

Dr Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski
r.szarfenberg@uw.edu.pl
www.ips.uw.edu.pl/rszarf

Wątpliwe prawa, wątpliwa argumentacja (wersja 1.1, 05.04.08)

Wprowadzenie

Charles Murray znany jest z kilku kontrowersyjnych książek. Jedną z nich poświęcił amerykańskiej polityce społecznej (w gruncie rzeczy chodziło głównie o pomoc społeczną dla osób zdolnych do pracy), została ona przetłumaczona na język polski pod tytułem „Bez korzeni” (w oryginale *losing ground*)¹. Nie ta jego książka wywołała jednak największy sprzeciw. W 1994 ukazała się ponad 800 stronicowa praca pt. *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life* („Krzywa dzwonowa. Inteligencja i struktura klasowa w amerykańskim życiu”, współautorem był R. Herrnstein), której główną tezą było, że iloraz inteligencji ma dominujący, większy niż środowisko rodzinne, wpływ na społeczno-ekonomiczną pozycję osób w społeczeństwie. Jeżeli okaże się przy tym, że na niskich pozycjach lądują przede wszystkim czarnoskórzy obywatele USA, to pojawia się teza o ich niższej wrodzonej inteligencji. Nietrudno domyślić się, jakie były reakcje na tę książkę w społeczeństwie, w którym rasizm instytucjonalny został przewyciężony dopiero w latach 60.² Warto też wspomnieć o jednej z późniejszych publikacji Murray’a, gdzie proponuje on powszechny dochód obywatelski dla każdego Amerykanina powyżej 21 lat w wysokości 10 tys. dolarów rocznie.³ O ile wiem, spośród wielu książek tego autora w Polsce ukazała się tylko „Bez korzeni”. Poniżej zajmę się tylko ostatnim jej rozdziałem, w którym formułuje on trzy ogólne prawa programów społecznych.

Trzy tytułowe prawa zostały przedstawione w rozdziale „Ograniczenia pomagania”. Pomaganie potrzebującym uznaje się za obowiązek moralny i dobry uczynek, co jednak nie znaczy, że każdy akt pomocy należy oceniać jako jednoznaczne dobro. W perspektywie pomagającego możemy mówić o niepożądanym pomocy, gdy z niego samego czyni ona potrzebującego. Poświęcanie własnego dobra dla dobra innych może być jednak uznane za heroizm i propagowane jako wzór osobowy. Z kolei za niepożądaną może być też uznana taka pomoc, która potrzebującemu „czyni więcej szkody niż pożytku”. Szkody mogą być koniecznym kosztem udzielenia skutecznej pomocy, ale zakładamy, że nie przekraczają rozsądnej miary, np. „operacja się udała, ale pacjent zmarł”.

Murray deklaruje na początku, że są „pewne powody, aby traktować transfery z podejrzliwością” i stawia pytanie: „w jakich warunkach możemy rozsądnie oczekiwać, że transfery spowodują więcej dobra niż szkód”. Jest to standardowe podejście ekonomiczne lub prakseologiczne, albo analiza koszty-korzyści, np. proponujemy jakieś świadczenie gotówkowe dla potrzebujących i zastanawiamy się, jakie będzie miało ono zamierzone i

¹ Ch. Murray *Bez Korzeni. Polityka społeczna USA 1950-1980*, Zysk i S-ka, Warszawa 2001. Oryginał ukazał się w 1984 roku.

² Zob. uważaną za najpoważniejszą z krytyk: C.S. Fischer, M. Hout i in. *Inequality by Design: Cracking the Bell Curve Myth*, Princeton University Press, Princeton 1996. Sceptyczne wnioski wynikały również z zastosowania nowej metody weryfikacji wyników Murrraya i Herrnsteina przez C. Ragina, *The Limitations of Net-Effects Thinking*, w: B. Rihoux, H. Grimm (red.) *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis Beyond the Quantitative-Qualitative Divide*, Springer 2006.

³ Ch. Murray *In Our Hands: A Plan To Replace The Welfare State*, AEI Press, Washington D.C. 2006.

niezamierzone skutki pozytywne i negatywne dla potrzebujących i dla społeczeństwa, a bilans daje nam korzyść netto, szkodę netto lub wpływ netto zerowy. Poza tym Murray sugeruje, że decyzje o tym, kto jest w większej potrzebie i czego potrzebuje oraz dotyczące wyników w krótkim i w długim okresie są „bardzo subiektywne i trudne”. Poza problemem bilansu kosztów i korzyści pomagania za pomocą transferów socjalnych, mamy też problemy z diagnozowaniem potrzeb, a więc można oczekiwać, że czasem zdiagnozuje się bardziej potrzebującego jako mniej potrzebującego, albo niepotrzebującego jako potrzebującego.

Myślenie o skutkach programu społecznego (PS) można przedstawić w następującej tabeli.

Skutki uboczne (niezamierzone) PS	Skutki zamierzone PS	
	Pozytywne	Negatywne
Pozytywne	PP	PN
Negatywne	NP (na tę sytuację Murray wydaje się być szczególnie wyczulony)	NN

Typowy kontekst, w którym zawsze bierze się pod uwagę skutki uboczne to medycyna, a w szczególności farmakoterapia. Jak wiadomo wiele leków ma lub może mieć negatywne skutki uboczne, poza tym, że leczą określoną chorobę.

