

מגבלותיה של העזרה

תכניות סיוע ממשלתיות נידונות ברוב המקרים לכישלון, למרות הכוונות הטובות ולמרות תקציבי העתק המושקעים בהן. ניסוי מחשבתי פשוט יכול להמחיש את הבעיה המבנית והפסיכולוגית, וכללי-אצבע יכולים ללמד באילו תנאים יכולה תכנית כזו להצליח

בתכניות העברה ממשלתיות יש לנהוג חשד בסיסי. כל העברה כפויה של כסף מאדם אחד לאדם אחר מטילה מעצם טיבה נטל כבד על כתפי המחוקק ומתקן התקנות. הוא נדרש להיות "צודק" בהחלטות המחייבות שיפוטים סובייקטיביים: מי נזקק יותר ומי פחות? איזה צורך חשוב יותר מאחרים? מה להעדיף, תוצאות בטווח המיידי או בטווח הארוך? ובכל זאת ישנם צרכים המשוועים לעזרה; משוועים לסוגים מסוימים של העברת משאבים מפרטים מסוימים בחברה לפרטים אחרים. כאן נתמקד בשאלה: מתי הגיוני להניח שהעברה תועיל יותר מכפי שהיא תזיק?

ניסוי מחשבתי

להמחשת הבעיה הכללית שנדון בה, אציג ברשותכם בעיה במתכונת שאלברט איינשטיין נהג לכנות "ניסוי מחשבתי". איינשטיין השתמש בכלי זה כדי לדמיין דברים כגון המראה הנשקף מראש עמוד-אור; אנו נשתמש בו למטרה ארצית יותר, ונדמיין

צ'רלס מאריי הוא חוקר מדע המדינה, איש מכון אמריקן אנטרפרייז בושינגטון. ספרו 'עקומת הפעמון' (עם ריצ'רד הרנסטין), על אינטליגנציה והישגים, הקנה לו שם בציבור הרחב. מרבה לכתוב על מדיניות רווחה, וזה גם נושא ספרו הראשון, 'מאבדים אחיזה' (*Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*) שהופיע ב-1984. המאמר שלפנינו הוא הפרק ה-16 בספר זה. תרגם מאנגלית צור ארליך.

את המראה הנשקף מלשכתו של בירוקרט מדרג ביניים. משימתנו: לחשוב איך לבנות תכנית ממשלתית חברתית מסוימת שהגיוני לצפות שתחולל יותר טוב מרע.

הבה נשים את עצמנו במקומו של מתכנן ממשלתי שהתבקש ליישם גוף חקיקה חדש, "החוק המקיף נגד עישון". בחוק רכיבים אופייניים לז'אנר. הוא מכונן רשות פדרלית לתיאום פעולות הממשל למימוש היעד של הפחתת עישון. מתוכנן מסע פרסום גדול נגד עישון. קרנות במימון פדרלי חלקי, בשיטת המאצ'ינג, מוקמות כדי לממן תכניות לימודים על סכנות העישון.

נוסף על יוזמות אלו, החקיקה מספקת תמריצים ישירים וממשיים להפסקת עישון. מיליארד דולר יוקצו מדי שנה, בלי הגבלת זמן, לתשלום במזומן לאנשים שייגמלו מההרגל. אנחנו אחראים לתכנן את החלק הזה במיזם. יש לנו חופש מלא לקבוע כלל שנרצה, בתנאי שהוא תואם את הזכויות שבחוקה. כעבור חמש שנים תיעשה הערכה כדי לקבוע אם מספר הסיגריות הנרכשות ומספר המעשנים ירדו בזכות התכנית.

האתגר בניסוי זה הוא להשתמש במיליארד הדולרים באופן שלמיטב הערכתנו יממש את המטרה. ואני מבקש לטעון פה שאיננו יכולים לעשות זאת; שכל תכנית שנכין תעשה אחת מהשתיים: או שלא תהיה לה השפעה על היקף העישון, או שהיא למעשה תגביר את העישון. אני טוען שאין בכוחנו להשתמש במיליארד הדולרים ולהשיג בכך את מטרתנו.

הכנת התוכנית

לב הבעיה הוא תכנונו של תגמול שיעודד מעשנים להפסיק – אך לא יעודד אחרים להתחיל לעשן, להמשיך לעשן, או להגביר את העישון שלהם כדי להיעשות זכאים לתגמול. נעבד נא תרחיש אחד כדי להמחיש את הבעיה.

שלושה פרמטרים ישפיעו בוודאות על הצלחת התכנית: גודל התגמול, התנאים לקבלת התגמול, והזכאות להשתתף בתכנית. מה, פחות או יותר, צריכים להיות הערכים של הפרמטרים הללו כדי שלתכנית יהיו סיכויים טובים להצליח?

בחירת גודל התגמול: אנו יודעים מההתחלה שהתגמול איננו יכול להיות קטן. איש לא יפסיק לעשן בשביל דמי כיס, אלא אם חשב להפסיק לעשן ממילא. מנגד, ברור שלסכום גדול יש כוח רב: כמעט כל מעשן יפסיק לעשן בתמורה למיליון דולר. נתייצב אפוא על עשרת אלפים דולר כסכום שלאנשים רבים יהווה עידוד חזק עד מאוד.¹

התכנית הממשלתית למניעת עישון



אני מצטערת אדוני, אתה כרגע לא עומד בדרישות הסף של חמש חפיסות ביום

התנאים לקבלת התגמול: אנו מחפשים תנאים שיאזנו בין הצורך להבטיח שהאדם אכן הפסיק לעשן לצמיתות, לבין החשש מתנאים קשים מדי שירתיעו מעשנים מלנסות להצטרף לתכנית. לפיכך אנו פוסלים, למשל, את הרעיון לפרוס את מתן התגמול על פני כמה שנים. לבסוף אנו מחליטים לדרוש שהאדם יפסיק לעשן למשך שנה שלמה. אנו קובעים שהתגמול יינתן לאדם אחד רק פעם אחת, כדי לא לתמרץ אנשים לחזור לעשן ולהפסיק שנית. עוד אנו מחליטים כי אנשים שחזרו לעשן יידרשו להחזיר את כספי התגמול.

