, przywoływanie wcześniejszych doświadczeń). W tym znaczeniu skutkiem racjonalizacji wcale nie musi być osiągnięcie czy zwiększenie poziomu realizacji założonych celów: „...bywają błędy praktyczne racjonalne, racjonalne niepowodzenia” (Kotarbiński 1970:193). W pełni racjonalna decyzja nie znaczy, że działanie czy niedziałanie (racjonalne ze względu na decyzję) podjęte w jej rezultacie mają zagwarantowane powodzenie, chyba, że jedynym kryterium ich powodzenia czynimy właśnie racjonalność decyzji, która do nich doprowadziła. Zwykle jednak kryterium powodzenia działania nie dotyczy tego, z czego ono wynika, ale do czego doprowadziło (konsekwencjalizm).

Koszty racjonalizacji działania w tym sensie nie są zerowe (zdobywanie informacji i myślenie wymaga co najmniej czasu i energii, a w kontekstach społecznych również organizacji interakcji), co znaczy, że w niektórych przypadkach będą one wyższe niż dostępne zasoby (np. przy silnej presji czasu). Można jednak przygotować się do działania w takich sytuacjach. Przykładowo, T. Tyszka i T. Zaleśkiewicz zalecają w tym przypadku 1) zwiększenie szybkości zbierania i przetwarzania informacji; 2) stosowanie prostych reguł decyzyjnych; 3) ustalenie celów odpowiednich dla uproszczonych reguł decyzyjnych; 4) wyeliminowanie tych źródeł presji czasu, na które mamy wpływ (np. zły organizacji pracy) (2001:261-275). Ogólniej rzecz ujmując: wiedza o sytuacjach z presją czasu (tj. wynik namysłu nad nimi) może być elementem przygotowania do działania w razie ich wystąpienia, np. ćwiczenie zachowań, które uznano za najlepszą odpowiedź na takie sytuacje. Możemy

¹¹⁶ Można próbować uogólnić stanowisko prakseologiczne, np. racjonalizacją byłby każdy namysł powiązany z jakimś obiektem (niekoniecznie działaniem), który ma dopiero wystąpić (warunek uprzedniości). Dalsze uogólnienie to usunięcie warunku uprzedniości, np. monitoring, to m.in. namysł nad działaniem w jego trakcie.

myślowo przygotowywać 1) działanie, gdy istnieje bezpośrednia konieczność jego podjęcia; 2) potencjalne działanie w razie wystąpienia takiej konieczności. W pierwszym przypadku mamy zwykle problem presji czasu, a w drugim - problem przewidywania sytuacji, w których może zająć konieczność szybkiego działania.

Czy racjonalizacja, jako uprzedni namysł, sama może podlegać racjonalizacji? Sensowność tego pytania zależy od tego, czy uznamy, że namyślanie się nad działaniem samo jest działaniem i przyjęcia założenia, że każde działanie niedokonane można zrationalizować. Na samo namyślanie się uprzednie w stosunku do pewnego działania i związane z jego ważnymi aspektami można nakładać dodatkowe warunki, np. musi to być myślenie poprawne z logicznego punktu widzenia czy myślenie, którego podmiotem jest osoba zdrowa na ciele i umyśle oraz wyćwiczona w myśleniu logicznym. Jak pamiętamy są to kwestie racjonalności myślenia jako takiego, chociaż myślenie o konkretnych przedmiotach w konkretnych kontekstach może wymagać kolejnych ograniczeń.

Mamy więc dodatkowe rodzaje racjonalizacji (jako rodzaju działania lub procesu): 1) identyfikowaną poprzez pewne skutki (np. pojawienie się lub zwiększenie racjonalności) oraz 2) identyfikowaną poprzez pewne czynności o określonych cechach (np. poprzedzające namyślanie się logicznego umysłu)¹¹⁷.

Co podlega racjonalizacji? Co może jej podlegać? Są to pytania o przedmiot (istniejący lub potencjalny) racjonalizacji. Czy można racjonalizować system rent inwalidzkich¹¹⁸, w którymś z powyżej określonych sensów? System ten jest niczym innym, jak zorganizowanym w określony sposób (normy prawne i inne) zbiorem interakcji co najmniej między osobami niepełnosprawnymi, lekarzami nadającymi oficjalny status inwalidy, urzędnikami obliczającymi i wypłacającymi renty. Ingerencja w ten układ interakcji może polegać na zmianie prawa (ingerencja pośrednia), a to jest już działanie, 1) które może spowodować pojawienie się lub przyrost racjonalności (trzeba jednak pamiętać o tym, że istnieje wiele rodzajów racjonalności, tzn. jedna mogła wzrosnąć, a inna zmniejszyć się), 2)

¹¹⁷ Racjonalizacja w obu tych znaczeniach może być działaniem tj. czynnością celową skierowaną na osiągnięcie pewnych skutków. Pierwszy przypadek jest bardziej klarowny: chodzi o kreowanie i powiększanie racjonalności. Jakie cele przypisać namysłowi nad czymś? Weźmy pod uwagę zdobywanie wiedzy o tym czymś. Przy założeniu, że wiedza i władza są ze sobą powiązane dodatnio (tj. zwiększenie wiedzy o czymś powiększa kontrolę nad tym czymś – czy jednak naukowcy mają największą władzę?), namysł nad pewnym obiektem byłby jednym z warunków celowego tworzenia lub powiększania racjonalności tego obiektu. Zauważmy też, że skoro racjonalizacja jest działaniem to można pytać o jej racjonalność (wartości, celów i środków, a dalej - jednostkową, relacyjną i mnogościową i w końcu - porównawczą). W przypadku racjonalizacji jako nieintencjonalnego procesu, sensowność pytania o jego racjonalność jest wątpliwa.

¹¹⁸ Inwalidztwo rozumiem tu jako prawnie potwierdzoną niepełnosprawność. Słowo to wyszło z mody i obecnie używa się przede wszystkim terminu „niepełnosprawny”.

któremu mógł towarzyszyć namysł (na wszystkich etapach lub tylko przy niektórych z nich, namysł dłuższy lub krótszy, głębszy lub płytszy itd.).

Wniosek:

- racjonalizować (w sensie przyczyniania się do pojawiania czy powiększania racjonalności) można każdy obiekt, któremu da się sensownie przypisać racjonalność;
- racjonalizować (w sensie logicznego namysłu nad czymś) można każdy obiekt, który jest intelligibilny, tj. daje się ująć myślowo¹¹⁹.

¹¹⁹ Zauważmy, że w tak ogólnym pojęciu racjonalizacji mieści się również racjonalizacja rozumiana jako mechanizm obronny - namysł towarzyszący czemuś (spełniający określoną funkcję nie związaną z poszukiwaniem prawdy). Czy jednak racjonalizacja pewnego obiektu jako namysł nad nim nie powinna spełniać warunków związanych z prawdą?

3.11. Podsumowanie

Przedstawię teraz wszystkie zidentyfikowane znaczenia racjonalizacji w kontekście działania.

Racjonalizacja działania może oznaczać:

- 1) kreowanie lub powiększanie racjonalności działania (dalszy podział według rodzajów racjonalności);
- 2) zdobywanie wiedzy o działaniu, obmyślanie jego celów i planów;
- 3) usprawnianie działania (kreowanie, powiększanie jego sprawności, a dalsze podziały według składników sprawności, np. skuteczności, efektywności, ekonomiczności, oszczędności, wydajności);
- 4) zastosowanie wiedzy naukowej („Scjentyści dąży do racjonalizacji życia społecznego. Zapewnienie ekspertyzie naukowej odpowiedniej roli w podejmowaniu społecznie doniosłych decyzji jest jednym z jej aspektów” Eilstein 1999);
- 5) zastosowanie urządzeń i metod techniki (m.in. instrumentalizacja, np. wykorzystanie komputerów w pomocy społecznej);
- 6) usprawiedliwianie i uzasadnianie działania (m.in. racjonalizacja jako mechanizm obronny);
- 7) dostarczanie kryteriów i mechanizmów oszczędzających ograniczone zasoby dla realizacji uzgodnionych celów społecznych;
- 8) specjalizacja i profesjonalizacja związanych z nim ról, stosowanie wiedzy specjalistycznej, obliczalność, konsekwencjalizm (ocena działania według jego skutków);
- 9) efektywność, kalkulowalność, standaryzacja, formalizacja i automatyzacja;
- 10) koordynacja, integracja z innymi działaniami, jego standaryzacja i planowanie;
- 11) wykorzystywanie badań, wiedzy, technik, metod i podejść naukowych;
- 12) zmiany organizacji działania nakierowane na ograniczenie nieefektywności, strat lub nadprodukcji;
- 13) zmiana przywracająca równowagę na pewnym rynku (np. deficyt budżetowy to rodzaj nierównowagi – choć w sektorze publicznym – działania prowadzące do przywrócenia równowagi między dochodami i wydatkami byłoby racjonalizacją w tym sensie).

Z pewnością 11) zawiera 4), można też połączyć 8), 9) i 10) nazywając łącznie racjonalizacją weberowsko-ritzerowską. Jeśli weźmiemy pod uwagę również to, że Weber i Ritzer nazywali racjonalizacją proces prowadzący do pojawiania się i dominacji jednego z rodzajów racjonalności (racjonalność formalna), to jest to podkategoria 1). Jak widać istotą sprawy jest tu raczej stosunek między różnymi racjonalnościami, a nie racjonalność w ogóle.

Przypadki 7) i 12) można uznać za formy usprawniania działania (zwiększanie oszczędności, pomniejszanie nieefektywności). Jeśli chodzi o relacje między racjonalnością i sprawnością, to możliwe jest ich utożsamienie przez ograniczenie zakresu znaczeniowego racjonalności jedynie do racjonalności instrumentalnej. W tej perspektywie usprawnianie byłoby racjonalizowaniem powodującym lub powiększającym racjonalność instrumentalną, ale jak pokazywałem warunkiem wstępnym tego typu racjonalizacji jest racjonalność celów i wartości. T. Kotarbiński wyraźniej oddzielał sprawność i racjonalność działania, ograniczając zakres znaczeniowy tej ostatniej (patrz wyżej). Dodatkowo instrumentalizację możemy potraktować jako element usprawniania, ale pod warunkiem, że przyczynia się do wzrostu racjonalności instrumentalnej.

Z kolei zdobywa się wiedzę o działaniu po to, żeby ją zastosować (np. do obmyślenia celów i planów), stąd 2) jest bliskie 4) i 11), tam jednak chodziło o wiedzę naukową, a nie o wiedzę w ogóle (choć Kotarbiński miał zapewne również na myśli wiedzę zdobywaną na sposób naukowy). Poza tym, jeśli mowa o kreowaniu i powiększaniu racjonalności czy sprawności, można mówić też o niszczeniu i pomniejszaniu irracjonalności czy niesprawności¹²⁰. Zmodyfikowana i uzupełniona lista wygląda następująco.

- 1) Kreowanie i/lub powiększanie racjonalności (dalszy podział według rodzajów racjonalności), w tym kreowanie i/lub powiększanie zintegrowanej racjonalności (wartości-celów-środków), a także sprawności-racjonalności instrumentalnej (dalsze podziały według składników sprawności, np. efektywności, ekonomiczności, oszczędności, wydajności), jednym z rodzajów usprawniania jest instrumentalizacja, czyli stosowanie urządzeń i metod techniki (np. wykorzystanie komputerów i sieci komputerowych). Przypadkiem tego rodzaju racjonalizacji jest również koncepcja weberowsko-ritzerowska: kreowanie i/lub powiększanie racjonalności formalnej - specjalizacja i profesjonalizacja ról, stosowanie wiedzy specjalistycznej, kalkulowalność, standaryzacja, formalizacja i automatyzacja, planowanie, koordynacja, integracja z innymi działaniami.
- 2) Zdobywanie wiedzy naukowej o działaniu i jego warunkach, stosowanie badań, wiedzy, technik, metod i podejść naukowych m.in. do obmyślenia celów i planów działania.

¹²⁰ Jest rzeczą interesującą, czy powiększanie racjonalności można utożsamiać ze zmniejszaniem irracjonalności, jeśli tak, to wszystko jedno, którą konwencję wybierzemy. Przy tym obok niesprawności można wyróżnić przeciwsprawność, ta pierwsza byłaby odpowiednikiem nieracjonalności, a druga – irracjonalności. Kleszcz proponował także rozpatrywanie nieirracjonalności. Dodatkowo rozpatrywać można również oddziaływanie na prawdopodobieństwa racjonalności, irracjonalności czy sprawności i przeciwsprawności (patrz wyżej tabele dotyczące celów polityki społecznej).

- 3) Usprawiedliwianie i uzasadnianie działania, jego dyrektyw praktycznych czy rezultatów (racjonalizacja jako mechanizm obronny).
- 4) Intencjonalna zmiana przywracająca równowagę na pewnym rynku (np. w dwóch wersjach: przywracanie równowagi w przypadku nadwyżki popytu nad podażą, przywracanie równowagi w przypadku nadwyżki podaży nad popytem; szczególną równowagą ekonomiczną jest zbilansowany budżet, stąd np. deficyt budżetowy to rodzaj nierównowagi, a działania prowadzące do zrównoważenia bilansu między dochodami i wydatkami byłyby racjonalizacją w tym sensie).

Dla 4) nadal możemy konstruować odpowiednie pojęcie racjonalności, np. takiej, której przejawem byłaby równowaga rynkowa. Sytuacja dodatkowo się komplikuje, gdy mamy do czynienia z kilkoma działaniami i każde z nich rozłożymy na poszczególne wymiary, np. instrumentalny (środki, narzędzia, metody) oraz celów i wartości. Racjonalizacja może dotyczyć każdego z elementów każdego z działań, ale również relacji między elementami każdego działania i między elementami danego działania i elementami innych działań.

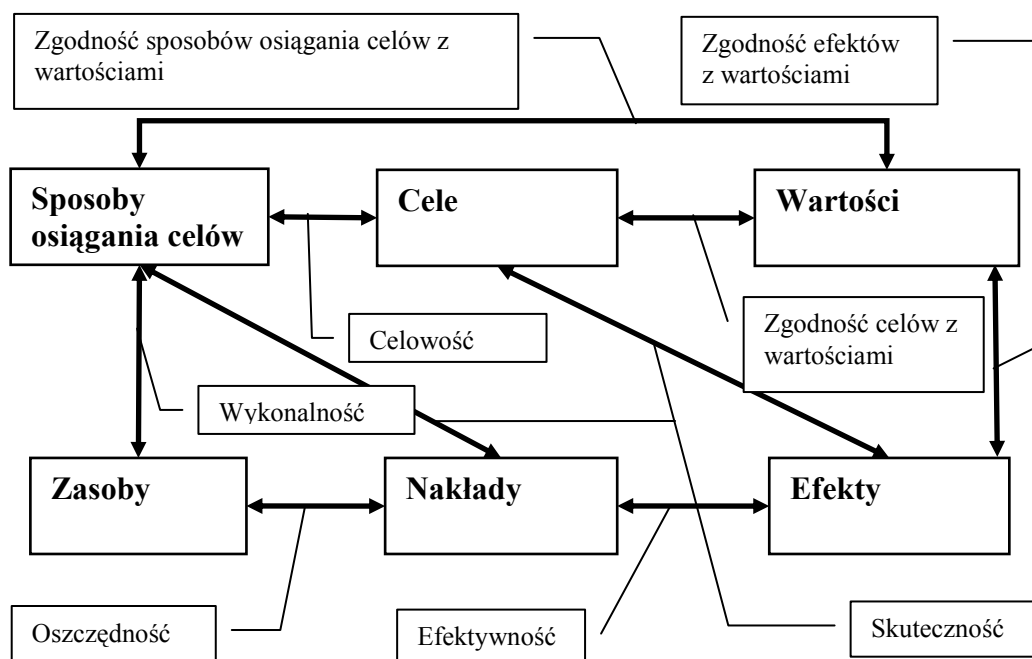
W następnej części pracy wykorzystam dotychczasowe ustalenia do sformułowania koncepcji racjonalizacji polityki społecznej i spojrzenia przez jej pryzmat na fragmenty praktycznej polityki społecznej w Polsce lat 90. XX w. Ze względów pragmatycznych skoncentruję się przede wszystkim na racjonalizacji polityki społecznej jako działania/wytworu nie będących nauką. Problem racjonalizacji polityki społecznej – nauki został zauważony m.in. przez M. Olędzkiego: „...droga do racjonalizacji w uprawianiu nauki o polityce społecznej wydaje się prowadzić przez wyraźne rozpoznawanie przy każdym z problemów czy większym kompleksie problematyki polityki społecznej – *teleologicznej i prakseologicznej ich charakterystyki* (płaszczyzny, warstwy, aspektów, punktów widzenia)” (Olędzki 1981:112-113). Postulował on m.in.: „...krytyczną adaptację całego dorobku metodologicznego współczesnych nauk, zwłaszcza zdobyczy cybernetyki i podejścia systemowego...” (tamże:127). Gruntowne omówienie tego wątku wymagałoby osobnego studium.

4.RACJONALIZACJA POLITYKI SPOŁECZNEJ

4.1. Ogólne kryteria racjonalności polityki społecznej

Zajmę się teraz tylko jednym z dwóch głównych znaczeń pojęcia polityka społeczna (rodzaj działania) i to właśnie będzie przedmiot racjonalizacji. Moje wnioski dotyczące racjonalizacji działania w ogóle są tu nadrzędne. Wyżej zaproponowałem też ogólną koncepcję racjonalizacji jako tworzenia lub powiększania racjonalności. W odniesieniu do polityki społecznej oznacza to, iż racjonalizacja polityki społecznej to tworzenie lub powiększanie jej racjonalności. Jeśli wyróżnimy wiele rodzajów racjonalności polityki społecznej, to będzie można przystąpić do konstruowania poszczególnych rodzajów racjonalizacji. W drugiej części pracy pisałem o uniwersalnych elementach struktury działania społecznego i perspektywach jego analizowania. Ograniczając zbiór tych pierwszych, można rozważać racjonalności podmiotu polityki społecznej i jej przedmiotu. Głównym źródłem informacji na ten temat lub tworzywem wskaźnikowym są tu zachowania ludzi¹²¹. Jeśli wziąć pod uwagę perspektywy analizy działania, to wyróżnić można racjonalność normatywną, prakseologiczną i ekonomiczną polityki społecznej. Właśnie ten pomysł wykorzystam teraz do rekonstrukcji wielu standardowych kryteriów racjonalności.

Rysunek 8: Kryteria racjonalności



Jak widać rysunek w sposób uproszczony przedstawia trójwymiarowość analizy działania (m.in. połączenie perspektywy prakseologicznej i normatywnej). Wyżej zwróciłem uwagę, że

¹²¹ Założenie o racjonalności (w sensie zabiegania o własny interes) zachowań ludzi jest standardowym założeniem neoklasycznej mikroekonomii. Wskazywałem wyżej argumenty krytyczne wobec tego założenia. Szersze konsekwencje jego rewizji w kontekście polityki społecznej patrz Jones, Cullis 2000.

wszelkie relacje zgodności z wartościami można sprowadzić do kryterium etyczności i legalności. Trzeba przy tym pamiętać, że prawo – tak, jak nauka – nie jest wzorcem racjonalności i samo podlega racjonalizacji (np. uzgadnianie z konstytucją, z regułami techniki prawodawczej). Kryterium legalności – obok kilku innych – jest stosowane do oceny działań uczestników organizacji publicznych (i nie tylko) przez Najwyższą Izbę Kontroli (patrz dalej). Czy normy moralne również podlegają racjonalizacji?

Na rysunku nie uwzględniono zagadnień racjonalności postulatów, zaleceń, strategii, programów czy planów. W kontekście polityki społecznej są to bardzo istotne elementy – w niektórych definicjach akademickich podkreśla się właśnie ten wymiar, np. definicje Rychlińskiego, Gansa, Reina czy uwagi Levina o konieczności analizowania związków między polityką społeczną i działaniami, które ją urzeczywistniają (patrz wyżej). Ta ostatnia refleksja jest również bardzo ważna, prowadzi bowiem do zagadnienia racjonalności urzeczywistniania czy realizacji (wdrażania, implementacji) postulatów, zaleceń, programów czy planów. Podział polityki społecznej na warstwy 1) **deklaratywno-programową**, 2) **realizacyjno-legislacyjną** i 3) **realizacyjno-wdrożeniową**, uważam za bardzo przydatny do analiz jej racjonalności. Jest on dość intuicyjny i bardzo często używany przez komentatorów rozmaitych reform, np. gdy przeciwstawia się dobre pomysły oraz ich nieudaną realizację i rozczarowujące wyniki. J.L. Pressman i A. Wildavsky pisali: „Ewaluujemy, żeby się uczyć, a uczymy się, żeby implementować. Ewaluacja jest metodą pobudzania do uczenia organizacji nastawionej na implementację. Uczyć się mają nie tylko ewaluatorzy, ale również personel programu - implementatorzy. Jeśli tak nie będzie, jeśli ewaluacja będzie odizolowana od implementacji, to ta ostatnia będzie ślepa, a ta pierwsza głucha i nic nie zmieni się na lepsze” (Pressman, Wildavsky 1984:xviii)¹²².

Wprowadzając do rozważań wymiar czasu, efekty można podzielić na krótkookresowe, średniookresowe i długookresowe. Są też efekty bezpośrednie, np. pewna ilość i jakość produktów czy usług i – związane z ich użytkowaniem – efekty pośrednie. Kryterium racjonalności efektów są wg rys. 8 racjonalne cele i racjonalne wartości. Jedną z najważniejszych racjonalnych wartości polityki społecznej i działalności publicznej w ogóle

¹²² Temat „organizacja ucząca się” lub „organizacyjne uczenie się” zainteresował wielu badaczy, koncentrujących uwagę zarówno na organizacjach publicznych, jak i prywatnych (patrz np. Leeuw 1994, Senge 2002). W naszej literaturze rozważanie polityki społecznej z punktu widzenia nowoczesnej teorii organizacji i zarządzania jest obecne w odniesieniu do poszczególnych organizacji, np. w opiece zdrowotnej (m.in. Kautsch i in. 2001) czy w pomocy społecznej (Krzyszkowski 1997). O pewnych aspektach organizacyjnego uczenia się patrz też Franaszek 2001.

jest sprawiedliwość¹²³. Mimo istnienia różnych ideologii, doktryn czy modeli polityki społecznej, zakładam, że odnoszą się one do tego samego zestawu głównych wartości, ale w różny sposób 1) rozumianych (np. socjaliści podkreślają wolność do, a liberałowie – wolność od) oraz 2) hierarchizowanych (np. dla socjalistów ważniejsza niż wolność gospodarcza jest sprawiedliwość społeczna, a dla liberałów odwrotnie). Zakładam też, że wartości te i ich główne interpretacje są przynajmniej jednostkowo racjonalne, gdyż w ich uzasadnieniach znalazło się już wiele argumentów przekonujących dla zainteresowanych. Czy są jednak jakieś zalecenia związane z racjonalnym wyborem wartości w polityce? B.W. Hogwood i L.A. Gunn twierdzą, że „prawdziwie racjonalna polityka miałaby za podstawę *najogólniejszą* relewantną skalę wartości lub interesów” (1984:49), przez co rozumieją **uwzględnienie układu wartości całego systemu, w ramach którego działa decydent** (a nie wartości osobistych decydenta, jednostki organizacyjnej, w której pracuje czy partii, do której należy). W odniesieniu do polskich parlamentarzystów podobny charakter ma konstytucyjna zasada: „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców” (art. 104). Ślubują oni „rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli...”. Interesy państwa, pomyślność Ojczyzny, dobro obywateli to najogólniejsze skale wartości w przypadku posłów i senatorów, uwzględnianie ich w działalności parlamentarnej byłoby więc w tej perspektywie wyrazem **racjonalności politycznej**. Trudność w tym przypadku polega na tym, że między interesem wspólnym wszystkich a interesami indywidualnymi każdego zachodzą wielowymiarowe związki. Najprostsze rozwiązania tego problemu to hipoteza niewidzialnej ręki rynku (interakcje między wieloma podmiotami przy zachowaniu pewnych reguł prowadzą do najlepszego z możliwych wyników społecznych) i hipoteza widzialnej ręki państwa (regulacja interakcji przez władzę publiczną prowadzi do najlepszego z możliwych wyników społecznych).

4.1.1. Zasady i wzorce

Jeśli racjonalność rozumiemy jako zgodność działania z zasadami, to nasuwa się pytanie o zasady polityki społecznej. B. Szatur-Jaworska sformułowała kilka takich zasad (ogólne dyrektywy i normy) (2001b:140-141):

¹²³ O sprawiedliwości w tym kontekście bardzo dużo już napisano, patrz koncepcje oryginalne m.in. Rawls 1994, Nozick 1999, przegląd m.in. Kolm 1998, a w kontekście polityki społecznej - Hryniewicz 1986, Franklin 1998, Loizou 1998, Szarfenberg 2001.

- 1) stymulowanie lub przynajmniej nie zniechęcanie do przezorności, samopomocy i samoorganizacji (zasady przezorności, samopomocy i samorządności)
- 2) ingerowanie dopiero po wyczerpaniu możliwości działania jednostki, rodziny, organizacji pozarządowej, wspólnoty samorządowej (zasada pomocniczości),
- 3) uruchamianie wielu rodzajów podmiotów (zasada wielosektorowości),
- 4) uwzględnianie dobra ogólnego i wyższość interesów wspólnych nad partykularnymi (zasady dobra wspólnego i solidarności społecznej).

Autorka zastrzega, że nie są to wszystkie zasady polityki społecznej – każdemu jej modelowi odpowiadają specyficzne zbiory zasad. Pozycja nr 4) jest w pewnym stopniu zgodna z ideą racjonalności politycznej Hogwooda i Gunna.

Równie dobrze można orzekać o racjonalności polityki społecznej na podstawie pewnego jej wzorca (ideału). Sformułował czy zrekonstruował go w odniesieniu do polityki zdrowotnej C. Włodarczyk (1999b:62-65). Autor założył, że dążenie do zmiany rzeczywistości ma tylko wtedy sens, gdy oczekujemy poprawy stanu rzeczy w wyniku podjętych działań. Z kolei przestrzeganie wzorca potencjalnie zwiększa efektywność działania. Wzorcem tym jest procedura składająca się z następujących po sobie faz – „uporządkowane rozwiązywanie dobrze ustrukturalizowanych problemów”. Przedstawiając je będę szukał uogólnień.

Pierwszą elementem procedury wzorcowej jest **decyzja o podjęciu decyzji**, inicjatywa należy tu do władzy politycznej, co zostało uzasadnione „naturalną inercyjnością większości systemów decyzyjnych”. Wynika stąd, że władza polityczna należy w tym przypadku do mniejszości lub nie jest systemem decyzyjnym, lub też jest szczególnym systemem decyzyjnym, np. systemem systemów decyzyjnych. Przykładem tego rodzaju decyzji mogą być przyjmowane przez rząd programy czy deklaracje w sprawie ich szybkiego opracowania. Drugą fazą jest **tworzenie struktury decyzyjnej**, uzasadniane tym, że w ramach rutynowych czynności i bez nowego „ośrodka wiodącego” zwykle nie daje się przygotować i zrealizować poważniejszych zmian. W Polsce lat 90. przykładem takich działań było powoływanie pełnomocników rządu i ich biur odpowiedzialnych za poszczególne reformy. **Definiowanie faktów jako problemów** to kolejny etap. Wiele rozmaitych informacji zbieranych jest i gromadzonych we współczesnych społeczeństwach. Ich potencjalna wartość praktyczna zależy od ich oceny, a potencjalna wartość praktyczna ocen zależy od tego, kto i jak je wygłasza i kto je powtarza. Oceny natomiast muszą generować potrzebę informacji, która może być niedostępna. Z kolei **problemy podlegają ocenie etycznej**. Jeśli podstawowymi kryteriami tych ocen są normy moralne, to problemami

muszą być zachowania ludzi. Sądzę, że oceny zachowań są pierwotne, a wtórne jest uznanie, że coś można i trzeba z tym zrobić (tj. zdefiniowanie ich jako problemów). Uzgadnianie ocen i tego, czy mamy do czynienia z problemem, czy raczej nie, należy do stron zainteresowanych przedmiotem oceny i określenia go jako problem. Ten etap został nazwany **pozyskiwaniem sojuszników**, a pozyskującym jest „ośrodek wiodący”. W sytuacjach wieloproblemowych przy ograniczonych zasobach pojawia się konieczność wyboru i/lub **hierarchizowania problemów**. Kolejne fazy procedury skonstruowano na schemacie środki (alternatywy)-cele. Pierwsza z nich to **dobór środków**, a ściślej – formułowanie propozycji w tym względzie. Zakładam, że zdefiniowanie problemów, ich wybór i hierarchizacja daje w wyniku zestaw celów (choć autor dalej dodaje, że nie ma celów bez metod ich osiągnięcia). Jeśli mamy cele, trzeba zaproponować środek lub środki ich osiągnięcia, które są wtedy w zakresie wyboru. Rola nauki, a szczególnie „ośrodków eksperckich” polega, w tym przypadku, na identyfikowaniu związków przyczynowo-skutkowych i określaniu ich prawdopodobieństwa i siły. **Ocena alternatyw** ma być przeprowadzona w dwóch etapach. W pierwszym ocenia się według kryteriów 1) etyczności i 2) zasobochłonności (koszty), a w drugim według 3) akceptacji społecznej i 4) akceptacji politycznej. Autor ustalił tu hierarchię, w przypadku konfliktu decydujące znaczenie ma społeczna i polityczna akceptowalność¹²⁴. Mając ocenione alternatywy pozostaje **wybór** tj. wskazanie najlepszej („najbardziej racjonalnej”) alternatywy przy zadanych kryteriach. Mając za sobą „racjonalny wybór” przystępujemy do realizacji decyzji. W pierwszym kroku konieczna jest **mobilizacja zasobów** (finansowych i kadrowych) – warunek „racjonalnego postępowania w fazie realizacji celów”. Poważna zmiana wywołuje opór, ponieważ zwykle narusza względnie ustabilizowany układ interesów, stąd kolejnym etapem wzorcowej procedury musi być **akcja propagandowa** skierowana do całego społeczeństwa i do tych, grup, które mają zostać beneficjentami w wyniku podjętych działań. Po ich przeprowadzeniu konieczna jest **ocena efektów** (działanie kosztowne samo w sobie). Jej podstawowym kryterium są cele decydentów, przy czym nie muszą one być

¹²⁴ W tym miejscu wspomnę koncepcję M. Olędzkiego: „*Spolecznie racjonalne działanie*, w ujęciu polityki społecznej, oznacza w warunkach gospodarki planowej *zarazem skuteczne* (sprawne w sensie prakseologicznym) i *ekonomiczne* (gospodarcze, efektywne, oszczędne) *zastosowanie środków i metod odpowiednich do ogólnych celów z punktu widzenia psychospołecznych implikacji przynajmniej dla głównych kategorii społeczno-zawodowych uczestniczących w działaniu... Cele wspólne, formułowane w trybie szerokiej społecznej konsultacji, przy swobodzie inicjacji, aprobaty i dezaprobaty, nie są bowiem traktowane jako narzucone; szybko podlegają efektywnemu <<uwewnętrznieniu>> i stanowią źródło motywacji racjonalnego działania na rzecz ich realizacji*” (1981:116). Wynika stąd, że społeczna i polityczna akceptowalność mogłaby zostać uznana za jedno z ogólnych kryteriów racjonalności polityki społecznej. Z drugiej strony racjonalnym kryterium oceny celów są racjonalne wartości, te zaś z kolei są uzasadnione w taki sposób, że zgadza się na nie większość zainteresowanych. Wynikałoby stąd, że społeczna i polityczna akceptowalność celów/alternatyw oraz zgodność celów/środków z racjonalnymi wartościami są bardzo zbliżonymi kryteriami.

określone ilościowo i ich definicje mogą być nieodpowiednie w zmienionych warunkach. Ostatni krok to **redefinicja polityki zdrowotnej** (społecznej), wynikająca ze stwierdzonych błędów i negatywnych skutków ubocznych, z nierozwiązanych problemów z przeszłości, z konieczności podjęcia nowych decyzji.

Autor wskazuje kilka czynników, które sprawiają, że rzeczywiste działania odbiegały i będą odbiegać od tego wzorca, czyli będą mniej racjonalne niż mogłyby być lub będą irracjonalne. Były to 1) „**braki informacyjne**”, 2) **wysokie koszty ich wypełniania** oraz 3) **uwikłanie w grę polityczną**, której logika jest odmienna od przedstawionego wzorca.

Propozycje tego rodzaju to przeniesienie na grunt polityki społecznej normatywnych modeli racjonalnego decydowania i działania. Powstało ich wiele, np. A. Podgóreckiego tok postępowania celowościowego (1996:50). Jednym z pierwszych był H. Simona model racjonalnego podejmowania decyzji. Fazy wyróżnione w tym modelu to: 1) systematyczne zbieranie informacji o wszystkich aspektach sytuacji decydenta, 2) zidentyfikowanie wszystkich dostępnych możliwości działania, 3) przewidywanie wszystkich konsekwencji wyboru każdej z możliwości, 4) ocena konsekwencji z punktu widzenia wartości decydenta, 5) ustalenie preferencji decydenta i 5) wybór sposobu działania.

Wskazywano na rozmaite ograniczenia i przeszkody w dostosowaniu rzeczywistego przebiegu decydowania i działania do wymogów wzorca. **Psychologiczne czy intelektualne możliwości decydentów** są ograniczone, a więc nie mogą zidentyfikować *wszystkich* problemów, możliwości działania i przewidzieć *wszystkich* ważnych konsekwencji, są niepewni i często niekonsekwentni jeśli chodzi o wartości. Nie można rozstrzygnąć w sposób racjonalny konfliktu wartości w przypadku decydenta zbiorowego¹²⁵. Wiele przeszkód pojawia się w przypadku organizacji - specjalizacja pracy powoduje, że **różnymi aspektami sytuacji zajmują się wyspecjalizowane komórki**, co prowadzi do problemów z koordynacją¹²⁶, przepływem informacji i uwzględnianiem najogólniejszych i najważniejszych celów organizacji jako całości (tzw. departamentalizm). **Racjonalność jest kosztowna**. Jeśli decydent będzie przekonany, że nie warto tych kosztów ponosić, to będzie podejmował decyzje w inny sposób (na problem kosztów zwracał też uwagę C. Włodarczyk). Ostatecznie

¹²⁵ Na wagę tego problemu wskazał K.J. Arrow (1951), fundując tym samym teorię wyboru społecznego. Niemniej twierdzenie o niemożliwości wyprowadzenia preferencji zbiorowych z preferencji indywidualnych przy pewnych, dość oczywistych warunkach może być osłabione zob. np. Kot 2000:14. Głębsze spojrzenie na sprawę wymagałoby uporządkowania relacji między wartościami i preferencjami.

¹²⁶ W jednej z nielicznych prac poświęconych przede wszystkim racjonalności polityki społecznej to właśnie ta kwestia zaprzętała uwagę badaczy: „...studium poświęcone jest szczególnemu aspektowi poszukiwania racjonalności w prowadzeniu polityki: racjonalności definiowanej w kategoriach *koordynowania* różnych aspektów polityki...” (Challis i in. 1988:1). W świetle moich uwag jest to problem z dziedziny racjonalności relacyjnej.

decydent nie podejmuje decyzji w próżni, jego wybory ograniczają działania podjęte w przeszłości, wybiera pod presją interesów i oczekiwań innych decydentów. O ile można w ogóle mówić o racjonalności rzeczywistego procesu politycznego, jest to racjonalność ograniczona (o tej koncepcji w kontekście ekonomii pisałem wyżej).

Ch.E. Lindblom poszedł jednak dalej odkrywając logikę (racjonalność?) mechanizmów innych, niż te uznane za racjonalne. Decydenci w procesie politycznym unikają precyzyjnego wyrażenia celów, gdyż generuje to zwykle konflikty i pozwala sprecyzować miary sukcesu i porażki. Używanie ogólnikowych zdań, z którymi zgodziłby się właściwie każdy i które można interpretować później jak się chce, jest więc w polityce racjonalne instrumentalnie. Zmiany w danej polityce jedynie wtedy brane są pod uwagę, gdy dla wszystkich stanie się oczywiste jej niepowodzenie. Zwykle nie bierze się pod uwagę zmian radykalnych, ale niewielkie modyfikacje tego, co już znane i sprawdzone w przeszłości (stąd nazwa modelu – **inkrementalizm**, od angielskiego słowa *increment*, czyli niewielka zmiana). Prawie nie ma problemów społecznych, które są rozwiązywane raz na zawsze jedną decyzją, stąd ciągłość wielu procesów decyzyjnych. Bardzo niewiele z nich jest podtrzymywanych przez zaangażowanie jednej osoby lub organizacji, są zwykle wynikiem interakcji wielu osób zajmujących rozmaite pozycje w różnych organizacjach. Są to członkowie parlamentu, pracownicy klubów parlamentarnych, członkowie rządu, wyżsi urzędnicy państwowi, przedstawiciele grup interesów, eksperci wynajmowani, jak i zatrudnieni na stałe. Uczestnicy tych interakcji są zdolni do wzajemnego dostosowywania się do wartości, interesów i działań innych poprzez targi, negocjacje, kompromisy. Decyzje, które w końcu zapadają są wynikiem konsensusu, a nie racjonalnych kalkulacji.

Lindblom uznał potem, że trzeba odróżnić **inkrementalną politykę i inkrementalną analizę**. Ta pierwsza polega na taktyce małych kroków i jest porzucana, gdy chodzi o ważne problemy społeczne. Na inkrementalną analizę składają się natomiast m.in.: 1) rozpatrywanie jedynie tych możliwości działania, które niewiele różnią się od status quo, 2) rozważanie celów przemieszane z przytaczaniem faktów dotyczących problemu, 3) koncentrowanie się na łagodzeniu problemów, a nie na poszukiwaniu pozytywnych celów, 4) branie pod uwagę jedynie niektórych konsekwencji wyboru możliwości działania. Analiza inkrementalna prowadzona jest przez wiele podmiotów, ma więc charakter stronniczy i fragmentaryczny, zasadniczy wysiłek kieruje się na upraszczanie złożonych kwestii, rutynizację decydowania w sytuacjach normalnych i koncentrowanie się na decyzjach w sytuacjach kryzysowych.

W świetle powyższych uwag racjonalizacją polityki społecznej jest tworzenie obiektów zgodnych z jej racjonalnymi zasadami i wzorcami lub powiększanie, zapobieganie

zmniejszaniu itd. ich zgodności z owymi zasadami i wzorcami. Podkreślam, że tym ostatnim racjonalność nie jest dana z góry, a więc podlegają również racjonalizacji czy irracjonalizacji. Racjonalność zasad i wzorców jest podobna do racjonalności wartości – w ich uzasadnieniach są argumenty przekonujące dla większości zainteresowanych.

4.2. Racjonalizacja polityki społecznej w dyskursie sejmowym

Przytoczę i skomentuję teraz kilka wypowiedzi wygłoszonych podczas posiedzeń plenarnych Sejmu, a dotyczących zagadnień polityki społecznej i zawierających słowo „racjonalizacja”. Na początek oddajmy głos ministrowi pracy i polityki społecznej J. Hausnerowi: „Ograniczamy i **racjonalizujemy** zarazem wydatki na zasiłki stałe poprzez inny system przyznawania zasiłków pielęgnacyjnych... tutaj przede wszystkim **racjonalizujemy** wydatki poprzez reformę zasiłków rodzinnych, zasiłków chorobowych i likwidację części zasiłków porodowych” (sprawozdanie stenograficzne z 7 posiedzenia 4 kadencji Sejmu - 4.12.2001). Zauważmy, że przedmiotem racjonalizacji nie jest system zasiłków – jego reforma jest środkiem do obniżania i racjonalizacji wydatków. Poza tym minister odróżnia obniżanie wydatków od ich racjonalizowania.

