

**Racjonalność decyzji w polityce społecznej**  
Referat wygłoszony na konferencji WDiNP w 2002

Dr Ryszard Szarfenberg  
[r.szarfenberg@uw.edu.pl](mailto:r.szarfenberg@uw.edu.pl)  
Instytut Polityki Społecznej

Kategorii „decyzja” czy „decydowanie” nie używano dotąd w Polsce jako głównych, czy nawet pomocniczych, pojęć organizujących refleksję nad polityką społeczną. Inaczej jest w przypadku politologii, w której ramach powstało już w naszym kraju kilka monografii i zbiorów artykułów o decydowaniu w polityce jako takiej<sup>1</sup>. Mało kontrowersyjne wydaje się przekonanie, na które wskazuje również sam język, że dociekania dotyczące polityki w ogóle i polityki społecznej są ze sobą bardzo blisko powiązane, dlatego wyniki badań politologicznych można stosować w nauce o polityce społecznej. W dodatku jedna z koncepcji polityki w ogóle przedstawia ją, jako „dziedzinę życia społecznego, której zasadniczym zadaniem jest rozwiązywanie problemów społeczeństwa i osiąganie celów wynikających z rozpatrywania potrzeb społecznych”<sup>2</sup>, co odpowiada duchowi wielu definicji pojęcia „polityka społeczna”. Można mieć jednak wątpliwości, czy intuicja językowa i inne sygnały nie są w tym przypadku mylące, ponieważ w polskich leksykonach i słownikach politologicznych nie zamieszcza się hasła „polityka społeczna”<sup>3</sup>. Nie będę próbował wyjaśniać tej zagadki i przyjmę, że chodzi tu o ważny wymiar polityki jako takiej, związany zarówno z dążeniem do zdobycia i utrzymania władzy, jak i z jej sprawowaniem, czyli rządzeniem i administrowaniem. Jeśli więc politykę interpretuje się jako decydowanie<sup>4</sup>, tym samym również polityka społeczna podlega tej interpretacji.

Zagadnienie decydowania i decyzji sprowadzane jest często do **świadomego i nielosowego wyboru związanego z działaniem**<sup>5</sup>. W związku z tym zasadnicze elementy

---

<sup>1</sup> m.in.: A. Bodnar *Decyzje polityczne. Elementy Teorii*, PWN, 1985, Z.J. Pietraś *Teoria decyzji politycznych*, PWN, 1990, *Decydowanie polityczne*, PWN, 1998, J. Sielski *Pierwotne kategorie aksjologicznej analizy decyzyjnej*, UŚ, Katowice 1997, A. Dumala *Mechanizmy decyzyjne w demokracji konstytucyjnej*, UMCS, 1998, J.W. Mercik *Sila i oczekiwania. Decyzje grupowe*, PWN, 1999. Zbiory artykułów: A. Bodnar i J.W. Szczepański (red.) *Decyzje polityczne w systemach społecznych*, PWN, 1987, H. Sosnowska (red.) *Grupowe podejmowanie decyzji. Elementy teorii, przykłady zastosowań*, WN Scholar, 1999.

<sup>2</sup> *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*, Zakamycze, 1999, t.1. s.231. Stanowisko takie nazwano tam postbehawioralnym.

<sup>3</sup> Brak takiego hasła w *Słowniku polityki*, Wiedza Powszechna, 1996, *Leksykonie politologii*, Atla 2, 1996, 1999, *Encyklopedii politologii. Teoria polityki*, Zakamycze, 1999. W podręczniku pod redakcją A. Bodnara *Nauka o polityce*, PWN, 1988, także nie ma ani osobnego rozdziału, ani nawet punktu poświęconego polityce społecznej, a samego pojęcia nie ma w indeksie rzeczowym; jedyna wzmianka dotyczy „polityki socjalnej” podanej jako przykład tzw. polityk szczegółowych (s.29). Trzeba jednak pamiętać, że w wydawnictwach politologicznych rzadko pomija się problematykę *welfare state* (termin różnie tłumaczony w Polsce m.in.: państwo opiekuńcze, państwo dobrobytu, państwo o orientacji społecznej), którą na ogół utożsamia się z problematyką polityki społecznej.

<sup>4</sup> „...polityka składa się ze skolektywizowanych decyzji... podjętych przez kogoś dla kogoś innego” – G. Sartori, *Teoria demokracji*, PWN, s.266. N. Luhmann stwierdza, że polityka składa się z decyzji politycznych w książce *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, PWN, 1994, s.43. W eseistyce ma nawet obowiązywać oczywistość „rządzić oznacza decydować” – P. Braud *Rozkosze demokracji*, PWN, 1995, s.229. Decyzje skolektywizowane w perspektywie nauki o zarządzaniu nazywane są kierowniczymi.

