





MASARYKOVA UNIVERZITA  
EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA

# Neziskové organizace: teorie a mýty

Vladimír Hyánek

Brno, 2011

*Vědecká redakce MU:*

prof. RNDr. Jana Musilová, CSc.  
Mgr. Iva Zlatušková  
prof. RNDr. Zuzana Došlá, DSc.  
Mgr. Michaela Hanousková  
prof. PhDr. Mgr. Tomáš Knoz, Ph.D.  
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.  
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.  
prof. PhDr. Petr Macek, CSc.  
Mgr. Josef Menšík, Ph.D.  
Mgr. Petra Polčáková  
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.  
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.  
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.  
Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.  
PhDr. Alena Mizerová

*Recenzenti:*

doc. Ing. Jiří Novotný, CSc.  
doc. Ing. Jaroslav Rektořík, CSc..  
doc. PhDr. Jiří Winkler, Ph.D.

Tato publikace mohla vzniknout pouze díky podpoře Grantové agentury ČR v rámci projektu 402/09/0941 Revize teorií neziskového sektoru jako východisko formulace veřejné politiky vůči neziskovému sektoru.

© Vladimír Hyánek, 2011  
© Masarykova univerzita, 2011

ISBN

# OBSAH

Úvod, aneb co je cílem této práce .....	1
1. Vymezení pojmů.....	3
2. Původ neziskových organizací .....	9
2.1 Charita, filantropie a neziskovost.....	9
2.1.1 Pojetí filantropie .....	9
2.1.2 Vývoj pojetí filantropie .....	10
2.1.3 Charita jako veřejný statek: lekce z mikroekonomie .....	12
2.2 Neziskové organizace a svoboda sdružování .....	22
3. Teorie neziskové organizace .....	27
3.1 Jednofaktorové teorie neziskových organizací .....	29
3.1.1 Teorie vládních a tržních selhání (Government/Market Failure Theory).....	30
3.1.2 Teorie důvěry (Trust Theories).....	32
3.1.3 Teorie strany nabídky (Supply-Side Theory) .....	35
3.1.4 Teorie státu blahobytu (Welfare State Theory) .....	36
3.1.5 Teorie vzájemné závislosti (Interdependence Theory) .....	37
3.1.6 3 <sup>rd</sup> Party Government .....	40
4. Kritický pohled na vybrané teoretické přístupy.....	41
4.1 Tržní selhání jako zrod existence neziskových organizací .....	41
4.2 Informační asymetrie jako zdroj existence NNO.....	46
4.3 Teorie státu blahobytu.....	48
5. Vícefaktorové teorie.....	49
5.1 Social origins theory (teorie společenských kořenů, SOT) .....	50
Kritika přístupu SOT .....	53
5.2 Wagnerova reformulace SOT .....	53
6. Neziskový status a organizační chování .....	61
6.1 Efektivnost a legitimita .....	63
Omezení a pobídky u neziskových organizací .....	64
6.2 Podmínka nerozdělování zisku.....	67

Alternativní přístupy k <i>nondistribution constraint</i> .....	71
6.3 Řízení a vnitřní struktura neziskové organizace .....	73
6.4 Neziskový sektor jako koncept? .....	86
6.5 Legitimizující a efektivnostní taktiky: přizpůsobení se prostředí .....	89
7 Neziskové organizace jako součást welfare mixu .....	97
7.1 Případová studie: využití neziskových subjektů při řešení problémů švédského sociálního státu .....	105
8. Závěr .....	117
Summary .....	123
Rejstřík .....	125
Seznam tabulek .....	126
Seznam obrázků .....	126
Seznam rovnic .....	126
Použitá literatura .....	129

## ÚVOD, ANEB CO JE CÍLEM TÉTO PRÁCE

Soukromý neziskový sektor je dnes celosvětově velmi populárním a dynamicky se rozvíjícím fenoménem. Neziskové subjekty se staly organickou součástí moderní společnosti, slouží nejen k prosazování zájmů svých členů a sdílení hodnot, ale je také poskytovatelem celé řady veřejných služeb. Ačkoliv to možná v českém prostředí není příliš patrné, jsou tyto organizace významným zaměstnavatelem, u něhož nalézají uplatnění nejen placení zaměstnanci, ale také dobrovolníci. Spolu s neziskovým sektorem se rozvíjí i jeho výzkum. V současném světě nabývají na důležitosti tradiční ekonomické problémy, především otázky *efektivnosti* a tím pádem *legitimity* neziskových organizací se všemi doprovodnými aspekty jejich existence, jako jsou například různé typy daňových a jiných úlev a zvýhodnění oproti jiným typům organizací.

Současně jsme svědky seriózních pokusů o nalezení vhodných *modelů koexistence* neziskových organizací s organizacemi jiných typů. Dřívější nedostatek statistických dat, dokládajících reálnou ekonomickou sílu sektoru, je pozvolna překonáván, a to zejména v zemích, kde má výzkum této oblasti dlouhou tradici. Právem se lze domnívat, že je třeba systematicky zkoumat silné i slabé stránky jednotlivých typů organizací (tedy i organizací neziskových) a zbavovat se některých zaběhnutých myšlenkových stereotypů, dogmat či mýtů, které v souvislosti s tímto sektorem panují.

Jak se postupně doplňují naše znalosti ohledně ekonomické síly a velikosti tohoto sektoru, je stále více možné a nutné orientovat pozornost na otázky *kvality a efektivnosti, skutečné potřeby a užitečnosti*, stejně jako na problematiku selhávání a přirozených nedostatků neziskových organizací. Inspirativní je v tomto směru např. krátký článek *Davida Hortona Smitha*, který v polovině devadesátých let identifikoval šest výzev pro výzkumníky v neziskovém sektoru. Jednou z nich je „*překonání zakořeněných představ o dobrotivosti či společenské prospěšnosti neziskových organizací*“ (Smith, 1995). Smith upozorňuje, že by se mělo věnovat mnohem více pozornosti „*temným stránkám*“ tohoto sektoru – *nízkému stupni odpovědnosti některých z nich, obtížné kontrole, ale také problémům vyplývajícím z obrovské heterogenity tohoto sektoru*.

Tento text je inspirován obdobnými myšlenkami a obsahuje analýzu některých konceptů, které jsou dnes hojně využívány a široce akceptovány. Cílem textu je identifikovat slabé stránky vybraných teoretickým přístupů k neziskovému sektoru, nalézt odpověď na otázku, co činí neziskové subjekty jedinečnými a nakolik tato jedinečnost zaručuje důvěryhodnost, morálně přijatelné chování a efektivnost činnosti neziskových organizací. Zkoumání je podrobena především podmínka nerozdělování zisku, tzv. *nondistribution constraint*, často považovaná za klíčového hybatele neziskového sektoru a určující vlastnost jednotlivých subjektů tohoto sektoru. V závěru je obsaženo doporučení pro tvorbu veřejných politik směřujících k ovlivnění neziskového sektoru a jeho podpoře.

Text je kritickou analýzou teorií neziskového sektoru a některých konceptů s tímto sektorem spojovaných. Využívá především metody sekundární analýzy dokumentů a dat, při zkoumání vývoje myšlenkových konstruktů je využito metody historické, kdy je zkoumána historie vývoje sledovaného jevu, kterým je zde uchopení neziskovosti prostřednictvím ekonomie a některých dalších společenských věd.