Nieco precyzyjniej wypowiadała się minister finansów H. Wasilewska-Trenkner: „Otóż **racjonalizacja** transferów społecznych polega na tym, aby środki... tylko trafiały tam, gdzie mają trafić i w takiej ilości, w jakiej są konieczne do sfinansowania zadania. To tego poszukujemy” (sprawozdanie stenograficzne ze 118 posiedzenia 3 kadencji Sejmu – 5.09.2001). Mamy tu koncepcję racjonalizacji jako poprawiania adresowania świadczeń. Po angielsku nazywa się to *targeting*, czyli najprościej „celowanie”. W tym kontekście bardziej zrozumiałe jest użycie słowa „trafiać”. Wypowiedź pani minister dotyczyła przepływu środków od wojewodów do gmin, ale postulat poprawy adresowania zgłaszany jest zwykle w odniesieniu do świadczeń dla potrzebujących, czego warunkiem jest oczywiście to, żeby środki na te świadczenia trafiły najpierw do ich bezpośredniego dysponenta.

O adresowaniu w kontekście racjonalności mówiła w Sejmie posłanka J. Banach, postulując wprowadzenie kryterium dochodowego przy okazji debaty nad jednorazowym dodatkiem dla rodzin wielodzietnych: „Jeśli więc mamy jakieś grosze publiczne, to kierujemy je celowo do tych, którzy naprawdę tego potrzebują... Chodzi o to, byśmy mogli wypracować słuszne i optymalne stanowisko ze względu na racjonalność wydatkowania środków publicznych i wagę spraw społecznych, do których należy poczucie społecznej sprawiedliwości i dobre adresowanie świadczeń... Jeżeli chce się rozwiązać problem, np. kupić wyprawkę szkolną, to trzeba ograniczyć krąg świadczeniobiorców do najbardziej

potrzebujących po to, żeby wartość świadczenia... rzeczywiście pozwalała kupić za tę kwotę niezbędne przedmioty... nie oburzajmy się więc, kiedy proponujemy jednak wprowadzenie ogranicznika [tj. kryterium dochodowego] bardziej racjonalnego i społecznie sprawiedliwego” (posiedzenie 109 Sejmu 3 kadencji – 22.05.2001). Ten wątek jest bardzo istotny. I. Bode i H.-G. Brose pisali: „W obu krajach [Niemcy i Francja] wielkie programy redystrybucji dochodów wydają się przestarzałe. Dziś politykę społeczną dużo bardziej interesuje adresowanie, czyli *racjonalizacja* instytucjonalnego altruizmu welfare state” (1998:6), a nieco dalej użyli bezpośrednio pojęcia „racjonalizacja polityki społecznej” w tym kontekście. Zajmę się tym zagadnieniem dalej.

Wróćmy do wypowiedzi parlamentarnych, dotyczących innych obszarów polityki społecznej. Minister zdrowia i opieki społecznej w odpowiedzi na jedną z interpelacji mówił: „...podstawowym założeniem aktualnie wdrażanej reformy systemu ochrony zdrowia były: poprawa dostępności i jakości świadczeń zdrowotnych oraz **racjonalizacja** wykorzystania środków przeznaczanych na ten cel. W związku z tym nie może być mowy o zmniejszeniu stopnia ochrony zdrowia tak w odniesieniu do uczniów, jak i w odniesieniu do innych osób ubezpieczonych...” (W. Maksymowicz – odpowiedź na interpelację nr 1322 w sprawie systemu ochrony zdrowia młodzieży szkolnej i kadry oświatowej po wprowadzeniu reformy służby zdrowia, 3 kadencja Sejmu). Pomijam głębszą analizę naiwności tej argumentacji – założenia reformy nie gwarantują przecież jej efektów. Interpretuje się tu „racjonalizację wykorzystania środków” przeznaczanych na pewien cel tak, że nie powinna ona (będąc racjonalizacją) mieć wpływu na poziom realizacji tego celu. Jeśli racjonalizacja oznacza zmianę struktury wydatków, której towarzyszy obniżenie ich ogólnej sumy to taka interpretacja jest równoznaczna ze wzrostem efektywności: nadal realizujemy cel przy mniejszych środkach. Podobny styl myślenia prezentuje inny urzędnik państwowy – I. Dzierzgowska z Ministerstwa Edukacji Narodowej: „Ewidentne jest, że koszty te będą musiały podlegać racjonalizacji. Uważamy jednak, że **racjonalizacja** ta nie może się sprowadzać do obniżania standardu opieki - np. przez oszczędzanie na niezbędnych wydatkach rzeczowych, przez maksymalne podwyższanie liczebności grup wychowawczych, zatrudnianie nisko wykwalifikowanej kadry itp. Prawdłowo realizowana **racjonalizacja** kosztów utrzymania wychowanków powinna preferować unowocześniające się placówki realizujące strategię jak najkrótszego pobytu części wychowanków i skutecznego wychowania pozostałych do samodzielności” (odpowiedź na interpelację nr 3005 w sprawie polityki państwa w odniesieniu do placówek resocjalizacyjnych, 3 kadencja Sejmu).

W przypadku edukacji racjonalizacja sieci szkolnej stała się celem, który został umieszczony w ustawie budżetowej na rok 2000 (rezerwa celowa nr 22 w dziale 83): „Licząc się z faktem, że **racjonalizacja** sieci szkolnej wynikająca ze zmiany ustroju szkolnego może skutkować zwiększeniem liczby dowożonych do szkół uczniów, w budżecie państwa zarezerwowano środki na dofinansowanie zwiększonych z tego tytułu kosztów dowożenia, w tym poprzez przekazanie samorządom centralnie zakupionych autobusów szkolnych” (A. Karwacki, podsekretarz stanu w MEN – odpowiedź na interpelację nr 2312 w sprawie niewystarczających środków przekazanych gminom na realizację zadań związanych z reformą oświaty, 3 kadencja Sejmu). W tym przypadku racjonalizacja polegała na zamykaniu szkół, w których liczba uczniów na oddział wynosiła mniej niż 26. Działania te uzasadniano „nieracjonalnie wysoką” subwencją jednostkową na ucznia oraz ideą „pieniądze idą za uczniem”¹²⁷ i wymuszano poprzez uzależnienie środków przyznawanych gminom od wskaźnika nazywanego „ucznieniem przeliczeniowym” (więcej szczegółów patrz m.in. A. Karwacki, odpowiedź ministra edukacji na oświadczenie senatora Jerzego Adamskiego, złożone na 52. posiedzeniu Senatu 3 kadencji).

Jeśli chodzi o politykę mieszkaniową, to wiceprezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wskazywał, iż „Konieczna jest **racjonalizacja** gospodarowania istniejącymi zasobami mieszkaniowymi, obejmująca urealnienie czynszów, szersze stosowanie dodatków mieszkaniowych, oddzielenie socjalnej sfery w mieszkalnictwie od sfery gospodarczej. Takie zmiany są niezbędne, aby inwestowanie w mieszkania na wynajem miało sens ekonomiczny i możliwe było powstrzymanie postępującej dekapitalizacji zasobów” (odpowiedź na interpelację nr 2284 w sprawie podjęcia realistycznego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, 3 kadencja Sejmu). Mamy tu propozycję zmian (systemowych), po której spodziewano się pewnych, pozytywnie ocenionych efektów. Interesujący jest przypadek dodatków mieszkaniowych, który można wyjaśniać odwołując się do asymetrii informacji. Otóż, od powołania do życia tego rozwiązania (1994) liczba odbiorców tego świadczenia była postrzegana powszechnie jako zbyt niska, szczególnie w kontekście problemu eksmisji i bezdomności. Trzeba też wziąć pod uwagę pewną cechę strukturalną tego świadczenia - wypłacane jest bezpośrednio zarządcy domu lub właścicielowi, stąd jego atrakcyjność jako dodatkowego źródła dochodu jest mniejsza. Urealnienie czynszów oznacza, że ich poziom wzrośnie, stąd płynie uzasadnienie dla zwiększania dostępności do dodatków

¹²⁷ Podobna idea znalazła się też w założeniach reformy ochrony zdrowia. Są to przykłady tworzenia mechanizmów rynkowych w obszarze usług publicznych, patrz np. Bartlett i in. 1998. Stąd istotne dla pracy pytanie, czy są to elementy racjonalizacji polityki społecznej? Zarysowuję odpowiedź na nie dalej.

mieszkaniowych, co zresztą uczyniono łagodząc kryteria uprawniające w ustawie o dodatkach mieszkaniowych (choć owemu złagodzeniu towarzyszy wprowadzenie nowego środka kontroli czy zbierania informacji, tj. wywiadu środowiskowego).

Przytoczę teraz i skomentuję dwie koncepcje bezpośrednio dotyczące racjonalizacji polityki społecznej. Pierwsza jest autorstwa T. Szumlicza (wspominałem też o niej wyżej), a druga – S. Golinowskiej w odniesieniu do polityki rentowej (spróbuję zbadać jej uogólnialność).

4.3. Unaukowanie polityki społecznej

T. Szumlicz za podstawowe zadanie polityki społecznej – nauki uznał racjonalizowanie polityki społecznej – działalności praktycznej. Rozumiał on racjonalizację tego rodzaju jako oparte na wynikach badań naukowych uzasadnianie i krytykowanie działalności politycznospołecznej i jej wytworów, a także proponowanie usprawnień w tym obszarze, tj. zmian systemowych podnoszących jej skuteczność, efektywność, akceptowalność, niezbędność i dobre funkcjonowanie. Termin „zmiana systemowa” interpretowany może być rozmaicie, np. jako zmiana całościowa pewnego obszaru rzeczywistości lub jako zmiana uwzględniająca wzajemne relacje między wszystkimi elementami systemu. Jest to bardzo ambitny wymóg, biorąc pod uwagę złożoność współczesnych systemów polityczno-prawnych. Z kolei autor ten wskazał na niewystarczalność typowych kryteriów racjonalności instrumentalnej. Podkreślenie znaczenia akceptowalności odpowiada M. Olędzkiego naciskowi na społeczną racjonalność i C. Włodarczyka hierarchii kryteriów oceny sposobów osiągania celów. Dość oryginalne jest postawienie wymogu niezbędności, aczkolwiek wydaje się on bardzo relatywny. Niezbędność i jej uzasadnianie to zwykle bardzo silne argumenty za tym, co uznane zostało za niezbędne. W takich przypadkach krytycznie nastawiony obserwator dyskursu powinien być wyjątkowo czujny. Dobre funkcjonowanie samo wymaga kryteriów oceny, mogą być nimi poziom błędów, dokładność, elastyczność itd. W każdym razie podstawą uzasadnień, krytyki i propozycji zmian ma być metoda lub wiedza naukowa.

Co najmniej od Oświecenia wierzone w to, iż za ich pomocą da się uśmierzyć i wyleczyć wiele społecznych bolączek. Władza wyposażona w wiedzę czy wiedza wyposażona we władzę wydawała się z założenia wszechmocna i dobra: „Administracja czuwa nad odwróceniem wszelkiego złego w społeczeństwie” pisał w 1810 roku S. Węgrzecki w „Rozprawie o profesjach i profesjonalistach” (cyt. za Janowski 1998:35). Współcześnie J. Stiglitz postuluje politykę gospodarczą opartą na dowodach naukowych, „bazującą na wiedzy ekonomicznej”, a nie na ideologii. Dostrzegał on przy tym znaczenie procesu politycznego – „W polityce zawsze można wybierać – i stosować posunięcia typu <<coś za coś>>” (2001).

W nieco innej perspektywy widział to zagadnienie A. Giddens, gdy pisał o podwójnej hermeneutyce: „...przenikanie pojęć i twierdzeń naukowych na powrót do świata zdarzeń, do wyjaśnienia których zostały stworzone, powoduje jego istotową płynność i zmienność” (2001:21). Zauważmy jednak pewną różnicę – uzasadnianie, krytyka czy proponowanie usprawnień polityki społecznej na podstawie dowodów naukowych to nie to samo, co przenikanie pojęć i twierdzeń naukowych do różnych segmentów świadomości społecznej.

Poza tym, między możliwością dostępu do relewantnej informacji naukowej wysokiej jakości¹²⁸ i niezdeformowanej (np. przez dziennikarski przekaz), otrzymaniem jej, zapoznaniem się z nią, jej poprawnym zrozumieniem, zaakceptowaniem, zmianą poglądu w związku z tym i ostatecznie zmianą działania mamy do przebycia długą i trudną drogę (przegląd literatury na ten temat patrz NCDDR 1996). Przeszkody na tej drodze nie dotyczą tylko odbiorców informacji i ich sytuacji. M.Q. Patton wymienia osiem grzechów zabójczych dla zastosowania informacji naukowej pochodzącej z badań ewaluacyjnych (1997:58,60).

1. Ewaluator stający się decydem.
2. Kierowanie informacji do ogólnej publiczności, a nie do konkretnych ludzi.
3. Kierowanie informacji do organizacji, a nie do konkretnych ludzi.
4. Koncentrowanie się na decyzjach, a nie na decydentach.
5. Zakładanie, że wyniki ewaluacji z założenia dotyczą w największym stopniu interesów finansującego ewaluację (*primary stakeholder*).
6. Identyfikowanie zamierzonych użytkowników informacji i jej zamierzonych zastosowań dopiero po przeprowadzeniu badań i uzyskaniu wyników.
7. Identyfikowanie zamierzonych użytkowników informacji na początku badań, a następnie ignorowanie ich do czasu sporządzenia ostatecznego raportu.
8. Dystansowanie się od sporów między ludźmi i w polityce.

Informacja jest jednym z ważniejszych zasobów wykorzystywanych w działaniu. Od dawna zinstytucjonalizowano pozyskiwanie informacji o populacji, np. odpowiedniki polskiego Głównego Urzędu Statystycznego występują w większości współczesnych państw, zdarza się daleko idąca specjalizacja i w tej dziedzinie¹²⁹. Instytucjonalizacji podlega również rola rozmaitego rodzaju ekspertyz i organizacji doradczych. Wstępny wgląd w ten pierwszy aspekt zagadnienia w Polsce daje jeden z raportów NIK: „W okresie 1999 r. – I półrocze 2000 r. w

¹²⁸ Jakość informacji naukowej nie jest oczywista i laik raczej nie ma umiejętności rozpoznawania i selekcjonowania tej informacji. Co istotniejsze zdarza się to również recenzentom i redaktorom pism naukowych. Głośna była prowokacja fizyka A.D. Sokala wymierzona w postmodernistyczną relatywizację i subiektywizację wiedzy naukowej. Chciał on poznać odpowiedź na pytanie: *Would a leading North American journal of cultural studies -- whose editorial collective includes such luminaries as Fredric Jameson and Andrew Ross -- publish an article liberally salted with nonsense if (a) it sounded good and (b) it flattered the editors' ideological preconceptions?* (<http://www.physics.nyu.edu/faculty/sokal/>). Odpowiedź była twierdząca, *Social Text* opublikował artykuł Sokala. Ten zaś był zdziwiony tym, że tak łatwo zaakceptowano tekst pełen nielogiczności, luk w argumentacji i tezę, że poszukiwanie prawdy powinno być podporządkowane poglądom politycznym. Sokal konkluduje: *But I'm a leftist (and feminist) because of evidence and logic, not in spite of it. Why should the right wing be allowed to monopolize the intellectual high ground? And why should self-indulgent nonsense -- whatever its professed political orientation -- be lauded as the height of scholarly achievement?* (tamże).

¹²⁹ Przykładowo w USA mamy *Bureau of Labor Statistics*, *Bureau of Justice Statistics*, *National Centre for Health Statistics*, *National Centre for Education Statistics*, *Bureau of the Census* itd. (patrz <http://www.fedstats.gov/agencies/agencies.html>)

kontrolowanych jednostkach zlecono ponad 6200 usług o charakterze doradczym i eksperckim. Z budżetu państwa na te zadania wydatkowano ponad 66.569 tys. zł. ...” (NIK 2001:4).

Interesujące możliwości ukazują B. Guy Peters i A. Barker łącząc niepewność w wymiarze wiedzy dotyczącej rozwiązań problemów i w wymiarze wiedzy potrzebnej do zrealizowania tych rozwiązań (1993:16).

Tabela 17: Dwa wymiary wyróżniania typów uprawiania polityki przez rządy (Guy Peters i Barker)

		Efektywna metoda rozwiązania problemu	
		Rząd sądzi, że jej nie ma	Rząd sądzi, że ją ma
Podstawa informacyjna (lub inne środki) wystarczające dla podjęcia działania politycznego	Rząd sądzi, że ich nie ma	Decyzja natchniona	Decyzja pragmatyczna
	Rząd sądzi, że je ma	Decyzja wytargowana	Decyzja zaprogramowana

Z kolei M.J. Lacey i M.O. Furner piszą o „bazie wiedzy polityki publicznej”, chodzi tu jednak o kilka rodzajów wiedzy: 1) dyscyplinową i profesjonalną, 2) opinie wyrażane przez elity polityczne, w mediach, przez przedstawicieli aktywnych grup interesu, 3) przekonania i wierzenia podzielane powszechnie (1993:7). Sam proces wzrostu znaczenia wiedzy w kontekście poszerzania się funkcji władzy publicznej nazywany jest przez G. Poggi **racjonalizacją rządu** lub unaukowieniem polityki (cyt. za tamże:10).

Różne formy obecności informacji naukowej w polityce społecznej mogą być przejawami jej racjonalizacji, aczkolwiek związek między nimi a racjonalizacją w sensie kreowania/powiększania racjonalności polityki społecznej nie jest pewny ani automatyczny. Przypomnę w tym kontekście powiedzenie A.H. Leightona, iż polityk może wykorzystywać wiedzę naukową, jak pijak latarnię – nie po to, żeby się oświecić, ale po to, żeby się podeprzeć (za Ossowski 1983:166). W podobnym znaczeniu występuje racjonalizacja jako mechanizm obronny. W obu przypadkach wykorzystuje się wiedzę, żeby chronić własny wizerunek, dobre samopoczucie, zredukować dysonans poznawczy czy godnościowy¹³⁰ lub realizować własne interesy, a nie po to, żeby kreować racjonalność w świecie. Trudno te sytuacje odróżnić, gdyż każda z nich może generować drugą jako swój skutek uboczny, tzn.

¹³⁰ Pojęciem dysonansu godnościowego posługuje się M. Kosewski, oznacza ono uświadomioną przez podmiot niezgodność między jego działaniem oraz uznawanymi i cenionymi przezeń wartościami.

chroniąc swój wizerunek możemy wykreować racjonalność, a kreując racjonalność możemy zredukować swój dysonans godnościowy.

Nie tylko nauka, ale również naukowcy są obecni w praktycznej polityce społecznej. Mogą oni odgrywać różne role w tej dziedzinie, mogą być ekspertami, doradcami, politykami parlamentarnymi lub rządowymi, działaczami społecznymi, a także urzędnikami zatrudnionymi w administracji publicznej (pozostaje problem, czy można być czynnym naukowcem, będąc jednocześnie aktywnym parlamentarzystą czy urzędnikiem). Inna forma obecności naukowców w dyskursie publicznym, to ich wypowiedzi nagłaśnianie przez środki masowego przekazu lub formułowane specjalnie dla mediów, np. przy okazji wywiadów, dyskusji czy samodzielnie w jakiejś formie publicystycznej. Tu jednak czyha wiele niebezpieczeństw: „...interakcje między naukowcami i mediami często mogą być niesatysfakcjonujące, frustrujące, a nawet katastrofalne w skutkach” (Haslam, Bryman 1994:xiii).

Jeden z rozmówców w programie badawczym „procesy decyzyjne w polityce społecznej” (Supińska, Szarfenberg 2000), przedstawiał swoje doświadczenia w tym zakresie następująco: „Co do moich i instytucyjnych kontaktów z mediami, muszę przyznać, że w ostatnich latach były one częste, ale ich jakość była niska. Nie ma obecnie wielu dziennikarzy, którzy staraliby się poznać problematykę, o której piszą. Przed laty było kilku dobrych dziennikarzy, którzy zajmowali się problematyką mieszkaniową i ją rozumieli. Nowi i młodzi zwykle chcą doraźnych recept na rozwiązanie problemu mieszkaniowego z dnia na dzień. Robiliśmy różne spotkania z dziennikarzami, dawaliśmy im nasze publikacje, żeby trochę się nauczyli i poszerzyli swoją wiedzę, niestety, nie przyniosło to rezultatów... większość dziennikarzy piszących o mieszkalnictwie prezentuje słaby poziom, co zubaża społeczną wiedzę o tych sprawach, nie mówiąc już o mnóstwie błędów”¹³¹. Inny rozmówca wskazywał na konieczność posiadania przez naukowców pewnych umiejętności, aby kontakty z mediami były owocne, jedną z nich było zwięzłe wypowiadanie najważniejszych kwestii:

¹³¹ Dodajmy do tego, że dziennikarze mogą manipulować obrazem danej osoby za pomocą nadawania etykiet. Przykładowo, w notatce o publikacji „Człowiek – rynek – sprawiedliwość” M. Kabaja przypisano do kategorii „lewicowych intelektualistów”, nie wspomniano o jego statusie naukowym („Zwycięstwo będzie, debaty raczej nie”, AKA, Rzeczpospolita z 29.08.2001). Można jednak ten przypadek uznać za wyjątek - przynajmniej na łamach Rzeczpospolitej. W innych artykułach zwykle informowano o stopniu naukowym (profesor, czasem w nawiasach dodawano „ekonomista”) i instytucji, w jakiej pracował M. Kabaj. Decydujące znaczenie miał tu zapewne kontekst: książka „Człowiek – rynek – sprawiedliwość” ukazała się tuż przed wyborami parlamentarnymi i była promowana przez lidera jednej z partii (L. Miller). Dla czytelnika może być istotne to, kim jest osoba wypowiadająca pewien pogląd, dlatego rodzaj etykiety ma znaczenie. Czytelnik o poglądach liberalnych zapewne z większą nieufnością odbierze poglądy lewicowego intelektualisty w porównaniu z poglądami profesora ekonomii z instytucji, która w nazwie ma słowo „instytut”, „centrum analiz” czy „ośrodek badań” (a może chodzić o tę samą osobę i ten sam pogląd).

„Dziennikarze zwykle dzwonią do mnie i mówią, że mają dla mnie 45 słów na pierwszej stronie i chcieliby usłyszeć, jak w Polsce zwalczyć bezrobocie. Nauczyłem się mówić syntetycznie i udaje mi się przedstawić konkretną propozycję czy ocenę”. Istotnym kontekstem jest tu stanowisko, iż moralnym obowiązkiem naukowców jest informowanie opinii publicznej o wynikach prowadzonych przez nich badań¹³².

Naukowcy jednak nie poprzestają na informowaniu o wynikach swoich badań. Zajmują stanowiska w kontekście bieżących kontrowersji i polemik, np. profesorowie ekonomii spierają się ze sobą na temat polityki pieniężnej (patrz m.in. dwa artykuły z cyklu „Spór o politykę pieniężną”: W. Orłowski „Cały trud na marne” *Gazeta Wyborcza* z 28.03.2001 i M. Dąbrowski „Wątpliwy trud złej argumentacji” *Gazeta Wyborcza* z 6.04.2001).

Jeśli przyjrzymy się bliżej obecności samej nauki, to zobaczymy kolejne problemy i ograniczenia. Teksty naukowe w ścisłym znaczeniu tego słowa zwykle są mało zrozumiałe dla laików. Stąd też bardzo istotną rolę odgrywają teksty popularyzatorskie (w tym podręczniki), te jednak trudno sobie wyobrazić bez licznych uproszczeń ze względu na cel i zamierzonego czytelnika. Jeszcze trudniej wyobrazić sobie bez uproszczeń¹³³ artykuły czy notatki prasowe albo programy telewizyjne i radiowe, których tematem są wyniki badań naukowych. Inny problem polega na tym, że na całym świecie każdego dnia powstają setki tekstów naukowych w ramach danej dziedziny czy dotyczących danego problemu społecznego i już samo dotarcie do nich i przeczytanie wydaje się być ponad możliwości jednego człowieka.

Interesujące jest to, jakie koncepcje naukowe przenikają do praktyki polityki społecznej, ale także to, dlaczego ma to miejsce w jednych przypadkach, a nie występuje w innych.

Kłopoty i ograniczenia związane z racjonalizacją polityki społecznej na podstawach naukowych prześledzę na przykładzie wypowiedzi decydentów, ekspertów i polityków zebranych w ramach projektu badawczego „Procesy decyzyjne w polityce społecznej” pod kierownictwem J. Supińskiej (Supińska, Szarfenberg 2000).

¹³² Kodeks etyczny polskich naukowców – „Dobre obyczaje w nauce” – zawiera rozdział zatytułowany „Pracownik nauki jako krzewiciel wiedzy”, są tam dwa ogólne artykuły, pierwszy z nich brzmi: „Pracownik nauki upowszechnia w społeczeństwie rzetelne wiadomości o nauce i jej osiągnięciach, nie ukrywając przy tym jej ograniczeń” (Dobre obyczaje w nauce 2001:26).

¹³³ Haslam i Bryman dodają do uproszczeń kolejne problemy: 1) przedstawianie wyników badań naukowych jako pewników, 2) przedstawianie ich w izolacji od tego co się działo i dzieje w danej dziedzinie wiedzy oraz 3) ich stroniczy dobór (1994:6).

4.3.1. Nauka w procesie politycznym

Decydenci deklarowali, że doceniają znaczenie wiedzy, ale ich popyt był niezaspokojony: *„z perspektywy czasu patrząc, gdybyśmy w roku 1990 więcej wiedzieli, to wiele spraw potoczyłoby się zupełnie inaczej. Ze względu jednak na historyczne okoliczności wiedza taka nie była nam dana i chcę też podkreślić, że nie była ona w Polsce dostępna”*. Wypowiedź ta dotyczyła przede wszystkim polityki wobec bezrobocia, kwestii wówczas względnie nowej i w dużej mierze dopiero przewidywanej. Mamy tu wyraźnie wyrażoną nadzieję, że wiedza¹³⁴ pozwala unikać błędów, ale 1) musi zostać zgromadzona, 2) być aktualna i 3) dostępna w odpowiednim momencie. Reagowanie na to, co jest możliwe, aczkolwiek jeszcze nie w pełni obecne można nazwać działaniami wyprzedzającymi pojawienie się problemu. W tym przypadku chodziło o przygotowanie systemu osłony socjalnej dla bezrobotnych. Pierwsza ustawa dotycząca tych zagadnień (w okresie od 1989 r.) pojawiła się w Polsce bardzo wcześnie (koniec 1989 r.), a ponieważ problemu właściwie jeszcze wtedy nie było, nie należało oczekiwać, że będą dostępne wyniki jego badań. Gdyby nawet były, taka jeszcze „gorąca wiedza” nie musi być praktycznie użyteczna.

Z drugiej strony bezrobocie to zjawisko towarzyszące gospodarce kapitalistycznej od dawna, istniały więc doświadczenia wielu państw (w tym Polski międzywojennej) i wiedza naukowa o tym zjawisku. Nasz rozmówca podkreślał jednak niedostępność tej wiedzy w ówczesnej Polsce: *„Nawet pierwsza praca profesora Kabaja, na której kserokopii... uczyliśmy się tego, jakie formuły stosować w walce z bezrobociem, też właściwie okazała się nieprzydatna, ponieważ założenie wstępne o skali tolerowanego bezrobocia mówiło o 4-5%, czyli była to wiedza, która funkcjonowała w Europie lat 60-tych”*. Można jednak zapytać, dlaczego nie sięgano do przedwojennego dorobku prawnego i naukowego?

Niedostępność wiedzy może mieć jeszcze wiele innych przyczyn, m.in. hermetyczny język raportów badawczych, brak tłumaczeń najnowszej literatury światowej, nieliczne i rozproszone egzemplarze raportów z badań, brak prac przeglądowych i popularyzatorskich.

Ogólnie rzecz biorąc przewidywania skali zjawiska były w większości optymistyczne¹³⁵, a prawdopodobnie w 1989 r. odpowiednio do nich dobierano narzędzia

¹³⁴ O jaką wiedzę chodzi? Badania naukowe mogą dostarczać różnorodnych informacji, m.in. opisu zjawiska w rozmaitych przekrojach (w tym porównań czasowych i przestrzennych dotyczących polityki, jaką podejmowano wobec problemu), hipotez dotyczących zależności przyczynowo-skutkowych, które wyjaśniają dane zjawisko. W obu przypadkach są to podstawy do prognozowania i formułowania, mniej lub bardziej ogólnych zaleceń dla polityki społecznej.

¹³⁵ Czy można było trafniej przewidzieć przyszłość? Dlaczego większość uczestników procesu politycznego wierzyła, że poziom bezrobocia będzie niski? Dlaczego nie słuchano tych, których przewidywania sprawdziły się? Trudno odpowiedzieć na te pytania. Z perspektywy czasu wydaje się oczywiste to, co się stało, stąd nieraz zdziwienie, dlaczego tego nie przewidziano. Jest to jednak złudzenie wynikające z przyjętej perspektywy. Kiedy

działania. Gdy prognozy okazały się zbyt optymistyczne zaczęto zmieniać rozwiązania na bardziej restrykcyjne, co nie znaczy, że musiało się to dziać pod wpływem nauki, wystarczyła informacja o skali zjawiska¹³⁶ i sytuacji finansowej systemu zasiłków w kontekście całości procesów politycznych i stanu finansów publicznych.

Jeśli nawet aktualna wiedza istnieje i jest dostępna, to „... jest w minimalnym stopniu wykorzystywana i to często powoduje, że świetni eksperci wycofują się. Trzeba mieć dużo odporności psychicznej w sytuacji, gdy ciągle powtarza się jaka jest sytuacja, a decyzje podejmowane są obok tych informacji, albo w ogóle nie korzysta się z wiedzy”¹³⁷. Inny fragment tej samej wypowiedzi o politykach, którzy „organizują czasem przy swoich urzędach rady naukowe, programowe i różne ciała doradcze, nie uczestniczą jednak w ich obradach i nie czytają przedstawianych przez nie memorialów”. W tym samym okresie w podobnym tonie wypowiadała się kolejna osoba: „Złym nawykiem poprzednich ekip było to, że doradców traktowano jak ozdoby choinkowe. Upiększali politykę, ale ich wiedza nie była wykorzystywana”. Dlaczego tak się działo? Nasi rozmówcy wskazywali m.in. na to, że „politycy często uważają, że to właśnie oni wiedzą lepiej [...] i żadni eksperci nie są im potrzebni”. Istnieje jednak i taka ich grupa, która zaraz po objęciu stanowisk rządowych „wysłuchuje ekspertów i jeśli się z nimi zgadza, to w pierwszej fazie swojej działalności podejmuje decyzje zbieżne bądź bliskie koncepcjom eksperckim opartym na ocenach sytuacji, kryteriach efektywności czy racjonalności. W drugiej fazie natomiast zaczynają odchodzić od wcześniej obranego kierunku, sceptyczni eksperci przeszkadzają im, wiedzą lepiej co należy robić”.

Może powinniśmy te negatywne doświadczenia uzasadniać niedojrzałością nowej klasy politycznej w początkowym okresie transformacji? Już w roku 2000 uzyskaliśmy jednak następującą wypowiedź: „Jeżeli nie mają [w MPiPS] szacunku do polskich ekspertów i zamierzają pracować (i wdrażać) nad już opracowaną i wytestowaną metodą [...] przez... 6 lat, to może będzie taniej i szybciej, jeżeli... przetłumaczą polską metodologię [...] z języka angielskiego lub... japońskiego”. Jeszcze jedna generalna uwaga z tego samego źródła: „Aby badania stosowane mogły się rozwijać, musi pojawić się zapotrzebowanie decydentów. Sądzę, że sytuacja w ostatnich latach znacznie się pogorszyła. Od kilku lat zarówno MPiPS, jak KUP

zastanawiamy się nad przyszłością nic, co dotyczy wyniku procesów społecznych nie jest oczywiste i pewne. Z drugiej strony metodologia prognozowania wciąż jest rozwijana, dane zbierane systematycznie, a niepewność przyszłości jest stopniowalna (patrz np. Armstrong 2001).

¹³⁶ Początkowo dane dotyczące bezrobocia w skali całej Polski pochodziły głównie z rejestracji spełniających warunki uprawniające do otrzymywania zasiłku. GUS rozpoczął niezależne badania tego zjawiska dopiero w 1992 roku (badania aktywności ekonomicznej ludności – BAEL).

¹³⁷ Postulat wykorzystywania wiedzy produkowanej przez naukę o polityce społecznej ma charakter normatywny i można go interpretować jako wspieranie interesów naukowców i ekspertów, zob. Woźniak 2000.

prawie nie zamawiają badań empirycznych lub projektów stosowanych. Być może, że nie chcą poznać realnego stanu procesów za które ponoszą odpowiedzialność". W tym samym czasie na spotkaniu jednego z komitetów PAN-owskich poświęconym omówieniu wyników badań zamówionych przez rząd, koordynator tego projektu przyznał, że *„często spotykaliśmy się z reakcją – my to wiemy, po co to... Różne błędy popełniane w procesie wdrażania wynikają z tej niewiedzy, ale jest takie przekonanie, że wiemy bardzo dużo, wszystko wiemy*". Z drugiej strony wskazywano, że badania zamówione przez poprzedni rząd, obejmowały okres do 1998 r., a rok później zaczęto realizować program czterech reform. Raport końcowy ukazał się w 2000 r. i w wielu wymiarach nie był już aktualny¹³⁸.

Na nieco inne ograniczenie użyteczności wyników badań naukowych wskazywał ekspert, który został decydentem: *„często brak [w raportach z badań] jednoznacznych zaleceń i rozstrzygnięć dla działań politycznych... naukowcy nie mogą wypowiadać się w sposób jednoznaczny w wielu kwestiach i muszą zgłaszać wątpliwości, asekurując się w swoich opracowaniach formułą – problem jest skomplikowany i wymaga dalszych badań*". Badania empiryczne są czasochłonne („młyny nauki miały powoli”) i kosztowne, tym bardziej, jeśli mają dotyczyć sytuacji w całym państwie lub w wielu państwach. Sformułowanie dojrzałych konkluzji wymaga uwzględnienia wniosków płynących z wielu takich badań wyczerpujących całość zagadnienia¹³⁹. Inny problem związany z sytuacją w naukach społecznych to *„Zbyt wąska specjalizacja i brak współdziałania środowisk ekonomicznych z politykami społecznymi spowodowały, że ekonomiści nie dostrzegali problemów związanych z polityką społeczną, a politycy społeczni nie do końca potrafili uruchomić kontekst ekonomiczny. Nie może być tak, że ja jako polityk biorę ekspertyzę ekonomisty i ekspertyzę polityka społecznego i mam to zobiektywizować, polityk nie jest w stanie tego zrobić*".

Przełożenie wniosków badawczych na zalecenia praktyczne może nie interesować naukowców, wydaje się, że jest to zadanie dla ekspertów, a bardziej jeszcze dla doradców¹⁴⁰. *„Doradcy polityczni mają wskazywać spośród wielu takie rozwiązania, które pomogą politykom osiągać ich cele. Ekspert niezależny przedstawia swoją ekspertyzę niezależnie od*

¹³⁸ Było to dzieło zbiorowe, a przy dużych przedsięwzięciach tego rodzaju bardzo trudno uniknąć problemów związanych m.in. z koordynacją, jednolitą metodologią, różnym poziomem opracowań cząstkowych, dotrzymywaniem terminów.

¹³⁹ Dla przykładu, konkluzje dotyczące wpływu zmian płacy minimalnej na zatrudnienie zawarte w pracy pod red. S. Borkowskiej (1999:124-131), opierają się na wnioskach z 43 badań prowadzonych w latach 1970-1998 na całym świecie. Problem jednak w tym, że decydowanie o losach płacy minimalnej na podstawie jej wpływu na zatrudnienie młodzieży nie bierze pod uwagę innych jej skutków, w tym takich, dla osiągnięcia których powołano tę instytucję. Stąd wniosek, że badania powinny być również wszechstronne.

¹⁴⁰ Rola ekspertów i doradców poddawana była badaniom i refleksji patrz m.in. Haskel 1984, Jasanoff 1990 (autorka ta poddaje krytyce „dwa powszechnie akceptowane paradygmaty kontroli stosowania nauki przez agendy regulacyjne: podejście technokratyczne... i podejście demokratyczne...”, s.:vii), Barker, Guy Peters 1993.

tego, czy ona się władzy podoba, czy nie". Autor tej wypowiedzi zdaje się bardziej cenić działalność niezależnych ekspertów, niemniej trudno nie doceniać roli doradców politycznych.

Oceny działalności doradczej zależą w dużej mierze od tego, jakie cele przypiszemy adresatom rad. Jeśli wyznajemy przekonanie, że naczelnym celem władzy jest społeczny dobrobyt, to zapewne nie będziemy mieli nic przeciwko doradztwu politycznemu albo ekspertom na usługach władzy. Negatywny obraz polityków, jako uganiających się za władzą egoistów i ignorantów, spowoduje zapewne, że ich doradcy nie będą się cieszyć szacunkiem u podzielających taki obraz. Wśród naszych rozmówców zdarzyli się i tacy, którzy w ogóle kwestionowali możliwość istnienia niezależnych ekspertów: *„Według mnie nie ma niezależnych ekspertów, ani niezależnych dziennikarzy. Każdy reprezentuje swój pogląd lub swoją teorię i albo przekona posłów albo nie... Wolę być sam dla siebie ekspertem i samemu się dokształcać”*. W innej wypowiedzi przedstawiono to mniej radykalnie: *„Niekiedy miałem także wrażenie, że eksperci nie zawsze są zainteresowani w budowaniu obiektywizmu - są stroną i występują w imię pewnego interesu”*¹⁴¹.

Jeśli polityka jest domeną gry, walki i konkurencji interesów¹⁴², to podobny charakter ma również polityka społeczna, a być może na tym właśnie polu najlepiej to widać. O ile przyjmiemy taki obraz procesu politycznego, to każdy jego uczestnik jest uwikłany w konflikty interesów, dotyczy to także naukowców, którzy zdecydują się na uczestnictwo w polityce jako eksperci czy doradcy. Poza tym wykorzystanie wiedzy naukowej oparte na przekonaniu o jej użyteczności w procesie politycznym jest w interesie producentów tej wiedzy tj. naukowców.

Nie wystarczy być ekspertem dobrze przygotowanym merytorycznie: *„We wszystkich warunkach geograficznych ekspert musi umieć bronić swoich poglądów, a czasem lepszym na to sposobem są instrumenty oddziaływania pośredniego. Ekspert musi być trochę dyplomatą, aby jego poglądy zostały uznane”*. Poza w miarę obiektywną i aktualną wiedzą ekspert powinien więc posiadać również umiejętność wpływania na ludzi, którym doradza. Inne zalecenia, które należą do sztuki doradztwa: *„Nowe pomysły, z zewnątrz, nie mogą być obce, muszą być tworzone przy współudziale tych, którzy mają je realizować”*, „... nowy

¹⁴¹ Problem niezależności ekspertów pojawia się w kontekście zgłaszania potrzeby regulacji lobbyingu: „Posłowie wsłuchują się w rady ekspertów, ale często nie wiedzą, że ci pracują dla firm, które zyskają lub tracą na prawie uchwalonym w parlamencie” – D. Wielowieyska „Wysłać eksperta do Sejmu”, Gazeta Wyborcza z 6.09.2000. W tym samym miejscu zamieszczono wypowiedź G. Kopińskiej: „Nie można mylić opinii lobbyistów, prezentujących punkt widzenia jednej grupy, ze zdaniem eksperta, mającego obowiązek przedstawiać wszystkie konsekwencje różnych rozwiązań prawnych”.