הזכאות להשתתף בתכנית: כוונת התכנית היא לפנות אל המעשנים הכבדים, שבראותם נתונה בסכנה חמורה. אולם נפעל נגד מטרנתנו אם נקבע סף השתתפות גבוה מדי – למשל, לאנשים שמעשנים שלוש קופסאות ביום מזה עשרים שנה ומעלה – מפני שכך נפסיד הזדמנות לחלץ מעשנים מתונים מסכנת ההידרדרות לעישון כבד ולהתמכרות לכל החיים. פתרון הפשרה שנמצא: זכאי להשתתף בתכנית מי שמעשן לפחות חפיסה אחת ביום, ושמעשן זה חמש שנים לפחות. נבחן עתה את התוצאות.

כעבור שנה

בשלב זה של הניסוי המחשבתי אנחנו מדמיינים מה יקרה כעבור שנה, ומרוצים. לפרס בן עשרת אלפים הדולר הייתה השפעה של ממש על אנשים שהיו זכאים להשתתף בתכנית ביומה הראשון – כלומר כאלה שעישנו בחמש השנים שקדמו לתחילת הניסוי לפחות קופסה ביום. האפקט איננו מסחרר; לא כל המעשנים הללו הפסיקו לעשן כדי לקבל את הפרס; ועלינו גם להניח שלא כל מי שמפסיק למשך שנה יצליח שלא לחזור לסורו. למרות צעדי הזהירות שלנו, יש רמאויות. ובכל זאת: יש אנשים שמפסיקים לעשן לצמיתות כתוצאה ישירה של התכנית.

ברור לנו, כמובן, שאנו משיגים את האפקט הזה באופן בלתי-יעיל. אלפי אנשים באוכלוסיית היעד מפסיקים לעשן מדי שנה גם בהיעדר גמול כספי. בחסות התכנית הם מקבלים כסף על מעשה שהיו עושים ממילא. אבל המשימה שהצבנו לנו בתחילת הניסוי אינה נוגעת ליעילות; המשימה היא רק ליצור תכנית שמפחיתה את סך העישון בכלל האוכלוסייה.

כעבור שנתיים

אנחנו משערים מה יקרה כעבור שנתיים, ומוטרדים. כי עתה הגיע הזמן לבחון את האפקטים של התכנית על מעשנים שנכון ליום ההתחלה שלה עישנו חפיסה ביום, אך לא צברו חמש שנות עישון ועל כן לא היו זכאים ביום זה להשתתף בתכנית.

ביניהם, כל אלה שצברו ארבע שנים ואחד עשר חודשים של עישון והתכוונו להפסיק לעשן ימשיכו לעשן עוד חודש, כדי להיות זכאים להשתתף בתכנית ולזכות בעשרת אלפים דולר. הסיגריות שעישנו בחודש זה מגלמות עלייה בעישון, שיש לקווה מן ההפחתה הכוללת בעישון שיצרה התכנית. כמעט כל מי שאלמלא התכנית היה מפסיק לעשן בנקודה מסוימת בחמש השנים הראשונות ממשיך לעשן עד שהוא משלים חמש שנים. או בניסוח כללי יותר: אנו מוצאים שלגבי כל האנשים שעישנו תקופה קצרה מתקופת הסף, התכנית מספקת תמריץ כספי להמשיך. לאדם שעישן עד ההכרזה על התכנית ארבע שנים בדיוק, מדובר אפוא, למעשה, בתגמול בגובה עשרת אלפים דולר על עישון במשך שנה. והיות שלעישון יש כוח משיכה בפני עצמו, התשלום הכספי המצטרף להנאת העישון עצמה יוצר יחד איתה תגמול יעיל עד מאוד להמשך העישון.

אנו מבחינים, למעשה, במאזן כוחות שלילי: לאדם שעישן חמש שנים ויותר (אוכלוסיית היעד), התמריץ הכספי להפסיק עומד מול כוח המשיכה של העישון, ועל כן לא תמיד די בו כדי להשיג את התוצאה המקווה. לעומת זאת, לאדם שעישן פחות מחמש שנים, הרצון להיות זכאי לתמריץ הכספי, ועל כן להמשיך בינתיים לעשן, מצטרף אל כוח המשיכה של העישון עצמו. וכך, כוחם האפקטיבי של עשרת אלפים דולר לגרום לשנה נוספת של עישון באוכלוסייה אחת גדול בהרבה מכוחם לגרום הפסקת עישון לשנה באוכלוסייה אחרת.

זאת באשר לאלה שעישנו עד תחילת הניסוי לפחות חפיסה ליום. ומה בדבר אלה שעישנו כמות קטנה יותר? מסתבר שהם יגדילו את הכמות לכדי חפיסה ביום, מאותה סיבה (כל מי שמעשן 19 סיגריות ביום יתחיל לעשן 20, חפיסה שלמה, כדי לצבור זכאות; כמעט כל מי שמעשן 18 סיגריות ביום יעלה אף הוא ל-20; וכן הלאה). במיוחד חזק האפקט הזה בקרב אותם מעשנים המעוניינים להפסיק לעשן אך מפקפקים ביכולתם לעשות זאת בלי עזרה. בתהליך היסק הגיוני אך הרסני הם יבינו שהדרך הטובה ביותר לעשות את מה שהם רוצים לעשות – להפסיק לעשן – היא לעשן יותר.

בקרב הלא-מעשנים, האפקט שלילי לחלוטין. מתבגרים רבים, המתנדנדים על סף האפשרות להתחיל לעשן, יחליטו לעשן: למה לא ליהנות כמה שנים, לצבור זכאות לתגמול ולהפסיק?