Zejména úvahy o veřejných politikách vycházejí z analýzy problematiky sociálního státu, která sice není primárním objektem zkoumání tohoto textu, přesto bylo nutné tuto problematiku reflektovat. V každé zemi existuje celá řada služeb, které se daná společnost rozhodla v procesu veřejné volby pro své občany zajišťovat, to znamená garantovat anebo i přímo produkovat. Takovým službám říkáme služby *veřejné*. Spektrum těchto služeb se v jednotlivých zemích liší a tyto odlišnosti jsou většinou dány historickým a kulturním vývojem. Způsob, jakým se služby dostávají ke svým uživatelům, jak jsou produkovány a poskytovány, je výrazně ovlivněn typem sociálního režimu. Technologický pokrok, historická zkušenost, vnější vlivy, ale i sociální a ekonomické

problémy, stejně jako evaluace dosavadního stavu pak vytvářejí tlak na inovace způsobu zajišťování a zvyšování kvality jednotlivých služeb. To se samozřejmě odráží nejen v nákladech, ale také ve volbě způsobu produkce.

To, zda daná služba je či není chápána jako *veřejná*, je v čase proměnlivé. Určité služby tedy můžeme považovat za *veřejné* dnes, ale s trochou nadsázky již tomu tak nemusí být např. příští rok. Platí to samozřejmě i naopak. Veřejnou volbou může být určeno, že se veřejnou službou stává to, co doposud bylo vnímáno jako statek poskytovaný na tržním principu a na základě čistě individuálních rozhodnutí na straně nabídky i poptávky.

Takové statky a služby, o jejichž poskytování se rozhodlo veřejnou volbou, jsou v garanci veřejného sektoru (jsou zajišťovány v důsledku politického rozhodnutí), a to bez ohledu na to, zda by jejich zajišťování tržním mechanismem nebylo efektivnější. Efektivnost zde není, a ani být nemůže, jediným či hlavním kritériem rozhodování. Jedním z významných poskytovatelů těchto služeb jsou dnes i soukromé neziskové organizace, u nichž hraje problematika efektivnosti velmi specifickou roli, proto také je tomuto tématu věnována v textu pozornost.



# 1. VYMEZENÍ POJMŮ

*The concept of third sector has appeared more and more in the media. However, often the term and its content are unknown even to those who are dealing with it in public administration and in different fields of social research.*

*Martti Muukkonen (1999)*

Text, který se zabývá neziskovým sektorem, musí nutně obsahovat vymezení toho, co autor vlastně za takový sektor považuje. Pokusů o vymezení tohoto sektoru na základě různých kritérií existuje více, proto je logické, že ne vždy může dojít k naprosté terminologické shodě. Navíc také velmi záleží na tom, která ze společenských věd na tuto problematiku nahlíží, neboť každá z nich klade důraz na jiné stránky charakteru této instituce.

Především, ale nejen, ekonomové dnes často využívají vymezení, které vyvinuli a použili autoři rozsáhlého mezinárodního srovnávacího projektu *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*<sup>1</sup>. Vzhledem k ambicím, rozšířenosti a popularitě tohoto vymezení nejen mezi ekonomy, ale i mnoha politiky, i tento text z něj vychází. Na druhé straně, nejsou zde opomenuty určité nedostatky či slabá místa tohoto pojetí.

Aby byla konkrétní organizace do výše uvedeného projektu zařazena a uznána tak za součást soukromého neziskového sektoru (byť autoři sami dnes již používají označení odlišné), musela splňovat následující kritéria (Methodology and Data Sources [online]):

1. **Musí být organizovaná** (organized), tedy vyznačující se jistou institucionalizovaností své struktury. Vzhledem k tomu, že projekt zahrnuje organizace formální i neformální, není významné, zda je organizace registrována či jinak právně ukotvena. Významná naopak je *reálná institucionalizovanost*, vyjádřená určitou úrovní vnitřní organizační struktury. Pro projekt je tak důležitá jistá dlouhodobější persistence cílů, struktury a aktivit dané organizace. Konkrétním projevem uvedeného pak může být například fungování na základě jasně formulované zakládací smlouvy či zřizovací listiny, stanovení organizační struktury, náplně činnosti, funkčních omezené organizace, apod. Vhodnější bude v tomto kontextu *vymezení negativní*: vyloučena ve smyslu této definice jsou čistě účelově zřízená seskupení dočasného a neformálního charakteru. Při absenci tohoto vymezení bychom se dostali do poněkud amorfní, neurčitě a ke zkoumání nevhodné oblasti, navíc s minimální možností komparace (Salamon, L.M., Anheier, H.K. (1997).
2. **Musí být soukromá** (private), tedy institucionálně oddělená od vlády. Tento rys SNO by neměl být interpretován jako oddělení těchto organizací od státních financí, které pro ně jsou stále velmi významné v celé vyspělé Evropě a dokonce i v USA. Spíše by nezisková organizace neměla být součástí veřejných (vládních, resp. státních) struktur, neměla by vykonávat funkce příslušející veřejné moci a veřejné správě.
3. Významným kritériem je **neziskovost organizace** (non-profit-distributing). *Organizace nesmí rozdělovat zisk mezi vlastníky* či management, zakladatele, popř. správní radu, apod. Tento požadavek

---

<sup>1</sup>Toto vymezení, ovšem v silně omezené verzi, je využíváno například i českou Radou vlády pro nestátní neziskové organizace. Esencí původního projektu, který dnes zahrnuje více než čtyřicet zemí světa, byla snaha o analýzu rozsahu, struktury, financování a funkcí soukromého neziskového sektoru v mezinárodním měřítku. Blíže viz např. webová stránka projektu <http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=9&sub=3&tri=7>. Nejen konkrétní zjištění, ale částečně i metodologie projektu byla několikrát zajímavým (a závažným) způsobem podrobena kritice. Inspirativní je např. Pospíšil, M., Rosenmayer, T. (2006)

je poměrně jasný, český právní řád tento faktor zohledňuje v definici organizací založených za jiným účelem, než je podnikání. Problémem ovšem může být požadavek na příliš striktní omezení rozdělení části zisku mezi *členy organizace* u různých typů vzájemně prospěšných organizací. Problém také vyvstane, pokusíme-li se hlouběji zkoumat, nakolik je tato podmínka vynutitelná a nakolik významně ovlivňuje reálné chování organizace.

4. **Samosprávná** (self-governing), tedy disponující vnitřní strukturou s vymezenými řídicími a kontrolními kompetencemi. Organizace je tedy vybavena k tomu, aby byla schopna se sama řídit. To znamená, že jde o nezávislou autonomní entitu, nepodléhající ve své činnosti ani vládě, ani soukromému byznysu.
5. **Dobrovolná** (voluntary). Překládá se také „s účastí dobrovolníků“ a znamená existenci nějakého dobrovolného elementu, participaci dobrovolných zaměstnanců. Jednotlivé SNO se samozřejmě budou lišit v intenzitě a formě tohoto prvku své charakteristiky. Na druhé straně, tuto podmínku lze interpretovat také jako požadavek ne-povinnosti členství či jiné účasti na činnosti organizace, to je ovšem značně rozvolněné pojetí. Například povinné členství tak organizaci diskvalifikuje ze zahrnutí do tohoto projektu, není považována v tomto smyslu za soukromou neziskovou organizaci.

Je zřejmé, že toto vymezení lze aplikovat na velmi široké spektrum organizací. Zřejmé je ovšem i to, že nejde o jednoznačnou a nezpochybnitelnou definici a mohou tedy nastat problémy se zahrnutím či vyřazením některých organizací či jejich skupin pod toto vymezení. Pro autory projektu toto představovalo důležitý problém, protože právě zařazení/vyřazení těchto organizací může podstatně ovlivnit výsledky jejich bádání. Pro ty, kteří jejich vymezení přejímají, jde o podobný problém: chceme-li zkoumat neziskový sektor, musíme být schopni určit vlastnosti jeho organizací pokud možno co nejpřesněji, jednoznačně.