Jeżeli zbilansujemy skutki zamierzone programu społecznego może się okazać, że porównanie skutków zamierzonych pozytywnych (ograniczenie skali problemu społecznego) ze skutkami zamierzonymi negatywnymi (koszty programu) da nam zamierzoną korzyść netto (pierwsze są większe od drugich), ale gdy uwzględnimy bilans skutków niezamierzonych, to może się okazać, że da on niezamierzoną stratę netto (tzn. większe będą negatywne skutki uboczne niż te pozytywne). Jeżeli zamierzona korzyść netto programu będzie mniejsza niż niezamierzona strata netto, to całościowa ocena skutków programu będzie prawdopodobnie negatywna.

Murray raczej nie wdaje w takie rozważania i głównie zwraca uwagę na wpływ programu społecznego na skalę problemu, który miał on rozwiązać, tzn. skutki zamierzone to wpływ ujemny na tę skalę, a niezamierzone to wpływ dodatni.

Wpływ uboczny PS na skalę problemu	Wpływ zamierzony PS na skalę problemu	
	Zwiększa	Zmniejsza
Zwiększa		Według Murraya w tej komórce ląduje większość programów społecznych, a dodatkowo - skala zamierzonego zmniejszenia jest zwykle mniejsza niż skala niezamierzonego zwiększania (mamy więc zwiększenie netto, czyli szkodę netto)
Zmniejsza		

Ogólnie prawo Murray'a można podsumować wstępnie tak: każdy program społeczny przynosi szkodę netto, czyli jego ewentualne pozytywne skutki zamierzone będą zawsze mniejsze od jego negatywnych skutków niezamierzonych. W jaki sposób uzasadnia on to prawo?

Eksperyment myślowy – program antynikotynowy

Główny argument ma charakter eksperymentu myślowego. Mamy sobie wyobrazić ustawę, której celem jest ograniczenie palenia, poza powołaniem specjalnej agencji, reklamą antynikotynową i programami w szkołach, mamy 1 mld dol., który ma być wykorzystany na „nagrody gotówkowe” dla tych, którzy rzucą palenie. Murray twierdzi, że ewaluacja po pięciu latach (ocena programu pod względem redukcji konsumpcji papierosów i liczby palaczy) dowiedzie, że nie będzie miało to żadnego wpływu na palenie (bezskuteczność) albo zwiększy skalę problemu palenia (przeciwnskuteczność).

Ustawodawca staje przed ogólnym problemem: „jak zmotywować palaczy do rzucenia palenia, nie zachęcając jednocześnie innych do palenia, do jego kontynuacji lub do jego zwiększenia w celu otrzymania nagrody”. Jest to klasycznie ekonomiczny punkt widzenia, w którym ludzi traktuje się jak istoty racjonalne, a polityka publiczna polega na zmienianiu układu bodźców, aby ludzi zniechęcać do tego, co złe dla nich samych i/lub dla innych, a także zachęcać do tego, co dobre dla nich i/lub dla innych.

Trzy rodzaje decyzji mają w związku z tym zdecydować o sukcesie programu: 1) **rozmiar nagrody** (za małe będą za słabym bodźcem, a na za duże nas nie stać), 2) **warunki uprawniające do niej** (nie mogą być zbyt restrykcyjne, bo wtedy niewielu będzie wierzyło w wygraną, ale też nie za łagodne, gdy wszyscy wygrywają, coś pomiędzy, np. jednorazowa nagroda i warunek niepalenia przez rok, w innym przypadku konieczność zwrotu nagrody), 3) **warunki udziału w programie** (nie tylko dla najbardziej intensywnie palących, ale też nie dla kogoś, kto pali bardzo rzadko, np. co najmniej jedna paczka dziennie przez pięć lat). Murray uwzględnia też czwartą decyzję, ale w innym miejscu, chodzi o **czas trwania programu**, najpierw założył, że program będzie bez ograniczenia czasu trwania, a potem, że będzie jednorazowy.

Mamy już zaprojektowany nasz program transferów w celu ograniczenia problemu nikotynizmu i zaczyna się jego hipotetyczna ewaluacja.

1. Po roku: część palaczy nie rzuciła palenia, część rzuciła palenie dzięki programowi, z tego zapewne część rzuciłaby i tak, poza tym pojawiły się wyłudzenia i oszustwa.
2. Po dwóch latach: część z tych, którzy chcieli rzucić przed okresem upływu 5 lat będzie jednak kontynuowała palenie, żeby spełnić warunek okresu i dostać nagrodę, część zaczęła palić więcej, aby wziąć udział w programie (warunek intensywności), a część w ogóle zaczęła palić w związku z tym, że dowiedziała się o programie – warunki udziału w programie sprawiają, że ci, którzy palili nieco krócej i nieco mniej, zechcą palić dłużej i więcej, żeby wziąć udział w programie (koszt niewielki, a spodziewana nagroda duża, przy tym, część może myśleć, że bez pomocy palenia nie rzuci, co ma być silniejszym bodźcem niż nagroda dla palaczy), ponadto, ci którzy nie palili w ogóle mogą zastanawiać się czy nie zacząć, aby dostać nagrodę (np. młodzież).
3. Po pięciu latach: część z tych, którzy nie paliliby tak długo i tyle ile wymagał program zaczęła palić, bo chcieli otrzymać nagrodę, a więc uzależnili się bardziej, dla części z nich nagroda po paru latach nie wydaje się być już takim silnym bodźcem do rzucenia. Murray podaje przykładowe liczby, założmy, że 90% paliło w naszym społeczeństwie przez ponad 5 lat, z tego 15% paliło paczkę dziennie, a z tego 1/3 paliła tyle przez ponad 5 lat (tzn. 90 ze stu, z tego 13,5 i z tego 4,5). Czyli program oddziaływał zachęcająco do rzucenia palenia na 5% populacji, ale przy tym miał potencjał zachęcający do palenia i zwiększania jego intensywności dla 95% dorosłych. Prawdopodobny efekt netto: zwiększenie konsumpcji papierosów i liczby palaczy.