כעבור חמש שנים

כשאנו חושבים על הצפוי חמש שנים קדימה, אנו מבחינים בתוצר-לוואי מתבקש נוסף. הפסקת עישון אחרי חמש שנים של עישון חפיסה ליום היא בדרך כלל קשה מהפסקתו של עישון מתון יותר. אנשים רבים שהעלו בתחילת הניסוי את צריכת הסיגריות היומית שלהם, וצברו עתה חמש שנות עישון כבד, מגלים עכשיו שתגמול

בן 10 אלפים דולר, שלפני חמש שנים היה ודאי גורם להם להפסיק לעשן, כבר אין בו די במצב ההתמכרות הנוכחי שלהם. כלליה של התכנית הפכו מעשנים קלים למעשנים כבדים – וכך גרמו להם לא רק לעשן יותר סיגריות מדי יום ולהימנע מהפסקת עישון עד שיצברו זכאות, אלא גם גרמו להם, משנעשו זכאים, להיות חסינים מפני השפעתו המבורכת של התגמול.

מהי אפוא התוצאה נטו? אם 90 אחוז מהאוכלוסייה היו בתחילת התכנית זכאים, כלומר עישנו קופסה ליום מזה חמש שנים, כי אז אפשר לטעון שהתוצאה נטו של התכנית היא הפחתה בעישון. אבל האמת היא שרק 15 אחוזים מהאוכלוסייה הבוגרת מעשנים חפיסה ליום או יותר.² בהנחה שכשליש מהם מעשנים כמות כזו חמש שנים ויותר, התכנית שלנו היא בעלת פוטנציאל להפחית עישון בקרב 5 אחוזים מהאוכלוסייה הבוגרת, ולהגביר עישון בקרב 95 אחוז. קשה מאוד להצמיד למערכת השיקולים שהצגנו פה אומדנים סטטיסטיים מציאותיים שלא יובילו לתוצאה סופית של עלייה בעישון – הן במספר הסיגריות הכולל, הן במספר המעשנים.

חזרה לתחילת המשחק

כשאנו שבים ושוקלים את שלושת הפרמטרים, ומנסים לברור שילוב ערכים שיתאים למימוש האתגר שלנו, מתבררת לנו היטב התלות ההדדית ביניהם. נניח, למשל, שבפרמטר הזכאות אנו מעלים את דרישת הסף לכדי עשר שנות היסטוריית עישון, כדי להפחית את מספר האנשים שיימשכו אל העישון רק כדי להיות זכאים לתגמול. אולם בחישובים לגבי אלה שמעשנים בין חמש לעשר שנים, צעד זה הוא חסר משמעות (הם יפעלו, למעשה, על פי אותו היגיון של המעשנים אפס עד חמש שנים בתנאים הקודמים שתארנו). אשר למעשנים אפס עד חמש שנים, שינוי תנאי הזכאות יפעל עליהם בשתי דרכים מנוגדות. האחת, אנשים אלה הם שיעור נכבד מאוכלוסיית המעשנים שהתכנית צריכה להגיע אליה: צעירים. לצעירים יש יותר מה להרוויח מהפסקת העישון. העלאת סף הזכאות לעשר שנים מוציאה רבים מהם מכלל רלבנטיות. ואילו לאלה שכן חושבים לטווח כה רחוק, האפקט של הגבהת סף הזכאות יהיה מזיק, כי היא תגרום להם להרגיש שעוד יגיע בהמשך חייהם הזמן להפסיק לעשן – ולהרוויח מזה. מכאן שהעלאת הסף אינה משפרת את המצב, אלא רק מחמירה אותו.

בשוקלנו את הדרכים לצאת מהתסבוכת הזו, אנו מבינים שככל שאדם מפסיק לעשן בגיל צעיר יותר, התוצאה משמעותית יותר: אדם המפסיק לעשן בגיל 65 חוסך רק שנים אחדות של עישון, ואילו מי שמפסיק בגיל 20 חוסך עשורים רבים. מדוע לא למקד את המאמצים בקרב הצעירים? נכון, גם פה קיים החשש שאנשים יתחילו לעשן כדי להיות זכאים לפרס, אבל אולי בקרב צעירים יאפיל על כך גודלו הרב של החיסכון בשנות עישון של כל אדם שהפסיק לעשן בזכות התכנית. אנו מחליטים אפוא לכונן

את התכנית לצעירים (למשל, על ידי קביעת רף גילי עליון לזכאות להשתתפות בתכנית; אין זה חשוב מהי השיטה שבחרנו).

אלא שהתוצאות קטסטרופליות אפילו יותר. כדי שהתכנית תתאים לצעירים צריך להפחית מאוד את מספר שנות העישון המקנות זכאות להשתתפות. זה, בצירוף הפרס, מגדילים עד להבהיל את אפקט הגברת העישון של התכנית. אפילו מתבגרים שאין להם שום תאוות עישון יגלו שכדאי להתנסות בעישון למשך התקופה הקצרה הנדרשת לצבירת זכאות. בקרב אלה שהתחילו לעשן אך ורק בגלל התכנית, ושהתכוונו בכל לבם להפסיק לעשן בבוא העת, רק חלק יהיו מסוגלים להפסיק. אפקט הגיל הוא גול עצמי: נכון שפיתוי צעירים להפסיק לעשן (צעירים שאלמלא כן היו ממשיכים) חוסך עשורים רבים של עישון, אך נכון באותה מידה – ובמקרים רבים יותר – שתכנית זו מפתה צעירים להתחיל לעשן, והדבר עולה לנו בעשורים רבים של עישון.