<sup>5</sup> Oto kilka przykładów: „decyzja to nielosowy wybór działania” – A. Bodnar *Decyzje polityczne*, PWN, 1985, s.10; „przez decyzję rozumie się z reguły dokonanie nielosowego wyboru pomiędzy różnymi alternatywami działania” – J. Woleński *Teoria decyzji politycznych a teoria decyzji [w:] Decyzje polityczne w systemach społecznych*, PWN, 1987, s.19 (autor zamieszcza przy tym zdaniu przypis do książki J. Zieleniewskiego *Organizacja zespołów ludzkich*, PWN, 1967, znajdujemy tam stwierdzenie, że „decydowanie jest to dokonywanie nielosowego wyboru w działaniu”, cyt. za J. Supernat *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Kolonia Limitem, 2000, s.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” – A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.) *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, 1996, ss.88,102; „decyzja, świadome rozstrzygnięcie w sytuacji wyboru, inicjujące podjęcie działania” – W. Szewczuk (red.) *Słownik psychologiczny*, PWN, 1985, s.54; „decyzja polityczna stanowi akt nielosowego (a więc świadomego) wyboru działania lub zaniechania politycznego” – Z.J. Pietraś *Decydowanie polityczne*, PWN, s.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 – J. Supernat *ibidem*. s.16; „podejmowanie decyzji należy zdefiniować jako wybór jednej z co najmniej

pojęcia decyzji to: **decydent** (podmiot świadomego i nielosowego wyboru), **zakres decyzji** (zbiór co najmniej dwóch **możliwości decyzyjnych**), **metoda decyzji** (sposób zredukowania pierwotnej liczby możliwości decyzyjnych), **treść decyzji** tzn. zbiór wybranych możliwości, każdą z nich można nazwać **wynikiem decyzji**, ostatecznie **przedmiotem decyzji** jest dziedzina rzeczywistości, do której należą możliwości decyzyjne. Charakterystyka decydenta, zakresu decyzji, jej metody, treści czy przedmiotu mogą posłużyć jako kryteria klasyfikacji i podziałów decyzji.

Z warunku nielosowości wyboru decyzyjnego wynika wniosek, że podstawą decydowania jest świadome porównywanie ze sobą możliwości wyróżnionych w zakresie decyzji. Ponadto charakterystyczne jest zawężanie przedmiotu decyzji jedynie do takich obiektów, które mają związek z działaniem („alternatywy działania”, „warianty działania”, „rozwiązania, drogi, kierunki działania”, coś co działanie inicjuje, zaniechanie czy powstrzymanie się od działania). Przypomnę, że cechą definicyjną działań jest ich intencjonalność, a upraszczając – celowość i to ma je odróżniać od przypadkowych czy instynktownych zachowań lub odruchów.

W takiej perspektywie rysuje się co najmniej kilka interesujących sytuacji decyzyjnych.

1. Decyzję podejmuje nie jeden, ale wielu decydentów (np. poprzez negocjacje czy głosowania). Sytuacje tego rodzaju są charakterystyczne dla demokratycznej polityki społecznej.
2. Treść decyzji zawiera wyniki, które wiążą się z działaniem, ale nie decydenta, tylko kogoś innego - **adresata decyzji**. Takie decyzje podejmują m.in. decydenci mający władzę nad adresatami. Państwowa polityka społeczna składa się przede wszystkim z takich decyzji.
3. Zakres decyzji może być wynikiem wstępnej selekcji możliwości. Odpowiedź na pytanie, jakie możliwości mają stanowić zakres wyboru może więc być przedmiotem dyskusji i kontrowersji. Przykładem spory o to, czy były jakieś alternatywy w stosunku do pierwszego planu Balcerowicza.
4. Kryteriów porównywania możliwości, które tworzą zakres decyzji jest wiele<sup>6</sup>. Dlatego problemem może być wybór jednego lub kilku z nich. Same kryteria mogą więc być możliwościami stanowiącymi zakres decyzji poprzedzającej główną decyzję. Mogą nimi być dlatego, że samo decydowanie jest również działaniem.
5. Analogicznie, możliwościami decyzyjnymi mogą być metody decydowania, a więc każdy wybór mogłaby poprzedzać decyzja co do jego metody (np. wybór między różnymi wersjami ordynacji wyborczej), tylko jak zdecydować o metodzie wyboru metody wyboru (ten sam problem dotyczy punktów 3. i 4.)?
6. W zakresie decyzji są jedynie dwie możliwości, a więc przy jednorazowym wyborze jest tylko jeden wynik (np. orzeł-reszka, tak-nie, za-przeciw). W przypadku polityki wobec zachowań związanych z narkotykami pojawia się co jakiś czas pytanie: karać czy nie karać za posiadanie ich niewielkich ilości (dalszy problem: jaka ilość jest niewielką ilością)? Podobne pytanie w innej dziedzinie: dopuszczać czy nie dopuszczać do usuwania ciąży ze względów społecznych (dalszy problem: jakie względy społeczne brać tu pod uwagę)?
7. Możliwościami tworzącymi zakres decyzji mogą być zbiory obiektów, ale także kombinacje złożone z ich elementów. Gdy mamy wybrać między dwoma projektami (X i

