

Horst W. J. Rittel, Melvin M. Webber

## Dylematy ogólnej teorii planowania<sup>1</sup>

Poszukiwanie teoretycznych podstaw problemów współczesnej polityki społecznej skazane jest na porażkę z powodu ich natury. Są to problemy „złośliwe” (*wicked problems*), a nauka odnosi się do problemów „udomowionych” (*tame problems*). Problemy społeczne nie mogą być opisane w sposób wyczerpujący. W społeczeństwie pluralistycznym nie istnieje ponadto coś takiego, jak niekwestionowane dobro publiczne; nie ma obiektywnej definicji sprawiedliwości; polityka ukierunkowana na rozwiązywanie problemów społecznych nie jest nazywana prawdziwą lub fałszywą; nie mają też sensu rozważania o „optymalnych rozwiązaniach” problemów społecznych, jeśli najpierw nie narzucimy sobie surowych kryteriów ich kategoryzacji. Co gorzej, nie istnieją „rozwiązania” w postaci definitywnych i obiektywnych odpowiedzi.

Słowa kluczowe: teoria planowania, problemy złośliwe, problemy udomowione, problemy społeczne, eksperci, rozwiązania, społeczeństwo postindustrialne.

Kilkaście lat temu George Bernard Shaw stwierdził, że w dzisiejszych czasach niegdysiejsze protesty ludowe przybierają postać ruchów społecznych. Uznał też, że „każda profesjonalizacja to spisek przeciw laikom”. Współczesne społeczeństwo zachowuje się tak, jakby właśnie dokonało tego odkrycia.

Niewielu nowoczesnych profesjonalistów wydaje się odpornych na ten atak ze strony społeczeństwa – bez względu na to, czy przedmiotem owego ataku są pracownicy socjalni, pracownicy służby zdrowia, policjanci, urbaniści, inżynierowie czy lekarze. Nieufni klienci mówią wprost, że nie podobają im się programy kształcenia obowiązujące w szkołach, projekty rewitalizacji urbanistycznej przygotowywane przez agencje rozwoju, sposoby egzekucji prawa przez policję, administracyjne zachowania urzędników instytucji publicznych, decyzje o lokalizacji autostrad itd. Podczas kampanii politycznych na placach i ulicach słyszymy coraz głośniejszy protest przeciw eksperckim programom rządu i profesjonalnie określonym standardom usług publicznych. To dość dziwne, że atak ten nastę-

puje w momencie, gdy eksperci do spraw usług publicznych zaczynają nabywać autentycznych kompetencji profesjonalistów. Społeczeństwo wydaje się przewrotnie akceptować profesjonalizm wówczas, gdy jest on sprawnie odgrywaną amatorszczyzną, a staje się jego przeciwnikiem, kiedy w końcu eksperci dobrze wykonują swoją pracę. Chociaż tak przewrotni wydają się „szeregowi obywatele”, to za atakami tego typu często stoją sami eksperci.

Część przyczyn tej konfrontacji ma początkowo charakter intelektualny. Ruchy antyeksperckie wyrastają częściowo z rekonceptualizacji zadań stojących przed profesjonalistami. Inne przyczyny mają charakter imperatywów historycznych, czyli uwarunkowań powstałych w trakcie wydarzeń społecznych, które kształtowały odmienne sposoby interwencji publicznej państwa.

Kiedyś pracę eksperta postrzegano jako polegającą na rozwiązywaniu problemów uznanych za definiowalne, zrozumiałe i wspólne dla społeczeństwa. Wynajmowano go po to, by wyeliminował zjawiska, które przeważająca większość opinii publicznej uznawała za niepożądane. Osiągnięcia tego typu są naturalnie bardzo spektakularne: współczesne miasta i urbanizacja społeczeństwa to ewidentny przykład prac ekspertów. Wybrukowano ulice i drogi łączące obecnie wszystkie punkty miasta, budynki stanowią schronienie dla prawie każdego mieszkańca,

Horst W.J. Rittel – University of California, Berkeley.  
Melvin M. Webber – University of California, Berkeley.

<sup>1</sup> Tytuł oryginału: „Dilemmas in general theory of planning”, *Policy Sciences*, 1973, t. 4, nr 2, s. 155–169. © Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam – Printed in Scotland.

nastąpił niemal całkowity zanik chorób zakaźnych (zarazy), do budynków dociera czysta woda, system kanalizacji odprowadza ścieki, szkoły i szpitale istnieją niemal w każdej dzielnicy itd. Osiągnięcia XIX w. są w tym aspekcie rzeczywiście czymś wyjątkowym, bez względu na to, jak wysokie mogły być aspiracje niektórych członków społeczeństwa.

Teraz jednak, gdy poradziliśmy sobie z tymi stosunkowo prostymi problemami, zwracamy uwagę na inne kwestie, bardziej odporne na zmianę. Testowanie rozwiązań, kiedyś tak przydatne jako miernik użyteczności, teraz staje w obliczu wyzwania, jakim jest ponowne odwołanie się do zasad sprawiedliwości. Pozorny konsensus, który niegdyś umożliwiał rozwiązywanie problemów dystrybucji, poddawany jest nieustannej erozji z powodu wzrastającej roli pluralizmu społecznego oraz zróżnicowania wartości towarzyszących różnicowaniu społeczeństwa. Sprofesjonalizowany sposób wykonywania pracy i poznawania rzeczywistości, ukształtowany w pierwszej połowie XX w. i oparty na mechanistycznej fizyce newtonowskiej, nie przystaje już do współczesnych koncepcji otwartych systemów interakcyjnych, jak i do współczesnego rozumienia sprawiedliwości. Wzrastająca wrażliwość na kolejne fale konsekwencji owych systemów interakcyjnych i redefinicji wartości prowadzi do ponownej analizy aksjologicznej i poszukiwania nowych celów rozwoju społeczeństwa. Obserwujemy narastającą świadomość tego, że słabości eksperckiego systemu wsparcia znajdują się na styku formułowania celów, definiowania problemów i zasad sprawiedliwości. Spróbujmy po kolei odnieść się do każdej z tych kwestii.

## 1. Formułowanie celów

Uznaje się, że naukowe podejście do określania celów ukształtowało się na początku lat sześćdziesiątych. W publikacji RAND z 1960 r. Charles J. Hitch stwierdził: „Musimy nauczyć się postrzegać nasze cele tak krytycznie i profesjonalnie, jak postrzegamy nasze modele i nakłady” (Hitch 1960, s. 19). Dalsze prace w obszarze analiz systemowych potwierdziły ten trend.

Spółczesnemu, funkcjonującemu w spójnie definiowanych obszarach działań, zapropono-

wano przeformułowanie wzorca konstruowania pytań, zwracając baczniejszą uwagę na rolę czasowników, a nie rzeczowników – tak, aby pytano o to, „co **robi** system?”, a nie: „z czego się składa system?” – a następnie, by zadano najtrudniejsze pytanie: „co **powinien** robić system?”. Rok 1960 zainaugurowała publikacja pt. *Cele dla Amerykanów*, raport Komisji ds. Celów Narodowych powołanej przez prezydenta Eisenhowera<sup>2</sup>. W ślad za tym poszły kolejne raporty. Komisja ds. Rozwoju Gospodarczego zleciła podobne przeformułowanie swoich ekspertyz. Tak samo uczyniły Instytut Brookings, Akademia Nauki i Sztuk Pięknych oraz Zespół Badawczy ds. Celów Narodowych powołany przez prezydenta Nixona. Wymienione przykłady to jedynie najbardziej spektakularne przejawy myślenia o kierunkach rozwoju kraju w kategoriach celów<sup>3</sup>.

