

Problémy efektivity sociálních programů¹

MIROSLAV SOUKUP, ADOLF FILÁČEK,
MICHAL ILLNER, MARTA PALATOVÁ,
VLADIMÍR PERNICA

Ústav pro filosofii a sociologii ČSAV, Praha

V této stati si chceme položit otázku, jakým způsobem je možno ověřovat efektivnost sociálních programů a jaké problémy jsou s tímto úkolem spojeny.

Máme tedy na mysli situaci, kdy řídicí centrum — státní, místní, odpovědné apod. — chce dosáhnout nějaké změny ve stavu řízeného společenského systému — průmyslového podniku, obce apod. — a za tím účelem projektuje a realizuje soustavu koordinovaných sociotechnických opatření, kterou označujeme jako sociální program. (Tak ústřední orgány mohou např. v zájmu zvýšení natality provádět celou řadu legislativních kroků, které zvyšují mateřství a rodiny s větším počtem dětí.) Otázky, zda vůbec a do jaké míry takový program dosahuje vytčených cílů i jaké jsou podmínky a příčiny jejich více či méně úspěšné realizace, tj. otázky, jejichž zodpovídání je hodnocením efektivity programu, patří nepochybně k zásadním otázkám, které si řídicí centrum položí. Hodnocení efektivity zásobuje řídicí místo zpětně vazebními informacemi, jež pak umožňují způsob realizace a často i vlastní podobu programu korigovat a přizpůsobovat okolnostem.

Pokusíme-li se, třeba jen zjednodušeně a schematicky, rozlišit v řídicí činnosti určité funkčně oddělené fáze, pak můžeme dojít např. k následujícím tzv. *funkcím řízení*, jak je uvádí např. V. G. Afanasjev v práci *Naučnoje upravlenije obščestvom*. Nauka, Moskva 1968.

a) *plánování*, zahrnující specifikaci cílů řídicího aktu a modelování řízeného jevu i mechanismu vlastního zásahu;

b) *programování*, zahrnující návrh pro-

středků, jimiž má být zásah uskutečněn, a odhad rozsahu i vzájemných vazeb jeho různých důsledků;

c) *realizaci*, během níž je program uváděn v činnost;

d) *hodnocení*, kdy se ověřuje, jak přesně byly dodrženy realizační procedury programu a do jaké míry program vůbec přiblížil realizaci zamýšlených cílů.

V tomto schématu tedy hodnocení efektivity řídicích kroků vystupuje jako jedna ze *základních funkcí* řídicího procesu a jako fáze umožňující rozhodnout o dalším pokračování, rozšíření, zúžení nebo jiné modifikaci programu. Hodnocení je tedy nezbytnou součástí každé racionální řídicí činnosti. Nejde přitom pochopitelně o jakékoliv hodnocení, ale pouze o takové, jež je založeno na marxistických východiscích a poskytuje o realitě pravdivý (validní), spolehlivý, pohotový a podle možnosti i kvantitativní obraz. Jde zkrátka o hodnocení, které by bylo pro rozhodovací proces *relevantní*.

Hodnocení, které splňuje tyto podmínky, se musí opírat o fakta, musí být hodnocením vycházejícím z empirického materiálu o průběhu realizace a dopadu daného programu. Potřebné empirické informace bude pak zpravidla možno nejlépe získat cestou konkrétního a pro tyto účely metodologicky přizpůsobeného sociálního výzkumu.

Pro tuto funkci se již zformoval a institucionalizoval tzv. *hodnotící výzkum*. Rozumíme jím soubor činností umožňujících objektivní, systematické a vyčerpávající vyhledávání faktů o důsledcích plánovité sociotechnické činnosti.² V hodnotícím

¹ Předkládáme přepracovanou část referátu skupiny pro teorii sociálního plánování (vedoucí: doc. dr. M. Soukup, ČSc.) v oddělení sociologie práce a řízení Ústavu pro filosofii a sociologii ČSAV na téma *Sociální efektivnost a sociální rozvoj*, připraveného pro seminář týmu pro výzkum společenských a lidských souvislostí vědeckotechnické revoluce (vedoucí: člen korespondent ČSAV R. Řícha, DrSc.); seminář s tematikou *Vědeckotechnický rozvoj a efektivnost národního hospodářství* se konal ve dnech 26.—27. 3. 1973 v Bibliích. Článek, který pu-

blikujeme, navazuje na článek našeho autorského kolektivu *Sociální efektivnost a sociální rozvoj*, uveřejněný v Politické ekonomii 1973, č. 8.

² Freeman, H. F., Sherwood, C.: *Social Research and Social Policy*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall 1970; Suchman, E. A.: *Evaluative Research*. New York, Russell Sage Foundation 1967; Weiss, C. H.: *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs 1972.

výzkumu chceme testovat *aplikaci* poznatků o sociální realitě podle podobně rigorózních metodologických hledisek, jaká bývají uplatňována při empirické sociální analýze, tedy při tvorbě těchto poznatků.

V dalším věnujeme pozornost některým obecnějším, zejména metodologickým otázkám spojeným s empirickým hodnocením efektivnosti sociálních programů.

