

Dr hab. Ryszard Szarfenberg  
Uniwersytet Warszawski  
Instytut Polityki Społecznej  
[www.ips.uw.edu.pl/rszarf](http://www.ips.uw.edu.pl/rszarf)  
[r.szarfenberg@uw.edu.pl](mailto:r.szarfenberg@uw.edu.pl)

## **Analiza koszty-korzyści w polityce społecznej**

(wersja 1.0, 04.02.2010)

### **Wprowadzenie**

Państwowej polityce społecznej stawia się czasem zarzut, że jest zbyt droga. Jest to normatywne stwierdzenie, które można rozumieć tak, że został przekroczony jakiś próg dopuszczalnej wysokości kosztów. Ze względu na to, że głównym miernikiem polityki społecznej był dotąd jej wysiłek (ile wydajemy na nią w porównaniu do PKB), próg można szacować na podstawie wydatków innych krajów (np. pod jakimś względem podobnych do nas), średniej itp.

Zarzut nadmiernych kosztów można różnie uzasadniać, np. im większe wydatki społeczne, tym gorsze wyniki gospodarcze, ale zasadniczo nie jest on równoznaczny ze stwierdzeniem, że polityka społeczna lub jej część jest nieefektywna. Wymagałoby ono porównania jej kosztów z korzyściami jakie przynosi. Te drugie są oczywiście trudniejsze do oszacowania, np. ile i w jakimi czasie zyskujemy finansowo na tym, że złagodiliśmy ubóstwo dzieci zwiększając wydatki na ten cel? Tylko w miarę pełna analiza kosztów i korzyści w długim okresie czasu pozwala stwierdzić, czy mamy do czynienia z kosztami lub korzyściami netto, czyli nadwyżką pierwszych nad drugimi lub odwrotnie. To właśnie jest istota podejścia, tak sugestywnie zastosowanego w eksperymencie myślowym Charlesa Murraya, który miał dowodzić, że każdy program socjalny będzie nieefektywny i przyniesie koszty netto.<sup>1</sup>

Raczej nie przywykliśmy do takiej analizy polityki społecznej w Polsce, ze względu na to, że rzadko się ją traktuje wyłącznie w kategoriach ekonomicznych. Nie sprzyja temu również wyraźne podejście normatywne: skoro w sercu polityki społecznej jest intencja obrony ludzi przed niezaspokojeniem ich podstawowych potrzeb, koszty wydają się mało istotne. Gdy mowa o podstawowych wartościach pole dla rachunku ekonomicznego jest bardzo ograniczone.

Ze względu na to, że separacja polityki społecznej od ekonomii była przedmiotem głębszej refleksji na gruncie brytyjskim, zrelacjonuję tamtejsze poglądy na ten temat. W kolejnej części artykułu przytoczę opinie na temat specyfiki i ograniczeń podejścia ekonomicznego do polityki społecznej. W pozostałych przedstawię dyskusję wokół analizy koszty-korzyści oraz jej zastosowania w interesującym nas obszarze.

---

<sup>1</sup> Ch. Murray *Bez Korzeni. Polityka społeczna USA 1950-1980*, Zysk i S-ka, Warszawa 2001. W szczególności ostatni rozdział. Podjąłem próbę bezpośredniej krytyki jego tez w artykule *Wątpliwe prawa, wątpliwa argumentacja* [w:] K. Głąbicka, M. Grewiński (red.) *Wokół polityki społecznej*, PTPS, IPS UW, WSP TWP, Warszawa 2008.

## Separacja polityki społecznej od ekonomii

W Wielkiej Brytanii nauka o polityce społecznej od dawna traktowana była jako odrębna dyscyplina. Najpierw pod nazwą „administracja socjalna”, a następnie świadomie zmieniono ją na „politykę społeczną” z intencją bardziej teoretycznego nastawienia.<sup>2</sup> W Polsce takie odróżnienie nie jest znane, chociaż terminy „administracja socjalna” lub „administracja świadcząca” czasem się pojawiają, ale raczej na marginesie głównego nurtu, w którym nawet rozróżnienie na politykę społeczną i politykę socjalną nie zakorzeniło się zbyt mocno.

Poniziej zrelacjonuję i skomentuję główne tezy Davida Piachauda, zawarte we wprowadzeniu do rozdziału pt. „Polityka społeczna a gospodarka”<sup>3</sup> w książce z 1989 r.<sup>4</sup> Zaczyna on od stwierdzenia, że początkowo sprowadzano obszar zainteresowań nauki o polityce społecznej do zagadnień ubóstwa, dobroczynności i pracy socjalnej. Przytacza też opinię Georga B. Shawa, która miała być reprezentatywna dla wczesnego podejścia ekonomistów do tych spraw – ubodzy są „bezużyteczni, niebezpieczni i powinni zostać usunięci (*abolished*)”.<sup>5</sup>

W latach 50. i 60. naukowcy zajmujący się polityką społeczną (politycy społeczni) i ekonomiści nie mieli ze sobą o czym rozmawiać. Ekonomia dotyczyła „firm i finansów, produkcji i efektywności”, a polityka społeczna (*social administration*) – „dystrybucji usług (*services*) według potrzeb i tymi, którzy znajdującego się poza ‘gospodarką’”. Ta wzajemna separacja zaczyna być wątpliwa w latach 70., odkąd ekonomiści wykazywali coraz większe zainteresowanie sprawami zarezerwowanymi dotąd dla polityków społecznych. Stało się tak dlatego, że w zakresie badań ekonomicznych znalazły się kapitał ludzki (głównie za sprawą noblisty z ekonomii Gary’ego Beckera) oraz przyczyny ubóstwa i nierówności (np. w kontekście problematyki rozwoju gospodarczego w krajach Trzeciego Świata). Ich uwaga skupiła się również na gospodarstwie domowym, a także na takich celach, które trudno poddają się pomiarowi na skalach pieniężnych.

Nieco inne względy kierowały pravicowymi politykami, którzy wierzyli w rynek i chcieli ciąć wydatki na państwową politykę społeczną. Ani ekonomistów, ani tych polityków nie interesowała historia i organizacja usług społecznych (*social services*). Dodam, że to również zmieniło się w latach 90., przynajmniej jeżeli chodzi o część ekonomistów, gdyż wtedy zainteresowano się wpływem instytucji i ich historii na gospodarkę (nowy instytucjonalizm w ekonomii), np. jak instytucje rynku pracy wpływają na poziom zatrudnienia i bezrobocia, jak instytucje polityki społecznej wpływają na kondycję gospodarki.

Z kolei badacze polityki społecznej zaczęły interesować zagadnienia ekonomiczne, głównie jednak ze względu na troskę o poziom wydatków na świadczenia społeczne, co zależało od poziomu aktywności gospodarczej i decyzji podejmowanych w polityce gospodarczej. Mogło to jednak wynikać także z głębszego zainteresowania wpływem zmian gospodarczych na społeczeństwo i instytucje.

Piachaud podaje trzy powody, dla których utrzymywała się separacja nauki o polityce społecznej od ekonomii oraz zastanawia się nad tym, jakie były tego konsekwencje. Pierwszy powód to traktowanie polityki społecznej jako zasłużonej dobroczynności, tzn. działania na rzecz publicznych szpitali czy

---

<sup>2</sup> Zmiana nazwy interesująco została skomentowana przez Howarda Glennerstera, *Requiem for the Social Administration Association*, *Journal of Social Policy*, tom 17, nr 1, 1988. Za zasadniczy problem z brytyjską refleksją nad polityką społeczną uznał on pomijanie zagadnień jakości usług społecznych.

<sup>3</sup> Z nieco innej perspektywy ten temat pojawiał się w Polsce, poruszali go bezpośrednio m.in. Wacław Szubert i Adam Kurzynowski.

<sup>4</sup> M. Bulmer, J. Lewis, D. Piachaud *The Goals of Social Policy*, Unwin Hyman, London 1989.

<sup>5</sup> M. Bulmer..., op. cit. s. 261.

szkół były „dobrą rzeczą”, ale żeby je sfinansować trzeba było środków generowanych przez gospodarkę. Polityka społeczna była więc wtórna wobec gospodarki, a jej możliwości działania zależały od kondycji tej drugiej. A jednocześnie odseparowana od niej w tym sensie, że mogła się swobodnie rozwijać nie niepokoiona przez ekonomistów i głównie pod dyktando profesjonalistów udzielających świadczeń, czyli lekarzy, nauczycieli, pracowników socjalnych itd.

Konsekwencją tego było funkcjonowanie systemów świadczeń społecznych bezpośrednio zaspokajających potrzeby ludzi z pomijaniem ich roli gospodarczej jako producentów, czyli niezależnie od ich pozycji na rynku pracy. Polityka społeczna była traktowana jakby była służącą gospodarki, która podnosi to, co tamtej upadło (tzn. ludzi wyrzucanych za burtę w wyniku gospodarczych burz). Inną konsekwencją takiego podejścia było, że w nauce o polityce społecznej i w polityce społecznej koncentrowano się głównie na reagowaniu na pojawiające się problemy, a nie na zapobieganiu im.