---

dwu możliwości, dwu rozwiązań (wariantów), dróg czy kierunków postępowania pożądanego z punktu widzenia interesu (potrzeb) systemu, w ramach którego wybór ten jest dokonywany” - J. Penc *Decyzje w zarządzaniu*, Profesjonalna Szkoła Biznesu, 1997, s.126-127. *To decide is to choose from sets of alternatives* – J. Eatwell i in. (red.) *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, Macmillan, 1998, t.I, s.753.

<sup>6</sup> J. Supińska wyróżniła 110 kryteriów dla ocen i wyborów oraz wyznaczania celów w polityce społecznej, zob. J. Danecki (red.) *Postęp i regres społeczny. Raport z badań prowadzonych w latach 1987-1990*, IPS, 1991, ss.53-56.

Y) reformy publicznej ochrony zdrowia, zakres decyzji tworzą: projekt X, projekt Y, odrzucenie ich obu oraz liczne kombinacje rozwiązań zawartych w obu projektach.

8. Decyzja o priorytetach ma w swoim zakresie sposoby uporządkowania pewnych obiektów, a nie same te obiekty. W przypadku budżetu chodziłoby o uporządkowania poszczególnych wydatków według ich wielkości. Uporządkowań tych może być co najmniej kilka, nie będą się różniły celami wydatków, ani ich sumą, ale pozycją poszczególnych wydatków na skali ich wielkości. Uporządkowanie A może przewidywać największe wydatki na edukację, mniejsze na ochronę zdrowia i najmniejsze na armię. Uporządkowanie B mogłoby odwracać kolejność, priorytetem jest armia, a potem dopiero ochrona zdrowia i na końcu edukacja.

O ile codzienne decyzje pojedynczych osób mogą być prawie natychmiastowe, to już w przypadku poważnych spraw lub, gdy decydentów jest wielu, decydowanie ma charakter procesu, często złożonego z wielu decyzji, a nie momentalnego aktu. Sytuacje tego rodzaju dobrze oddaje pojęcie „**proces decyzyjny**”.

Przejdźmy do zagadnienia racjonalności decyzji, decydowania i procesu decyzyjnego. Przyjąłem, że zasadniczą czynnością decydowania jest dokonywanie wyboru w wyniku porównywania możliwości decyzyjnych. Każde działanie ma określone skutki, część z nich jest oceniana przez decydenta lub obserwatora pozytywnie (w konwencji prakseologicznej są to nabytki, w innej - korzyści), część negatywnie (prakseologowie nazywali je ubytkami, można je też nazwać stratami), inne nie mają znaczenia bądź nie ma pewności co do ich oceny. Podstawowym postulatem racjonalności jest wybór tych wariantów działania, które dają najlepszy stosunek między ich pozytywnie i negatywnie ocenianymi skutkami. Czasem rozdziela się to zagadnienie na maksymalizację nabytków/korzyści przy stałych ubytkach/stratach oraz minimalizację ubytków/strat przy stałych nabytkach/korzyściach.

Taka perspektywa ma kilka istotnych konsekwencji. Po pierwsze, racjonalne decydowanie wymaga pełnej i prawdziwej wiedzy o istotnych z punktu widzenia decydenta lub obserwatora skutkach wyboru poszczególnych możliwości decyzyjnych. Po drugie, nie ma racjonalnych decyzji bez oceny przewidywanych skutków poszczególnych możliwości decyzyjnych. Za warunki możliwości myślenia o racjonalności decyzji należałoby więc uznać wiedzę o potencjalnych skutkach działania i ich ocenę. Sposobem na zdobywanie prawdziwej wiedzy o świecie są badania naukowe. Filozofowie nauki przekonali nas jednak, że wyniki badań naukowych są prawdziwe jedynie z pewnym prawdopodobieństwem, tzn. ich prawdziwość nie jest pewna. Wydaje się to szczególnie trafne w odniesieniu do wiedzy o przyszłości. Z kolei spory o oceny wydają się nie mieć końca, a ich źródłem są m.in. różnice w uznawanych wartościach (dla jednych pieniądze są wartością, a dla innych nie), w hierarchiach wartości (dla jednych ważniejsza jest wolność, a dla innych sprawiedliwość) oraz różnice w interpretacjach wartości (jedni widzą sprawiedliwość jako cnotę moralną, a inni odnoszą ją do instytucji społecznych).