1. Některé výchozí pojmy

V analytických úvahách o sociálních programech a o hodnocení jejich účinnosti budeme zpravidla pracovat s následujícími základními pojmy:³

Objektem sociálního řízení je nějaký sociální systém — např. malá skupina, sociálně ekologický celek, průmyslový podnik, globální společnost. Řízení spočívá v tom, že *řídící (rozhodovací) centrum* se snaží za účelem dosažení nějakých cílů vyvolat *změnu (resp. změny) stavu* řízeného sociálního systému. K dosažení těchto změn využívá určitých *nástrojů*, zpravidla nástrojů již standardizovaných, tvořících formální kompetenční výbavu řídicího centra.⁴

Sociálním programem budeme nyní rozumět soustavu prostředků určených k navození určitého souboru dílčích společenských cílů. Každý sociální program obsahuje alespoň následující *prvky*:

Cíle, kterých má být dosaženo. Cíle tvoří hierarchii a lze je členit podle vztahu, v němž jsou vzhledem ke konečnému cíli. Tak může jít o cíle z hlediska řízení daného společenského celku konečné, nebo o cíle operativní, vzhledem k těmto konečným cílům instrumentální. Může jít dále o cíle vyjádřené pevnou hodnotou na nějaké stupnici (např. dosažení všeobecného středoškolského vzdělání), nebo o dynamické cíle, spočívající v pohybu po nějakém kontinuu (např. stále se zlepšující zdravotní stav obyvatelstva), apod. Vytčené cíle budou vyjádřeny, a to i pro všechny další praktické účely, jako souhrn dílčích změn stavu řízeného společenského celku.

Cílová populace, tj. sociální jednotka (resp. soubor sociálních jednotek), jejíž chování nebo podmínky mají být programem ovlivněny. Cílovou populací mohou být např. staří lidé, ekonomicky aktivní obyvatelstvo, rodiny s nezletilými dětmi, obce určité velikostní kategorie apod.⁵

Prostředky určené k uskutečnění vytyčených cílů. Rozlišení mezi sociálními cíli a konkrétními prostředky pro jejich realizaci nezbytnými však bude v konkrétních případech zpravidla velmi obtížné a bude často záležet pouze na zvolené metodologické perspektivě.

Údajem o stupni *efektivnosti* sociálního programu nebo vůbec nějakého sociotechnického kroku budeme v prvním, hrubém přiblížení vyjadřovat, o kolik se v důsledku realizace daného programu zvýšila pravděpodobnost dosažení zvolených cílů.

Efektivnost sociotechnického zásahu bude tedy především vždy *stupněm*, něčím, co může být větší nebo menší. O tom, kdy určitý sociotechnický zásah prohlásíme souhrnně za efektivní, bude třeba rozhodnout vždy zvlášť, s ohledem na daný kontext a tak, že si pro konkrétní případ stanovíme, kde leží hranice efektivnosti, resp. neefektivnosti.

Údaj o efektivnosti bude dále vyvolat pouze o změnách *pravděpodobnosti* uskutečnění společenských cílů, nikoliv o tom, zda těchto cílů bude dosaženo s jistotou. Vazba mezi záměrným stimulem a jeho sociálními důsledky je totiž vazbou pravděpodobnostní, a nikoliv mechanicky deterministickou.

Konečně je třeba zdůraznit, že při hodnocení sociálních programů je relevantní efektivnost *faktické* podoby programu, a nikoliv jeho formálního schématu, od něhož se realita může někdy značně odlišovat.

Takto pojímaná efektivnost, založená na porovnání faktického výstupu programu s vytčenými cíli, je sice vhodným *globálním* ukazatelem úspěšnosti programu, není však dostatečně citlivým nástrojem pro

³ Podrobněji viz: Ilner, M.: *Sociální plánování ve správně územních celcích*. In: Kutta, F. — Soukup, M. a kol.: *Řízení v období vědeckotechnické revoluce*. Praha: Svoboda 1973.

⁴ Zdůrazněme, že jde o pojmové schéma vyhovující jen zcela zjednodušené situaci a že faktická řídicí činnost bude mnohonásobně členitější. Složitější bude jednak vertikálně, tj. přechody mezi jednotlivými prvky řídicího procesu budou probíhat ve větším počtu stupňů (např. cíle i nástroje budou tvořit

hierarchie, změny stavu budou několikanásobné a pod.), jednak horizontálně, tj. jednotlivé prvky schématu budou ve skutečnosti věcně rozčleněné, cíle i prostředky kombinované, změny stavu vícerozměrné apod.

⁵ Termín „populace“, jehož se v této souvislosti běžně užívá, není vždy zcela výstižný, protože vyvolává nesprávný dojem, jako by sociální programy usilovaly o ovlivnění pouze statisticky definovaných sociálních jednotek.

jemnější rozbor jeho funkčních a dis-funkčních prvků. Pro tento účel bude zapotřebí kategorii efektivity ještě dále rozčlenit.

Označme proto výše vymezenou efektivnost sociotechnického kroku jako jeho *vnější efektivnost* a připomeňme, že údaj o vnější efektivnosti ukazuje, do jaké míry souhrnný výstup programu ovlivní pravděpodobnost realizace zvolených cílů (označení „vnější“ volíme proto, že tato efektivnost je, jak již bylo uvedeno, založena na poměrování výstupů programu s cíli, které samy součást programu netvoří a jsou tedy vůči němu „vnější“).⁶

Řada sociálních programů bude sledovat nikoliv jeden ale současně větší počet vzájemně na sebe neredukovatelných cílů; půjde o programy v tomto smyslu *vícerozměrné*, často fakticky spíše o seskupení několika programů nežli o program jediný. U vícerozměrných programů pak pochopitelně nevystačíme s jediným souhrnným údajem o efektivnosti, ale bude třeba je hodnotit co do několika dílčích vnějších efektivností, navzájem paralelních a korespondujících s jednotlivými cíli programu.