Dalej Murray rozważa, czy jakaś zmiana w uprawnieniach do udziału w programie poprawiłaby sytuację, np. zwiększenie uprawniającego do nagrody okresu palenia do 10 lat, ale to ma raczej pogorszyć sytuację – zmniejsza się liczba tych, dla których program ma znaczenie, część kontynuuje palenie, aby w przyszłości rzucić dla nagrody. Z kolei

adresowanie programu do młodzieży wymagać będzie ograniczenia okresu palenia, który uprawnia do nagrody, a to zwiększy bodźce do rozpoczynania palenia ze względu na nagrodę dla dużej grupy młodzieży, znowu wyjść z palenia będzie mniej niż wejść do nałogu.

Drogi rozwiązania problemów z tym wymyślonym programem mają być dwie: 1) uczynienie programu jednorazowym dla tych, którzy już są uprawnieni, wtedy być może ograniczymy palenie netto w ciągu jednego roku, ale prawdopodobieństwo, że sukces programu spowoduje jego kontynuację będzie duże (tzn. w praktyce program zostanie przedłużony, gdy okaże się, że odniósł sukces, ale odniósł go dlatego, że był jednorazowy); 2) zmiana programu na droższy, każdy będzie dostawał pewną sumę, ale pod warunkiem, że nie zacznie palić, gdy zacznie będzie musiał ją zwrócić, niemniej istnieje ma duże prawdopodobieństwo, że program ten pod wpływem krytyki przekształci się w kary za rozpoczęcie palenia (skuteczność ta sama, ale będzie to tańsze i daje dodatkowe dochody do budżetu). Wniosek: „jakakolwiek zmiana parametrów, która ma naprawić jeden problem, wywołuje kolejny”.

Na tym kończy się eksperyment myślowy Murraya. Spróbujmy go zrekonstruować – problemem jest konsumpcja papierosów w społeczeństwie. Jest to rodzaj zachowania, które jest szkodliwe nie tylko dla samych palaczy, ale też dla innych (bierne palenie, leczenie na koszt innych). Problem ten należy do problemów z dziedziny uzależnień. Jeżeli potraktujemy uzależnienie jako chorobę, to cały ten eksperyment wydaje się być dość absurdalny, np. ustanawiamy program dla osób chorych na chorobę X polegający na tym, że dostają one nagrodę pieniężną za to, że same się wyleczą (można jednak twierdzić, że są to pieniądze na to, żeby osoby te zmieniły te zachowania, które sprawiają, że ich choroba może powstać lub mieć ostrzejszy przebieg). Negatywnym skutkiem ubocznym jest zaś to, że więcej ludzi zachęcamy do tego, aby tak się zachowywali, żeby zachorować. Leczenie chorób nie polega na dawaniu nagród gotówkowych za zmianę zachowania (choć mogą na tym polegać programy profilaktyczne), ale na leczeniu, programy społeczne polegają zwykle na zapewnieniu tego leczenia niezależnie od dochodu. Czy ktoś choruje po to, aby dostać bezpłatne świadczenia zdrowotne? Być może znajdują się tacy, ale czy bezpłatne świadczenia zdrowotne powodują, że więcej mamy zachorowań niż wyzdowień?

Po drugie, Murray zakłada, że negatywne skutki uboczne będą dużo większe niż pozytywne skutki zamierzone, tzn. sam program w kształcie hipotetycznym spowoduje, że osiągnięte dzięki niemu zmniejszenie konsumpcji papierosów i zmniejszenie liczby nałogowych palaczy wśród uprawnionych, będą mniejsze od zwiększenia konsumpcji papierosów i liczby nałogowych palaczy wśród nieuprawnionych. W każdym razie ogólne pytanie jest takie, jaki wpływ miał ten program na konsumpcję papierosów i liczbę nałogowych palaczy w społeczeństwie. Murray twierdzi, że ten wpływ będzie dodatni, a nie ujemny. Jest to jednak sprawa empiryczna, pomijając to, że nie słyszałem o takich programach, a więc jest to raczej niesprawdzona hipoteza i to nie dotycząca tego, jak działają zwykle programy antynikotynowe (np. podwyższanie akcyzy, zakazy reklamy, kampanie informacyjne, ostrzeżenia na produkcie itd.). Są one fragmentem szerszej dyskusji nad polityką wobec substancji psychoaktywnych, np. wobec narkotyków stosuje się też zakazy produkcji i handlu oraz sankcje za ich nieprzestrzeganie, w polityce tej dominują bodźce negatywne. Dalej Murray będzie twierdził, że w programach społecznych nie stosuje się takich bodźców, żeby nie odstraszać ich potencjalnych uczestników.

Podsumowując. Po pierwsze, być może dlatego nie stosuje się takich programów, jaki zaprojektował Murray, gdyż od razu wiadomo, że ich skuteczność i efektywność będzie niewielka, nie znaczy to jednak, że każdy program rządowy w dziedzinie zmniejszania konsumpcji papierosów ma prowadzić do przeciwnych skutków (przynajmniej w niektórych społeczeństwach spada liczba palaczy, być może dlatego, że istnieją programy antynikotynowe).

