

SOCIÁLNÍ POLITIKA

MARTIN POTUČEK

SOCIOLOGICKE NAKLADATELSTVI

III. FORMOVÁNÍ A REALIZACE SOCIÁLNÍ POLITIKY

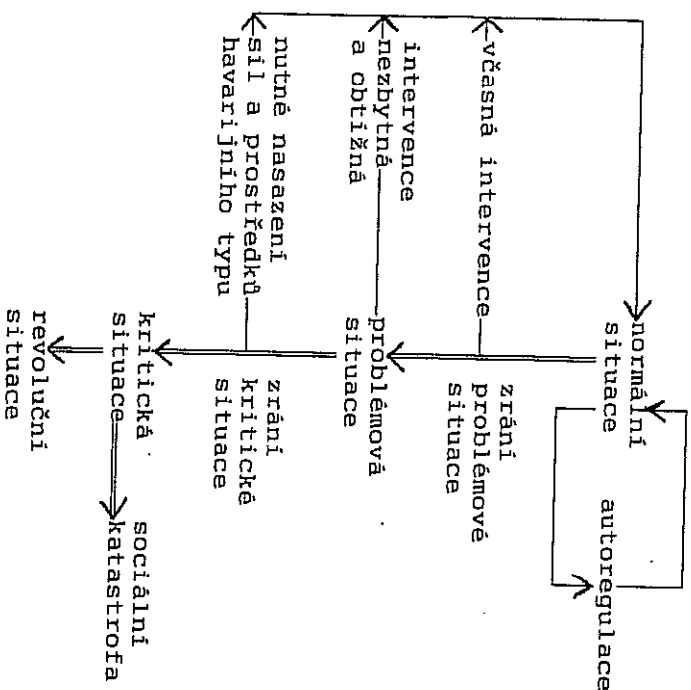
| | |
|--|----|
| III.1. Sociální politika jako politika | 49 |
| III.2. Nástroje sociální politiky | 51 |
| III.3. Akční sociální politiky | 55 |
| Otázky ke kapitole III | 57 |

Sociální politika je kromě jiných svých úřadů také *politikou*. Znamená to, že ji můžeme zkoumat se zaměřením na politické procesy pro ni charakteristické. Kdo jsou její aktéři, jaké jsou její zájmy, proč a jak se navrhnou, přijímají a realizují ucelené sociálněpolitické koncepce i jednotlivá rozhodnutí, jakých nástrojů se přitom užívá apod. Základní determinanty a okolnosti formování a realizace rozhodnutí jsou si přitom velmi podobné, ať už jde o politiku vzdělávací, zdravotní, o politiku zaměstnanosti aj. V tomto oddíle se proto budu zabývat obecnými charakteristikami formování a realizace sociální politiky jako politiky, jejími nástroji a aktéry.

III.1. Sociální politika jako politika

Politika je procesem záměrného ovlivňování jednání jednotlivců i institucí. To, že se připravuje nějaké rozhodnutí, však není nezavislé na situaci, v níž se dané společenství nachází. Celou situaci ilustruje schéma:

Fáze zrání a řešení sociálních problémů



Pramen: Bestuzev-Linda (1984); upraveno

V "normální" situaci se sociální aktéři dokážou sami přizpůsobit měnícím se podmínkám. Právě tak včasná intervence, dojde-li k ní v průběhu zrání problémové situace, pomůže problém vyřešit bez větších sociálních či ekonomických ztrát.

Zrající sociální problém vzniká podle *Bestuzeva-Lady* (1984) tehdy, rostle-li nepoměry mezi žádoucími (požadovanými) a skutečně jsoucími. Je vyvoláván selháváním a fungováním existujících sociálních institucí při změně sociálních podmínek. Například mezi zblábem vzniká, pokud takový poměr překročí sociálně přijatelné hranice, pokud vyvstane podstatné obříže v životních činnostech významných sociálních skupin, je-li rozpoznána širokými skupinami lidí jako závažná překážka jejich životního uplatnění.

Problémové situace lze řešit sociálními reformami, které se většinou neobejdou beze změn cílů, organizačních struktur a funkcí sociálních institucí; některé instituce mohou i též, z nichž už vede cesta pouze do sociální katastrofy, jakou je například občanská válka. Za jistých okolností může dojít k revolucím, které mění směrnaté základy sociálního uspořádání.

Politika bývá někdy vykládána jako neustále se opakující cyklus přípravy rozhodnutí, přijetí rozhodnutí, jeho realizace a vyhodnocování jeho důsledků. Všechně tyto etapy jsou takto vymezených fází formování a realizace politiky s uvedením příkladů ze sféry sociální politiky:

Příprava rozhodnutí:

Mohou se na ni podílet politici, odborníci, veřejnost, zájmové skupiny nebo jenom někteří z těchto sociálních aktérů; mohou mu předcházet veřejné diskuse nebo může být připravováno v zátlisi ministerských kanceláří či dokonce ve skrytých bossů mafiích; podle jednoho či podle více kritérií (např. rovnost, efektivnost, kvalita); rozhodnutí může být považováno strategické s dlouhodobými důsledky; taktické - s naději na řešení problémů v dostatečně perspektivě; či operativní - "hnašení požárů" (Ad hoc zvyšování starobních důchodů v důsledku zvyšování životních nákladů bývá takový rozhodnutí-ím operativní povahy.) Souběžně společnost si málokdy mohou dovolit přijmout rozhodnutí bez jeho náležitě přípravy; v níž se angažují odborníci i veřejnost; pokud k tolikašeho ístí i zbytečně vynaložených finančních prostředků. Doporučuje se proto získat předem maximum relevantních informací ze státní statistické soustavy, podnikových statistik, cenů, dalších dostupných zdrojů a organizováním ad hoc pilotních lových návrhů řešení.