Podobne poglądy na temat relacji między polityką społeczną a polityką gospodarczą miał jeden z głównych teoretyków polityki społecznej w PRL - Waław Szubert. Zastanawiając się nad granicą między polityką gospodarczą a polityką społeczną stwierdził, że ta pierwsza dotyczy „gromadzenia zasobów materialnych i materialnych przesłanek danej dziedziny działania”, a ta druga wiąże się z „bezpośrednim zaspokajaniem potrzeb szerokich warstw ludności”.<sup>6</sup> Staliniści zaraz po II Wojnie Światowej uznali, że tradycyjna polityka społeczna nie będzie potrzebna w nowym ustroju ponieważ problemy, jakimi się zajmowała wynikały z działania wolnorynkowej gospodarki. Głównie chodziło więc o bezrobocie i ubóstwo. Kwestia utrzymania niepracującej części ludności (dzieci, osoby starsze, niezdolni do pracy) ma charakter ponadustrojowy, podobnie jest z edukacją czy ochroną zdrowia.

Wracając do wywodu Piachauda. Drugi powód separacji wiązał się z tym, że nauka o polityce społecznej koncentrowała się prawie wyłącznie na roli usług publicznych (dostarczanych przez sektor publiczny, a nie przez rynek) w zapewnianiu dobrobytu społecznego. Mimo tego, że politycy społeczni interesowali się również rolą systemu podatkowego i świadczeniami, których miał obowiązkowo dostarczać pracodawca. Zagadnienia te były jednak na marginesie rozważań o ubezpieczeniach społecznych, publicznej służbie zdrowia czy publicznej edukacji.

Od lat 80. Coraz bardziej popularne staje się przekonanie, że publiczne usługi społeczne to tylko jedno z wielu źródeł dobrobytu społecznego.<sup>7</sup> W PRL rola usług społecznych dostarczanych przez państwo była dużo większa niż w Wielkiej Brytanii. Znaczenie podmiotów pozarządowych (rynkowych i społecznych) było znikome w ustroju, który charakteryzował daleko posunięty etatyzm i centralizacja. Dlatego prawie w ogóle nie było żadnych bodźców, aby interesować się pozapaństwowymi źródłami dobrobytu społecznego. Ze względu na duże znaczenie funkcji socjalnych państwowych zakładów pracy ten aspekt sprawy mógł być analizowany niezależnie od typowych usług społecznych. Należy jednak pamiętać, że ekonomiści zachodni zainteresowali się również sektorem publicznym jako takim i powstał wyspecjalizowany dział – ekonomia sektora publicznego.<sup>8</sup> Różnica polegała na tym, że nasza ekonomia zajmował się wyłącznie tym sektorem, gdyż udział innych był marginalny.

Trzeci powód odseparowania nauki polityki społecznej od ekonomii, podkreślony przez Piachauda, wiązał się z tym, że w ramach tej pierwszej rozkład szans na zatrudnienie w czasach pełnego

---

<sup>6</sup> W. Szubert *Przedmiot, geneza i zakres polityki społecznej* [w:] A. Rajkiewicz (red.) *Polityka społeczna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1979, s. 47.

<sup>7</sup> Zob. m.in. M. Grewiński *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2009.

<sup>8</sup> Jeden z wczesnych przykładów to książka A. B. Atkinsona, J. Stiglitz *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill Inc., USA, 1980.

zatrudnienia traktowano jako dany i nie podlegający świadomemu wpływowi. Stanowisko takie było trudne do utrzymania w czasach wysokiego bezrobocia. Widać wtedy wyraźnie, że bezrobotnymi nie są na ogół absolwenci prestiżowych uniwersytetów, dzieci ustosunkowanych i bogatych rodziców itd. Mamy więc do czynienia z nierównością szans na zatrudnienie. Pojawia się wtedy myśl przekształceń społecznych (żaby nawiązać do Konstantego Krzeczkowskiego) w duchu zwiększania szans tych, którzy są w gorszej niż inni sytuacji na rynku pracy. Rozkład szans na zatrudnienie przestaje być traktowany jako czynnik zewnętrzny.

Piachaud rozszerza to rozumowanie na inne wymiary nierówności wewnątrz rynku pracy, jak i pomiędzy utrzymującymi się z pracy i osobami, które znajdują się poza nim. Nierówności pod względem warunków mieszkaniowych, w poziomie emerytur i zgromadzonego kapitału na starość, nierówności klasowe, rasowe i pod względem płci. Separacja nauki o polityce społecznej od ekonomii ma tu konsekwencje takie, że wiele z tych nierówności nie powinno interesować analityków polityki społecznej, ponieważ duża część z nich ma związek z gospodarką, a oni interesują się wyłącznie tym co pozagospodarcze. Jeżeli ich zainteresowania ograniczy się tylko do zagadnień pozagospodarczych, to poza uwagą pozostaną wielkie obszary nierówności na rynku pracy oraz nierówności pomiędzy tymi na rynku pracy i poza nim.

Może być więc tak, że uznaje się za sukces politykę społeczną polegającą na zapewnieniu minimalnego poziomu życia ludziom, którzy za pomocą rynku pracy samodzielnie zrobić tego nie mogą, mimo, że rosną nierówności poziomu i jakości życia między nimi a dobrze sobie radzącymi na tym rynku. W PRL mieliśmy do czynienia z gospodarką pełnego zatrudnienia, a więc również nie pojawiało się zagadnienie nierówności szans na zdobycie i utrzymanie pracy. Była to tylko kwestia w przypadku działaczy opozycyjnych, którym z powodów politycznych utrudniano dostęp do zatrudnienia. Jeżeli już mówić o nierównościach to dotyczyły one zatrudnionych i jakości tego zatrudnienia, np. w podziale na pracowników fizycznych i umysłowych, partyjnych i niepartyjnych, kobiet i mężczyzn itd.

Wnioski Piachauda były radykalne: „Wyraźne odróżnienie i odseparowanie polityki społecznej od polityki gospodarczej wydaje się dzisiaj niemożliwe do utrzymania”.<sup>9</sup> Należy zastanawiać się więc nad ich wzajemnych relacjami i intensyfikować je. Samo podkreślanie szlachetności intencji polityki społecznej i wiara w to, że altruistycznie nastawieni profesjonaliści zatrudnieni w sektorze publicznym dobrze zaopiekują się biednymi i potrzebującymi prowadzą do tego, że zaczyna się politykę społeczną obwiniać o wszelkie bolączki społeczne. Skoro ma ona za zadanie rozwiązywać i łagodzić problemy społeczne, a te nie znikają, a nawet się zaostrzają, to winna jest ona. Ponadto polityka społeczna traktowana jako utrzymywanie niepracującej części populacji stanowi obciążenie dla gospodarki, a więc w przypadku pojawiania się problemów gospodarczych zawsze można na nią zrzucić winę.

Piachaud stawia postulat: „Naukowcy społeczni powinni być twardogłowi, a nie miękko sercy wobec polityki społecznej” (*hardheaded vs softhearted*). Politycy społeczni nie powinni skupiać się na występowaniu w imieniu upośledzonych i potrzebujących, formułując czasem nierealistyczne postulaty (niektóre problemy społeczne trudno skutecznie rozwiązać w sytuacji wysokiego bezrobocia) i chcąc na politykach wymóc mało istotne ustępstwa. Bez uwzględnienia gospodarczych uwarunkowań problemów społecznych niektóre z nich nie mają rozwiązania. Brytyjski autor krytykuje pogląd Iana Gougha, wyraźnie dzielący zadania między politykę gospodarczą (interwencja w sferę produkcji) a politykę społeczną (interwencja w sferę reprodukcji zdolności do aktywności produkcyjnej i siły roboczej).

---

<sup>9</sup> M. Bulmer....., op. cit. s. 263.

Dodam, że z tego poglądu wynika jednak wyraźnie gospodarcza rola polityki społecznej, skoro decyduje ona o ilości i jakości siły roboczej, to jej znaczenie gospodarcze jest większe niż się potocznie przypuszcza. Jeżeli kapitał ludzki zaczęto włączać do modeli wzrostu gospodarczego, a przyjmujemy dodatkowo, że o jego ilości i jakości (współ)decyduje polityka społeczna, to jej wpływ na wzrost powinien być pozytywny. Problem jednak w tym, że poza reprodukcją polityka społeczna ma też za zadanie wspomagać utrzymanie niepracującej części populacji. I tę jej funkcję można jednak zinterpretować na sposób gospodarczy, tj. utrzymywanie poza rynkiem pracy mniej wydajnej części populacji pozwala na zwiększanie wydajności w gospodarce.

Krytyka takiego podziału pracy między politykę gospodarczą i społeczną polega na tym, że w wielu przypadkach trudno odróżnić sferę produkcji od reprodukcji (szczególnie w krajach rozwijających się). Wiele zależy też od kontekstu. Piachaud podaje przykład przygotowania posiłku dla dziecka, co może być częścią polityki społecznej (jeżeli miało miejsce w stołówce szkoły publicznej), częścią gospodarstwa domowego (jeżeli został przygotowany w domu) lub gospodarki (jeżeli przygotowano go w barze szybkiej obsługi). Trzeba też pamiętać, że to, gdzie dziecko spożywa posiłek może mieć istotne konsekwencje dla sytuacji zawodowej kobiet, jak i dla poziomu i jakości odżywienia dzieci.