Wydaje się, że dla USA najbardziej symptomatyczne działania w tym obszarze dotyczą wdrożenia PPBS<sup>4</sup>, który wymaga zdefiniowania **oczekiwanych produktów**. Następnie podejmowano próby zbudowania systemu **wskaźników społecznych**, które ostatecznie zastąpiły pojęcie **pożądanych warunków**. Jak już powszechnie wiadomo, stworzenie funkcjonalnego systemu, na który składają się wymienione powyżej atrybuty, okazało się niezwykle trudne lub niemożliwe. Co prawda można odnotować niewielkie sukcesy osiągnięte w agencjach publicznych, były to jednak zjawiska niezwykle rzadkie. Poszukiwanie i określanie celów okazało się zadaniem bardzo trudnym, a jest to jedna z podstawowych funkcji planowania. Musimy zatem zadać sobie pytanie: **dlaczego** tak się dzieje?

<sup>2</sup> Raport opublikowano w Spectrum Books, Prentice-Hall 1960.

<sup>3</sup> W tym samym czasie pojawiały się często głosy przeciwnie – dla wielu niewygodne – które uznawały, że „kierunki rozwoju kraju” nie tworzą żadnych ram referencyjnych ani systemu odniesienia z powodu globalnego charakteru problemów społecznych i globalnego charakteru współczesnych kryzysów.

<sup>4</sup> Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS), wprowadzony przez amerykański Departament Obrony w 1961 r. a następnie stosowany w budżecie całej administracji federalnej od 1965 r. W 1971 r. zaniechano stosowania PPBS (przyp. tłumacza).

W czasie, gdy dokonywano sformalizowanych prób zdefiniowania ukrytych celów narodowych, w USA wybuchały niepokoje społeczne na tle rasowym, rewolty studenckie, a potem gwałtowne sprzeciwy antywojenne oraz nowy konsumpcjonizm i konserwatyzm. Wszystkie te zjawiska uderzały w fundamenty systemowych procesów współczesnego społeczeństwa amerykańskiego. W sposób raczej odmienny, niż przewidywały analizy systemowe komisji prezydenckich, uczestnicy tych ruchów usiłowali zmienić system celów i wartości, który oddziaływał na dystrybucję produktu społecznego i na kierunki polityki rozwoju.

Analizy systemowe, komisje ds. celów, PPBS, wskaźniki społeczne, różnorodność buntów społecznych, programy walki z ubóstwem, modelowe miasta, troska o środowisko naturalne i jakość życia w miastach, poszukiwania nowych religii przez młodzież i wzrastająca popularność koncepcji planistycznych – każde z tych zjawisk wyrastało ze wspólnych poszukiwań konkretnych grup społecznych. I każde z nich, na swój szczególny sposób, odpowiada na pytanie o wyrazistość celów, redefinicję problemów, uporządkowanie priorytetów tak, by korespondowały z celami towarzyszącymi działaniom nowego rodzaju, o reorientację profesjonalizacji na produkty działań, a nie na ponoszone nakłady, a następnie na redystrybucję produktów programów rządowych i konkurujących o nie grup społecznych.

Głęboko zakorzeniony optymizm myśli amerykańskiej zdawał się siłą napędową wielu poszukiwań instrumentów służących określaniu kierunków działania. Jednak w tym samym czasie amerykańską wiarę w nieuchronny postęp osłabia ta sama fala, która zmiotła stare przywiązanie do wrodzonej słuszności porządku społecznego i dobrodziejstwa historii. Kandyd umarł. Jego miejsce zajęła nowa koncepcja historii przyszłości, która odrzucając historycyzm, poszukuje odmiennych sposobów wykorzystania intelektualnego i innowacyjnego potencjału człowieka.

Koncepcje te przybierają dwie przeciwstawne formy. Z jednej strony, istnieje wiara w „urabialność” lub nieograniczoną plastyczność historii przyszłości z wykorzystaniem intelektu planistycznego – dzięki rozumowi, racjonalnemu dyskursowi i cywilizowanym negocjacom.

Równocześnie, coraz głośniejsi stają się orędownicy „podejścia intuicjonistycznego”, empatycznego zaangażowania i emocjonalnych działań, a nawet odrodzenia mistycyzmu, mającego na celu pokonanie Systemu uważanego za źródło nędzy i cierpienia.

Era Oświecenia może osiągnąć swoją dojrzałość z końcem XX w. lub umrze. Wielu Amerykanów uważa, że możemy doskonalić historię przyszłości – świadomie kształtując przyszłe efekty zgodnie z naszym życzeniem – i równocześnie, że historia przyszłości nie istnieje. Niektórzy pogrążyli się w pesymizmie lub depresji. Dla nich planowanie wielkich systemów społecznych jest rzeczą niemożliwą, bo odbywa się kosztem utraty wolności i sprawiedliwości. W związku z tym, ostatecznym celem planowania będzie anarchia, jako że dąży ona do wyeliminowania władzy nad innymi. Z kolei inna grupa doszła do wniosku, że wolność i sprawiedliwość to dobra luksusowe, na które współczesne społeczeństwo nie może sobie pozwolić, i należy je zastąpić wartościami „praktycznymi cybernetycznie”.

Profesjonalizm jest rozumiany jako jeden z głównych instrumentów doskonalenia społeczeństwa, jako narzędzie wzmacniające tradycyjny amerykański optymizm. Każdy profesjonalizm, oparty na nowoczesnej nauce, postrzegany jest jako środek, dzięki któremu wiedza o nauce nabiera charakteru aplikacyjnego. W rezultacie, każda eksperckość staje się elementem inżynierii. Planowanie i nauki o politykach publicznych znajdują się w gronie najbardziej optymistycznych teorii odwołujących się do każdego rodzaju profesjonalizmu. Ich zwolennicy odrzucają twierdzenie, że planowanie poprawy jest niemożliwe, jakkolwiek głębokie są jego niedostatki związane z odpowiedniością przeszłych i współczesnych metod w tym zakresie. Nadal mają oni nadzieję, że można ulepszać samo instrumentarium doskonalenia. Właśnie ten pogląd chcemy przeanalizować, po to by odpowiedzieć na pytanie, czy eksperci społeczni wyposażeni są w instrumenty umożliwiające działania zgodne z naszymi oczekiwaniami.

## 2. Definiowanie problemu

W erze industrialnej koncepcja planowania, wraz z koncepcją profesjonalizacji, została zdominowana przez ideę efektywności. Efektywność, wywodząca się z XVIII-wiecznych nauk fizycznych i ekonomii klasycznej oraz z zasady jak najmniejszych nakładów, postrzegano jako warunek, dzięki któremu konkretne zadanie może zostać wykonane z wykorzystaniem jak najmniejszych zasobów. Była to niezwykle kusząca idea i przez długi czas stanowiła fundament wszelkich wytycznych stosowanych w inżynierii społecznej, zarządzaniu, wielu badaniach empirycznych. Efektywność nadal dominuje w nowoczesnym rządzeniu i gospodarce. Podobnie było w przypadku odniesienia jej do koncepcji planowania. Postrzegano je jako „tani w instalacji i użytkowaniu” proces projektowania rozwiązań problemów. Ponieważ w początkach ery industrialnej konsensus wokół istoty problemu budowano stosunkowo łatwo, zadanie przydzielano osobom mającym odpowiednie kompetencje techniczne. Można je było obdarzyć zaufaniem, samemu reprezentując uproszczony pogląd na końcowy efekt. Ekspert do spraw efektywności diagnozował problem, a następnie go rozwiązywał, redukując równocześnie nakłady bez względu na czynność, jaką wykonywaliśmy.