Po drugie, uzależnienia to nie jest typowy problem, dla rozwiązania którego zaprojektowano klasyczną politykę społeczną w postaci regulacji rynku pracy oraz obowiązkowych ubezpieczeń w razie ryzyk socjalnych. Analogicznie myśląc musiałyby one polegać na tym, że dostajemy nagrody za to, że nie będziemy bezrobotni, chorzy lub starzy (ewentualnie za to, że będziemy się zachowywać tak, aby takimi nie być), co ma takie skutki, że zwiększa się liczba bezrobotnych, chorych i starych.

Po trzecie, w najlepszym razie chodzi tu wyłącznie o podkreślenie, że programy społeczne skonstruowane w pewien sposób i zastosowane do pewnych problemów mogą mieć (hipoteza) niepożądane skutki uboczne, ale nie wynika stąd przecież, że każdy program społeczny przynosi szkody netto, czyli jego zamierzony wpływ na problem (zmniejszenie go) jest mniejszy od jego niezamierzonego wpływu na problem (zwiększenie go).

Murray Bezpośrednio odpowiada na drugą obiekcję i uzasadnia, dlaczego program z jego eksperymentu (nastawiony na zmianę zachowania) odnosi się do wszystkich (również tych nienastawionych na zmianę zachowania): „transfer jest legitymizowany tym, że jego odbiorca znajduje się w pewnej sytuacji (palenie lub ubóstwo), w której według rządu nie powinien być”. Zarzut, który odnosi się do wszystkich transferów nie dotyczy tego, że programy są nieskuteczne, ale tego, że **„zwiększają liczbę ludzi, którzy znajdują się w niepożądanym sytuacji”**. Nie jest to jakaś przypadkowa właściwość jakichś szczególnych programów (np. takich jak ten zaprojektowany przez niego): „niezależnie od tego, jak doskonały byłoby projekt programu transferów socjalnych nie możemy – w wolnym społeczeństwie – tak ich zaprojektować, aby uniknąć... wpływu [tych trzech praw]”.

Komentując, palenie jest jednak pewnego rodzaju początkowo dobrowolnym zachowaniem, a ubóstwo raczej nie jest nazwą dla zachowania, więc to połączenie można uznać za wątpliwe. Poza tym transfery są typowym środkiem łagodzącym ubóstwo, nie mają na celu zmiany zachowań, chociaż można je projektować tak, aby nie zniechęcały do poszukiwania pracy. Jeżeli uda się nam zerwać analogię między paleniem a ubóstwem, to ograniczymy stosowalność rozumowania Murray’a wyłącznie do problemów z zachowaniem, gdzie jednak rzadko stosuje się zachęty finansowe (nagrody za zmianę zachowania, np. nagrody dla byłych przestępców, jeżeli nie wrócą do przestępstwa). Wynikałoby stąd, że eksperyment myślowy opisuje nieistniejące programy społeczne, a całe rozumowanie opiera się na fałszywych analogiach.

Pierwsze prawo

Prawo niedoskonałej selekcji (PNS) brzmi tak: „każda obiektywna zasada, która określa uprawnienie do transferu społecznego irracjonalnie wykluczy niektóre osoby”. niesprawiedliwości tego typu mają być „wszędzie” (niektórzy wykluczeni z programu mogą bardziej potrzebować transferu, od niektórych do niego włączonych), ale nie wynika to z nieudolności twórców kryteriów uprawniających. Wynika z tego to, co Murray nazywa za innym autorem „błędem epistemicznym” – występuje „nieuchronna luka między ilościowymi miernikami, a pojęciem, które mają one oddać”. Tak czy inaczej, każde kryterium ma być nań narażone: 1) przyjmujemy kryterium potrzeby X i je stosujemy, 2) część spełniających je to mniej potrzebujący lub niepotrzebujący w rzeczywistości, 3) część niespełniających to bardziej potrzebujący lub w ogóle potrzebujący.

Murray wspomina, że kiedyś pomoc społeczna opierała się na zasadzie: **„lepiej odmówić kilku naprawdę potrzebującym, niż pozwolić kilku obibokom się prześlizgnąć”**. Na marginesie, jest to odpowiednik domniemania winy, domniemania, że zgłaszający się nie potrzebuje pomocy i chce wyłudzić zasiłek. Miała ją uzasadniać zasada mniejszego zła: pomoc dla niewłaściwych osób psuje ich charakter i stanowi zły przykład dla całej reszty. Ta zasada została podważona, a z PNS ma wynikać, że będzie to powodować

„stałe zwiększanie docelowych grup”. Murray używa tu określenia „koszty moralne”, nie jest już takim kosztem dopuszczenie kilku „niezasługujących” do programu, ale kosztem jest wykluczenie jakichś zasługujących, moralne i polityczne względy sprawiają, że kryteria będą łagodzone.