Kolejny bardziej ogólny wniosek brytyjskiego autora, wynikający z powyższych refleksji to postulat, aby przestać zajmować się wyłącznie skutkami burz w gospodarce i pomaganiem ich ofiarom, a zabrać się za badanie przyczyn: „Wymaga to od analityka polityki społecznej, aby był lepszym naukowcem społecznym i mniej się koncentrował na przepisywaniu recept na problemy, a bardziej na skutkach ich zastosowania”.<sup>10</sup>

Analityk powinien się interesować definicją problemu i proponować jego rozwiązania, a także przewidywać skutki ich zastosowania i wskazywać te, które są lepsze. Jedną z metod porównywania alternatywnych rozwiązań jest właśnie analiza koszty-korzyści.

### **Ekonomiczne podejście do polityki społecznej**

W poprzednim punkcie wspomniałem o tym, że od lat 70. ekonomiści coraz bardziej interesowali się polityką społeczną, co może wydać się dziwne, jeżeli założymy, że przedmiotem analizy ekonomicznej jest gospodarka rynkowa. Głównym podmiotem polityki społecznej jest państwo, co oznacza przynajmniej tyle, że polityka społeczna z gospodarką rynkową niewiele ma wspólnego. Nie przedmiot jest jednak cechą charakterystyczną ekonomii, ale sposób ujęcia zagadnienia, dlatego mogła powstać szerszej zakrojona – wspomniana już – ekonomia sektora publicznego oraz ekonomia polityki społecznej.<sup>11</sup> Kiedy ekonomiści zaczęli się zajmować polityką społeczną napotykali na naukowców, którzy zajmowali się nią już wcześniej z innej perspektywy i wobec tego początkowo skupiali się na wyjaśnianiu na czym polega specyfika ich podejścia.

Przykładowo, Susan Charles i Adrian Webb podkreślili charakterystyczne dla ekonomii założenie, że nasze pragnienia (w perspektywie jednostki, jak i społeczeństwa) zawsze przekraczają możliwości ich zaspokojenia, czyli zasoby są ograniczone, a ludzkie cele nie. Pojawia się więc podstawowy problem ekonomiczny – problem wyboru, jak przydzielić ograniczone zasoby do poszczególnych zastosowań, aby zaspokoić pragnienia i zrealizować wszystkie cele w stopniu maksymalnym.<sup>12</sup> Dokonane wybory są tylko jedną z wielu możliwości, stąd idea kosztów alternatywnych (niewybrania innego, być może

<sup>10</sup> M. Bulmer..., op. cit. s. 265.

<sup>11</sup> Na przykład książka Nicholasa Barra pod tytułem „Ekonomika polityki społecznej” (w angielskiej wersji było *welfare state*) – została przetłumaczona na język polski już w 1993, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu

<sup>12</sup> S. Charles, A. Webb *The Economic Approach to Social Policy*, Wheatsheaf Books, Brighton 1986.

lepszego podziału zasobów pomiędzy zastosowania). W tradycyjnej nauce o polityce społecznej punkt wyjścia ma być inny. Zaczyna się od idei dobrego lub lepszego społeczeństwa i zwraca uwagę na to, że wszędzie warunki i jakość życia mogłyby być poprawione:

„polityka społeczna [jako refleksja] jest zasadniczo normatywna z natury, ponieważ poszukuje poprawy ludzkiej kondycji. Pytania o to, co być powinno i czego być nie powinno są najważniejsze. Wartości są na czele... Pytania o to jak działa społeczeństwo pojawiają się dopiero po, a nie przed pytaniami o to, jak doprowadzić do zmiany społecznej”.<sup>13</sup>

W ekonomii odróżnia się pytania pozytywne, np. jak społeczeństwo przydziela i wykorzystuje (alokuje) swoje ograniczone zasoby, oraz pytania normatywne, np. jak społeczeństwo powinno je alokować, aby odnieść jak największe korzyści. Odpowiedź na drugie pytanie wymaga określenia celów, dlatego ma charakter normatywny. Stąd odróżnienie ekonomii pozytywnej od ekonomii normatywnej (polityka gospodarcza). W nauce o polityce społecznej podział ten miał być mniej wyraźny (wiedza pozytywna i rekomendacje są traktowane jako nierozdzielne części refleksji), ale równie istotny – motywacja uczynienia świata lepszym nie jest sprzeczna z ideą efektywnej alokacji zasobów, nie jest też sprzeczna z ideą oparcia programów zmian na realistycznych założeniach i systematycznie zbieranej wiedzy o świecie.

W podobnym duchu podkreślano, że ograniczanie ekonomii i polityki gospodarczej do potrzeb i celów gospodarczych, lub do mechanizmu rynkowego, albo rynku ekonomicznego w odróżnieniu od „ryнку społecznego” (takie rozróżnienie stosował Richard Titmuss) nie ma podstaw.<sup>14</sup> Odróżnianie gospodarki od społeczeństwa, celów gospodarczych od celów społecznych, potrzeb gospodarczych od potrzeb społecznych jest dość częste w kręgach polityków społecznych, ale „Decyzje ekonomiczne wymagane są we wszystkich dziedzinach aktywności, nie tylko w fabryce lub na giełdzie...”<sup>15</sup> Oznacza to, że społeczeństwo dysponuje ograniczonymi zasobami i dotyczy to wszystkich celów, jakie może ono przed sobą postawić. Jeżeli już ograniczymy się do tego, co zwykle włącza się do zakresu polityki społecznej, to ekonomiczny charakter ma dyskusja, czy więcej wydawać pieniędzy na podnoszenie wiedzy i umiejętności (edukacja), ochronę zdrowia (służba zdrowia), czy może na ograniczanie ubóstwa (zabezpieczenie społeczne), a także w jakich proporcjach mamy je wydawać w ramach tych obszarów, np. w obszarze edukacji – jaką część na edukację ogólną, a jaką na edukację zawodową.

„Założenie, że ekonomia dotyczy tylko ‘materialnego dobrobytu’ jest błędne... ‘cele gospodarcze’ są często przeciwstawiane ‘celom społecznym’ przez niektórych polityków i publicystów, którzy wydają się zakładać, że cele gospodarcze dotyczą wyłącznie spraw takich, jak wysoki i rosnący poziom produktu. Pojęcia ‘cel gospodarczy’ można używać jednak tylko w tym sensie, że zasoby powinny być zastosowane w jak najbardziej efektywny sposób do zaspokajania konkurencyjnych pragnień, jakimikolwiek by one były i jakkolwiek by one były określone. Krótko mówiąc celem gospodarczym jest po prostu ekonomizacja... unikanie marnotrawstwa i niewłaściwego spożytkowania zasobów”.<sup>16</sup>

W świetle ostatniego zdania można zapytać, jakiego rodzaju celem jest więc wzrost gospodarczy? Może jest to tylko przejaw realizacji podstawowego celu ekonomicznego, tzn. z ograniczonych zasobów udaje nam się osiągnąć coraz większą produkcję?

Wilson i Wilson odnieśli się też do sceptycyzmu wobec możliwości ekonomicznej analizy polityki społecznej opartym na wskazywaniu, że: 1) ekonomia dobrobytu od Vilfredo Pareto zakłada

---

<sup>13</sup> S. Charles..., op. cit. s. 9.

<sup>14</sup> T. Wilson, D. J. Wilson *The Political Economy of the Welfare State*, G. Allen & Unwin, London 1982, s. 15.

<sup>15</sup> T. Wilson..., op. cit., s. 16.

<sup>16</sup> T. Wilson..., op. cit., s. 17.

międzyosobową nieporównywalność użyteczności i dlatego nie może dać żadnych wskazówek dotyczących redystrybucji dochodu; 2) w ekonomii zakłada się, że ludzie zachowują się egoistycznie, tzn. maksymalizują własną użyteczność. Polityka społeczna dotyczy przede wszystkim zagadnień związanych z redystrybucją dochodu i pomaganiem innym (altruizm i poczucie obowiązku wobec potrzebujących jako podstawa polityki społecznej), co jest jawnie sprzeczne z tymi podstawowymi założeniami ekonomii, dlatego też niewiele z niej wynika dla naszego obszaru zainteresowań.

Podważenie tego argumentu polega na odrzuceniu jednego z dodatkowych założeń ekonomii dobrobytu – funkcje użyteczności jednostek nie są niezależne od siebie, tzn. jednostkom nie jest obojętne zaspokojenie pragnień innych, szczególnie tych znajdujących się w gorszej sytuacji, a na tej podstawie da się przewidzieć przynajmniej dobroczynność (uzasadnieniem dla przymusu jest wtedy efekt gapowicza, co wprowadza kolejne wątki do dyskusji).<sup>17</sup> Po drugie, główny instrument polityki społecznej, a mianowicie – ubezpieczenia społeczne trudno uznać za jednoznaczny wyraz altruizmu. Ludzie nie ubezpieczają się dlatego, że są altruistami i chcą wspomóc obcych w potrzebie. Jednym z istotnych motywów jest tu własne bezpieczeństwo i własne straty, gdy wystąpi ryzyko ubezpieczeniowe. Poza tym, teoria wyboru publicznego zakłada, że politycy i urzędnicy rozbudowują politykę społeczną działając dla własnego interesu, pierwsi dlatego, że chcą uzyskać lepszy wynik w sondażach i w wyborach, a drudzy dlatego, że od wielkości budżetu ich urzędu zależy również ich własna sytuacja. Kolejny wątek to wskazanie, że dążenie do własnych korzyści może być korzystne również dla innych (niewidzialna ręka rynku).