W ostatnich latach zaczęliśmy myśleć o planowaniu w zupełnie odmienny sposób: uczyć się zadawać pytania, czy to, **co** robimy, jest rzeczą właściwą. Innymi słowy, zaczęliśmy pytać o efekty działań i stawiać problemy o charakterze wartościującym. Nauczyliśmy się postrzegać procesy społeczne jako powiązania łączące otwarte systemy w duże sieci, w których efekty w obszarze jednego systemu stają się nakładami dla pozostałych. W takich ramach strukturalnych niedookreślona stała się istota problemu oraz to, **gdzie i jak** mamy działać, nawet jeśli zdarzy nam się poznać cele, które zamierzamy osiągnąć. Staliśmy się teraz wyczuleni na konsekwencje powstałe w toku działań rozwiązujących problem w każdym elemencie sieci i nie jesteśmy już zdziwieni tym, że rozstrzygnięcie jednej kwestii może generować jeszcze większy problem w innym obszarze sieci. Zostaliśmy zatem zmuszeni do rozszerzenia granic systemu,

w którym funkcjonujemy, usiłując zinternalizować jego elementy egzogenne.

Taki był profesjonalny sposób działania analityków systemowych, powszechnie uważanych za forpocztę uniwersalnych ekspertów rozwiązujących problem. Z arogancką pewnością siebie mówili oni o sobie jako o ludziach gotowych zmagać się z każdym zadaniem, diagnostycznie wykazywać jego ukryty charakter, a następnie odsłaniając tę rzeczywistą naturę, umiejętnie usunąć fundamentalne przyczyny problemu.

Dwadzieścia lat doświadczeń wykazało, jak płytką była ta wiara we własne siły. Analitycy systemowi zaczynają zauważać, że choć stworzony przez nich model działa, to teraz właśnie oni sami wpadają w identyczną pułapkę kłopotów diagnostycznych, z którymi zmagają się ich klienci.

Obecnie wszyscy zaczynamy zauważać, że jednym z najtrudniejszych zagadnień jest definiowanie problemu (wiedza o tym, co odróżnia warunki zaobserwowane od pożądaných) oraz jego umiejscowienie (określenie, gdzie w kompleksowych sieciach przyczynowych znajduje się rzeczywisty powód zaistnienia problemu). Równie trudne jest zidentyfikowanie działań, które mogą efektywnie zmniejszyć lukę między stanem obecnym a pożądanym. W momencie gdy poprawiamy efektywność działań, poszukując wartościowych efektów, gdy rozszerzamy granice systemu i gdy zdajemy sobie sprawę, jak kompleksowe jest funkcjonowanie otwartych systemów społecznych, coraz trudniejsze staje się nadanie charakteru funkcjonalnego koncepcjom planistycznym.

Wielu z nas ma wyobrażenie o tym, **jak** funkcjonuje **idealny** system planowania. Postrzegany jest jako ciągły, cybernetyczny proces rządzenia, inkorporujący procedury systemowe na rzecz nieustannego określania celów, na który składają się: identyfikowanie problemów, przewidywanie niekontrolowalnych zmian kontekstualnych, kreowanie alternatywnych strategii, taktyki i harmonogramu działań, stymulowanie zestawów działań alternatywnych i wykonalnych oraz ich konsekwencji, ewaluacja alternatywnie przewidzianych efektów, statystyczny monitoring tych warunków, które społeczeństwo i system uznają za istotne, informacja zwrotna dla kanałów stymulacji i decyzji, tak aby umożliwić

poprawę błędów – a wszystko to w ramach równoległego funkcjonującego procesu rządzenia. Ten zestaw etapów znany jest każdemu z nas, ponieważ zawiera to, czym do tej pory był tradycyjny model planowania. Wiemy jednak też, że taki model jest nieosiągalny, nawet jeśli nieustannie zbliżamy się do jego realizacji. Dyskusyjne pozostaje nawet to, czy jest on dla nas pożądany.

### 3. Problemy planowania to problemy złośliwe

Wiele przeszkód uniemożliwia nam doskonalenie powyższego systemu planowania/rządzenia: teoria nie odpowiada skromnemu przewidywaniu, nie mamy zdolności wykonania zadań, pluralizm celów wpisany w pluralizm polityk uniemożliwia osiąganie celów jednolitych itd. Kłopoty związane z racjonalnością uporczywie trwają i jak dotychczas nie jesteśmy w stanie „wyłuskać” ich z sieci systemów. Dzieje się tak po części dlatego, że klasyczny paradygmat nauki i inżynierii – będący fundamentem nowoczesnego profesjonalizmu – jest niestosowny do problemów otwartych systemów społecznych. Uważamy, że jedną z przyczyn, z powodu których społeczeństwo przeciwstawia się profesjonalizmowi ekspertów, jest ich poznawczy i zawodowy sposób działania – naśladownictwo kognitywnego stylu nauki i zawodowego stylu inżynierii nie działa w szerokim spektrum problemów społecznych. Klienci-laicy są niezadowoleni, ponieważ planistom i innym ekspertom nie udało się rozwiązać problemów, co do których wyrażali opinię, że są w stanie to zrobić. Chcemy zasugerować, że eksperci społeczni zagubili się gdzieś po drodze, zakładając, iż stali się reprezentantami nauk stosowanych – że mogą rozwiązać problemy w sposób, w jaki tradycyjni naukowcy potrafią rozwiązać własne. To bardzo poważny błąd.

Natura problemów, z którymi zmagają się planiści, jest odmienna od tych, którymi zajmują się naukowcy i być może niektóre grupy inżynierów. Kwestie planowania są inherentnie złośliwe.

W odróżnieniu od nauk przyrodniczych, definiowalnych, wyodrębnionych i dysponujących sprawdzonymi rozwiązaniami, problemy planowania publicznego – w szczególności społecz-

nego lub polityki społecznej – są niepoprawnie zdefiniowane i polegają na iluzyjnym politycznym osądzie nt. ich rozwikłania (nie „rozwiązania”. Problemów społecznych nie da się rozwiązać. W najlepszym przypadku mogą być one bez końca „rozwiązywalne”). Nakreślmy teraz sytuację, która pomoże wyjaśnić to rozróżnienie.

Kwestie, nad którymi pochyłają się naukowcy i inżynierowie, w większości koncentrują się na sprawach „udomowionych” lub „dobrotliwych”. Jako przykład rozważmy problem z dziedziny matematyki – rozwiązanie równania, zadania chemika organicznego analizującego strukturę jakiegoś nieznanego pierwiastka lub problem szachisty usiłującego postawić mata w pięciu ruchach. Dla każdego z nich cel jest wyraźnie określony. Jasno też widać, czy został on rozwiązany, czy też nie. Problem złośliwy nie charakteryzuje się żadną z powyższych cech, a zawiera niemal wszystkie dylematy polityki publicznej – może dotyczyć lokalizacji autostrady, zmiany podatków, reformy programów kształcenia lub walki z przestępczością.