Uvedme dva příklady: Prvním jsou církve a náboženské společnosti a jimi zřizované organizace. V některých zemích se prolínají se státním aparátem, jinde tvoří velmi autonomní nezávislé útvary. Není vždy jednoduché o těchto organizacích jednoznačně uvažovat jako o součásti sektoru soukromých neziskových organizací.

Druhý příklad je problematičtější. Výše uvedená *strukturálně operacionální* definice, pokud by byla vykládána příliš striktně, totiž prakticky vylučuje z oblasti našeho zkoumání takové organizace, jako jsou družstva (*co-operatives*) a částečně i vzájemně prospěšné organizace (*mutuals*), a to kvůli nejasnému výkladu kritéria nerozdělování zisku, které autoři projektu vysvětlují jako podmínku nerozdělování zisku mimo jiné mezi vlastníky a manažery organizace. To je pro některé badatele sporný bod, ke kterému se autor vyjadřuje v dalších částech textu<sup>2</sup>.

Principiálně se lze ztotožnit s tvrzením, že zisk, resp. jeho rozdělování musí být vztahováno ke *skutečnému účelu* aktivit dané organizace, nikoliv k ideálnímu principu, resp. *deklarovanému* neziskovému *poslání* organizace. Část zisku, která může být distribuována např. mezi členy organizace v souladu s jejich ekonomickou aktivitou v rámci dané organizace, nemůže jistě být a priori důvodem vyloučení tohoto typu organizace z komplexu neziskových organizací. Tato situace je zřetelně odlišná od rozdělování podílu na zisku mezi například držitele akcií. Můžeme se ovšem odůvodněně domnívat, že právě u tohoto typu neziskových organizací existuje vyšší riziko „zpronevření se“ neziskovému statusu a poslání neziskové organizace.

Rozdělení části přebytku mezi členy, jako prostředek selektivní stimulace, popř. jako určitý bonus, má charakter odlišný od snahy o maximalizaci zisku. Podmínka nerozdělování zisku, je-li pojímána příliš striktně, tak vlastně klade na stejnou úroveň např. místními občany kontrolované družstvo s velkými akciovými společnostmi. Podle

---

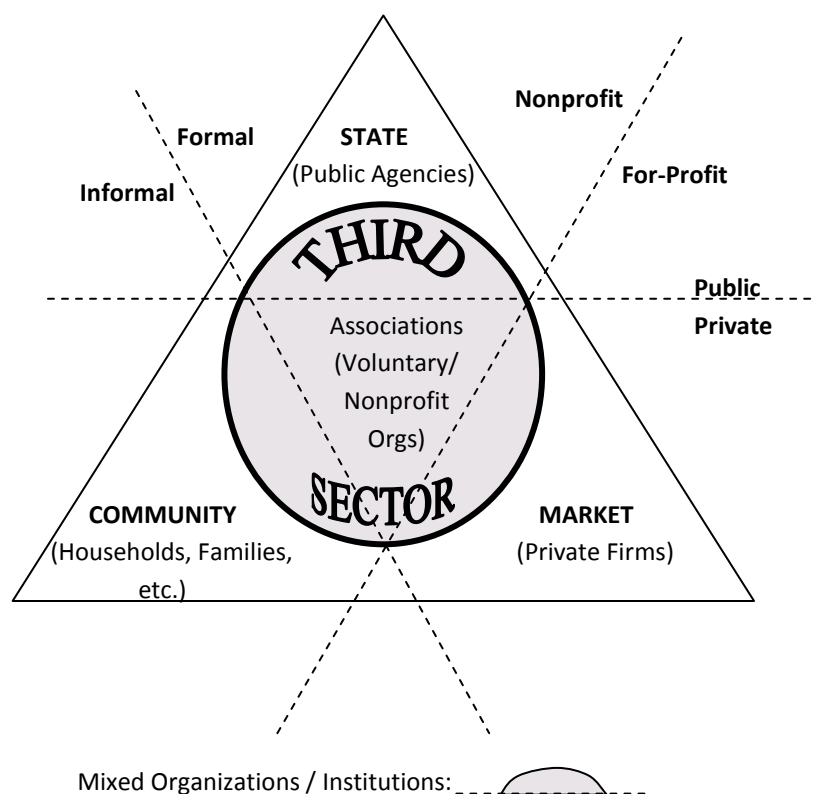
<sup>2</sup> Nicméně např. v Salamon, L.M., Anheier, H.K. et al.: The Emerging Sector Revisited, A Summary. Baltimore, JHU IPS CCSS 1999 je obsažen dodatek, který mezi soukromé neziskové organizace zahrnuje např. i družstva (*co-operatives*), pokud jejich cílem je „prospěch širší komunity“ a nikoliv primárně zisk členů.

této logiky by některé organizace družstevního typu střídavě vyhovovaly a nevyhovovaly tomuto vymezení, například v případech dočasného zrušení „dividend“ pro své členy.

Uvedený přístup k vymezení neziskového sektoru však není akceptován bez výjimek. Lze mít oprávněné výhrady, které směřují v zásadě proti „americkému“ stylu vymezení neziskové organizace, který má své kořeny také v potřebě definovat ty organizace, které by měly získat vzhledem ke svému neziskovému statusu daňová zvýhodnění. Například Pestoff (1995) upozorňuje na nedostatečnost této definice, která však má tu výhodu, že akcentuje skutečně bazické atributy daných organizací (byť patrně ne všechny; opomíjí např. takové charakteristiky, jako je například organizační struktura a způsob řízení organizace).

Pestoff v citovaném prameni představuje své vlastní pojetí neziskového (v jeho terminologii „třetího“) sektoru, které se neomezuje pouze na organizace typu „*asociaci*“ (v naší terminologii nejspíše spolky, občanská sdružení) a nadací, ale odkazuje i na organizace méně vyhraněné, kterých v reálné ekonomice existuje velké množství. Pestoffův model „trojúhelníku blahobytu“ (welfare triangle) je v České republice relativně známý, je však vhodné poukázat právě na ty jeho části, které jsou z hlediska dalšího textu hodny zvláštního zřetele.

OBRÁZEK 1 PESTOFFŮV WELFARE TRIANGLE



Zdroj: Pestoff (1995)

Toto schéma dává dobrý přehled o různorodosti organizací neziskového sektoru, přičemž pro výzkumníka jsou nejzajímavější právě ony *mixed organizations*. A nejen pro výzkumníka, ale i z hlediska praktické politiky je

nutné zaměřit se především na tyto subjekty. Realitě se ještě přiblížíme, uvědomíme-li si, že hranice mezi sektory jsou velmi neurčité, že tedy jednotlivé sektory se navzájem ovlivňují a dokonce prolínají.

Schéma je hodno pozornosti i proto, že umožňuje dobře znázornit vztahy a procesy probíhající mezi jednotlivými sektory. Bohatost těchto vztahů potom dále působí na utváření nových forem neziskových organizací (někdy hovoříme o vytváření tzv. *hybridních* organizací s vlastnostmi jak neziskové organizace soukromé, tak veřejné).

*Vztahy mezi státem (vládou) a třetím sektorem* jsou zřejmě ty nejsnáze charakterizovatelné a mají přímý vztah k dále diskutované otázce filantropie a postoje státu k filantropickému chování. Vztahy mezi těmito sektory mají např. podobu transferů finančních zdrojů, ať už formou dotací, grantů, anebo nepřímou cestou v podobě daňových úlev a osvobození (což samozřejmě významně ovlivňuje jak situaci a chování ziskových firem, tak domácností). Stát samozřejmě i tento sektor ovlivňuje řadou regulačních opatření. Výčet a charakteristika vztahů stát – neziskový sektor by však mohl být několikanásobně rozsáhlejší.