Ponadto zostaje problem określania stosunku między przewidywanymi pozytywnymi i negatywnymi skutkami możliwości decyzyjnych. Najwygodniejsze jest sprowadzenie ocen do wspólnej miary liczbowej, co umożliwi dokonywanie mniej lub bardziej skomplikowanych rachunków z uwzględnieniem liczbowej reprezentacji prawdopodobieństwa prawdziwości wiedzy o ocenianych skutkach oraz innych wag, które mogą reprezentować ważność czy hierarchię poszczególnych kryteriów oceny.

Jako zasadniczą dziedzinę polityki społecznej wskazuje się ludzkie potrzeby i wspomaganie ich zaspokajania, jest to więc propozycja określenia przedmiotu decyzji politykospołecznych. Taki punkt widzenia bywa krytykowany, jako obciążony ideologicznie i zaniedbujący zagadnienia kosztów działań (czyli strat lub w konwencji prakseologicznej –

ubytków), a ogólniej mówiąc – opłacalności ekonomicznej<sup>7</sup>. Podział według potrzeb to jedna z zasad sprawiedliwości dystrybucyjnej przypisywana socjalistycznym lub socjaldemokratycznym ideologiom, a rachunek ekonomiczny jest jednym z paradygmatycznych przykładów racjonalnego decydowania. Przy takich założeniach przytoczona krytyka oznacza, że ważniejsze dla decydentów politykospołecznych ma być to, czy decyzja jest sprawiedliwa (zaleca się wybieranie wariantów działań możliwie najpełniej zaspokajających potrzeby), niż to, czy jest ona racjonalna (stosunek pozytywnych i negatywnych skutków działania). W tym zdaniu z kolei kryje się założenie, że decyzje sprawiedliwe nie muszą być racjonalne i na odwrót - decyzje racjonalne nie muszą być sprawiedliwe. Idąc dalej tym tropem, mogłoby się zdarzyć, że decyzje sprawiedliwe są irracjonalne, a niesprawiedliwe są racjonalne. Czy jednak istnieje logiczna sprzeczność między sprawiedliwością i racjonalnością?

Załóżmy, że sprawiedliwość polega na tym by pomagać potrzebującym i nie pomagać niepotrzebującym, a racjonalność ma wyłącznie instrumentalny charakter, czyli jest cechą środków i sposobów osiągania celów (jest to zawężone pojęcie racjonalności w stosunku do podanego wyżej). Przyjmijmy ponadto, że racjonalnymi są takie środki, które są skuteczne i efektywne, ponieważ np. pozwalają osiągnąć założony cel przy najmniejszych możliwych nakładach. Widzimy, że nie ma logicznej sprzeczności między sprawiedliwością w perspektywie potrzeb i racjonalnością instrumentalną. Pierwsza służy do wskazania celów działania, a druga – do oceny i wyboru środków dla ich osiągnięcia. Przy takim układzie założeń możemy mieć działania, które są zarówno sprawiedliwe, jak i racjonalne albo niesprawiedliwe i irracjonalne. Nie widzę powodu, dla którego mielibyśmy więc dla sprawiedliwości rezygnować z racjonalności lub odwrotnie. Ponadto rozdzielanie tych zagadnień czyni problematykę sprawiedliwości jałową, a racjonalności instrumentalnej – bezprzedmiotową.