Istnieje co najmniej dziesięć właściwości problemów związanych z planowaniem, czyli złośliwych, przed którymi należy ostrzegać wszystkich planistów i które zaraz opiszemy. Jak za chwilę się przekonacie, nazwaliśmy je „złośliwymi” nie dlatego, iż ich właściwości są wątpliwe z etycznego punktu widzenia. Używamy terminu „złośliwy” – *wicked* w znaczeniu podobnym do *malignant* (w przeciwieństwie do „dobrotliwy” lub „błędny” [jak „błędne koło”]) albo „szczywany” (jak irlandzki karzeł – leprechaun) czy też „agresywny” (jak lew, w odróżnieniu od potulnej owcy). Nie oznacza to, że mamy zamiar dokonać personifikacji właściwości systemów społecznych, imputując im złe intencje. Musimy się jednak zgodzić, że traktowanie złośliwych problemów w sposób podobny jak problemów udomowionych jest dla planisty kontrowersyjne moralnie, tak samo jak przedwczesne udomowienie problemów złośliwych, a także odmowa uznania wrodzonej złośliwości problemów społecznych.

### 3.1. Nie można w sposób ostateczny sformułować problemu złośliwego

Dla każdego problemu udomowionego można przedstawić **wyczerpującą** formułę zawierającą wszystkie informacje o nim, które wymagane są do jego zrozumienia i rozwiązania – oczywiście przyjmując, że osoba rozwiązująca problem zna się na tym, co robi.

W przypadku problemów złośliwych jest to niemożliwe. Informacja potrzebna do **zrozumienia** problemu zależy od koncepcji jego rozwiązania. Mówiąc inaczej: po to, by złośliwy problem **opisać** wystarczająco dokładnie, musimy uprzednio dysponować zestawem wszystkich realnych **rozwiązań**. Dzieje się tak dlatego, że każde pytanie odnoszące się do dodatkowych informacji zależy od rozumienia problemu – i jego rozwikłania – w danym czasie. Rozumienie i rozwikłanie to zjawiska zwykle występujące odrębnie. Dlatego w celu przewidzenia każdej konsekwencji rozwiązania (pozyskania wszelkich informacji wymaganych do rozwikłania), wymagana jest wiedza o wszystkich realistycznych rozwiązaniach.

Pomyślmy na przykład, co byłoby konieczne do zidentyfikowania istoty problemu ubóstwa. Czy ubóstwo to niski dochód? Po części tak, lecz jakie są czynniki determinujące ów niski dochód? Czy są nimi niedostatki gospodarki na poziomie regionalnym lub krajowym, czy może braki umiejętności i kompetencji siły roboczej? Jeśli to drugie, to określenie i „rozwiązanie” problemu muszą obejmować procesy edukacyjne. Lecz w takim przypadku, gdzie – w ramach takiego procesu – znajduje się ten realny problem? Co w takim razie oznacza „poprawa systemu edukacji”? A może kwestia ubóstwa wynika z niedostatków intelektualnych i zdrowotnych? Jeśli tak, to musimy zawrzeć tę etiologię w naszym pakiecie informacji i poszukiwać rozwiązań w obszarze usług służby zdrowia jako prawdopodobnej przyczyny problemu. A jeśli bieda jest wynikiem ubóstwa kulturowego? Dyslokacji przestrzennej? Problemów z własną tożsamością? Deficytów politycznych i kompetencji społecznych? Jeśli jesteśmy w stanie sformułować problem, wywodząc go ze źródeł tego rodzaju – tak że możemy stwierdzić: „Aha! W tym tkwi sedno!”, czyli takie są przyczyny różnic po-

między tym, jak **jest**, a tym, jak **być powinno** – wtedy musimy także sformułować rozwiązanie. Określenie problemu okazuje się zatem tym samym, co znalezienie rozwiązania; problemu nie można zdefiniować, dopóki nie wymyślimy jego rozwiązania.

Zdefiniowanie złośliwego problemu samo w sobie **jest** problemem! Proces definiowania i rozwiązanie (lub rozwikłanie) to kwestie identyczne, ponieważ każda specyfikacja problemu stanowi określenie kierunków, jakie należy wskazać w celu jego rozwiązania. Dlatego jeśli uznamy niedostatki psychiatrycznych usług medycznych za część problemu, to – co dość oczywiste – „poprawa psychiatrycznych usług medycznych” stanowi o specyfice jego rozwiązania. Jeśli w kolejnym etapie uznamy, że brak ośrodków leczenia psychiatrycznego to podstawowa słabość systemu świadczenia usług w zakresie zdrowia psychicznego, to „rozbudowa ośrodków zdrowia psychicznego” jest kolejnym elementem specyfikacji rozwiązania problemu. Jeśli stwierdzimy, że sposób leczenia w ośrodkach zdrowia psychicznego jest nieodpowiedni, to poprawa jakości szkoleń w zakresie terapii schorzeń psychicznych może stać się najważniejszym elementem rozwiązania problemu itd.

Powyższa charakterystyka rzuca nieco światła na użyteczność osławionego „podejścia systemowego” w zmaganiu się z problemami złośliwymi. Klasyczne podejście systemowe w programach wojskowych i kosmicznych opiera się na założeniu, że projekt planistyczny można rozpisać na odrębne etapy: „zrozumienie problemu i misja”, „zebranie informacji”, „analiza informacji”, „synteza informacji i oczekiwanie na kreatywną refleksję”. „wypracowanie rozwiązania” lub coś w tym rodzaju. Jednak w przypadku problemów złośliwych takie podejście nie działa. Nie można zrozumieć problemu bez wiedzy o jego kontekście; nie można świadomie poszukiwać informacji bez orientacji na koncepcję rozwiązania; nie można najpierw zrozumieć, a potem rozwiązywać. Podejście systemowe pierwszej generacji nie jest odpowiednie do radzenia sobie z problemami złośliwymi. Podejścia drugiej generacji powinny bazować na modelu planowania jako na procesie argumentacji, w trakcie którego, wśród jego uczestników, stopniowo wyłania się obraz problemu i rozwiązania jako efekt nie-

ustannego **osądu** poddanego krytycznej dyskusji. Metody Badania Operacyjnego odgrywają kluczową rolę w podejściu systemowym pierwszej generacji; jednakże stają się one operacyjne dopiero po podjęciu najistotniejszych decyzji, czyli po tym, gdy problem staje się udomowiony.

Przyjrzyjmy się modelowi optymalizacji. Tutaj konieczne nakłady obejmują zdefiniowanie przestrzeni dla rozwiązania problemu, systemu ograniczeń, orientacji na rezultaty jako funkcji planowania oraz zmiennych kontekstowych. Jednak określenie i ograniczenie przestrzeni oraz skonstruowanie mierników realizacji to złośliwe elementy tego problemu. Najprawdopodobniej jest to proces o wiele ważniejszy niż pozostałe etapy poszukiwania rozwiązania, które jawią się jako optymalne w odniesieniu do mierników wykonania i systemu ograniczeń.

### 3.2. Złośliwe problemy nie opierają się na zasadzie skończoności

Rozwiązując zadanie szachowe lub równanie matematyczne, wiemy, kiedy ktoś wykonał swoją pracę. Istnieją kryteria, które mówią nam, w którym momencie znaleziono **konkretne** lub **jakieś** rozwiązanie.