שתי דרכים החוצה

אנחנו מחליטים לוותר על תכנית מתמשכת. במקום זאת אנו מציעים תכנית שהיא הצעה חד-פעמית שלא תחזור: מודיעים על התכנית, נותנים לכל מי שזכאי נכון לרגע זה הזדמנות להצטרף, מבהירים היטב שההזדמנות הזו לא תחזור – וכך לא נותנים לאף אחד סיבה להתחיל לעשן או לעשן יותר כדי לצבור זכאות. כך לפחות נשיג הצלחה בשנה הראשונה.

באופן תיאורטי, משימה זו עשויה (אבל רק עשויה) להפחית את סך העישון.³ למעשה, מובטח לנו שהתכנית תימשך. בזכות ההצלחה בשנה הראשונה יוחלט לחדש את התכנית, לתקצב אותה שוב, ולהגדיל את היקפה. הקונגרס כמעט שאינו מבטל תכניות כושלות, קל וחומר תכניות מוצלחות. (נחשוב נא מהם הסיכויים לכך שהקונגרס יבטל גרסה מוצלחת של "חוק השלושים והשליש" העוזרת לנשים לצאת ממעגל ה-AFDC,⁴ מתוך מחשבה שההצלחה אינה יכולה להישנות).

בסופו של דבר, ההיגיון המציאותי מובילנו לתצורת התגמולים היחידה שבלי ספק תפחית את סך העישון: נציע כך וכך דולרים לכל מי שאינו מעשן, ונחייב אותו להחזירם אם יתחיל לעשן. היות שהעלות תהיה גבוהה בהרבה ממיליארד דולר לשנה, אנו מבקשים רשות להגדיל את התקציב, ומסבירים שאף כי הדבר יקר, הדרך שלנו תפחית עישון הלכה למעשה, והאחרות לא. אבל אז יקום מבקר לא נחמד ויטען שמוטב לעשות הפך: להטיל על כל מי שמתחיל לעשן (או על כל מי שממשיך לעשן) קנס בגובה התגמול שאנו מציעים למי שאינו מתחיל לעשן. האפקטים על העישון יהיה דומים (השפעתו של קנס בגובה עשרת אלפים דולר דומה להשפעתו

של פרס בגובה זה, ברוב רמות ההכנסה) – אך כאן הממשלה תשלשל לכיסה כסף רב. כמובן, גם הצעה זו תידחה משום שהיא פוגעת בעניים.

ככל שמנסים עוד ועוד קומבינציות של כללים נעשה ברור שהמלכודות שפגשנו בתחילת ניסיונותינו הן כלליות. כל שינוי פרמטרים המבקש להקל על בעיה אחת מחריף בעיה אחרת. מדוע זה כך? האם זוהי תכונה מהותית של תהליכים כאלו – או מזורות ייחודית של דוגמה שבחרתי בקפידה?

חוקי התכניות החברתיות

במבט ראשון, דוגמת העישון שלנו נראית מתאימה במיוחד לתכניות חברתיות מטיפוס מסוים: תכניות המנסות לשנות התנהגות מא' לב'. אפשר לכוונן תכניות חברתיות "טיפוליות". לעומת זאת, הדוגמה נראית נוגעת פחות, שלא לומר חסרת רלבנטיות, לתכניות דוגמת AFDC, שפשוט מספקות קצבה (במקרה זה: קצבה למשפחות נזקקות עם ילדים) בלי לנסות לעורר שינוי (לפחות לא באמצעות הקצבה עצמה). אולם מבט מעמיק יותר יגלה שהדוגמה דווקא משקפת תכניות העברה מכל הטיפוסים. בכל המקרים, ההעברה מצודקת בכך שהמקבל נמצא במצב (עישון או עוני, בדוגמאות שלנו) שהממשלה מעדיפה שהוא לא יהיה בו. הבעיה בדוגמת העישון איננה שלא הצלחנו להפחית עישון, כלומר להשיג את השינוי ההתנהגותי הרצוי – אלא שהעלינו את מספר האנשים שבעקבות התכנית נמצאים במצב הלא-רצוי. ובעיה זו קיימת בהעברות באופן כללי.

הסיבות לכך אינן אידיויסינקרטיות. הרשו לי להציג כמה מאפיינים שהבחנו בהם בניסוי המחשבת, ושהינם כה נפוצים, מאותן סיבות קבועות, עד שאפשר לנסחם כחוקים. כלומר, בחברה חופשית, שום תכנית העברה חברתית לא תחמוק מהשפעתם, גם אם היא תתוכנן בגאונות. בהצטרפם יחדיו אחראים חוקים אלה לחלק נכבד מהכשלים שראינו בדוגמת המלחמה בעישון, והם מצביעים על כמה עקרונות חשובים לעיצוב תכניות חברתיות מצליחות.

1. #1. חוק הברירה הלא מושלמת: כל כלל אובייקטיבי המגדיר זכאות לתכנית העברה חברתית ידיר כמה אנשים באורח לא רציונלי.

תמיד אפשר להראות שכמה אנשים המודרים מתכנית בולי המזון נזקקים לה יותר מכמה אנשים המוכללים בה. תמיד אפשר להראות שמישהו שמסירות טכניות אינו זכאי לתכנית הביטוח הרפואי הציבורי 'מדיקייד' בעצם "צריך היה" להיכלל בה על פי כוונת המחוקק.

עוולות אלו, הנצפות בכל מקום, אינן כישלונות של קובעי-כללי-זכאות שאינם מתאימים לתפקידם, אלא תוצרים בלתי נמנעים של משימת קביעת הכללים. כללי זכאות חייבים להמיר את המושג "היזקקות אמיתית" לרכיבים אובייקטיביים. הכללים הנבנים משלל הרכיבים הללו נתונים בהכרח למה שהרברט קוסטנר כינה "שגיאה אפיסטמית": הפער הבלתי נמנע בין מדדים כמותיים לבין הרעיון שהם נועדו לגלם.⁵ אין לנו שום דרך להגדיר במדויק "נזקקים באמת" – לא מי זקוק באמת להפסיק לעשן, לא מי זקוק באמת למלגות לימודים או להלוואות מסובסדות או לביטוח נכות. כל קריטריון שנקבע יכול בהכרח מנעד של אנשים שחלקם הם לכל הדעות האנשים שהתכוונו לעזור להם, חלקם האחר הם כאלה במידה פחותה, ועוד אחרים שעדיין עומדים באמות המידה של הזכאות אך הינם נזקקים פחות מכמה אנשים שאינם עומדים באמות מידה אלו.