Moim zdaniem lepiej wyjaśnia ten problem prawo Hammonda⁴ i jego konsekwencje, nacisk na zminimalizowanie prawdopodobieństwa pierwszego błędu powoduje powiększanie prawdopodobieństwa drugiego i odwrotnie, a więc pojawia się pytanie, minimalizacji którego z błędów dać pierwszeństwo. W przykładzie, który użył Murray – czy chcemy uniknąć tego, aby obiboki dostały świadczenie, czy też chcemy uniknąć tego, że jakiś naprawdę potrzebujący go nie dostanie? Dla zwolenników pierwszej strategii (do których należy Murray) bardziej przekonująca będzie zasada domniemania niezasługiwania lub oszustwa, wówczas trzeba dowodzić ponad rozsądną wątpliwość, że nie chcemy wyłudzić, ale naprawdę potrzebujemy. Zwolennicy drugiej strategii powinni przyjąć zasadę domniemania zasługiwania i potrzeby, wówczas to urzędnik musi dowieść, że kandydat na świadczeniobiorcę oszukuje. W przypadku ubóstwa pierwsza z zasad prowadzi do zwiększenia liczby tych, którzy potrzebują, ale pomocy nie dostaną. Druga z nich związana jest z łagodzeniem kryteriów, żeby każdy ubogi otrzymał jednak pomoc, co rzeczywiście prowadzi do rozszerzania grup docelowych, a przy tym zaczyna się prześlizgiwać więcej obiboków. Jest to jednak koszt, na który świadomie się zgadzamy. Z kolei ludzie argumentujący tak jak Murray powinni świadomie zgadzać się na to, że w ich systemie wielu potrzebujących zostanie bez pomocy. W związku z tym pojawia się pytanie, w jaki sposób bardziej racjonalnie wybierać, minimalizacji którego z błędów mamy dać pierwszeństwo. Jedną z odpowiedzi – porównać koszty i korzyści wdrożenia jednej i drugiej strategii minimalizacyjnej, ewentualnie dodać wagi odpowiadające przekonaniom moralnym i potem porównać obie opcje.

Drugie prawo

Prawo niezamierzonych nagród (PNN) brzmi tak: „każdy transfer społeczny zwiększa wartość netto pozostawania w warunkach, które były podstawą jego przyznania”. Na początek Murray odróżnia dwa rodzaje programów: 1) zaspokajające jakąś potrzebę (np. za mało pieniędzy, żywności, za mało edukacji), 2) nastawione na zmianę zachowania gorszego na lepsze (nadużywanie substancji psychoaktywnych, przestępczość, uchylanie się od pracy). Niezależnie od rodzaju programu musi być on tak skonstruowany, że w sposób niezamierzony „zwiększa wartość netto pozostawania w sytuacji, którą chce zmienić – poprzez zwiększanie nagród albo zmniejszanie kar”. Jak to rozumieć? Wartość netto pozostawania w danej sytuacji oznacza, że osoba, która porówna ze sobą koszty i korzyści z tym związane stwierdzi, że jej się to opłaca, tzn. że korzyści przewyższają koszty. W gruncie rzeczy powinna ona jednak porównać bilanse kosztów i korzyści związane z pozostawaniem i niepozostawaniem w sytuacji, która legitymizuje transfer, gdyby obie sytuacje miały wartość netto, to należałoby je ze sobą porównać i orzec, która się nam bardziej opłaca. Mamy tu argument o tym, że bycie bezrobotnym, biednym itd. po prostu się opłaca, np. hasło „niech się praca opłaca” zakłada, że dla kogoś ona się nie opłaca, a więc być może „życie z zasiłków się opłaca”. Praca ma się opłacać bardziej niż pozostawanie bez niej.

Murray podaje w tym kontekście dwa przykłady: 1) osoby z porażeniem kończyn dolnych z programem Medicaid (czyli bezpłatne świadczenia medyczne), 2) biedne dzieci z programem Head Start, który ma wyrównywać im szanse edukacyjne. Czy w tych

⁴ Zob.: R. Szarfenberg *Adresowanie, racjonalizacja i żelazne prawa*, w: *Problemy Polityki Społecznej* nr 4/2002 oraz *Paradoks nieuchronnej niesprawiedliwości w polityce społecznej*, w: M. Karwat (red.) *Paradoksy polityki*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007.

przypadkach można mówić o wartości netto pozostawania z paraliżem, albo pozostawianiem dzieci w biedzie? Murray przyznaje, że to absurd „Na osoby, które pozostają w pewnej sytuacji zupełnie niedobrowolnie nagrody nie mają wpływu”. Dodajmy, że osoba sparaliżowana zapewne chciałaby nie być sparaliżowana niezależnie od tego, jakie świadczenia miałaby dostawać. Z kolei wobec dzieci przyjmuje się, że ich rozpoznawanie tego, co jest dla nich samych dobre jest ograniczone. Tak czy inaczej są takie sytuacje, za które ludzie musieliby dostawać naprawdę duże nagrody, aby zaczęli je uznawać za mające dla nich wartość netto (tzn. żeby przeważały one ich koszty). Pozostaje pytanie, co dla kogo jest duże.

Dalej Murray twierdzi jednak, że takich czystych przypadków, jak sparaliżowani jest niewiele i rozważa przykład ubezpieczenia od bezrobocia, które chcąc nie chcąc sprawia, że „**sytuacja bezrobocia jest bardziej znośna**”, a więc wpływa ona na zachowania bezrobotnych, np. jeżeli nie byłoby ubezpieczenia od bezrobocia, to bezrobotni byłoby bardziej zdesperowani i może nie odrzucaliby niektórych ofert (np. z koniecznością wyprowadzki do innego miasta) – takie sytuacje nie są „całkowicie niedobrowolne”. Stąd Murray wnioskuje, że mamy pewne continuum między całkowicie niedobrowolnym pozostawianiem w niechcianej sytuacji a dobrowolnością – „stopień dobrowolności pozostawania w sytuacji, którą program społeczny chce zmienić lub uczynić mniej bolesną”. Uzależnieni może nie wybrali uzależnienia, ale nikt ich nie zmuszał do pierwszego razu. Zapytajmy jednak, jaki ma to związek z wartością netto bycia uzależnionym od heroiny dlatego, że są dla heroinistów bezpłatne świadczenia odwykowe?

