

Adresowanie, racjonalizacja i żelazne prawa

Dr Ryszard Szarfenberg
r.szarfenberg@uw.edu.pl
Instytut Polityki Społecznej

Racjonalizować poprawiając adresowanie

Rozpocznę od przytoczenia wypowiedzi byłej minister finansów H. Wasilewskiej-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). W tym kontekście racjonalizacja transferów to poprawianie adresowania. Po angielsku nazywa się to *targeting*, czyli „celowanie” lub „trafianie do celu”. Wypowiedź pani minister dotyczyła przepływu środków od wojewodów do gmin, ale postulat poprawy adresowania zgłaszany jest także w odniesieniu do świadczeń dla potrzebujących, czego warunkiem jest oczywiście to, żeby środki na te świadczenia trafiły najpierw do ich bezpośredniego dysponenta. Pojawia się więc problem adresowania wielopoziomowego. O adresowaniu w kontekście racjonalności mówiła w Sejmie również posłanka J. Banach, postulując wprowadzenie kryterium dochodowego przy okazji debaty nad jednorazowym dodatkiem dla rodzin wielodzietnych: „Jeśli więc mamy jakieś grosze publiczne, to kierujmy 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 [kryterium dochodowego] bardziej racjonalnego i społecznie sprawiedliwego” (posiedzenie 109 Sejmu 3 kadencji – 22.05.2001). Posłanka zwraca uwagę na m.in. problem ograniczonych zasobów – jeśli mamy stałą sumę pieniędzy, to wraz ze wzrostem liczby świadczeń pojedyncze świadczenie będzie coraz mniejsze. W takiej sytuacji racjonalne ma być ograniczenie liczby świadczeń, a sprawiedliwe - przyznanie ich tylko tym jednostkom, które potrzebują ich najbardziej.

W szerszej perspektywie 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). Przytoczmy jeszcze słowa byłego premiera Czech: „Rozumna polityka społeczna... koncentruje się na pomocy tym, którzy jej rzeczywiście potrzebują... powinniśmy unikać źle adresowanych, bardzo kosztownych programów socjalnych” (Klaus 1994:4). S. Golinowska (2002) przedstawia to zagadnienie jako przeciwstawianie dwóch zasad: powszechności i selektywności, np. powszechny zasiłek rodzinny ma trafić do wszystkich rodzin, a selektywny, tylko do niektórych rodzin.

Wbrew intuicji, również świadczenie powszechne może być narażone na problemy z adresowaniem. Mogą to być kwestie z zakresu adresowania wielopoziomowego, np. przepływ pieniędzy z budżetu centralnego do województw lub z budżetu gminy do jednostek bezpośrednio udzielających świadczenia. Drugie zagadnienie to definicja jednostki uprawnionej, np. pojęcie „rodzina” jest wieloznaczne i sprowadza się je czasem do wieloosobowego gospodarstwa domowego (np. w ustawie o pomocy społecznej). Ktoś jednak mógłby argumentować, że rodzinami są tylko te wieloosobowe gospodarstwa domowe, w których otacza się opieką i wychowuje osoby do 18 roku życia. Definicje prawne grup potrzebujących mogą być zbyt wąskie – nie obejmują wszystkich jednostek z danej grupy, lub zbyt szerokie – obejmują również jednostki z innych grup. Każde świadczenie powszechne dla danej grupy narażone jest na krytykę adresowania z powodu problemów definicyjnych. Trzeci problem związany z adresowaniem świadczeń powszechnych, to kwestia dotarcia do wszystkich jednostek z danej grupy. Jeżeli ustanowiliśmy program powszechny typu: takie samo świadczenie dla każdego, jego poprawne adresowanie polega na tym, by każdy dostał

to, co mu się należy, czyli takie samo świadczenie. Z różnych względów trudno jednak spełnić ten warunek, np. brak pełnej i aktualnej informacji adresowej o wszystkich potencjalnych świadczeniobiorcach.

U podstaw wypowiedzi na temat adresowania świadczeń społecznych leży podział populacji na: 1) rzeczywiście potrzebujących, 2) udających potrzebujących i 3) niepotrzebujących. Idealnie złe 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 poprawy adresowania poprzez 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.