בעבר, כיוון השגיאה של תכניות רווחה חברתיות היה בדרך כלל הדרת יתר: הן העדיפו למנוע עזרה מכמה נזקקים אמיתיים ובלבד שלא יידחקו פנימה כמה אוכלי חנם. אולם גישה זו נבעה מההנחה שמניעת סיוע שלא מגיע לאדם משרתת איזה "טוב" נעלה. כלומר היא תלויה בהנחות יסוד מוסריות מסוימות: שעזרה שניתנת שלא כדין היא רעה למקבל (היא משחיתה את מידותיו), ושיש בכך משום דוגמה רעה לקהילה כולה.

כאשר תפיסה זו מאבדת מכוחה, או נעלמת לגמרי, אך טבעי הוא שחוק הברירה הלא מושלמת יוביל לתכניות המרחיבות בלי הרף את קהלי היעד שלהן. אם אנשים אינם אשמים במצוקותיהם, שום נזק ממשי לא ייגרם מכך שיקבלו עזרה שאינם לגמרי "נזקקים" לה. אם מניחים לאנשים בלתי-ראויים להיכלל בתכנית, לא משלמים על כך מחיר מוסרי; אך אם מדירים ממנה אנשים ראויים – כן. אין בנמצא אומל מנתחים חד דיו שיאפשר להדיר אך ורק את שאינם ראויים. על כן, ההעדפה להוסיף שכבה לאוכלוסיית הזכאים ולא להסיר שכבה איננה רק עניין של כדאיות פוליטית (אף כי גם השיקול הזה כלול בתהליך קבלת ההחלטות). זהו גם הדבר הנכון לעשותו מבחינה מוסרית, על פי הנחות היסוד הללו.

#2. חוק התגמולים הבלתי-מכוונים: כל העברה חברתית מעלה את שווי ההישארות במצב שהזקיק את ההעברה.

לקנות אותרה – חסר כסף, חסר מזון, חסרים הישגים לימודיים – ותכנית העברה חברתית מנסה למלא את החסר – באמצעות תשלומי רווחה, באמצעות בולי מזון, באמצעות תכנית חינוך מפצה. התנהגות בלתי רצויה אותרה – התמכרות לסמים, פשיעה, אי-כשירות לעבודה – והתכנית מנסה לשנות את ההתנהגות להתנהגות אחרת, טובה ממנה – באמצעות גמילה מסמים, פסיכותרפיה, הכשרה מקצועית. בכל מקרה ומקרה, חזקה על התכנית שתיבנה, אם גם שלא במתכוון, באופן שיגרום

להעלאת השווי נטו של ההישארות במצב שהיא מנסה לשנות – אם באמצעות הגדלת התגמולים, אם באמצעות הקטנת העונשים.

לגבי כמה אנשים, בכמה נסיבות, אבסורד הוא לחשוב במונחים של שווי, שהרי ברור שאין להם שום אפשרות בחירה באשר למצבם, או משום שההימצאות במצב זה עדיין נחשקת פחות מכל חלופה כמעט. אי אפשר לומר על אנשים המשותקים בכל פלג גופם התחתון כי הם "מתוגמלים" על מצבם בכך שהם מקבלים חינם את תכנית הביטוח הרפואי מדיקייד. אי אפשר לומר על ילדים עניים שתכנית הסיוע הממשלתית "הד סטארט" מתגמלת אותם על היותם עניים. אנשים המצויים במצב הבלתי-רצוי שלא מתוך שום בחירה אינם מושפעים מקיומו של התגמול.

אך מספר המקרים שהם על טהרת האי-וולונטריות אינו גדול. הבה נחשוב על פועל בגיל העמידה שאיבד את עבודתו, ורוצה בכל מאודו לעבוד, אך אינו מוצא עבודה. הוא מקבל דמי אבטלה, ושונא כל אגורה בהם. אפשר לחשוב שמצבו "אי-וולונטרי לגמרי", ושחיפוש העבודה שלו אינו מושפע מקיומם של דמי אבטלה. אבל למעשה, התנהגותו (אם אינה אי-רציונלית להפליא) כן מושפעת מקיום דמי אבטלה. לדוגמה, בזכות המעטפת המרככת של דמי האבטלה הוא עשוי לסרב להצעת העבודה המחייבת אותו לעבור לגור בעיר אחרת; במצב נואש יותר, הוא היה מקבל את ההצעה ועוקר מביתו. רוב האנשים (ואני בתוכם) שמחים על כי התנהגותו מושפעת באופן זה, על כך שאין הוא צריך לעזוב בית וחברים שהם חלק מחייו מילדותו, על כך שהוא יכול לחכות שתימצא לו עבודה בקרבת מקום. אבל הוא איננו מובטל "באופן אי-וולונטרי לגמרי", והסיבה לכך היא שדמי האבטלה גורמים למצב האבטלה להיות נסבל יותר.

האיש המשותק שהזכרנו נמצא בקצה אחד של הרצף המכונה "דרגת הוולונטריות של מצבים שמדיניות חברתית שואפת לשנות או להקל", והפועל המובטל שלנו ממוקם רק מעט הצדה ממנו – אך מעט זה הוא עדיין הבדל לטובה. ברוב רובם של המצבים שהמדיניות החברתית שואפת לשנות כרוך כמובן חוסר נעימות, אבל אֵל לו לחוסר נעימות זה להסתיר מעינינו את דבר קיומו של הרצף. איש אינו בוחר להיות משותק, ואולי גם איש אינו בוחר להיות מכור להרואין. ועדיין יש הבדל: נדירים הם המכורים להרואין שפיתחו את התמכרותם מתוך כך שנכבלו בעבותות והוזרק להם הרואין בכפייה. רוב המכורים כנראה לא בחרו להתמכר, אבל כן בחרו להזריק הרואין בתחילת הדרך.