Přijetí rozhodnutí:

V zásadě lze rozlišit autoritářský a demokratický způsob přijímání rozhodnutí. Rozhodl-li se finský člen, že nabude ldu chléb a hry, bylo to jisté také sociálněpolitické opatření. K demokratickému způsobu vřadnutí však mělo daleko. Nicméně již *Taggart* věděl, že demokraticky přijaté rozhodnutí není vždy nejlepší z možných. Často se stává, že lidé podceňují dlouhodobější důsledky svých rozhodnutí: jedno z úskalí demokracie spočívá také v tom, že občané ještě nenarozemí nemají hlasovací právo (Keller 1992).

Realizace rozhodnutí:

Od přijetí rozhodnutí k jeho realizaci bývá dlouhá cesta. Česká politika čisto nesačí s dechem práve v této fázi. Nejde jen o to, nějak se rozhodnout, ale i o to, vytvořit při-

zivně podmínky pro realizaci tohoto rozhodnutí: legislativní, finanční, institucionální, dokonce i výchovné a propagace. V USA našla pozitivní odezvu kampaň za ozdravení životního stylu také proto, že teno způsob života byl široce propagován v hromadných sdělovacích prostředcích. U nás můžeme zakázat reklamní tabulkových výrobků, necis-tuje-li však orgán, který by posiloval porušení tohoto předpisu, či nemá-li dostatečné kompetence nebo vybavení pro výkon svých funkcí, půjde o opatření, které se máne účinkem.

Vyhodnocování důsledků realizace rozhodnutí:

Život přináší mno příkladů nechtěných důsledků našich činů. Nejmark je tomu v sociální politice. Mění se potřeby lidí, sociální struktura, ekonomické a politické prostředí, v němž jsou rozhodnutí realizována. Prběžně hodnocení toho, zda se politická opatření nemíjejí se svým cílem, patří k rozvinuté politické kultuře. Někdy se užívá možnosti omezeního terénního experimentu: před přijetím nějakého významného rozhodnutí se nejprve vyzkouší v omezených a kontrolovaných podmínkách, aby se - pokud se ukáže jako cizbné - zamezilo podstatně větší ztrátám.

V procesu formování a realizace sociální politiky dochází čisto k zaměřování cílů a prostředků. Zavádí-li se například nějaká nová sociální dávka, není cílem zavedení této dávky samo o sobě, nýbrž změna sociální situace vymezeného okruhu lidí. Přizpůsobení úředních služeb je vedena snahou zlepšit tyto služby nebo je přiblížit zákaznickovi. Jsou-li - bezdružné nebo záměrně - zameněny cíle s prostředky, pozornost se soustředí na problémy spojené s realizací daného opatření a nikoliv na to, bylo-li dosaženo zmyšleného cíle.

Parkinson (1967) výipně vřídil sociální fakt, že sociální instituce, byvše jednou ustaveny, zatlínají žil vřasnost životem. Nejde zde jen o problém byrokratické instituce sociální politiky, ale i o to, že bez pečlivého vyhodnocování a přběžné korekce jejich činnosti hrozí odchování jejich funkcí původně zmysščenou účinn. Například mnohé kritiky státní veřejných sociálních služeb upozorňují na to, že přijatá opatření se nako nec ukázala jako kontraproduktivní: brzdlín, místo aby stimulovala.

Tvůrci a realizátoři jednotlivých sociálněpolitických schémata, nemohou mít přesnou představu ani o konkrétní životní situaci jednotlivců a jejich rodinných příslušníků, ani o tom, jak je jejich celková životní situace zároveň ovlivněna i mnoha jinými sociálně-politickými schématy. "Pohled zdola", počty, zkušenosti a náhledy lidí by proto měly být neustálými korektivy formování a realizace sociální politiky na centrální úrovni.

III.2. Nástroje sociální politiky

Bude podána obecná charakteristika nejdůležitějších nástrojů sociální politiky: jejího právního a ekonomického rámce, sociálních programů, působení hromadných sdělovacích prostředků, náhakových akcí a institucionálních struktur. Zamřln se i o zejména u nás dosud neuzívané formě komunikace úřadů s veřejností - o veřejných slyšeních.

Právo

Základním rámcem uplatnění sociální politiky jsou právní normy. Právo má normativní povahu, dělnuje podmiňky činnosti a vzájemných vřahů jednotlivců (fyzických osob) i institucí (právnických osob). Soustava práva je budována v rámci jednotlivých