Dodatkowy wymiar zagadnienia otrzymamy wprowadzając specjalizację świadczeń. Załóżmy, że mamy dwa rodzaje świadczeń przeznaczone dla dwóch różnych grup potrzebujących. Nowy rodzaj błędów w adresowaniu polega nie na tym, że świadczenie dostają niepotrzebujący, ale na tym, że świadczenie pewnego rodzaju otrzymują wprawdzie potrzebujący, ale nie ci, dla których je przeznaczone.

Problem jest 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, kto by sobie poradził bez pomocy, a kto nie. 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 jej: a) cech osobistych (np. płeć, wiek, wykształcenie, niepełnosprawność, choroba, postawa), b) sytuacji (np. brak dochodu, brak pracy, dzieci na utrzymaniu, samotne rodzicielstwo, miejsce zamieszkania, obywatelstwo) oraz c) działań (np. zwrócenie się o pomoc, opłacanie składek, współdziałanie z pracownikiem socjalnym, poszukiwanie pracy, uczestniczenie w terapii, zwrot kosztów świadczenia). Informacje o danej osobie zbiera się po to, by je porównać z kryterium i na tej podstawie zdecydować, czy mamy do czynienia z osobą uprawnioną, czy też nie.

Niektóre z warunków ustalonych w ramach kryteriów spełniane są przez bardzo wiele osób automatycznie, spełnienie innych jest trudne i kosztowne. Wymaganie spełnienia kilku warunków ogranicza zwykle potencjalną i rzeczywistą liczbę spełniających. Są to jednak tylko formalne cechy kryteriów przyznawania świadczeń. Różnorodna polityka społeczna polega na tym, że dla określonych potrzeb stosuje się odpowiednie kryteria ich identyfikacji – odpowiednie w stosunku do potrzeby i takie, że zbieranie informacji, które mamy z nimi porównać nie pochłania większości dostępnych nam zasobów i nie narusza godności osób, których dotyczą. Pomijam trudności z operacjonalizacją pojęcia potrzeby.

Zastanówmy się chwilę nad kosztami podejścia selektywnego (zob. też Golinowska 2002). 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 nie tylko możliwość świadomego podawania nieprawdziwych informacji czy świadomego przemilczania pewnych informacji kluczowych dla przyznania lub odmowy świadczenia, ale

również pozostawienie części potrzebujących poza systemem. 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 świadczeniobiorcę. Wynika stąd m.in. problem niezgłaszania się po świadczenia (po angielsku *non take-up*) tych, którzy nie wiedzą o ich istnieniu, są przekonani, że nie mają szans na ich otrzymanie lub obawiają się poniżającego traktowania. Żeby zaradzić problemom tego rodzaju trzeba zdobyć więcej obiektywnej informacji o kandydacie na świadczeniobiorcę. Wymaga to 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 naruszeniu 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 zwykle ten segment świadczeń jest najgorzej finansowany. 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. Oczywiście ta jest jednak kwestionowana. Po pierwsze, poprawa adresowania i zmniejszenie liczby świadczeniobiorców nie są powiązane tak, jakbyśmy się tego na pierwszy rzut oka spodziewali. Zmniejszeniu liczby świadczeniobiorców nieuprawnionych może towarzyszyć większy wzrost liczby uprawnionych. Wskazywałem to zagadnienie przy omawianiu problemów adresowania świadczeń powszechnych. Po drugie, „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 (np. „cieknące wiadro” A. Okuna): „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). Może i z taką sytuacją mamy do czynienia obecnie w Polsce; cięciom pieniędzy na pomoc społeczną towarzyszy stały wzrost liczby rent socjalnych, a jest to świadczenie skierowane nie do ubogich gospodarstw domowych, ale do osób niepełnosprawnych od młodości, niezależnie od sytuacji gospodarstwa domowego, w którym żyją.

Żelazne prawa

Kenneth R. Hammond sformułował „żelazne prawo” polityki społecznej (1996:13-59). Jego koncepcję można interpretować jako wskazanie granic racjonalizacji, polegającej na redukcji liczby błędów w adresowaniu 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, a następnie zastanowię się nad jej konsekwencjami dla innych polityk społecznych. W tych przypadkach, gdy nie mamy pewności co do winy podejrzanego istnieją dwie alternatywne hipotezy: 1) podejrzanym jest niewinny, 2) podejrzanym 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) mieliśmyby 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 (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 podejrzanym jest winny musimy uważać go za niewinnego, czyli praktycznie – uniewinnić podejrzanego i minimalizować błąd polegający na ukaraniu niewinnego. Dla kwestionujących tę zasadę poważniejszy wydaje się błąd polegający na uniewinnieniu winnego. Sytuację przedstawiam w sposób uproszczony w tabeli 1.