*Vztahy k soukromému ziskovému sektoru* mohou mít formu „sponzorství“, mohou však také nabývat poněkud méně „přátelských“ podob. Oba typy organizací mohou být vzájemnými *konkurenty*, co se týče hlavní činnosti, ale také např. co se týče získávání zdrojů z veřejných rozpočtů. Konkurenční firmy se mohou domáhat obdobných výhod (např. daňových), jako přísluší jejich neziskovým protihráčům.

*Domácnosti*, resp. neformální sektor, jsou do činnosti organizací třetího sektoru také velmi úzce zaangažovány. Domácnosti jsou životně důležitým zdrojem pro třetí sektor. Jsou zásobníkem jednak peněžních prostředků, ale především dobrovolníků, bez jejichž participace by se třetí sektor nikdy nemohl plně rozvinout. Navíc má neformální sektor roli klienta, který nakupuje a spotřebovává služby poskytované třetím sektorem, ale také platí členské či uživatelské poplatky a hlavně přispívá na tento sektor svými daněmi.

Mimořádnou pozornost si zaslouží subjekty *typově smíšené* (konkrétně jde o subjekty, které lze graficky znázornit pomocí jednotlivých „půlměsíců“).

Začneme-li přehled organizacemi nacházejícími se *mezi trhem a třetím sektorem*, nalezneme zde organizace jako spotřebitelská či zemědělská družstva, ale také např. zájmová uskupení obchodních a jiných firem. Právě na této oblasti můžeme ilustrovat *potenciální nebezpečí selhání* naplňování poslání neziskové organizace. Těmto organizacím teoreticky nejvíce hrozí přehnaný akcent na primárně ziskové aktivity, resp. využívání neziskového statusu pro ziskové aktivity, zbytnění řídicího aparátu, potlačení role a vlivu členů, ale i klientů, popř. jiná nebezpečí pramenící z konfliktu cílů.

Pestoff upozorňuje na ve své době perspektivní, dnes však již běžný, vznik nového typu *hybridní organizace* v oblasti mezi státem a soukromým neziskovým sektorem. Princip spočívá v oficiálním předání části odpovědnosti např. za poskytování určitých služeb neziskovým organizacím. Vzniká tak zajímavý typ *kvazi-veřejné/kvazi-soukromé organizace*. Silné a slabé stránky takového typu lze samozřejmě v praxi pozorovat i dnes. Poněkud odlišný, nicméně zajímavý typ organizace v této části schématu představují politické strany, u nichž se určitá transformace ze „soukromé zájmové skupiny“ v součást „veřejné moci“ předpokládá<sup>3</sup>.

Neméně zajímavý komplex smíšených organizací se nachází v oblasti *mezi soukromým neziskovým (v tomto případě „třetím“) sektorem a sektorem organizací neformálních*, což jsou především domácnosti a rodiny. Zde se formální neziskové organizace dostávají do interakce s množstvím subjektů, které nejsou nutně jejich členy, nicméně i tak zásadně přispívají, ať už penězi nebo časem a prací, k naplňování poslání třetího sektoru. Dále zde

---

<sup>3</sup> Více o tomto zajímavém fenoménu např. Billis (2010).

nalezneme skupiny orientované na vzájemnou pomoc. Obecně se zde nachází prostředí otevřené spolupráci mezi formálními a neformálními subjekty.

Tento stručný přehled ilustruje nastíněné příčiny možného pnutí nejen uvnitř neziskového sektoru, ale také navenek, tedy ve vztahu s organizacemi jiného typu. Čím pestřejší je paleta těchto subjektů, tím obtížnější je jejich výzkum, stejně jako výzkum vztahů mezi nimi.

Situace se ještě komplikuje, chceme-li výše uvedená fakta aplikovat v reálném světě a konkrétních socioekonomických souvislostech. Takovéto rozdělení organizací mezi jednotlivé sektory nemůže samozřejmě vyhovovat realitě všech zemí bez omezení a bylo by nekorektní pokoušet se tento „vzorec“ aplikovat bez ohledu na *konkrétní souvislosti*. Můžeme také oprávněně předpokládat, mezi jednotlivými sektory bude docházet (a v realitě již dochází) k *posunům* v závislosti na vývoji ekonomiky a společnosti.

Je tedy možné, že některé typy organizací a vztahů ustoupí postupně do pozadí a jiné se stanou dočasně převládajícími. Pro tyto potenciální (a vlastně reálně probíhající) posuny je užíváno označení „*welfare mix shift*“<sup>4</sup>. Vymezení postavení a vztahů jednotlivých ekonomických subjektů, tedy i neziskových organizací, mění svoji podobu v závislosti na historických podmínkách, ekonomické a obecně společenské situaci. Změny jednoho převládajícího systému zabezpečování statků a služeb v systému odlišný je procesem kontinuálním a dlouhodobým.

Abychom se vyhnuli terminologickým problémům, zavedeme pro účely této publikace pojem *soukromá nezisková organizace* a *soukromý neziskový sektor* (resp. sektor soukromých neziskových organizací). Pojem *soukromá nezisková organizace* tak odkazuje na organizaci, která je ne-veřejná, ne-státní, v principu v rámci zákonného vymezení nezávislá na vládě a státním aparátu a dále se vyznačující vlastnostmi uvedenými výše. Stavíme-li vedle sebe sektor ziskový a neziskový, potom je logické, při využití třídícího kritéria vlastnictví, užívat pojmy veřejný sektor a soukromý sektor. Výsledkem je potom soukromý neziskový sektor složený z jednotlivých subjektů – soukromých neziskových organizací. Proto i tento text nadále pro zkoumané subjekty užívá pojem *soukromá nezisková organizace* a *soukromý neziskový sektor*. Pro zjednodušení je na některých místech kráceno na *nezisková organizace* a *neziskový sektor*, popř. je užívána zkratka SNO, resp. SNS.

Terminologie oblasti, kterou se zde zabýváme, je velmi složitá a nejasná. V česky psané literatuře je terminologický přehled patrně nejlépe zpracován ve Skovajsa (2010). Je namístě připomenout, že terminologie může v diskusích o neziskovém sektoru představovat jedno z největších nebezpečí nepochopení – každá společenská věda má své termíny, stejným pojmům jsou přiřazovány odlišné významy. Muukonen (2000) upozorňuje, že terminologie odkazuje na jedné straně na *sektor*, na straně druhé potom na *aktéry*, subjekty v tomto sektoru působící.

---

<sup>4</sup> Pro bližší objasnění pojmu *welfare mix* viz například Musil, L. (ed.): *Vývoj sociálního státu v Evropě*. Brno, Nakladatelství Doplněk 1996



## 2. PŮVOD NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ

Kořeny rozvoje neziskových organizací lze spatřovat ve dvou klíčových oblastech. První z nich je *charita*, resp. filantropicky motivovaná činnost lidí. Druhou je potom jedno ze základních práv občanů, a to *právo sdružovat se*. Právě tyto dva fenomény jsou analyzovány v následující kapitole.

### 2.1 CHARITA, FILANTROPIE A NEZISKOVOST

*Existují důležité problémy, které sobečtí lidé prostě nejsou schopni dobře vyřešit.*

*Robert H. Frank*

Začneme vztahem mezi pojmy *neziskovost* a *filantropie*, resp. *charita*. Neboť i když tyto pojmy jistě neoznačují totéž, jsou spolu svázány. Slovo *charita* pochází z latinského *caritatem*, což je výraz označující křesťanskou lásku a do dnešních jazyků vešel z bible. Do doby příchodu státu blahobytu (*welfare state*) byly charitativní organizace většinou výsledkem či vyjádřením jakési „velkodušnosti“ či dobročinnosti buď jednotlivce, anebo státu. Jak moc a vliv aristokracie a církve postupně slábla, přecházely postupně dobročinné instituce a organizace pod vliv státu. To se týkalo jak organizací podporujících chudé, tak i například muzeí či škol zabezpečujících vyšší vzdělání. Pro podrobnější informace k vývoji charitativních a filantropických aktivit lze doporučit Svoboda (2008).