¹⁴² Pojęcie interesu ma już wiele monografii zob. np. Hirschman 1997, Drażkiewicz 1982.

sposób doradzania to tworzenie pragmatycznych programów, które mają rozwiązywać wielkie kwestie społeczne”, „Jeśli program ukazuje się drukiem, to istnieje duża szansa, że w pewnym momencie politycy zaczną go przedstawiać jako swoje pomysły. W dziedzinie wdrażania innowacji istnieje również pewien cykl koniunkturalny – najwyższy jego poziom jest, gdy nowa ekipa przejmuje władzę, potem pojawiają się wnioski, że już wszystko zostało zrobione i ekspertów nie potrzeba”, „... ciągle wracam do różnych opracowań czy różnych programów w zmodyfikowanej wersji ... Istotna jest ciągła intelektualna presja na polityków, którzy też muszą się liczyć z tym co się pisze”, „Nieformalne kanały przepływu informacji są czasami sto razy ważniejsze, to są spotkania z doradcami rządowymi, nie z politykami...”. I jeszcze jedna uwaga techniczna: „... politycy mają wstręt do czytania większych niż dwu-trzystronicowe raportów i ekspertyz”.

Nie mniej ważny jest kontakt eksperta z praktyką: *„Prowadziłam wiele wykładów z polityki mieszkaniowej dla tzw. kadry kierowniczej. Kontakt tego typu pozwalał mi na poznanie, jak rządowa polityka mieszkaniowa jest odbierana i realizowana przez ludzi na wysokich stanowiskach w samorządzie terytorialnym i w spółdzielczości mieszkaniowej. Doświadczenie to pozwalało mi weryfikować ogólne tezy polityki mieszkaniowej z praktyką administracyjną i gospodarczą... Nawet od zarządców z nomenklatury można było dowiedzieć się, jak ogólne idee są realizowane na dole”¹⁴³.*

Ekspert może również pobudzać organizowanie się grupy interesu, aby jego propozycje miały wyraźne i skoncentrowane poparcie: *„Powstały więc pewne struktury, które pozwoliły mi odwoływać się do opinii tych ludzi oraz być ekspertem, który reprezentuje to środowisko. Dzięki temu nie występuję już jako osoba prywatna, ale jako przedstawiciel tego stowarzyszenia”.* W tym jednak przypadku zacierą się różnica między ekspertem i politykiem czy działaczem społecznym. Niemniej różnice i granice w świecie interakcji tworzących proces polityczny zwykle są przepuszczalne, względne i niejasne.

Co przeszkadza w kontaktach naukowców i decydentów? *„Główna trudność, którą napotykałem... polegała na tym, że na ogół decydenci nie oczekują od eksperta obiektywnej rady, ale potwierdzenia swoich poglądów”.* W sprawach dotyczących społeczeństwa rzadko – o ile w ogóle – wchodzimy na grunt, gdzie nie ma jeszcze silnie zakorzenionych poglądów i opinii. Może to być mieszanka wiedzy zdroworozsądkowej, przypowieści czy przysłów służących za uzasadnienia (np. o wędce i rybach), uogólnień wynikających z doświadczeń

¹⁴³ Zachowania i rutyny administracyjne określają to, jak jest robiona polityka społeczna i tym samym, jak jest odbierana przez obywateli bezpośrednio doświadczających jej działania. Nie chodzi przy tym jedynie o kadry kierownicze, ale przede wszystkim o szeregowych urzędników, którzy utrzymują kontakt z recypientami świadczeń, patrz m.in. Lipsky 1980.

indywidualnych, uproszczonych i wyrwanych z kontekstu teoretycznego hipotez naukowych branych za dowiedzione pewniki, zasłyszanych doświadczeń zagranicznych, mitów. Nasi rozmówcy zajmujący się systemem ochrony zdrowia wspominali o micie ubezpieczeń, który zdominował wyobraźnię decydentów w czasie kilkuletniej debaty nad reformami w tym obszarze. Jedna z naszych rozmówczyń w innym miejscu podkreślała, że do obowiązków ekspertów „powinno należeć zwracanie uwagi na szkodliwość mitu ubezpieczeń” (Tymowska 1999:7). G. Sorel uznał mity (np. strajk generalny czy rewolucja proletariacka) za potężną siłę mobilizującą ludzi do działań kolektywnych (zob. m.in. Biernat 1989). W tej perspektywie posługiwanie się nimi w polityce nie powinno nas dziwić, niemniej nie analizowano jeszcze ich roli w polityce społecznej. Uznanie jakiegoś rozwiązania za mit, a innego za optimum może być również postrzegane jako chwyt erystyczny polegający na domniemaniu, że stanowisko przeciwnika będąc mitem nie ma racjonalnego uzasadnienia, czyli jest irracjonalne. Podobnie pejoratywną wymowę ma nazywanie „modą” pewnych przekonań – są modne, a więc przelotne, bezkrytyczne, przyjmowane raczej jako zwyczaj a nie jako uzasadniona opinia. Modne przekonanie może się przerodzić w mit o ile utrwali się w zbiorowej świadomości.

Jeśli decydent nie jest zainteresowany tym, co mówi ekspert, to jeszcze nie znaczy, że jego obecność nie zostanie w jakiś sposób wykorzystana, np. do manipulowania własnym wizerunkiem, rozpraszania odpowiedzialności czy uzasadniania tego, co i tak było już zaplanowane. Ekspert nie musi być obecny fizycznie, wystarczy, że podpisał się pod zamówionymi rekomendacjami albo, że coś opublikował na dany temat.

Doradcy popełniali błędy „*przenosząc schematy myślowe i rozwiązania do innych warunków... - ignorowali rzeczywistość*”. Wniosek ważny niekoniecznie tylko dla różnych krajów, środowiska społeczne w jednym państwie także bywają bardzo zróżnicowane. Jeśli ekspert nie rozumie uwikłania organizacyjnego i politycznego decydenta, również „ignoruje rzeczywistość”. Schematy myślowe, jakie wnosi do tego środowiska pochodzą z innej sfery, a jest to m.in. jakaś wersja standardów (lub ideologii) naukowości czy obiektywności. Dlatego też dobry ekspert jest niezależny, czego uparcie nie potrafią dostrzec decydenci: „*W naszym kraju ekspert traktowany jest tak, jak polityk, który wyznaje określoną ideologię. Decydenci postrzegają opinie ekspertów niezgodne z ich poglądami jako wyraz przeciwnych opcji politycznych*”. Jeśli wnioski eksperta są niezgodne z przekonaniami ideologicznymi polityka, to chyba nie pozostaje mu nic innego, jak z tych wniosków nie skorzystać. W innym przypadku prowadziło to do porzucenia własnych przekonań, co nawet dla naukowców bywa bardzo trudne: „*Jeśli ludzie mający uprawiać politykę wyrażają przekonania, że są*

ekspertami i dobre pomysły mogą mieć tylko oni, nie ma w takiej sytuacji miejsca na racjonalne doradztwo”.

Co się dzieje, gdy ekspert staje się decydentem? Czy potrzebni mu są doradcy?

Zapewne tak, gdyż pojawiają się nowe oczekiwania związane z pozycją decydenta (stąd doradcy polityczni), a poza tym rzadko zdarzają się tacy eksperci, którzy opanowali całą dziedzinę, w której przyszło im decydować¹⁴⁴. Nadchodzące wybory są również każdorazowo źródłem zakłóceń relacji nauka – polityka: *„Z pewnością w związku ze zbliżającymi się wyborami podjęte zostaną decyzje finansowe w sferze zdrowia mające na celu przyciągnięcie wyborców. Często takie decyzje nie są racjonalne. Każdy kto naruszy bezpieczeństwo socjalne w zakresie zdrowia przegrywa następne wybory - tak brzmi pierwsze prawo socjologii medycyny. W niektórych momentach politycy wstrzymują się z pewnymi decyzjami, aby nie doprowadzić do konfliktu politycznego”*¹⁴⁵. Decyzje polityczne mają polityczne uwarunkowania, dlatego zamiast o ich nieracjonalności mówi się czasem o ich własnej racjonalności (choć nie chodzi tu o racjonalności polityczną w sensie Hogwooda i Gunna). Wiele zależy od celu, jaki założono. Jeśli jest nim zdobywanie dla siebie i/lub odbieranie komuś głosów wyborców, to instrumentalnie racjonalne będzie, to co służy temu celowi. Z kolei, jeśli celem jest w miarę sprawny system ochrony zdrowia, to zmienianie go w celach wyborczych może się wydać irracjonalne przy założeniu, że decyzje wyborcze nie mają pozytywnych skutków dla interesu publicznego. Unikanie konfliktów, to jedna z taktyk inkrementalnych, ale żeby była trwała wszystkie strony muszą ją stosować. Zarówno konflikt, jak i jego unikanie są narzędziami konkurencji i walki politycznej.

Czego politycy oczekują od ekspertów? *„Korzystamy z ekspertów w bardzo wąskim zakresie i do bardzo specjalistycznych zagadnień... natomiast model mamy przedyskutować my – działacze społeczni. Oni mają ten model tak zapisać, aby spełniał nasze oczekiwania. Wykorzystywani są do spraw bardzo konkretnych, specjalistycznych i technicznych”*. Widać w

¹⁴⁴ Oto ilustracja w jednej z wypowiedzi: *„Polityka mieszkaniowa obejmuje wiele sfer. Żeby być politykiem mieszkaniowym trzeba być ekonomistą, politykiem społecznym, trzeba bardzo dobrze czuć nastroje społeczne, być społecznikiem i znawcą prawa budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, trzeba być urbanistą i architektem, a także prawnikiem. To wszystko jest bowiem unormowane w przepisach, które były kształtowane przez dziesiątki lat. To istna dżungla przepisów bardzo trudna do opanowania. Polityk mieszkaniowy musi być <<wszechstronny>>”*. Podobna sytuacja widoczna jest we wszystkich obszarach polityki społecznej.

¹⁴⁵ Problem wpływu cyklu politycznego na politykę makroekonomiczną analizują m.in. Alesina i in. 1997. Oto fragment wstępu do tej książki: *„Wielu wierzy, że można adekwatnie wyjaśnić cykl polityczny za pomocą prostej obserwacji, że politycy w sztuczny sposób tworzą niezwykle korzystne warunki ekonomiczne przed wyborami, a wyborcy nagradzają to swoimi głosami nawet wtedy, gdy gospodarka załamuje się zaraz po wyborach. My twierdzimy, że wyjaśnienie jest dużo bardziej złożone: w książce tej analizujemy skomplikowane wzory relacji między polityką makroekonomiczną, czasem wyborów, ideologicznymi orientacjami różnych rządów, strukturą partii, prawem wyborczym i stopniem niezależności banków centralnych”* (tamże:1).

tej wypowiedzi następujący obraz: cele, strategię i taktykę wyznaczają politycy, natomiast eksperci są od dopracowania szczegółów. Zdarza się, że: *„Ekspert jest czasem źle widziany, ponieważ mówi więcej niż polityk”*, wchodzi mu tym samym w paradę i przeszkadza. *„Kiedyś w czasie negocjacji mieliśmy ustaloną taktykę, a ekspert bez uzgodnienia, tak problem zanalizował, że spalił nam nasze zabiegi. On to uczciwie przeanalizował, a my chcieliśmy pewne rzeczy potraktować jako element przetargowy”*. Racje polityczne dominują w polityce i należałoby się raczej zastanowić, dlaczego miałyby być, albo czy może być, inaczej. Nie są one przy tym jedynymi racjami: *„Interes ekonomiczny, w sensie pozytywnym, a nie mafijnym, rządzi światem i rządzi wyborami politycznymi, również w sferze polityki społecznej. Każda złotówka wydana w ochronie zdrowia to jest czyjś dochód”*. Dla normatywnie nastawionych teoretyków polityki społecznej takie tezy będą zapewne potwierdzeniem negatywnego stereotypu świata polityki. Można je jednak potraktować jako wskazówki, jak skuteczniej wpływać na ten świat, mając w zanadrzu przekonanie o racjonalności czy słuszności własnych rekomendacji.

Dalej bardzo skrótowo przeanalizuję dwa rodzime przypadki zastosowania wiedzy naukowej w praktyce polityki społecznej.

4.3.2. Przypadek I: skale ekwiwalentności

W 1996 roku do ustawy o pomocy społecznej wprowadzono m.in. nowe kryterium dochodowe - jeden z warunków otrzymania pomocy pieniężnej. Najniższą emeryturę (35% a potem 39% przeciętnego wynagrodzenia) na osobę w rodzinie zastąpiono czterema kwotami: 275 zł w jednoosobowym gospodarstwie domowym, 250 zł na pierwszą osobę w wieloosobowych gospodarstwach domowych, 175 zł na kolejne osoby powyżej 15 roku życia i 125 zł na osoby poniżej 15 roku życia¹⁴⁶. Przedostania kwota to 70%, a ostatnia to 50% z 250 zł. Nie jest to układ przypadkowy. Zastosowano skalę ekwiwalentności OECD, która pierwszemu dorosłemu w gospodarstwie domowym przypisuje wagę 1, kolejnym dorosłym wagę 0,7, a osobom poniżej 15 roku - 0,5.

Przytoczę dwie przykładowe definicje skal ekwiwalentności: 1) „...miary względnego dochodu potrzebnego różnym typom rodzin do uzyskania podobnego poziomu życia” (Gordon, Spicker 1998:50); 2) „Parametry pozwalające zmierzyć wpływ składu demograficznego gospodarstwa domowego na jego potrzeby, a tym samym na jego koszty utrzymania” (Szulc 1999:29). Skale ekwiwalentności używane są przede wszystkim w badaniach ubóstwa (patrz m.in. Atkinson 1998:37-41, Jäntti, Danziger 2000:316-322, a szczególnie Szulc 1996), a ich teoretyczne podstawy stworzyli ekonomiści. A. Szulc dzieli skale ekwiwalentności na skale normatywne (jedną z nich jest skala OECD 1/0,7/0,5 – „ustalane są na podstawie ocen ekspertów wyznaczających przeciętny wzrost utrzymania związany ze zwiększeniem liczby osób [w gospodarstwie domowym]”), subiektywne i empiryczne (ekonometryczne) (1999:30-31). Można więc stwierdzić, że zastąpienie w kryterium dochodowym formuły „procent przeciętnej na osobę”, formułą „suma kwot na gospodarstwo domowe z uwzględnieniem skali OECD”, było związane z wprowadzeniem do prawa pomocy społecznej pewnej koncepcji naukowej. Uzasadnienia i przyczyny oraz konsekwencje tej innowacji wymagają dodatkowych badań.

Podczas debaty sejmowej wskazywano przynajmniej dwa uzasadnienia: jest to „zmiana uzależniająca możliwość czy prawo do uzyskania świadczenia od rzeczywistych potrzeb” (posłanka J. Staręga-Piasek, stenogram z 81 posiedzenia Sejmu II kadencji – 12.06.1996), „naszą wielką ambicją jest, by stać się członkiem OECD w tym roku. Na razie Czesi nas wyprzedzili. Jest to w tej chwili najlepszy punkt odniesienia” (ówczesny minister

¹⁴⁶ Innymi słowy kryterium dochodowe zostało nieproporcjonalnie obniżone dla jednoosobowych gospodarstw domowych (najniższa emerytura w dniu wejścia ustawy zmieniającej w życie wynosiła netto ok. 304 zł, różnica wyniosła więc 29 zł) i dla wieloosobowych gospodarstw domowych (różnice odpowiednio 54 zł, 129 zł, 179 zł). Przykładowo kryterium dochodowe dla gospodarstwa domowego 2+2 w poprzednim stanie prawnym wyniosłoby netto $4 \cdot 304 = 1216$ zł, a w nowym $250 + 175 + (2 \cdot 125) = 675$ zł.

pracy i polityki socjalnej A. Bączkowski, jw.). Przypomnę tylko, że głównym tematem dyskusji w tamtym okresie nie były same skale ekwiwalentności, ale idea minimalnego dochodu gwarantowanego (MDG) m.in. w kontekście przygotowań do ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej. Ostatecznie MDG nie został wprowadzony w życie¹⁴⁷, co nie przeszkodziło jednak zmianie samego kryterium dochodowego dla wszystkich świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, chociaż pierwotnie zmiana miała dotyczyć jedynie zasiłku okresowego.

W przypadku innych świadczeń wypłacanych po spełnieniu kryterium dochodowego nie wprowadzono skal ekwiwalentności. Chodzi tu m.in. o kryteria dla zasiłków rodzinnych: 50% przeciętnego wynagrodzenia na osobę w gospodarstwie domowym, zasiłków wychowawczych: 25% przeciętnego wynagrodzenia na osobę w gospodarstwie domowym, świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego (FA): 60% przeciętnego wynagrodzenia na osobę w gospodarstwie domowym¹⁴⁸. Zróżnicowanie samych progów można uzasadniać różnymi celami tych świadczeń, natomiast trudno wskazać argumenty merytoryczne za utrzymywaniem zróżnicowania ze względu na zastosowanie skal ekwiwalentności – efekty skali i zróżnicowanie potrzeb ze względu na wiek dotyczą wszystkich gospodarstw domowych.

Pozostaje pytanie, czy skale OECD są skalami właściwymi, a może inaczej - racjonalnymi? S. Golinowska proponowała, aby „wskaźniki stosowane do uwzględnienia efektu skali gospodarowania... wynikały z empirycznych (bądź ustaleń eksperckich¹⁴⁹) badań nad spożyciem gospodarstw domowych posiadających niskie dochody” (1998:33). Sam

¹⁴⁷ Interesujące, że rząd wycofał się ze swojej własnej propozycji w trakcie zaawansowanych prac nad nią, zgłoszono wtedy co najmniej dwa argumenty: ograniczone możliwości finansowe państwa i sprzeczność z preferowanym przez rząd modelem pomocy społecznej, w którym „pracownik socjalny... będzie miał możliwość indywidualnej oceny potrzeby, będzie miał prawnie stworzoną możliwość zapytania o przyczynę ubóstwa i dopiero w takiej sytuacji, kiedy stwierdzi, że potrzeba powinna być zaspokojona, będzie miał możliwość uznaniowego przyznania świadczenia i określenia jego wysokości” (ówczesny minister pracy i polityki socjalnej A. Bączkowski, stenogram z 81 posiedzenia Sejmu II kadencji – 12.06.1996). Kwestionując roszczeniowość tego świadczenia minister Bączkowski zapowiedział, że MDG dla rodzin wielodzietnych znajdzie się w ustawie o świadczeniach na rzecz rodziny (dotąd jednak takiej ustawy nie uchwalono, choć jej projekt został zgłoszony w Sejmie III kadencji – druk sejmowy nr 565 z 24.07.1998). Interesujące, że minister nie kwestionował zgodności z modelem pomocy społecznej renty socjalnej wprowadzonej w życie tym samym aktem prawnym co skale OECD, a było to świadczenie roszczeniowe, przyznawane bez kryterium dochodowego, bez konieczności przeprowadzania wywiadu środowiskowego i umieszczone również w systemie pomocy społecznej.

¹⁴⁸ Pod koniec 2001 r. zaproponowano zastąpienie kryterium określonego parametrycznie w przypadku tych dwóch świadczeń kwotą 548 zł na osobę (minimum socjalne na osobę w marcu 2001 r. w pracowniczym czteroosobowym gospodarstwie domowym), zaś co do świadczenia z FA formułę parametryczną zastąpiono kwotą 612 zł. Rozwiązania te będą obowiązywać w okresie 1.06.2002-31.05.2003.

¹⁴⁹ Skale OECD także zostały zaproponowane przez ekspertów, chodziło więc zapewne o ustalenia innych ekspertów. Przykładowo w Polsce skale ekwiwalentności wg wartości koszyka minimum egzystencji (ustalenia ekspertów) w 1994 r. wynosiły 1/0,65/0,66 (dziecko 4-6 lat)/0,93 (dziecko 13-15 lat), a w 1996 1/0,70/0,72/0,97 (Deniszczuk, Sajkiewicz 1997a:52).

ustawodawca podobnie postrzegał ten problem. W ustawie wprowadzającej omawianą innowację znalazł się również zapis zobowiązujący rząd do wydania w ciągu dwóch lat rozporządzenia w sprawie „kryteriów [dochodowych] i wysokości świadczeń z pomocy społecznej z wykorzystaniem wyników badań kosztów utrzymania i minimum socjalnego” (art.3 ustawy z dnia 14.06.1996 o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U.1996.100.459). Komitet Społeczny Rady Ministrów przyjął nawet projekt rozporządzenia, które miało wprowadzić m.in. modyfikację skali ekwiwalentności w kryterium dochodowym dla świadczeń z pomocy społecznej - 1/0,7 (druga osoba i dalsze powyżej 13 roku życia)/0,6 (osoby poniżej 13 roku życia) (Komunikat z posiedzenia Komitetu Społecznego Rady Ministrów z 14.10.1998: <http://www.kprm.gov.pl/cir/komunikaty98/ksrm1014.html>).

Zauważano więc nieadekwatność skal OECD i postulowano oparcie ich na wynikach badań rzeczywistych budżetów gospodarstw domowych. Gdyby zrealizowano postulat zastosowania skal empirycznych do wszystkich progów dochodowych dla świadczeń pieniężnych, których celem jest zwiększanie dochodów ubogich gospodarstw domowych, poszerzony zostałby zakres racjonalizacji (zastosowanie nauki) w tej dziedzinie.

4.3.3. Przypadek II: minimum socjalne (MS)

O tej kategorii wspomniałem też wyżej. Jest to ekspercka konstrukcja katalogu podstawowych potrzeb, których zaspokojenie warunkuje przetrwanie biologiczne i uczestnictwo w społeczeństwie oraz koszyka dóbr i usług, które zaspokajają te potrzeby na minimalnym poziomie. Jaki jest status naukowy MS? T. Panek stwierdza, iż jest to „najstarsza i jednocześnie najczęściej stosowana metoda wyznaczania linii ubóstwa”, ale obok niej wyróżnił jeszcze cztery inne (Panek 2001:168-172). Wskazał on również na kontrowersje związane z doбором potrzeb podstawowych oraz określeniem minimalnego poziomu ich zaspokojenia¹⁵⁰. Z kolei S.M. Kot stawia problem bardziej fundamentalny – który ze sposobów wyznaczania linii ubóstwa wybrać w kontekście polityki społecznej? W odpowiedzi sugeruje on, że problem ten może być nierozstrzygalny na gruncie ekonomii (czytaj: nauki?) (2001:14). Wartości pieniężne MS oblicza i ogłasza regularnie (zwykle z kilkumiesięcznym opóźnieniem, co w dobie Internetu jest karygodne) Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w miesięczniku *Polityka Społeczna*¹⁵¹.

Jest to również kategoria polityczna, gdyż była przedmiotem postulatów m.in. w Porozumieniach Sierpniowych z 1980 r., np. podniesienie najniższych emerytur i rent do poziomu MS; znalazła się w uchwale IX zjazdu PZPR: „zapewnienie każdej rodzinie pracowniczej poziomu minimum socjalnego. Dotyczyć to powinno zwłaszcza ustalenia najniższych płac, emerytur i rent” (cyt. za Góralska 1986:7,8). Nadal jest to postulat głównych polskich central związkowych: NSZZ Solidarność - „Szczególnie pilnej realizacji wymaga: doprowadzenie do przyjęcia kategorii minimum socjalnego i minimum egzystencji jako pojęć prawnych...” (z Uchwały Programowej X KZD NSZZ "S"), Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych - „Dążyć będziemy do ustawowego określenia wysokości minimum socjalnego, które byłoby podstawą do ustalania wysokości płacy minimalnej, różnego rodzaju świadczeń społecznych, a także zapewnienia godziwego poziomu dochodów gwarantowanych przez państwo rodzinie” (z Programu OPZZ na lata 1998-2002). Wspomniałem wyżej o tym, że ustawodawca zobowiązał rząd do uwzględniania MS w systemie pomocy społecznej. Projekt ustawy o świadczeniach na rzecz rodziny,

¹⁵⁰ W projekcie ustawy o świadczeniach na rzecz rodziny koszyk dóbr i usług minimum socjalnego miał być przedmiotem negocjacji przez partnerów społecznych w ramach Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Oznacza to, że minimalny poziom zaspokojenia podstawowych potrzeb minimum socjalnego podlegałby negocjacji, co – przynajmniej w części – odbiera takiemu minimum charakter naukowy.

¹⁵¹ A. Szulc krytykuje metodę waloryzacji MS stosowaną przez IPiSS, a także brak zasadniczej aktualizacji koszyka MS od lat 80. (2000).

zgłoszony podczas III kadencji Sejmu zawierał definicję prawną tej kategorii¹⁵² i czynił z niej główne kryterium przyznawania świadczeń (m.in. zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne), a ich wysokość określano jako procent MS.

Już na początku IV kadencji Sejmu zgłoszono projekt uchwały „w sprawie świadczenia minimum socjalnego” (druk sejmowy nr 98 z 20.11.2001), a także przyjęto uchwałę w sprawie działań na rzecz osób w wieku przedemerytalnym, gdzie zapisano: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej oczekuje również, że w 2002 r. Rada Ministrów przedstawi kompleksowe zmiany w systemie pomocy społecznej, polegające między innymi na wykorzystaniu minimum socjalnego dla określenia kryteriów uprawniających do świadczeń oraz objęcia pomocą niektórych grup społecznych” (http://ks.sejm.gov.pl:8009/proc4/uchwaly/148_u.htm). Ponadto uchwalono zmiany kryterium dochodowego dla zasiłków rodzinnych i wychowawczych z wykorzystaniem wartości pieniężnej MS dla pracowniczego, czteroosobowego gospodarstwa domowego oraz zmiany kryterium dochodowego dla świadczeń z FA – kryterium stała się wartość pieniężna MS na osobę w pracowniczym, dwuosobowym gospodarstwie domowym (patrz też wyżej)¹⁵³. MS liczone wg metod IPiSS znalazło więc wyraz – choć w bardzo okrojonej formie – w polskim prawie.

Ograniczona stosowalność kwot, które ogłasza IPiSS wynika m.in. stąd, że jako linia ubóstwa daje bardzo wysokie odsetki ubogich, np. w 2000 r. w gospodarstwach domowych, których wydatki były poniżej tej linii było 53,8% osób (GUS 2001:183)¹⁵⁴. Ten argument wydaje się być decydujący dla polityków rządowych: „Możemy wyjść od minimum socjalnego, tylko że gdybyśmy chcieli je zastosować, to okaże się, że 60% naszego społeczeństwa żyje poniżej tego minimum. Jest to informacja. Opieranie na minimum socjalnym jakichkolwiek kryteriów w żadnej mierze nie jest pomocne w prowadzeniu polityki socjalnej państwa” (minister pracy i polityki socjalnej A. Bączkowski, stenogram z 81 posiedzenia Sejmu II kadencji – 12.06.1996). Minister zaproponował wówczas wykorzystanie w pomocy społecznej minimum egzystencji, które konstruowane jest według tej samej metody co minimum socjalne, ale wyrażone w pieniądzu jest około dwa razy mniejsze (mniej

¹⁵² Za definicję o charakterze prawnym można też uznać jeden z zapisów Uchwały nr 165/81 Rady Ministrów z 10.08.1981 patrz: Góralska 1986:8.

¹⁵³ W tym przypadku wybór MS dla dwuosobowego gospodarstwa domowego uzasadniano tym, że najczęściej odbiorcami świadczeń z FA są gospodarstwa złożone z jednego dorosłego i jednego dziecka.

¹⁵⁴ Niestety w publikacji tej autorzy nie podają, jaki jest to odsetek badanych gospodarstw domowych. To, że w gospodarstwach tych żyła ponad połowa wszystkich osób nie znaczy automatycznie, że również połowa wszystkich badanych gospodarstw domowych miała wydatki poniżej minimum socjalnego. Ogólnie można stwierdzić, że oficjalne statystyki GUS w zakresie ubóstwa są zaskakująco „ubogie”. W 1998 roku wydano ostatnią osobną publikację na ten temat (GUS 1998), w kolejnych latach dane na temat sfery ubóstwa podsumowuje się na kilku stronach w rocznikach „Warunki życia ludności”.

podstawowych potrzeb, niższy poziom minimalnego ich zaspokojenia). Prace rządu J. Buzka poszły właśnie w tym kierunku: „Przeprowadzone porównania wykazały, że poziom minimum socjalnego zbliżony jest do poziomu przeciętnych wydatków gospodarstw domowych, co wyklucza możliwość jego zastosowania jako kryterium dochodowego w przypadku rodzin ubiegających się o pomoc społeczną. Kategorią badawczą odnoszącą się bezpośrednio do pomiaru ubóstwa jest minimum egzystencji...” (Komunikat z posiedzenia Komitetu Społecznego Rady Ministrów z 14.10.1998: <http://www.kprm.gov.pl/cir/komunikaty98/ksrm1014.html>). W 2000 r. w gospodarstwach domowych, których wydatki były poniżej minimum egzystencji żyło 8,1% osób¹⁵⁵.

Interesująca jest też ewolucja interpretacji MS. W latach osiemdziesiątych uważano wartość pieniężną koszyka MS za linię oddzielającą ubogich od nieubogich: „Instrumentem, który ma pomóc identyfikować sferę ubóstwa jest minimum socjalne... Ubóstwo jest rozumiane jako nieosiągnięcie dochodów na poziomie minimum” (Górska 1986:9). W drugiej połowie lat 90. następuje zmiana tej interpretacji: „Minimum socjalne może więc być traktowane nie jako próg ubóstwa, lecz jako granica wyznaczająca sferę niedostatku, ostrzegająca przed ubóstwem” (Komunikat GUS z 23.06.1999). Jeszcze inna interpretacja pochodzi od L. Deniszczuk: minimum socjalne to górna granica obszaru ubóstwa, a minimum egzystencji (szacowane przez IPiSS od 1995) to granica dolna (Deniszczuk 2001). Interesujące, że w dyskusji poświęconej minimum socjalnemu zorganizowanej przez redakcję Polityki Społecznej (nr 11-12/2001) większość ekspertów zajęła wyraźne normatywne stanowisko, aby nie czynić z tej kategorii podstawy do roszczeń dochodowych. Jeden z argumentów zgłosiła S. Golinowska odwołując się do podziału potrzeb na podstawowe i ponadpodstawowe. Pomijam niejasność tego podziału, ale uznanie za ponadpodstawowe potrzeb uczestnictwa w życiu społecznym (a my ludzie jesteśmy nie tylko istotami biologicznymi, ale też społecznymi) jest wysoce kontrowersyjne i tylko wtedy jakoś uzasadnialne, gdy owe potrzeby społeczne zinterpretujemy bardzo wąsko (np. uczęszczanie do teatru). Nie kontynuuję tego skądinąd bardzo interesującego wątku.

Jako wyraz racjonalizacji zastosowanie takich koncepcji naukowych, jak minimum socjalne czy minimum egzystencji w praktycznej polityce społecznej to zdarzenia sobie równoważne. Biorąc pod uwagę inną koncepcję racjonalizacji, np. jako ograniczanie krótkookresowych kosztów finansowych, prawdopodobnie uznano by za lepsze rozwiązanie minimum egzystencji. Trudno jednak mówić o pełnym wykorzystaniu metody potrzeb

¹⁵⁵ Dla porównania w gospodarstwach domowych, których wydatki były niższe niż kryterium dochodowe z ustawy o pomocy społecznej żyło w tym samym roku 13,6% osób.

podstawowych czy metody koszykowej wyznaczania kryteriów dochodowych i/lub wysokości świadczeń pieniężnych. Dominująca tendencja lat 90. w zakresie kryteriów przyznawania świadczeń pieniężnych to zastępowanie formuł parametrycznych w odniesieniu do poziomu płac (np. 50% średniej wynagrodzeń w gospodarce narodowej) kwotami, które rosły znacznie wolniej (ze względu na waloryzację cenową z dodatkowymi ograniczeniami).

4.4. Nurt weberowsko-ritzerowski

O S. Golinowskiej koncepcji racjonalności ekonomicznej wspomniałem wyżej. Na podstawie przeglądu systemów zabezpieczenia społecznego dla inwalidów w kilku państwach w okresie ostatnich 20 lat, sformułowała ona również listę działań racjonalizujących w tym zakresie (2001:17). Były to

- rewizja definicji niepełnosprawności w kierunku mniejszego stopnia uwzględniania niezdolności do pracy na określonym rynku pracy oraz zmniejszania ochrony zawodu,
- reorganizacja orzecznictwa lekarskiego i edukacja lekarzy wykonujących funkcje orzecznicze przez rozwój specjalizacji medycyny pracy i/lub medycyny socjalnej,
- standaryzacja orzecznictwa lekarskiego i procentowe określanie poziomu niepełnosprawności,
- nadzór nad orzecznictwem,
- zmiana formuł dla świadczeń w kierunku zmniejszania zależności od bieżącej płacy przeciętnej i przejścia z indeksacji płacowej na cenową,
- ograniczenie wejścia do systemu rentowego przez tworzenie alternatywnych świadczeń pozwalających na powrót do pracy.

Mamy tu klasyczne przejawy racjonalizacji weberowsko-ritzerowskiej: profesjonalizacja, specjalizacja, standaryzacja, kwantyfikacja i kontrola. Wspomniano też o racjonalizacji zasad przyznawania świadczeń pieniężnych (bardziej restrykcyjne) i samych świadczeń (obniżenie ich wartości), co prowadzi do zwiększenia oszczędności, ale może też zmniejszać skuteczność pomocy. Wnioski S. Golinowskiej wynikały z badań porównawczych.

Wyniki badań tego rodzaju są niekiedy autonomicznym argumentem za pewną zmianą. K. Polarczyk za „niekorzystne elementy” polskiego systemu edukacji uznał m.in. zbyt wysoki wiek rozpoczynania obowiązku szkolnego i zbyt krótki okres jego trwania (1999:119-120). Względem czego określano owo „zbyt wysoki” i „zbyt krótki”? Kryterium porównań były rozkłady wieku rozpoczynania obowiązku szkolnego i czasu jego trwania w państwach OECD. Elementami korzystnymi było zaś wprowadzenie dwóch szczebli edukacji na poziomie średnim i zmiana struktury szkolnictwa - „Przejście z kombinacji 8+4 na układ 6+3+3 jest zgodne z aktualnymi tendencjami ewolucji systemu edukacji i wprowadza w Polsce układ najczęstszy w świecie, ale przede wszystkim typowy dla krajów rozwiniętych”. Uogólniając takie stanowisko – jeśli jakieś rozwiązanie w polityce społecznej zaczyna dominować w większości państw średnio i wysoko rozwiniętych, to należy je uznać za dobre i

wprowadzać tam, gdzie go jeszcze nie ma. Nazwałbym ten nurt myślenia i działania **racjonalizowaniem przez naśladowanie większości**¹⁵⁶.

Racjonalizacja w sensie weberowsko-ritzerowskim to pojęcie złożone. Niektóre z jego elementów są typowe dla racjonalności instrumentalnej, np. akcentowanie efektywności, a inne dla racjonalności relacyjnej, np. koordynacja w przypadku działań złożonych. O stosowaniu wiedzy w kontekście racjonalizacji już pisałem. W przypadku specjalizacji i profesjonalizacji pozycji-ról w strukturach społecznych polityki społecznej, mogą to być elementy racjonalizacji o ile *ex ante* i *ex post* generują jej racjonalność. Na ogół zakłada się, że tak jest. Stąd postulaty, aby lekarze orzecznicy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) byli odpowiednio wyszkolonymi specjalistami, a następny krok to specjalizacja i profesjonalizacja w ramach tego zawodu, np. lekarz orzecznik ZUS w zakresie niepełnosprawności umysłowej, niepełnosprawności wzroku itp. Specjalizacja i profesjonalizacja wiążą się m.in. z systematycznym i zinstytucjonalizowanym nabywaniem umiejętności i wiedzy oraz zasad posługiwania się nimi w pewnych kontekstach społecznych. Profesjonalizm jest raczej trudnym do kwestionowania elementem racjonalności polityki społecznej, niemniej czasem podkreśla się też rolę nieprofesjonalnych działań w tej dziedzinie (np. działania samopomocowe w grupach typu Anonimowi Alkoholicy).

Z kolei standaryzacja i formalizacja w postaci jednolitych norm, procedur oraz mechanizmów kontrolnych ich przestrzegania może być narzędziem osiągania sprawiedliwości, gdyż jest jednym z warunków zapewnienia, iż osoby w podobnych sytuacjach otrzymają świadczenia w tej samej ilości i tej samej jakości. Pociąga to za sobą również kwantyfikację, która ułatwia standaryzację, gdyż obiekty skwantyfikowane łatwiej kontrolować (oczywiście ilość jest łatwiejsza do interpretacji liczbowej, ale i jakość można interpretować w ten sposób zbierając odpowiednie dane, np. o zadowoleniu pacjentów czy klientów pomocy społecznej). Standaryzacja i formalizacja to warunki automatyzacji, niemniej w niektórych działach polityki społecznej podkreśla się potrzebę indywidualnego

¹⁵⁶ Ogólniejszym zjawiskiem jest tzw. transfer polityczny, czyli przenikanie idei, pomysłów, rozwiązań przez granice regionów czy państw. Rozpowszechnianie się ubezpieczeń społecznych pod koniec XIX i w XX w. albo szeroko ujmowana prywatyzacja pod koniec XX w. mogą być interpretowane jako procesy transferu politycznego. Pogram badawczy na tym polu koncentruje się na pytaniach: kiedy występują transfery (np. w czasie kryzysu, podczas kampanii wyborczych), co je spowodowało (np. naśladownictwo, narzucenie), kto jest zaangażowany (wybrani politycy, urzędnicy, specjaliści, eksperci, przedsiębiorcy, partie polityczne, międzynarodowe organizacje, grupy nacisku), co podlega transferowi (programy, idee, struktury instytucjonalne, negatywne przykłady, co transferowi nie podlega), skąd nastąpił transfer (z przeszłości, w ramach państwa, np. z innego województwa, z innego kraju), zakres transferu (kopiowanie, wybór, inspiracja), ograniczenia i ułatwienia transferu (złożoność danej polityki, czynniki strukturalne i instytucjonalne, ideologia, tradycja, kultura, możliwości gospodarcze, stosunki w przyszłości, historia) (patrz Dolowitz, Marsh 1998). Rolę organizacji międzynarodowych w kontekście zmian polityki społecznej w krajach postsocjalistycznych omawia B. Deacon (1997: rozdz. 4).

podejścia¹⁵⁷. Rozwiązywanie problemu rozpoznawania sytuacji danej jednostki można zestandaryzować, np. jednym z narzędzi tej standaryzacji jest kwestionariusz wywiadu środowiskowego w pomocy społecznej. Im głębsza standaryzacja, formalizacja i automatyzacja tym mniej miejsca na dowolność i uznaniowość, ale również na samodzielność i inwencję osób działających w tak zorganizowanych strukturach społecznych.

Przywołam jeszcze jedną wypowiedź S. Golinowskiej: „Zmiany [w polityce społecznej ostatnich dziesięcioleci] mają na celu racjonalizację rozbudowanych socjalnych funkcji państwa. Powodem są z jednej strony zbyt wysokie koszty realizacji tych funkcji (wysokie podatki oraz składki), co osłabia gospodarkę, która w dobie globalizacji wymaga znacznego wzmocnienia. Z drugiej strony zbyt opiekuńcze państwo osłabia jednostki i społeczeństwa, uzależniając je od instytucji, co zmniejsza indywidualną oraz grupową aktywność i przeczność” (2000:7). I tu spotykamy określenia „zbyt wysokie” i „zbyt opiekuńcze”, niemniej nie wskazano bezpośrednio wyraźnej perspektywy porównawczej. Do jakich standardów się odwołać by określić zbyt niski/właściwy/zbyt wysoki poziom podatków lub opiekuńczości? Widzieliśmy wyżej, że może je wyznaczać po prostu średnia, ale też przykład państw o najwyższym poziomie PKB lub HDI lub o największej dynamice tych wskaźników.