Biorąc pod uwagę wcześniejsze uwagi, jednym z warunków racjonalności decyzji jest podejmowanie ich na podstawie wiedzy, wskazywał na to już Tadeusz Kotarbiński odróżniając decyzje oparte na wiedzy obiektywnie prawdziwej i na wiedzy dostępnej decydentowi, czyli subiektywnej. Możemy przy tym założyć, że wiedzę najlepszej jakości dostarcza nauka czy metoda naukowa. Ostatecznie więc należałoby podejmować decyzje w oparciu o wyniki badań naukowych. Wiedza musi dotyczyć zarówno celów, jak i środków i sposobów ich osiągania. Nie znając celów nie możemy nawet postawić problemu racjonalności instrumentalnej. Nie wiedząc zaś nic o środkach nie będziemy w stanie porównywać ich pod względem skuteczności i efektywności. Wiedza wydaje się więc pierwotnym warunkiem racjonalności decyzji. Przy czym nie powinna być to wiedza intuicyjna czy potoczna, ale naukowa. Na ogół zakłada się również, że sama nauka jest przedsięwzięciem racjonalnym, a nawet wzorem racjonalności, z czego może wynikać, że również wiedza naukowa, jako produkt nauki, jest racjonalna. Założenie to było krytykowane z różnych względów, ale nie będę się zajmował tym zagadnieniem.

Mamy oto bardzo prosty model racjonalnej polityki społecznej, tzn. decyzji w sferze dobrobytu społecznego (zaspokojenie potrzeb) opartych na naukowej wiedzy, która pozwala by wybrane warianty działania były jednocześnie sprawiedliwe, skuteczne i efektywne. Dlaczego jednak rzeczywista polityka społeczna odbiega od tego normatywnego modelu? Są co najmniej dwie ogólne odpowiedzi na to pytanie. Po pierwsze, dlatego, że ani demokracja, ani dyktatura nie sprzyjają racjonalności decyzji, gdyż na ogół w takich ustrojach ich podstawą nie jest wiedza naukowa, ale przede wszystkim gusta wyborców, dyktatorów lub polityków. Po drugie, dlatego, że wiedza naukowa (szczególnie w naukach społecznych) ma

---

<sup>7</sup> P. Poławskiego wypowiedź w dyskusji „Edukacja dla polityki społecznej” w: *Polityka Społeczna* nr 4/2000.

charakter probabilistyczny, czyli jest niepewna, o czym wspominałem już wyżej. Zakładam przy tym, że każdy wynik badania naukowego w dziedzinie nauk społecznych jest użyteczny praktycznie, czyli dotyczy skutków wariantów działań, które akurat są rozpatrywane przez decydentów mających władzę. Bardzo łatwo zakwestionować to założenie, ale pozostawiam je dla jasności wykładu.

Biorąc pod uwagę obie te odpowiedzi, możemy sformułować bardzo pesymistyczną konkluzję: nawet gdybyśmy mieli ustrój polityczny, w którym wszystkie decyzje podejmowanoby na podstawie najlepszej dostępnej wiedzy naukowej i tak mielibyśmy niesprawiedliwą, a więc również nieskuteczną i nieefektywną politykę społeczną. Dlaczego tak musi być i co z tego może wynikać?

Niesprawiedliwa polityka społeczna w kontekście potrzeb ma dwie formy: nie pomagamy potrzebującym bądź pomagamy niepotrzebującym. Kenneth R. Hammond (amerykański badacz zagadnień oceniania i decydowania) pierwszy przypadek nazwał niesprawiedliwością indywidualną, a drugi - niesprawiedliwością społeczną<sup>8</sup>. Te definicyjne rozstrzygnięcia dalej będę systematycznie stosował. Hammond sformułował również „żelazne prawo” polityki społecznej, które mówi o tym, że prawdopodobieństwo niesprawiedliwości indywidualnej jest odwrotnie proporcjonalne do prawdopodobieństwa niesprawiedliwości społecznej. Innymi słowy, nie możemy jednocześnie minimalizować obu rodzajów niesprawiedliwości, a prościej – doskonale adresowanie pomocy nie jest możliwe. Jeśli niesprawiedliwość jest nieunikniona, to oznacza m.in., że nie ma skutecznych środków osiągnięcia pełnej sprawiedliwości. Wynikiem tego rozważania o efektywności tracą sens – po co nam działania efektywne (czyli np. najtańsze z możliwych), ale nieskuteczne.

Niesprawiedliwość decyzji wynika z niepewności wiedzy, na której ją oparto. Decydowanie na podstawie prawdziwej wiedzy jest jednym z warunków racjonalności decyzji. T. Kotarbiński w związku z tym twierdził, że mogą istnieć błędy irracjonalne wynikające z ignorancji, ale też błędy racjonalne wynikające właśnie z niedoskonałości naszej wiedzy.