Kromě této horizontální specifikace podle jednotlivých dílčích cílů sociálního programu můžeme jeho vnější efektivnost členit i vertikálně, tj. určovat, jak k realizaci cílového záměru přispívají různé funkční prvky programu.

Kategorie vnější efektivity není s to zachytit jeden z důležitých aspektů sociálního programu, který také bezpochyby poskytuje výpověď o účinnosti programu. Jde o relaci mezi výstupem programu a jeho vstupem, o míru nákladnosti (v širokém smyslu) programu. Různé programy vykazující stejný stupeň vnější efektivity mohou totiž shodných výsledků dosahovat i při vynaložení zcela rozdílných nákladů, tj. jejich *vnitřní efektivnost* může být rozdílná. Údaj o vnitřní efektivnosti tedy ukazuje, jakých nákladů je třeba k dosažení určitého, jednotkového výstupu programu. Podobně jako výše uvedený pojem souhrnného stimulu je i náklady programu třeba chápat velmi široce. Zahrnují nejen vynaložené věcné a finanční prostředky, ale také náklady sociální, nejen prostředky aktivně vynaložené, ale také ztráty. Dodejme však ihned, že praktické zjišťování a měření souhrnných, tj. ekonomických a zároveň mimoekonomických nákladů sociálního programu naráží často na zatím nepřekonatelné metodologické potíže, spojené s omezenými možnostmi kvantifikace společenských faktorů a s jejich nepřevoditelností na škálu vhodnou i pro měření nákladů ekonomických. Výčet potíží uvádí např. K. Szaniawski.⁷

Také vnitřní efektivnost sociálního programu lze dále členit vertikálně i horizontálně. Namísto vstupu a výstupu pro-

Typy efektivnosti sociálních programů

Druh sledované relace	Způsob členění programu		
	Program jako celek	Věcně vymezené segmenty programu	Funkčně vymezené prvky programu
Vztah mezi výstupem programu a realizací cílů	Souhrnná vnější efektivnost	Dílčí vnější efektivnost (o. věcných segmentů programu)	Dílčí vnější efektivnost (o. funkčních prvků programu)
Vztah mezi vstupem a výstupem programu	Souhrnná vnitřní efektivnost	Dílčí vnitřní efektivnost (o. věcných segmentů programu)	Dílčí vnitřní efektivnost (o. funkčních prvků programu)

⁶ *Souhrnný výstup*, o němž je zde řeč, zahrnuje množinu všech možných stimulů, kterými působí program na regulovaný sociální systém. Do souhrnného výstupu tedy patří nejen stimuly plánované a projektované, které mají přispět k vyvolání žádaného cílového stavu, ale také stimuly neplánované, neočekávané, vedlejší a procedurální (včetně stimulů působících proti žádoucímu cílovému stavu).

Tak např. souhrnný stimulus pronatalitního programu zahrnuje jak příslušná legislativní a ekonomická opatření, tak i způsob, kterým je relevantní veřejnost o těchto opatřeních informována, chování pracovníků, kteří program uvádějí v život, apod.

⁷ Szaniawski, K.: *Teoria decyzji a dyrektyw socjotechniczne*. In: Podgórecki, A.: *Socjotechnika*. Warszawa, Książka i Wiedza 1968.

gramu jako celku můžeme např. uvádět do vztahu výstupy a vstupy jednotlivých jeho funkčních složek nebo výstupy a vstupy jeho věcně specifikovaných segmentů.

Různá výše uvedená pojetí efektivnosti sociálního programu pro přehled shrnujeme v tabulce na str. 616.

2. Efekty sociálního programu a jejich druhy

Diskuse o otázkách efektivnosti sociálních programů nemůže nechat bez bližšího povšimnutí problematiku *efektů* (účinků) sociotechnických kroků.

Efektem sociálního programu nebo jeho složky budeme v tomto kontextu rozumět rozdíl mezi chováním nebo podmínkami cílové populace před zavedením programu anebo jeho složky a po jeho zavedení, a to rozdíl, který lze přičíst na vrub působení programu. V tomto oddíle chceme věnovat pozornost *typologii efektů* záměrné sociální činnosti, zkoumané z různých hledisek.

Prvé hledisko se bude týkat *lokalizace efektů v řízeném systému*, tj. toho, na které hladině řízeného systému efekty nastávají. Program může vyvolávat účinky především na úrovni individuální (jde např. o změny v chování nebo psychice jednotlivců), dále na úrovni společenských agregací, kategorií, statistických souborů (jde např. o změny ve statistickém rozložení určitých charakteristik těchto agregací), na úrovni sociálních skupin (jde např. o změny ve struktuře skupinových vztahů, ve skupinové subkultuře nebo ve skupinovém klimatu) a konečně na úrovni celospolečenské.⁸

Další hledisko vychází ze *sociologické povahy efektů programu*. Sociální účinky sociotechnického zákroku mohou spočívat např. ve změnách chování jednotlivců nebo skupin, ve změnách sociálních vztahů mezi nimi, ve změnách jejich vědomí, jejich subkultury apod. Sociologické rozdíly je účelné respektovat proto, že charakter změny rozhoduje o vhodném mechanismu jejího navození a že jednotlivé

programy budou své představy v tomto ohledu často přímo formulovat. Určitý program např. může směřovat v první řadě ke změně motivací cílové populace, aby tak byly vyvolány žádoucí změny v jejím chování. Jiný program však může směřovat především k ovlivnění jejího chování a předpokládá, že konformní chování nakonec vyvolá odpovídající změny ve vědomí.