Dalej mamy rozpisany nieco bardziej przykład „archetypicznego programu społecznego, który miałby pomóc chronicznie bezrobotnym”, polegającego na nauczaniu uczestnika umiejętności poszukiwanych na rynku pracy. Najpierw otwieramy go dla wszystkich, co sprawia, że nie działa prawo niezamierzonych nagród, ale narażamy się wtedy na to, że program będzie odnosił sukcesy w najłatwiejszych przypadkach („**zbieranie śmietanki**”), a nasi chronicznie bezrobotni nie będą brali w nim udziału, będą z niego wypadali, lub po zakończeniu i zatrudnieniu nie utrzymają długo pracy. Utrzymywanie tego programu przez dłuższy czas z nadzieją, że w końcu zmniejszy chronicznie bezrobocie Murray krytykuje – jako zakładające, że warunki w społeczeństwie nie zmienią się, tzn. dopływ do chronicznego bezrobocia będzie nieduży (stała populacja tej kategorii). Pojawia się więc pokusa, aby zachęcić chronicznie bezrobotnych do udziału w programie, a tu jedyna dostępna alternatywa, wobec braku możliwości przymuszenia ich do udziału, jest taka, żeby uczynić uczestnictwo w programie dla nich bardziej atrakcyjnym wtedy „program łapie się w pułapkę niezamierzonych nagród”.

Rozwiązaniem tego problemu polegające na subsydiowanym zatrudnieniu też się Murray'owi nie podoba. Większość wypada z zatrudnienia po ukończeniu programie, bo nie przywykła do dyscypliny w miejscu pracy, a więc subsydiujemy ich zatrudnienie, co ma być jakby rekompensatą dla zatrudniającego za niską wydajność i słabą dyscyplinę byłych chronicznie bezrobotnych. Przy okazji jest to jednak nagroda za bycie w takiej sytuacji w przeszłości lub obecnie (przy zasadzie równej płacy za równą pracę). Murray pyta retorycznie, czy to nie oznacza, że tak ukształtowany program przestaje osiągać jakiegokolwiek cele (czy przygotowuje do zwykłych warunków pracy, czy zmienia zachowania, jak wpływa na morale, czy jest sprawiedliwy?). Wniosek: „Nagroda za nieproduktywne zachowanie w przeszłości lub obecnie istnieje”.

Murray rozważa jeszcze przypadek chronicznego bezrobocia z powodu uzależnienia i argumentuje, że w odróżnieniu od sparaliżowanych nadal mamy tu nagrodę – „bezbolesny lek ogólnie zwiększa atrakcyjność zachowania”, tzn. gdyby wynaleziono cudowną tabletkę na uzależnienie, to zwiększyłaby się atrakcyjność przyjmowania heroiny. Jest to argument obecnie nazywany często pokusą nadużycia (*moral hazard*), np. ubezpieczenie na życie ma

sprawiać, że ludzie mniej się wystrzegają zachowań, które mogą ich życie skrócić, pasy bezpieczeństwa sprawiają, że kierowcy jeżdżą szybciej itd. Prowadzi to do drugiego sposobu sformułowania PNN: „**Każdy program, który ma na celu zmianę zachowania albo zwiększa atrakcyjność tego zachowania, albo zmniejsza kary za jego kontynuowanie**”. Interesujące, że Murray przyznaje, iż niezamierzone nagrody mogą być niewielkie, a więc mogą nie mieć praktycznego znaczenia, ale nie można sprawić, aby zawsze tak było, a to z powodu trzeciego prawa. Zanim do niego przejdziemy skomentujmy jeszcze powyższe wywody.

Można uznać, że II prawo w sformułowaniu pierwszym mówi coś innego w porównaniu ze sformułowaniem drugim. **Co innego powiedzieć, że każdy program zwiększa wartość netto, tzn. zwiększa nadwyżkę korzyści nad kosztami bycia w sytuacji uprawniającej do transferu (bezrobocie, ubóstwo, uzależnienie), a co innego, że tylko powiększa korzyści lub zmniejsza niekorzyści z bycia w takiej sytuacji.** Wiele programów ma przecież łagodzić ubóstwo, a więc zmniejszanie niekorzystności sytuacji ubogich, bezrobotnych itd. jest ich celem. Złagodzenie tej sytuacji sprawia, że ludzie nie są tak zdesperowani jakby mogli być, a więc może dłużej będą w sytuacji ubóstwa, bezrobocia itd. (w tle jest wątpliwe założenie, że im gorsza sytuacja, tym większa motywacja do wyzwolenia się z niej, nie uwzględnia się procesów przystosowawczych). Czyli **łagodząc bolesność sytuacji sprawiamy, że wydaje się ona bardziej znośna (tzn. koszt pozostawania w niej jest mniejszy).** Od tego jednak do stwierdzenia, że **każdy program spowoduje, że pozostawanie w tej sytuacji będzie miało lepszy bilans korzyści i kosztów w stosunku do niepozostawania w niej jest bardzo daleko, tj. nie znaczy to, że zaczynamy woleć pozostawanie w tej sytuacji od niepozostawania w niej – a to miałyby miejsce gdyby chodziło tu o wartość netto.** Chyba że określenie wartość netto oznacza coś innego, np. zwiększenie korzyści pozostawania przy stałych kosztach. Gdy do tego dodamy, że wzrost korzyści z postawania w ubóstwie, bezrobociu itd. jest niewielki w stosunku do kosztów, to teza o wzroście wartości netto zupełnie się rozpada.