Z problemami planowania jest inaczej. Ponieważ (zgodnie z cechą 3.1) proces rozwiązywania problemu jest tożsamy z procesem zrozumienia jego istoty i ponieważ nie istnieją kryteria wystarczającego rozumienia ani ostatnie ogniwo w łańcuchu przyczynowym łączącym otwarte systemy interaktywne, przyszli planiści muszą nieustannie starać się, aby być coraz lepszym. Dodatkowa inwestycja czasu i wysiłku poświęcona rozwiązaniu problemu może zwiększyć szanse na znalezienie lepszego rozwiązania.

Planista kończy pracę nad złośliwym problemem nie dlatego, że wynika to z wewnętrznej logiki owego problemu. Kończy z przyczyn, które są zewnętrzne dla danego problemu: nie ma już na to czasu, pieniędzy albo cierpliwości. W końcu mówi: „To jest dość dobre” lub „To jest najlepsze, co mogę zrobić w granicach projektu” bądź „Podoba mi się takie rozwiązanie” itd.

### 3.3. Rozwiązania złośliwych problemów nie są prawdziwe lub fałszywe, lecz dobre albo złe

Istnieją konwencje kryteriów obiektywności decydujące o tym, czy przedstawione rozwiązanie równania lub proponowana formuła związku chemicznego są prawdziwe, czy fałszywe. Mogą sprawdzić je niezależnie inne kompetentne osoby, zaznajomione z ustanowionymi kryteriami, i odpowiedź najprawdopodobniej będzie jednoznaczna.

W stosunku do problemów złośliwych nie istnieje odpowiedź prawdziwa bądź fałszywa. Zwykle niemal wszyscy uczestnicy są w równym stopniu wyposażeni, zainteresowani i/lub uprawnieni do oceny rozwiązania, choć żaden z nich nie ma władzy formułowania reguł podejmowania decyzji determinującej jego poprawność. Ich oceny będą prawdopodobnie bardzo różne w zależności od interesów grupowych lub personalnych, konkretnego systemu wartości oraz założeń ideologicznych. Ocena proponowanego rozwiązania może zostać wyrażona za pomocą przymiotników typu „dobre” bądź „złe” albo, co bardziej prawdopodobne, jako „lepsze” lub „gorsze”, albo „satisfakcjonujące” czy też „dość dobre”.

### 3.4. Nie istnieje natychmiastowy lub ostateczny test, któremu poddaje się rozwiązanie złośliwego problemu

W stosunku do problemów udomowionych można określić, w jakim stopniu próba jego rozwiązania odpowiada prawdzie. Dokładniej mówiąc, test rozwiązania znajduje się pod całkowitą kontrolą kilku osób zaangażowanych i zainteresowanych problemem.

W przypadku problemów złośliwych każde rozwiązanie, po jego wdrożeniu, niesie ze sobą falę konsekwencji w niedającym się przewidzieć czasie. Co więcej, natychmiastowe konsekwencje mogą powodować zupełnie niepożądane reperkusje, które pogarszają istniejący stan rzeczy i dotychczasowe osiągnięcia wypracowane w trakcie rozwiązywania problemu. W takich przypadkach byłibyśmy w lepszej sytuacji, gdyby nasz plan nigdy nie został wprowadzony w życie. Skutki rozwiązania mogą zostać w pełni ocenio-

ne dopiero w chwili, gdy fala reperkusji opadnie całkowicie, lecz nie ma sposobu na to, by śledzić **wszystkie** kolejne fale, poprzez ich **wszelki** wpływ na życie jednostek w zakładanym czasie albo w ramach ograniczonego systemu.

3.5. Każde rozwiązanie złośliwego problemu jest „operacją jednorazową”, ponieważ nie istnieje możliwość uczenia się na błędach; każda próba rozwiązania ma znaczenie

W naukach przyrodniczych i w obszarach takich, jak matematyka, szachy, łamigłówki lub inżynieria mechaniczna, osoba rozwiązująca problem może dokonywać wielu prób, nie ponosząc konsekwencji za brak sukcesu. Bez względu na wynik konkretnego eksperymentu, nie wpływa on w dużym stopniu na system lub bieg spraw społecznych. Przegrana partia szachów rzadko niesie ze sobą konsekwencje dla innych partii szachów lub dla osób, które w szachy nie grają.

W przypadku problemów złośliwych **każde** wdrożone rozwiązanie powoduje konsekwencje. Pozostawia „ślady”, których nie można zatrzeć. Nie można zbudować autostrady, przyjrzeć się temu, jak ona działa, a potem poprawić jej funkcjonowanie, jeżeli efekt nas nie satysfakcjonuje. Wielkie działania publiczne prowadzą do nieodwracalnych skutków, które są niezwykle żywotne. Życie wielu ludzi zmienia się w sposób nieodwracalny i poniesione zostają olbrzymie koszty natury finansowej – to kolejny nieodwracalny skutek. To samo dzieje się w przypadku wielu innych działań publicznych prowadzonych na ogromną skalę, praktycznie zaś z każdym programem świadczenia usług publicznych. Na przykład skutki eksperymentalnego programu nauczania wprowadzą uczniów poddanych programowi w dorosłe życie.

Jeśli kiedykolwiek działanie jest skutecznie nieodwracalne i kiedykolwiek jego konsekwencje przejawiają żywotność, **każda próba ma znaczenie**. A każda próba zmiany decyzji lub poprawy jej niepożądanych efektów rodzi kolejny zestaw problemów złośliwych, które stają się przedmiotem takich samych dylematów.

3.6. Złośliwe problemy nie mają ani enumeratywnego (lub wyczerpująco opisanego) zestawu potencjalnych rozwiązań, ani w pełni opisanego zestawu dozwolonych działań, które mogą stać się częścią planu rozwiązania

Nie istnieją kryteria, które umożliwiają dowiedzenie tego, że wszystkie rozwiązania złośliwego problemu zostały rozpoznane i rozważone.

Może zdarzyć się tak, że nie ma **żadnego** rozwiązania, z powodu logicznej niezgodności „obrazu” problemu (np. osoba rozwiązująca problem napotyka taki jego opis, w którym zarówno  $A$ , jak i  $nie-A$  winny zdarzyć się w tym samym czasie). Może to wynikać z niemożności wypracowania koncepcji rozwiązania (co nie oznacza, że komuś innemu powiodłoby się lepiej). Zwykle jednak w poszukiwaniu rozwiązania złośliwego problemu pojawia się jakaś grupa potencjalnych rozwiązań, a o innej grupie w ogóle się nie myśli. Jest zatem kwestią subiektywnej oceny, czy powinno się poszerzyć zestaw dostępnych rozwiązań, czy też nie. Oczywiście sprawą oceny pozostaje też i to, które z tych rozwiązań powinny być doprecyzowane i wdrożone.

Szachy to skończony zestaw zasad, odnoszący się do każdej sytuacji, która ma miejsce w danym czasie. W matematyce operatory równań to także jednoznaczny zestaw narzędzi. Podobnie, choć mniej rygorystycznie, rzecz ma się w chemii. Nie dzieje się tak jednak w świecie polityki społecznej. Które strategie lub posunięcia są dozwolone i wymienione enumeratywnie, np. w zmaganiach z przestępczością na ulicach? „Wszystko jest dozwolone”, a każda nowa koncepcja planowania może stać się kandydatem na kolejny problem.