הבה נבחן את ההשלכות בעזרת הדוגמה הקלאסית לתכנית חברתית המבקשת לעזור למובטלים כרוניים לשנות את מצבם: תכנית להכשרה מקצועית.

דמיינו שהושקה תכנית המספקת את הפיתוי הבסיסי והבלתי-ימזיק ביותר: ההזדמנות ללמוד מיומנות מקצועית הניתנת לשיווק. התכנית פתוחה לכל המעוניין; ובכך שפתחנו אותה לכולם, הערמנו (לעת עתה) על חוק התגמולים הבלתי-מכוונים. כולם

יכולים להשיג את ההכשרה הזו, בלי קשר להיסטוריה התעסוקתית שלהם, כך ששום תגמול בלתי-מכוון אינו ניתן למצב של אבטלה כרונית.

בהעריכנו את התוצאות, אנו מבחינים שבין אלה שנכנסו לתכנית, דבקו בה ולמדו מקצוע, מעטים מאוד שייכים לקבוצת המובטלים הכרוניים הקשים, אלה שרצינו לעזור להם במיוחד. "סיפורי ההצלחה" הטיפוסיים בתכניות ההכשרה שלנו הם אנשים עם היסטוריה של תעסוקה יציבה, שרצו לשדרג את יכולת ההשתכרות שלהם. ואנו שמחים בשמחתם. אבל מה עם המובטלים מהגרעין הקשה? רבים מהם התחילו את התכנית, אבל כמעט כולם נשרו, וגם אם סיימו אותה לא הצליחו למצוא עבודה. רק חלק קטן מהם ניצל את הזדמנות ההכשרה כפי שקיוונו. בעיית המובטלים הקשים נשארה בעיקרה כשהייתה.

אפשר להמשיך ולהערים על חוק התגמולים הבלתי-מכוונים. כל הדרוש הוא להמשיך את תכנית ההכשרה המקצועית בלי שינוי. היא תמשיך להתקיים, תמשיך להיות פתוחה לכל החפץ, ולא ננסה לשדל אף אחד להצטרף. התיאוריה שלנו (אם נאמץ עמדה זו) היא שבחלוף הזמן תעזור התכנית לפחות למובטלי גרעין-קשה אחדים – שייגרעו ממאגר המובטלים הקשים כהתקלף הקרום מעל כוס החלב. אנחנו רשאים אפילו לקוות שמספר הנגרעים הללו יהיה גדול ממספר המצטרפים אל כוס היגונים של האבטלה הכרונית, כך שלאורך השנים מספרם הכולל של המובטלים הקשים יצטמצם. אלא שזוהי אסטרטגיה הדרגתית, הנשענת על ההנחה שנסיעות אחרות הקיימות בחברה אינן יוצרות בינתיים מובטלי גרעין-קשה במספר גדול מזה שהתכנית גורעת.

החלופה היא לפעול למשיכת חלק גדול יותר מהגרעין הקשה של המובטלים אל התכנית, ולשפר את תכניה כך שעוד ועוד מתוכם ייצאו ממנה נשכרים. אלא שמרגע שחלופה זו ננקטת, יוצרי התכנית לכודים במלכודת התגמולים הבלתי-מכוונים. כי מאחר שאי-אפשר "לגייס" אנשים לתכנית בכפייה, הדרך היחידה למשוך אנשים רבים מקודם היא להגמיש מעט את הכללים.

נניח, למשל, שאנו מגלים שהסיבה שרבים לא הפיקו תועלת מהתכנית בגלגולה הראשון הייתה שהם פוטרו מעבודותיהם החדשות (או התפטרו מהן) ימים ספורים לאחר שנקלטו, וזאת מטעמים הקשורים לבעיית המוכנות-לעבודה שלהם. למשל, העובד החדש איחר לעבודה, הבוס התלונן, העובד הגיב בכעס, וכך פוטר. אנו מגלים שזה דפוס רווח. אנו יודעים שהבעיה איננה שעובד זה, בוגר התכנית, הוא עצלן או חסר מוטיבציה, אלא שהוא לא תָּבֵרַת למקום העבודה ולאורחותיו. הוא צריך זמן רב יותר להתרגל, עזרה רבה יותר, סבלנות רבה יותר מזו של שאר העובדים, עד שיפתח את הרגלי העבודה הנדרשים. נניח שאנחנו מנסים לפצות על כך – למשל, על ידי מתן סובסידיה למעסיקים שיקלטו את המובטלים הקשים לשעבר, בוגרי התכנית.

המעסיק מקבל יצרנות נמוכה ובעיות נוספות בתמורה לתשלום (מתכונת זו אכן נוסתה פעמים רבות, והתוצאות מעורבות). בהשוואה לעובד אחר בעבודה זהה ובשכר זהה, העובד בוגר התכנית מתוגמל על ה"ניסיון" שלו כמובטל מן הגרעין הקשה. נסלחת לו התנהגות שעובד אחר היה מפוטר בגינה.

האם עדיין סביר להניח שהתכנית תורמת להכנת הבוגרים לעולם העבודה האמתית? האם ישנו המובטלים הכרוניים את אורחותיהם המקשים על מעסיקים לסמוך עליהם? מה תהיה ההשפעה על המורל וההערכה העצמית של אלה שסיימו בהצלחה את התכנית לפני ששינו את הכללים? מפתה להגיע לכלל מסקנה שהתכנית אינה תורמת עוד דבר לאיש; ששינוי הכללים הזיק יותר מכפי שעזר. אבל אני מציע בינתיים מסקנה מתונה יותר: שקיים עכשיו תגמול על התנהגות לא יצרנית (הן בעבר הן בהווה).