Efekty sociálních programů tedy často tvoří *kauzální řetězce*, kde konečný efekt je podmíněn docílením celé řady předchozích efektů dílčích (kde se např. odjevů v oblasti materiální základny přechází k jevům v oblasti vědomí).

Jiné hledisko se týká *časové lokalizace efektů programu*. Efekty mohou nastávat okamžitě, resp. v časovém horizontu programu, nebo pozděně, tj. mimo tento horizont. Téměř s jistotou lze předpokládat, že důsledky každého sociotechnického zásahu budou rozloženy v dlouhé časové perspektivě, že budou vyhasínat postupně. Jednotlivé programy se však budou navzájem lišit *rozložením* svých důsledků v čase; u některých nastane většina efektů okamžitě, u jiných až s jistým časovým odstupem.

Výrazně sociotechnické a pro řízení prakticky nejdůležitější hledisko se uplatňuje rozlišováním efektů podle jejich *funkčnosti* pro realizaci cílových záměrů. Polárními typy jsou na jedné straně efekty z hlediska těchto záměrů funkční (eufunkční), tj. přispívající k realizaci cílových záměrů, a na druhé straně efekty disfunkční, jejich realizaci ztěžující.⁹

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že rozhodnutí o funkčnosti určitých efektů bude vždy do jisté míry relativní a že je bude možno definitivně potvrdit až a posteriori. Rozhodující význam aposteriorního potvrzení plyne z toho, že povahu vazby mezi efektem programu a realizací sociálního cíle je možné spolehlivě prokázat pouze empiricky a teprve tehdy, když daný efekt již nastal. Relativnost výroků o funkčnosti pak plyne z toho, že i longitudinalní empirické sledování uvedené

⁸ Změny nastávající na různých úrovních systému přitom nelze vzájemně ztotožňovat; stejně tak, jako např. sociální skupinu není možno redukovat na statistický soubor jejích členů, nelze ani změny na skupinové úrovni plně ztotožňovat se změnami ve přítom nelze vzájemně ztotožňovat; stejně tak jako statistickém rozložení charakteristik členů skupiny.

⁹ Tato dichotomie pochopitelně celou varietu vazeb mezi efekty programu a cílovými záměry ne-

vyčerpává. Funkčnost je totiž kontinuální; eufunkčnost a disfunkčnost jsou sice účelně zvolenými, ale realitu přece jen redukcijními typy. U některých efektů pak může posuzování jejich funkčnosti pro realizaci cílových záměrů přinášet potíže: v mezích horizontu daného programu nebude možné o jejich funkčnosti vůbec rozhodnout. Budeme je proto považovat za funkčně neutrální.

vazby je přece jen časově termínováno a že určité účinky proto nastanou vždy i mimo horizont hodnocení.

Z komplexní a systémové povahy sociální skutečnosti plyne, že každý sociotechnický zákrok má vždy efekty jak eufunkční, tak i disfunkční a že tedy žádný sociální program ani jeho prvek nejsou funkčně zcela „čisté“. O efektivnosti programu nebo jeho prvků lze proto vypovídat pouze na základě *bilance všech jeho sledovatelných účinků*, jak těch, které k realizaci cílové představy přispívají, tak i těch, jež ji brzdí. Bylo by velmi krátkozraké zaměřit se při hodnocení sociálních programů pouze na ty jejich výstupy, jež souhlasí s ideální představou, a zanedbávat výstupy, které ji odporují. Požadavek komplexnosti při sledování efektů sociálního řízení podtrhuje např. Ž. G. Toščenko.¹⁰ Tím se však již dostáváme k posledním dvěma hlediskům, podle nichž můžeme účinky sociálních programů třídit.

Obě kritéria jsou gnoseologické, resp. gnoseologicko-organizační povahy. V první řadě můžeme efekty programů členit podle toho, do jaké míry byly v kontextu programů *anticipovány*, tj. — ve zjednodušující dichotomii — na efekty anticipované a neanticipované. Pochopitelně, že máme zájem na anticipaci maxima možných důsledků sociotechnických opatření, protože pouze tak můžeme sociální řízení převést ze sféry slepé hry zkoušek a omylů do oblasti racionálně plánovaných akcí. Všechny efekty daného programu však anticipovat v žádném případě nemůžeme; možnosti anticipace jsou totiž ohraničeny nutnou selektivitou výchozího pojmového modelu a nezbytnými omezeními času i prostoru. A tak lze požadavek anticipace maxima možných efektů formulovat spíše jako požadavek anticipace maxima efektů relevantních. S jistotou však lze opět předpokládat, že každý, i nejlépe připravený sociální program vyvolá kromě relevantních účinků předvídaných i relevantní účinky neanticipované, a to jak eufunkční, tak i disfunkční.

Druhé z gnoseologických kritérií se týká *empirické sledovatelnosti* účinků programu a vede k rozlišování účinků v daném kontextu zjišťovatelných a účinků v tomto kontextu nezjišťovatelných. Otázka zjišťovatelnosti tedy není otázkou absolutní povahy (při vynaložení dostatečně promyšleného, rozsáhlého a dlouhodobého výzkumného úsilí bude nakonec možno vždy zjistit většinu účinků sociální akce), ale je položena *podmíněně* — s ohledem na kontext daného programu, a tedy také na jeho konkrétní poznávací aparát. Každý sociální program bude totiž mít jen limitované možnosti pro monitorování svého vlastního průběhu a výsledků a jeho *poznávací horizont* bude v tomto smyslu omezený. Je tedy třeba počítat s tím, že v rámci možností, které určitý sociální program poskytuje, nebude vůbec možné určitou část jeho efektů registrovat. Jedná se o to, aby se do tohoto poznávacího „stínu“ nedostaly efekty rozhodující.