Ogólniej rzecz ujmując, przypomina mi się ilustracja optymalnego opodatkowania zaproponowana przez A. Laffera - gdzieś jest taki punkt, w którym kolejna podwyżka podatków wywoła spadek wpływów do budżetu. Podobnie można myśleć o opiekuńczości – po przekroczeniu pewnego poziomu – uzależnia (pomijam niuanse znaczeniowe tego pojęcia i jego przydatność). Inna możliwa interpretacja: autorka wymienia dwa rodzaje negatywnych skutków ubocznych „rozbudowanych socjalnych funkcji”¹⁵⁸ państwa: 1) wysokie podatki i

¹⁵⁷ Metoda indywidualnych planów działania stosowana jest dość szeroko w polskiej polityce społecznej np. indywidualny program usamodzielnienia (wobec opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze), indywidualny program wychodzenia z bezdomności, indywidualny program integracji (dla uchodźców), indywidualny program rehabilitacji, indywidualny program oddziaływania (w stosunku do więźniów).

¹⁵⁸ Wyrażenie „socjalne funkcje państwa” jest niezbyt jasne. I. Bogucka po analizie pojęcia „funkcje prawa” konkluduje: „Usunięcie z teorii prawa pojęcia funkcji nie zawęzi w żadnym razie przedmiotu jej zainteresowań, umożliwi natomiast uniknięcie wad i słabości wskazanych w poszczególnych rozdziałach pracy” (2000:143). Przywołuje ona również opinię socjologa J.H. Turnera: „dla uniknięcia problemów empirycznych i logicznych funkcjonalizmu należy m.in. zrezygnować z terminu <<funkcja>>, a mówić o wzajemnych relacjach przyczynowych między całością i częścią oraz między częściami” (tamże:143). Turner za zasadniczy problem funkcjonalizmu uznał założenia organicystyczne, poza usunięciem „funkcji” proponował również rezygnację z innych idei organicyzmu – „hipotetycznych stanów <<normalności>> takich jak integracja czy *equilibrium*” oraz „<<wymogów koniecznych do przetrwania>>” (Turner 1985:180). Interesujące, że zarówno politolog (Dziewięcka-Bokun 2000:129-146), jak i ekonomista używają tego pojęcia w kontekście analiz polityki społecznej tak jakby było ono bezproblemowe. Poza tym, zastanawiam się, jak na postulat rezygnacji z pojęcia „*equilibrium*” zareagowaliby ekonomiści. „Wymogi konieczne do przetrwania” można interpretować jako potrzeby, ale w teorii polityki społecznej chodzi raczej o potrzeby ludzkiego organizmu, potrzeby „człowieka z

składki na ubezpieczenia obowiązkowe szkodzą gospodarce, 2) opiekuńczość państwa uzależnia od instytucji oraz osłabia aktywność i przezorność. Racjonalizacja ma polegać na takiej zmianie „socjalnych funkcji państwa”, która zmniejszy lub wyeliminuje tego rodzaju skutki, a przy tym doprowadzi do znalezienia „efektywnych metod walki z ubóstwem i marginalizacją” (tamże:8).

Teraz krótko przeanalizuję kilka zjawisk z dziedziny praktycznej polskiej polityki społecznej w kontekście niektórych cech racjonalizacji weberowsko-ritzerowskiej.

krwi i kości”, a nie o potrzeby całości społecznych. Tak przynajmniej mógłby się bronić teoretyk polityki społecznej przed zarzutem ulegania schematom funkcjonalistycznym.

4.4.1. Kwantyfikacja

Reprezentacja liczbowa jest podstawowym warunkiem prowadzenia takich czy innych rachunków. Według prakseologów kwantyfikacja to przedstawianie stosunków między badanymi obiektami w liczbach (Pszczołowski 1978:110). Z kolei internetowy słownik wyrazów obcych definiuje to pojęcie jako „ilościowe ujmowanie zjawisk” (<http://www.slownik-online.pl>). Na granice kwantyfikacji, a inaczej mówiąc obliczalności, wskazuje się na podstawie osiągnięć teorii maszyn liczących (Turinga dowód istnienia liczb nieobliczalnych) i teorii chaosu (nieprzewidywalne procesy deterministyczne) (Marciszewski 2001¹⁵⁹). W przypadku polityki społecznej łatwość kwantyfikacji pojawia się tam, gdzie w grę wchodzi skala ilorazowa, np. skala czasu, skala pieniężna (m.in. dochodów, wydatków) czy skala przestrzenne. Przykładowo i upraszczając, w latach życia i w latach pracy określa się przynajmniej niektóre kryteria przyznania świadczeń emerytalnych i świadczeń dla dzieci i młodzieży; w miesiącach i latach określa się kary ograniczenia wolności; w kwotach pieniężnych wyraża się wiele świadczeń socjalnych w systemie zabezpieczenia społecznego, a wyżej wspomniałem o kwotach dochodu, które są kryteriami przyznawania pewnych świadczeń; w metrach kwadratowych wyrażone są niektóre kryteria przyznawania i ustalania wysokości dodatków mieszkaniowych czy normy, które powinny spełniać pomieszczenia w lokalach socjalnych czy w celach więziennych. Kwantyfikacji poddaje się również takie zjawiska, jak uszczerbek na zdrowiu: „Nie uznaje się za długotrwały uszczerbek następstw chorób zawodowych powodujących uszczerbek na zdrowiu poniżej 10 %... Odszkodowanie ulega proporcjonalnemu zwiększeniu, jeżeli stały lub długotrwały uszczerbek na zdrowiu, będący następstwem wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, ulegnie zwiększeniu co najmniej o 10 % w stosunku do tego, który był podstawą przyznania odszkodowania... Pracownikowi, który skutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu co najmniej w 20 %...” (ustawa o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, art.9 ust.4, art.11 ust.1). Przyjęcie takiej konwencji wymagało ustalenia sposobu procentowej oceny, co też zrobiono w rozporządzeniu w sprawie zasad i trybu orzekania o uszczerbku na zdrowiu oraz wypłacania świadczeń z tytułu wypadków przy pracy, w drodze do pracy i z pracy oraz z tytułu chorób zawodowych (Dz.U.75.36.199, patrz szczególnie załącznik do tego rozporządzenia, np. całkowita utrata języka podobnie, jak padaczka bez zmian psychicznych z częstymi napadami

¹⁵⁹ Interesujące, że ów autor snuje swoje rozważania wokół sporu między F.A. Hayekiem i O. Langem dotyczącego możliwości rynku i centralnego planisty (wyposażonego w komputer) w dziedzinie osiągania równowagi rynkowej.

to 50% uszczerbki na zdrowiu). Wspominałem wyżej o postulatach kwantyfikacji pojęcia niepełnosprawności w takim właśnie sensie, np. 66% utrata sprawności jako całkowita niezdolność do pracy uprawniająca do stałych pieniężnych świadczeń rentowych. Nie ma żadnych logicznych przepaści między procentowym ustalaniem uszczerbku na zdrowiu i procentowym ustalaniem stopnia niepełnosprawności¹⁶⁰. W Polsce orzeka się o niezdolności do pracy do celów rentowych i o niepełnosprawności dla innych celów. Żadne z tych pojęć nie poddane zostało dotąd kwantyfikacji. Pewną próbę w tym względzie stanowi zapis w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych: „Osoby, które nie ukończyły 16 roku życia zaliczane są do osób niepełnosprawnych, jeżeli mają naruszoną sprawność fizyczną lub psychiczną o przewidywanym okresie trwania powyżej 12 miesięcy” (art.4a ust.1).

Nieco innym przykładem kwantyfikacji jest stosowanie w ustawodawstwie z zakresu polityki społecznej algorytmów, czyli mniej lub bardziej złożonych wzorów matematycznych. Dzieje się tak szczególnie w przypadkach podziału środków finansowych między pewną klasę podmiotów.

- „1. Prezes Krajowego Urzędu Pracy przekazuje samorządom województw i powiatom na wyodrębniony rachunek środki Funduszu Pracy na finansowanie realizowanych zadań według algorytmu. 2. Algorytm, o którym mowa w ust. 1, powinien uwzględniać niezbędne środki na wypłatę zasiłków i innych obligatoryjnych świadczeń, a na finansowanie pozostałych zadań w szczególności: stopę bezrobocia na obszarze poszczególnych powiatów, udział długotrwale bezrobotnych oraz udział bezrobotnych absolwentów w ogólnej liczbie bezrobotnych...” (ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, art. 57a).
- „1. Środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych są przekazywane przez Prezesa Zarządu tego Funduszu: samorządom wojewódzkim i powiatowym na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań, na wyodrębniony rachunek bankowy - według algorytmu, podmiotom realizującym zadania zlecone przez Fundusz lub inne zadania wynikające z ustawy - na podstawie zawartych z nimi umów. 2. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, algorytm, o którym mowa w ust. 1, a także sposób przedstawiania sprawozdań o wykorzystaniu środków Funduszu. Projekt algorytmu podlega opiniowaniu przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. 3. Algorytm, o którym mowa w ust. 1,

¹⁶⁰ Narzędzia do oceny niepełnosprawności już dawno powstały, patrz m.in. Gudex, Lafortune 2000.

powinien uwzględniać liczbę osób niepełnosprawnych zamieszkałych na danym terenie, w tym bezrobotnych i poszukujących pracy, oraz zapotrzebowanie na środki do realizacji zadań wynikających z ustawy dla prowadzenia przez samorządy aktywnej polityki rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych” (ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych art.48).

- „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, algorytm wyrównania uwzględniający czynniki różnicujące oraz wysokość procentową przewidywanych przychodów kasy chorych, które nie będą uwzględnione w wyrównaniu. Urząd Nadzoru oblicza na podstawie tego algorytmu wysokość kwot wyrównania dla poszczególnych kas chorych w następnym roku kalendarzowym” (ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym art.135 ust.3).
- „Podział części oświatowej subwencji ogólnej, pomniejszonej o rezerwę będącą w dyspozycji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, następuje według algorytmu... Podział środków dodatkowych, pomniejszonych o 1% rezerwę będącą w dyspozycji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, następuje według algorytmu” (rozporządzenie w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, par.3 i par.3a pkt.2).

Niektóre z algorytmów w polskiej polityce społecznej doczekały się analiz. Oto wnioski jednej z nich: „Stosowany w Polsce algorytm wyrównania finansowego w szczególny sposób ignoruje większość przedstawionych w artykule czynników [wpływających na dostępność świadczeń], natomiast wiek i przychody składkowe są uwzględniane w sposób uproszczony, częściowo obciążony poważnymi błędami. Krytycznie należy również ocenić bazę informacyjną, którą posługuje się Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych przy naliczaniu kwot wyrównania, mylące sformułowania w aktach prawnych... oraz samą matematyczną konstrukcję algorytmu prowadzącą do nad wyraz wątpliwych zmian w kolejności kas chorych względem mierzonej przychodami na skorygowanego wiekiem ubezpieczonego zasobności finansowej przed i po wyrównaniu” (Sowada 2001:20). Propozycję zmodyfikowania tego algorytmu zaproponowano już wcześniej (Batorski 1999, Winek i in. 2001). Sama kwantyfikacja w postaci matematycznego wzoru jest przejawem racjonalizacji, niemniej tylko wtedy, gdy jest celowa, tzn. jest właściwym środkiem do osiągnięcia założonego celu. Oznacza to, że przejawy racjonalizacji, o których piszę trzeba traktować łącznie.

W dyskursie publicznym skwantyfikowane wskaźniki (np. wartości liczbowe stopy bezrobocia, wskaźnika wzrostu cen, dynamiki PKB) mają dobrze ugruntowane miejsce i

chętnie wykorzystywane są przez polityków do wydawania ocen o sukcesie, porażce czy stagnacji w zależności od bieżącej potrzeby. W praktycznej polityce społecznej także odgrywają poważną rolę. W przypadku waloryzacji świadczeń pieniężnych często wykorzystuje się obecnie wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, dotyczy to m.in. emerytur i rent, zasiłków rodzinnych, kryteriów dochodowych i zasiłków z pomocy społecznej, zasiłku dla bezrobotnych¹⁶¹. Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń ma również duże znaczenie m.in. w przypadku kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, choć trzeba pamiętać, że jest to wskaźnik, którego wysokość jest negocjowana ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

W polskim prawie polityki społecznej funkcjonuje również stopa bezrobocia. Dla ustalenia okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych konieczna jest informacja o wysokości przeciętnej stopy bezrobocia w kraju oraz na obszarze działania powiatowych urzędów pracy na dzień 30 czerwca danego roku (ogłaszane przez Prezesa GUS do dnia 30.09 każdego roku). Obecny sposób obliczania stopy bezrobocia rejestrowanego został poddany krytyce przez M. Kabaję, który dowodził, że prowadzi on do „znacznego zaniżenia” tego wskaźnika (o 1/9) (2000:25).

Jeden z popularnych wskaźników stanu zdrowia populacji – średnie dalsze trwanie życia – jest podstawą „przyznawania emerytur na wnioski zgłoszone od dnia 1 kwietnia do dnia 31 marca następnego roku kalendarzowego oraz ustalenia kapitału początkowego dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy przed dniem wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych opłacali składki na ubezpieczenie społeczne lub za których składki opłacali płatnicy składek” (http://www.stat.gov.pl/serwis/k_o/index.htm). Interesujące, że uśredniono wartości tego wskaźnika dla kobiet i mężczyzn, a skądinąd wiadomo, że jest on o kilka lat większy dla kobiet.

Na stronach internetowych GUS znajdujemy ogłoszenia i komunikaty dotyczące 42 wskaźników istotnych ze względu na obowiązujące prawo: 18 dotyczyło wskaźnika wzrostu cen, 15 przeciętnego wynagrodzenia, 2 PKB, 2 emerytur i rent. Sądzę, że posługiwanie się w ustawodawstwie 33 wskaźnikami opartymi w sumie na dwóch zasadniczych stwarza

¹⁶¹ Amerykańskie Biuro Statystyki Pracy szacowało, że w wyniku ustawodawstwa wskaźnik cen konsumpcyjnych (CPI) wpływa na dochody ok. 80 mln Amerykanów: „48.4 million Social Security beneficiaries, about 19.8 million food stamp recipients, and about 4.2 million military and Federal Civil Service retirees and survivors. Changes in the CPI also affect the cost of lunches for 26.5 million children who eat lunch at school, while collective bargaining agreements that tie wages to the CPI cover over 2 million workers” (http://www.bls.gov/cpi/cpiadd.htm#2_3). Nie spotkałem się z podobnymi szacunkami dotyczącymi Polski, można dodać do siebie liczby polskich emerytów, rencistów, zasiłkobiorców i otrzymalibyśmy zapewne ponad 15 mln osób.

możliwość znacznego ograniczenia tej liczby. Dotąd jednak nie wspominałem o tym, że zmiana prowadząca do upraszczania złożoności może być przejawem racjonalizacji. Złożoność, której nie rozumiemy dość łatwo zinterpretować jako chaos i domagać się na tej podstawie działania upraszczającego i porządkującego.

4.4.2. Standaryzacja

Przedmiotem standaryzacji lub normalizacji tradycyjnie były miary oraz wytwory materialne i sposoby ich wytwarzania, obecnie podlegać im może prawie każdy aspekt działania człowieka i zespołów ludzkich. Wytworem standaryzacji są ustalenia co do standardów i norm, czyli różnych rodzajów wymogów, wzorców, jakim powinny odpowiadać wszystkie obiekty danego rodzaju: „Polskie Normy określają wymagania, metody badań oraz metody i sposoby wykonywania innych czynności...” (ustawa o normalizacji, art.3 ust.2). J. Penc zdefiniował normalizację (i standaryzację, gdyż sugerował równoznaczność tych terminów) bardzo ogólnie jako „proces tworzenia i stosowania reguł zmierzających do porządkowania działalności dla dobra i przy współpracy, a w szczególności dla osiągnięcia optymalnej oszczędności ogólnej z uwzględnieniem wymogów funkcjonalnych, ergonomicznych i ekologicznych” (Penc 1997a:279). Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (International Organization for Standardization czyli ISO, organizacja pozarządowa, powstała w 1947 r.) zrzesza narodowe organizacje zajmujące się normalizacją i jest źródłem międzynarodowych norm m.in. w zakresie systemów zarządzania jakością. Na stronach ISO znalazłem następującą definicję standardów-norm (*standards*): „udokumentowane uzgodnienia zawierające specyfikacje techniczne i inne precyzyjne kryteria do stałego stosowania jako reguły, wskazówki lub definicje cech, zapewniające celowość (*fit to their purpose*) materiałów, produktów, procesów i usług” (<http://www.iso.org/iso/en/aboutiso/introduction/index.html>). Z tego punktu widzenia standaryzacja jest narzędziem do urzeczywistniania racjonalności instrumentalnej. Oto krótki opis jednej z nowych norm ISO (9004:2000) potwierdzający taką tezę: „zawiera [ona] wytyczne, dotyczące doskonalenia zarówno systemu zarządzania jakością, jak również doskonalenia całej organizacji. Uwzględniono w niej zarówno skuteczność, jak i efektywność systemu zarządzania jakością. Celem normy jest zadowolenie nie tylko klientów organizacji, ale również innych stron zainteresowanych, np. pracowników organizacji, właścicieli, dostawców, społeczeństwa...” (podkreślenie moje, źródło: <http://www.pkn.pl/iso90001.htm>).

Związki między kwantyfikacją i standaryzacją mają charakter wzajemnego wzmacniania. Kwantyfikacja przedmiotów podlegających standaryzacji ułatwia formułowanie specyfikacji technicznej i precyzyjnych kryteriów oceny. Standaryzacja zaś może być warunkiem wstępnym kwantyfikacji lub jej upowszechnienia, np. standaryzacja systemu miar i wag.

W polskim prawie polityki społecznej pojawiają się bezpośrednio termin „standard”, np.: standard wychowania i opieki w placówkach opiekuńczo-wychowawczych

(rozporządzenie w sprawie kwalifikacji osób wykonujących z upoważnienia wojewody zadania w zakresie pomocy społecznej, par.1¹⁶²), standardy usług opiekuńczo-wychowawczych (rozporządzenie w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych, rozdział 7), standard podstawowych usług świadczonych przez domy pomocy społecznej (rozporządzenie w sprawie domów pomocy społecznej, rozdział 3 i załącznik nr 1), standardy terapeutyczne (rozporządzenie w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu, zasad funkcjonowania i rodzajów zakładów leczenia odwykowego oraz udziału innych zakładów opieki zdrowotnej w sprawowaniu opieki nad osobami uzależnionymi od alkoholu, par.16), standardy postępowania (rozporządzenie w sprawie standardów postępowania oraz procedur medycznych przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu anestezjologii i intensywnej terapii w zakładach opieki zdrowotnej), standardy stosowania procedur diagnostycznych i terapeutycznych (ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, art.61, ust.1 pkt.2), standardy postępowania w zakładach opieki zdrowotnej (ustawa o zakładach opieki zdrowotnej, art.9 ust.3¹⁶³), standardy nauczania i standardy kształcenia nauczycieli (ustawa o szkolnictwie wyższym, art.4a ust.1, ust.2 pkt.3 i 4), standardy realizacji zadań ustawowych (ich projekty ma opracowywać prezes Krajowego Urzędu Pracy, a rozporządzenia w tej sprawie może wydać minister do spraw pracy, ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu art.4 ust.4 pkt.4 i ust.7), standardy szkolenia mediatorów (rozporządzenie w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach nieletnich, załącznik), standardy wymagań w odniesieniu do niektórych egzaminów szkolnych (rozporządzenie w sprawie standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, załączniki¹⁶⁴). Poddam bliższej analizie treść niektórych z wymienionych standardów.

¹⁶² Co ciekawe w tym akcie prawnym odróżniono nadzór nad standardem wychowania i opieki w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz nadzór nad jakością działań w ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych. Można stąd wywnioskować, że w przypadku placówek udokumentowano i uzgodniono już pewien zestaw wymogów, a w przypadku ośrodków – jeszcze nie.

¹⁶³ Minister zdrowia może określić w rozporządzeniu takie standardy. Jak dotąd mamy dwa akty wykonawcze do tego artykułu: wspomniany przeze mnie w tekście (dot. anestezjologii i intensywnej terapii) oraz rozporządzenie w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej. Standardy świadczenia usług medycznych opublikowano na stronach Ministerstwa Zdrowia (<http://www.mz.gov.pl/standardy2.htm>). Standardy dotyczą 41 dziedzin medycyny (tyle przynajmniej opublikowano na stronach MZ), są materiałem do analizy i dyskusji i mają charakter zaleceń. Autor wstępu do całości tej dokumentacji tak ją podsumowuje: „Już teraz można stwierdzić, że materiały poszczególnych grup są dość zróżnicowane od strony formy, co nie ułatwia korzystania z nich. W poszczególnych dokumentach mogą pojawić się również pewne sprzeczne zapisy, szczególnie jeśli chodzi o kwalifikacje personelu medycznego jakie są konieczne do wykonywania danych świadczeń. Wynika do z faktu, że poszczególne grupy świadczeniodawców starają się zarezerwować dla siebie fragmenty rynku usług medycznych i zjawiska takie są doskonale znane z doświadczeń zachodnich”.

¹⁶⁴ Dotyczą sprawdzianu w ostatnim roku szkoły podstawowej, egzaminu w ostatnim roku nauki w gimnazjum i egzaminu maturalnego.

4.4.2.1. Przykład I: standard podstawowych usług świadczonych przez domy pomocy społecznej

Proces standaryzacji domów pomocy społecznej (DPS) rozpoczął się w pierwszej połowie lat 90. Wspomina o nim, jako o zadaniu Ministra pracy i polityki socjalnej, wicedyrektor Departamentu Pomocy Społecznej MPiPS K. Mikulski (Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów nr 41 w dniu 8.02.1994, internetowa baza Sejmu). Z kolei w marcu 1994 r. posłanka J. Staręga-Piasek przedstawiała wnioski podkomisji sejmowej Komisji Polityki Społecznej oceniającej funkcjonowanie ustawy o pomocy społecznej. Zaproponowała ona wówczas nowelizację tej ustawy w zakresie m.in. standaryzacji domów pomocy społecznej (Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej nr 54 z 3.03.1994, internetowa baza Sejmu). Przynajmniej część prac nad opracowaniem standardów sfinansowano za pieniądze z programu bezzwrotnej pomocy PHARE (projekt 023 "Podniesienie jakości świadczeń w domach pomocy społecznej"), za wzory zaś posłużyły doświadczenia duńskie (Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej nr 61 z 24.03.1994).

Podstawowe znaczenia miał w tym względzie art. 20 ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U.96.100.459). Pierwsze rozporządzenie określające standardy DPS zostało ogłoszone w maju 1997 r. Kolejne zmiany w ustawie o pomocy społecznej polegały na uszczegóławianiu zapisów dotyczących standardu DPS, m.in. jedną z cech definicyjnych domu pomocy społecznej uczyniono świadczenie określonych usług „na poziomie obowiązującego standardu” (art.2a ust.1 pkt.12). Na jego osiągnięcie dano zarządzającym DPS czas do 2006 r. (obowiązek opracowania i realizacji planu naprawczego). Regulacje te weszły w życie od początku 1999 r. (ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U.98.162.1126). Obecnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie DPS, w którym określono ostatnią wersję omawianego standardu (załącznik) ogłoszono w październiku 2000 r. (Dz.U.00.82.929).

W załączniku do rozporządzenia wyliczono cztery kategorie usług, które ma zapewniać DPS (bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne). Każdej z nich towarzyszy wyliczenie usług składowych, np. usługi wspomagające polegają na „a) umożliwieniu udziału w terapii zajęciowej, b) podnoszeniu sprawności i aktywizowaniu mieszkańców...” itd. Najwięcej miejsca w załączniku poświęcono warunkom, jakie powinien spełniać DPS, aby można było go uznać za zaspokajający potrzeby bytowe mieszkańców. Dotyczyły one budynku DPS i jego otoczenia (np. usunięcie barier architektonicznych), określonych

pomieszczeń, jakie powinny się znajdować w budynku (10 rodzajów, w tym kaplica, palarnia i pomocnicza kuchenka), pomieszczeń mieszkalnych (metraż i wyposażenie), pomieszczeń sanitarnych (liczba i przystosowanie do potrzeb niepełnosprawnych), posiłków (m.in. liczba i zarys harmonogramu wydawania), odzieży (liczba zestawów i kompletów poszczególnych rodzajów), środków higieny (rodzaje i liczba). Określono także kilka warunków udzielania usług opiekuńczych i wspomagających. Dotyczyły one zatrudnionego personelu, np. na 100 mieszkańców ma być zatrudnionych w pełnym wymiarze przynajmniej „dwóch pracowników socjalnych, jeden psycholog i jeden pracownik kulturalno-oświatowy”, uczestnictwo pracowników zespołu terapeutyczno-opiekuńczego w określonych szkoleniach organizowanych przez dyrektora DPS co najmniej raz na dwa lata.

Inne części tego rozporządzenia można również uznać za rodzaj standaryzacji systemu DPS. Określono m.in. 7 typów tych domów (5 z nich przeznaczona jest dla różnych kategorii osób chorych i niepełnosprawnych¹⁶⁵), wymóg opracowania regulaminu organizacyjnego dotyczącego struktury organizacyjnej i szczegółowego zakresu zadań, konieczność powołania zespołów terapeutyczno-opiekuńczych, warunki wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie DPS oraz trybu kierowania i przyjmowania osób ubiegających się o miejsce. Ustalono przy tym również tryb postępowania przy egzekwowaniu standardów i środki kontroli.

4.4.2.2. Przykład II: standard świadczenia usług medycznych w zakresie rehabilitacji

Standard ten nie ma statusu prawnego, co nie znaczy jednak, że nie ma on znaczenia dla praktycznej polityki społecznej. Jest to jeden ze standardów, o których wspomniałem w przypisie 162. Prawdopodobnie funkcjonują one przynajmniej w kontaktach między kasami chorych i świadczeniodawcami: „Standardów domagało się całe środowisko medyczne. Są one także potrzebne kasom chorych przy ustalaniu wymagań określonym placówkom do zawarcia kontraktu” (Ciechomska 1999), „Minister zdrowia Franciszka Cegielska wyjaśniła, iż standardy stać się mają wzorcem, do jakiego dążyć mają kasy chorych i świadczeniodawcy: - Powinny być wykorzystane przez kasy chorych do przygotowania konkursu ofert. Zdaniem pani minister standardów nie należy zapisywać w rozporządzeniu, w formie sztywnych

¹⁶⁵ Interesujące, że taki profil DPS-ów nie został uwzględniony w standardach – w ogóle nie wspomina się tam o świadczeniach czy usługach leczniczych, a jedyna wzmianka dotycząca rehabilitacji to wymóg, aby DPS miał pomieszczenie do celów tego rodzaju.

wymagań i norm dla placówek, bo zbyt duże jest zróżnicowanie wyposażenia i personelu w placówkach służby zdrowia...” (A.F.T. 1999).

Dokument, który zawiera omawiany standard rozpoczęto od krótkiego wprowadzenia m.in. liczba i odsetek niepełnosprawnych ogółem i niepełnosprawnych dzieci w Polsce, definicja rehabilitacji, koncepcja polskiego modelu rehabilitacji. Następnie zdefiniowano rehabilitację leczniczą poprzez cele i środki oraz przedmiot, tj. zespoły chorobowe podlegające rehabilitacji¹⁶⁶ oraz zamieszczono bardzo szczegółową listę rodzajów placówek świadczących rehabilitację z uwzględnieniem dwóch schematów podziału: 1) stacjonarne - ambulatoryjne oraz 2) podstawowe – specjalistyczne – wysoko specjalistyczne (tzw. poziomy referencyjności). Kolejnym elementem było wyróżnienie trzech ogólnych rodzajów produktów (świadczeń) w rehabilitacji leczniczej: porada ambulatoryjna, hospitalizacja, procedura medyczna i kilka wskazówek dotyczących wyceny tych produktów (8 kategorii cenowych). Z kolei wyliczono skład zawodowy zespołu rehabilitacyjnego oraz 1) kwalifikacje (m.in. rodzaj ukończonej szkoły), 2) kompetencje i 3) zadania członków zespołu posiadających określony zawód.

Kolejne części omawianego dokumentu dotyczyły bazy leczniczo-zabiegowej (dział zabiegowy i dział diagnostyczny) i procedur medycznych (diagnostyczne i terapeutyczne). Mamy tu wyliczenia w tabeli wg podziałów na stacjonarne – ambulatoryjne (z uwzględnieniem kategorii cenowych) i na poziomy referencyjności. W obu przypadkach wymieniono zasadnicze elementy poszczególnych pozycji (np. 41 rodzajów procedur terapeutycznych) oraz podpozycji (np. pracowni kinezyterapii, fizjoterapii). Wspomniano też o niektórych wymogach lokalowych w odniesieniu do bazy leczniczo-zabiegowej: przystosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych, metraż i spełnianie norm SANEPID-u¹⁶⁷.

Dwa kolejne elementy standardu to obszerne charakterystyki hospitalizacji i porady ambulatoryjnej według rodzaju poszczególnych placówek. W każdym przypadku określono:

- 1) ogólną charakterystykę placówki (m.in. cel, lokalizację, podtypy),
- 2) zadania,
- 3) bazę leczniczo-zabiegową,

¹⁶⁶ Świadomie nie skorzystano w tym miejscu z międzynarodowego narzędzia standaryzacyjnego - Międzynarodowej Statystycznej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych (ICD, obecnie obowiązuje 10 wydanie): „z uwagi na to, że rehabilitacja jest integralną częścią leczenia chorych ze złożoną niesprawnością psychofizyczną (wrodzoną lub nabytą) i dotyczy prawie wszystkich jednostek chorobowych” (Standardy... 1999).

¹⁶⁷ Uzasadnienie dużej ogólności tych norm: „Baza lokalowa i wyposażenie, wielkość i ilość niezbędnych pomieszczeń, rodzaj i ilość urządzeń oraz sprzętu zależy przede wszystkim od profilu jednostki rehabilitacyjnej, jej wielkości i liczby osób, które będą poddawane leczeniu usprawniającemu” (tamże).

- 4) kwalifikacje personelu (często z odwołaniem do wcześniejszej charakterystyki zespołu rehabilitacyjnego),
- 5) stosowane procedury medyczne,
- 6) zasady kontraktu zawieranego przez kasę chorych na świadczenia w danej placówce,
- 7) czas oczekiwania na świadczenia.

W przypadku rehabilitacji środowiskowej przedmiotem standaryzacji był zespół rehabilitacji środowiskowej. Określono jego ogólne zadanie, kwalifikacje, zadania, kompetencje i sposób zatrudnienia, np. liczba etatów poszczególnych członków zespołu oraz zasady programowe (m.in. przygotowanie planu rehabilitacji z udziałem niepełnosprawnego i jego rodziny, zapewnianie okresowej kontroli jakości rehabilitacji).

Ostatnia część standardu to wymogi dotyczące dokumentacji, m.in. zgoda pacjenta lub jego opiekuna prawnego na proponowany program rehabilitacji, skierowanie (określono co ma zawierać), wymóg prowadzenia dokumentacji przez każdego z członków zespołu (wskazówki w tym względzie dla każdego z nich).

Widzimy, że oba standardy różnią się przede wszystkim szczegółowością. Może to wynikać z założenia, iż standardy dla DPS-ów miały być listą wymagań **minimalnych**. Wydaje mi się, iż kolejnym krokiem na drodze standaryzacji (racjonalizacji w tym wymiarze) systemu DPS jest tworzenie standardów optymalnych zarówno ogólnych, jak i dla poszczególnych rodzajów domów. Mogłyby one funkcjonować jako zalecenia i podlegać certyfikacji czy innej procedurze stwierdzającej zgodność funkcjonowania danej placówki z zalecanym standardem. Na tej podstawie można wspomagać wybrane placówki do osiągnięcia warunków wymaganych zaleceniami. Tego rodzaju działania prowadzone są w przypadku placówek świadczących usługi w zakresie leczenia i rehabilitacji osób uzależnionych od alkoholu: „W ramach Programu Animacji Placówek Odwykowych od roku 1996 w związku z wdrażaniem rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie zakładów leczenia odwykowego (...), które nakłada na wszystkie placówki leczenia odwykowego obowiązek modernizacji programu wspierano te placówki, które rokuje w przyszłości poprawne funkcjonowanie. W 1999 roku zawarto porozumienia z 42 placówkami...” (informacje ze stron internetowych Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych - http://www.parpa.pl/Docs/06/06_03.html).

4.4.3. Kontrola

Z tematem standaryzacji wiąże się bezpośrednio zagadnienie stosowania standardów. Samo powstanie udokumentowanych wymogów i wzorów oraz ich upowszechnienie (np. przez publikację) i zalecanie, czy nawet nadanie im formy aktu prawnego, są warunkami koniecznymi, ale niewystarczającymi do tego, by podmioty działania stosowały się do norm. W rozporządzeniu w sprawie domów pomocy społecznej określono nie tylko minimalny standard DPS-ów, ale również zasady i tryb kontrolowania owego standardu. Kontrola jest też ważną częścią procesu realizacji programów-planów działania. Kwantyfikacja i standaryzacja przedmiotu kontroli znacznie ją ułatwia ze względu na umożliwianie precyzowania kryteriów oceny: „...obok każdej cyfry wyrażającej stan rzeczywisty mamy zawsze drugą cyfrę wzorcową... porównanie tych cyfr daje dokładną podstawę do sądzenia o stopniu doskonałości wykonania” (K. Adamiecki, cyt. za Kurowski i in. 2000:17). Z kolei działania kontrolne również podlegają standaryzacji (patrz np. zarządzenie Prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego, M.P.95.17.211). Pomijam zagadnienie oceny przebiegu i wyników działań kontrolnych przeprowadzanych przez podmioty kontrolujące. Przykładowo, wnioski zawarte w raportach NIK bywają kwestionowane (patrz m.in. artykuł pod znaczącym tytułem „NIK krytykuje, resort replikuje” w Gazecie Wyborczej nr 141/19.06.2001 lub inny „NIK krytykuje, finansiści bronią” w Rzeczpospolitej nr13/16.01.2002).

Prakseologowie definiują kontrolę jako działanie celowe: „porównanie wyniku działania z jego celem (zadaniem) po to, by dokonać oceny prakseologicznej i w przypadku działania powtarzalnego wprowadzić modyfikacje w odniesieniu do celu lub poszczególnych członów działania. W cyklu działania zorganizowanego kontrola jest etapem następującym po preparacji i realizacji” (Pszczółowski 1978:104). Zauważmy, że w takim ujęciu istotnie zawężono zakresu znaczeniowy pojęcia kontroli. Wyłączono z niego działania mające na celu ocenę prakseologiczną, a polegające na porównywaniu działania z jego planem w trakcie działania, czyli jeszcze przed jego zakończeniem. Poza tym ograniczono zakres kryteriów kontroli do kryteriów sprawnościowych (celem kontrolowania miała być ocena prakseologiczna). Trzeba też zaznaczyć, że za cechę definicyjną kontroli uznano również jej praktyczne zastosowanie: kontrolujemy działanie by sformułować ocenę prakseologiczną, a ta jest podstawą modyfikacji działania. Dotyczyć to miało jednak jedynie podzbioru działań, mianowicie – działań powtarzalnych.

Nieco inną (ogólniejszą) definicję proponują L. Kurowski, E. Ruśkowski i H. Sochacka-Krysiak. Przede wszystkim za istotę kontroli uznają oni ujmowanie, porównywanie i wyjaśnianie stosunków między **wyznaczeniami** („wskazują, jaka powinna być działalność,

której dotyczą... Będąc wzorcami działalności rzeczywistej... stanowią zarazem kryterium jej oceny”, są to normy, zasady, wzorce, dyrektywy, plany, wskazówki, zalecenia, stany pożądane, 2000:15) i **wykonaniami** („faktyczne działania poszczególnych osób lub zespołów”, tamże). Definicja zaproponowana przez tych autorów: „**Kontrola** jest więc swoistą działalnością, na którą składają się następujące zasadnicze rodzaje czynności: ustalanie stanu obowiązującego (wyznaczeń); ustalanie stanu rzeczywistego (wykonań); porównywanie wykonań z wyznaczeniami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności; wyjaśnienie przyczyn stwierdzonej zgodności lub niezgodności...” (tamże:16). Dalej interpretuje się te czynności jako etapy: 1) „stwierdzanie, jakie konkretne wyznaczenia obowiązują w konkretnym przypadku”, 2) opis, interpretacja i klasyfikacja zjawisk i stanów rzeczywistych, poznanie rzeczywistości, 3) konfrontacja, porównanie powiązanych ze sobą 2) i 3), 4) metodyczne badania mające na celu wykrycie „pierwotnych przyczyn zjawisk”, zlokalizowanie ich „w układzie przestrzennym i czasowym”, ustalenie zakresu i podziału odpowiedzialności za poszczególne zdarzenia (tamże:18). Cytowani autorzy pisali o doborze i proponowaniu sposobów i środków likwidacji nieprawidłowości (praktyczny wymiar kontroli) w kontekście „fazy postępowania pokontrolnego”. Zauważyli oni istnienie ujęć włączających do zakresu znaczeniowego pojęcia kontroli działania uzgadniające wyznaczenia i wykonania, ale odrzucili je uznając, że w takim przypadku trudno byłoby odróżnić kontrolowanie od całokształtu zarządzania. Kontrolę ma wyróżniać „fakt pozbawienia jej wszelkich elementów decyzji zarówno w fazie ich podejmowania, jak i wdrażania” (tamże:19). Można jednak argumentować, że proponowanie środków zaradczych nie jest tożsame z podejmowaniem decyzji w sprawie ich zastosowania. Omawiani autorzy wyróżnili także kilka pojęć o zbliżonym do kontroli znaczeniu: nadzór (różnice: odpowiedzialność nadzorującego za nadzorowane, czynna ingerencja nadzorującego w nadzorowane¹⁶⁸), rewizja, inspekcja, lustracja, wizytacja, sprawdzanie, weryfikacja, czuwanie i rozpatrywanie, analiza. Nie uwzględniono tu pojęcia **audytu**, które posiada już nawet definicję prawną: „Audytem wewnętrznym jest ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności” (ustawa o finansach publicznych, art.35c ust.1). Nie ma również pojęcia **monitoringu**¹⁶⁹: „1. Źródłem informacji o środowisku jest w szczególności państwowy

¹⁶⁸ J. Zieleniewski uznawał nadzór za kontrolę elementów składowych działania w jego trakcie, a kontrola właściwa miała mieć charakter całościowy i końcowy (Kurowski i in. 2000:22)

¹⁶⁹ Według J.M. Owena i P. Rogers monitorowanie to pewien rodzaj oceny, kryteriami są efektywność, wydajność i sprawność administracyjna, przedmiotem są nowe programy polityki rządu, zmiany dostosowujące

monitoring środowiska. 2. Państwowy monitoring środowiska stanowi system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku. 3. Państwowy monitoring środowiska wspomaga działania na rzecz ochrony środowiska poprzez systematyczne informowanie organów administracji i społeczeństwa o: 1) jakości elementów przyrodniczych, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska określonych przepisami oraz obszarach występowania przekroczeń tych standardów, 2) występujących zmianach jakości elementów przyrodniczych i przyczynach tych zmian, w tym powiązaniach przyczynowo-skutkowych występujących pomiędzy emisjami i stanem elementów przyrodniczych” (ustawa Prawo ochrony środowiska, art.25). Zauważmy też, że pojęcie kontroli w przytaczanych stanowiskach jest dość bliskie znaczeniowo pojęciu **ewaluacji** (por. np. definicję ewaluacji w Rysz-Kowalczyk 2001:51).

Działalność kontrolna Najwyższej Izby Kontroli (NIK), zdefiniowanej w Konstytucji z 1997 r. jako „naczelny organ kontroli państwowej” (art.202 ust.1), prowadzona jest w oparciu o cztery kryteria: 1) legalność, 2) gospodarność, 3) celowość, 4) rzetelność. Niemniej kontrolę działalności samorządu terytorialnego przeprowadza się z wyłączeniem kryterium 3), a kontrolę działalności organizacji nie będących publicznymi, ale wykorzystujących środki publiczne lub mających zobowiązania wobec państwa, z wyłączeniem kryteriów 3) i 4) (ustawa o NIK, art.5). Żadne z tych kryteriów nie ma definicji prawnej. Poza tym wśród kryteriów ocen NIK nie ma przejrzystości i jawności, uwzględnionych w definicji audytu wewnętrznego przytoczonej wyżej.