ומה באשר לנרקומן שהינו מובטל כרוני בגלל (נניח שבגלל) ההתמכרות? נראה אולי שהתגמול הבלתי-מכוון במקרה זה איננו מזיק; הוא מורכב מצעדים המקלים במשהו את נטל התלות בסם, צעדים שלאדם שאינו מכור לסמים אין צורך או שימוש בהם. אילו היינו עוסקים בלקות לא-וולונטרית – המשותק שלנו למשל – הטיעון הזה היה תקף. אבל במקרה של התמכרות לסמים (או כל התנהגות אחרת שבה עצמה יש תגמולים), ריפוי לא-כואב מעלה את האטרקטיביות של ההתנהגות. דמיינו, למשל, גלולה המרככת מיידית, ובלי כאב, את ייסורי התלות בהרואין – ואת ההשפעות שיהיו לכך על השימוש בהרואין.

אנו מתמודדים אפוא שוב עם הבעיה שזיהינו בניסוי המחשבת. תכנית המבקשת לשנות התנהגות, בעל כורחה תציע תמריץ שמגדיל את כוח המשיכה של ההתנהגות הזו או מפחית את הנזק שהיא גורמת למתנהג. הדוגמה הידועה ביותר בחיי המציאות היא חוק השלושים ושליש למקבלי התמיכה מתוכנית AFDC. חוק זה מגדיל את היתרון הכלכלי שביציאה לעבודה (וזה התגמול המכוון), אך הוא גם הופך את עצם ההימצאות במעגל מקבלי התמיכה של AFDC לכדאי יותר (וזה התגמול הלא-מכוון).

אנו מוכנים עכשיו להתמודד עם השאלה מתי סביר לצפות שתכנית חברתית תשיג תוצאות נטו טובות, ומתי הגיוני יותר לצפות שהתוצאות נטו יהיו מזיקות. ניעזר שוב במודל הרצף. כל התכניות החברתיות, כך טענתי, מספקות תגמול בלתי-מכוון להימצאות במצב שהן מנסות לשנותו, או עושות מצב זה נסבל יותר. אולם חלק מאותם תגמולים בלתי-מכוונים הם כה קטנים, שאין להם כמעט חשיבות מעשית. מדוע אפוא לא נכניס מעט יותר הקפדה בתכנון התכניות הללו, ונוודא שהתגמולים הבלתי-מכוונים יהיו תמיד קטנים? איננו יכולים, והסיבה לכך נעוצה בחוק השלישי של התכניות החברתיות:

3. חוק הנזק נטו. ככל שסביר פחות שההתנהגות הלא רצויה תשתנה מרצון, כך סביר יותר שתוצאת הנטו של התכנית המבקשת לשנותה תהיה נזק.

תכנית חברתית השואפת לשנות התנהגות צריכה לעשות שני דברים. היא צריכה למשוך אליה את האנשים שהיא אמורה להיטיב עמם, כמתואר בדברינו על חוק התגמולים הבלתי-מכוונים. ואז היא צריכה להניב בפועל את השינוי ההתנהגותי הרצוי. היא צריכה להצליח, וההצלחה תלויה בגורם אחד יותר מכול: במחיר שהמשתתף מוכן לשלם.

ככל שהאדם מוכן להסכים לעשות את הדרוש כדי להגיע למצב העניינים הרצוי, כך גדול מרחב שיקול הדעת של מעצבי התכנית. וכך, חדרי כושר יקרים יכולים לחסוך מלקוחותיהם מזון, בתי חולים יכולים לדרוש מהרופאים המתמחים שעות עבודה מטורפות, ויחידות עילית התנדבותיות בצבא יכולות לדרוש מחייליהן המתאמנים לבצע משימות הנראות לרובנו התאבדותיות. גופים כאלה אינם צריכים להציע שום תמריץ לבד מ"הדבר עצמו", שהוא סיבת ההשתתפות בהם – גוף מחוטב, קריירה רפואית, חברות ביחידה יוקרתית. באותו אופן, נרקומן המוכן להתחייב לתכנית שיש בה מידה רבה של שליטה חיצונית על התנהגותו עשוי בהחלט להצליח: ראו שיעורי ההצלחה המרשימים, לפעמים, של מרפאות גמילה פרטיות.

ככל שקטן המחיר שהמשתתף מוכן לשלם, כך גדלות המגבלות המוטלות על עיצוב התכנית. לפקיד המנהל תכנית הכשרה מקצועית למובטלים מהגרעין הקשה לא תעזור העובדה כי יחידות המארינס, למשל, מסוגלות להטמיע הרגלי עבודה למופת אפילו בַּמתגייסים שכמו המובטלים הכרוניים אינם רגילים כלל לעבוד. שכן אם תנסה תכנית ההכשרה המקצועית לנקוט, ולו ליום אחד בלבד, את שיטות האימון של המארינס, היא תאבד את משתתפיה. מחנה-טירונות לא היה חלק מהעסקה שהם חתמו עם הממשלה. תכנית ההכשרה צריכה לא רק לעודד אנשים להצטרף אליה (דבר שעשוי להיות קל למדי), אלא גם לעודד אותם להישאר בה, לשתף פעולה בשיעורים, ולאמץ שינויים ניכרים בתפיסות ובהרגלים שלהם. התכנית צריכה להיות כמעט כולה גזר, לא מקל.

אין שום בעיה מוסרית בגישות שכולן גזר, לתכניות הנותנות תמריצים חיוביים בלבד. ההתנגדויות לכך הן מעשיות.