3. Sledování efektů sociálních programů

Jestliže má hodnocení efektivnosti sociálních programů plnit zpětné vazební funkci v sociálním řízení potřebnou, musí se opírat o efekty *empiricky sledovatelné*, a tedy operacionalizovatelné.¹¹ U racionálně koncipované sociotechnické činnosti tedy nemá smysl kalkulovat s efekty, jejichž vznik lze pouze postulovat, u nichž však nedisponujeme žádnými prostředky zjišťování. Sledovatelnost efektů je podmíněna faktory gnoseologickými, které se však kombinují s činiteli *organizačně technické* povahy.

Zásadní otázkou je možnost *operacionalizace* účinků programu, tj. jejich vyjádření pomocí empiricky sledovatelných ukazatelů (indikátorů). Problémy spojené s operacionalizací společenských jevů jsou dostatečně známé a nemusíme je zde reprodukovat; operacionalizace, kterou, jak známo, nelze směřovat s definicí daného jevu, je vždy spojena s redukcí jeho obsahu, ale ta je nutnou cenou za převod na sledovatelnou úroveň.¹²

¹⁰ Toščenko, Ž. G.: *Vidy socialnogo planirovanija*. In: Afanasjev, V. G. (vyd.): *Naučnoje upravlenije obščestvom*, sešit 4. Moskva, Mysl 1970, s. 117—147.

¹¹ Na podmíněnost empirické sledovatelnosti parametrů konkrétní situace jsme upozornili již výše.

¹² Pod tlakem požadavků sociálního řízení se v současné době usiluje o to vyhledávat pro hod-

nocení efektů sociálních programů sítě ukazatelů označovaných zpravidla jako ukazatele sociální. Viz např.: Foret, M.: *Sociální ukazatele — některé přístupy k problému v zahraniční literatuře*. Sociologický časopis 9, 1973, č. 1; Illner, M. — Foret, M.: *Sociální ukazatele a měření cílů a efektů sociálního plánu*. Sociologický časopis 9, 1973, č. 6.

Různé druhy společenských jevů jako potenciálních účinků sociálních programů jsou možností operacionalizace otevřeny v různé míře; některé z nich operacionalizovat dokonce vůbec nedokážeme, nebo toho dosáhneme jen za cenu neúnosné redukce. Takové omezení bude často jen dočasné (vázané na současnou úroveň metodologie), ale v sociálním řízení s ním musíme počítat.

K podrobnému rozboru efektů se při práci se sociálními programy zpravidla dostáváme alespoň dvakrát.¹³ Prvý rozbor je předběžný (apriorní) a proběhne ještě ve fázi programování. Konstruujeme při něm zpravidla *model důsledků*, tj. pokoušíme se na základě teoretických znalostí a předchozí praktické zkušenosti odhadnout strukturu, rozsah a vzájemné vazby různých efektů připravovaného programu. Tato operace bývá obvykle čistě myšlenková, může se však také opírat o pokusný pretest programu.

Model důsledků vychází z *kauzální hypotézy*, tj. z předpokladu o determinancích vytyčeného cíle, a dále z tzv. *intervennční hypotézy*, tj. z předpokladu o důsledcích zvoleného zásahu (intervence). Vlastní model je pak výsledkem kombinace obou hypotéz. Realisticky koncipovaný bude jen takový model důsledků, který bude počítat s polykauzální a pravděpodobnostní determinací společenských jevů, se vznikem efektů jak eufunkčních, tak i disfunkčních, s jejich časovou rozrůzněností a s určitým reziduem efektů a determinant v dané souvislosti nezachytitelných.¹⁴

Druhý rozbor důsledků programu se provádí až *ex post*, tedy poté, co byl program (nebo jeho prvek) již realizován. Tento rozbor je založen na metodice *konkrétního sociálního výzkumu*; v tomto případě však jde o jeho specifický typ, o tzv. *hodnotící výzkum*, o němž byla řeč již výše.¹⁵

Jak jsme už uvedli, je pro posouzení efektivity programu relevantní jeho *faktická podoba*, a nikoliv jeho podoba projektovaná. Proto aposteriorní hodnocení efektivity probíhá obvykle ve dvou stupních, které nelze vzájemně zaměňovat:

a) Účelem prvního stadia hodnocení je zjistit, jaká je vlastně faktická tvář programu, tj. prověřit *realizaci formálního projektu*. Jde o víceméně administrativní úkol, spočívající v kontrole dodržování instrukcí programu. Kladou se otázky, zda program skutečně zasáhl cílovou populaci, zda jednotlivé kroky programu byly uskutečněny důsledně atd.

b) Ani zcela důsledná realizace programu však ještě nemusí zaručovat jeho úspěch při uskutečňování cílových představ. Proto se ve druhém stadiu aposteriorního hodnocení zajímáme o to, do jaké míry faktický výstup programu zvýšil pravděpodobnost realizace cílových záměrů, tj. jaká je jeho *vnější efektivita*. Tato informace je samozřejmě daleko důležitější než ostatní.

V praxi se bohužel nezdá stávat, že se údajná efektivnost sociotechnického kroku „dokládá“ pečlivým dodržáním všech procedurálních instrukcí programu anebo — což je ještě méně přiměřené — *vynaloženým úsilím*.