Ludzie postrzegani są jako odizolowane komórki w tym sensie, że w wymianach dóbr i usług z innymi obcymi nie muszą i nie powinni brać pod uwagę korzyści i niekorzyści drugiej strony. Od nikogo nie wymaga się, aby w handlu pozwalał sobie na straty ze względu na korzyści tych, z którymi handluje. Interakcje tego rodzaju nie wymagają, abyśmy realizowali w nich wszystkie swoje cele. Nie znaczy to, że nie powinniśmy się troszczyć o swoich bliskich, o potrzebujących, czy o państwo. Zasadą wymiany ekonomicznej jest „nie-cibizm” – od „nie ciebie” (*non-tuism, not you*) muszą brać pod uwagę, jeżeli od ciebie kupuję lub ci sprzedaję, a nie egoizm.<sup>18</sup>

Problemy z tym argumentem pojawiają się, gdy strony transakcji są pod jakimś istotnym względem nierówne lub usługa wymaga brania pod uwagę dobra drugiej strony. Przykładem pierwszej sytuacji są targi w desperacji, np. chcemy mieć lek ratujący życie naszemu dziecku, co druga strona łatwo może wykorzystać podnosząc jego cenę (co jednak zakłada jakąś formę monopolu); chcemy utrzymać pracę ze względu na wysokie bezrobocie i potrzeby naszych bliskich, co może wykorzystać zatrudniający, obniżając nam wynagrodzenie i wymagając pracy ponad siły. Nierówność tego rodzaju stwarza pokusę wykorzystania jej dla własnej korzyści przez silniejszą stronę, co można nazwać wyzyskiem.

Przykładem drugiej sytuacji jest usługa opieki, np. lekarz, pielęgniarka, opiekun nie może nie brać pod uwagę dobra pacjenta czy podopiecznego, na tym polega specyfika tego rodzaju usługi. Nie-cibizm sprawia też kłopoty w przypadku interesów grupowych, tzn. w dążeniu do celów własnej grupy (firmy, urzędu, partii, grupy zawodowej, grupy społecznej). W konkurencji z innymi może dojść do tego, że nikt nie bierze pod uwagę interesów i celów całości, do której należą konkurujący ze sobą o ograniczone zasoby (dylemat wspólnego pastwiska).

---

<sup>17</sup> Pomijam zagadnienie na ile ta Friedmanowska koncepcja jest przekonująca. Szerzej o tym pisałem w: R. Szarfenberg *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2008.

<sup>18</sup> Autorem tego neologizmu jest Philip Wicksted.

Na koniec jeszcze przytoczę opinię Petera S. Rosnera, kolejnego autora, który uprawia ekonomię polityki społecznej.

„Niezależnie od celów programów polityki społecznej należy badać ich ekonomiczne skutki. Czasem odrzuca się taki punkt widzenia na podstawie założenia, że cel polityki społecznej [zaspokojenie potrzeb a nie pragnień, zaspokojenie podstawowych potrzeb] uzasadnia odłożenie na bok rozważań ekonomicznych. Wynika ono jednak z błędnego rozumienia ekonomii... zadaniem ekonomistów nie jest stwierdzanie, który program polityki społecznej należy realizować, a który nie, ale analiza prawdopodobnych konsekwencji programów społecznych i tego, jak powinny być one realizowane, aby były efektywne – czyli osiągały pożądane rezultaty minimalnym kosztem”.<sup>19</sup>

Innymi słowy, w perspektywie ekonomicznej żadne cele nie mają absolutnego priorytetu, tzn. nie ma takich celów, które należy realizować bez zwracania uwagi na koszty. Dodać jednak należy, że jeżeli pewne cele wydają się nam ważniejsze od innych (cele społeczne, zaspokojenie podstawowych potrzeb), to może będziemy (jako społeczeństwo) bardziej skłonni zapłacić za nie więcej, mając przy tym świadomość, że część tych środków będzie marnowana. Rozumowanie to zakłada, że w przypadku niektórych celów znaczną rolę odgrywa napięcie między skutecznością a efektywnością, tj. cel jest na tyle ważny, że nie możemy sobie pozwolić na obniżenie skuteczności jego realizacji, która może nastąpić w wyniku dążenia do obniżenia kosztów jego realizacji. Wymaga to oczywiście założenia, że żadnych celów nie da się osiągnąć bez kosztów. Dlatego zwolennicy różnych planów obniżenia wydatków na cele społeczne podkreślają zwykle, że nie chodzi o cięcia niezależnie od tego, co dzięki tym wydatkom realizujemy, ale o ich racjonalizację, czyli zmniejszenie, ale bez wpływu na poziom realizacji celów społecznych. Czasem nawet dowodzą, że można obniżyć wydatki społeczne i jednocześnie lepiej realizować te same cele, które im przyświecały.

Rosner przedstawia różnicę podejścia ekonomicznego i politykosocjalnego do zagadnień polityki zdrowotnej następująco. W pierwszym ujęciu zdrowie jest jednym z ważnych dóbr, ale nie jedynym, więc jednostki dokonują wyborów między zdrowiem a innymi dobrami biorąc pod uwagę swoje preferencje i ceny. Wartość usług zdrowotnych wynika z tego, jaką wartość ma zdrowie, a ta z kolei jest pochodną wyborów rynkowych. Drugie podejście zakłada, że istnieje potrzeba na usługi zdrowotne, która musi być zaspokojona za pomocą obecnej lub przyszłej technologii medycznej. Jedynym źródłem wartości tej technologii dla społeczeństwa jest jej skuteczność, wartość zdrowia w zestawieniu z innymi dobrami nie ma tu znaczenia.

Z obu podejściami są pewne problemy i oba są niewystarczające, a przyjęcie tylko jednego z nich przy projektowaniu polityki zdrowotnej będzie miało negatywne skutki.

„... podejście uwzględniające wybór – naturalne dla ekonomistów – zaniedbuje problem potrzeb, a podejście polityki społecznej nie bierze pod uwagę ekonomicznych problemów związanych z zapewnieniem usług zdrowotnych... Systemy zorientowane rynkowo, np. w USA i w Szwajcarii, muszą zająć się potrzebami, które nie są zaspokojone przez komercyjnie zorganizowaną podaż usług zdrowotnych i ubezpieczeń. Z drugiej strony, wszystkie systemy zorganizowane według podejścia politykosocjalnego muszą zająć się kosztami i efektywnością”.<sup>20</sup>

Wynikałoby stąd, że dążenie do efektywności wiąże się z tym, że część potrzeb pozostanie niezaspokojona, na co trudno się zgodzić. Z kolei dążenie do zaspokojenia potrzeb bez względu na koszty wiąże się z ich szybkim wzrostem, co też nie jest obojętne. Nadzieje twórców Narodowej Służby Zdrowia w Wielkiej Brytanii po II Wojnie Światowej były takie, że objęcie wszystkich powszechnym i bezpłatnym systemem służby zdrowia spowoduje szybko poprawę stanu zdrowia i zmniejszenie kosztów tego systemu, w rzeczywistości stało się odwrotnie. Wniosek jest taki, że ważne

<sup>19</sup> P. G. Rosner *Economics of Social Policy*, Edward Elgar, Cheltenham 2003, s. 49.

<sup>20</sup> P. G. Rosner... op. cit, s. 85-86.



są zarówno potrzeby, jak i koszty ich zaspokojenia, a więc należy w nauce o polityce społecznej stosować metody analizy ekonomicznej. Przyjmijmy, że trudno sobie wyobrazić bardziej ekonomiczną metodę niż porównywanie kosztów z korzyściami i wybór takich rozwiązań, które dadzą najwyższe korzyści netto.

### **Istota analizy koszty-korzyści**

W literaturze z zakresu polityki publicznej zasadniczym problemem jest racjonalne uzasadnianie stwierdzeń, że jakieś rozwiązanie jest lepsze od innych i należy je w związku z tym wybrać (analiza ewaluacyjna). Nie ma chyba powodów, aby twierdzić, że analiza polityki społecznej zasadniczo odbiega od tego paradygmatu.

Przeglądając literaturę na ten temat można zobaczyć dużą różnorodność technik stosowanych do analizy ewaluacyjnej rozwiązań problemów publicznych. Oto kilka przykładów tej różnorodności, a często autorzy dodawali, że poza wymienianymi przez nich istnieje wiele innych metod.

- Analiza koszty-korzyści, analiza decyzyjna (drzewa decyzyjne), symulacje i modele, analiza eksperymentalna (opisana w notatkach do ewaluacji).<sup>21</sup>
- Analiza werbalno-prawna, analiza korelacji statystycznych, metody z dziedziny zarządzania (programowanie liniowe), analiza wielokryterialna (macierze cele/alternatywy), analiza wygrany-wygrany.<sup>22</sup>
- Analiza koszty-korzyści, analiza etyczna.<sup>23</sup>
- Formalna analiza koszty-korzyści, jakościowa analiza koszty-korzyści, zmodyfikowana analiza koszty-korzyści, analiza koszty-skuteczność, analiza z wieloma celami.<sup>24</sup>

Miejsce analizy koszty-korzyści w tych zestawach wydaje się być szczególne, np. Guy Peters twierdzi, że jest to najczęściej stosowana technika analizy polityki publicznej, a za prezydentury Reagana używano jej do każdego projektu legislacyjnego (powyżej pewnej kwoty), co miało przyczynić się do zmniejszenia zaangażowania państwa w gospodarkę.<sup>25</sup> Różnie można interpretować ten zamiar, ale wiara w to, że ewaluacja ekonomiczna ma prorynkowe nastawienie i jest stosowana jako instrument ograniczania sektora publicznego, powinna być powodem do niepokoju o jej bezstronność. Oto kilka definicji tej techniki.