Nieuchronność błędów racjonalnych, czyli w naszym przykładzie niesprawiedliwości indywidualnej lub społecznej, można wyjaśnić w następujący sposób. O każdej informacji możemy powiedzieć, że jest prawdziwa z prawdopodobieństwem  $x$  (z przedziału od 0 do 1) i fałszywa z prawdopodobieństwem  $1-x$ , ponieważ prawda i fałsz to cechy wykluczające się. Jeśli decyzje podejmujemy na podstawie informacji tego typu, to są one w związku z tym narażone na błędy. Podjęcie decyzji mającej związek z działaniem wymaga rozstrzygnięcia, czy nasze informacje są prawdziwe, czy fałszywe. Przyjmując, że nasza informacja jest prawdziwa, prawdopodobieństwo błędu wyniesie  $1-x$ , a uznając, że jest fałszywa, prawdopodobieństwo to wyniesie  $x$ . Z tej prostej zależności wynika, że prawdopodobieństwa popełnienia wyróżnionych błędów są ze sobą powiązane odwrotnie proporcjonalnie, ponieważ zwiększanie  $x$  powoduje oczywiście zmniejszanie wyrażenia  $1-x$ . W naszym przypadku chodzi o prawdopodobieństwa popełnienia niesprawiedliwości indywidualnej lub niesprawiedliwości społecznej. Jeśli zechcemy zmniejszać prawdopodobieństwo pierwszej musi się zwiększać prawdopodobieństwo drugiej i na odwrót.

Co możemy zrobić w takiej sytuacji? Zamiast oddawać się rozpacz lub wrzucić politykę społeczną do lamusa historii, proponuję zastanowić się nad zasadą znaną z wielu współczesnych systemów prawnych, mianowicie – domniemaniem niewinności. Podejrzanego uznaje się za niewinnego, dopóki ponad rozsądną wątpliwość nie zostanie wykazane, iż jest on winny. Wynika stąd m.in. to, że ciężar dowodu spoczywa na oskarżycielu. Zasada ta jest wyraźnie sformułowaną preferencją dla unikania błędu polegającego na skazaniu osoby niewinnej, co też przejawia się w powiedzeniu: „lepiej stu

---

<sup>8</sup> K.R. Hammond *Human Judgment and Social Policy*, Oxford University Press, 1996.

winnych puścić wolno, niż jednego niewinnego skazać”. Niemniej z prawa Hammonda wynika, iż skutkiem rygorystycznego przestrzegania tej zasady będzie wzrost prawdopodobieństwa błędu polegającego na uniewinnianiu winnych. Jest to zresztą woda na młyn krytyków współczesnej polityki karnej. I jak ostatnio widzieliśmy w Polsce, prowadzić może do prób czynienia wyjątków od zasady domniemania niewinności. Otóż, osoby podejrzane o to, że ich majątek pochodzi z nielegalnych źródeł miałyby dowodzić ponad rozsądną wątpliwość, że tak nie jest. Podobne rozwiązanie znajdujemy również w senackim projekcie ustawy o równym statusie mężczyzn i kobiet, gdzie zapisano: „W przypadku zarzutu dyskryminacji ze względu na płeć ciężar dowodu, że nie miało miejsca bezpodstawne zastosowanie kryterium płci, spoczywa na osobie, wobec której wysunięto zarzut”<sup>9</sup>. Ciężar dowodu nie leży już na oskarżycielu, ale na obrońcy. Tym samym preferuje się minimalizowanie prawdopodobieństwa błędu polegającego na uniewinnieniu winnego. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że kosztem tego będzie wzrost liczby przypadków skazywania niewinnych.

Skoro więc nie możemy mieć pełnej sprawiedliwości w dziedzinie polityki społecznej, powinniśmy skoncentrować wysiłki i środki na unikaniu przynajmniej jednej z dwu wyróżnionych form niesprawiedliwości – ale której? Nie mamy tu tak jasnej wskazówki, jak to jest w przypadku polityki karnej i zasady domniemania niewinności.

Kontrowersja ta bardzo wyraźnie dała o sobie znać w dyskusjach nad współczesną polityką społeczną. Dla tych, którzy piętnują jej marnotrawstwo i podatność na oszustwa, gorsza wydaje się niesprawiedliwość społeczna. Z kolei, dla tych, którzy jej zarzucają, iż wielu potrzebujących pozostawia bez pomocy, trudniejsza do zniesienia jest niesprawiedliwość indywidualna.