Co powinniśmy zrobić, by zredukować przestępczość? Czy, wzorem Anglii, mamy odebrać policjantom broń palną, ponieważ bandyci mniej chętnie strzelają do nieuzbrojonego człowieka? Czy mamy uchylić prawo, które definiuje takie przestępstwa, jak uprawa marihuany lub kradzież auta? Ograniczyłoby to przestępczość poprzez zmianę jej definicji. Postawmy na odrodzenie moralne i zastąpmy samokontrolę etyczną działania policji i sądów. Zastrzelmy wszystkich sprawców, zmniejszając w ten sposób



liczbę osób popełniających zbrodnie. Podarujmy coś do splądrowania niedoszłym złodziejom, redukując w ten sposób ich motywację do popełnienia przestępstwa itd.

W takich obszarach trudno definiowanych problemów i, co za tym idzie, trudno definiowalnych rozwiązań, zestaw praktycznych planów działania polega na dokonaniu realistycznej oceny, na zdolności docenienia „egzotycznych” pomysłów oraz na zaufaniu i wiarygodności planisty wobec klienta, i na odwrót. Wszystko to poprowadzi do końcowej konkluzji: „Dobra, spróbujmy to zrobić”.

### 3.7. Każdy złośliwy problem jest absolutnie unikatowy

Dla jakiegokolwiek pary problemów możemy wskazać przynajmniej jedną cechę odróżniającą je od siebie (tak jak można wskazać każdą liczbę cech wspólnych), a zatem każdy z nich jest, w tym trywialnym sensie, unikatowy. Określenie „absolutnie unikatowy” oznacza jednak, że pomimo długiej listy podobieństw pomiędzy problemem bieżącym a problemem przeszłym zawsze może zaistnieć dodatkowa właściwość odróżniająca je od siebie, mająca olbrzymie znaczenie. Elementem sztuki radzenia sobie ze złośliwymi problemami jest umiejętność unikania przedwczesnego zdobywania wiedzy o tym, które rozwiązanie należy zaaplikować.

Nie istnieją **klasy** złośliwych problemów, w tym sensie, że reguły rozwiązywania mogą być dopasowane do **każdego** z nich w danej **klasie**. W matematyce istnieją reguły klasyfikacji rodziny problemów – powiedzmy, rozwiązywania jakiejś kategorii równań – podczas gdy pewne, dość dobrze wyspecyfikowane, zestawy cech są zgodne z problemem. Występują wyeksplikowane cechy problemów udomowionych, definiujące ich podobieństwa w taki sposób, że wykorzystanie identycznego zestawu technik będzie efektywne dla rozwiązania każdego z nich.

Pomimo pozornych podobieństw cechujących problemy złośliwe nigdy nie możemy być **pewni**, że **wyjątkowość** problemu nie przeważa nad jego **wspólnością** z innymi, z którymi zmagaliśmy się w przeszłości.

Powiedzmy, że uwarunkowania budowy linii metra w jakimś mieście mogą być podobne do

warunków panujących w San Francisco; planiści jednak popełniliby błąd, bezpośrednio przenosząc rozwiązania z tamtego miasta. Różnice w zwyczajach osób korzystających z metra lub wzorce budownictwa mieszkaniowego mogą okazać się o wiele ważniejsze dla układu metra, śródmieścia i pozostałych jego części. W bardziej kompleksowym świecie planowania polityki społecznej każda sytuacja może być niepowtarzalna. Jeśli tak jest, bezpośredni transfer nauk fizycznych i inżynierskich sposobów rozumowania na grunt polityki społecznej może okazać się dysfunkcyjny, czyli zdecydowanie szkodliwy.

### 3.8. Każdy złośliwy problem może okazać się symptomem innego problemu

Problemy można opisać jako niezgodność między istniejącym stanem rzeczy a tym, jak być powinno. Proces rozwiązywania problemu rozpoczyna się od poszukiwania przyczyn niezgodności. Usunięcie przyczyny stwarza kolejny problem, którego problem początkowy był „symptomem”. Jego z kolei można uznać za symptom jeszcze innego problemu „wyższego rzędu”. Dlatego „przestępczość na ulicach” bywa postrzegana jako przejaw upadku moralnego lub permissywizmu społecznego, deficytu możliwości, bogactwa albo ubóstwa, bądź jakiegokolwiek innego wyjaśnienia przyczynowego, które najbardziej nam odpowiada. Poziom, na którym rozwiązujemy problem, zależy od przekonań analityków i nie można go zdefiniować na gruncie logicznym. Nie istnieje coś takiego, jak naturalny poziom problemów złośliwych. Oczywiście im wyższy jest poziom, na którym sformułowany został problem, tym będzie on szerszy i ogólniejszy; i tym trudniejszy do rozwiązania. Z drugiej strony, nie powinniśmy leczyć wyłącznie objawów. I dlatego należy go zdefiniować na możliwie najwyższym poziomie.

W tym momencie zbliżamy się do kwestii inkrementalizmu. Jego koncepcja zaleca politykę małych kroków, w nadziei, że systematycznie przyczynią się one do ogólnej poprawy. Jednak jeżeli problem zdefiniowany jest na zbyt niskim poziomie (poziomie inkrementalnym), to powodzenie rozwiązania może pogorszyć istniejący stan rzeczy, ponieważ utrudni to rozwiązanie

problemów wyższego rzędu. Marginalna poprawa nie gwarantuje poprawy ogólnej. Dla przykładu, komputeryzacja procesów administracyjnych może skutkować obniżeniem kosztów, ułatwieniem wykonywania działań itd. Jednak równocześnie utrudnia ona wdrożenie strukturalnych zmian w organizacji, ponieważ doskonalenie techniczne wzmacnia istniejące wzorce organizacyjne i zwykle zwiększa koszty zmiany. Nowo zdobyta władza kontrolera informacji może utrudnić późniejszą modyfikację tejże roli.

W takich okolicznościach nie dziwi więc, że członkowie organizacji wykazują tendencje do zauważania problemów na poziomie niższym niż ten, na którym się one znajdują. Gdy zapytamy komendanta policji, z czym boryka się policja, prawdopodobnie odpowie on, że brakuje im odpowiedniego sprzętu.

3.9. Istnienie niezgodności charakterystycznych dla problemów złośliwych można wyjaśniać na wiele sposobów. Wybór wyjaśnienia określa istotę problemu i rozwiązania

„Przestępczość na ulicach” można wyjaśnić zbyt małą liczbą policjantów, dużą liczbą przestępców, złym prawem, zbyt dużą liczbą policjantów, depriacją kulturową, deficytem szans, dużą ilością broni, skrzywieniem frenologicznym itd. Każda z tych przyczyn mocniej determinuje obrany kierunek zwalczania przestępstw. Który z nich jest właściwy? Nie istnieją zasady ani procedury definiujące „poprawne” wyjaśnienie lub połączenie tych wyjaśnień. Przyczyna polega na tym, że rozwiązując problemy złośliwe, napotykamy na wiele więcej sposobów obalania przyjętej hipotezy, niż dzieje się to w naukach ścisłych.

Sposób radzenia sobie ze sprzecznymi dowodami, powszechnie stosowany w naukach ścisłych, jest następujący: „W warunkach C i zakładając słuszność hipotezy H, musi przydarzyć się efekt E. Załóżmy, że w warunkach C efekt E nie występuje. Oznacza to, że hipoteza H jest obalona”. Jednak w kontekście problemów złośliwych możliwe są też inne wyjaśnienia. Ktoś może zaprzeczyć, że efekt E nie wystąpił, lub może wyja-

śnić niepojawienie się efektu E innymi procesami interwencji, nie obalając hipotezę H.