- „Polega [ona] na zestawianiu negatywnych i pozytywnych konsekwencji działania, aby zobaczyć czy ostatecznie doprowadzi ono do zysku lub straty. Decyzje podejmuje się według jednego kryterium lub zasady: podejmij działanie, gdy jego korzyści przewyższają koszty... Jeżeli trzeba wybrać jedno z alternatywnych działań... podejmij takie działanie, które przynosi największą korzyść netto”<sup>26</sup>
- „Jest to podejście do formułowania zaleceń, które pozwala analitykowi porównywać i zalecać poszczególne rozwiązania na podstawie obliczenia ich całkowitych kosztów i korzyści wyrażonych w pieniądzu”<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> R. A. Heineman i in. *The World of the Policy Analyst : Rationality, Values, and Politics*, wydanie II, Chatham House, Chatham 1997.

<sup>22</sup> S. S. Nagel *Public Policy Evaluation: Making Super Optimum Decisions*, Ashgate, Aldershot 1998, s. 45.

<sup>23</sup> Guy Peters *American Public Policy: Promise and Performance*, wydanie 7, CQ Press, 2007, s. 71.

<sup>24</sup> D. L. Weimer, A. R. Vining *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River 2004, s. 338-343.

<sup>25</sup> Guy Peters... op. cit. s. 435.

<sup>26</sup> D. Stone *Public Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, W. W. Norton, New York 2001, s. 235. Deborah Stone podobnie jak Guy Peters stwierdza, że jest to najbardziej rozpowszechniona metoda już nie tylko w polityce publicznej, ale również w życiu prywatnym.

<sup>27</sup> W. N. Dunn *Public Policy Analysis: An introduction*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River 2002, s. 236.

- „Jest to metoda oceny polityki publicznej, która przedstawia wszystkie jej skutki dla społeczeństwa w jednostkach pieniężnych. Społeczne korzyści netto decydują o wartości danej polityki”.<sup>28</sup>

Jest to technika stosowana do przedsięwzięć rynkowych, czyli wyboru sposobu inwestowania w oczekiwaniu na najwyższy zysk. Wobec tego zastosowana do sfery publicznej zyskuje pewne nowe właściwości. Joseph Stiglitz uznał, że jest to uwzględnianie szerszego zakresu oddziaływań przedsięwzięcia na otoczenie, a nie tylko na wielkość zysków prywatnych firm; wycenianie niektórych kosztów i korzyści według innych zasad niż rynkowe.

Koszty i korzyści różnie mogą być definiowane i dzielone na rodzaje według różnych kryteriów. Przykładowo W. N. Dunn podzielił je na wewnętrzne i zewnętrzne (wobec danej grupy docelowej lub obszaru), materialne i niematerialne (a więc bezpośrednio lub pośrednio mierzalne), bezpośrednie i pośrednie (w zależności od tego czy są to bezpośrednie czy pośrednie skutki programu) oraz efektywnościowe i redystrybucyjne (w zależności od tego, czy powieszają korzyść netto, czy tylko zmieniają rozkład korzyści).<sup>29</sup>

Procedura prowadzenia ewaluacji ekonomicznej jest zwykle przedstawiana w literaturze jako sekwencja następujących po sobie działań. W. N. Dunn zalecał wykonanie następujących kroków<sup>30</sup>:

1. Analiza problemu.
2. Wyszczególnienie celów, jakie mamy zrealizować.
3. Identyfikacja alternatyw, z pomocą których chcemy zrealizować cele.
4. Zebranie, analiza i interpretacja informacji.
5. Wyszczególnienie grup docelowych i beneficjentów.
6. Oszacowanie kosztów i korzyści.
7. Dyskontowanie kosztów i korzyści (procedura uwzględniająca fakt, że ta sama suma pieniędzy ma większą wartość dzisiaj niż w przyszłości ze względu na inflację).
8. Oszacowanie ryzyka i niepewności (związanych z niepewnością rezultatów poszczególnych rozwiązań w przyszłości).
9. Wybór kryterium decyzyjnego.
10. Uzasadnienie wyboru jednej z alternatyw.

Techniki takie, jak analiza koszty-korzyści są wyrazem dążenia do zrationalizowania procesu podejmowania decyzji publicznych. Jak wiadomo decyzje takie podejmuje się w systemie politycznym. Jeżeli ma on charakter demokratyczny, większość z nich musi być uzgodniona z wieloma różnymi uczestnikami życia publicznego. Z tego powodu argumenty, które wysuwamy za lub przeciw jakiejś polityce na podstawie racjonalnej analizy są tylko jednymi z wielu i niekoniecznie one mają decydujący wpływ na losy polityk i programów społecznych. W takiej sytuacji najlepiej przemawia do uczestników polityki kalkulacja quasi-finansowa, czyli odpowiedź na pytanie, ile na tym zyskamy jako całość. Najprostsze rozumowania tego typu odwołują się do argumentu z oszczędności, np. jeżeli wprowadzimy rozwiązanie X, to zaoszczędzimy na tym Y mln lub mld złotych. Często nie opiera się ono jednak na pełnej analizie wszystkich kosztów i korzyści.

Weimer i Vining wyróżnili pięć podejść do analizy polityki publicznej, rozumianej jako wspomaganie procesu decyzyjnego przed wprowadzeniem rozważanych rozwiązań w życie, czyli z perspektywy *ex ante*.<sup>31</sup> Spróbujmy podsumować ich stanowisko. O ile ważna jest tylko efektywność (kryterium

<sup>28</sup> A. E. Boardman i in. *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall, Upper Saddle River 2002, s. 2.

<sup>29</sup> W. N. Dunn... op. cit., s. 239.

<sup>30</sup> W. N. Dunn... op. cit., s. 241.

<sup>31</sup> Weimer..., op. cit. s. 338 i 339.

korzyści netto) i wszystkie konsekwencje zastosowania alternatywnych rozwiązań daje się wyrazić na skali pieniężnej, najodpowiedniejsza jest formalna analiza koszty-korzyści. Ważne są więc dwa pytania: 1) czy efektywność jest jedynym kryterium oceny rozwiązań? 2) czy wszystkie konsekwencje rozwiązań da się przedstawić na skali pieniężnej? Odpowiedź kolejno „nie” i „tak” identyfikuje formalną analizę koszty-korzyści. Inne możliwości odpowiedzi dają pozostałe typy tej analizy.

Tabela 1. Podejścia do analizy polityki publicznej

Czy efektywność jest jedynym kryterium oceny?	Czy wszystkie konsekwencje rozwiązań da się przedstawić na skali pieniężnej?	
	Tak	Nie
Tak	<b>Formalna analiza koszty-korzyści</b>	<b>Jakościowa analiza koszty-korzyści</b>
Nie	<b>Zmodyfikowana analiza koszty-korzyści</b>	<b>1. Analiza koszty-skuteczność (efektywność + skuteczność): z ustalonym budżetem, z ustaloną skutecznością</b> <b>2. Analiza z wieloma celami</b>

Źródło: opracowanie własne

Z tabeli wynika, że są trzy rodzaje analizy koszty-korzyści. Ponadto analiza z wieloma celami pokrywa się już z problematyką wielokryterialnego podejmowania decyzji. Wówczas opcje decyzyjne muszą być ocenione pod wieloma względami, z których tylko część da się przedstawić w kategoriach pieniężnych. Myliby się jednak ktoś twierdząc, że na taką sytuację skazana jest polityka społeczna, że niemożliwe jest potraktowanie jej wszystkich kosztów i przynoszonych przez nią korzyści w jednostkach pieniężnych. Podejmowane są próby oszacowania wartości monetarnej takich jej skutków, które nie mają charakteru finansowego, co jest podstawowym warunkiem zastosowania omawianej tu metody. Mając wiarygodne metody wyceny wszystkich spodziewanych kosztów i korzyści jesteśmy w stanie szacować ich bilans i wnioskować o poziomie ich efektywności (korzyści netto) lub nieefektywności (koszty netto). Istotą analizy polityki publicznej, w tym społecznej, jest ocena alternatywnych rozwiązań problemów społecznych. Może się okazać, że dany problem ma tylko rozwiązania nieefektywne, ale to nie znaczy, że powinniśmy zaprzestać zajmować się tym problemem. W polityce społecznej ważne są również inne cele niż efektywność, więc możemy dać im priorytet, aby nawet programy nieefektywne ekonomicznie były realizowane. Wówczas jednak również możemy mieć do wyboru rozwiązania o różnym poziomie nieefektywności, a więc i tu analiza koszty-korzyści jest przydatna.

Warto wziąć pod uwagę co najmniej dwa możliwe nieporozumienia. Pierwsze polega na tym, że efektywność mylona jest ze skutecznością (czemu sprzyja też bliskoźnaczość słów efekt i skutek, lepiej z tego powodu używać zamiast efektywności pojęcia ekonomiczności), działania doskonale skuteczne mogą mieć różny poziom efektywności lub nieefektywności. Skuteczność to ocena na ile zostały osiągnięte cele, czyli zamierzone korzyści, a szacowanie efektywności bierze pod uwagę również koszty oraz ewentualne korzyści niezamierzone. Drugie nieporozumienie, wiąże się z obawą, że cała dotychczasowa polityka społeczna zostanie uznana za nieefektywną, co w połączeniu z pierwszym nieporozumieniem (błędne przekonanie, że nieefektywność to nieskuteczność i jednocześnie koszty netto), skazuje ją na publiczną śmierć.