Se současnou neziskovou organizací se spíše než *charita* pojí pojem *filantropie*. Toto slovo označující obecně lásku k lidem pochází z řečtiny (*philanthropos*). Filantropie, tedy snaha pomoci motivovaná láskou k bližnímu dnes nachází vyjádření v neziskových aktivitách. Organizace stojící na tomto základě se nazývají nestátní (v tomto textu *soukromé*) neziskové – nejsou řízeny státem (vládou), nefungují za účelem dosažení zisku. Jsou vyjádřením postoje určité společnosti (komunity) lidí k některé z veřejných otázek a jsou závislé na financování z prostředků dobrovolných dárců, byť míra této závislosti se v čase může zásadně měnit. Organizace tohoto typu nevznikají přičiněním státu, resp. státních úředníků, jsou výsledkem snahy a přání určitých skupin občanů. Nejsou zde tedy proto, že si to přeje vláda, ale proto, že si to přejí občané. Pojem filantropie lze tedy zřejmě považovat za obecnější a širší, než je obsah pojmu *charita*, který se dnes vztahuje spíše almužně, milosrdenství, resp. činnosti spíše nahodilé než systematické.

#### 2.1.1 POJETÍ FILANTROPIE

Filantropie, resp. filantropické chování leží v základech rozvoje neziskového sektoru. Nastíněný přehled vývoje pojetí filantropie si nečiní nárok ani na originalitu, ani na úplnost, nicméně v závěru obsažené shrnutí, přesněji nastínění určitého způsobu chápání obsahu tohoto pojmu považuje autor za důležité.

Při hledání obsahu pojmu *filantropie* lze narazit na různá pojetí, autora práce zaujalo především pojetí E. Blake Bromleyho<sup>5</sup>, a to především proto, že není příliš striktní a pojímá filantropii jako *komplex společenských vztahů* založených na *dobrovolných aktivitách jednotlivců*, které jsou podporovány státem. V tomto pojetí existují určité společenské stavy (cíle), kterých se stát a právo snaží dosáhnout, a to mimo jiné prostřednictvím podpory dobrovolných příspěvků a dobrovolné činnosti jednotlivců. Tyto aktivity se stát snaží *podporovat* prostřednictvím rozšiřování právních (především daňových) výhod pro ty subjekty, které svými činnostmi napomáhají dosahovat výše zmíněných společensky prospěšných cílů.

Jedná se vlastně o *státem chráněné dobrovolné partnerství mezi jednotlivci* disponujícími penězi, časem či schopnostmi na jedné straně a jednotlivci, kteří těmito „aktivy“ nedisponují, nebo jimi disponují nedostatečně.

---

<sup>5</sup> Blíže viz např. Bromley, E.B.: From religious to renaissance philanthropy. In: Delivering welfare (repositioning non-profit and co-operative action in western European welfare states). Barcelona, CIES 1994

V tomto partnerském vztahu ona první skupina usiluje o „vylepšení“ stavu společnosti prostřednictvím iniciace, financování či rozšiřování aktivit, které jsou pro společnost žádoucí (patrně se dá hovořit o veřejném zájmu), které tato společnost ochraňuje, dokonce podporuje, a které může nakonec i *převzít* a nést za ně nadále odpovědnost. Důležité ovšem je, že se principiálně jedná o vztah typu „jednotlivec – jednotlivec“.

Z této definice ale musíme nutně vyvodit následující závěr: *výše uvedeným způsobem by šlo filantropii definovat i bez jakékoliv zmínky o státu a jeho podpoře*. Nicméně se lze domnívat, že moderní stát dnes natolik zasahuje do chování jednotlivců, že je v Bromleyho pojetí právem přítomen. Měli bychom však ještě dodat, že zmíněné společenské cíle musí být skutečně přijaty jednotlivci za legitimní. Filantropie může být efektivní pouze za předpokladu, že jde skutečně o dobrovolné aktivity jednotlivců.

Neznamená to však, že by stát pouze proklamativně či morálně podporoval filantropické chování jednotlivců. Může je velmi silně reálně ovlivňovat (například co do formy filantropického chování) konkrétní právní úpravou.

### 2.1.2 VÝVOJ POJETÍ FILANTROPIE

Pokud by tato část práce měla být skutečně vyčerpávající a komplexní, vynutilo by si to podrobné zkoumání nejen v rámci historického vývoje, ale také v rámci jednotlivých regionů a kultur, což by v každém případě přesahovalo rámec tohoto textu. Užitečné ovšem bezesporu je upozornit na ty aspekty, které jsou společné nejen převážně většině evropských států. Každá společnost má určitou tradici filantropických aktivit (zde by bylo možné i užití užšího pojetí tzv. *charitativního chování*), které předchází státní mocí formulovaná pravidla takového chování. Období, kdy stát začal právně upravovat oblast filantropického/charitativního chování se samozřejmě v jednotlivých zemích liší. Zajímavé je jistě jak období před tímto „zlomovým bodem“, tak po něm.

Kořeny filantropie můžeme oprávněně hledat ve značném zájmu, který je společností tradičně věnován situaci chudých lidí. Tento zájem není zřejmě „výsadou“ některého z období vývoje lidstva, ale je obsažen v každé historické epoše; o jistém zájmu o chudé lze jistě hovořit i v době před právní úpravou charitativní činnosti. Bromley k tomu poznamenává, že tím *nejdůležitějším faktorem determinujícím to, co je obecně v každé éře nazýváno „charitou“, je postoj běžného člověka k situaci chudých. Změny tohoto postoje jsou relevantním jevem, snažíme-li se popsat vývoj právního konceptu charity od středověku až po tudorovskou Anglii*.

Velký vliv na měnící se postoje lidí k chudým spoluobčanům mělo a má i celkové společenské klima určované do značné míry církví. A opět zde platí, že každá země má svoji tradici toho, co Bromley nazývá „*religious philanthropy*“, tedy filantropií, jejíž formy jsou determinovány náboženskými a z toho plynoucími morálními zásadami.

Náboženské cítění tak vlastně vytváří základní sociální rámec charitativního chování, ovlivněný navíc i vztahem státu k církvím. Zajímavé je, že prvek dobrovolnosti, který je zdůrazněn v úvodu této pasáže, je zde evidentně potlačen. Lidé nejsou motivováni k charitativním/filantropickým činům *pouze* tím, že by souhlasili s cíli stanovenými státem, ale tím, že se snaží naplňovat „*příkázání*“<sup>6</sup>, pravidla jsou dána a je vlastně životní nutností chovat se podle jistého kodexu, v našem případě podle evangelia. Taková situace nevyžaduje právní úpravu, navíc světská právní úprava by se mohla dostat do konfliktu s „božským“ zákonem.