Tabela 1: Polityka karna i dwa rodzaje błędów

	Winny	Niewinny
Uznać za winnego i ukarać	Właściwa decyzja	Błąd: ukaranie niewinnego
Uniewinnić	Błąd: uniewinnienie winnego	Właściwa decyzja

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. Ukazanie jest praktyczną konsekwencją przyjęcia hipotezy, iż podejrzanym 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, a ogólniej – gdy kryteria wydawania decyzji nie są odpowiednie w stosunku do natury rozstrzyganej sprawy.

Dlaczego prawdopodobieństwa popełnienia błędu I i II rodzaju są powiązane w sposób wskazywany przez statystyków? Prawdziwość wiedzy jest niepewna, czyli przykładowo - informacja o A jest prawdziwa z prawdopodobieństwem 0,8, co znaczy, że jest fałszywa z prawdopodobieństwem 0,2 (możliwa interpretacja: dotychczas w podobnych przypadkach 8 na 10 informacji było prawdziwych). Jeżeli uznamy ją za prawdziwą, to prawdopodobieństwo popełnienia błędu wynosi 0,2, jeżeli uznamy ją za fałszywą to prawdopodobieństwo popełnienia błędu wyniesie 0,8. Załóżmy, że chcemy zmniejszyć prawdopodobieństwo popełnienia błędu uznania informacji za prawdziwą, gdy jest fałszywa (0,2 w przykładzie), np. poprzez dokładniejsze badanie A, czyli wpływ na pierwotny rozkład prawdopodobieństwa prawdziwości i fałszywości tej informacji. Niech ten rozkład będzie teraz 0,9 i 0,1. Jak widać, zmniejszyło się prawdopodobieństwo popełnienia błędu uznania informacji za prawdziwą, gdy jest fałszywa (0,1), ale równocześnie zwiększyło się prawdopodobieństwo błędu uznania informacji za fałszywą, gdy jest prawdziwa (0,9). Jeżeli nie znamy rozkładu prawdopodobieństwa prawdziwości i fałszywości informacji, to można założyć, że rozkład ten ma postać 0,5 i 0,5, czyli prawdopodobieństwo, że informacja o A jest prawdziwa jest równe prawdopodobieństwu, że jest ona fałszywa.

Jak widzieliśmy w przykładzie polityki karnej, jeden z błędów powszechnie uznaje się za gorszy, tzn. prawdopodobieństwo tego właśnie błędu powinniśmy minimalizować. Prawdziwość informacji na podstawie, których A oskarżono może być prawdopodobna na poziomie 0,8. Błąd polegający na ukaraniu niewinnego, czyli uznanie A za winnego, chociaż w rzeczywistości był niewinny wynosi więc 0,2. Czy ten poziom prawdopodobieństwa błędu, którego chcemy przede wszystkim uniknąć, wystarcza by A skazać? Mamy tu problem wyboru kryterium czy progę na skali prawdopodobieństwa popełnienia tego błędu. Jeżeli tym kryterium będzie 0,1, to należałoby A uniewinnić lub poszukiwać dodatkowych informacji (dowodów lub kontrdowodów winy).

Związek między wyróżnionymi błędami powstaje ze względu na niedoskonałość naszych zmysłów i wnioskowań, a także wspierających je urządzeń – nasza wiedza o świecie, zarówno o przeszłości, jak i o przyszłości, ma charakter probabilistyczny. Niepewność staje się dokuczliwa, gdy mamy podejmować ważne decyzje praktyczne, a więc popełnienie błędu ma poważne konsekwencje, np. 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, 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 tym - powstrzymanie się od jakichkolwiek działań (w przypadku polityki karnej chodziłoby np. o kary niewspółmierne do winy).