Spójrzmy – tytułem przykładu – na wyniki kontroli nr P/00/166 „Prawidłowość wykorzystania przez gminy środków publicznych na zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi” (NIK 2001a). W wyniku kontroli stwierdzono przypadki:

- 1) nielegalności, np. „wydatkowanie środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na zadania nie ujęte w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych”;
- 2) niegospodarności, np. „nieegzekwowanie w pełnej wysokości opłat za korzystanie z zezwoleń”;
- 3) nierzetelności, np. „zamieszczanie w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zadań sformułowanych w sposób

te programy do warunków, zmiany zachowań wynikające z reform strukturalnych. Monitorowanie może mieć charakter bieżącego naprawiania wykrytych błędów działania i skutków ubocznych po jego zakończeniu, ale też może być dokonywane przez podjęciem działania (za Ahonen 2001:24-25).

ogólnikowy, bez rozpoznania występujących zagrożeń oraz znaczne opóźnienia w uchwalaniu programów”

- 4) niegospodarności i nierzetelności, np. „przyjmowanie przez gminy oświadczeń o wartości sprzedaży bez podejmowania czynności zmierzających do ich weryfikacji”

W innych informacjach NIK nie znajdujemy tak bezpośredniego przypisywania stwierdzonych zjawisk do ustawowych kryteriów oceny. Prakseologowie uznawali gospodarność za równoznacznik ekonomiczności (Pszczółowski 1978:73). Z kolei rzetelność rozumieli jako „...cechę sprawcy, który podejmuje się wykonania tylko tych zadań, jakim może sprostać w granicach wymaganej poprawności” (tamże:216). Cz. Znamierowski zaś pisał: „Swoistą sprawnością jest też rzetelność. Wyrasta z dążenia by w zachowaniu osiągnąć stan rzeczy najlepszy spośród możliwych do osiągnięcia” (cyt. za tamże). Oto kilka przedmiotów oceny „nierzetelny” zaczerpniętych z informacji NIK: „nierzetelne ewidencjonowanie i dokumentowanie wykorzystania otrzymanych środków” (NIK 2000:12), „Stwierdzono przypadki nierzetelnego przyznawania środków przeznaczonych na pomoc społeczną. Wydawane decyzje o odmowie przyznania świadczeń nie były w sposób dostateczny uzasadniane. Przyjęte w jednostkach kryteria udzielania pomocy społecznej nie były stosowane jednakowo wobec wszystkich osób, którym tej pomocy udzielono” (NIK 2001b). Nierzetelnością mogą być więc: zbytnia ogólnikowość dyrektyw działania, brak rozpoznania zagrożeń, opóźnienie uchwalenia programu działania, brak dostatecznego uzasadnienia decyzji czy nierówne traktowanie. Już te kilka przykładów uprawdopodobnia hipotezę, iż pojęcie rzetelności nie ma jednolitej interpretacji w informacjach pokontrolnych publikowanych przez NIK. Jeśli precyzyjnie określono standardy, zadania kontrolera wydają się łatwiejsze do wykonania.

Jednym z paradygmatycznych przykładów tradycyjnie rozumianej polityki społecznej jest instytucja Państwowej Inspekcji Pracy (PIP): „organ powołany do nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy” (podkreślenie moje, ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy, art. 1). Wskazaniami (patrz wyżej) w przypadku PIP jest więc prawo pracy. PIP co roku przedstawia Sejmowi i Radzie Ministrów sprawozdanie ze swojej działalności kontrolnej. Interesujące, że w Polsce działa także społeczna inspekcja pracy (SIP). Jest to forma wewnętrznej kontroli przestrzegania prawa pracy, gdyż społecznym inspektorem (zakładowym, oddziałowym, grupowym) jest wybrany pracownik danego zakładu - jeden z warunków w przypadku zakładowego społecznego inspektora pracy to przynajmniej dwuletni staż pracy w tym zakładzie. Zupełnie innym zagadnieniem i jednocześnie interesującym tematem do badań jest rzeczywiste

funkcjonowanie społecznej inspekcji pracy w dzisiejszych warunkach (instytucja ta została powołana w 1950 r., a obecnie obowiązują przepisy ustawy z 1983 r.¹⁷⁰). Przykładem standaryzacji działalności SIP jest załącznik do uchwały Rady Państwa „Wytyczne do działalności społecznych inspektorów pracy” (M.P.83.23.128).

4.4.3.1. Przykład: kontrola zwolnień lekarskich

Proces legislacyjny obecnie obowiązującej ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U.99.60.636) trwał od 24.12.1998 r. (do Sejmu wpłynął projekt rządowy, patrz druk sejmowy III kadencji nr 840) do 25.06.1999 (data uchwalenia). Ten dość krótki okres można wyjaśnić m.in. silną presją rządu, na co dowodem niech będzie opinia ówczesnego przewodniczącego sejmowej Komisji Polityki Społecznej J. Lityńskiego: „Praca odbywała się w szczególnych warunkach. Co jakiś czas jakiś przedstawiciel Ministerstwa Finansów, a szczególnie wicepremier Balcerowicz, grzmiał o milionowych wydatkach, spowodowanych przez opieszałość Sejmu. Posłowie zarówno koalicyjni, jak i opozycyjni przekonali się jednak wielokrotnie o niedoróbkach rządowych projektów” (w artykule „Chorobowe nieporozumienia”, Gazeta Dolnośląska nr 107/10.05.1999). Sam wicepremier L. Balcerowicz w Sejmie: „Zwracam się do Wysokiej Izby z prośbą, aby szybko zaakceptować przedłożenie rządowe ustawy, która ma na celu zahamowanie chorobliwego wzrostu wydatków na zasiłki chorobowe 41% w zeszłym roku” (podkreślenie moje, stenogram z posiedzenia Sejmu III kadencji nr 44 w dniu 17.02.1999 r.). Nowa ustawa była więc m.in. reakcją na problem wzrastającej liczby dni przebywania na zasiłkach chorobowych oraz rosnących kwot przeznaczanych na wypłatę tych zasiłków. I. Fąfara (ówczesny wiceprezes ZUS) twierdził, że „patologia związana ze zwolnieniami lekarskimi” rozpoczęła się od 1996 r. (Biuletyn z posiedzenia Komisji Finansów Publicznych nr 309 w dniu 3.12.1999 r.). Istnienie problemu potwierdzała kontrola NIK (Kraskowski 1998), a także raport Banku Światowego (Solecka 1999).

Zmiany wprowadzone przez nową ustawę polegały m.in. na wskazaniu jednoosobowego podmiotu kontroli orzekania o czasowej niezdolności do pracy - lekarz orzecznik ZUS - i jego uprawnień w tym zakresie, np. badanie ubezpieczonego, wgląd w jego

¹⁷⁰ Nowelizację tej ustawy postulowała Rada Ochrony Pracy już w 1993 r. (patrz D. Sajnug „Inspektor patrzy na ręce”, Gazeta Wyborcza nr 292/15.12.1993). W Sejmie III kadencji zgłoszono projekt poważnej nowelizacji (druki sejmowe III kadencji nr 397 i 397-A), ale do nowelizacji ostatecznie nie doszło. Jednym z głównych źródeł problemów jest art.2 ustawy z 1983 r., w którym stwierdzono, że zakładowa organizacja związkowa kieruje społeczną inspekcją pracy (SIP), a więc w zakładach, gdzie nie ma związków zawodowych SIP nie może istnieć.

dokumentację medyczną, skierowanie na badania specjalistyczne do lekarza konsultanta ZUS (art.59)¹⁷¹. W ustawie mowa także o kontrolowaniu ubezpieczonych, „co do prawidłowości wykorzystywania zwolnień od pracy zgodnie z ich celem” oraz o „formalnej kontroli zaświadczeń lekarskich” (art.68). Jako podmioty tego rodzaju kontroli wskazano ZUS i płatników składek zgłaszających do ubezpieczenia ponad 20 osób. Na podstawie artykułu 68 omawianej ustawy wydano rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy oraz formalnej kontroli zaświadczeń lekarskich (Dz.U.99.65.743). Przepisy te tylko częściowo były nowością. Odpowiedni fragment artykułu 49 poprzedniej ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U.74.47.280) brzmiał następująco: „Zakłady pracy oraz organy ubezpieczeń społecznych są uprawnione do kontrolowania, czy pracownicy wykorzystują zwolnienia od pracy zgodnie z ich celem”, a zarządzenie wydane na podstawie tego artykułu (M.P.74.42.263) określało zasady kontroli zaświadczeń oraz tzw. kontroli domowej.

W rozporządzeniu z 1999 r. zapisano, że kontrola formalna zwolnień lekarskich od pracy polega na ocenie ich oryginalności (czy nie zostały sfalszowane) i legalności (czy zostały wydane zgodnie z odpowiednimi przepisami). Kontrola zachowania ubezpieczonego, któremu lekarz zarejestrowany w ZUS wydał zaświadczenie o czasowej niezdolności do pracy polega zaś na sprawdzeniu czy nie pracuje on zarobkowo i czy nie wykorzystuje zwolnienia niezgodnie z jego celem. Wątpliwości w tym ostatnim względzie ma rozstrzygać odpowiednia jednostka ZUS. Oto dane, którymi można uprawdopodobniać hipotezę o skuteczności podjętych przez władzę działań.

Tabela 18: Rok i liczba dni absencji chorobowej

Rok	1996	1997	1998	1999	2000
Liczba dni absencji chorobowej w tys. (średnia miesięczna)	18 631	19 188	21 051	19 066	14 052

Źródło: strony internetowe ZUS (<http://www.zus.pl/statys/stat06.htm>).

¹⁷¹ Zmieniono przy tym wzory zaświadczeń lekarskich o czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby lub konieczności osobistego sprawowania przez pracownika opieki nad chorym członkiem rodziny, których szczegółowość wywołała protesty w środowiskach lekarskich m.in. zażądano 15 zł od ZUS za wypisanie jednego zaświadczenia (te i więcej informacji w Ciechomska 1999).

Planowano dalsze zmiany w systemie ubezpieczenia chorobowego, mianowicie – „połączenie zasiłków chorobowych z ubezpieczeniem zdrowotnym” (opinia byłego sekretarza stanu w MPiPS E. Lewickiej za Walewski 1999).

4.4.4. Instrumentalizacja

Tytułowe pojęcie zdefiniuję – za prakseologami – jako usprawnienie działania polegające na zwiększaniu jego ekonomiczności lub zmniejszeniu jego nieekonomiczności poprzez zastosowanie narzędzi (Pszczołowski 1978:62,85). Wynika stąd, że samo wykorzystanie narzędzi nie jest jeszcze instrumentalizacją, jest nią dopiero poprawienie stosunku efektów do nakładów (czy nabytków do ubytków) za ich pomocą. Narzędzia prakseologowie dzielili na 1) efektorowe (służące do przenoszenia nacisku), 2) receptorowe (pośredniczące w odbiorze bodźców) i 3) zastępujące działanie wewnętrzne (komputery) (tamże:128). To, co odróżnia komputery od innych narzędzi zastępujących działania wewnętrzne to oczywiście ich programowalność, czyli automatyczne wykonywanie odpowiednio przygotowanych programów¹⁷². Zwiększanie ekonomiczności lub zmniejszanie nieekonomiczności działania za pomocą komputerów i mniej lub bardziej rozległych (Internet) sieci komputerowych to komputeryzacja. Pszczołowski dzieli ją na elektroniczne przetwarzanie danych i elektroniczną technikę obliczeniową. Wspomina on również o dwóch innych rodzajach instrumentalizacji: 1) mechanizacja (prosta instrumentalizacja, np. zwiększanie ekonomiczności działania zewnętrznego za pomocą narzędzi), 2) automatyzacja (skomplikowana instrumentalizacja, np. zastępowanie ludzkich działań automatami prowadzące do zmniejszania nieekonomiczności). Stąd wniosek, że komputeryzacja jest odmianą automatyzacji. Tu przerwę składną interesujące rozważania nad tymi pojęciami.

Ze względu na rosnące znaczenie komputerów i sieci komputerowych skoncentruję się jedynie na tej właśnie formie instrumentalizacji w praktycznej polityce społecznej. Pod koniec XX w. wiele segmentów sektora publicznego zaczęło podlegać procesowi komputeryzacji. Listę przedsięwzięć w różnych fazach realizacji podaje S. Kosieliński (2001) m.in.: System Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK), systemem wydawania nowych dowodów osobistych z Powszechnym Elektronicznym Systemem Ewidencji Ludności (PESEL)¹⁷³, Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli w Rolnictwie (na wzór systemu Integrated Automatised Computer Systems działającego w UE), Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach (integracja ewidencji gruntów i nieruchomości z księgami wieczystymi i gminną ewidencją podatkową, jeden z warunków wprowadzenia katastru), Kompleksowy System Informatyczny ZUS (chyba najbardziej znany przypadek ze

¹⁷² Jedną ze współczesnych definicji komputera: *A programmable machine. The two principal characteristics of a computer are: It responds to a specific set of instructions in a well-defined manner. It can execute a prerecorded list of instructions (a program)* (<http://www.webopedia.com/TERM/c/computer.html>).

¹⁷³ Dopiero w 2001 roku nastąpiła pełna legalizacja systemu PESEL, patrz ustawa o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U.01.43.476).

względu na liczne trudności wdrożeniowe), system POLTAX (budowany z przerwami od 1990 r. obecnie działa kilka jego podsystemów), system POMOST – system obsługujący ośrodki pomocy społecznej, system PULS - system obsługujący urzędy pracy. Dodam do tego jeszcze, uważany za bardzo udane osiągnięcie, System Informatyczny Lasów Państwowych (SILP). Stały monitoring rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce prowadzi od 2001 r. przewodniczący Komitetu Badań Naukowych. Raporty podsumowujące kolejne kwartały można przeczytać m.in. w Internecie (<http://www.kbn.gov.pl/cele/raporty/index.html>).

Dalej skoncentruję się jedynie na przypadku KSI ZUS.

4.4.4.1. Przykład: KSI ZUS

Trudno przedstawić - nawet pobieżnie - problematykę KSI ZUS bez wprowadzenia dotyczącego dość zasadniczych zmian polskiego systemu ubezpieczeń społecznych¹⁷⁴, jakie miały miejsce w drugiej połowie lat 90. XX. w. Problematyce tej poświęcono już wiele opracowań (m.in. Golinowska, Hausner 1998, Czepulis-Rutkowska, Golinowska 1999, Szumlich 1999).

Prawo ubezpieczenia społecznego podlegało rozmaitym zmianom od początku funkcjonowania tej instytucji. Jednym z głównych trendów w tym zakresie było włączanie do systemu nowych grup społecznych, obejmowanie świadczeniami pieniężnymi nowych ryzyk socjalnych, różnicowanie rozwiązań na podstawie podziałów branżowych i wzrost wysokości świadczeń. Jedną z prostych konsekwencji tego rodzaju zmian był wzrost wydatków na obsługę systemu i same świadczenia. Nie jest to problemem dopóki można względnie łatwo znaleźć środki na jego pokrycie. W roku 1981 podniesiono składkę, nie zmienianą od 1951 r., z 15,5% funduszu płac do 25% (Wiktorow 1996:3-4).

Podniesienie składki jest jedną z najprostszych reakcji na rzeczywisty lub spodziewany deficyt funduszu ubezpieczeniowego. Innym prostym rozwiązaniem jest redukcja wysokości świadczeń. G. Tullock¹⁷⁵ pytany przez meksykańskich ekonomistów o to, jak zaradzić kryzysowi ubezpieczeń emerytalnych w ich kraju odpowiedział, że „mogą oni albo podnieść składki (*taxes*) albo ciąć świadczenia” (1997:vii). W kategoriach interesu materialnego i w krótkim okresie pierwsze rozwiązanie oznacza pogorszenie sytuacji płacących składki, a drugie - pogorszenie sytuacji otrzymujących świadczenia. Z politycznego

¹⁷⁴ Mam tu na myśli przede wszystkim system emerytalno-rentowy (z wyłączeniem ubezpieczenia społecznego rolników). O wieloznaczności pojęcia „system ubezpieczeń społecznych” patrz Jończyk 2001:94.

¹⁷⁵ Współautor (razem z J. Buchananem) książki *Calculus of Consent* (1962), jednej z tych, która fundowała teorię wyboru publicznego. Autor koncepcji *rent-seeking*.

punktu widzenia oba rozwiązania są złe, szczególnie w państwach demokratycznych o rozbudowanych systemach ubezpieczenia społecznego. Tam bowiem naruszają one interesy materialne dużych i zwykle dobrze zorganizowanych grup społecznych.

Poza tym w latach 80. umysły polskich reformatorów ubezpieczeń emerytalnych (i nie tylko) zaprzętał problem uporania się ze skutkami inflacji, m.in. z powstawaniem starych portfeli (duże różnice wysokości świadczeń przyznawanych w różnych okresach). W tym przypadku rozwiązaniem jest taka czy inna forma jednorazowych rewaloryzacji oraz systematycznej waloryzacji. Działania tego typu podejmowane w latach 80. bardzo surowo ocenia A. Wiktorow: „Wszystkie zmiany w systemie emerytalnym... doprowadziły do olbrzymiego chaosu...” (1996:5).

W latach 90. pojawiły się nowe czynniki sprzyjające deficytowi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Można je podzielić na dwie kategorie: 1) ograniczające napływ pieniędzy do FUS (m.in. kryzys gospodarczy i bezrobocie), 2) powiększające wypłaty pieniędzy z FUS (m.in. podnoszenie wysokości świadczeń minimalnych, znaczny przyrost liczby emerytów i rencistów). W takiej sytuacji A. Wiktorow napisała: „Fatalny stan finansów ubezpieczeń społecznych i brak perspektyw na jego poprawę przy dzisiaj obowiązujących uregulowaniach, jest jedną z najważniejszych, o ile nie podstawową przesłanką reformy” (1996:24). S. Golinowska analizowała osiem projektów tej reformy, dzieląc je na cztery eksperckie i cztery rządowe (Golinowska, Hausner 1998:17-20). Na propozycje zawarte w większości z nich miały wpływ m.in. doświadczenia radykalnej reformy systemu emerytalnego w Chile i propozycje ekspertów Banku Światowego (BŚ) zawarte w raporcie *Averting the Old Age Crisis* (1994). Szefem zespołu ekspertów, którzy przygotowali projekt („Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”) realizowany od 1.01.1999 był M. Rutkowski – pracownik BŚ (Golinowska, Hausner 1998:27).

Propozycje BŚ były krytykowane m.in. przez przedstawicieli Międzynarodowej Organizacji Pracy i Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego (MSZS). Krytyka nie dotyczyła diagnozy problemu, ale raczej zalecanych środków zaradczych. Eksperci Banku Światowego proponowali radykalną zmianę i nowe zasady działania, a przedstawiciele dwóch wymienionych organizacji - dostosowania w ramach starego systemu (stanowisko BŚ patrz np. James 1996, znaczący jest podtytuł tej publikacji *A Defense of Averting the Old Age Crises*; stanowisko MSZS patrz np. *Social Security Reform Debate* 1998). W Polsce także pojawiły się głosy krytyczne, wśród ekspertów reprezentował takie stanowisko m.in. J. Jończyk: „Przedstawione poprzednio uwagi przemawiają raczej za reformą ubezpieczenia społecznego, nie zaś za zmianą systemu... wedle koncepcji ekspertów

BŚ...” (1995:21, patrz też Masny 2000, 2001)¹⁷⁶. Ogólne oceny dyskusji nad kształtem reformy polskiego systemu emerytalno-rentowego bywały bardzo negatywne, np. I. Wóycicka oceniła ją jako „jałową i bezkonkluzywną” (Eksperci Banku Światowego... 1997:50). Można ocenić tę opinię jako przedwczesną, o ile założymy, iż na kształt reformy realizowanej od 1999 r. miały wpływ prowadzone wcześniej dyskusje.

Co się wydarzyło po 1.01.1999? Nowy system zaczął działać, chociaż w przypadku rozwiązań emerytalnych uznaje się, że prawdziwym testem dla nich jest pełne obciążenie wypłatą świadczeń (a to dopiero nastąpi za kilkadziesiąt lat¹⁷⁷). Pojawiły się jednak problemy (czego należało się spodziewać z różnych względów), a prawdopodobnie najwięcej uwagi (m.in. dwa raporty NIK¹⁷⁸, liczne wypowiedzi w mediach¹⁷⁹) skupiono na problemie KSI ZUS.

Przed generalnymi zmianami wynikającymi z wdrożenia KSI w ZUS działało niezależnie od siebie kilka elektronicznych systemów przetwarzania danych: systemy przyznawania, obliczania, ewidencji i wypłaty emerytur i rent (EMIR i RENTIER), Komputerowa Obsługa Świadczeń (KOS) zagranicznych i wysyłanych za granicę, system rozliczeń z płatnikiem składek (ARS od automatyczne rozliczanie składek), systemy alimentacyjny, ewidencji i wypłaty zasiłków chorobowych, ewidencji i wypłaty zasiłków rodzinnych oraz trzy inne systemy pomocnicze (J. Tomaszewski w odpowiedzi z 12.02.1999 na interpelację nr 1116 w sprawie działań rządu zmierzających do uniknięcia negatywnych skutków wynikających z problemu Y2K, III kadencja Sejmu)¹⁸⁰. Komputeryzacja nie

¹⁷⁶ Reformą dorównującą radykalizmem reformie ubezpieczeń społecznych była reforma systemu ochrony zdrowia m.in. różne formy prywatyzacji jednostek organizacyjnych, zmiana zasad zarządzania i finansowania systemu. I w tym przypadku było kilka projektów reform oraz kontrowersje co do ich oceny (patrz Włodarczyk 1998).

¹⁷⁷ To jest też specyfika reformowania systemów emerytalnych – właściwe efekty reformy pojawiają się z dużym opóźnieniem. Do tej pory (styczeń 2002) brakuje jeszcze kilku dość zasadniczych dla reformy aktów prawnych, np. ustawy o emeryturach pomostowych, ale z powodu wspomnianego opóźnienia nie jest to na razie problem (m.in. w przypadku służb mundurowych – zatrudnienie w szczególnych warunkach – dotyczy to jedynie tych osób, które przystąpiły do służby po 1.01.1999 r.). Niemniej w przypadku tej reformy oczekiwano też wcześniejszych efektów: „Pierwszy sprawdzian nastąpi dosyć szybko, bo w ciągu kilku lat. Wynik odczytamy z tempa wzrostu gospodarczego. O ile systemy kapitałowe rzeczywiście zadziałają, tzn. jeżeli inwestycje otwartych funduszy emerytalnych dadzą bodziec dla wzrostu gospodarczego” (Lityński 1998).

¹⁷⁸ W tym przypadku doszło chyba do najostrzejszego konfliktu między kontrolującymi i kontrolowanymi: „Otwarty konflikt między NIK a Ministerstwem Pracy trwa dwa tygodnie. NIK zarzuca wicepremierowi i ministrowi pracy Longinowi Komołowskiemu i wiceminister Ewie Lewickiej uniemożliwienie kontynuowania kontroli komputeryzacji ZUS. Ministerstwo ma daleko idące zastrzeżenia do postępowania kontrolerów - chodzi przede wszystkim o sposób sporządzania protokołów kontroli, który według Komołowskiego i Lewickiej narusza ustawę o NIK” (SOL, L.K. „Wszystkie błędy NIK” Rzeczpospolita nr 219/19.09.00).

¹⁷⁹ Analiza ilościowa występowania w kilku polskich dziennikach i tygodnikach słów kluczowych związanych z reformą systemu emerytalno-rentowego patrz Perek-Białas i in. 2001.

¹⁸⁰ O stanie systemów informatycznych ZUS w pierwszej połowie lat 90. patrz też wypowiedzi ówczesnego wiceprezesa ZUS A. Giry na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej nr 201 w dniu 20.02.1996 (stenogram w bazach Sejmu).

polegała w tym przypadku na wprowadzaniu komputerów, sieci i oprogramowania tam, gdzie ich w ogóle nie było (choć wiązała się z zakupem nowego sprzętu i rozbudową sieci), ale na stworzeniu nowego systemu, który wykonywałby zadania stare i nowe, nałożone na ZUS w wyniku reformy. Można więc przyjąć, że racjonalizacja polegała tutaj na zastąpieniu kilku niezależnych od siebie systemów informatycznych jednym, zintegrowanym, który będzie przy tym obsługiwał nowy system ubezpieczeń społecznych.

W dyskursie o reformie konieczność wprowadzenia nowego systemu informatycznego łączono z koncepcją indywidualnych kont ubezpieczeniowych lub indywidualnych kont przebiegu ubezpieczenia, np.: „Olbrzymim i bardzo kosztownym, ale koniecznym przedsięwzięciem musi być rozwój własnej bazy informatycznej, zbudowanie gigantycznej bazy danych, ewidencji indywidualnego przebiegu ubezpieczenia oraz kont składowych. To przedsięwzięcie winno być rozpoczynane jak najwcześniej” (B. Krysiewicz, ówczesny przewodniczący Komisji Polityki Społecznej – stenogram z posiedzenia Sejmu II kadencji w dniu 12.04.1996); „Słuszne jest przyjęte przez rząd założenie, że warunkiem powodzenia reformy jest utworzenie w ZUS ewidencji przebiegu indywidualnego ubezpieczenia... ZUS mając świadomość konieczności szybkiego wprowadzenia tego rozwiązania rozpoczął już od 1 grudnia ub. r. realizację tego programu, korzystając również ze wsparcia ze środków PHARE” (A. Bańkowska, ówczesna prezes ZUS – stenogram z posiedzenia Sejmu II kadencji w dniu 12.04.1996). A. Bańkowska nieco wcześniej na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej (KPS) stwierdziła, że „Konta są dla nas sprawą ambicjonalną, że zostaną wprowadzone” (posiedzenie KPS nr 201 w dniu 19.09.1996). W „Programie reformy systemu ubezpieczeń społecznych”¹⁸¹ (z grudnia 1995 r.) przewidywano, iż pierwsze konta będą zakładane od 1.01.1998, a rok po tym terminie będzie można dopiero realizować nowy model ubezpieczeń (druk sejmowy nr 1465 z 8.01.1996, s.26,25). W dokumencie „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” (lipiec 1997) nadal utrzymywano, że system indywidualnych kont zostanie uruchomiony od 1998. W raporcie pokontrolnym NIK możemy przeczytać, że nie dotrzymano tych terminów, a za powody tego faktu uznano: „brak odpowiednich aktów prawnych regulujących utworzenie i funkcjonowanie nowego systemu ubezpieczeń społecznych jak i merytoryczne, organizacyjne i kadrowe nieprzygotowanie ZUS” (NIK 2000a:4). W Drugim raporcie pokontrolnym (2000b) wskazywano także na wiele

¹⁸¹ Dokument ten był przedmiotem debaty sejmowej 12.04.1996 r. A. Wiktorow interpretowała to wydarzenie jako przyjęcie programu do wiadomości przez Sejm, dodała jednak, iż „niektórzy twierdzili, że [był on] zatwierdzony do wykonania” („Nie wszyscy chcą reformy” Rzeczpospolita nr 298/23.12.97). Ta druga interpretacja wiązała się z późniejszymi kontrowersjami, gdy powstała kolejna i ostateczna wersja tego programu pn. „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”.

zasadniczych zmian, jakie wprowadzono do koncepcji KSI aneksem z 23.04.1998 do umowy między ZUS-em i firmą Prokom (główny wykonawca KSI ZUS) – m.in. zrezygnowano z pilotażowego wdrożenia systemu, pierwotny podział KSI na 19 modułów zastąpiono podziałem na 8 systemów i 216 podsystemów i modułów (wynikało to również z dodania kilku nowych zadań). Wytykano niewykonanie analizy ryzyka przedsięwzięcia, brak planu awaryjnego oraz zignorowanie jednej z ostrzegawczych ekspertyz zewnętrznych (o jej treści patrz L. Kraskowski „Informatyzacja ZUS”, Rzeczpospolita nr 219/19.09.2000). Z kolei L. Gajek w „Programie naprawczym ZUS” wymieniał następujące przyczyny opóźnienia wdrożenia KSI: zbyt krótki czas na przygotowanie systemu, zmiany prawne w trakcie jego projektowania i błędna koncepcja jego wdrożenia (1999:28).

Jedną z najważniejszych części KSI ZUS – System Ewidencji Kont i Funduszy (SEKiF) – został uruchomiony¹⁸² dopiero w sierpniu 2001, a przetworzenie dokumentów aktualnie napływających od płatników i z banków oraz tych, które już przesłano do ZUS od 1999 potrwa. Nie wspominając już o czasie potrzebnym na uporanie się z problemem błędów masowo występujących w tych dokumentach¹⁸³. Ta z kolei kwestia była pod koniec 1999 r. na tyle poważna, że L. Gajek ostrzegał: „Jednakże może zaistnieć sytuacja, w której **błędy będą narastały w tempie większym od zdolności ZUS do ich poprawienia, co będzie równoznaczne z koniecznością rozpoczynania wdrożenia od nowa**” (1999:7).

Problemom informacyjnym towarzyszą trudności finansowe. Dług ZUS wobec Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) szacowano w końcu 2001 r. na 6,3 mld zł, a dług wobec budżetu państwa na 6 mld zł. Trzeba przy tym pamiętać, że ZUS musi być w okresie przejściowym zasilany większymi strumieniami pieniędzy, ponieważ m.in. część składek przekazywana jest OFE – w 2000 r. szacowano kwotę tego zasilania na 11 mld. zł. Środki na ten cel miały pochodzić z prywatyzacji, ale w 2001 roku wpływy te kurczyły się (szacowano, że będą mniejsze o 7,5 mld zł. od zaplanowanych 18 mld.), przy tym rosło bezrobocie, co oznacza również mniejsze wpływy ze składek.

¹⁸² Jeszcze przez pewien czas tymczasowe rozwiązania przyjęte w roku 1999 w ramach „Programu naprawczego ZUS” (m.in. powrót do systemu ARS) i SEKiF będą działały równolegle (patrz m.in. R. Jakubowski „Konta na mainframe” archiwum wiadomości Computerworld - <http://www.computerworld.pl/wiadomosci/archiwum/4/5/4573.asp>).

¹⁸³ W jednym z szacunków pisano: „...dla obu filarów całkowitą liczbę błędów w bazie KSI ZUS należy oszacować na około 50 mln” (Cztery reformy... 2000:193).

4.5. Racjonalizacja polityki społecznej a planowanie i plany

T. Kotarbiński pisał o obmyślaniu celów i planów działania, jako elementach jego racjonalizacji. Tam gdzie sformułowano pewien program działania możemy domniemywać obecności racjonalizacji w tym sensie. Dla uproszczenia skoncentruję się na niektórych wytworach czynności obmyślania – na przyjętych przez rząd programach działania. Dla prakseologów zakres znaczeniowy pojęcia programu zawarty jest w zakresie znaczeniowym pojęcia planu. Według Kotarbińskiego plan to: „opis możliwego w przyszłości doboru i układu czynności zjednoczonych wspólnym celem lub możliwego w przyszłości doboru i układu części składowych wytworu czynności tak zjednoczonych” (cyt. za Pszczołowski 1978:160)¹⁸⁴. Program jest natomiast zaakceptowanym opisem „możliwego w przyszłości toku działań, powiązanych wspólnym celem” (tamże:189). Cechy wspólne: plan i program dotyczą przyszłego działania i są opisem czynności prowadzących do ustalonego celu. Cechy, które posiadają plany, a nie posiadają ich programy: opis wytworu czynności (efekty) oraz określenie nakładów koniecznych do wykonania czynności (tamże). Kotarbiński wymienił jedenaście cnót dobrego planu (Kotarbiński 1970:157-164). Na tej podstawie możemy wskazać kryteria oceny planów:

- 1) celowość (plan zawiera właściwe środki do realizacji założonego celu),
- 2) wykonalność (o tym jednak przekonać się możemy ostatecznie dopiero *ex post*),
- 3) zgodność wewnętrzna (niesprzeczność, koordynacja, współdziałanie elementów planu),
- 4) operatywność (zrozumiałość, komunikatywność, łatwość przejścia do realizacji),
- 5) racjonalność (oparcie na rzetelnej wiedzy),
- 6) elastyczność (dopuszczanie i wskazywanie ewentualnych zmian podczas realizacji),
- 7) optymalność szczegółowa (równowaga między szczegółowością i ogólnością, dopuszcza niedookreślenie tam, gdzie nie ma dostatecznej wiedzy o warunkach działania),
- 8) długoterminowość (obejmowanie długich okresów czasu),
- 9) określoność czasowa (np. określenie harmonogramu, terminu wykonania),
- 10) kompletność (obejmuje wszystkie czynności realizacji celu).

¹⁸⁴ A. Bator koncentruje się na pojęciu planowania, które wg Kotarbińskiego oznaczało „obmyślanie (projektowanie) koncepcji przyszłych działań” (cyt. za Bator 1992:30). Plan można interpretować jako wytwór czynności planowania. Prakseologowie koncentrują się czasem na czynności projektowania (patrz m.in. Gasparski 1978, Banathy 1996). Widać z zestawienia tych dwóch informacji, że pojęcie projektowania można uczynić pierwotnym w stosunku do pojęcia planowania.

O planowaniu w kontekście polityki społecznej pisał m.in. S. Rychliński w latach 30. XX wieku: „Coraz wyraźniej zaznacza się dążność do stworzenia z niej [polityka społeczna] systemu planowania całego ustroju społecznego w skali przerastającej ramy zagadnień bezpośrednio związanych z pracą najemną” (Rychliński 1938,1976:250). Interesujące, że ów autor wskazywał na niebezpieczeństwa realizacji planów gospodarczych bez oglądania się na ich skutki uboczne dla warunków życia dużych grup społecznych (tamże).

Planowanie było jedną z podstawowych zasad ustroju społeczno-ekonomicznego PRL¹⁸⁵, np.: „Polska Rzeczpospolita Ludowa rozwija życie gospodarcze i kulturalne kraju na podstawie narodowego planu społeczno-gospodarczego” (art.11 ust.2 Konstytucji z 1952 r.); „Gospodarka Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest gospodarką planową, opartą na socjalistycznym systemie gospodarczym. Funkcjonowanie i rozwój gospodarki są regulowane przez określony niniejszą ustawą system planów społeczno-gospodarczych kształtujących aktywnie rozwój gospodarczy, z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego” (art.1 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym z 26.02.1982). Co zmieniono w tym zakresie po 1989 r.? W Konstytucji z 1997 r. nie pojawiają się ani razu słowa „planowanie” i „plan”. Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym została uchylona w 1990 r., a w akcie uchylającym mowa o założeniach i programach: „Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Senatowi: 1) roczne założenia polityki społeczno-gospodarczej, 2) roczne i wieloletnie prognozy koniunktury gospodarczej oraz długookresowe programy działań gospodarczych państwa (w tym programy sektorowe)...” (art.2 ust.1 ustawy o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw z 30.09.1990). Centralny Urząd Planowania został zlikwidowany w 1996 r., a niektóre jego funkcje przejęło Rządowe Centrum Studiów Strategicznych: „Do zadań Centrum należy w szczególności: 1) przygotowywanie i przedstawianie Radzie Ministrów: a) prognoz i długookresowych, strategicznych programów rozwoju gospodarczego i społecznego, b) koncepcji i programów polityki zagospodarowania przestrzennego kraju oraz długofalowych strategii rozwoju regionalnego kraju...ocen międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju oraz długofalowych koncepcji polityki zagranicznej... 2) analizowanie zgodności treści i przebiegu realizacji programów krótkookresowych oraz średniookresowych ze strategicznymi programami długookresowymi i informowanie Rady Ministrów o stwierdzonych niezgodnościach” (art.2 ust.1 ustawy o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych z 8.08.1996).

¹⁸⁵ J. Wódz uznaje za równoważne terminy „społeczeństwo socjalistyczne” i „społeczeństwo planujące” (Wódz 1986:29).

Z kolei w ustawie o finansach publicznych znajdujemy kilka regulacji dotyczących wieloletnich programów rządowych, np.: „Planowanie i dokonywanie wydatków na realizację każdego kolejnego etapu programu wieloletniego poprzedzane jest analizą i oceną efektów uzyskanych w etapach poprzednich” (art.28 ust.5). Szczególnie istotny jest art. 80 tej ustawy ustalający zasady limitowania wydatków na programy tego rodzaju w ustawie budżetowej (wykaz programów wieloletnich ma być załącznikiem do ustawy budżetowej¹⁸⁶), ponadto programy, których koszty realizacji przekraczają 100 mln zł muszą mieć umocowanie ustawowe. Interesujące, że w ustawie tej mamy zamkniętą listę sześciu dziedzin, których może dotyczyć program wieloletni (żadna z tych dziedzin nie jest typowym obszarem wąsko rozumianej polityki społecznej). Formalne wymogi wobec programów wieloletnich określono poprzez wyliczenie ich koniecznych elementów: nazwa, organizacja realizująca lub koordynująca, cel, zadania, okres realizacji, łączne nakłady, wysokość wydatków w poszczególnych latach. Jak widzimy w wyliczeniu tym pominięto drugi element schematu cel-środek.

Słowa „plan” nie wykreślono z urzędniczego słownika na zawsze. Dwudziestego czerwca 2000 r. rząd przyjął Narodowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia 2000-2001, opracowany na bazie Narodowej Strategii Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000-2006. Z kolei strategia ta razem z pięcioma innymi¹⁸⁷ miała stanowić podstawę Narodowego Planu Rozwoju Polski.

W załączniku do uchwały nr 105 Rady Ministrów z 28.12.2000 r. znajdujemy listę zasadniczych dokumentów programowych ówczesnego rządu (M.P.00.43.851):

- Polska 2025 - Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 26 lipca 2000 r.),
- Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000-2010 (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 czerwca 1999 r.),
- Koncepcja średniookresowego rozwoju kraju do 2002 roku (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 15 czerwca 1999 r.),
- Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 października 1999 r.),
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2006,

¹⁸⁶ Wśród załączników do ustawy budżetowej na rok 2001 jest jedynie wykaz inwestycji wieloletnich.

¹⁸⁷ Były to „Narodowa strategia rozwoju regionalnego”, „Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa”, „Narodowa strategia rybołówstwa”, „Narodowa strategia ochrony środowiska”, „Narodowa strategia rozwoju transportu”.

- Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.),
- Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 1999 r.),
- Narodowa strategia ochrony środowiska (przyjęta przez Komitet Rady Ministrów ds. Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju w dniu 27 lipca 2000 r.),
- Narodowa strategia rozwoju transportu (projekt),
- Narodowa strategia rybołówstwa (projekt).
- Kierunki działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw w latach 1998-2002,
- Reforma górnictwa węgla kamiennego w latach 1998-2002,
- Program restrukturyzacji przemysłu hutnictwa żelaza i stali w Polsce,
- Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do roku 2006,
- Program rozwoju handlu wewnętrznego do 2003 roku,
- Założenia polityki innowacyjnej państwa do 2002 roku,
- Narodowy program zdrowia (projekt),
- Strategia rozwoju telekomunikacji na wsi na lata 2000-2004 (projekt),
- II Polityka ekologiczna państwa.

Przyjrzyć się bliżej niektórym z tych dokumentów.