Nicméně i zde do vztahu „bohatý – chudý“ vstupuje *instituce*, a tou je církev, která využívá charitativních darů nejen ku prospěchu potřebných, ale i ku prospěchu svému a svému vlastnímu rozvoji. Nicméně postupně si změněná společenská situace začíná vyžadovat jiný přístup k chudým, než jsou pouhé milodary či almužny, neboť tyto mohou situaci obdarovaných sice ulehčit, nicméně tento koncept nenabízí řešení „*úniku z chudoby*“. Začíná se tedy logicky rozvíjet něco, co bychom dnes nazvali „*neziskovým právem*“, vznikají instituce typu

---

<sup>6</sup> Pro naše potřeby je samozřejmě relevantní zabývat se vztahem filantropického chování a křesťanství, nicméně pro úplnost je nutno dodat, že filantropie a charita jsou spojeny i s jinými náboženskými směry.



nadací, které již právní úpravu vyžadují. Ukazuje se, že charita založená na individuální aktivitě, která je nekoordinovaná a obtížně predikovatelná je navíc i *neefektivní v řešení sociálních problémů*. Vstup instituce práva do onoho dobrovolného partnerství se stává *nutností* a dobrovolná filantropie tak dostává postupně i legislativní mantinely.

Obsah pojmu *filantropie* se tedy postupem času poněkud měnil; filantropické aktivity přestávají být zaměřeny pouze na zmírňování důsledků chudoby, což byl po dlouhou dobu hlavní cíl, jehož oprávněnost potvrzovala jak církev, tak stát a předmět i formy filantropických aktivit dostávají pestřejší podobu. To je umožněno i tím, že *stát postupně přebírá odpovědnost za řešení stále širšího balíku sociálních problémů*. V této souvislosti hovoříme o demokratizaci filantropie. A mění se i další aspekt: *potenciální donátoři jsou ke svým aktivitám motivováni pobídkami, které zřetelně odrážejí preference státu*.

Je prokazatelné, že stát začíná stále více prostřednictvím legislativy ovlivňovat a regulovat nejen *individuální akce*, ale také chování *filantropických institucí*. Dobrovolné vztahy mezi jedinci navzájem, popř. mezi jednotlivci a státem se postupně mění a mění se také vztahy mezi státem a filantropicky orientovanými institucemi. Tyto instituce začínají vytvářet novou společenskou sílu, nové vztahy, jsou čím dál tím silnějším a také respektovanějším subjektem, schopným ovlivňovat veřejnou politiku. Jako každá instituce se i filantropické organizace snaží stabilizovat a posilovat své pozice. Mezi jednotlivce dávajícího a přijímajícího definitivně *vstupuje další subjekt*. Je oprávněný předpoklad o stále užším partnerství státu na jedné a filantropickými institucemi na druhé straně. Obě strany se dostaly do stavu, kdy se *navzájem potřebují* a jsou na aktivitách protistrany závislé. Zjednodušený, nicméně podle mínění autora správný závěr je, že filantropické instituce (nyní už můžeme hovořit obecně o organizacích neziskových) potřebují ke své kvalitní činnosti prostředky z veřejných rozpočtů, zatímco stát potřebuje jejich *kreativitu a flexibilitu, ale také důvěryhodnost*, při řešení společenských problémů.

Teoretický model neoklasického ekonomického systému, jak jej pojímá ekonomie hlavního proudu, považuje jednotlivé subjekty za samostatně jednající, samostatně se rozhodující a ve svém rozhodování v podstatě *izolované*, resp. nezávislé na ostatních subjektech a jejich rozhodování. K rovnováze tohoto systému pak vede cesta přes soustavu konkurenčních vztahů ústících v rovnovážné ceny a vyčištění trhů.

Jednotlivec se v tomto systému pohybuje veden snahou maximalizovat svůj vlastní užitek resp. zisk, jeho motivace jsou tedy *sobecké* (bez jakéhokoliv emocionálního zabarvení obsahu tohoto pojmu). Každý ekonomický subjekt je veden touto základní ideou, přičemž samozřejmě dochází ke konfliktu cílů mezi jednotlivci a skupinami. Smithova „neviditelná ruka“ pak celý složitý komplex vede směrem k dosažení maximálního společenského blahobytu, k ideálnímu „stavu harmonie“.

Takto ideální podoba ekonomického systému je ovšem prakticky nerealizovatelná, a to z celé řady důvodů. Výstižně to vyjadřuje například nositel Nobelovy ceny za ekonomii William Vickrey, když říká, že *„takovýto čistě kompetitivní ekonomický systém, dokonce i kdyby byl realizovatelný, by byl příliš rigidní a nemilosrdný na to, aby mohl sloužit jako základ snesitelné (slušné) společnosti“* (Vickrey, 1996). Vickrey dodává, že aby byl takovýto systém vůbec životaschopný, musí disponovat minimálně určitými „zjemněními“. Ne každý statek či služba totiž musí (a někdy je to zcela nemožné) být poskytovány prostřednictvím tržního mechanismu založeného na nezcizitelném soukromém vlastnictví, ale prostřednictvím vztahů založených na jiných principech, byť se jedná svým způsobem o vztahy a mechanismy „menšinové“.

Vickrey správně uvádí, že např. lidé bez domova, squateři či žebráci živoří právě v takových „mezerách normálního formálního systému“. Jak se společnost stává stále komplexnější a vztahy uvnitř ní složitější, stává se i z těchto *mezer* něco běžného a normálního – *lidé se dobrovolně rozhodují pro nějakou formu pomoci* těm, kdož si nejsou schopni zajistit uspokojivou životní úroveň zajistit sami a tato pomoc nabývá mnohem pestřejších forem, než jak je známe z uplynulých století. V moderní společnosti se tedy nejedná pouze

o výjimečné případy „bezdromovců, squatterů a žebráků“, ale o komplexní soubor ne-tržních vztahů, tedy vztahů, které fungují na jiných principech, než je maximalizace vlastního zisku či užítku (ve formě hmotného blahobytu).

Někdy bývají vznášeny námitky proti ekonomickým teoriím založeným na *filantropickém chování* a bývá zpochybňován význam altruistického, resp. obecně nesobeckého chování nevedeného cílem maximalizace zisku. Nicméně moderní mikroekonomie je schopna bez problémů postihnout i toto chování. Standardní mikroekonomie vychází z premisy racionálního chování ekonomických subjektů.

Vyberme dva z možných způsobů definice tohoto pojmu<sup>7</sup>: první je tzv. *standard momentálního cíle*, druhý tzv. *standard zájmu o sebe sama*. Člověk jedná v souladu se standardem momentálního cíle racionálně tehdy, jedná-li efektivně z hlediska cíle, který sleduje v okamžiku volby. V případě tohoto pojetí se ovšem nijak nehodnotí racionalita cíle samotného. Problém tohoto přístupu spočívá v možnosti jeho aplikace i na naprosto absurdní situace.

Standard zájmu o sebe sama od počátku vyžaduje přijetí předpokladu, že chování jednotlivců je motivováno a určováno pouze jejich materiálními zájmy. Tento princip jiné motivy vylučuje, čímž jsou mimo hru motivy filantropické – neziskové.

Standard momentálního cíle se dá poměrně dobře aplikovat i v případě altruistických preferencí a je tedy možné do modelu racionálního chování a racionální volby implementovat *nesobecké motivy*, a to prostřednictvím jednoduchého mikroekonomického aparátu. Tím není nijak snižován význam převládajícího názoru o prospěšnosti v zásadě egoistického chování, autor se pouze domnívá, že reálnému světu více odpovídá model preferencí rozšířených o prvek altruismu, o úroveň blahobytu ostatních subjektů, apod.

Abychom mohli koncept racionálního chování obohatit o altruistické preference, musíme přijmout předpoklad, že *lidé pocítují uspokojení také z některých aktivit, které nejsou v souladu se striktně vymezeným zájmem o sebe sama*. Vzhledem k reálnosti tohoto faktu není problém tento předpoklad akceptovat.