O tym, jak w krótkim czasie zmienić się może podejście do tego zagadnienia niech pouczą nas przykłady z praktycznej polskiej polityki społecznej. Reforma ochrony zdrowia z 1999 r. przyniosła wiele zmian. Jedną z nich było wprowadzenie opłat za nieuzasadnione wezwania karetek pogotowia. Intencją tego rozwiązania była racjonalizacja korzystania, ograniczenie marnotrawstwa, czyli zmniejszenie prawdopodobieństwa wysyłania pomocy niepotrzebującym. Od pierwszych dni wejścia w życie reformy w mediach piętnowano przypadki, w których pogotowie nie udzieliło pomocy osobom potrzebującym, a więc zwracano uwagę na niesprawiedliwość indywidualną. Ostatecznie w roku 2001 przywrócono stan sprzed reformy, za nieuzasadnione wezwanie pogotowia płacić już nie trzeba. Jak należało się spodziewać zaraz pojawiły się głosy wskazujące na marnotrawstwo ograniczonych zasobów i wzrost liczby nieuzasadnionych wezwań. Minister przywracający status quo sprzed reformy powoływał się na ideologiczne podstawy swojej decyzji. Z czego można by wywnioskować, że jedną z cech postawy lewicowej jest preferowanie unikania niesprawiedliwości indywidualnej. Z kolei znany konserwatysta amerykański Charles Murray przekonuje nas, że każde ogólne kryterium sprawi, że z pomocy będą korzystali nieuprawnieni, wykazując w ten sposób, iż w ramach tej opcji ideologicznej za większe zło uznaje się niesprawiedliwość społeczną<sup>10</sup>.

Drugim przykładem niech będzie nasz system osłony socjalnej dla bezrobotnych. Początkowo zasiłki dla bezrobotnych były wypłacane bez ograniczeń czasowych i bez warunku uprzedniego zatrudnienia, aby po krótkim czasie stać się świadczeniem ściśle limitowanym czasowo z precyzyjnymi wymogami dotyczącymi zatrudnienia w przeszłości. Doprowadziło to m.in. do tego, że we wrześniu 2002 roku jedynie 17% bezrobotnych zarejestrowanych miało prawo do tej formy zabezpieczenia społecznego.

<sup>9</sup> Druk senacki nr 182 z 19.07.2002 r. Po pierwszym czytaniu i poprawkach usunięto ten zapis, patrz druk nr 182 X z 13.12.2002.

<sup>10</sup> Ch. Murray *Bez korzeni. Polityka społeczna USA 1950-1980*, Zysk i Ska, 2001.

Rozpatrzmy jeszcze inny przykład tego rodzaju. W Sejmie poprzedniej kadencji spierano się o to czy jednorazowy dodatek dla rodzin wielodzietnych powinien zostać przyznany wszystkim rodzinom wielodzietnym, czy tylko tym z nich, które są ubogie według pewnego kryterium dochodowego. Wydawać by się mogło, że za pierwszym rozwiązaniem będą posłowie lewicowi, gdyż oznacza ono minimalizację prawdopodobieństwa niesprawiedliwości indywidualnej. Za drugim zaś konserwatyści czy liberałowie w stylu Murraya, zwracający uwagę, na to, że pomaganie bogatym jest marnotrawstwem i tak bardzo skromnych środków. Okazało się jednak, że to właśnie posłowie SLD zajadłe krytykowali propozycję rządową, która zakładała powszechny charakter tego dodatku.

Jeśli już mowa o wsparciu finansowym dla rodzin, to również polski rząd lewicowy doprowadził w połowie lat 90. XX w. do zmiany powszechnego zasiłku rodzinnego na zasiłek przyznawany tylko tym rodzinom, które spełniają określone kryterium dochodowe.

Bardziej typowo zachowali się posłowie SLD, gdy przyszło decydować o losach barów mlecznych. Urzędnicy z Ministerstwa Finansów przekonywali, że w barach tych stołują się również nieubodzy, a więc podkreślali przypadki niesprawiedliwości społecznej. Zniesienie dotacji miałyby zapewne taki skutek, że wzrosłyby ceny posiłków, co spowodowałoby ograniczenie dostępu dla ubogich, czyli wzrost liczby przypadków niesprawiedliwości indywidualnej. Ostatecznie posłowie SLD zaproponowali zmianę przywracającą pełną dotację do tej formy żywienia zbiorowego.

Mamy więc już co najmniej jedną wskazówkę, w jaki sposób wybrać, którą z niesprawiedliwości powinniśmy tępić. Drogę ma nam wskazać ideologia czy wyznawane wartości. Wyżej wspominałem o tym, że rozstrzygnięcia normatywne są drugim obok wiedzy warunkiem racjonalności decyzji, czego potwierdzenie znajdujemy tutaj. Na marginesie, decyzje oparte na wyznawanych wartościach, a nie na przewidywanych konsekwencjach czy skutkach ich podjęcia Max Weber nazywał wartościoworacjonalnymi. W świetle moich uwag decyzja dotycząca wartości musi poprzedzać decyzję dotyczącą wariantów działania, aby spełnione były wymogi racjonalności tej ostatniej. Zamiast stawiać obok siebie lub przeciwstawiać sobie decyzje wartościoworacjonalne i celoworacjonalne (oparte na rachunku skutków) uznaję je za fragment większej i uporządkowanej całości. Pomijam trudny problem racjonalności decyzji dotyczących wyboru wartości, co można uzasadnić tym, że wybór tego rodzaju nie dotyczy wariantów działań, a więc jest poza zakresem tematycznym mojego referatu.