Po wyjaśnieniu pierwszego nieporozumienia trzeba wskazać, że wcale tak nie jest, aby wszystkie programy polityki społecznej przynosiły koszty netto. Sugerował to Charles Murray w latach 80., ale zarówno wtedy, jak i później przeprowadzono wiele analiz, z których wynikało wyraźnie, że przynajmniej część programów polityki społecznej jest nie tylko skuteczna, ale efektywna ekonomicznie, czyli dająca korzyści netto. W ostatnim rozdziale swojej książki Murray odwołał się

tylko raz do analizy empirycznej sugerując, że uzasadnia jego hipotezy. Stwierdzono tam jednak, że już w kategoriach efektywności co najmniej dwa z czterech programów dla czterech kategorii społecznych dały korzyść netto.

### **Zastosowania analizy koszty-korzyści w polityce społecznej**

Wyżej relacjonowałem i komentowałem poglądy Piachauda wyjaśniającego, dlaczego polityka społeczna była odseparowana od ekonomii. Teraz interesujące będzie bardziej wyjaśnienie bardziej specyficznego fenomenu, dlaczego politycy społeczni rzadko stosowali analizę koszty-korzyści. Zaproponowali je względnie niedawno Weimer i Vining.<sup>32</sup>

Po pierwsze, na ogół politycy społeczni nie są ekonomistami, a jeżeli nimi są, mogą się koncentrować głównie na stwierdzaniu wpływu polityki społecznej na problemy społeczne lub ich niektóre aspekty, a nie na dokonywaniu całościowych analiz opartych na inwentaryzacji wszystkich kosztów i korzyści. Po drugie, zasadniczą przeszkodą jest brak ogólnie dostępnych oszacowań pieniężnych wielu niematerialnych kosztów i korzyści programów polityki społecznej. Po trzecie, zwraca się często uwagę, że inwestycje w politykę społeczną mają charakter długoterminowy i jednocześnie złożony, np. jedne programy przynoszą korzyści netto adresatom, a koszty netto reszcie społeczeństwa, inne odwrotnie itd. Oznacza to, że z szacowaniem wielostronnych kosztów i korzyści wielu programów podobnego typu związany jest duży poziom niepewności. Po czwarte, złożoność skutków polityki społecznej w zestawieniu z tym, że poszczególnymi z nich interesują się inne instytucje, sprawia, że żadna z nich nie jest zainteresowana wszechstronną analizą. Weimer i Vining podają przykład programu, który ma skutki w zakresie zainteresowań edukacji (np. wzrost poziomu kompetencji), ochrony zdrowia (ograniczenie nadwagi) i wymiaru sprawiedliwości (ograniczenie przestępczości). Instytucje odpowiadające za poszczególne obszary problemowe nie będą zainteresowane wpływem programu w innych obszarach, stąd ograniczony popyt na wszechstronne analizy programów społecznych. Ostatni powód ostrożności polityków społecznych może wynikać stąd, że stosowanie formalnej analizy koszty-korzyści związane jest z wieloma niejasnościami o charakterze pojęciowym. Autorzy podali kilka przykładów, m.in. spory wokół wyceny przyrostów wydajności spowodowanych przez inwestycje w kapitał ludzki.

Niezależnie od trudności wiążących się z podejmowaniem analiz, o które tu chodzi, jest ich coraz więcej. Dostępne są już co najmniej dwa podsumowania stanu rozwoju tego typu podejścia w polityce społecznej.<sup>33</sup> Dotyczą one programów mających na celu zapobieganie nastoletniemu macierzyństwu, nadużywaniu substancji psychoaktywnych, przestępczości i przemocy, a także wyrównywanie szans poprzez interwencję we wczesnym dzieciństwie, promocję zdrowia psychicznego i zmianę zachowań, czy zwiększanie poziomu zatrudnienia wśród klientów pomocy społecznej.

Pytania, na które może odpowiadać analiza koszty-korzyści w stosunku do tego rodzaju programów są następujące (spolszczyłem jednostkę pieniężną):

„... czy są wiarygodne dowody naukowe, że za każdą złotówkę, którą wyda państwo na naukowo uzasadnioną profilaktykę lub programy wczesnej interwencji dla młodzieży, otrzymamy efekty warte

---

<sup>32</sup> D. L. Weimer, A. R. Vining (red.) *Investing in the Disadvantaged: Investing in Assessing the Benefits and Costs of Social Policies*, Georgetown University Press, Washington 2009, s. 14-15.

<sup>33</sup> D. L. Weimer, A. R. Vining *Overview of the State-of-the-Art of CBA in Social Policy* [w:] Weimer... 2009, op. cit. L. A. Karoly *Valuing Benefits in Benefit-Cost Studies of Social Programs*, RAND Corporation, Santa Monica 2008.

więcej niż złotówkę, a jeżeli tak, jakie rozwiązania dadzą podatnikom największy zwrot z zainwestowanej złotówki?”<sup>34</sup>

Dla radykalnych przeciwników wydatków państwa na jakiegokolwiek programy polityki społecznej w stylu Charlesa Murraya mam złą wiadomość. Okazuje się, że za złotówkę zainwestowaną w przynajmniej niektóre z tych programów otrzymujemy więcej niż włożyliśmy, a więc przynoszą one korzyści finansowe netto. Korzyści te mogą być niedoszacowane ze względu na problemy z wyrażeniem niektórych z nich w jednostkach pieniężnych (co prowadzi do wyłączenia ich z analiz).

Przyjrzyjmy się teraz jednemu z badań, które dotyczyło programu wyrównywania szans za pomocą wczesnej interwencji. Jest ono o tyle istotne, że jego wyniki stały się ważnym argumentem w debacie na temat polityki społecznej USA.<sup>35</sup>

High/Scope Perry Preschool Program rozpoczęto we wczesnych latach 60. w jednym z okręgów szkolnych w USA. Polegał on na zastosowaniu metody aktywnego uczenia się w stosunku do dzieci z zaniedbanych środowisk (niski iloraz inteligencji dziecka, niska pozycja społeczno-ekonomiczna rodziców). Zastosowano metodę eksperymentalną, a więc poza grupą, która skorzystała z programu, dobrano również grupę kontrolną. Do wieku 40 lat śledzono losy obu grup, co dało możliwość zidentyfikowania wpływu programu, np. do wieku 27 lat uczestnicy programu mieli istotnie niższe wskaźniki ówczesnego i uprzedniego korzystania z pomocy społecznej, niższe były też wskaźniki aktywności przestępczej.<sup>36</sup>

Zwrot z zainwestowanych w program ponad 17,7 tys. dolarów na dziecko szacowano co najmniej trzykrotnie i wynosił on dla społeczeństwa w zależności od szacującego zespołu 16, 17 lub w granicach 7-8 procent, przy zachowaniu porównywalności.<sup>37</sup> Jeden z bardziej obrazowych wniosków jednego z tych zespołów był następujący.

„Za każdego zainwestowanego w program dolara społeczeństwo otrzymało 12,90 dolarów w związku z wyższymi wpływami podatkowymi, mniejszymi wydatkami wymiaru sprawiedliwości i niższymi wydatkami na pomoc społeczną. W największym stopniu zysk ten był jednak związany ze zmniejszeniem przestępczości wśród mężczyzn”.<sup>38</sup>

Na poziom tych szacunków z pewnością ma wpływ brak dostatecznej podstawy informacyjnej dla obliczenia wartości pieniężnej wszystkich korzyści w zakresie m.in. poprawy zdrowia i dobrobytu przyszłych pokoleń.<sup>39</sup>

Przykładowe zestawienie obszarów możliwych korzyści, płynących z programów wczesnej interwencji, z przypisanymi im wskaźnikami oraz wstępną ich kategoryzacją według możliwości oszacowania wartości pieniężnej (łatwiejsze w tym względzie zaznaczono kursywą) przedstawia tabela.

---

<sup>34</sup> S. Aos i in. *Benefits and Costs of Prevention and Early Intervention Programs for Youth*, Washington State Institute for Public Policy, 2004, s. 1.

<sup>35</sup> Pozytywne poglądy Jamesa Heckmana na temat programów wczesnej interwencji były przytaczane też w Polsce, m.in. w programie pt. „Debata. Polska dla biednych czy Polska dla bogatych” zorganizowanej przez Forum Obywatelskiego Rozwoju w TVN24.

<sup>36</sup> L. A. Karoly i in. *Assessing Costs and Benefits of Early Childhood Interventions*, The RAND Corporation, Santa Monica 2001, s. 54.

<sup>37</sup> J. Heckman i in. *The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program*, The Institute for the Study of Labor, Discussion Paper nr 4533, październik 2009, s. 53.

<sup>38</sup> C. R. Belfield i in. *The High/Scope Perry Preschool Program: Cost-Benefit Analysis Using Data from the Age-40 Followup*, Journal of Human Resources, tom 41, nr 1, 2006, s. 1.

<sup>39</sup> Heckman..., op. cit., s. 54.