### 2.1.3 CHARITA JAKO VEŘEJNÝ STATEK: LEKCE Z MIKROEKONOMIE

Dárcovství, charitu, apod. lze označit za *veřejný statek*. Zde skutečně většinou není vhodné (i kdyby to bylo technicky možné) někoho ze spotřeby vylučovat a do jisté míry platí i podmínka nerivalitní spotřeby. Spotřeba má potom zcela jistě kolektivní charakter. Pro zjednodušení je označení charita využito i v této kapitole. *Objem poskytované charity*, tedy našeho veřejného statku, lze vyjádřit i *objemem finančních prostředků vynaložených na jeho zabezpečení* (Špalek, 2011).

Navíc užitek z charitativních aktivit není omezen pouze na příjemce různých forem pomoci. *Užitek z charitativní činnosti a zlepšení situace chudých mají i lidé, kteří se na tomto procesu nijak nepodílejí, přesto však je užitek ostatních více či méně v jejich vlastních užítkových funkcích obsažen*.

Předpokládejme  $n$  dárců, z nichž se každý chová tak, jako by měl kvazikonkávni užítkovou funkci  $U_i = U(x_i, Q)$ , kde  $x_i$  = *úroveň osobní spotřeby*,  $Q$  = *úroveň charity* (tedy celkové množství poskytovaného veřejného statku). *Úroveň charity*  $Q$  lze vyjádřit i takto, tedy jako sumu příspěvků jednotlivých dárců:

$$Q = \sum_{i=1}^n P_i$$

---

<sup>7</sup> Srov. Parfit, D.: *Reasons and Persons*, Oxford: Clarendon 1984, citováno podle Frank, R.H.: *Mikroekonomie a chování*. Praha, Nakladatelství Svoboda 1995

Dále nechť:

$$D_i(n) = Q - p_i$$

což je objem všech příspěvků na charitu kromě příspěvku dárce  $i$ . Každý dárce disponuje důchodem, který je rozdělen mezi soukromou spotřebu a charitu. Pro jednoduchost předpokládejme, že  $P_x = P_p = 1$ . Rovnováhu spotřebitele pak lze vyjádřit:

$$I = P_x x_i + P_p p_i,$$

Tato rovnováha představuje takovou úroveň charitativních příspěvků a soukromé spotřeby pro každého jednotlivého dárce  $(p_i^*, x_i^*)$ , že platí:

$$\frac{dU}{dQ} = \frac{dU}{dx_i} \Rightarrow \frac{dU/dQ}{dU/dx_i} = 1$$

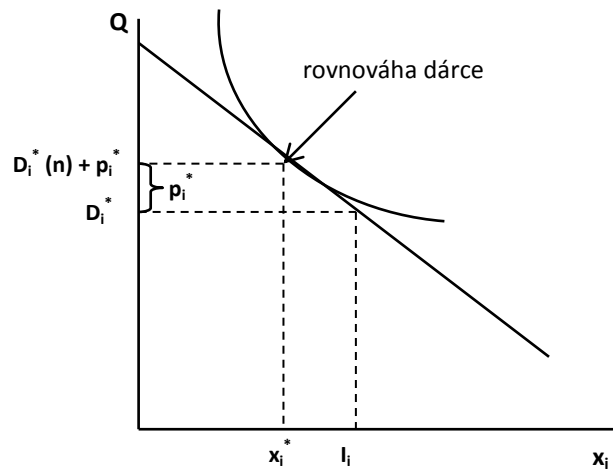
$$0 \leq p_i^* \leq I_i.$$

Maximalizační funkce tedy vypadá takto:

$$\max_{x_i, p_i} (x_i, p_i + D_i(n)); I_i = x_i + p_i.$$

Následující graf obvyklým způsobem znázorňuje rovnováhu spotřebitele (v našem případě dárce), a to při tzv. vnitřním řešení. Dárce vynakládá prostředky jednak na soukromou spotřebu  $x_i^*$ , jednak na charitativní účely  $p_i^*$ .

OBRÁZEK 2 ROVNOVÁHA SPOTŘEBITELE (DÁRCE)



Zdroj: Kingma (1989)

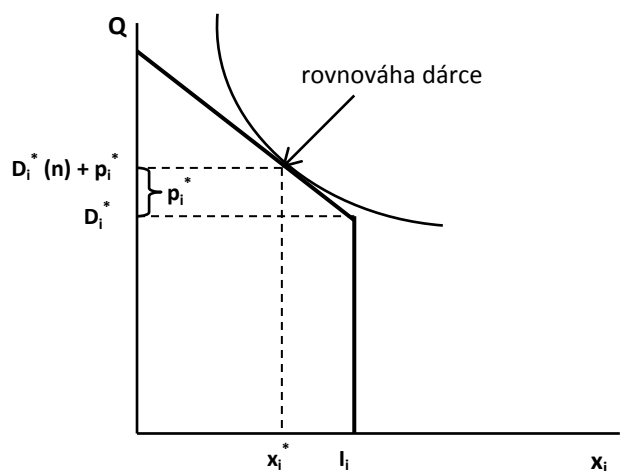
Graf zobrazuje i situaci, kdy jednotlivec na charitu nepřispívá, všichni ostatní však přispívají – bod se souřadnicemi  $(l_i, D_i^*)$ .

Kingma v této souvislosti upozorňuje, že (v situaci rovnováhy) přispívající dárce nerozlišuje mezi osobním důchodem, který může vynaložit na charitu a charitativními příspěvky ostatních dárců. Dárce věří, že ostatní dárce svoji úroveň příspěvků na charitu nemění. Svůj užitek navíc odvozuje od úrovně výstupu (tedy  $Q$ ), nikoliv od úrovně vstupů ( $p_i$  anebo  $D_i^*(a)$ ). To je zajímavá myšlenka s významnými implikacemi například v situaci neustále se zvyšujících příspěvků ostatních dárců (resp. se zvyšujícím se počtem dárců samotných).

Kingmou popsaná situace by se podle autora dala zobrazit i přesněji, a to tak, aby jasně ilustrovala omezenost dárceva důchodu a nemožnost neustálého růstu jeho osobní spotřeby a současně i možnost snižování charitativních příspěvků ostatních dárců<sup>8</sup>. To ukazuje následující obrázek:

<sup>8</sup> Třebaže Kingma jasně říká, že „ostatní dárce svoji úroveň příspěvků na charitu nemění“, čili  $D_i(n) = \text{konst.}$

OBRÁZEK 3 ROVNOVÁHA SPOTŘEBITELE (DÁRCE)



Zdroj: Kingma (1989), upraveno autorem

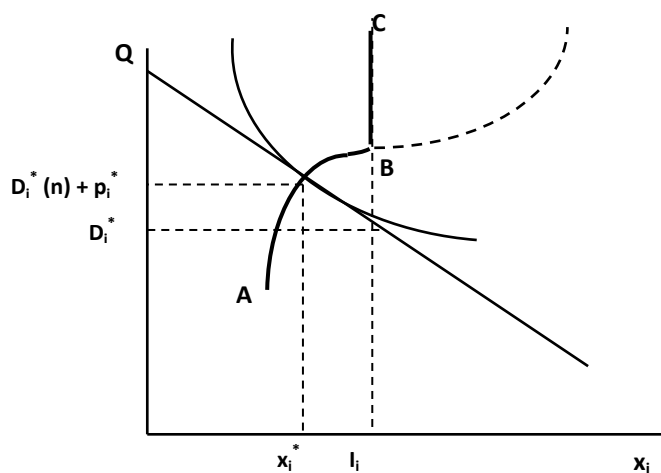
Takže maximalizuje-li dárce svůj užitek (při vnitřním řešení), jeho maximalizační problém lze definovat i takto:

$$\max_{x_i, Q} U(x_i, Q); D_i^*(n) + I_i = x_i + Q,$$

kde  $x_i$  a  $p_i$  jsou větší než nula. Pokud  $p_i^* = 0$ , potom platí, že  $x_i^* = l_i$  a  $Q = D_i^*(n)$ .