ראשית, מובטחים שיעורי הצלחה זעומים. הטכנולוגיה של שינוי התנהגות אנושית תלויה במידה רבה בשילוב חיזוקים שליליים וחיוביים. ככל שההתנהגות שרוצים לשנותה מושרשת עמוק יותר באדם, וככל שהיא מסכה לו יותר הנאה – כך חשוב יותר שתכנית השינוי תהיה מצוידת במלוא מגוון הכלים שבארגון, וחינונית יותר נכונותו של המשתתף לעשות את כל הדרוש. למארינס יש שני הנכסים הללו.

לתכניות חברתיות לטיפול במובטלים כרוניים, באימהות למתבגרים, בעבריינים צעירים ובמכורים – כמעט אף פעם אין.

שנית, ככל שהתמריצים נעשים גדולים – והם מוכרחים להיעשות כאלה, אם התכנית מטפלת בבעיות הסבוכות ביותר – כך הם נעשים אטרקטיביים בעיני אנשים שלא היו צריכים עזרה מלכתחילה. עדיין איננו יודעים כמה גדולים הם צריכים להיות בסוף. אבל אנחנו יודעים מניסיונו שתכניות ניסיוניות נדיבות סיפקו שפע יעוץ, הכשרה, משרות מובטחות ועוד תמיכות – ונכשלו.⁶ אנחנו יכולים רק לנחש איפה זה ייגמר – אולי בתכניות הכוללות שנים של הכשרה מלאה בתנאי פנימייה, שלאחריהן עבודות מובטחות במשכורת כפולה או משולשת משכר המינימום; איננו יודעים. יהיה גודל התמריץ אשר יהיה, כדאי לחשוב על השפעותיו על אנשים שאינם כלולים בתכנית. בנקודה זו נראה שכל תכנית שתצליח לעזור למובטלים קשים רבים תהפוך את האבטלה הקשה למצב נחשק מאוד.

התנאים המצטרפים ליצירת נזק נטו אינם זהים בתיאוריה ובמעש, אך הם מובילים לאותו דבר. מבחינה תיאורטית, תכנית התערבות שיש בה תגמולים גדולים דיים להביא לידי השתתפות רצינית בתכנית ותוצאה אפקטיבית, תגרום במקביל לאנשים רבים להתנהג באופן הלא רצוי (כדי להיעשות זכאי לתגמולי התכנית); והיא תגרום זאת לאנשים כה רבים, שהאפקט נטו יהיה הגדלת תפוצתה של ההתנהגות הלא רצויה. למעשה, התכניות המטפלות בבעיות ההתנהגותיות הסבוכות ביותר כללו חבילת תגמולים גדולה דיה לעודד השתתפות בתכנית, אך לא גדולה דיה להפיק את התוצאה המבוקשת.

מסקנתי היא שבחברה דמוקרטית, תכניות חברתיות נוטות להניב תוצאות נטו שלילית כאשר הן עוסקות בבעיות הקשות ביותר. נטייתן המובנית היא לספק תמרוץ מספיק להתנהגות רעה, אך לא מספיק תמריצים להתנהגות טובה; וככל שהבעיה קשה, כך סביר יותר שמשוואה זו תשרור. הלקח מכל זה איננו שאי אפשר לעשות טוב בשום אופן, אלא שיש לבחור ביעדים אפשריים.

-
1. נראה כי סוגים אחרים של תגמול (למשל טיול לג'מייקה, או מלגת לימודים מלאה בקולג' לילד הבכור) אינם משנים משהו מהותי בחישוב – וגם לא לוח הזמנים של תשלומי התגמול.
 2. *Statistical Abstract of the United States* (SAUS) 81, table 202.
 3. אפילו תכנית חדי-פעמית כזו יכולה תצליח רק אם הממשלה מסוגלת לשכנע אנשים שהיא מתכוונת למה שהיא אומרת. אנשים רבים, המודעים לנטייתן של תכניות ממשלתיות להנציח את עצמן, ודאי ישערו שלמרות ההכרות על החדי-פעמיות יהיו הזדמנויות
 4. תכנית AFDC הייתה תכנית רווחה ממשלתית של קצבאות למשפחות נזקקות עם ילדים. בשנים הראשונות לקיומה קווחה מן הקצבה הכנסה של הנשים מעבודה. חוק השלושים והשליש קבע שעד לתקרה מסוימת ההכנסות לא תקווננה. הערת המתרגם.
 5. Herbert Costner, "Theory, Deduction, and Rules of Correspondence", in Hubert M. Blalock, Jr., ed., *Casual Models in Social Sciences* Chicago, Aldine Atherton, 1971, 299–319.

הארוך) בקרב שתי קבוצות, אימהות נתמכות תוכנית AFDC וגמולי-סמים; וחוסר הצלחה בשתי הקבוצות האחרות – עבריינים לשעבר ובני נוער. בולטת העובדה כי אף שהמסקנות נטו אל הרובד השטחי והנראה לעין, התכנית, שסיפקה רמה חסרת תקדים של סיוע, לא טבעה חותם של ממש בהתנהגותם של המובטלים הקשים. אפילו ברמות התמיכה הגבוהות הללו, התגמולים הבלתי-מכוונים הם גדולים ומוחשיים. לדיווח מרתק על האנשים ועל התכנית ראו Ken Auletta, *The Underclass* New York, Random House, 1982.

6. הדוגמה הקיצונית ביותר שפרטיה זמינים לנו היא כנראה תכנית "עבודה נתמכת" שניהל המכון למחקרי מדיניות חברתית MDRC בעלות של 82 מיליון דולר. ממצאיה מסוכמים בפרסום זה: Board of Directors, Manpower Demonstration Research Corporation, *Summary and Findings of the National Supported Work Demonstration* Cambridge, Mass.: Ballinger, 1980. המובטלים הקשים שהצטרפו לתכנית מרצונם קיבלו הכוונה אינטנסיבית וגם תמיכות שאינן עבודה וגם משרה בסבסוד ציבורי (בדרך כלל למשך שנה). מעריכי התכנית ייחסו לה הצלחות צנועות (מבחינת יחס עלות-תועלת לטווח