W dyskursie publicznym może dominować retoryka ograniczania niesprawiedliwości społecznej albo retoryka ograniczania niesprawiedliwości indywidualnej. Można też założyć, że po okresie radykalnego zaangażowania po jednej ze stron z dużym prawdopodobieństwem będzie następował okres dominacji drugiego stanowiska. Tak się stało na przykład w polityce społecznej Wielkiej Brytanii, gdzie po II Wojnie Światowej dominowało zaangażowanie na rzecz ograniczania niesprawiedliwości indywidualnej, a rządy konserwatystów radykalnie zmieniły kurs w kierunku polityki ograniczania niesprawiedliwości społecznej, tzn. przypadków pomagania niepotrzebującym. Ogólnie rzecz biorąc nie było to zjawisko wyłącznie brytyjskie, bowiem retoryka kryzysu i demontażu tradycyjnego państwa opiekuńczego i wynikające zeń zmiany polityk społecznych miały miejsce w wielu państwach Zachodu w latach 80. i 90. XX w.

W czasach stagnacji gospodarczej lub świadomie nałożonych ograniczeń budżetowych i w związku z tym święcącej pustkami państwowej lub publicznej kasy, nieodmiennie pojawić się musi postulat racjonalizacji wydatków. W ustach polityków czy urzędników rządowych oznacza on najczęściej ograniczanie kosztów poprzez likwidację marnotrawstwa oraz kierowanie środków do najbardziej potrzebujących. Wynika z tego, że w takich właśnie czasach niejako naturalne będzie podkreślanie przypadków niesprawiedliwości społecznej i postulaty ich ograniczenia. Trzeba jednak pamiętać o tym, że im bardziej radykalna będzie



racjonalizacja tego rodzaju, tym więcej będzie przypadków niesprawiedliwości indywidualnej, czyli ubogich i słabych pozostawionych bez pomocy.

W ten właśnie sposób można interpretować reformy polskiej polityki społecznej w latach 90. XX w., którym towarzyszył wzrost nierówności społecznych i ubóstwa – zarówno tego, które utrudnia społeczne funkcjonowanie, jak i tego, które nazywa się skrajnym. Wynika stąd, że również rządy lewicowe zwalczały przede wszystkim niesprawiedliwość społeczną. Przypadek decyzji ministra Łapińskiego, na który powołałem się wyżej byłby tu wyjątkiem. Być może ze względu na przykład Unii Europejskiej dojdzie do zmiany tego kierunku, bowiem walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym stała się jednym z unijnych priorytetów.

Wynika stąd również druga wskazówka dotycząca wyboru niesprawiedliwości, którą należałoby przede wszystkim zwalczać. W trudnych czasach, które wymuszają cięcia i oszczędności, powinniśmy ograniczać przypadki niesprawiedliwości społecznej. W lepszych natomiast – należałoby koncentrować uwagę na niesprawiedliwości indywidualnej. Ale czy nadejdą lepsze czasy? Pozostawiam również bez odpowiedzi pytanie, w jaki sposób mamy określać hierarchię naszych wskazówek, czyli kiedy kierować się wartościami, a kiedy pragmatyzmem budżetowym.

Konkludując, ocena decyzji podejmowanych w ramach polityki społecznej powinna brać pod uwagę zarówno kryteria sprawiedliwości, jak i kryteria racjonalności. Nie trudno przy tym zauważyć, że bardziej kontrowersyjne są te pierwsze, co jednak nie znaczy, że zagadnienie racjonalności można sprowadzić wyłącznie do względnie prostej koncepcji racjonalności instrumentalnej, okrojonej w dodatku do kwestii minimalizacji nakładów. Ponadto prawo Hammonda skazuje decydentów na trudne pytanie, który z racjonalnych błędów należy ograniczać i dlaczego. Zakładam, że wysiłek na rzecz ustanowienia racjonalnej i sprawiedliwej polityki społecznej zaczyna się wraz z uświadomieniem sobie tego właśnie pytania.