Z předcházejícího výkladu je zřejmé, že jde o neoprávněnou záměnu kritérií věcně zcela odlišných. Zejména aplikace kritéria vynaloženého úsilí, pokud se při ní nepřihlíží ke skutečnému výsledku programu, může vést k naprosto mylným závěrům.¹⁶

4. K hodnocení efektivity pronatalitního programu

Závěrem se pokusíme alespoň ilustrativně doložit některé naše úvahy na příkladu sociálního programu z oblasti populační politiky.

¹³ Podrobněji o tom pojednává: Illner, M.: *Konkrétní sociální výzkum a rozhodování organizací*. Sociologický časopis 7, 1971, č. 4, s. 438–439.

¹⁴ Nezbytný respekt k složitosti kauzálních sítí však nesmí vést k rezignaci. Tato složitost neznamená, že všechny uvažované faktory mají stejnou váhu a že neexistuje *hlavní článek*, od něhož je možné začít celou síť rozplétat. Tím spíše, že v každém sociálním systému existují ekonomické a institucionální faktory, jež mají při společenských změnách určující roli. Nejlepší východisko zde poskytuje marxistický materialistický přístup.

¹⁵ Ideální poznávací procedurou je v hodnotícím výzkumu bezpochybně *experiment*, při němž se srovnává velikost změn, které nastaly v experimentální

(působení programu vystavené) populaci, se změnami v populaci kontrolní (působení programu nevystavené). V praxi však bude jen zřídka kdy možné použít experimentu v rigorózní podobě (z etických důvodů často nelze odepřít výhody programu členům kontrolní skupiny, výběr obou skupin není možno znáhodnotit ani jinak vyrovnat apod.) a místo toho budou aktuální různé aproximace.

¹⁶ Uvedená kritéria efektivity snad můžeme uspořádat podle jejich klesající síly takto: 1. kritérium realizace zamýšlených cílů; 2. kritérium realizace formálního projektu programu; 3. kritérium vynaloženého úsilí. Druhé a třetí kritérium může při určování efektivity hrát pouze pomocnou roli.

Je zřejmé, že vývoj počtu i věkové skladby obyvatelstva představuje jeden ze základních činitelů rozvoje každé země. Přes soubor opatření, mezi něž patřilo snižování cen potravin, zavedení přídavek na děti a slevy daně ze mzdy, budování sítě jeslí a mateřských školek, docházelo u nás po vysoké úrovni porodnosti v prvním poválečném desetiletí k jejímu postupnému snižování. Výrazně klesal počet živě narozených dětí na 1000 obyvatel a nepříznivě se vyvíjela věková skladba obyvatelstva. Tyto fakty narušovaly zdravý vývoj populace a ohrožovaly přiměřený ekonomický růst země, včetně růstu životní úrovně.

V roce 1962 poklesla u nás porodnost na úroveň, která byla nejnižší v období od konce druhé světové války do té doby. Opatření XII. sjezdu KSČ situaci přechodně zlepšila, avšak po roce 1965 porodnost znova klesala. Nejnižší poválečné úrovně vůbec, 14,9 živě narozených dětí na 1000 obyvatel, dosáhla v roce 1968.

Na základě jednání XIII. sjezdu KSČ byly proto v roce 1968 zvýšeny přídavky na děti, placená mateřská dovolená byla prodloužena z 22 na 26 týdnů a byla zvýšena podpora při narození dítěte. Od 1. 1. 1970 byla prodloužena neplacená mateřská dovolená z 1 roku na 2 léta. S platností od 1. 7. 1970 byl přijat zákon o mateřském příspěvku, kterým byla zavedena podpora zaměstnaným ženám při druhém a dalším dítěti ve výši 500 Kčs měsíčně do 1 roku dítěte, pokud tyto matky zůstávají s dítětem doma. Protože zkušenosti s mateřským příspěvkem byly dobré, byl mateřský příspěvek na druhé a další dítě od 1. 10. 1971 rozšířen i na ženy v domácnosti a jeho vyplácení bylo prodlouženo do 2 let věku dítěte. Současně byla znova zvýšena podpora při narození dítěte, a to z 1000 na 2000 Kčs.

Soubor těchto opatření lze považovat za komplexní, centrálně sledovaný a řízený sociální program. Jeho cílem je zlepšit situaci v populační oblasti, a tím i věkovou skladbu obyvatelstva naší země. Tento cíl se rozpadá do následujících cílů dílčích (podcílů):

A) Zvýšit průměrný počet dětí v rodinách z dnešních 1,9 asi na 2,5. Je to velmi náročný cíl. Jeho dosažení by znamenalo, že typickou by se u nás stala rodina s 2

a 3 dětmi a mnohem více manželů by se rozhodovalo pro 3 a více dětí.

B) Zvýšit stabilitu rodin.

C) Zkvalitnit rodinné prostředí a tím vytvořit lepší podmínky pro výchovu dětí a pro zvyšování jejich počtu v rodinách.

Cílovou populaci, tj. souborem jednotek, jejichž chování a životní podmínky mají být ovlivněny, jsou veškerá manželství v reprodukčním věku a zřejmě i osoby schopné do takových manželství vstoupit.

Na základě rozboru současného stavu prognóz vývoje přijala vláda usnesení č. 260 ze dne 1. 9. 1971, kterým schválila základní změny v řešení populační situace a určila také *prostředky*,¹⁷ jichž bude k dosažení výše uvedených cílů použito. Příznačný pro usnesení je komplexní přístup. Jako základní *faktory determinující vývoj populace* a tvořící východisko pro cílevědomý zásah se v něm uvádějí:

1. Faktory morálně politické a výchovné

Ovlivňování těchto faktorů je založeno na promyšlené a přesvědčivé výchovné práci, která má vést k překonání konzumního přístupu k životu a představ, že nejvhodnějším typem rodiny je rodina s jedním. maximálně se dvěma dětmi. Již od mládí by se mělo lidem ukazovat, jak velkou životní hodnotu představují děti a jak velký význam pro život každého člověka má stabilní rodina a příznivé rodinné podmínky.