Tabela 2: Hipotezy i działania oraz cztery rodzaje podwójnych błędów

	Odrzucono hipotezę prawdziwą	Przyjęto hipotezę fałszywą
Odrzucono działanie odpowiednie	Podwójny błąd I	Podwójny błąd II
Przyjęto działanie nieodpowiednie	Podwójny błąd III	Podwójny błąd IV

Przejdźmy na obszar zabezpieczenia społecznego. Przedmiotem podejrzenia jest wystąpienie stanu niezaspokojenia podstawowych potrzeb bądź możliwość wystąpienia takiego stanu w przyszłości. Mamy więc dwie możliwe hipotezy: 1) podstawowe potrzeby są niezaspokojone (potrzebujący) lub 2) podstawowe potrzeby nie są niezaspokojone (niepotrzebujący). Którą z nich przyjmuje się za prawdziwą dopóki nie zostaniemy przekonani o jej fałszywości? Który z błędów wydaje się teraz gorszy: pomaganie niepotrzebującym, czy nie pomaganie potrzebującym? Nie ma tu wskazówek tego rodzaju, co w przypadku polityki karnej. Niemniej niezaspokojenie podstawowych potrzeb ma prawdopodobnie równie negatywne konsekwencje dla jednostki, jak ukaranie niewinnego. Władza tolerująca niezaspokojenie podstawowych potrzeb jest również zagrożona. Byłby 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” (kryterium poziomu prawdopodobieństwa błędu), że jest to hipoteza fałszywa. Powinniśmy więc minimalizować błąd polegający na nieudzieleniu pomocy potrzebującym.

Załóżmy, że prawdopodobieństwo prawdziwości informacji o tym, że kandydat na świadczeniobiorcę A nie potrzebuje pomocy wynosi 0,8. Prawdopodobieństwo popełnienia błędu polegającego na uznaniu A za niepotrzebującego, chociaż w rzeczywistości był w potrzebie wynosi więc 0,2. Popełnienie tego błędu spowoduje, że nie pomożemy osobie potrzebującej, a tego przede wszystkim powinniśmy unikać. Podobnie jak wyżej, pozostaje decyzja o wyborze kryterium akceptowalnego poziomu prawdopodobieństwa tego błędu. Jeżeli i tym razem kryterium będzie 0,1, to należałoby jednak A uznać za potrzebującego lub dalej zbierać informacje.

Polityka karna polega na karaniu winnych i uniewinnianiu niewinnych, polityka zabezpieczania społecznego polega na pomaganiu w zaspokajaniu podstawowych potrzeb potrzebujących i odmawianiu pomocy tym, którzy mają takie potrzeby zaspokojone. 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. Przedstawiam to zagadnienie w kolejnej tabeli.

Tabela 3: Dwa rodzaje błędów na przykładzie potrzeb

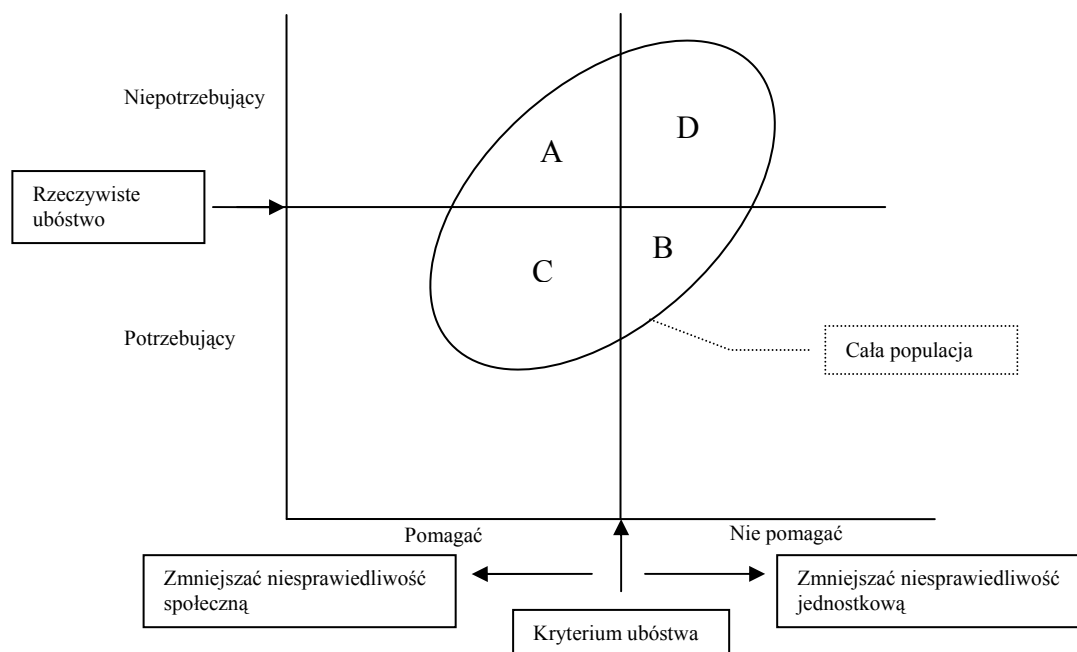
	Potrzebujący	Niepotrzebujący
Uznać za potrzebującego i pomagać	Brak błędu - sprawiedliwość jednostkowa	Błąd PN (pomaganie niepotrzebującym) – niesprawiedliwość społeczna
Uznać za niepotrzebującego i nie pomagać	Błąd NPP (nie pomaganie potrzebującym) – niesprawiedliwość jednostkowa	Brak błędu – sprawiedliwość społeczna