Tabela 2. Wskaźniki korzyści i możliwość oszacowania ich wartości w programach wczesnej interwencji

Obszary korzyści	Przykładowe wskaźniki	
	dla dzieci	dla rodziców lub opiekunów
Rozwój emocjonalny i poznawczy	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wyniki na skalach społeczno-emocjonalnych i behawioralnych</li> <li>- Iloraz inteligencji</li> <li>- Oceny nauczycieli (<i>ratings</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jakość relacji między rodzicami a dziećmi</li> <li>- Jakość środowiska domowego</li> </ul>
Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wyniki w testach osiągnięć</li> <li>- Oceny (<i>grades</i>)</li> <li>- Zdawanie z klasy do klasy (<i>powtarzanie klas</i>)</li> <li>- Nauka w szkołach specjalnych</li> <li>- Wykształcenie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Wykształcenie</i></li> </ul>
Pomoc społeczna, dochody, przestępczość	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Korzystanie z pomocy społecznej</i></li> <li>- <i>Zatrudnienie</i></li> <li>- <i>Zarobki/dochody</i></li> <li>- <i>Aktywność przestępcza</i></li> <li>- <i>Kontakt z systemem wymiaru sprawiedliwości</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Korzystanie z pomocy społecznej</i></li> <li>- <i>Zatrudnienie</i></li> <li>- <i>Zarobki/dochody</i></li> <li>- <i>Aktywność przestępcza</i></li> <li>- <i>Kontakt z systemem wymiaru sprawiedliwości</i></li> </ul>
Zdrowie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poziom zdrowia fizycznego i psychicznego</li> <li>- <i>Zaniedbywanie i wykorzystywanie dzieci</i></li> <li>- Nadużywanie substancji psychoaktywnych</li> <li>- Kontrola urodzeń</li> <li>- <i>Wizyty na pogotowiu ratunkowym</i></li> <li>- <i>Inne przypadki korzystania z opieki zdrowotnej</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poziom zdrowia fizycznego i psychicznego</li> <li>- Przemoc w rodzinie</li> <li>- Nadużywanie substancji psychoaktywnych</li> <li>- Kontrola urodzeń</li> </ul>

Źródło: Karoly... 2001, op. cit. s. xx.

Jakie wnioski można wyciągnąć na podstawie ewaluacji i analizy koszty-korzyści kilku programów wczesnej interwencji (w tym powyższego)? Lynn A. Karoly i współpracownicy stwierdzają, że te programy, które dają statystycznie istotne pozytywne wyniki będą przynosiły społeczeństwu korzyści netto. Przy czym ich szacunki będą zaniżone ze względu na pominięcie wielu niematerialnych skutków pozytywnych trudnych do ujęcia w jednostkach pieniężnych. Dla pełnego oszacowania korzyści netto programów wczesnej interwencji potrzebne są badania panelowe trwające wiele dziesiątków lat, aby można było uchwycić długoterminowy wpływ. Niebezpieczeństwo z tym związane jest takie, że po kilku dekadach sytuacja i kontekst znaczenie się zmieniają, a więc trudno wnioskować o tym, że program byłby sukcesem, gdyby go uruchomiono w pierwszej dekadzie XXI wieku. Jeżeli ponadto na podstawie tych badań próbujemy przewidywać korzyści w przyszłości (np. obserwacja grup programu Perry Preschool zakończyła się, gdy osiągnęli oni wiek 40 lat), pojawia się dodatkowe ryzyko popełnienia błędów. Część korzyści może się realizować jednak szybko, jeżeli weźmiemy pod uwagę sytuację rodziców. Było to szczególnie widoczne w przypadku programu

opieki prenatalnej i matek, gdy korzyści przewyższyły koszty, gdy dzieci ukończyły trzy lata, rok po tym, jak program został zakończony.<sup>40</sup>

Wstępne wskaźniki stosowania analizy koszty-korzyści w polityce społecznej przedstawię w kolejnej tabeli na podstawie zestawienia Karoly dla zbioru programów społecznych sprawdzonych naukowo i uznanych za dobre przykłady w trzech różnych klasyfikacjach.

Tabela.

Obszar polityki społecznej	Liczba sprawdzonych naukowo programów	Liczba programów z analizą koszty-korzyści
Interwencja we wczesnym dzieciństwie	10	6
Interwencja w okresie szkoły podstawowej i średniej	7	1
Problemy młodzieży	1	1
Promocja zdrowia psychicznego i zmiany zachowania	5	1
Profilaktyka nadużywania substancji psychoaktywnych	6	5
Zapobieganie nastoletniemu macierzyństwu	2	1
Zapobieganie przestępczości i przemocy	3	2
Programy prozatrudnieniowe w pomocy społecznej	5	5
	39	22

Źródło: opracowanie własne na podstawie Karoly... 2008, op. cit., s. 23-25.

Każdy z tych kilkudziesięciu programów ma wyniki w co najmniej kilku wymiarach, które można klasyfikować podobnie jak w tabeli 2. Bardziej szczegółowo: dla dzieci – emocjonalno-behawioralny, poznawczy, edukacyjny, zdrowotny i antyspołeczność lub ryzykowne zachowania; dla dorosłych: życie rodzinne, edukacyjny, ekonomiczny, zdrowotny, przestępczość i nadużywanie substancji psychoaktywnych. Dla każdego z tych wymiarów możemy dobrać po kilka wskaźników, z których znowu niektóre będą łatwiejsze, a inne trudniejsze do wyrażenia w jednostkach pieniężnych. Dokładniejszą informację na ten temat w odniesieniu do analizowanych programów przedstawia kolejna tabela.

Tabela 3. Stosowanie cen kalkulacyjnych a rodzaj wyników programów społecznych

Zastosowanie cen kalkulacyjnych ( <i>shadow prices</i> )	Rodzaj wyników programów społecznych
Nigdy lub rzadko	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zmiany emocjonalne i behawioralne u dzieci i młodzieży (np. Zachowania problemowe, zawieszenie w obowiązkach szkolnych lub wydalenie ze szkoły, zdrowie psychiczne)</li> <li>– Zmiany poznawcze u dzieci i młodzieży (np. wyniki testów na inteligencję)</li> <li>– oceny w szkole podstawowej i średniej, uczęszczanie do szkoły i zaangażowanie w życie szkolne</li> <li>– Ogólny poziom zdrowia dzieci i młodzieży</li> <li>– Stosowanie środków antykoncepcyjnych</li> <li>– Wskaźniki dotyczące rodzicielstwa dorosłych</li> <li>– Małżeństwo i rozwód</li> <li>– Zdrowie psychiczne osób dorosłych</li> <li>– Zdrowie reprodukcyjne dorosłych</li> <li>– Zatrudnienie</li> </ul>

<sup>40</sup> Karoly... 2001, op. cit., s. 67-71.

	– Poziom dochodu i ubóstwa
Często, ale brak zgody co do metody wartościowania pieniężnego	– Wyniki testów szkolnych – Ukończenie szkoły średniej – Uczęszczanie do szkoły wyższej – Nastoletnia ciąża – Konsumpcja tytoniu, alkoholu i nielegalnych narkotyków – Przepięstwa I wykroczenia – Wykorzystywanie i zaniedbywanie dzieci – Zarobki
Często i istnienie większa zgoda co do metody wartościowania pieniężnego	– Uczęszczanie do szkół specjalnych – Powtarzanie klas – Transfery socjalne i inne programy pomocy społecznej

Źródło: Karoly... 2008, op. cit., s. 78.

Podstawą konceptualną wartościowania pieniężnego skutków programów społecznych jest w ujęciu Weimera i Vininga gotowość do zapłaty (*willingness to pay*). Przedstawili oni sześć metod jej szacowania: analiza społecznej nadwyżki, modele równowagi ogólnej, metoda kosztów podróży, metoda niechcianych kosztów (*avoided costs*), metoda ceny hedonistycznej, wycena warunkowa (*contingent valuation*, szczególnie często używana w kontekście polityki ekologicznej).<sup>41</sup> Przykłady zastosowania tych metod podane przez wspomnianych autorów raczej słabo odpowiadały typowym skutkom zamierzonym polityki społecznej. Dla metody kosztów podróży podano tylko jeden z zakresu opieki zdrowotnej, dotyczący wyceny zwiększenia dostępności usług mamograficznych. W przypadku metody kosztów niechcianych był to przykład wyceny przestępczości na bazie strat ofiar i kosztów działania systemu wymiaru sprawiedliwości. Z kolei przykładem zastosowania metod ceny hedonistycznej była wycena wartości hałasu na podstawie cen działek, w zależności od poziomu hałasu w okolicy, oraz wartości statystycznego życia w oparciu o decyzje dotyczące podejmowania bardziej ryzykownych prac za wyższe płace lub kupowania droższych, ale bezpieczniejszych produktów.<sup>42</sup>

Pierwszy wniosek, jaki się narzuca jest taki, że nawet wśród programów, które uznane zostały za sukces na podstawie rzetelnych ewaluacji brak powszechnego stosowania analizy koszty-korzyści. Drugi jest taki, że w jednych obszarach powszechność została już osiągnięta (np. programy prozatrudnieniowe w pomocy społecznej), a w innych jest z tym o wiele gorzej (promocja zdrowia psychicznego). Warto jednak pamiętać, że programy prozatrudnieniowe mają złożony charakter i mogą się różnić pod względem komponentów, co sprawia, że trudno na ich podstawie wnioskować o całości tego sektora polityki społecznej.<sup>43</sup>

Można do tego dodać wnioski, dotyczące programów mieszkaniowych. Analizy, które nas tu interesują praktycznie nie istniały w tym obszarze poza jednym rozwiązaniem, a mianowicie regulacją czynszów. A i w tym przypadku ich zakres był ograniczony ze względu na nieuwzględnienie niektórych potencjalnych korzyści, np. dla kapitału ludzkiego lokatorów.<sup>44</sup> Na podstawie tych

<sup>41</sup> Weimer...2009, op. cit. s. 9-13.