2. Stav bydlení rodin s dětmi

Podle posledních šetření je bytový problém hlavní překážkou pro narození dítěte u 6–7 % rodin. Nyní jde o to, aby se zvýšil podíl komunální a podnikové výstavby, poskytující za výhodných podmínek bytv mladým rodinám s dětmi a nízkými příjmy, pro které je družstevní výstavba nedostupná.

3. Situace rodin po uzavření sňatku a po narození dítěte

V poslední době bylo schváleno poskytování novomanželské půjčky, která by kryla větší výdaje na zařízení nebo opatření bytu pro mladé manžele. Na výdaje spojené s koupí kočárku, postýlky apod. je určena jednorázová podpora 2000 Kčs, vyplácená při narození dítěte.

¹⁷ Na relativnost rozlišování cílů a prostředků sociálních programů jsme poukázali už výše.

Významný je v tomto směru i mateřský příspěvek.

4. Sociálně ekonomická situace rodin s dětmi

Na společenskou pomoc rodinám s dětmi a na zabezpečení jejich přiměřené životní úrovně se věnuje ročně celkem 20 miliard Kčs, z toho na rodinné příspěvky 10 miliard Kčs. Průměrné výdaje na výchovu a výživu dětí v rodině činily v roce 1970 měsíčně 580 Kčs, přičemž přídávky na děti je kryly z 29 % (průměrný příspěvek na 1 dítě činil 170 Kčs). Zvýšení přídávků na děti od 1. ledna 1973 má ještě více podpořit rodiny s dvěma a více dětmi.

5. Životní a pracovní podmínky rodin s dětmi a zaměstnaných žen

Tento faktor je možno ovlivňovat snižováním časové zátěže žen domácími pracemi, moderním vybavováním kuchyní, zřizováním sítí prodejen polotovarů, upravováním pracovní doby v obchodech a v provozovnách některých služeb. Z hlediska životních podmínek je nejdůležitější rozšiřovat společenská zařízení pro péči o děti (jesle, školky, družiny apod.) a zlepšovat jejich činnost.

6. Zdravotní péče o matky a praxe interrupčních komisí

Po schválení zákona o umělém přerušení těhotenství se značně zvýšil počet potratů. V roce 1969 bylo provedeno na žádost 102,6 tis. potratů, v roce 1970 99,5 tis. a v roce 1971 96,9 tis. Je třeba poznamenat, že tento faktor je závislý na předcházejících pěti a že se tedy jejich ovlivňování příznivě projeví i v této oblasti.

Sociální program, který uvedené záměry a prostředky představují a který je

nyní u nás krok za krokem uskutečňován, byl vybrán z celé řady alternativních programů. Vychází z celkové koncepce celospolečenských cílů (např. i nadále počítáme s vysokým stupněm ekonomické aktivity žen) a přitom maximálně respektuje i specifické podmínky a požadavky rodin s dětmi. Jeho uskutečňování se stalo věcí celé společnosti.

Údaje, které by dovolily zevrubně posoudit *efektivnost* čs. pronatalitního programu, zhodnotit jeho sociální nákladnost, vedlejší a negativní účinky a dodatečně potvrdit oprávněnost volby dané alternativy, nemáme bohužel k dispozici; hodnotící výzkum ve smyslu používaném v této stati tedy zbývá ještě provést. Alespoň částečné posouzení *vnější efektivity* programu však je možno provést na základě srovnání údajů ze sčítání lidu v roce 1961 a v roce 1970. Tyto údaje nasvědčují tomu, že čs. pronatalitní program efektivnost vykazuje, jak lze doložit např. následujícími fakty:

- klesl počet bezdětných manželství,
- stoupl počet rodin se dvěma a třemi dětmi (ale zároveň klesl počet rodin s velkým počtem dětí),
- roste počet živě narozených dětí na 1000 obyvatel, který činil v roce

1968	14,9,
1969	15,5,
1970	15,9,
1971	16,5,
1972	17,2,

- stoupl počet mladých manželství s dětmi, což můžeme dokumentovat tabulkou udávající procentuální četnosti nezaopatřených dětí u tří věkových kategorií mužů (ze sčítání v roce 1961 a v roce 1970 — viz tabulka).¹⁸

Vliv pronatalitních opatření lze posoudit i na základě porovnání úrovně porod-

Věková kategorie mužů	Rok sčítání	Bez dětí	S 1 dítětem	Se 2 dětmi	Se 3 a více dětmi
20—24	1961	42,0	44,6	10,9	2,5
	1970	35,9	52,3	10,7	1,1
25—29	1961	19,7	42,8	27,1	9,4
	1970	14,5	47,9	31,3	6,3
30—34	1961	9,5	29,0	29,7	21,8
	1970	7,0	27,4	47,7	17,9

¹⁸ Převzato z materiálů Státní populační komise.