Oto przykład: założmy, że ktoś wyjaśnia istnienie „przestępczości na ulicach” „zbyt małą liczbą policjantów”. Staje się to podstawą planu działania i liczba policjantów się zwiększa. Następnie zakładamy, że w kolejnych latach również liczba zatrzymań, lecz nastąpił wzrost liczby przestępstw. Czy pojawił się efekt E? Czy przestępczość na ulicach zmalała dzięki zwiększeniu liczby policjantów? Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, można przytoczyć kilka nienaukowych wyjaśnień w celu ratowania hipotezy H („Zwiększenie liczby policjantów powoduje spadek przestępczości na ulicach”): „Jeśli nie zwiększylibyśmy liczby policjantów, wzrost przestępczości mógłby być jeszcze większy”; „Ten przypadek jest wyjątkiem od hipotezy H, ponieważ nastąpił ogólny nieprzewidziany napływ elementów przestępczych”; „Minęło zbyt mało czasu, by ocenić efekty” itd. Jednak także odpowiedź „Tak, wystąpił efekt E” może być obroniona: „Liczba zatrzymań wzrosła” itd.

Wykorzystywane w trakcie rozwiązywania problemów złośliwych sposoby argumentacji są o wiele bogatsze niż te, na które zezwalają nauki ścisłe. Z powodu absolutnej unikatowości problemu (zob. cecha 3.7) i braku możliwości rygorystycznego eksperymentowania (zob. cecha 3.5), poddanie hipotezy H decydującemu testowi jest niemożliwe.

Oznacza to, że wybór wyjaśnienia problemu, w sensie logicznym, jest arbitralny. W rzeczywistości, podczas jego wyboru kierujemy się kryteriami osobistymi. Ludzie wybierają takie wytłumaczenie, które jest dla nich najbardziej wiarygodne. Z niewielką dozą przesady można stwierdzić, że każdy sięga po takie wyjaśnienie niezgodności, które najlepiej odpowiada jego zamiarom i dostosowane jest do indywidualnych dostępnych możliwości działania. Analiza „poglądu na świat” to czynnik najmocniej tłumaczący niezgodności, a zatem i sposoby rozwiązywania problemów złośliwych.

3.10. Planista nie ma prawa się mylić

Jak zauważył Karl Popper w *Logice odkrycia naukowego* (*The Logic of Scientific Discovery*), za-

sadą nauki jest to, że rozwiązania problemu są jedynie hipotezami podlegającymi odrzuceniu (Popper 1961). Zasada ta opiera się na poglądzie, że nie istnieją potwierdzenia hipotezy, istnieją jedynie jej potencjalne falsyfikacje. Im bardziej hipoteza jest odporna na próby jej obalenia, tym bardziej uznaje się ją za „potwierdzoną”. Co za tym idzie, społeczność naukowców nie wini swoich członków za formułowanie hipotez, które później są odrzucane – oczywiście, jeśli tylko ich autor przestrzega reguł gry.

W świecie planowania i złośliwych problemów nietykalność tego typu nie jest tolerowana. Tutaj, celu nie stanowi odkrycie prawdy, lecz poprawa świata, w którym żyjemy. Planiści odpowiedzialni są za skutki działań, które inicjują, ich efekty zaś mogą mieć duże znaczenie dla ludzi dotkniętych takimi działaniami.

Prowadzi nas to do konkluzji, że problemy, z jakimi zmagają się planiści, są złośliwe, natomiast ich rozwiązanie nie podlega modyfikacji, a to dlatego, że wysiłki na rzecz definitywnego określenia granic problemów, identyfikacji ich przyczyn, zatem wyeksponowanie istoty problemów złośliwych, są niemal zawsze bezowocne. Planista działający w otwartym systemie wpada w pułapkę kompleksowości sieci przyczynowych. Co więcej, jego rozwiązania problemów wzmacniają kolejne dylematy wynikające ze wzrastającego pluralizmu współczesnego społeczeństwa. Społeczeństwo wartościuje propozycje rozwiązań w ramach różnicowanych i sprzecznych porządków. Przejdźmy zatem do tych dylematów.

#### 4. Kontekst społeczny

W latach pięćdziesiątych quasi-socjologiczna literatura przepowiadała nadejście społeczeństwa masowego – postrzeganego jako homogenicznie podzielane wzorce kulturowe, w ramach których jednostki wyznają podobne wartości i wierzenia, dążą do wspólnych celów, prowadzą podobny styl życia, a zatem zachowują się podobnie (przypomnijcie sobie literaturę na temat przedmieść sprzed około dziesięciu lat). Obecnie jasne jest, że prognozy te okazały się błędne.

Społeczeństwa świata zachodniego są coraz bardziej heterogeniczne. Różnicują się, składając się z tysięcy mniejszości (a **każda** z nich zjed-

noczona jest wokół własnych interesów, własnych systemów wartości), dzieląc preferencje co do stylu życia wyraźnie odróżniającego je od pozostałych grup. Wraz z gwałtownym wzrostem ilości informacji, gdy rozwój technologiczny nieustannie zwiększa nasze możliwości, a świadomość prawa do odmienności i różnicowania rozszerza się na niespotykaną wcześniej skalę, rośnie także liczba **możliwych** scenariuszy rozwoju. Wzrastająca zamożność lub, może nawet w większym stopniu, nasilająca się chęć wzmocnienia subkulturowej tożsamości motywują różne grupy do analizy takich scenariuszy lub opracowywania nowych prognoz. Nieregularne permutacje kulturowe stają się regułą. Zaczęliśmy zdawać sobie sprawę z tego, że „tygiel tożsamości” nigdy nie odegrał swojej roli w przypadku dużej liczby amerykańskich imigrantów (zob. na temat wczesnych symptomów tego zjawiska: Glazer, Moynihan 1963), i że jednolita koncepcja „amerykańskiego stylu życia” nieświadomie uitorowała drogę do uznania, że istnieje wiele stylów życia, które także można określić mianem amerykańskich.

To społeczeństwo preindustrialne było homogeniczne kulturowo. Epoka industrialna znacząco zwiększyła zróżnicowanie kulturowe. Społeczeństwo postindustrialne jest prawdopodobnie najbardziej zróżnicowane w dotychczasowej historii ludzkości.

Zbyt wczesna wydaje się ocena tego, czy obecna polityzacja mniejszości społecznych będzie tendencją długookresową, czy też nie. Scenariusze rozwoju mogą równie dobrze pójść w obie strony. Jedno zdaje się pewne: wielkie populacje oznaczają zaistnienie wielu mniejszości, a jak o tym już się przekonaliśmy, nawet niewielkie mniejszości mogą wywierać olbrzymi wpływ polityczny.

W jaki sposób większe społeczności radzą sobie ze złośliwymi problemami w sposób planowy w okolicznościach, w których pluralistyczne społeczeństwo poszukuje zróżnicowanych celów? Jak można określać cele, skoro ich fundamenty normatywne są aż tak odmienne? Z całą pewnością koncepcja jakiegoś jednolitego społeczeństwa dobrobytu jest anachronizmem.