<sup>42</sup> O wycenie kosztów przestępczości pisał w Polsce Jacek Czabański, *Koszty przestępczości* [w:] J. Czabański (red.) *Bezpieczne państwo. Nowe trendy w polityce karnej*, Kraków 2006. Niedawno ukazała się jego książka na ten temat *Cost of Crime Estimates. History, Methodologies, and Implications*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2008.

<sup>43</sup> Weimer...2009, op. cit. s. 243.

<sup>44</sup> Tamże, s. 239.



przeглядów wyprowadzono ogólny wniosek, że „nie mamy mocnej podstawy do zaoferowania rad, jak dokonywać wyboru spośród różnych możliwości inwestowania w kapitał ludzki”<sup>45</sup>.

W związku z taką diagnozą powstał plan działania, aby upowszechnić analizę koszty-korzyści w polityce społecznej.<sup>46</sup> Po pierwsze, należy zachęcać do prowadzenia badań eksperymentalnych i nieeksperymentalnych, które pozwolą z większą precyzją przewidywać skutki programów polityki społecznej. To jednak nie wystarczy, jak widzieliśmy wyżej, zasadniczą przeszkodą w rozwoju metody ewaluacji ekonomicznej jest problem cen kalkulacyjnych. Badania nad ich szacowaniem i innowacjami w tej dziedzinie powinny być również wspierane. Po drugie, istotne znaczenie ma uznanie na różnych poziomach władzy publicznej, iż jednym z istotnych źródeł podejmowania decyzji w obszarze polityki społecznej powinna być analiza koszty-korzyści. Dobrym tego przykładem jest stworzenie Washington State Institute for Public Policy, którego meta analizy badań ewaluacyjnych i analizy koszty-korzyści są uznawane za bardzo wysokiej jakości.<sup>47</sup> Po trzecie, w ekonomicznym podejściu do polityki społecznej należy barć pod uwagę również, koszty pobierania podatków, z których następnie finansowane są programy polityki społecznej, co nie było dotąd powszechną praktyką.<sup>48</sup> Po czwarte i piąte, rozwiązania wymagają problemy z oszacowaniem wartości pieniężnej wzrostu wydajności oraz poziomu wykształcenia, które są ważnymi wskaźnikami osiągnięć polityki społecznej. Ze względu na istotne konsekwencje gospodarcze pierwszego oraz wielowymiarowe drugiego czynnika wielką pomocą będzie wypracowanie łatwych do zastosowania zasad i metod uzyskiwania cen kalkulacyjnych. Po szóste, równie ważne jest wypracowanie łatwych do zastosowania metod wyceny wyników poznawczych mierzonych testami inteligencji. Po siódme, należy rozwiązać kwestię wyceny poprawy sytuacji ubogich. Uwzględnić można m.in. fakt, że ludzie skorzy są do oferowania pieniędzy i czasu na cele dobroczynne, co może być podstawą do wnioskowania o gotowości do płacenia i tym samym wyprowadzenia cen kalkulacyjnych, w szczególności metodą wyceny warunkowej. Pozostałe postulaty dotyczyły doskonalenia metod wyceny społecznych kosztów przestępczości, wymiaru sprawiedliwości (w tym więziennictwa) oraz zażywania nielegalnych narkotyków. Ostatnie zalecenie związane było bardziej z praktyką niż badaniami, uwzględnienie niepewności przewidywań ma zapewniać wielokrotna analiza Monte Carlo. Jest to obecnie tanie ze względu na jej zaimplementowanie w większości pakietów statystycznych.

## **Wnioski**

Od dawna byłem przekonany, że pogląd, iż polityka społeczna jest za droga, szkodzi wzrostowi gospodarstwu, zatrudnieniu itp. są jednostronne. Ekonomiści wynajdywali mniej lub bardziej pomysłowe sposoby, żeby mierzyć i wyceniać negatywne skutki uboczne polityki społecznej. Skąd ta taka jednostronność się wzięła? Zapewne z założenia, że to co nierynkowe lub nawet antyrynkowe nie może być efektywne ekonomiczne.

Usiłowałem pokazać wyżej, że usunięcie tej jednostronności jest możliwe. Jeżeli z równym zapałem przystąpimy do wymyślania sposobów pomiaru i wyceny pozytywnych skutków polityki społecznej, to odkryjemy, że jest ona mniej lub bardziej efektywna w sensie ekonomicznym. A przynajmniej, że taka jest jej najlepsza część, bo o niej była mowa wyżej. Najpierw za pomocą ewaluacji eliminujemy

---

<sup>45</sup> Tamże, s. 244.

<sup>46</sup> Na podstawie D. L. Weimer i A. R. Vining *An Agenda for Promoting and Improving the Use of CBA in Social Policy*, [w:] Weimer...2009, op. cit.

<sup>47</sup> Strona internetowa WSIPP: <<http://www.wsipp.wa.gov/>>.

<sup>48</sup> W jednej z ostatnich analiz programu Perry Preschool wspomnianych wyżej uwzględniono ten aspekt, Heckman... op. cit.

programy nieskuteczne, a następnie porównujemy koszty i korzyści wyrażone w jednostkach pieniężnych. Innymi słowy polityka społeczna może być i skuteczna i efektywna jednocześnie.

Na argument, iż podejście amerykańskie jest w naszym kontekście mało przydatne łatwo można odpowiedzieć. Coraz większa część naszej polityki społecznej upodabnia się do amerykańskich wzorców. Jest tak ze względu na proces upowszechniania działania projektowego i zlecania zadań społecznym podmiotom niepublicznym.

Można zgodzić się z tym, że o niektórych z typowych dziedzin polityki społecznej przytoczone wyżej analizy nawet nie wspominały. Głównie dotyczy to ubezpieczeń społecznych. Ich głównym celem jest zapewnienie ludziom zabezpieczenia w razie dobrze rozpoznawanych i powszechnych ryzyk socjalnych. W związku z istnieniem rynków ubezpieczeniowych, nie powinno być kłopotów z ustaleniem cen kalkulacyjnych i wprowadzeniem ewaluacji ekonomicznej również w tej sferze.

Powyżej nie koncentrowałem się na bardziej fundamentalnych kwestiach i krytyce idei ewaluacji ekonomicznej polityki społecznej czy publicznej jako takiej. Przykładowo, Robert H. Frank uznał, że opozycja wobec niej związana jest z oporem przed uznaniem za słuszne przekonania, iż to bilansowanie skutków pozytywnych i negatywnych ma wyznaczać standardy postępowania, a nie ogólne zasady moralne. Nawet jeżeli ten wątek pozostawimy na boku, nadal pozostaną dość zasadnicze wątpliwości związane z koncepcją gotowości do zapłaty, na co zwracał uwagę Amartya Sen.<sup>49</sup>

W Polsce ewaluacja ekonomiczna dobrze się rozwija w analizach dotyczących ochrony środowiska.<sup>50</sup> Można ją spotkać również w innych dziedzinach nieco bliższych klasycznej polityce społecznej, ale bardzo rzadko i zwykle wyłącznie z odwołaniami do literatury zagranicznej.<sup>51</sup> Zdarzają się już także teksty o charakterze wprowadzającym.<sup>52</sup> Moje poszukiwania były powierzchowne, więc mogłem coś pominąć.

Refleksja nad mocnymi i słabymi stronami ewaluacji ekonomicznej w polityce społecznej to wątek w ramach szerszej problematyki ewaluacji w tym obszarze. Analizy tego rodzaju szybko się upowszechniają w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku. Jest to dobry znak dla rozwoju naszej dziedziny, gdyż jej istotą jest naukowa dyskusja o tym, jaka ma być polityka społeczna, czyli które rozwiązania problemów społecznych są warte popierania, a które trzeba skrytykować i porzucić.

---

<sup>49</sup> Oba artykuły ukazały się w godnej polecenia książce pod redakcją Matthew D. Adlera i Erica A. Posnera *Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic and Philosophical Perspectives*, The University of Chicago Press, Chicago & London 2001.

<sup>50</sup> Zob. m.in. M. Ligus *Efektywność inwestycji w odnawialne źródła energii - analiza kosztów i korzyści*, CeDeWu, Warszawa 2009.

<sup>51</sup> Na przykład: I. Rydlewska-Liszkowska *Ewaluacja ekonomiczna jako element oceny programów profilaktycznych*, Medycyna Pracy nr 55/6, 2004.

<sup>52</sup> A. Surdej *Metoda analizy kosztów i korzyści: imperatyw efektywności w politykach publicznych* [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.) *Środowisko i warsztat ewaluacji*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008. L. Kuczmierowska *Wprowadzenie do ewaluacji ekonomicznej*, artykuł powstał w ramach projektu „Postaw na jakość – ewaluacja jako narzędzie zarządzania projektami w instytucjach publicznych zajmujących się polityką społeczną”, 2008.