4.5.1. Przykład I: Narodowy Program Zdrowia 1996-2005 (NPZ) i Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii 1999-2001 (KPPN)

Obecna (trzecia¹⁸⁸) wersja NPZ została przyjęta przez Radę Ministrów w 1996 r. (Komunikat po Radzie Ministrów 3.09.1996 - <http://www.kprm.gov.pl/cir/komunikaty96/rm309.html>). Tworzenie programów tego typu zaleca Światowa Organizacja Zdrowia (nowe wskazówki w tym względzie patrz: Zdrowie 21 2001). Struktura NPZ zawiera cztery główne elementy: 1) założenia koncepcji konstrukcji programu, 2) zagrożenia i problemy związane ze zdrowiem, 3) cele i zadania, 4) przebieg realizacji. Najbardziej rozbudowany jest element 3) (29 stron wydruku), a najmniejszą objętość ma element 4) (2 strony wydruku). Założeniami koncepcji NPZ były definicje zdrowia (WHO i funkcjonalna), definicja jakości życia, koncepcja czterech pól zdrowia (wprowadzona do dyskursu współczesnego w kanadyjskim Raporcie

¹⁸⁸ Ewolucję NPZ krótko opisała m.in. B. Woynarowska (1999:88-93), patrz też uwagi C.W. Włodarczyka (1999:66-67). Istnieje projekt kolejnej wersji NPZ, o nim zapewne wspomniano w załączniku do uchwały 105 RM, patrz: <http://www.sidoz.pl/sowa/artukul/ida/1852/>. Według mojej wiedzy nie powstała dotąd monografia tego programu i prób jego implementacji.

Lalonde'a) i szacunki wpływu czynników z poszczególnych pól na ludzkie zdrowie (krytyka tego rodzaju uśredniających szacunków patrz Włodarczyk 1996:165-166), koncepcja promocji zdrowia i zdrowotnej polityki publicznej. W drugiej części zagrożenia zdrowia podzielono na trzy klasy: styl życia (zachowania uznawane za szkodliwe dla zdrowia), środowisko społeczne (problemy i kwestie społeczne), środowisko fizyczne (zanieczyszczenie środowiska). O problemach zdrowotnych napisano z perspektywy statystyk zgonów, chorób i niesprawności. Osobno potraktowano różnice w umieralności w przekrojach płeć, miejsce i region zamieszkania, status społeczny. Najbardziej interesująca jest konstrukcja głównej części NPZ. Wskazano tu cel strategiczny i trzy ogólne sposoby jego osiągnięcia oraz osiemnaście celów operacyjnych w schemacie:

- 1) cel,
- 2) oczekiwane efekty do 2005 r.,
- 3) uzasadnienie wyboru celu,
- 4) oczekiwane korzyści zdrowotne,
- 5) zadania,
- 6) monitorowanie i ewaluacja (wskaźniki i instytucje odpowiedzialne).

W najkrótszej, ostatniej części wymieniono uczestników programu, ogólne warunki jego realizacji, podkreślono znaczenie monitoringu i ewaluacji oraz stwierdzono, że realizacja programu nie wymaga dodatkowych środków z budżetu.

Uruchomiono pewne elementy implementacji NPZ: „Przewodniczącym Zespołu Koordynacyjnego NPZ jest wicepremier Rady Ministrów, a jego zastępcą minister zdrowia i opieki społecznej. Od 1997 r. na szczeblu wojewódzkim sprawami programu zajmują się pełnomocnicy powoływani przez wojewodów” (Komunikat po Radzie Ministrów z 18.03.1999 - <http://www.kprm.gov.pl/cir/komunikaty99/rm1803.htm>).

Rząd przyjął również kilka dokumentów bezpośrednio związanych z realizacją NPZ, m.in. „Informacje o realizacji Narodowego Programu Zdrowia w latach 1993-1995”, „Sprawozdanie z realizacji Narodowego Programu Zdrowia na lata 1996-2005 w latach 1996-1997”, „Sprawozdanie z realizacji Narodowego Programu Zdrowia na lata 1996 - 2005 w 1998 roku”, „Monitoring oczekiwanych efektów i korzyści zdrowotnych wynikających z realizacji Narodowego Programu Zdrowia na lata 1996 - 2005 - raport za 1998 rok”. W dokumencie rozpowszechnianym przez Ministerstwo Zdrowia pt. „Programy polityki zdrowotnej państwa” z grudnia 2000 (http://www.mz.gov.pl/ppz_gru2000.zip) za program uznano również „Monitorowanie Narodowego Programu Zdrowia 1996 –2005”. Na jego realizację wyodrębniono środki finansowe, które w roku 2000 wyniosły 1 250 000 zł (tamże).

B. Woynarowska negatywnie oceniła NPZ pod względem możliwości realizacji. Wskazywała ona na brak takich czynników, jak: poparcie polityczne, poparcie społeczne, zainteresowanie mediów, lobby, infrastruktura organizacyjna dla realizacji programu i koordynacji działań realizacyjnych, strategie i plany osiągania poszczególnych celów i realizacji zadań. C.W. Włodarczyk dodaje do tej listy brak uregulowań prawnych i brak zachęt finansowych dla inicjowania realizacji NPZ, niemniej uznał on, iż program ma „bezsprawną wartość merytoryczną w zakresie definiowania celów zdrowotnych” (1999:67).

Szczególnie istotny wydaje mi się problem koordynacji działań w przypadku programów takich, jak NPZ, których realizacja zależy od wielu ministerstw, urzędów i innych organizacji.

NPZ można traktować jako program ramowy. Każdy z celów operacyjnych może być podstawą do opracowania kolejnych, bardziej szczegółowych programów. We wspomnianym wyżej dokumencie Ministerstwa Zdrowia znalazło się 56 programów polityki zdrowotnej¹⁸⁹. Zamiast jednego z nich wybiorę KPPN, który prawdopodobnie jedynie ze względów formalnych (osobna ustawa) nie został umieszczony w spisie programów polityki zdrowotnej (w budżecie państwa na 2001 r. na zwalczanie narkomanii przewidziano osobne środki, patrz dział 46 poz. 85153). Piąty cel operacyjny NPZ to „Ograniczenie używania substancji psychoaktywnych i związanych z tym szkód zdrowotnych”. W ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii zapisano natomiast: „Podstawę do działań w zakresie przeciwdziałania narkomanii stanowi Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii” (art.4 ust.1). O ile w samej ustawie nie wspomniano o NPZ, to w KPPN znajdujemy już bezpośrednie nawiązania do tego dokumentu. KPPN składa się z trzech części, poprzedzonych wyliczeniem 10 ogólnych celów programu. Najbardziej rozbudowana jest pierwsza z nich, pozostałe to: harmonogram realizacji oraz wstępne oszacowanie kosztów. W strukturze pierwszej części dominuje opisowa diagnoza problemu (epidemiologia, przestępczość narkotykowa) i instytucji, które powołano w związku z nim (ustawa, jednostki organizacyjne). Poza diagnozą i oceną działań sformułowano modelową strukturę instytucji i programów mających na celu przeciwdziałanie narkomanii. Podzielono je na sześć poziomów: profilaktyka, pierwsza interwencja, leczenie, rehabilitacja, readaptacja, minimalizacja szkód, samopomoc. Wiele napisano też na temat rozmaitych strategii, celów, zadań, działań i instytucji (w tym instytucji koordynującej – Biuro do Spraw Narkomanii przy Ministerstwie Zdrowia). Stosunkowo najmniej miejsca poświęcono założeniom monitoringu i oceny – jedna strona z wyliczeniem

¹⁸⁹ W budżecie państwa na rok 2001 w dziale 46 znajdujemy pozycję 85149 „Programy polityki zdrowotnej”, przypuszczalnie więc są to środki na owe 56 programów.

źródeł danych i podstawowych wskaźników (bez wskazania ich oczekiwanych wartości). W części drugiej KKPN mamy tabelę, w której zawarto następujące elementy: 1) zadania, 2) sposób realizacji, 3) instytucja odpowiedzialna za wykonanie, 3) termin realizacji. Sposoby realizacji są podstawą struktury tabeli, wyróżniono: a) rozpoznawanie zagrożeń i zapobieganie szerzeniu się narkomanii i związanych z nią problemów medycznych-społecznych (epidemiologia – 2 zadania, profilaktyka – 9 zadań, edukacja, szkolenie i wydawnictwa - 11 zadań), b) redukcja podaży (3 zadania), c) poprawa jakości zasobów ludzkich, materiałowych i usług w lecznictwie i rehabilitacji (12 zadań), d) monitorowanie i nadzór (8 zadań), e) doskonalenie współpracy i koordynacja działań (3 zadania). Trzecia część KKPN to szacunek kosztów wg instytucji odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań i poszczególnych lat realizacji programu.

O ile w NPZ wyraźnie wyliczono członków zespołu redakcyjnego, grupy redakcyjnej i Międzyresortowego Zespołu Koordynacyjnego, to w KKPN (przynajmniej w wersji rozpowszechnianej na stronach www Biura do Spraw Narkomanii) nie ma ani jednej wzmianki o autorach lub innych osobach odpowiedzialnych za opracowanie programu i jego realizację. KKPN przyjął rząd w październiku 1999. Przegląd komunikatów po posiedzeniach Rady Ministrów i jej stałych komitetów oraz bazy druków sejmowych Sejmu III kadencji pozwala mi stwierdzić, że Rada Ministrów nie przyjęła dotąd żadnego sprawozdania z jego realizacji i nie przedstawiła go Sejmowi mimo ustawowego obowiązku: „Rada Ministrów składa corocznie Sejmowi, w terminie do dnia 30 czerwca, sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii” (art.4 ust.3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii).

4.5.2. Przykład II: Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000-2006 (NSWZ) i Narodowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia 2000-2001 (NPDZ)

W tym przypadku oba dokumenty są wyraźnie powiązane: „Strategia zawiera jedynie kierunki proponowanych rozwiązań; ich uszczegółowieniem na kolejne lata będzie przyjmowany co roku Narodowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia” (NSWZ:8). Podobnie, jak NPZ omawiana strategia i plan zostały przygotowane w oparciu o dokumenty organizacji międzynarodowej – UE. Chodzi o Europejską Strategię Zatrudnienia (przyjęta przez Radę Europejską w listopadzie 1997 r.) oraz o Wskazówki dla Polityk Zatrudnienia Państw Członkowskich na rok 2000 (przetłumaczone wskazówki pn. „Dokument programowy Unii Europejskiej dotyczący polityki zatrudnienia w 2000 roku” dołączono do projektu NPDZ z

kwietnia 2000). Narodowa Strategia składa się z czterech części. Pierwsza ma charakter diagnostyczny (stopy bezrobocia rejestrowanego i wg BAEL, płynność rynku pracy, przestrzenne zróżnicowanie, obszary problemowe, koszty pracy) i prognostyczny (wyróżniono pięć wariantów przyszłości, prognozy dotyczyły m.in. tempa wzrostu PKB, wydajności, zatrudnienia i bezrobocia¹⁹⁰). Najbardziej rozbudowana jest część druga. Rozpoczyna ją wyliczenie 9 wyzwań dla polityki rynku pracy, określenie celu (wzrost zatrudnienia) i jego miernika (wskaźnik zatrudnienia), czterech ogólnych środków osiągnięcia tego celu (rozwój jakości zasobów ludzkich, rozwój przedsiębiorczości, promowanie adaptacji przedsiębiorstw i ich pracowników do warunków zmieniającego się rynku, zwiększanie równości szans) oraz 11 mierników (ze wskaźnikiem zatrudnienia włącznie) dla monitoringu i ich oczekiwane wartości w 2006 r. W zakresie pomiaru mierników wspomniano o badaniach GUS oraz o systemach komputerowych ZUS-u i urzędów pracy. Pozostałe elementy tej części to opisy czterech środków osiągnięcia głównego celu (najwięcej miejsca poświęcono rozwojowi jakości zasobów ludzkich i promowaniu adaptacji). Trzecia część Strategii dotyczyła wymiaru regionalnego (przede wszystkim zadania województw), a czwarta - źródeł finansowania (wskazano tu raczej to, co ma być finansowane).

W miesięczniku Rynek Pracy nr 7/8 z 1999 r. zamieszczono skrót Strategii Finansów Publicznych i Rozwoju Gospodarczego, Polska 2000-2010 i syntezę NSWZ oraz kilka wypowiedzi naukowców (S. Borkowska, E. Kwiatkowski, M. Góra, J. Meller), byłego ministra pracy (M. Boni), przedstawiciela pracodawców (J. Mordasewicz z BCC) i pracowników (J. Smagowicz z NSZZ Solidarność) na temat obu dokumentów. Jako ich wady wskazywano m.in. oparcie prognoz na zbyt optymistycznych założeniach, np. co do korelacji między tempem wzrostu PKB a tempem wzrostu zatrudnienia (tamże:58); wyrażano też wątpliwości, czy wzorowanie się na doświadczeniach państw Europejskich jest właściwe biorąc pod uwagę ich trudności z rynkami pracy (tamże:69,78). Interesujące, że przedstawiciel przedsiębiorców uznał oba dokumenty za krok w dobrym kierunku (choć jeszcze zbyt mało ambitny), natomiast opinia przedstawiciela pracowników była najbardziej sceptyczna.

Narodowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia 2000-2001 omówię na podstawie projektu z kwietnia 2000 r. Plan podzielono na cztery części zgodnie z czterema filarami Europejskiej Strategii Zatrudnienia. W ramach każdej części wyróżniono wytyczne, każda

¹⁹⁰ Stopa bezrobocia w 2002 r. miała wynieść 11,1-14,2% (w zależności od wariantu), w roku 2001 stopa bezrobocia ciągle rosła, a w styczniu 2002 osiągnęła wartość 18%.

wytuczna omawiana jest w schemacie zadania, cel, kontekst (krótkie informacje statystyczne i uzasadnienia), proponowane działania (w tabelach, gdzie poszczególne kolumny nazwano następująco: „Działania na lata 2000-2006”, „Termin realizacji”, „Działania w latach 2000-2001”, „Organ odpowiedzialny”, „Koszty realizacji 2000-2001”, „Uwagi, w tym źródło finansowania”). Ponad połowa objętości Planu poświęcona została zwiększaniu szans zatrudnienia (9 wytycznych, 20 zadań). Pozostałe części: rozwój przedsiębiorczości (6 wytycznych, 8 zadań), adaptacja (3 wytyczne, 4 zadania), równość szans (3 wytyczne, 5 zadań).

Narodowy Plan nie wzbudził zainteresowania mediów. W archiwum internetowym Gazety Wyborczej znalazłem jedynie trzy artykuły, w których bezpośrednio nawiązano do tego dokumentu. W archiwum internetowym Rzeczypospolitej były tylko dwie wzmianki na ten temat. Poszukałem też informacji o Planie w komunikatach po posiedzeniach Rady Ministrów i jej stałych komitetów. Ostatnia wzmianka pochodzi z grudnia 2000, kiedy to: „Rząd zajmował się także najważniejszymi problemami społecznymi, przede wszystkim skalą i źródłami bezrobocia oraz przeciwdziałaniu jego skutkom” (Komunikat z posiedzenia Rady Ministrów 12.12.2000, <http://www.kprm.gov.pl/archiwum/komunikaty2000/rm1212.htm>).

W obu dokumentach nie ma wzmianki o autorach i innych osobach, które będą odpowiedzialne za ich realizację. W dodatku zmienił się kontekst polityczny ich funkcjonowania – władzę zdobyła opozycja w warunkach kryzysu finansów publicznych. Nowy rząd może skorzystać z materiałów programowych rządu poprzedniego, ale nie musi tego robić.

Powstanie dokumentów programowych jest jednym ze wskaźników racjonalizacji, ale tylko wtedy, gdy są to programy posiadające, np. większość cnót prakseologicznych¹⁹¹. Widać również wyraźnie, że nie zestandaryzowano dotąd formy tych dokumentów. Ponadto istotne jest czy i w jakim stopniu programy te są realizowane. Wiedzę na ten temat trzeba dopiero uzyskać, co jest kosztowne, wymaga organizacji i finansowania.

¹⁹¹ Jest to tylko jedno z możliwych rozwiązań.

4.6. Adresowanie świadczeń a racjonalizacja polityki społecznej

Postulaty poprawy adresowania świadczeń brzmią bardzo przekonująco: „Rozumna polityka społeczna... koncentruje się na pomocy tym, którzy jej rzeczywiście potrzebują... powinniśmy unikać źle adresowanych, bardzo kosztownych programów socjalnych” (Klaus 1994:4). U podstaw wypowiedzi tego rodzaju leży podział populacji na 1) rzeczywiście potrzebujących, 2) udających potrzebujących i 3) niepotrzebujących. Idealnie źle adresowanie pomocy poległoby na tym, że otrzymywałby ją tylko osoby należące do kategorii 2) i 3). Idealnie dobre adresowanie oznacza, że pomoc otrzymają tylko osoby należące do kategorii 1). W przypadku, gdy pomoc dostają wszyscy rzeczywiście potrzebujący oraz osoby z grup 2) i 3) istnieje możliwość ograniczenia kosztów programu przez poprawianie adresowania, tj. zmniejszanie liczby świadczeniobiorców z grup 2) i 3). We wcześniej przytoczonej wypowiedzi J. Banach mamy dodatkowy wymiar zagadnienia – podział na mniej potrzebujących i bardziej potrzebujących. W tym przypadku założeniem jest stopniowalność potrzeby pomocy. Grupę 1) dzielimy więc na dwie podgrupy: 1a) bardziej potrzebujący i 1b) mniej potrzebujący pomocy. W tym kontekście pojęcie doskonałego adresowania jako udzielanie świadczeń wyłącznie grupie 1a) jest problematyczne. Chodzi raczej o dostosowanie struktury i poziomu świadczeń do struktury grupy 1) wyróżnionej pod względem stopnia potrzeby pomocy. Innymi słowy, jest to dążenie do sprawiedliwości w sensie „każdy powinien dostać to, co mu się należy” (w tym przypadku chodzi o taką pomoc, której potrzebuje).

Problem jednak w tym, że zwykle nie mamy pewności, kto potrzebuje pomocy rzeczywiście, a kto udaje, że jej potrzebuje, kto potrzebuje jej bardziej, a kto mniej. Więcej nawet, nie mamy pewności, jaka pomoc będzie rzeczywiście pomocna. W praktyce rozwiązuje się to zagadnienie poprzez budowanie zestawów kryteriów, jakie musi spełnić dana osoba, aby zostać uznaną za potrzebującą pomocy. Mogą one dotyczyć 1) jej cech osobistych (np. płeć, wiek, wykształcenie, niepełnosprawność, choroba, poglądy), 2) jej sytuacji (np. brak dochodu, brak pracy, dzieci na utrzymaniu, samotne rodzicielstwo, miejsce zamieszkania, obywatelstwo) oraz 3) jej działań (np. zwrócenie się o pomoc, opłacanie składek, współdziałanie z pracownikiem socjalnym, poszukiwanie pracy, uczestniczenie w terapii, zwrot kosztów świadczenia). Niektóre z tych warunków spełniane są przez bardzo wiele osób automatycznie, spełnienie innych jest trudne i kosztowne. Wymaganie spełnienia kilku warunków ogranicza potencjalną i rzeczywistą liczbę spełniających. Są to jednak tylko formalne cechy kryteriów przyznawania świadczeń. Rozsądna polityka społeczna polega na tym, że dla określonych potrzeb stosuje się odpowiednie kryteria ich identyfikacji oraz

odpowiednie środki ich zaspokajania (trafność i rzetelność kryteriów, analogicznie do trafności i rzetelności testów psychologicznych). Cała ta konstrukcja opiera się na przejrzystości pojęcia „potrzeby pomocy” i głębsze zrozumienie jej konsekwencji wymagałoby refleksji również tutaj.

Standardowo przedstawia się te problemy w świetle kontrowersji uniwersalność (powszechność) *versus* selektywność (adresowanie) (patrz np. Gilbert 2001, Pratt 1998). Uważam, że perspektywa, którą przedstawiłem wyżej pozwala wyjść poza ten spór. Dalej przedstawiam kilka dodatkowych uwag na temat kosztów adresowania.

A. Sen wskazał kilka ich rodzajów (1995:12-14). Potencjalny świadczeniobiorca ma więcej informacji dotyczących swoich cech, istotnych z punktu widzenia kryteriów uprawniających, niż ten, kto ma orzekać o tym, czy są one spełnione. Jest to przypadek asymetrii informacji – w literaturze ekonomicznej problem nazywany *adverse selection* (np. Macho-Stadler, Perez-Castrillo 2001:103). Konsekwencjami tej sytuacji jest możliwość świadomego podawania nieprawdziwych informacji czy świadomego przemilczania pewnych informacji kluczowych dla przyznania lub odmowy świadczenia, ale również pozostawienie części potrzebujących poza systemem¹⁹². Żeby zaradzić tej sytuacji trzeba zdobyć więcej obiektywnej informacji o kandydacie na świadczenioborcę. Zdobywanie ich wymaga wielu dodatkowych działań, a więc kosztuje, może też naruszać prywatność i godność, wiążąc się z traktowaniem wszystkich kandydatów jako potencjalnych oszustów. Wzrost natężenia działań w celu wyeliminowania wyłudających świadczenia prowadzi do wzrostu liczby potrzebujących, którzy świadczeń nie otrzymają (ten rodzaj ograniczenia omawiam dalej). Decydujący o przyznaniu lub odmowie świadczenia na podstawie ustalonych kryteriów muszą być opłaceni (koszty administracyjne), a ponadto władza, jaką mają rodzi bodźce do korupcji. Sen wspomina również o problemie stygmatyzowania przez programy wyraźnie adresowane i związanym z tym naruszaniem poczucia szacunku dla samego siebie i szacunku, jakim darzą nas inni. Istotną sprawą jest też wpływ takich programów na motywację i zachowania, szczególnie wtedy, gdy na cechy decydujące o uprawnieniu ma wpływ sam zainteresowany lub jego najbliżsi. Ostatni – wymieniony przez Sena – problem polega na tym, że odbiorcy świadczeń adresowanych do najuboższych mają znikomą siłę polityczną i

¹⁹² Sen nie wspomina o tej ostatniej konsekwencji asymetrii informacji. Personel obsługujący system wie o wiele więcej o szczegółach dotyczących kryteriów i świadczeń niż kandydat na świadczenioborcę. Wynika stąd m.in. problem niezgłaszania się po świadczenia tych, którzy nie wiedzą o ich istnieniu lub są przekonani, że nie mają szans na ich otrzymanie mimo ich istnienia.

zwykle ten segment świadczeń jest najgorzej finansowany¹⁹³. Widać to również w polskiej pomocy społecznej (Kerlin 2000).

Wydaje się oczywiste, że poprawa adresowania przy stałym budżecie na świadczenia prowadzi do większej sumy środków na jednego świadczeniobiorcę. Oczywistość ta jest jednak kwestionowana: „Idea, że ograniczanie grupy wyborców otrzymujących zasiłki z pewnego programu może zmniejszyć ogólne polityczne poparcie dla tego programu nie jest oczywiście nowa” (Gelbach, Pritchett 1997:24). Niedoskonałe adresowanie można interpretować jako wyciek środków: „Powszechnym jest przekonanie, że wyciek tego rodzaju może być czasem zasadniczy dla utrzymania politycznego poparcia (*political sustainability*) dla programu” (Ravallion 1999:13). J.B. Gelbach i L.H. Pritchett sformalizowali zagadnienie adresowania świadczeń i otrzymali wynik podobny do tych intuicji, aczkolwiek przyznawali, że model, jakiego użyli był bardzo uproszczony: „...jeśli budżet jest determinowany przez większościowe głosowanie, to stopa podatków w stanie równowagi spada wystarczająco szybko, aby nastąpiło rzeczywiste zmniejszenie stopnia adresowania w stosunku do ubogich i bezrobotnych oraz wzrastała konsumpcja bogatych. Stąd każdy wzrost stopnia adresowania pobudza ograniczenia w zakresie [re]dystrybucji dochodów, redukując społeczny dobrobyt” (1997:23). M. Ravallion natomiast badał zależność między cięciami wydatków i adresowaniem na przykładzie pewnego programu finansowanego przez Bank Światowy w Argentynie. Jego wyniki były następujące: „Studium przypadku... pokazuje, jak cięciom wydatków może towarzyszyć pogarszanie się adresowania; środki dla ubogich zmniejszają się szybciej niż dla nieubogich” (1999:1).

Poza tym analogia z trafianiem do celu (*targeting*) A. Senowi wydaje się niewłaściwa, gdyż ma sugerować obraz pasywnego odbiorcy (1995:11). Wiąże się to z Sena krytyką interpretowania ubóstwa w kategoriach deprywacji dochodu i jego koncepcją ubóstwa jako deprywacji zdolności do funkcjonowań (*capabilities to functionings*) – ograniczony zakres wyboru w odniesieniu do osiągania minimalnego akceptowalnego ich poziomu (tamże:15).

¹⁹³ Niekoniecznie dotyczyć to będzie grup, których siła polityczna może być spora np. emerytów czy niepełnosprawnych.

4.7. Ograniczenia w procesie legislacyjnym¹⁹⁴

Wskazywałem wyżej, iż faza realizacyjno-legislacyjna jest ważnym elementem każdej polityki społecznej (aczkolwiek w niektórych przypadkach – programy rządowe – może być pominięta). Na proces legislacyjny spojrzę oczami jego uczestników. Jeśli nie zaznaczam źródła wypowiedzi pochodzi ona z wywiadów przeprowadzonych w ramach projektu „Procesy decyzyjne w polityce społecznej”.

Jest kilka źródeł formalnej inicjatywy ustawodawczej, a to które z nich zostało uruchomione ma duże znaczenie: *„Projekt [ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym] pana Prezydenta był o tyle mniej obciążony trudnościami, że tak, jak inicjatywy poselskie trafił od razu do Marszałka Sejmu i podlegał już trybowi postępowania parlamentu”*, natomiast projekt rządowy *„Dyskutowaliśmy osiem miesięcy i czternaście razy zmieniałem założenia, za każdym razem przychodził ktoś z innego resortu i miał odmienny pogląd. Przygotowanie aktu prawnego przez rząd to droga przez mękę... Aby na koniec Rada Ministrów klepnęła projekt potrzeba było półtora roku użerania się... Po pierwszym czytaniu na Radzie Ministrów mogą być tylko dwie rozbieżności między resortami, a my mieliśmy na 175 artykułów ustawy 184 poprawki”*. Czy gruntowana praca nad projektami rządowymi przyczynia się do zwiększenia ich jakości? *„W końcu wróciłem do pierwszej [wersji projektu], gdyż zdałem sobie sprawę, że ludzie, którzy dyskutują z nami i tak się na tym nie znają”*. Owa pierwotna wersja była dalej zmieniana podczas prac parlamentarnych i dwuletniego *vacatio legis*.

Rząd to wiele ministerstw, a ministerstwo to wiele departamentów, koordynowanie działalności legislacyjnej takiej maszyny jest bardzo trudne, dochodzi więc do sprzeczności: *„...rząd wniósł inicjatywę legislacyjną, polegającą na oparciu ubezpieczeń o podatek dochodowy od osób fizycznych i ten sam rząd, prawie w tym samym czasie wniósł ustawę o dużych miastach, które przejęły do swojego budżetu część tych podatków i ten sam rząd na przyszły rok zmienia podstawę opodatkowania, wiedząc o poprzednio wniesionych projektach”*. Rządy się zmieniają, a co się dzieje z zaczętymi, ale niezakończonymi sprawami? *„Dokument końcowy [założenia reformy systemu ochrony zdrowia], który zostawił poprzedni rząd prawicowy był kukulczym jajem dla następnego rządu - już lewicowego, ten przejął to i kontynuował, podobnie będzie z kolejnym rządem”*. Kontynuacja zależy jednak od woli politycznej, gdy jej nie ma, nieuchwalone projekty ustaw i założenia polityki idą do kosza. Może najbardziej spektakularnym przykładem kukulczego jaja jest w Polsce ustawa budżetowa, którą przygotowuje rząd odchodzący, a musi wykonać następny, stąd postulaty, aby wybory parlamentarne odbywały się na wiosnę.

¹⁹⁴ W szerszej perspektywie o uwikłaniu legislatur w procesie politycznym patrz Olson, Mezey 1991.

Wielu naszych rozmówców wskazywało na dominującą pozycję ministra finansów w debatach nad polityką społeczną rządu: *„Przedstawiają oni [przedstawiciele MF] tę kwestię w taki sposób: jak damy oświacie, to zabierzemy ochronie zdrowia. Czasem żartowaliśmy, że w negocjacjach z rządem są trzy strony: związki, rząd i Ministerstwo Finansów. Ten resort traktuje swoje stanowisko, jako ostateczne i nie dopuszcza możliwości jakichkolwiek zmian”, „Uczestniczyłam w negocjacjach z ekipą z Ministerstwa Finansów... nasze ministerstwo przegrało. Druga strona nie zaakceptowała żadnych naszych argumentów. Przyszli z gotowym rozwiązaniem i nie było ważne, czy będzie nam to odpowiadało czy nie. Była to grzecznościowa wizyta po to, aby nie było skarg, że minister finansów nie chce rozmawiać z ministrem budownictwa”, „Widząc, że walka z Ministerstwem Finansów o wydarcie większej ilości środków z budżetu jest skazana na porażkę, będąc w Ministerstwie Pracy podjęłam starania, aby przeforsować regulacje ustawowe w tej dziedzinie [płace w sferze budżetowej]”.*

Następny etap legislacji to parlament. *„Główna część pracy posła, to praca... w komisjach, czy może raczej w podkomisjach, gdzie wypracowuje się brzmienie konkretnych zapisów”.* Składy komisji i podkomisji ustalane są parytetowo, aby odzwierciedlać skład Sejmu. Nie znaczy to jednak, że o wszystkim decyduje się tak, jak tego chce koalicja rządząca: *„Czasami wykorzystuje się nieobecność posłów dla osiągnięcia przewagi, kworum na posiedzeniach komisji wynosi 33 procent. Tak było przy głosowaniu dwóch poprawek do ustawy budżetowej, jedna postulowała wzrost nakładów na służbę zdrowia, a druga na pomoc społeczną. Pierwszą głosowano o dziewiątej, drugą o dwudziestej. Ze względu na nieobecność kilku posłów koalicji uchwalono tę pierwszą, ale już przy drugim głosowaniu nastąpiła mobilizacja koalicji i druga propozycja przepadła”.*

Praca z projektami ustaw przygotowywana jest przede wszystkim przez kluby parlamentarne. *„Technicznie wygląda to tak, że w każdym klubie wyznaczona jest jedna osoba, odpowiadająca za prowadzenie danej ustawy i służąca za semafor, siada na dole i gdy podnosi rękę, reszta głosuje tak samo. Ona też przedstawia projekty na posiedzeniach klubu i przygotowuje ściągawki jak głosować”.* Gdy do przegłosowania jest wiele poprawek posłom prowadzącym zdarzają się błędy, co oznacza, że niektóre rozwiązania mogą być przegłosowane lub odrzucone przez przypadek. **Chcący kierować losem muszą za cel obrać właśnie tego parlamentarzystę, którego naśladują inni.** *„Ostateczna debata nad ustawą nie ma już wpływu na wyniki głosowań, jest swego rodzaju ozdobnikiem, wszystko przesądzone jest wcześniejszymi ustaleniami klubowymi i, aby coś zmienić, tam trzeba szukać kompromisów”.*

Debaty, choć tylko w godzinach przed i popołudniowych są transmitowane przez telewizję publiczną (stąd zresztą możliwa jest manipulacja porządkiem obrad, aby coś się zmieściło, lub nie, w transmisji), mogą być więc wykorzystywane instrumentalnie, dla bezpośredniego pokazania się potencjalnym wyborcom w całym kraju. Jak widzieliśmy swoboda posłów w głosowaniach jest ograniczona: *„Przy poważniejszych głosowaniach nie ma dyskusji i zróżnicowania zdań, po prostu kierownictwo klubu narzuca sposób głosowania, grożąc wyrzuceniem w razie złamania dyscypliny”*. Mniej zdyscyplinowane kluby mogą mieć z tym kłopot, czego przykładem jest klub AWS w III kadencji Sejmu. Dodatkowe problemy pojawiają się, gdy trzeba koordynować głosowania dwóch klubów koalicyjnych. Jeśli posłowie nie chcą głosować tak, jak nakazano *„czasem <<zasypiają>>, aby nie podporządkować się dyscyplinie narzuconej przez klub, po prostu nie przychodzą na głosowania”*. Niemniej i to przy ważniejszych głosowaniach może być trudne: *„Mobilizacja koalicji polegała nawet na odwoływaniu posłów z zagranicznych wizyt i wyciąganiu ze szpitala”*. Możliwości zbierania odpowiedniej liczby głosów za projektem czy poprawką są liczne: *„W Sejmie są różne grupy interesów, które umawiają się ze sobą: my głosujemy w takiej sprawie razem z wami, a wy za to w innym głosowaniu poprzecie nasze stanowisko”*, *„Koalicji brakowało 10 głosów, zawarliśmy więc kontrakt i daliśmy im 7 głosów, o wyniku zdecydowali posłowie UW, którzy nie zgadzając się z decyzją klubu „zaspali” i nie przyszli na głosowanie”*. Gdy już wykorzystano wszystkie posunięcia tego rodzaju pozostają jeszcze inne metody: *„Nasz klub zgłosił na przykład wniosek o odrzucenie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, ale został on odrzucony. Potem zgłosiliśmy własny projekt ustawy, który pod różnymi pretekstami zdejmowano z porządku obrad przez trzy miesiące. W końcu ten projekt zmieniliśmy w kilkanaście wniosków mniejszości i w ten sposób przesunęliśmy głosowanie o dwa tygodnie”*, *„Obstrukcja polegała na tym, że ów poseł namówił swego kolegę z prezydium jednej z komisji, przez którą miał ten projekt przejść, aby po prostu nie organizował posiedzeń”*. Znanym przykładem działań tego typu były tzw. poprawki Manickiego.

Uchwalone już ustawy można próbować zmieniać wykorzystując Senat czy skarżąc je do Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli to się nie uda można opóźniać ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, np. od ratyfikowania przez Polskę Europejskiej Karty Społecznej do jej ogłoszenia w dzienniku ustaw minęło ok. półtora roku. Brak aktów wykonawczych, które przygotowują ministerstwa sprawia, że ustawa obowiązuje, ale nie jest stosowana: *„Do tej... ustawy [o zakładach opieki zdrowotnej, weszła w życie w listopadzie 1991 r.], którą w wielu zapisach dotyczących spraw ekonomicznych bezpośrednio współtworzyłam, nie wydano do 1994 r.*

*jednego z bardzo ważnych rozporządzeń...”. W przypadku ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, która weszła w życie w październiku 1997 r., do połowy roku 2000 nie wydano jeszcze 11 rozporządzeń. Kolejny przykład, przy okazji jednej z nowelizacji ustawy o pomocy społecznej zapisano, że rząd ma dwa lata na uwzględnienie kategorii minimum socjalnego w ustawodawstwie. Obecnie miją już 3 lata po upływie owych dwóch lat i rząd nadal nie wywiązał się z określonego ustawą obowiązku. Wynika stąd, że władza wykonawcza może ignorować prawo (co prawda w ograniczonym zakresie i selektywnie). Trudno odpowiedzieć na pytanie, czy są to świadome zaniechania, czy wpływ tzw. przyczyn obiektywnych i nie jest to w tym miejscu dla mnie ważne, **pozostaje to jednak jednym ze sposobów na paraliżowanie niewygodnego czy niechcianego prawa**. Zmiany w już obowiązującym prawie można wprowadzać unikając rozgłosu i kontrowersji za pomocą wielu podstępów, jeden z nich to np. zmiana przepisu powiązanego z docelowym, ale o wiele mniej kontrowersyjnego czy mniej bacznie śledzonego przez przeciwników. Zmiana w jednym z powiązanych przepisów powoduje konieczność modyfikacji drugiego, co jest dodatkowym argumentem zwolenników tej zmiany¹⁹⁵. Z kolei, temat jakości prawa jest bardzo ciekawy, ale nie będę się nim tu zajmować. Wspomnijmy tylko o jednym z często podnoszonych czynników wpływających negatywnie na tę jakość, mianowicie – pośpiech: *„Intensywność prac jest tutaj [w Sejmie] nienormalna. Nikt mi nie wmówi, że posłowie wiedzą co robią... Uważam, że tempo stanowienia prawa nie jest niczym usprawiedliwione i jest zabójcze dla jakości tego prawa... Oni [posłowie] nie wydają się zdziwieni takim zabójczym tempem... nawet mówią mi: - O co ci chodzi, przecież zawsze tak było...”* (Z. Gilowska w wywiadzie dla Rzeczpospolitej nr 10/12-13.01.2002).*

¹⁹⁵ Wydaje się, że taką taktykę zastosowano zmieniając Kodeks Karny w celu ograniczenia dostępu do badań prenatalnych.

4.8. Idea quasi-rynków a racjonalizacja polityki społecznej

Wiele reform polityki społecznej w latach 90. można uznać za implementację pomysłu, aby do sektora publicznego wprowadzać rozwiązania, które spowodują uruchomienie typowych dla rynku mechanizmów, np. konkurencji. Nie jest to cel sam w sobie, działanie tego typu podejmuje się w nadziei na obniżenie kosztów, wzrost zakresu wolności wyboru i wrażliwości na potrzeby klientów. W Polsce przykładami takich posunięć są m.in. w dziedzinie pomocy społecznej dopuszczenie podmiotów prywatnych do świadczenia usług opiekuńczych, w systemie emerytalnym powołanie do życia Otwartych Funduszy Emerytalnych, które mają konkurować ze sobą o klientów za pomocą stopy zwrotu, w systemie ochrony zdrowia umożliwienie usamodzielniania zakładów opieki zdrowotnej i konkurencji między nimi o środki publiczne rozdzielane przez Kasy Chorych, w systemie oświatowym dopuszczanie do tworzenia szkół prywatnych i społecznych, które są współfinansowane ze środków publicznych (przy czym nowy sposób obliczania subwencji oświatowej interpretowano, jako realizację idei bonu oświatowego). Zasady „pieniądze idą za pacjentem” czy „pieniądze idą za uczniem” można uzasadniać tym, że częściej wybierane są podmioty świadczące usługi o wyższej jakości. Niemniej, szczególnie w przypadku świadczeń medycznych zjawisko asymetrii informacji może służyć do podważenia takich uzasadnień. Pomijam kwestie implementacji tych zasad.

Zmiany tego typu są charakterystyczne dla wielu współczesnych państw. Uчени brytyjscy nazwali je „rewolucją w polityce społecznej” (Bartlett i in. 1998). Pojęcia *quasi-markets* w takim znaczeniu użył prawdopodobnie po raz pierwszy w 1975 r. O.E. Williamson (Le Grand, Bartlett 1993:2), który jest głównym przedstawicielem nurtu nazywanego ekonomią kosztów transakcyjnych (m.in. 1998). W teorii tej m.in. wybór między rynkiem (wiele względnie niezależnych podmiotów powiązanych umowami¹⁹⁶) i hierarchią (tworzenie dużych organizacji, w których podległe jednostki wykonują nakazane zadania) wyjaśnia się dążeniem do ograniczenia kosztów transakcji (koszty przygotowania i negocjowania umów, monitorowania ich wykonywania, dostosowywania w trakcie obowiązywania, kontrolowania, w tym bierze się pod uwagę koszty powołania odpowiednich instytucji itd.). Argumenty z tej dziedziny pojawiły się przy okazji reformy systemu ochrony zdrowia w Polsce, ponieważ jednym z jej głównych elementów jest umowa między kasą chorych i dostawcą świadczeń medycznych. O ile więc można było liczyć na ograniczenie pewnych kosztów, to inne, związane z powołaniem i funkcjonowaniem kas chorych, Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń

¹⁹⁶ Stąd też nurt ten nazywa się ekonomią umów lub kontraktów, patrz np. Salanie 1997. Jest to jednak znaczne zawężenie zainteresowań nowej ekonomii instytucjonalnej, zob. Menard 2000, Furubotn, Richter 2000.

Zdrowotnych, ze zbieraniem informacji o kosztach i jakości usług, negocjowaniem i kontrolowaniem umów itd., choć trudne do oszacowania w całości, pojawiły się i są prawdopodobnie dość wysokie. Podejście tego rodzaju opiera się jedynie na próbie porównania bezpośrednich kosztów działania dwóch odmiennych struktur instytucjonalnych.