Hammond nazywa błąd NPP niesprawiedliwością jednostkową, a błąd PN - niesprawiedliwością społeczną. W tym ujęciu sprawiedliwość jednostkowa ma miejsce wtedy, gdy potrzebujący otrzyma pomoc, a sprawiedliwość społeczna, gdy niepotrzebujący jej nie otrzyma. Wybór określenia „społeczna” można tłumaczyć tym, że to społeczność decyduje się poświęcić część wspólnych zasobów na pomoc potrzebującym. Złe adresowanie oznacza marnotrawstwo społecznych zasobów.

Przenieśmy problem do sfery pomocy społecznej i kryteriów dochodowych. Ustalając kryterium dochodowe wysoko (łagodne kryterium, linia zagrożenia ubóstwem) mamy też

wysokie prawdopodobieństwo, że wszyscy ubodzy otrzymają pomoc (pomijam problem dotarcia do każdego ubogiego), przy wysokim ryzyku, że skorzystają również osoby nie będące ubogimi. Ustawiając kryterium dochodowe nisko (ostre kryterium, linia skrajnego ubóstwa) mamy mniejsze prawdopodobieństwo, że wszyscy ubodzy otrzymają pomoc, ale niższe jest także ryzyko, że pomoc otrzymają również osoby nie będące ubogimi. Ostatecznie możemy zmniejszać niesprawiedliwość społeczną powiększając niesprawiedliwość wobec jednostek albo zmniejszać niesprawiedliwość wobec jednostek zwiększając niesprawiedliwość społeczną. Przedstawione zależności ilustruje następujący schemat.

Schemat 1: prawo Hammonda (1996:56 z modyfikacjami RSz)



Obszary na schemacie

Błędy:

A – niepotrzebujący z pomocą (niesprawiedliwość społeczna)

B – potrzebujący bez pomocy (niesprawiedliwość wobec jednostki)

Decyzje właściwe:

C – potrzebujący z pomocą

D – niepotrzebujący bez pomocy

Na schemacie widać, że przesuwanie kryterium ubóstwa w prawo będzie zmniejszało powierzchnię B, ale jednocześnie będzie się powiększała powierzchnia A. Jeśli zmienimy kierunek nastąpi sytuacja odwrotna

Rozważmy kolejny przykład, tym razem ze sfery polskiej służby zdrowia. Upraszczając, ongiś karetki pogotowia ratunkowego wysyłano do każdego wezwania (podejrzanie 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

ponadstandardowym¹⁾ – 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 4: Dwa rodzaje błędów i polityka ratownictwa medycznego

	Przypadek uzasadniony	Przypadek nieuzasadniony
Wezwać karetkę	Decyzja właściwa	Błąd z pewnymi negatywnymi konsekwencjami dla wzywającego
Nie wezwać karetki	Błąd o bezpośrednich katastrofalnych konsekwencjach dla potrzebującego	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.

Zmiana wprowadzona reformą z 1999 r. przetrwała dwa lata. Nowy rząd przywrócił *status quo* sprzed reformy. Mogliśmy więc obserwować pełny cykl: 1) krytyka niesprawiedliwości społecznej, która doprowadza do zmiany polityki, 2) nowe rozwiązanie krytykowane jest za niesprawiedliwość jednostkową i następuje kolejna zmiana, polegająca na wycofaniu odpłatności za nieuzasadnione wezwania. Teraz można się spodziewać narastającej fali krytyki marnotrawstwa, a wahadło polityczne może wychylić się w drugą stronę.