Nie dysponujemy nawet teorią, która wskazuje, jaki model społeczny państwa jest najlepszy. Nie dysponujemy teorią, która mówi nam,

jaka jest najlepsza dystrybucja produktu społecznego – bez względu na to, czy produkt ten jest wyrażony w dochodzie finansowym, dochodzie informacyjnym, możliwości kulturowych itd. Zaczęliśmy zdawać sobie sprawę, że koncepcja konkretnego produktu społecznego niewiele nam mówi i prawdopodobnie nie istnieje zagregowana miara dobrobytu wysoce zróżnicowanego społeczeństwa, jeśli ma ona być obiektywna i bezstronna. Nauki społeczne po prostu nie są w stanie odkryć, na czym polega funkcja dobrobytu społecznego, która sugerowałaby decyzje przyczyniające się do powstania stanu pożądanego społecznie. Zamiast tego musimy polegać na aksjomacie indywidualizmu, będącego podstawą teorii ekonomicznych i politycznych, i dochodzić do wniosku, że **większy** dobrobyt pochodzi od zsumowanych wyborów indywidualnych. Jednak wiemy, czego dowodzą ostatnie problemy związane z zanieczyszczeniem środowiska naturalnego, że wcale nie jest to aksjomat niepodważalny.

Podczas gdy społeczeństwo staje się coraz bardziej pluralistyczne, różnice międzygrupowe to swoiste odzwierciedlenie międzygrupowej rywalizacji w rodzaju gry o sumie zerowej. Jeśli jest tak rzeczywiście, to prognozy stworzenia strategii rozwoju niebędącej taką grą stają się coraz mniej realne.

Spróbujmy to zilustrować. Kilka lat temu w USA zaistniał niemal absolutny konsensus dotyczący pełnego zatrudnienia, wysokiej produktywności i szeroko zakrojonej dystrybucji trwałych dóbr konsumenckich, dopasowanych do strategii rozwoju, w której wszyscy byłiby zwycięzcami. Ów konsensus obecnie podlega erozji. Kiedy różne substytuty płacy wydatkowane są na ubogich, studentów, emerytów oraz tradycyjnych odbiorców tego typu pomocy, nasza koncepcja „pełnego zatrudnienia” oraz gospodarki opartej na pełnym wykorzystaniu zasobów ludzkich musi zostać zrewidowana.

Teraz, gdy zdaliśmy sobie sprawę, że surowce, które wykorzystuje gospodarka, kończą jako odpady zatruwające powietrze i wodę, wielu ludzi staje się świadomymi znaczenia produkcji manufakturowej. Obecnie, kiedy niektóre nowe religie klasy średniej egzorcyzmują dobra „światowe”, promując mniej namacalne dobra wspólnotowe, społeczeństwo zorientowane konsumpcyj-

nie staje w obliczu wyzwania wobec tych, którzy przyczynili się do jego zamożności. To, co uważano kiedyś za niekwestionowaną strategię „win-win”, stało się w tej chwili źródłem żarliwych swarów w ramach mniejszych grup społecznych.

Jeśli rozważania te wydają się zbyt ogólne, przyjrzyjmy się konfliktom międzygrupowym związanym z rewitalizacją urbanistyczną, budową autostrad lub programami kształcenia w szkołach publicznych. Nasze spostrzeżenia nie ograniczają się wyłącznie do tego, że wartości podlegają zmianom. To twierdzenie wystarczająco prawdziwe, a prawdopodobieństwo zmian parametrycznych jest dość duże, by z pokorą przyjęli je nawet najbardziej dociekliwi obserwatorzy współczesnych systemów norm i wartości.

Chodzi nam raczej o to, że różne grupy jednostek przyjmują różne wartości – to, co zadawała jednych, budzi wstręt u innych. To, co stanowi rozwiązanie problemu dla jednych, jest generowaniem problemu dla innych. W takich warunkowaniach i w sytuacji braku ogólnej teorii społecznej lub dominującej etyki społecznej nie można być absolutnie pewnym, która grupa ma rację i czyje cele są słuszne.

Tradycyjne podejście godzące wartości społeczne z wyborami indywidualnymi polega *de facto* na powierzeniu podejmowania decyzji mądrym i dysponującym informacją ekspertom i politykom-fachowcom. Jednak – bez względu na to, czy to jest dla kogoś etyczne, czy też nie – nawet taka taktyka rodzi kolejne pytania, ponieważ nie ma propozycji rozwiązań wolnych od wszelkich wartości lub odpowiedzi prawdziwsza niż żaden ze złośliwych problemów, w obliczu których staje współczesne państwo.

Zastąpienie opinii eksperta-profesjonalisty opinią zwalczających się grup społecznych lub politycznych może bardziej przejrzysto ukazać konkretne racje i reperkusje działań, lecz niekoniecznie doprowadzi do poprawy wyników i produktów. Jedyna i najlepsza odpowiedź jest możliwa w przypadku problemów udomowionych, lecz nie tych złośliwych.

Kolejnym tradycyjnym podejściem godzącym wartości społeczne z wyborami indywidualnymi jest postawienie na indywidualizm. Zgodnie z tym, należy promować coraz bardziej różnicujące się spektrum dóbr, usług, środowisk

oraz możliwości w ten sposób, by jednostki mogły coraz pełniej zaspokajać swoje indywidualne preferencje. Gdy powstają problemy systemowe, jednostka poszukuje sposobów poprawy tych skutków, które sama ocenia jako szkodliwe. Będzie się starać wcielić w życie strategię gry o sumie niezerowej tam, gdzie można je realizować.

Uważamy, że żadne z opisanych postępowania nie odpowie na trudne pytania dotyczące rozwiązywania problemów złośliwych, z jakimi zmagają się planiści. Bez względu na obraną taktykę, jasne jest to, że ekspert zawsze będzie aktorem w grze politycznej, próbującym promować swoją prywatną wizję – planowanie to także element polityki i od tego truizmu nie możemy uciec. Ponadto, nadal nie dysponujemy ani teorią jednoznacznie definiującą dobro społeczne, ani taką, która umożliwi minimalizowanie złośliwości problemów społecznych, ani też pozwa-

lającą rozwiązywać problem sprawiedliwości powodowany rosnącym pluralizmem społecznym. Skłaniamy się w kierunku myślenia, że owe dylematy teoretyczne mogą stanowić najbardziej złośliwe problemy, z jakimi wkrótce przyjdzie się nam zmierzyć.

*Thumaczenie: Robert Chrabąszcz*

## Literatura

Hitch Ch.J. (1960). *On the Choice of Objectives in Systems Studies*. Santa Monica: The RAND Corporation.

Glazer N., Moynihan D.P. (1963). *Beyond the Melting Pot*. Cambridge: Harvard and MIT Presses.

Popper K. (1961). *The Logic of Scientific Discovery*. New York: Science Editions.

## Dilemmas in general theory of planning

The search for scientific bases for confronting problems of social policy is bound to fail, because of the nature of these problems. They are “wicked” problems, whereas science has developed to deal with “tame” problems. Policy problems cannot be definitively described. Moreover, in a pluralistic society there is nothing like the undisputable public good; there is no objective definition of equity; policies that respond to social problems cannot be meaningfully correct or false; and it makes no sense to talk about “optimal solutions” to social problems unless severe qualifications are imposed first. Even worse, there are no „solutions” in the sense of definitive and objective answers.

Keywords: theory of planning, wicked problems, tame problems, social problems, professionals, solutions, postindustrial society.