Le Grand i Bartlett wskazują na inne zagrożenie: wzrost niesprawiedliwości (*inequity*). Jest to naturalne zjawisko w przypadku rynków, gdyż nie reagują one bezpośrednio na potrzeby (popyt potencjalny), ale na strumienie finansowe (popyt efektywny). Wspomniani autorzy podają kilka warunków, jakie powinny być spełnione, aby uniknąć takich konsekwencji i, aby quasi-rynki były właściwym instrumentem polityki społecznej. Można interpretować te warunki jako ograniczenia, które powinny być uwzględnione podczas projektowania reform z uwzględnieniem tego instrumentu. Dotyczą one kilku spraw: struktury rynku, informacji, kosztów transakcyjnych i niepewności, motywacji oraz zagadnień *cream-skimming* (1993:19). W skrócie przedstawiam sens tych warunków (tamże:33-34).

1. Po stronie dostawców i nabywców mamy wiele niezależnych podmiotów, które nie są w stanie wpływać na ogólne warunki działania (brak monopolu), a poza tym możliwości wejścia na rynek, jaki wyjścia z niego są na tyle poważne, że podmioty biorą je pod uwagę.
2. Dostawcy powinni mieć dostęp do taniej, dokładnej i niezależnej informacji o kosztach, a nabywcy – o jakości usług.
3. Koszty transakcyjne i koszty związane z niepewnością co do warunków działania w przyszłości powinny być minimalizowane.
4. Motywacja dostawców powinna być kształtowana przynajmniej w części przez czynniki finansowe, a nabywców – przez interes użytkowników (dostawcami są często usługodawcy nie działający dla zysku, a nabywcą strona trzecia, której interesy mogą się nieco różnić od interesu użytkowników usług).
5. Nie powinno być bodźców zachęcających dostawców lub nabywców do faworyzowania „najtańszych” użytkowników (tych z potrzebami, które łatwiej zaspokoić).

Niespełnienie jednego z tych warunków może spowodować konieczność wyłączenia innych, np. jeśli mamy monopol po jednej ze stron, to ważne, aby wyłączyć lub stłumić w monopolistcie motywacje do maksymalizowania zysku.

Spełnienie warunku 1. jest szczególnie trudne w przypadku publicznej ochrony zdrowia. Od początku 1999 r. Kasy Chorych są jedynymi nabywcami świadczeń medycznych

na terenie swego działania, a w przypadku szpitali, ale też lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, liczba podmiotów świadczących usługi jest zwykle bardzo ograniczona (poza dużymi miastami). Nie miałyby to znaczenia, gdyby chorzy nie uwzględniali w swoich decyzjach odległości, co jest oczywiście fałszywym założeniem (szczególnie w przypadku lekarzy POZ). Nie jest spełniony również warunek 2. Można się również zastanawiać nad możliwością upadłości publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W przypadku szkół racjonalizacja polegała na wprowadzeniu bodźców finansowych, które spowodowały, że samorządy zaczęły zamykać małe szkoły (liczne protesty niewielkich środowisk lokalnych nie miały znaczenia). W dziedzinie ochrony zdrowia szczególnie dotkliwy jest problem asymetrii informacji. Chory zwykle nie ma dostępu do taniej, rzetelnej i niezależnej informacji o jakości świadczonej mu usługi. Interesujące, że również Kasy Chorych mają problemy informacyjne, ponieważ nie powstało dotąd niezależne źródło informacji o kosztach świadczeń medycznych w Polsce (dyskusje o stawkach i taryfikatorach oraz niezależnej agencji, która dbałaby o jakość tych informacji). Wspominałem wyżej o tym, że opracowano standardy dla kilkudziesięciu rodzajów świadczeń medycznych, ale jest to dopiero pierwszy krok do usuwania barier informacyjnych.

Zagadnienia quasi-rynków wymagają dalszych badań: „Wiele już wiadomo o problemach z dostarczaniem usług społecznych przez rynki i biurokrację. Sporo musimy się jeszcze dowiedzieć o problemach quasi-rynków” (Bartlett i in. 1998:276). W tym kontekście omawiane rozwiązania są jakby trzecią drogą (między fundamentalizmem rynkowym i fundamentalizmem etatystycznym), próbą uwzględnienia ograniczeń struktur rynkowych (m.in. mała wrażliwość na potrzeby) i struktur biurokratycznych (m.in. mała wrażliwość na koszty) w dziedzinie polityki społecznej. Podobny zestaw idei wydaje się konstytuować nowe zarządzanie publiczne w wydaniu D. Osborne’a i T. Gaeblera. Uwzględnili oni nie tylko rynki i biurokrację, ale również sektor społeczny¹⁹⁷, wskazując silne i słabe strony każdej z tych struktur oraz typy zadań, z jakich wywiązują się najlepiej (1995, tabelaryczne podsumowanie: 464-465).

¹⁹⁷ W Polsce zainteresowanie tym sektorem w kontekście polityki społecznej ciągle rośnie, patrz np. Golinowska Głogosz 1999, czy dyskusje o wolontariacie w kontekście bezrobocia ludzi młodych.

Granice racjonalizacji polityki społecznej – teoria

Dla H. Simona jest to zasadniczy problem: „właśnie w obszarze, gdzie ludzkie zachowanie jest intencjonalnie racjonalne, ale w rzeczywistości napotyka ograniczenia, jest miejsce na autentyczną teorię organizacji i administracji” (cyt. za Williamson 1998:24). W przypadku polityki społecznej granice tego rodzaju wskazuje K.R. Hammond, który sformułował „żelazne prawo” polityki społecznej (1996:13-59). Koncepcję Hammonda można interpretować jako wskazanie granic racjonalizacji, polegającej na redukcji liczby błędów popełnianych w praktycznej polityce społecznej. Opiera się ona na wyróżnieniu dwóch rodzajów błędów i twierdzeniu, że zmniejszanie prawdopodobieństwa popełnienia jednego z nich zwiększa prawdopodobieństwo popełnienia drugiego i odwrotnie. Podstawami tej koncepcji jest teoria sprawdzania hipotez statystycznych Neymana-Pearsonsa (patrz np. Aczel 2000:265-344) i teoria detekcji sygnałów, wywodzona z refleksji nad budową idealnych czujników. Obie teorie zaadaptowano do zagadnień psychologicznych, czego wynikiem było zakwestionowanie istnienia „progów zmysłowych”, zastąpienie ich „progami reakcji” i stworzenie „wspólnych ram pojęciowych dla znacznie ogólniejszych problemów z dziedziny procesów percepcyjnych i podejmowania decyzji” (Coombs i in. 1977:237-288).

Przedstawię tę koncepcję na przykładzie polityki karnej. W tych przypadkach, gdy nie mamy pewności co do winy podejrzanego istnieją dwie alternatywne hipotezy: 1) podejrzany jest niewinny, 2) podejrzany jest winny. Zwykle podejmuje się dodatkowe czynności, które mają ułatwić uznanie jednej z tych hipotez za prawdziwą (weryfikacja) czy jednej z nich za fałszywą (falsyfikacja). W systemach prawnych preferowana jest hipoteza 1), np. w polskiej Konstytucji art.42 ust.3 „Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”. W systemie prawnym preferującym hipotezę 2) mielibyśmy zasadę następującą „Każdego uważa się za winnego, dopóki brak jego winy nie zostanie stwierdzony prawomocnym wyrokiem sądu”. Skrajność tych zasad można nieco złagodzić, gdy dodamy, że chodzi o każdego podejrzanego, a nie o każdego w ogóle (tu pojawia się kwestia kryteriów uznania kogoś za podejrzanego). Preferowanie jednej z tych hipotez to wskazanie, na której ze stron spoczywa ciężar dowodu (oskarżyciel lub obrońca), ale również preferencja dla unikania błędu polegającego na ukaraniu niewinnego lub preferencja dla unikania błędu polegającego na uniewinnieniu winnego. Innymi słowy w większości systemów prawnych uznaje się, że dopóki nie będziemy mieli wystarczających

dowodów, że podejrzany jest winny musimy uważać go za niewinnego, czyli praktycznie – uniewinnić podejrzanego. Sytuację przedstawia w sposób uproszczony następująca tabela.

Tabela 19: Polityka karna i dwa rodzaje błędów

	Winny	Niewinny
Uznać za winnego i ukarać	Brak błędu	Błąd
Uniewinnić	Błąd	Brak błędu

Błąd polegający na odrzuceniu hipotezy, która jest prawdziwa statystycy nazywają błędem I rodzaju, jeśli przyjmujemy hipotezę fałszywą to mamy do czynienia z błędem II rodzaju. Ukaranie jest praktyczną konsekwencją przyjęcia hipotezy, iż podejrzany był winny, a uniewinnienie praktyczną konsekwencją przyjęcia hipotezy alternatywnej. W statystyce chodzi jedynie o status samej hipotezy, ale w polityce społecznej również o działania, które powodowane są przyjmowaniem lub odrzucaniem tych hipotez. Dodatkowo F.N. David wyróżnił błąd III rodzaju, polegający na doborze testu „nie dostosowanego do istotnych cech obserwowanej populacji” (Kendall, Buckland 1986:17). W przykładzie polityki karnej taki błąd miałby zapewne miejsce, gdyby sąd zamiast ważnych okoliczności sprawy brał pod uwagę wygląd podejrzanego.

Ze względu na niedoskonałość naszych zmysłów i wnioskowań, a także wspierających je urządzeń nasza wiedza o świecie (o przeszłości i o przyszłości) ma charakter probabilistyczny. Niepewność staje się dokuczliwa, gdy mamy podejmować ważne decyzje praktyczne, a więc popełnienie błędu ma poważne konsekwencje (np. śmierć, krzywda, niesprawiedliwość, duże straty materialne). W przypadku polityki karnej karanie niewinnych i uniewinnianie winnych jest sprzeczne z poczuciem sprawiedliwości i groźne dla władzy, która takie błędy popełnia czy toleruje. Jeśli mamy do czynienia z niepewnością dotyczącą również wyboru sposobu działania (patrz wyżej tabela tab.17) można mówić o podwójnym problemie niepewności i o podwójnym błędzie. Możemy odrzucić hipotezę prawdziwą lub przyjąć hipotezę fałszywą, a następnie odrzucić odpowiedni lub przyjąć nieodpowiedni sposób działania (w przypadku polityki karnej chodziłoby o kary niewspółmierne do winy).

Tabela 20: Hipotezy i działania oraz cztery rodzaje podwójnych błędów

	Odrzucono hipotezę prawdziwą	Przyjęto hipotezę fałszywą
Odrzucono działanie odpowiednie	Podwójny błąd A	Podwójny błąd B
Przyjęto działanie nieodpowiednie	Podwójny błąd C	Podwójny błąd D

Przejdźmy na obszar zabezpieczenia społecznego. Przedmiotem podejrzenia jest wystąpienie stanu niezaspokojenia podstawowych potrzeb bądź możliwość wystąpienia takiego stanu w przyszłości. Mamy tu dwie możliwe hipotezy: 1) podstawowe potrzeby są niezaspokojone (potrzebujący) lub 2) podstawowe potrzeby nie są niezaspokojone (czyli są zaspokojone¹⁹⁸) (niepotrzebujący). Którą z nich przyjmuje się za prawdziwą dopóki nie zostaniemy przekonani o jej fałszywości? Nie ma tu wskazówek tego rodzaju, co w przypadku polityki karnej. Niemniej niezaspokojenie podstawowych potrzeb potrzebującego ma równie (a może bardziej) negatywne konsekwencje dla jednostki w porównaniu z ukaraniem niewinnego. Jest to argument za przyjęciem zasady analogicznej, jak w przypadku polityki karnej. Jeśli podejrzewamy niezaspokojenie podstawowych potrzeb, to przyjmujemy za prawdziwą hipotezę, że mamy do czynienia z potrzebującym, dopóki nie zostanie udowodnione „ponad rozsądną wątpliwość”, że jest to hipoteza fałszywa. Polityka karna polega na karaniu winnych, polityka zabezpieczania społecznego polega na pomaganiu w zaspokajaniu podstawowych potrzeb potrzebujących. I tu istnieje możliwość podwójnego błędu – spory o to, jaki sposób pomocy jest odpowiedni toczą się od dawna, np. krótkotrwała aktywizująca pomoc czy raczej długotrwała ubezwłasnowolniająca opieka. Dyskusje tego rodzaju bez uwzględniania konkretnych rodzajów potrzebujących i ich sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej są nużąco jałowe¹⁹⁹. Przedstawiam to zagadnienie w kolejnej tabeli.

Tabela 21: Dwa rodzaje błędów na przykładzie potrzeb

	Potrzebujący	Niepotrzebujący
Uznać za potrzebującego i pomagać	Brak błędu	Błąd PN (pomaganie niepotrzebującym)
Uznać za niepotrzebującego i nie pomagać	Błąd NPP (nie pomaganie potrzebującym)	Brak błędu

Hammond nie tylko wskazuje te dwa rodzaje błędów w polityce społecznej (błąd NPP nazywa niesprawiedliwością jednostkową, a błąd PN - niesprawiedliwością społeczną), ale przyjmuje także, że skutkiem minimalizowania prawdopodobieństwa popełnienia jednego z nich jest wzrost prawdopodobieństwa popełnienia drugiego. Jak to rozumieć? W polityce karnej - lepiej wypuścić stu winnych, niż ukarać jednego niewinnego; a w polityce zabezpieczenia społecznego - lepiej pomóc stu niepotrzebującym, niż nie pomóc jednemu

¹⁹⁸ Można jednak przyjąć, że zarówno niezaspokojenie podstawowych potrzeb, jak i ich zaspokojenie są to stany stopniowalne i niewymienne, tj. nie można bezpośrednio przekładać poziomu niezaspokojenia na poziom zaspokojenia i odwrotnie (np. jeśli potrzeba jest niezaspokojona w 90%, to jest zaspokojona w 10%).

¹⁹⁹ Z opinii tego rodzaju może wynikać argument za indywidualizacją wspomaganie zaspokajania podstawowych potrzeb.

potrzebującemu. W obu powiedzeniach kryje się założenie, że kosztem obniżenia prawdopodobieństwa popełnienia błędu jednego rodzaju jest wzrost prawdopodobieństwa popełnienia błędu drugiego rodzaju.

Może najlepiej to widać na przykładzie pewnego segmentu polskiej służby zdrowia. Upraszczając, ongiś karetki pogotowia ratunkowego wysyłano do każdego wezwania (podejrzenie wystąpienia podstawowej i pilnej potrzeby) bez nakładania negatywnych sankcji na wzywających do nieuzasadnionych przypadków – obniżano więc prawdopodobieństwo nieudzielenia pomocy pilnie potrzebującym, zgadzając się na ryzyko, iż będzie wiele nieuzasadnionych wezwań. Reformą z 1999 r. wprowadzono opłatę za nieuzasadnione wezwanie karetki (pomoc doraźna w nieuzasadnionych przypadkach stała się świadczeniem ponadstandardowym²⁰⁰) – obniżono więc prawdopodobieństwo nieuzasadnionych wezwań, zgadzając się na wzrost ryzyka nie udzielenia pomocy pilnie potrzebującym. Groźba opłaty wpływa na decyzje (wezwać czy nie wezwać) niepewnych tego, czy dany przypadek jest czy nie jest uzasadniony. Dla wzywającego koszt popełnienia błędu polegającego na wezwaniu do przypadku nieuzasadnionego nie jest już zerowy. Sytuacja po reformie wyglądała następująco.

Tabela 22: Dwa rodzaje błędów i polityka ratownictwa medycznego

	Przypadek uzasadniony	Przypadek nieuzasadniony
Wezwać karetkę	Decyzja właściwa	Błąd z pewnymi negatywnymi konsekwencjami
Nie wezwać karetki	Błąd o bezpośrednich katastrofalnych konsekwencjach	Decyzja właściwa

Kolejny wymiar to ograniczona liczba karetek, a więc błąd wezwania karetki do przypadku nieuzasadnionego może opóźnić jej dojazd do przypadku uzasadnionego. Jest to kwestia typu czy z ograniczonych zasobów dawać mniej większej liczbie osób czy dawać więcej mniejszej liczbie osób. Rozumowanie tego rodzaju dotyczy wszelkich świadczeń społecznych gdzie problemem jest niepewność a zasoby są stałe. Pełny dylemat wygląda następująco.

Tabela 23: Dylemat wywiedziony z dwóch żelaznych praw

²⁰⁰ Nowy rząd doprowadził do uchylecia tego rozwiązania (Dz.U.01.151.1723). Medialna reakcja: alarmująco o dużym wzroście nieuzasadnionych wezwań. Zaraz potem wybuchł skandal pod kryptonimem „handel zwłokami i lekarze pogotowia-zabójcy”.

- zmniejszać prawdopodobieństwo nieudzielenia świadczenia potrzebującym wiedząc, że zwiększa to prawdopodobieństwo udzielenia go niepotrzebującym, a przy stałych zasobach zmniejsza także ilość i/lub jakość dostępnych świadczeń

ALBO

- zmniejszać prawdopodobieństwo udzielania świadczeń niepotrzebującym wiedząc, że zwiększa to prawdopodobieństwo nieudzielenia świadczeń potrzebującym, a przy stałych zasobach powiększa ilość i/lub jakość dostępnych świadczeń.

Połączyłem tym samym dwa „żelazne prawa” prawa polityki społecznej: **Hammonda o nieuniknionej niesprawiedliwości** (społecznej lub indywidualnej) oraz **Reina o racjonowaniu stałych zasobów**: „W przypadku ograniczonych zasobów można je racjonować czyniąc mniej dostępnymi dla większej liczby ludzi lub bardziej dostępnymi dla mniejszej” (Rein 1970:14)²⁰¹. Spróbujmy włączyć tutaj wnioski płynące z rozważań nad adresowaniem. Jeśli będziemy minimalizowali błąd polegający na nie udzielaniu pomocy potrzebującym poprzez łagodzenie kryteriów przyznawania świadczeń, to poparcie polityczne dla programu może wzrosnąć, a z nim suma środków przeznaczanych na program. Jeśli będziemy minimalizowali błąd polegający na udzielaniu pomocy niepotrzebującym poprzez zaostrzanie kryteriów przyznawania świadczeń, to poparcie polityczne dla programu może się zmniejszyć, a razem z nim suma środków przeznaczanych na program. Założenie o stałości zasobów jest więc słabością „żelaznego prawa” Reina.

Rozpatrzmy jeszcze propozycję Ch. Murray’a. Sformułował on trzy prawa w odniesieniu do pomocy społecznej: 1) niedoskonały wybór (każde uniwersalne kryterium pomocy pozostawi część zasługujących na nią poza systemem), 2) niezamierzone nagrody (przynajmniej część świadczeń ma utrwalać sytuacje, które były podstawą udzielenia pomocy), 3) łącznej szkody (pomoc społeczna jest tylko wtedy skuteczna, gdy otrzymujący ją chcą zmienić swoją sytuację, w innych przypadkach jest szkodliwa) (1994:211-218). Prawo Hammonda ma bogatszą treść niż pierwsze prawo Murray’a. Pozostałe prawa budzą więcej moich wątpliwości. Jeśli podstawą udzielenia pomocy jest niezaspokojenie podstawowych potrzeb, to trudno zrozumieć, dlaczego wspomaganie zaspokajania tych potrzeb ma utrwaląć stan ich niezaspokojenia (prawo 2)). W najlepszym razie mamy tu do czynienia ze wskazywaniem pewnych skutków ubocznych pewnych form pomocy (np. wpływ stałej pomocy pieniężnej na motywy i postawy potrzebujących wobec niskopłatnej pracy o niskim prestiżu społecznym). Prawo 3) dotyczy trudnego problemu zmiany motywacji i postaw

²⁰¹ Racjonowanie, czyli pewna forma podziału, bezpośrednio łączy się z kwestią sprawiedliwości dystrybucyjnej – tu można by szukać dodatkowych powiązań między tymi prawami (o kwestiach racjonowania w dziedzinie świadczeń medycznych patrz m.in. Hunter 1998).

potrzebujących, przy założeniu, że to właśnie jest główna przyczyna ich trudnej sytuacji. Założenie to można łatwo poddać w wątpliwość, gdyż motywacja i postawa może wynikać z trudnej sytuacji, a nie odwrotnie. Podsumowując, prawa Hammonda i Reina są uniwersalne, a Murray'a prawa 2) i 3) – nie.

Uniwersalne granice racjonalizacji polityki społecznej to w zasadzie nieredukowalna niepewność związana z ludzkimi decyzjami (potrzebuje czy nie potrzebuje pomocy, kto potrzebuje jej bardziej, który ze sposobów pomocy będzie lepszy) oraz ograniczone zasoby, które nawet przy oszczędnym stosowaniu mogą być niewystarczające dla osiągnięcia pożądaných efektów. O pozostałych trudnościach związanych z racjonalizacją pisałem wyżej.

Uwagi końcowe

Po kolei rozpatrzę teraz potencjalne konsekwencje mojej pracy dla badań empirycznych, dydaktyki i praktyki.

Badania empiryczne

Przyjęcie konsekwencjalistycznej perspektywy racjonalizacji jako kreowania lub powiększania racjonalności czy niszczenia lub pomniejszania irracjonalności (błędów) sprawia, że przedmiotem badania musi być zmiana w polityce społecznej i jej bezpośrednie wytwory, a także rezultaty, efekty, skutki i konsekwencje dla zamierzonego odbiorcy lub użytkownika oraz dla całego systemu polityki społecznej. Najbardziej oczywistym przedmiotem monitorowania i badań są tu zmiany prawne i programy rządowe. Nieco trudniejszym zadaniem jest śledzenie ich implementacji, a identyfikowanie ich następstw (skutków netto w terminologii ewaluacyjnej) za pomocą rozwiniętego aparatu analitycznego wydaje się zadaniem najtrudniejszym. Kolejnym krokiem jest naukowa ewaluacja tych następstw, a w Polsce tradycje tego rodzaju badań są bardzo skromne (stosunkowo najlepiej rozwinięte w dziedzinie edukacji). Standardy ewaluacyjne przyjęte stosunkowo niedawno przez Komisję Europejską będą zapewne silnym bodźcem do rozwoju tej dziedziny również w naszym kraju.

Z kolei niekonsekwencjalistyczna perspektywa racjonalizacji identyfikowanej poprzez pewne cechy czynności i procesów, a nie poprzez ich wytwory czy skutki otwiera drogę do badania i oceniania procesu podejmowania decyzji oraz ich implementacji. W takim kontekście znajduje zastosowanie prosty schemat analityczny wyróżniający wymiary deklaratywno-programowy, realizacyjno-legislacyjny i realizacyjno-wdrożeniowy polityki społecznej. Mniej istotne są badania wytworów czy skutków działań podejmowanych w każdym z tych wymiarów i pomiędzy nimi. Ważniejsza staje się natomiast perspektywa zgodności z wartościami, zasadami, wzorcami i co za tym idzie badania poświęcone właśnie tym aspektom. Tutaj ważne jest również, abyśmy korzystali z wyników badań w ramach teorii decyzji oraz aksjologii i etyki. W ramach tej perspektywy łatwiej postawić problem racjonalności i racjonalizacji działalności naukowej, której przedmiotem jest polityka społeczna. Szczególnie jeśli wyznajemy tradycyjny pogląd, iż istotą nauki jest metoda naukowa – stanowisko, które można interpretować jako niekonsekwencjalistyczne²⁰².

²⁰² Zastanawiam się, czy konsekwencją dominacji tego poglądu nie jest stosowanie bardzo wyrafinowanych metod do zagadnień o znikomym znaczeniu. Albo stosowanie wyrafinowanych metod by potwierdzić (a nie sfalsyfikować) oczywistości. Można jednak uznać, że dla naukowca nic nie jest *a priori* oczywiste, a więc każdy temat jest problemem badawczym.

Przywołana przeze mnie teoria granic polityki społecznej wymaga weryfikacji lub falsyfikacji empirycznej, a przynajmniej przebadania konkretnych przypadków. Jest to więc kolejny impuls dla polskich badań empirycznych.

Dydaktyka

Jestem aktywnym dydaktykiem i bardzo mnie interesuje potencjalny wpływ wyników mojej pracy na dydaktykę polityki społecznej na poziomie uniwersyteckim. Podstawowym pojęciem, wokół którego organizujemy nauczanie do polityki społecznej w Instytucie Polityki Społecznej jest pojęcie potrzeby. Jest tak raczej w deklaracjach niż w rzeczywistości, jeśli wziąć pod uwagę nieobecność przedmiotu poświęconego temu pojęciu w programie naszych studiów. W komentarzu redakcyjnym do mojego tekstu (polemizowałem tam z tezą, iż pojęcie potrzeby prowadzi do ideologizowania kształcenia i pomijania problematyki kosztów polityki społecznej, 2000) zasugerowano, że istnieją dwie formuły czy płaszczyzny refleksji nad polityką społeczną: 1) rozstrzygnięcia ideologiczne, aksjologia – polityczny spór o cele i 2) racjonalność decyzji alokacyjnych, w tym i technologia wyboru. Bardzo podobnie przedstawia to zagadnienie N. Barr, twierdząc, że wybór celów to kwestia polityczna (ideologiczna i normatywna), a wybór metod ich osiągania to sprawa techniczna, do rozstrzygnięcia w dyskusji między fachowcami (1993:21-22). Pomijając wątpliwości (np. co do schematu cel-metoda i tezy, że celów nie można wybierać racjonalnie), uważam, że obie płaszczyzny są równie ważne i obu należy poświęcić podobnie dużo czasu na zajęciach ze studentami. W pracy zaproponowałem koncepcję zintegrowanej racjonalności wartości, celów i środków, w świetle której łatwiej potraktować obie płaszczyzny łącznie. Dalsza konkretyzacja tego podejścia mogłaby stanowić podstawę konstruowania nowego programu pięcioletnich studiów dziennych polityki społecznej.

Innym przyczynkiem do zmian programowych jest koncepcja polityki społecznej rozumianej w perspektywie instrumentalizacji władzy. Powoduje to konieczność włączenia dorobku *public policy*, *public administration* czy *policy analysis* do ogólnego kursu przygotowującego do zajmowania się bardziej konkretnymi zagadnieniami. Interesujące, że obecnie brak w naszym programie politologii ogólnej.

Praktyka

Uważam za potencjalnie użyteczne dla projektanta prawa w dziedzinie polityki społecznej uświadomienie sobie głównych rodzajów błędów, jakie można popełnić (niesprawiedliwość jednostkowa i niesprawiedliwość społeczna w terminologii Hammonda). Kryteria przyznawania pomocy mogą być nieodpowiednie do rodzaju potrzeby czy celu pomocy. W przypadku, gdy będą one odpowiednie, ale zbyt ostre, spowoduje to, że wielu potrzebujących

pozostanie bez pomocy. Z kolei przyjęcie kryteriów zbyt łagodnych sprawi, że wielu niepotrzebujących otrzyma pomoc. Trzeba monitorować wystąpienia tych błędów, co może być podstawą do ich kontroli i utrzymywania akceptowalnej równowagi.

Wiele z wniosków, jakie przedstawiłem w pracy może być wykorzystanych instrumentalnie w dyskursie publicznym. Jeśli proponowana zmiana uznawana jest za racjonalizację, jest to argument za wprowadzeniem jej w życie. Stwierdzenie, że coś jest racjonalizacją musi być jednak uzasadnione, aby nie być chwytem perswazyjnym czy cczą formułą. Upowszechnienie świadomości wieloznaczności i ograniczeń racjonalizacji powinno osłabić siłę tego rodzaju chwytów i pobudzać do ich krytyki.

Wskazywałem wyżej, że kryteria oceny stosowane przez Najwyższą Izbę Kontroli nie są zbyt jasne i z tego powodu dość dowolnie interpretowane przez kontrolerów (może poza kryterium legalności). Ogólny schemat, na którym zarysowałem ważne dla oceny racjonalności relacje i oparte na tych relacjach kryteria mogłby zostać wykorzystany jako przyczynek do reformy w tym względzie.

Należy rozważyć postulat standaryzacji działalności programowej rządu, tzn. programy rządowe powinny być tworzone według pewnego strukturalnego wzorca. Przyczynkiem do budowy podstaw tego wzorca jest lista kryteriów oceny planów, jaką sformułowałem na podstawie T. Kotarbińskiego listy cnót dobrego planu. Same standardy powinny być jednak racjonalne, m.in. pozostawiać pewien zakres swobody dla twórców programów, gdyż trudno założyć, że zaproponowany wzorzec będzie doskonały. Racjonalizacja może oznaczać również zmianę polegającą na zastąpieniu schematów i procedur, które w świetle doświadczeń planistów okazały się przestarzałe czy zbyt sztywne.

Mam nadzieję, że zrealizowałem w tej pracy przynajmniej niektóre z wymogów, jakimi powinny się charakteryzować badania wielodyscyplinarne i interdyscyplinarne. Jeśli czytelnik podziela mój optymizm, to pokazałem tym samym jedną z dróg prowadzenia badań tego rodzaju w odniesieniu do zagadnień polityki społecznej.

BIBLIOGRAFIA CYTOWAŃ I PRZYWOŁAŃ

A

1. A.F.T. 1999 Zalecenia, a nie prawo, w: *Rzeczpospolita* nr 203/31.08.1999.
2. Achinger H. 1958 Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Rowoholt.
3. Aczel A.D. 2000 Statystyka w zarządzaniu, PWN.
4. Affholter D.P. 1994 Outcome monitoring, w: Wholey J.S., Hatry H.P., Newcomer K.E. red. *Handbook of Practical Evaluation*, Jossey-Bass Publishers.
5. Ahonen P. 2001 Monitoring strategiczny w procesie decyzyjnym, aspekty koncepcyjne, doświadczenia Polski i państw Unii Europejskiej, w: *Służba Cywilna* nr 2 zima-wiosna 2001/2002.
6. Ajdukiewicz K. 1965 Logika pragmatyczna, PWN.
7. Alcock P. Erskine A. May M. red. 1998 *The Student's Companion to Social Policy*, Blackwell, Social Policy Association.
8. Alesina A., Roubini N., Cohen G.D. 1997 *Political Cycles and the Macroeconomy*, MIT Press.
9. Allais M. 1990 Criticism of the Postulates and Axioms of the American School, w: Moser P.K. red. *Rationality in Action*, Cambridge University Press.
10. Amenta E. 2000 *Bold Relief*, Princeton University Press.
11. Amsterdamski S. 1994 *Tertium Non Datur*, PWN.
12. Anderson J.E. 1994 *Public Policymaking*, Houghton Mifflin Company.
13. Anioł W. 1983 Z zagadnień teorii polityki społecznej, w: *Polityka Społeczna* nr 3/1983.
14. Armstrong J.S. red. 2001 *Principles of Forecasting: A Handbook for Researchers and Practitioners*, Kluwer Academic Publishers.
15. Arrow J.K. 1999 Preface, w: Arrow K.J., Colombatto E., Perlman M., Schmidt Ch. red. *The Rational Foundations of Economic Behaviour*, MacMillan Press.
16. Arrow K.J. 1951 *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press.
17. Arrow K.J., Abt C.C., Fitzsimmons S.J. red. 1979 *Applied Research for Social Policy*, Abt Books.
18. Atkinson A.B. 1998 *Poverty in Europe*, Blackwell.
19. Auleytner J. 1994 *Polityka społeczna pomiędzy ideą a działaniem*, IPS UW.
20. Auleytner J. 1996 *Instytucje polityki społecznej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP.
21. Auleytner J. 2000a *Polityka Społeczna. Teoria i organizacja*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP.
22. Auleytner J. 2000b *Strategia polskiej polityki społecznej*, w: *Strategia rozwoju Polski do roku 2020 tom II, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”*.
23. Auleytner J., Danecki J. red. 1999 *Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej*, ELIPSA.
24. Auleytner J., Głabicka K. 2001 *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP.
25. Auman R.J. 1989 *Game theory*, w: Eatwell J., Milgate M., Newman P. red. *The New Palgrave. Game Theory*, W.W. Norton.
26. Austin J.L. 1993 *Mówienie i poznawanie*, PWN.

B

27. Balcerowicz L. 2002 O rzekomych obrońcach ludu (wywiad), w: *Życie* z 19.01.2002.
28. Baldock J., Manning N., Miller S., Vickerstaff S. red. 1999 *Social Policy*, Oxford University Press.
29. Banathy B.H. 1996 *Designing Social Systems in a Changing World*, Plenum Press.

30. Barker A., Guy Peters B. 1993 *The Politics of Expert Advice*, University of Pittsburgh Press.
31. Barker R.L. 1999 *The Social Work Dictionary*, NASW Press.
32. Baron J. 1998 *Judgement Misguided*, Oxford University Press.
33. Barr N. 1993 *Ekonomika polityki społecznej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.
34. Barry N. 1990 *Welfare*, University of Minnesota Press.
35. Bartlett W., Roberts J.A., Le Grand J. 1998 *A Revolution in Social Policy*, Policy Press.
36. Bator A. 1992 *Normy planowania gospodarczego w systemie prawa*, Uniwersytet Wrocławski.
37. Batorski D. 1999 *Finansowanie kas chorych*, w: *Polityka Społeczna* nr 10/1999.
38. Bauman Z. 1998 *Działanie społeczne*, w: *Encyklopedia socjologii* tom 1, Oficyna Naukowa.
39. Begg D., Fischer S., Dornbush R. 1997 *Ekonomia. Mikroekonomia*, PWE.
40. Bell D.E., Raiffa H., Tversky A. red. 1999 *Decision Making*, Cambridge University Press.
41. Biernat T. 1989 *Mit polityczny*, PWN.
42. Blackburn S. 1997 *Oksfordzki słownik filozoficzny*, Książka i Wiedza.
43. Blaug M. 1995 *Metodologia ekonomii*, PWN.
44. Bochenek M. 1999 *Problem racjonalności w polskiej myśli ekonomicznej*, Key Text.
45. Bode I., Brose H.-G. 1998 *The New Altruism*, Gerhard Mercator Universität Duisburg.
46. Bodnar A. 1985 *Decyzje polityczne*, PWN.
47. Bogucka I. 2000 *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Zakamycze.
48. Borkowska S. red. 1999 *Wynagrodzenie godziwe*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
49. Boulding K. 1967 *Boundaries Between Social Policy and Economic Policy*, w: *Social Work* tom 12 nr 1 (styczeń 1967).
50. Bourdieu P., Passeron J.-C., Saint Martin de M. 1994 *Academic Discourse*, Stanford University Press.
51. Brubaker W.R. 1998 *Rationalization*, w: Outhwaite W., Bottomore T. red. *The Blackwell Dictionary of Twentieth-Century Social Thought*, Blackwell.
52. Brunn H.H. 2001 *Weber on Rickert: From Value Relation to Ideal Type*, w: Mucha J., Kaesler D., Winclawski W. red. *Mirrors and Windows. Essays in the History of Sociology*, UMK.
53. Bryant Ch.G.A. 1995 *Practical Sociology*, Polity Press.
54. Buss D.M. 2001 *Psychologia Ewolucyjna*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.

C

55. Cahill M. 1994 *New Social Policy*, Blackwell.
56. Challis L., Fuller S., Henwood M., Klein R., Plowden W., Webb A., Whittingham P., Wistow G. 1988 *Joint Approaches to Social Policy. Rationality and Practice*, Cambridge University Press.
57. Charness G., Rabin M. 2000 *Social Preferences: Some Simple Tests and a New Model*, Economics Working Paper Archive at WUSTL (<http://econpapers.hhs.se>).
58. Cherniak Ch. 1996 *Minimal rationality*, MIT Press.
59. Chlewiński Z. 1999 *Umysł – dynamiczna organizacja pojęć*, PWN.
60. Ciechomska G. 1999 *Nowe druki zwolnień lekarskich*, w: *Gazeta Lekarska* nr 11/99 (<http://www.nil.org.pl/gazeta/gl99/11-99-10.htm>).
61. Ciechomska G. 1999 *To tylko wzorzec*, w: *Gazeta Lekarska* nr 10/1999 (<http://www.nil.org.pl/gazeta/gl99/10-99-10.htm>).
62. Clemen R.T. 1995 *Making Hard Decisions*, Duxbury Press.

63. Connolly T., Arkes H.R., Hammond K.R. red. 2000 Judgment and Decision Making, Cambridge University Press.
64. Coombs C.H., Dawes R.M., Tversky A. 1977 Wprowadzenie do psychologii matematycznej, PWN.
65. Culyer A.J. 1980 The Political Economy of Social Policy, Martin Robinson & Co.
66. Czajka S. 1986 Propedeutyka polityki społecznej, w: Czajka S. red. Zarys polityki społecznej, PWE.
67. Czapiński J. 1991 Psychologia szczęścia: przegląd badań i zarys teorii cebulowej, Academos.
68. Czekaj K., Gorlach K., Leśniak M. 1998 Labirynty współczesnego społeczeństwa, „Śląsk”.
69. Czepulis-Rutkowska Z., Golinowska S. 1999 Reformowanie systemu emerytalnego – w kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności, w: Golinowska S. red. Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego, IPS UW, IPISS.
70. Czerniawski J. 1997 Struktura empirycznego testu teorii, Universitas.
71. Cztery reformy. Sukces czy nie wykorzystana szansa? 2000, Klub Parlamentarny SLD.

D

72. Damer T.E. 2001 Attacking Faulty Reasoning, Wadsworth.
73. Danecki J. 1980 O postępie społecznym i polityce społecznej, w: Anioł W. red. 1984 Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych, IPS UW.
74. Danecki J. 2001 Kwestia społeczna, w: Rysz-Kowalczyk B. red. Leksykon polityki społecznej, IPS UW, Aspra-Jr.
75. Daszyńska-Golińska Z. 1933 Czym jest polityka społeczna?, w: Anioł W. red. 1984 Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych, IPS UW.
76. Davidson D. 1992 Eseje o prawdzie, języku i umyśle, PWN.
77. Deacon B. z Hulse M., Stubbs P. 1997 Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare, SAGE Publications.
78. Dear B.R. 1995 Social Welfare Policy, w: Encyclopedia of Social Work, tom 3, NASW Press.
79. Definicje polityki społecznej w ujęciu autorów polskich, maszynopis (bez daty).
80. Deniszczuk L., Sajkiewicz B. 1997 Kategoria minimum socjalnego, w: Golinowska S. red. Polska bieda II, IPISS.
81. Deniszczuk L., Sajkiewicz B. 1997a Kategoria minimum egzystencji, w: Golinowska S. red. Polska bieda II, IPISS.
82. DiMaggio P.J., Powell W.W. 1991 Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, w: DiMaggio P.J., Powell W.W. red. New Institutionalism in Organizational Analysis, The University of Chicago Press.
83. Dobre obyczaje w nauce 2001, Komitet Etyki w Nauce PAN.
84. Dolowitz D.P., Marsh D. 1998 Policy transfer: a framework for comparative analysis, w: Minogue M., Polidano Ch., Hulme D. red. Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance, Edward Elgar.
85. Drażkiewicz J. 1982 Interesy a struktura społeczna, PWN.
86. Dunn W.N. 1994 Public Policy Analysis, Prentice Hall.
87. Dye R.T. 1998 Understanding Public Policy, Prentice Hall.
88. Dziamski S. 1999 Sientystyczny neoracjonalizm „etyki dialogu”, w: Wawrzyniak J. red. Dynamika praktyki moralnej i jej etyczne racjonalizacje, UAM.
89. Dziewięcka-Bokun L. 1999 Systemowe Determinanty polityki społecznej, Uniwersytet Wrocławski.

90. Dziewięcka-Bokun L., Mielecki J. 1996 Wybrane problemy polityki społecznej, Uniwersytet Wrocławski.

E

91. Eilstein H. 1999 Warjacje scjentystyczne, w: Gazeta Wyborcza nr 283/04-05.12.1999.
92. Eksperci Banku Światowego o reformach emerytalnych w Polsce i na świecie 1997, IPISS.
93. Eriksson D.M. 2000 Managing Problems of Postmodernity: Some Heuristics for Evaluation of Systems Approaches, International Institute for Applied Systems Analysis.
94. Esping-Andersen G. 1994 Welfare States and the Economy, w: Smelser N.J., Swedberg R. red. The Handbook of Economic Sociology, Princeton University Press, Russel Sage Foundation.
95. Esping-Andersen G. 1999 Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford University Press.