Trzecie prawo

Prawo szkody netto (PSN) brzmi tak: „im mniejsze prawdopodobieństwo, że niepożądane zachowanie zostanie zmienione dobrowolnie, tym bardziej prawdopodobne, że program mający na celu jego zmianę spowoduje szkodę netto”. Murray twierdzi, że każdy program zmiany zachowania ma dwa cele: 1) przyciągnąć tych, których zachowania mają być zmienione (potem dodaje, że mają też zachęcać ich do pozostania w programie i do współpracy w ramach programu); 2) zmienić ich zachowania. Sukces ma zależeć od „ceny, którą uczestnik chciałby zapłacić”. Następnie formułuje on jakby dodatkowe prawa: im większą cenę jest gotów ktoś zapłacić za pożądaną efekt, tym większa swoboda w projektowaniu programu. I tak, otyli chcący schudnąć są w stanie zgodzić się na wiele wyrzeczeń w programie odchudzania, podobnie kandydaci na członków elitarnych jednostek wojskowych, ale też uzależnieni w surowych reżimach niepublicznych klinik odwykowych. Im mniejsza jest ta cena, tym trudniej jest dowolnie kształtować program.

Przykład Murray'a był tu następujący, gdyby długotrwale bezrobotnym zaproponować surowy obóz pracy w stylu wojskowym w celu nauczania ich dyscypliny, to byłoby mało chętnych i program straciłby szybko uczestników, a do tego szkoleniowcy wynajęci przez rząd nie nadają się do wypełniania takich zadań. **Programy społeczne mają się głównie opierać na marchewkach, na bodźcach pozytywnych, co sprawia, że ich skuteczność jest mała w zmianie silnie zakorzenionych zachowań, które zachowały jakąś atrakcyjność dla klientów programu.** Murray twierdzi, że do skuteczności potrzebne są wówczas:

- 1) pełny zestaw instrumentów pozytywnych i negatywnych;

- 2) wola i determinacja uczestników, aby przejść przez program niezależnie od tego, jak to będzie trudne.

Programy społeczne dla uzależnionych, nastoletnich matek, chronicznie bezrobotnych, przestępców rzadko mają takie zasoby, natomiast szkolenia marines tak. Z kolei, żeby zachęcić ludzi z trudnymi do zmiany zachowaniami do uczestnictwa w programach i późniejszej pracy zachęty muszą być wysokie, wszechstronne i długo działające. **Murray sugeruje, że eksperymenty ze wszechstronnymi programami tego rodzaju dowiodły, że one zawiodą**, a więc może potrzebne byłyby jeszcze bardziej hojne, a to oczywiście sprawiałoby, że atrakcyjność tych zachowań by wzrastała: „**każdy program, który odniósłby sukces w pomocy dla dużej liczby trudnych (*hardcore*) bezrobotnych sprawi, że znalezienie się w sytuacji długotrwałego bezrobocia, będzie bardzo pożądanym stanem**”. Ma z tego wynikać, że „Teoretycznie, każdy program, któremu będą towarzyszyły nagrody wystarczające do podtrzymania uczestnictwa i osiągnięcia skuteczności, będzie powodował tak wiele niepożądanych zachowań (w celu uzyskania uprawnienia do nagród przyznawanych przez program), że skutkiem netto tego będzie wzrost niepożądanych zachowań”. W praktyce jednak programy dotyczące najtrudniejszych do zmiany zachowań mają nagrody wystarczające do przyciągnięcia chętnych, ale już nie do zmiany ich zachowań. Stąd wniosek: „w demokratycznym społeczeństwie programy społeczne mają tendencję do przynoszenia szkody netto, gdy mają rozwiązywać najtrudniejsze problemy”.

Komentując te wywody, należy najpierw zauważyć, że typowe programy polityki społecznej nie są bezpośrednio nastawione na zmianę zachowań wyraźnie sprzecznych z normami społecznymi. Ubezpieczenie społeczne i pomoc społeczna mają raczej zapobiegać i łagodzić ubóstwo, bezpłatna publiczna edukacja i opieka zdrowotna mają dostarczać usług edukacyjnych i medycznych niezależnie od dochodu. Jeżeli ktoś wyraźnie łamie jakieś oficjalne normy zwykle czeka go kara (z ewentualnym programem resozjalizacyjno-terapeutycznym). Część zachowań jest na granicy, np. nastoletnie macierzyństwo nie jest przestępstwem, nie jest nim również pozostawanie bez pracy, ani uzależnienie od alkoholu. Ogólniej rzecz biorąc, zastosowania tego prawa są ograniczone głównie do tego, co nazywa się u nas jeszcze patologią społeczną.

Po drugie, Murray za daleko się posunął, twierdząc, że eksperymenty w USA dowiodły, że wszechstronne programy pomocy dla trudnych klientów zawiodły. Jest to jedyna wzmianka o rzeczywistych badaniach w całej tej części jego książki. W przypisie odsyła do jednego raportu na temat National Supported Work Demonstration z 1980 r. Jest on dostępny w Internecie i można w nim przeczytać, że odniósł sukces w odniesieniu do klientów AFDC (młode samotne matki) i byłych narkomanów, i to w kategoriach pieniężnej analizy korzyści (tzn. pieniądze wyłożone na ten program były mniejsze niż oszczędności dzięki niemu osiągnięte), mniej jasne były wyniki w przypadku młodzieży, chociaż nie bez sugestii pozytywnego wpływu i najmniej zachęcające jeżeli chodzi o byłych przestępców. Trudno na tej podstawie twierdzić, że wszechstronne programy pomocy skierowane do najtrudniejszych przypadków przyniosą szkodę netto. To, że byli przestępcy uczestniczący w tym programie mieli najłabsze wyniki nie znaczy przecież, że dzięki temu programowi zwiększyła się liczba byłych przestępców. Czy gdyby program był jeszcze bardziej wszechstronny i oferował większe korzyści, to czy przybyłoby nam byłych przestępców czy byłych więźniów? Sam Murray przyznaje, że teoretycznie tak by było, ale w praktyce tak korzystnych programów nie ma.