Czy prawo Hammonda można odnieść do świadczeń edukacyjnych? Różnica polega na tym, że z założenia edukacja jest świadczeniem powszechnym, tzn. powinna być dostarczana wszystkim osobom w pewnym przedziale wieku. Nie ma więc większych problemów z odróżnieniem osób uprawnionych od innych. Błędy w adresowaniu polegają głównie na tym, że część osób z grupy uprawnionych (zobowiązanych) nie otrzymuje świadczenia bądź otrzymuje je, ale nie jest ono dostosowane do potrzeb jednostki lub społeczności. Gdyby ktoś wpadł na pomysł, żeby udzielać publicznej edukacji jedynie dzieciom ubogich rodziców, od razu pojawiłby się problem zidentyfikowany przez prawo Hammonda. Jeżeli jednak weźmiemy pod uwagę ocenianie wiedzy i umiejętności uczniów czy studentów za pomocą testów, to wyznaczenie zbyt wysokiego kryterium zaliczenia sprawi, że część osób, które były przygotowane, nie zaliczy. Z kolei kryterium zbyt niskie oznacza, że zaliczą także osoby nieprzygotowane. Mamy więc znowu sytuację trudnego wyboru, czy minimalizować błąd pierwszy, czy może błąd drugi.

Prawo Hammonda dotyczy głównie selektywnych świadczeń społecznych gdzie problemem jest niepewność, a zasoby stałe. Pełny dylemat wygląda następująco.

Tabela 5: Dylemat

¹ 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” 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)².

Spróbujmy włączyć tutaj wnioski płynące z rozważań nad adresowaniem i hipotezą stałego budżetu. 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 zaostrzenie 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, ponieważ wskazuje na oba błędy adresowania i opisuje powiązania między nimi. 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 motywę i postawy potrzebujących wobec legalnej, niskopłatnej i ciężkiej pracy o niskim prestiżu. Prawo 3) dotyczy trudnego problemu zmiany motywacji i postaw potrzebujących, przy założeniu, że to właśnie jest główna przyczyna ich trudnej sytuacji. Założenie to można łatwo poddać w wątpliwość, gdyż motywacja i postawa mogą wynikać z trudnej sytuacji (np. brak szans, dyskryminacja), a nie odwrotnie.

Wnioski

Postulaty poprawy adresowania wydają się bardzo przekonujące na pierwszy rzut oka, ale głębsza refleksja ukazuje złożoność tego zagadnienia i dylematy z nim związane. Prawo Hammonda jest bardzo dobrym narzędziem do analizowania problematyki adresowania. Jego autor jest psychologiem zajmującym się m.in. teorią oceniania i decyzji. Nieobecność tych

² W tym przypadku jest to moja stylizacja prostej obserwacji, którą zwerbalizował ten właśnie autor pisząc o polityce społecznej. 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).

fundamentalnych zagadnień w programach studiów polityki społecznej wydaje się być poważną luką, którą trzeba szybko zapełnić.

Na nieco ogólniejszym poziomie widzimy, że 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.

Literatura

- Aczel A.D. (2000) *Statystyka w zarządzaniu*, PWN, Warszawa.
- Bode I., Brose H.-G. (1998) *The New Altruism*, Gerhard Mercator Universität Duisburg, Duisburg.
- Coombs C.H., Dawes R.M., Tversky A. (1977) *Wprowadzenie do psychologii matematycznej*, PWN, Warszawa.
- Gelbach J.B., Pritchett L.H. (1997) *More for the Poor is Less for the Poor: The Politics of Targeting*, World Bank, Washington.
- Golinowska S. (2002) *Świadczenia rodzinne. Podejście powszechne versus selektywne* w: *Polityka Społeczna* nr 4.
- Hammond K.R. (1996) *Human Judgment and Social Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Kendall M.G., Buckland W.R. (1986) *Słownik terminów statystycznych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Kerlin J. (2000) *Pomoc społeczna po reformie administracyjnej 1999 r.*, raport przygotowany na konferencję Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych, maszynopis.
- Klaus V. (1994) *Systemic Change: the Delicate Mixture of Intentions and Spontaneity* w: *The Cato Journal*, tom 14 nr 2.
- Macho-Stadler I., Perez-Castrillo J.D. (2001) *An Introduction to the Economics of Information: Incentives and Contracts*, Oxford University Press, Oxford.
- Murray Ch. (1994) *Loosing Ground*, Basic Books, New York.
- Ravallion M. (1999) *Is More Targeting Consistent with Less Spending?*, World Bank, Washington.
- Rein M. (1970) *Social Policy*, Random House, New York.
- 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, Washington.