F

96. Ferge Z. 1979 A Society in the Making: Hungarian Social and Societal Policy 1945-75, Penguin.
97. Ferge Z. 1994 Social Policy, w: Outhwaite W., Bottomore T. red. The Blackwell Dictionary of Twentieth-Century Social Thought, Blackwell.
98. Feyerabend P.K. 1996 Przeciw metodzie, Siedmioróg.
99. Firlit-Fesnak G., Oberloskamp H. red. 2001 Polsko-niemiecki i niemiecko-polski leksykon polityki społecznej i pracy socjalnej, IPS UW.
100. Franaszek P. red. 2001 Informacja naukowa w zdrowiu publicznym, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
101. Franklin B. red. 1999 Social Policy. The Media and Misrepresentation, Routledge.
102. Franklin J. red. 1998 Social Policy and Social Justice, Polity Press.
103. Freeman H.E., Sherwood C.C. 1970 Social Research and Social Policy, Prentice Hall.
104. Frerich J. 1996 Sozialpolitik, Oldenbourg.
105. Frieske K.W. 1990 Socjologia w działaniu, Instytut Socjologii UW.
106. Frieske K.W. 1996 Ideologiczne przesłanki polityki społecznej, w: Ideologiczne przesłanki polityki społecznej: strategie podziału, Socjologia problemów społecznych, Instytut Socjologii UW, na prawach rękopisu.
107. Frieske K.W. 1999 Dwie tradycje: Soziale Frage i Public Policy, w: Auleytner J. Danecki J. red. Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej, ELIPSA.
108. Frieske K.W. red. 1999 Marginalność i procesy marginalizacji, IPS UW, IPISS.
109. Frieske K.W., Poławski P. 1996 Opieka i kontrola, Interart.
110. Frieske K.W., Poławski P. wyb. i tłum. 1997 Welfare state. Historia kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego, Instytut Socjologii UW.
111. Furubotn E.G., Richter R. 1998 Institutions and Economic Theory, University of Michigan Press.

G

112. Gajek L. 1999 Program naprawczy ZUS, wersja z dnia 15.11.1999, ZUS.
113. Gans H.J. 1975 Social Science for Social Policy, w: Horowitz I.L. red. The Use and Abuse of Social Science, Transaction Books.
114. Gasparski W. red. 1978 Projektowanie. Koncepcyjne przygotowanie działań, PWN.
115. Gelbach J.B., Pritchett L.H. 1997 More for the Poor is Less for the Poor: The Politics of Targeting, World Bank.
116. George K.D. 1998 Rationalization of Industry, w: Eatwell J., Milgate M., Newman P. red. The New Palgrave. A Dictionary of Economics, tom 4, MacMillan Press.

117. Giddens A. 2001 Nowe zasady metody socjologicznej, Nomos.
118. Gigerenzer G., Selten R. red. 2001 Bounded Rationality. The Adaptive Toolbox, MIT Press.
119. Gil D.G. 1992 Unravelling Social Policy, Schenkman Books.
120. Gilbert N. red. 2001 Targeting Social Benefits, Transaction Publishers.
121. Gilder G. 2001 Ubóstwo i bogactwo, Zysk i S-ka.
122. Goldstein W.M., Hogarth R.M. red. 1997 Research on Judgment and Decision Making, Cambridge University Press.
123. Golinowska S. 1994 Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej, PWE.
124. Golinowska S. 1998 Świadczenia pomocy społeczne. Propozycje rozwiązań, w: Polityka Społeczna nr 7/1998.
125. Golinowska S. 2000 Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty, Poltext.
126. Golinowska S. 2001 Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych, w: Polityka Społeczna nr 4/2001.
127. Golinowska S., Bednarski M., Morecka Z., Nieciński W., Rysz-Kowalczyk B., Supińska J. 2000 Dekada polskiej polityki społecznej, IPiSS.
128. Golinowska S., Głogosz D. red. 1999 Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem, IPiSS.
129. Golinowska S., Hausner J. 1998 Ekonomia polityczna reformy emerytalnej, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.
130. Goodin R.E. 1988 Reasons for Welfare, Princeton University Press.
131. Goodin R.E., Klingemann H.-D. red. 1998 A New Handbook of Political Science, Oxford University Press.
132. Gordon D., Spicker P. red. The International Glossary of Poverty, Zed Books.
133. Gordon I., Lewis J., Young K. 1977 Perspectives on Policy Analysis, w: Hill M. red. 1998 The Policy Process. A Reader, Prentice Hall.
134. Gough I., Oloffson G. red. 1999 Capitalism and Social Cohesion, MacMillan Press.
135. Góralska H. 1986 Minimum socjalne. Metody obliczeń i interpretacja, IPiSS.
136. Greenberg D., Shroder M. 1997 The Digest of Social Experiments, Urban Institute Press.
137. Griffin J. 1988 Well-Being, Oxford University Press.
138. Grzybowski S.M. 1948 Wstęp do nauki polityki społecznej, Wyższa Szkoła Nauk Społecznych T.U.R.
139. Gudex C., Lafortune G. 2000 An Inventory of Health and Disability-Related Surveys in OECD Countries, OECD.
140. GUS 1998 Sfera ubóstwa w Polsce, Główny Urząd Statystyczny.
141. GUS 2001 Warunki życia ludności w 2000 r., Główny Urząd Statystyczny.
142. Guy Peters B., Barker A. red. 1993 Advising West European Governments, University of Pittsburgh Press.

H

143. Habermas J. 1983 Teoria i praktyka, PIW.
144. Habermas J. 1996 On the Logic of Social Sciences, MIT Press.
145. Habermas J. 1999 Teoria działania komunikacyjnego, tom 1, PWN.
146. Hagemeyerowa H. 1990 Przedmowa do wydania polskiego, w: Becker G.S. Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich, PWN.
147. Halpern J.J., Stern R.N. 1998 Beneath the Social Science Debate: Economic and Social Notions of Rationality, w: Halpern J.J., Stern R.N. red. Debating Rationality: Nonrational Aspects of Organizational Decision Making, ILR Press.
148. Hamlin A. 1998 Dobrobyt, w: Goodin R.E., Pettit Ph. red. Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej, Książka i Wiedza.

149. Hammersley M., Atkinson P. 2000 Metody badań terenowych, Zyska i S-ka.
150. Hammond K.R. 1996 Human Judgment and Social Policy, Oxford University Press.
151. Hankiss E. 1986 Pułapki społeczne, Wiedza Powszechna.
152. Haskel T.L. red. The Authority of Experts, Indiana University Press.
153. Haslam Ch., Bryman A. 1994 Social Scientist Meed the Media, Routledge.
154. Heath J. 2001 Communicative Action and Rational Choice, MIT Press.
155. Heineman R.A., Bluhm W.T., Peterson S.A., Kearny E.N. 1997 The World of Policy Analyst, Chatham House Publishers.
156. Hill M. 1995 Understanding Social Policy, Blackwell.
157. Hill M. 1996 Social Policy. A Comparative Analysis, Prentice Hall.
158. Hirschman A.O. 1997 Namiętności i interesy, Znak
159. Hogwood B.W., Gunn L.A. 1984 Policy Analysis for the Real World, Oxford University Press.
160. Hollis M. 1994 Rationality and Reason, w: Outhwaite W., Bottomore T. red. 1994 The Blackwell Dictionary of Twentieth-Century Social Thought, Blackwell.
161. Hołówka T. 1986 Myślenie potoczne, PIW.
162. Honderich T. red. 1998 Encyklopedia filozofii, tom 1, Zysk i S-ka.
163. Hryniewicz J. 1986 Dylematy sprawiedliwości, w: Piekara A., Supińska J. red. Polityka społeczna w okresie przemian, PWE.
164. Hughes O.E. 1994 Public Management & Administration, MacMillan Press.
165. Humm M. 1993 Słownik teorii feminizmu, Semper.
166. Hunter D.J. 1998 Desperately Seeking Solutions: Rationing in Health Care, Addison-Wesley.
167. Hutchinson T.W. 1964 'Positive' Economics and Policy Objectives, George Allen & Unwin.

I, J

168. Izdebski H., Kulesza M. 1999 Administracja publiczna, Liber.
169. Jadacki J.J. 2001 Spór o granice Języka, Semper.
170. James E. 1996 Protecting the Old and Promoting Growth, World Bank.
171. Janowski M. 1998 Polska myśl liberalna do 1918 r., Znak.
172. Jasanoff S. 1990 The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers, Harvard University Press.
173. Jäntti M., Danziger S. 2000 Income Poverty in Advanced Countries, w: Atkinson A.B., Bourguignon F. red. Handbook of Income Distribution, North-Holland.
174. Jedynak S. red. 1999 Mały słownik etyczny, Oficyna Wydawnicza „Branta”.
175. Jones Ph., Cullis J. 2000 'Individual Failure' and the Analytics of Social Policy, w: Journal of Social Policy tom 29 nr 1.
176. Jończyk J. 1995 O reformie ubezpieczenia społecznego w Polsce, IPiSS.
177. Jończyk J. 2001 Prawo zabezpieczenia społecznego, Zakamycze.

K

178. Kabaj M. 2000 Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu, IPiSS.
179. Kabaj M. 2000 Recenzja Rocznika statystycznego pracy 1999, w: Polityka Społeczna nr 8/2000.
180. Kaczmarek B. red. 2001 Metafory polityki, Dom Wydawniczy ELIPSA.
181. Kaczyńska W. 2000 Aksjologiczne przesłanki socjotechniki i zmian społecznych, w: Kubin J., Kwaśniewski J. red. Socjotechnika: kontrowersje, rozwój, perspektywy, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW.
182. Kahneman D., Diener E., Schwarz N. red. 1998 Well-Being: The Foundations of Hedonic Psychology, Russel Sage Foundation.
183. Kamiński S. 1992 Nauka i metoda, Towarzystwo Naukowe KUL.

184. Kańtoch B., Szatur-Jaworska B. 1998 Potrzeby ludzkie i poziom życia, w: Rajkiewicz A., Księżopolski M., Supińska J. red. Polityka społeczna, „Śląsk”.
185. Kautsch M., Whitfield M., Klich J. red. 2001 Zarządzanie w opiece zdrowotnej, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
186. Kendall M.G., Buckland W.R. 1986 Słownik terminów statystycznych, PWE.
187. Kerlin J. 2000 Pomoc społeczna po reformie administracyjnej 1999 r., raport przygotowany na konferencję Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych, maszynopis.
188. Kilminster R. 1994 Praxis, w: Outhwaite W., Bottomore T. red. 1994 The Blackwell Dictionary of Twentieth-Century Social Thought, Blackwell.
189. Klaus V. 1994 Systemic Change: the Delicate Mixture of Intentions and Spontaneity, w: The Cato Journal, tom 14 nr 2.
190. Klein J.T. 1990 Interdisciplinarity, Wayne State University Press.
191. Kleinhenz G. 1970 Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Duncker und Humboldt.
192. Kleszcz R. 1998 O racjonalności, UŁ.
193. Kline S.J. 1995 Conceptual Foundations of Multidisciplinarity Thinking, Stanford University Press.
194. Kmita J. 2000 Wymykanie się uniwersaliom, Oficyna Naukowa.
195. Kolm S.-Ch. 1998 Modern Theories of Justice, MIT Press.
196. Kosieliński S. 2001 ABC lustratora informatyki, w: Computerworld nr 37/2001.
197. Kot S.M. 2000 Ekonometryczne modele dobrobytu, PWN.
198. Kot S.M. 2001 Dylematy metodologiczne pomiaru dobrobytu i ubóstwa, maszynopis.
199. Kotarbiński T. 1929 Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk, Wydawnictwo Zakładu Narodowego im. Ossolińskich.
200. Kotarbiński T. 1965 Traktat o dobrej robocie, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydział Nauk Społecznych PAN.
201. Kotarbiński T. 1970 Sprawność i błąd, Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych.
202. Kowalak T. 1998 Marginalność i marginalizacja społeczna, Dom Wydawniczy ELIPSA.
203. Kowalak T. 2000 Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku.
204. Kozielecki J. 1969 Rozwiązywanie problemów, Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych.
205. Koźmiński A.K., Piotrowski W. 1996 Zarządzanie. Teoria i praktyka, PWN.
206. KPPN (Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii), <http://www.medianet.com.pl/~bdsnark/kppn.zip>.
207. Krajewski W. 1998 Prawa nauki. Przegląd zagadnień metodologicznych i filozoficznych, Książka i Wiedza.
208. Krasnodębski Z. 1999 M. Weber, Wiedza Powszechna.
209. Kraus O. 1964 Grundfragen des Gesellschaftspolitik, Duncker und Humboldt.
210. Krzeczowski K. 1930 Problemat polityki społecznej, w: Anioł W. red. 1984 Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych, IPS UW.
211. Krzyszkowski J. 1997 Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej, Omega Praxis.
212. Księżopolski M. 1999 Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych, „Śląsk”.
213. Kuhn T. 2001 Struktura rewolucji naukowych, Fundacja Aletheia.

214. Kurowski L., Ruśkowski E., Sochacka-Krysiak H. 2000 Kontrola finansowa w sektorze publicznym, PWE.
215. Kurzynowski A. 2001 Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą, w: Kurzynowski A. red. Polityka społeczna, Szkoła Główna Handlowa.

L, Ł

216. Lacey M.J., Furner M.O. red. 1993 The State and Social Investigation in Britain and the United States, Cambridge University Press.
217. Lakatos I. 1995 Pisma z filozofii nauk empirycznych, PWN.
218. Lampert H. 1998 Lehrbuch der Sozialpolitik, Springer.
219. Lange O. 1978 Ekonomia Polityczna, PWN.
220. Laudan L. 1983 Zgon problemu demarkacji, w: Muszyński Z. red. 1998 Z badań nad prawdą, nauką i poznaniem, UMCS.
221. Lavalette M., Pratt A. 1998 Introduction, w: Lavalette M., Pratt A. red. Social Policy. A Conceptual and Theoretical Introduction, SAGE Publications.
222. Lawton A., Rose A. 1994 Organisation and Management in the Public Sector, Financial Times, Pitman Publishing.
223. Le Grand J., Propper C., Robinson R. 1992 Economics of Social Problems, MacMillan Press.
224. Le Grand J., Bartlett W. red. 1993 Quasi-Markets and Social Policy, MacMillan Press.
225. Leeuw F.L., Rist R.C., Sonnichsen R.C. red. 1994 Can Governments Learn, Transaction Publishers.
226. Levin P. 1997 Making Social Policy, Open University Press.
227. Lewicka M. 2001 Czy jesteśmy racjonalni?, w: Kofta M., Szustrowa T. red. Złudzenia, które pozwalają żyć, PWN.
228. Lindblom Ch.E. 1990 Inquiry and Change, Yale University Press.
229. Lindenfeld D.F. 1997 The Practical Imagination, University of Chicago Press.
230. Lipski A. 1999 Między epistemologią a aksjologią, w: Problemy Polityki Społecznej t.I/1999.
231. Lipsky M. 1980 Street-Level Bureaucracy, Russel Sage Foundation.
232. Lissowski G. 2001 Wstęp, w: Straffin Ph.D. Teoria gier, Scholar.
233. Lityński J. 1998 Najśłabsze ogniwo: ZUS, w: Fundusze Emerytalne nr 2/grudzień 1998.
234. Lobkowicz N. 1967 Theory and Practice, University of Notre Dame Press.
235. Loizou A. 1998 Social Justice and Social Policy, w: Lavalette M., Pratt A. red. Social Policy. A Conceptual and Theoretical Introduction, SAGE Publications.
236. Longino H.E. 1990 Science as Social Knowledge, Princeton University Press.
237. Losee J. 2001 Wprowadzenie do filozofii nauki, Zysk i S-ka.
238. Lutyński J. 1990 Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa, PIW.
239. Łukasiewicz J. 1987 O zasadzie sprzeczności u Arystotelesa, PWN.
240. Łuków P. 1995 Samotność instrumentalnego rozumu, w: Etyka nr 28, IFiS PAN.

M

241. Macho-Stadler I., Perez-Castrillo J.D. 2001 An Introduction to the Economics of Information: Incentives and Contracts, Oxford University Press.
242. Mallard M., Lee S. red. 1997 The Politics of Social Policy in Europe, Edward Elgar.
243. Marciszewski W. 2001 Gradacja niedostępności obliczeniowej procesów społecznych i ekonomicznych, Rocznik nr 4 Forum Logiki, Informatyki i Filozofii Nauki (<http://www.calculumus.org/forum/index.html>).
244. Marciszewski W. red. 1988 Mała encyklopedia logiki, Wydawnictwo Zakładu Narodowego im. Ossolińskich.

245. Marmuszewski T. 2001 Psychologia poznania, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
246. Marshall G. 1996 The Concise Oxford Dictionary of Sociology, Oxford University Press.
247. Marshall T.H. 1967, 1970 Social Policy, Hutchinson University Library.
248. Masny M. 2000 O nową debatę nad systemem emerytalnym, w: Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych nr 11/2000.
249. Masny M. 2001 Przyszła pora na demontaż, w: Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych nr 12/2001.
250. Mazur M. 1996 Cybernetyka i charakter, AULA.
251. McCloskey D.N. 1985 The Rethoric of Economics, University of Wisconsin Press.
252. McCloskey D.N. 1990 If You're So Smart: The Narrative of Economic Expertise, University of Chicago Press.
253. McCloskey D.N. 1995 Knowledge and Persuasion in Economics, Cambridge University Press.
254. Meehan E.J. 1982 Economics and Policy Making: the Tragic Illusion, Greenwood Press.
255. Menard C. red. 2000 Institutions, Contracts and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics, Edward Elgar.
256. Midgley J., Tracy M.B., Livermore M. red. 2000 The Handbook of Social Policy, SAGE Publications.
257. Miles M.B., Huberman A.M. 2000 Analiza danych jakościowych, Trans Humana.
258. Miller S. 1999 Social Policy and Social Welfare Systems, w: Baldock J, Manning N., Miller S., Vickerstaff S. red. Social Policy, Oxford University Press.
259. Mills C. Wright 1943 Zawodowa ideologia patologów społecznych, w: Mucha J. 1985 C. W. Mills, Wiedza Powszechna.
260. Mises L. von 1976 Epistemological Problems of Economics, New York University Press (<http://www.mises.org/epofe>).
261. Mlicki M.K. 1992 Konflikty społeczne. Pułapki i dylematy działań zbiorowych, IFiS PAN.
262. Morawski W. 2001 Socjologia ekonomiczna, PWN.
263. Motycka A. 1986 Ideał racjonalności. Szkice o filozoficznych rozdrożach nauki, Wydawnictwo Zakładu Narodowego im. Ossolińskich, IFiS PAN.
264. Mueller D.C. 1997 Public Choice in Perspective, w: Mueller D.C. red. Perspectives on Public Choice. A Handbook, Cambridge University Press.
265. Murawski R. 1995 Filozofia matematyki. Zarys dziejów, PWN.
266. Murray Ch. 1994 Loosing Ground, Basic Books.
267. Myrdal G. 1969 Objectivity in Social Research, Pantheon Books.
268. Myrdal . 1970 Przeciwnicy na świecie, PIW.

N

269. Nagel T. 1997 Widok znikąd, Fundacja Aletheia.
270. NCDDR (National Center for the Dissemination of Disability Research) 1996 Review of the Literature on Dissemination and Knowledge Utilization (<http://www.ncddr.org/du/products/review/>).
271. Nelson J.S., Megill A., McCloskey D.N. red. 1987 The Rhetoric of the Human Sciences, University of Wisconsin Press.
272. Neumann J. von, Morgenstern O. 1944 Theory of Games and Economic Behavior, Princeton University Press.

273. NIK (Najwyższa Izba Kontroli) 2001 Informacja o wynikach kontroli prawidłowości korzystania z usług doradczych i eksperckich przez organy administracji rządowej, NIK.
274. NIK 2000 Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych na niektóre działania zapobiegające bezrobociu na wsi”, NIK, Departament Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.
275. NIK 2000a Informacja o wynikach kontroli realizacji kompleksowego systemu informatycznego ZUS, NIK, Departament Pracy i Spraw Socjalnych.
276. NIK 2001a Informacja o wynikach kontroli „Prawidłowość wykorzystania przez gminy środków publicznych na zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi”, Delegatura NIK w Poznaniu (<http://www.nik.gov.pl/informac/2001017.doc>).
277. NIK 2001b Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w 2000 r. w zakresie pomocy społecznej w warunkach reformy administracji publicznej, NIK, Delegatura w Rzeszowie.
278. Niżnik J. 1999 Arbitralność Filozofii, Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
279. North D.C. 1990 Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press.
280. Nowak S. 1985 Metodologia badań społecznych, PWN.
281. Nozick R. 1993 The Nature of Rationality, Princeton University Press.
282. Nozick R. 1999 Anarchia, państwo, utopia, Fundacja Aletheia.
283. NPPiRPA (Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych), http://www.parpa.pl/Docs/05/05_03.html.
284. NPZ (Narodowy Program Zdrowia), http://www.medstat.waw.pl/nhp_p/1_p.html.

O

285. Oakes G. 1998 Weber and Rickert: Concept Formation in the Cultural Sciences, MIT Press.
286. Oakley A., Ashton J. red. 1997 Richard M. Titmuss: The Gift Relationship, From Human Blood to Social Policy, The New Press.
287. Olędzki M. 1981 Wstęp do teorii polityki społecznej, PWE.
288. Olędzki M. red. 1988 Polityka makrospołeczna, Szkoła Główna Handlowa.
289. Olson D., Mezey M. red. 1991 Legislatures in the Policy Process, Cambridge University Press.
290. Olson M. 1965 The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press.
291. Osborne D., Gaebler T. 1995 Rządzić inaczej, Media Rodzina of Poznań.
292. Ossowska M. 1958 Motywy Postępowania, Książka i Wiedza.
293. Ossowski S. 1983 O osobliwościach nauk społecznych, PWN.
294. Ostrom E. 1991 Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press.
295. Outhwaite W., Bottomore T. red. 1994 The Blackwell Dictionary of Twentieth-Century Social Thought, Blackwell.

P

296. Pacholski M., Słaboń A. 1997 Słownik pojęć socjologicznych, Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
297. Panasiuk R. 1969 Lewica heglowska, Wiedza Powszechna.
298. Panek T. 2001 Ubóstwo jako kwestia społeczna, w: A. Kurzynowski red. Polityka społeczna, Szkoła Główna Handlowa.
299. Patton M.Q. 1997 Utilization-Focused Evaluation, SAGE Publications.
300. Pawłowska A. red. 1999 Administracja publiczna, Norbertinum.

301. Pearce D.W. 1997 *The MIT Dictionary of Modern Economics*, MIT Press.
302. Penc J. 1997 *Decyzje w zarządzaniu*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu.
303. Penc J. 1997a *Leksykon Biznesu*, Agencja Wydawnicza Placet.
304. Perek-Białas J., Chłoń-Dominiczak A., Ruzik A. 2001 *Pension Reform in Poland*, PONT INFO (<ftp://ftp.iccr.co.at/spa/penref-d2country-pl.doc>).
305. Petrażycki L. 1939 *Nowe podstawy logiki i klasyfikacji umiejętności*, Towarzystwo im. Leona Petrażyckiego.
306. Peyton Young H. 2001 *Individual Strategy and Social Structure*, Princeton University Press.
307. Pietraś Z.J. 1998 *Decydowanie polityczne*, PWN.
308. Poczubut R. 2000 *Spór o zasadę niesprzeczności*, Towarzystwo Naukowe KUL.
309. Podgórecki A. 1962 *Charakterystyka nauk praktycznych*, Wiedza Powszechna.
310. Podgórecki A., Alexander J., Shields B. red. 1996 *Social Engineering*, Carleton University Press.
311. Podsiad A. 2000 *Słownik terminów i pojęć filozoficznych*, PAX.
312. Polański K. red. 1999 *Encyklopedia językoznawstwa ogólnego*, Ossolineum.
313. Polarczyk K. 1999 *Analiza statystyczna edukacji – Polska na tle innych krajów*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport nr 165.
314. Polemarchakis H.M. 1998 *Decision Theory*, w: Eatwell J., Milgate M., Newman P. red. *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, tom 1, MacMillan Press.
315. Poławski P. 2000 wypowiedź w dyskusji „Edukacja dla polityki społecznej”, w: *Polityka Społeczna* nr 4/2000.
316. Popper K. 1977 *Logika odkrycia naukowego*, PWN.
317. PPZP (Programy Polityki Zdrowotnej Państwa), http://www.mz.gov.pl/ppz_gru2000.zip.
318. Pratt A. 1998 *Universalism or Selectivism? The Provision of Services in the Modern Welfare State*, w: Lavalette M., Pratt A. red. *Social Policy. A Conceptual and Theoretical Introduction*, SAGE Publications.
319. Pressman J.L., Wildavsky A. 1984 *Implementation*, University of California Press.
320. Przełęcki M. 1996 *Poza granicami nauki*, Polskie Towarzystwo Semiotyczne.
321. Pszczołowski T. 1978 *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum.
322. Pszczołowski T. 1993 *Prakseologia Henryka Stonerta*, w: *Prakseologia* nr 1-2/1993.

R

323. Rajkiewicz A., Supińska J., Księżopolski M. red. 1998 *Polityka społeczna, „Śląsk”*.
324. Rajkiewicz A. 1975 *Polityka społeczna – problemy i zadania*, w: Anioł W. red. 1984 *Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych*, IPS UW.
325. Rajkiewicz A. 1998 *Istota polityki społecznej wczoraj i dziś*, w: Rajkiewicz A., Supińska J., Księżopolski M. red. 1998 *Polityka społeczna, „Śląsk”*.
326. Rajkiewicz A. red. 1979 *Polityka społeczna*, PWE.
327. Ravallion M. 1999 *Is More Targeting Consistent with Less Spending?*, World Bank.
328. Rawls J. 1994 *Teoria sprawiedliwości*, PWN.
329. Reber A.S. 2000 *Słownik Psychologii*, Scholar.
330. Rein M. 1970 *Social Policy*, Random House.
331. Riccio J.A., Bloom H.S. 2001 *Extending the Reach of Randomized Social Experiments: New Directions in Evaluations of American Welfare-to-Work and Employment Initiatives*, Manpower Demonstration Research Corporation.
332. Rich R.F. 1981 *Social Science Information and Public Policy Making*, Jossey-Bass Publishers.
333. Ritzer G. 1996 *Modern Sociological Theory*, McGraw-Hill.

334. Ritzer G. 1997 Mcdonaldyzacja społeczeństwa, Wydawnictwo Literackie MUZA SA.
335. Ritzer G. 1999 The Mcdonaldization Thesis, SAGE Publications.
336. Rodgers B. z Doron A., Jones M. 1979 The Study of Social Policy, George Allen & Unwin.
337. Rogers E.M. 1995 Diffusion of Innovations, The Free Press.
338. Rosner J. 1979 Teoria i praktyka polityki społecznej, w: Anioł W. red. 1984 Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych, IPS UW.
339. Rubington E., Weinberg M.S. 1995 The Study of Social Problems, Oxford University Press.
340. Rychliński S. 1938 Polityka społeczna, w: P. Wójcik wyb. i wstęp 1976 S. Rychliński. Wybór pism, PWN.
341. Ryle G. 1970 Czym jest umysł?, PWN.
342. Ryszka F. 1984 Nauka o polityce, PWN.
343. Ryszka F. 1992 O pojęciu polityki, PWN.
344. Rysz-Kowalczyk B. red. 2001 Leksykon polityki społecznej, IPS UW, Aspra-Jr.

S

345. Sabatier P.A. red. 1999 Theories of the Policy Process, Westview.
346. Salanie B. 2001 The economics of Contracts, MIT Press.
347. Schelling T.C. 1978 Micromotives and Macrobehavior, W.W. Norton.
348. Schnädelbach H. 1992 Filozofia w Niemczech 1831-1933, PWN.
349. Schnädelbach H. 2001 Próba rehabilitacji *animal rationale*, Oficyna Naukowa.
350. Schram S.F. 1995 Words of Welfare, University of Minnesota Press.
351. Searle J.R. 2001 Rationality in Action, MIT Press.
352. Sen A. 1977 Rational Fools: A Critique of Behavioral Foundations of Economic Theory, w: Sen A. 1982 Choice, Welfare and Measurement, Harvard University Press.
353. Sen A. 1995 The Political Economy of Targeting, w: Walle D. van de, Nead K. red. Public Spending and the Poor. Theory and Evidence, World Bank.
354. Sen A. 1998 Rational Behaviour, w: Eatwell J., Milgate M., Newman P. red. The New Palgrave. A Dictionary of Economics, tom 4, MacMillan Press.
355. Sen A. 2001 Racjonalność i wybór społeczny, w: Lissowski G. wyb. Elementy teorii wyboru społecznego, Scholar.
356. Senge P.M. 2002 Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się, Oficyna Ekonomiczna.
357. Shadish W.R., Chelimsky E. red. 1997 Evaluation for the 21st Century, SAGE Publications.
358. Sharp A.M., Register Ch.A., Grimes P.W. 1998 Economics of Social Issues, McGraw-Hill.
359. Siemianowski A. 1976 Poznawcze i praktyczne funkcje nauk empirycznych, PWN.
360. Sieńko I. 1986 Polityka socjalna czy polityka społeczna?, w: Piekara A., Supińska J. red. Polityka społeczna w okresie przemian, PWE.
361. Simon H. 1997 Administrative Behavior, The Free Press.
362. Simon H. 1998a Bounded Rationality, w: Eatwell J., Milgate M., Newman P. red. The New Palgrave. A Dictionary of Economics, tom 1, MacMillan Press.
363. Simon H. 1998b Satisficing, w: Eatwell J., Milgate M., Newman P. red. The New Palgrave. A Dictionary of Economics, tom 4, MacMillan Press.
364. Skocpol T., Amenta E. 1986 States and Social Policies, w: Annual Review of Sociology tom 12/1986.
365. Smelser N.J. 1995 Sociology, Prentice Hall.

366. Social policy and Administration and Social Work 2000 Quality Assurance Agency for Higher Education.
367. Social Security Reform Debate 1998, International Social Security Association.
368. Sowada Ch. 2001 Wyrównanie finansowe między kasami chorych w: *Polityka Społeczna* nr 10/2001.
369. Spicker P. 1995 *Social Policy: Themes and Approaches*, Prentice Hall.
370. Spicker P. 2000 *The Welfare State: a General Theory*, SAGE Publications.
371. Stein E. 1997 *Without Good Reason: The rationality Debate in Philosophy and Cognitive science*, Calderon Press.
372. Stiglitz J. 2001 Zmiana warty, w: *Rzeczpospolita* z 16-17.06.2001.
373. Straffin Ph.D. 2001 *Teoria gier*, Scholar.
374. Strawiński W. 1997 *Prostota, redukcja, jedność nauki*, Fundacja ALETHEIA.
375. Such J., Szcześniak M. 1997 *Filozofia nauki*, UAM.
376. Sullivan M. 1992 *The Politics of Social Policy*, Harvester Wheatsheaf.
377. Supernat J. 2000 *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Kolonia Limited.
378. Supińska J. 1991a *Dylematy polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej UW.
379. Supińska J. 1991b *Kryteria postępu i regresu*, w: Danecki J. red. *Postęp i regres społeczny*, Instytut Polityki Społecznej UW.
380. Supińska J. 1998a *Rozwój i zadania polityki społecznej jako nauki*, w: A. Rajkiewicz, M. Księżopolski, J. Supińska red. *Polityka społeczna, „Śląsk”*.
381. Supińska J. 1998b *Wartości w polityce społecznej*, w: A. Rajkiewicz, M. Księżopolski, J. Supińska red. *Polityka społeczna, „Śląsk”*.
382. Supińska J. 2000 *Polityka społeczna*, w: *Encyklopedia socjologii*, tom 3, Oficyna Naukowa.
383. Supińska J. 2001 *Polityki społecznej style realizacji*, w: Rysz-Kowalczyk red. *Leksykon polityki społecznej*, IPS UW, Aspra-Jr.
384. Supińska J., Szarfenberg R. red. 2000 *Scena polityki społecznej w oczach aktorów, suflerów, widzów, maszynopis*.
385. Sutherland S. 1996 *Rozum na manowcach*, Książka i Wiedza.
386. Szarfenberg R. 2000, *Krytyka pewnej krytyki*, w: *Polityka Społeczna* nr 11-12/2000.
387. Szarfenberg R. 2001 *Sprawiedliwość społeczna*, w: Rysz-Kowalczyk B. red. *Leksykon polityki społecznej*, IPS UW, Aspra-Jr.
388. Szatur-Jaworska B. 2001a *Polityki społecznej wartości*, w: Rysz-Kowalczyk B. red. *Leksykon polityki społecznej*, IPS UW, Aspra-Jr.
389. Szatur-Jaworska B. 2001b *Polityki społecznej zasady*, w: Rysz-Kowalczyk B. red. *Leksykon polityki społecznej*, IPS UW, Aspra-Jr.
390. Szatur-Jaworska B., Firlit-Fesnak. G. 1994 *Leksykon pojęć socjalnych*, Instytut Polityki Społecznej UW.
391. Szczepański J. 1981 *Konsumpcja a rozwój człowieka*, PWE.
392. Szewczuk W. red. 1985 *Słownik psychologiczny*, Wiedza Powszechna.
393. Szubert W. 1979 *Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej*, w: A. Rajkiewicz red. *Polityka społeczna*, PWE.
394. Szubert W. 1980 *Teoretyczne problemy polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna XX w.* Waław Szubert, 1997, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej.
395. Szulc A. 1996 *Skale ekwiwalentności w pomiarach ubóstwa i dobrobytu*, w: Golinowska S. red. *Polska bieda*, IPiSS.
396. Szulc A. 1999 *Wzorce konsumpcji i skale ekwiwalentności*, w: Panek T., Podgórski J., Szulc A. *Ubóstwo: teoria i praktyka pomiaru*, Szkoła Główna Handlowa.
397. Szulc A. 2000 *Economic Transition, Poverty and Inequality: Poland In The 1990s*, referat przygotowany na 26 Ogólną Konferencję Międzynarodowego

Stowarzyszenia Badań Dochodu i Bogactwa (International Association for Research in Income and Wealth).

- 398. Szumlicz T. 1994 Modele polityki społecznej, Szkoła Główna Handlowa.
- 399. Szumlicz T. 1999 Reforma zabezpieczenia emerytalno-rentowego, w: Kolarska-Bobińska L. red. Druga fala polskich reform, Instytut Spraw Publicznych.
- 400. Szymański A. 1925 Główne pojęcia polityki społecznej, w: Anioł W. red. 1984 Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych, IPS UW.

T

- 401. Tahler R.H. 1994 The Winner's Curse, Princeton University Press.
- 402. Tałasiewicz M. 1995a O pojęciu „racjonalności” (I), w: Filozofia Nauki nr 1-2/1995.
- 403. Tałasiewicz M. 1995b O pojęciu „racjonalności” (II), w: Filozofia Nauki nr 3/1995.
- 404. Tałasiewicz M. 2000 Pojęcie racjonalności nauk empirycznych, Wydział Filozofii i Socjologii UW.
- 405. Titmuss R.M. 1968 Commitment to Welfare, korzystałem z wydania z roku 1994, Pickering and Chatto.
- 406. Titmuss R.M. 1977 Social Policy, George Allen & Unwin.
- 407. Titmuss R.M. 1970 Introduction, w: Rein M. Social Policy, Random House.
- 408. Townsend P. 1975 Sociology and Social Policy, Penguin Books.
- 409. Tullock G. 1997 Economics of Income Redistribution, Kluwer Academic Publishers.
- 410. Turner J.H. 1985 Struktura teorii socjologicznej, PWN.
- 411. Tversky A., Kahneman D. red. 2000 Choice, Values and Frames, Cambridge University Press.
- 412. Tymowska K. 1999 Dyskusji o głównym nurcie reformy ciąg dalszy, w: Zdrowie i Zarządzanie tom I nr 5/1999.
- 413. Tyszką T. 1999 Psychologiczne pułapki oceniania i podejmowania decyzji, Gdańskie wydawnictwo Psychologiczne.
- 414. Tyszką T., Zaleśkiewicz T. 2001 Racjonalność decyzji. Pewność i ryzyko, PWE.

V, W

- 415. Vendung E. 1997 Public Policy and Program Evaluation, Transaction Publishers.
- 416. Walewski P. 1999 Chory do wglądu, w: Polityka nr 12/1999.
- 417. Watkins J. 1989 Nauka a sceptycyzm, PWN.
- 418. Weber M. 1917 Sens „wolnej od wartościowań” socjologii i ekonomii, w: Chmielecki A., Czerniak S., Niżnik J., Rainko S. wyb. 1985 Problemy socjologii wiedzy, PWN.
- 419. Weber M. 1999 O niektórych kategoriach socjologii rozumiejącej, w: Krasnodębski Z. M Weber, Wiedza Powszechna.
- 420. Weimer D.L., Vining A.R. 1999 Policy Analysis. Concepts and Practice, Prentice Hall.
- 421. Weintraub J., Kumar K. red. 1997 Public and Private in Thought and Practice, University of Chicago Press.
- 422. Weiss C.H. 1998 Evaluation, Prentice Hall.
- 423. Weston S.C. 1998 Toward a Better Understanding of the Positive/Normative Distinction in Economics, w: Wilber Ch.K. red. Economics, Ethics, and Public Policy, Rowman & Littlefield.
- 424. Wiktorow A. 1996 System emerytalno-rentowy. Przesłanki i możliwości reformowania, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- 425. Wilkin J. red. 1997 Efektywność a sprawiedliwość, Key Text.
- 426. Williamson O.E. 1998 Ekonomiczne instytucje kapitalizmu, PWN.

427. Winek D., Fido S., Miłkowski M. 2001 Mechanizm wyrównywania finansowego między kasami chorych. Propozycje zmian, w: *Polityka Społeczna* nr 2/2001.
428. Winiarski B. red. 1999 *Polityka gospodarcza*, PWN.
429. Włodarczyk C.W. 1996 *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”.
430. Włodarczyk C.W. 1997 Kwestie metodologiczne w nauce o polityce społecznej, w: *Polityka Społeczna* nr 8/1997.
431. Włodarczyk C.W. 1998 *Reforma opieki zdrowotnej w Polsce*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”.
432. Włodarczyk C.W. 1999a *Polityka społeczna. Między konkretem a generalizacją*, w: Auleytner J., Danecki J. red. *Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej*, Elipsa.
433. Włodarczyk C.W. 1999b *Polityka zdrowotna: aktualne aspekty krajowe*, w: Karski J.B. red. *Promocja zdrowia*, IGNIS.
434. Wnuk-Lipiński E. 1996 *Demokratyczna rekonstrukcja*, PWN.
435. Woleński J. 1987 *Teoria decyzji politycznych a teoria decyzji*, w: Bodnar A., Szczepański W.J. red. *Decyzje polityczne w systemach społecznych*
436. Wolniewicz B. 1993 *Filozofia i wartości*, Wydział Filozofii i Socjologii UW.
437. Worthen B.R., Sanders J.R., Fitzpatrick J.L. 1997 *Program Evaluation*, Longman.
438. Woynarowska B. 1999 *Narodowy program zdrowia – ewolucja, możliwości realizacji*, w: Karski J.B. red. *Promocja zdrowia*, IGNIS.
439. Woźniak T. 2000 *Propaganda scjentystyczna. Funkcje społeczne przekazów popularnonaukowych*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
440. Wódz J. 1986 *Planowanie społeczne*, PWE.

Z, Ż

441. Zabel S.L. 1998 Bernoulli Daniel, w: Eatwell J., Milgate M., Newman P. red. *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, tom 1, MacMillan Press.
442. Zawadzki S. 1964 *Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka*, PWN.
443. Zawadzki S. 1996 *Państwo o orientacji społecznej*, Scholar.
444. Ziemiński Z. 1996 *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Wydawnictwo Sejmowe.
445. Życiński J. 1985 *Teizm i filozofia analityczna*, Społeczny Instytut Wydawniczy ZNAK.