nosti a ukazatelů plodnosti v letech 1970 a 1972, tedy v období, kdy byla realizována výrazná sociální opatření a kdy se projevil vzestup natality. Zvýšení porodnosti bylo ovšem do značné míry podmíněno změnou věkového složení žen ve prospěch plodného věku, což platí pro SSR a ČSSR, nikoliv však pro ČSR.¹⁹ Při úrovni specifických plodností z roku 1970 by se při věkovém složení žen, jaké bylo v roce 1972, mělo v tomto roce narodit o 6005 živých dětí více než v roce 1970. Avšak skutečný absolutní vzestup byl 22 707 živě narozených. Lze tedy říci, že se roku 1972 proti roku 1970 narodilo o 16 702 dětí více v důsledku pronatalitních opatření; populační program se na zvýšení počtu narozených v roce 1972 ve srovnání s rokem 1970 podílel ze 73,6 %, zatímco zlepšená věková struktura žen z 26,4 %. Jsou však podstatné rozdíly mezi ČSR a SSR. V České socialistické republice se vliv věku podílel na vzestupu počtu živě narozených pouze z 9,3 % a pronatalitní program z 90,7 %, kdežto ve Slovenské socialistické republice vliv věku představoval 64,6 % zvýšení a populační opatření jen 35,4 %.²⁰ Je to situace odlišná od situací zjištěných dříve, kdy se na Slovensku opatření projevovala obvykle intenzivněji než v českých krajích.

Tímto kusým příkladem se nám, jak doufáme, podařilo alespoň naznačit strukturu úvah, s nimiž bývá hodnocení efektivnosti sociálních programů spojeno.

Doufáme, že k metodickým aspektům hodnocení efektivnosti sociálních programů se na stránkách Sociologického časopisu ještě v budoucnosti vrátíme. Jde o problematiku, jejíž společenská aktuálnost v souvislosti s úsilím socialistické společnosti o cílevědomé řízení sociálního rozvoje neobvyčejně vzrůstá.

Резюме

Соукуп М. - Филачек А. - Илльнер М. - Палатова М. - Перница В.: Проблемы эффективности социальных программ

Статья занимается некоторыми общими методологическими проблемами, связанными с эмпирической оценкой эффективности социальных программ, т. е. проблемами оценивающих

исследований. Под социальной программой подразумевается система средств, назначенных для создания определенного комплекса отдельных общественных целей. Важным параметром каждой социальной программы, знание которого необходимо для любой рациональной управляющей деятельности, является эффективность программы. Различается внешняя и внутренняя эффективность социальной программы: первая показывает, до какой степени суммарный выход программы повлиял на вероятность достижения поставленных целей; вторая же основывается на сопоставлении выхода программ с ее входом и, таким образом, выражает, каких издержек требует достижение определенного единичного выхода. Решающим является, как правило, сведение о внешней эффективности программы.

Эффектом социальной программы в статье считается различие между поведением или условиями целевой популяции перед внедрением программы и после ее внедрения. Эффекты классифицируются по их локализации в управляемой системе, по их локализации во времени, по социологическому характеру, по функциональности для реализации целевых намерений программы, по мере превосхождения их и по возможности эмпирически их наблюдать. Оценивающие исследования могут исходить только из эффектов, которые можно эмпирически наблюдать; обсуждаются условия этой возможности наблюдать их и констатируется, что проведение анализа эффектов социальной программы происходит обычно по крайней мере два раза: во-первых, в ходе подготовки программы, когда на основе каузальных предпосылок и интервенционной гипотезы составляется модель последствий программы, а во-вторых, когда программа была уже осуществлена. Однако вместо установливания фактической внешней эффективности программы оценка часто ограничивается лишь проверкой реализации ее формального проекта и иногда лишь проверкой затраченного усилия. Дело касается неправильной замены существенно отличных критериев: два последних могут выполнять только вспомогательную роль.

В заключение статьи, в свою очередь, некоторые из приведенных рассуждений проиллюстрированы на примере чехословацкой программы повышения рождаемости.

Summary

Soukup M. - Filáček A. - Illner M. - Palatová M. - Pernica V.: Problems of Effectiveness of Social Programs

The paper deals with certain general methodological problems connected with the empirical evaluation of effectiveness of social programs, i.e. with problems of evaluation research. By social program one understands the system of means determined to bring about a certain set of partial social goals.

¹⁹ Tyto a následující fakty jsou podrobně uvedeny v článku: Srb. V.: *Populační vývoj v ČSSR v roce 1972*. Populační zprávy 1973, č. 3.

²⁰ Tamtéž, s. 13.

The program effectiveness is an important parameter of every social program, knowledge of which is indispensable for any rational control activity. One distinguishes the external and internal effectiveness of the social program: the former states to what extent the probability of gaining the goals set has been affected by the aggregate output of the program; the latter is based on the comparison of the program's output with its input and consequently expresses what expenditures are needed for achieving a certain unit output. Data on the external effectiveness of the program are decisive, as a rule.

The authors consider the difference between the goal population's behaviour or conditions before and after the introduction of the program to be the effect of the social program. The effects are classified according to their localization in a controlled system, according to their time localization, sociological nature, functionality for realizing the program's goal intentions, to what extent

they are anticipated, and to their empirical observability. The evaluation research can proceed only from empirically observable effects; one considers the conditions of this observability and deduces that — as a rule — it comes to an analysis of effects of social program twice at least: first, during the preparation of the program, when constructing a model of the consequences of the program on the basis of causal prerequisites and intervention hypothesis, and secondly ex post, when the program has been already realized. However, instead of finding out the actual external effectiveness of the program, the evaluation is often limited only to verifying the realization of its formal project and sometimes even only to testing the exerted effort. An incorrect interchange of topically different criteria is concerned: the last two can fulfil only an auxiliary role.

In the conclusion one can find an illustration of certain presented considerations on the example of the Czechoslovak pro-natal program.