Podsumowując, trzecie prawo brzmi tak: im trudniejszy problem z zachowaniem, tym większe prawdopodobieństwo, że program społeczny przyniesie szkodę netto. Argument za tym, że jest to twierdzenie uzasadnione opiera się na założeniu, że programy społeczne operują tylko pozytywnymi bodźcami oraz, że skuteczność programu w przypadku trudnych zachowań wymaga tak dużych bodźców pozytywnych, że napływ klientów do programu

będzie większy niż ich odpyły. W praktyce zaś programy te nie są skuteczne. Pierwsze założenie ma podstawy, ale głównie w odniesieniu do zwykłych programów społecznych, a nie tych, które mają zmieniać zachowania niezgodne z normami społecznymi (tu stosuje się głównie kary). Drugie przewidywanie jest czysto teoretyczne, co przyznaje sam Murray. Z kolei twierdzenie trzecie nie ma podstaw w badaniach empirycznych (programy społeczne mogą być skuteczne i efektywne nawet w odniesieniu do trudnych przypadków), lub ma je tylko w odniesieniu do niewielkiego odsetka całej populacji, czyli części byłych więźniów, którzy uchylają się od pracy. Trudno w związku z tym mówić o ogólnym prawie polityki społecznej.

Wnioski

Pierwsze prawo Murraya jest słabszym odpowiednikiem prawa Hammonda, gdyż nie wskazuje wszystkich konsekwencji, z jakimi musimy się zmierzyć w przypadku przynajmniej części programów społecznych. Uznanie, że należy minimalizować błąd pierwszego, a nie drugiego rodzaju, ma raczej charakter ideologiczny, tzn. wybór zależy tu od ogólniejszych przekonań co do natury człowieka i preferencji wartości. Prawa drugie i trzecie nie są ogólnymi prawami, a tylko słabo uzasadnionymi hipotezami, którym brak potwierdzenia empirycznego.

Dlaczego odrzucenie praw Murraya jest ważne? Po pierwsze, jego książki są u nas tłumaczone, a książek autorów amerykańskich, którzy wykazywali, że się mylił⁵ już się nie tłumaczy. Wynika z tego, że polski czytelnik skazany jest na pseudonaukowe wywody bez szansy zapoznania się z ich krytyką powstałą w USA. Po drugie, na rozumowaniach tego typu opiera się wiele uzasadnień współczesnych reform polityki społecznej. Wykazując, jak są one kruche, podważamy również sensowność owych reform oraz towarzyszące im fałszywe przekonanie, że są one wyrazem boskiego rozumu czy jakiejś powszechnej zgody w kręgach naukowych. Po trzecie, sprawiamy, że przesłanki współczesnego myślenia o polityce społecznej stają się podatne na testy badań empirycznych. Murray stawia sprawę na głowie przekonując, że mówi o prawach naukowych, gdy w rzeczywistości mamy do czynienia tylko z kontrowersyjnymi hipotezami.

Pytania i zadania

1. Dlaczego pomaganie potrzebującym może mieć ograniczenia, skoro uznawane jest za obowiązek moralny i prawny, a także stanowi klasyczny przykład dobrego uczynku? Spróbuj znaleźć przykłady dobrego i złego pomagania.
2. W jaki sposób rozumieć pojęcia: zamierzona korzyść lub zysk netto i niezamierzony koszt lub strata netto?
3. Dlaczego Murray przewiduje, że jego hipotetyczny program zachęcania ludzi do tego, aby rzucili palenie przyniesie szkodę netto?
4. Zastanów się, nad podobieństwami i różnicami między problemem palenia papierosów a problemem ubóstwa. Zastosuj eksperyment myślowy Murray'a do tego drugiego problemu, czyli opisz program ograniczania ubóstwa pod hasłem „nagroda dla wychodzących z ubóstwa”.
5. Jak brzmi pierwsze prawo Murray'a? Na czym polega błąd epistemiczny? Wyjaśnij podobieństwa i różnice między tym prawem a prawem Hammonda.

⁵ Przykładowo: J.E. Schwarz *America's Hidden Success: A Reassessment of Public Policy from Kennedy to Reagan*, W.W. Norton, New York 1983 i 1988. W.J. Wilson *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, Alfred A. Knopf, New York 1996.

6. Jak rozumieć hipotezę, że programy społeczne zwiększają wartość netto pozostawania w sytuacji, której skalę w społeczeństwie mają zmniejszać? Jak połączyć ze sobą cel łagodzenia ubóstwa z celem zniechęcania do ubóstwa?
7. Jak Murray wyjaśnia, że niską skuteczność programów społecznych w ograniczaniu skali występowania silnie zakorzenionych zachowań, które chce się zmienić? Na czym polega szkoda netto w tym przypadku?
8. Na ile przekonująca wydaje ci się krytyka praw Murray'a, zaproponowana przez wykładowcę?