Další graf znázorňuje výše naznačenou situaci *nárůstu příspěvků ostatních dárců*.

OBRÁZEK 4 ROVNOVÁHA SPOTŘEBITELE (DÁRCE); SITUACE NÁRŮSTU PŘÍSPĚVKŮ OSTATNÍCH DÁRCŮ



Zdroj: Kingma (1989), upraveno autorem

V tomto grafu linie AB znázorňuje důchodovou cestu expanze pro jednotlivého dárce. Zvýšení charitativních příspěvků ostatních dárců pro něj znamená totéž, jako vzrůst jeho důchodu. Proto je křivka jeho *důchodové* cesty expanze shodná s křivkou expanze vycházející ze zvýšení charitativních příspěvků ostatních dárců.

Část linie BC znázorňuje situaci, kdy příspěvky ostatních dárců jsou již natolik vysoké (nezapomeňme, že dárci jde o objem  $Q$ , nikoliv  $p_i$ ), že dárce  $i$  přestává na charitu přispívat. Je možné, že zvýší-li se charitativní příspěvky ostatních dárců, potom se maximální užitek dárce  $i$  dá charakterizovat tzv. rohovým řešením, tedy takovou kombinací  $(Q, x_i^*)$ , kdy  $x_i^* = I_i$  a  $p_i = 0$ . V takovém případě se křivka expanze vycházející ze zvýšení příspěvků ostatních odchylně od důchodové cesty expanze dárce  $i$  a stává se vertikální linií rohových řešení na úrovni  $I_i$ . Tento jednoduchý model ilustruje reálnou možnost výskytu černého pasažéra s jeho typickým vzorcem chování.

#### DALŠÍ MODELY POSKYTOVÁNÍ VEŘEJNÝCH STATKŮ

I zde, v otázce podporování charity, kterou ovšem chápeme jako veřejný statek, opět narážíme na problémy spojené s poskytováním tohoto specifického typu statků. Nebylo by zřejmě příliš obtížné představit si poskytování takového veřejného statku v malé skupině lidí, jejichž omezený počet členů by mezi sebou byl schopen vyjednávat a bez větších nákladů se i shodnout na určitých podílech na financování společně spotřebovaného statku. Některým souvisejícím problémům se již věnovaly předešlé kapitoly.

Ve výše citované stati také Kingma klade otázku, proč racionálně se chovající dárce přispívají na charitu i tehdy, jsou-li součástí velkého kolektivu, velké skupiny lidí, a jejich příspěvek se stává pouze malou a skutečně nevýznamnou částí celkového objemu prostředků na charitu. Zde vidíme zřejmé souvislosti s již diskutovaným problémem černého pasažéra.

Dokonce, i kdyby příspěvek jednotlivého dárce tvořil nějakou významnou část celku, nezabývali jsme se zatím problémem, do jaké míry ovlivní změny v jeho přispívání celkovou úroveň charity (veřejného statku). Jsou-li například ostatní dárce schopni *vykompenzovat* jakýkoliv pokles jeho individuálního příspěvku, může pro něj být racionální tyto prostředky *vůbec nevynakládat*.

Existuje ovšem řada dalších modelů poskytování veřejných statků, které alternativně popisují tento mechanismus, stejně jako motivace a užítky jednotlivých účastníků (v našem případě dárců přispívajících na charitu). Je třeba si uvědomit, že *dárce nemusí mít užitek pouze z celkového objemu veřejného statku*, jako tomu bylo v předcházejícím případě, ale že jeho *užitek může být vázán také přímo na jeho vlastní příspěvky* – užitek tak plyne i z vlastního „aktu dárce“<sup>9</sup>, z vlastní přímé participace, nikoliv pouze z konečného výsledku.

Autor tohoto textu považuje uvedený předpoklad za reálný, i když by jistě bylo možno jej doplnit řadou dalších předpokladů. Ostatně i v praxi se ukazuje, že neziskové organizace si dobře uvědomují, že akt dárce či participace dárcům *skutečně užitek přináší* a snaží se tyto pocity v dárcích pěstovat, rozvíjet a posilovat<sup>9</sup>.

Tento model bývá označován např. jako model „nečistého altruismu“ (impure altruism model)<sup>10</sup>. To vyplývá z faktu, že tento model vlastně pracuje s jednotlivcem, který se snaží maximalizovat *svůj užitek*, čehož dosahuje nejen soukromou spotřebou, ale i přispíváním v našem případě na charitu (jde o *soukromé financování veřejného statku*).

---

<sup>9</sup> Viz např. Plamínek, J.: Řízení neziskových organizací. Praha, Nadace Lotos 1996.

<sup>10</sup> Tento model byl poprvé použit Andreonim. Blíže viz např. Andreoni, J.: Impure Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of Warm-Glow Giving. The Economic Journal, Vol. 100, No. 401. (Jun., 1990)

Popišme si nyní tento model podrobněji. Jednotlivec (dárce) v jeho rámci získává užitek:

- z osobní spotřeby  $x$ ,
- z celkového množství veřejného statku  $Q$ ,
- ze svých příspěvků na tento statek (dary na „charitu“)  $p$  – nepředpokládáme zde, že by dárce výměnou za svůj příspěvek získával nějaké hmotné protiplnění, i když k tomu někdy také může docházet.

Užitek plynoucí jednotlivci z příspěvků  $p$  bývá charakterizován např. jako užitek z pocitu vlastní šlechetnosti a dobroty, z pocitu, že se jednotlivec podílí na užitečných věcech, apod. Neziskové organizace si samozřejmě uvědomují, že motivace je u *různých skupin lidí různá* a podle toho přizpůsobují své působení vůči jednotlivým skupinám na základě předpokládaných motivů, které mohou jednotlivce k dárcovství vést. Tímto motivem může být silné sociální citění stejně dobře jako pocity viny, apod.<sup>11</sup>

Stejně jako v předešlém modelu předpokládejme i zde, že dárce rozděluje svůj důchod  $I_i$  mezi osobní spotřebu  $x_i$  a charitativní příspěvek  $p_i$ , přičemž platí, že

$$I_i = P_x x_i + P_p p_i.$$

Tento model dále užitečně rozlišuje mezi:

- *příspěvky ostatních dárců* (kromě dárce  $i$ ) označovaných jako  $D_i$
- a příspěvky vlády  $G$ .

Potom platí, že  $S = D + G$ . Toto rozlišení je vhodné, neboť vlády se dnes podílejí na financování i těch veřejných statků, které jsou produkovány jinými subjekty.

Každý dárce tedy maximalizuje svůj užitek, přičemž jeho maximalizační funkce (maximalizační problém) vypadá následovně:

$$\max_{x, p, Q} U(x, p, Q);$$

při existenci dvou omezujících podmínek:

$$I = P_x x + P_p p \quad \text{a} \quad Q = p + S.$$

Předpokládejme dále, že možnost jedince ovlivnit změnou výše svých příspěvků  $p$  celkový objem veřejného statku  $Q$  je zanedbatelná. Proto jednotlivý dárce vlastně řeší pouze dva problémy, rozhoduje se o výši osobní spotřeby  $x$  a příspěvků  $p$ .

Optimalizační podmínky prvního řádu pro rovnováhu v rámci vnitřního řešení jsou proto v tomto případě:

$$(1) \quad \frac{\partial U}{\partial x} - \lambda P_x = 0$$

$$(2) \quad \frac{\partial U}{\partial p} + \frac{\partial U}{\partial Q} - \lambda P_p = 0$$

<sup>11</sup> Srov. Hladká, Šinkyříková (2009)

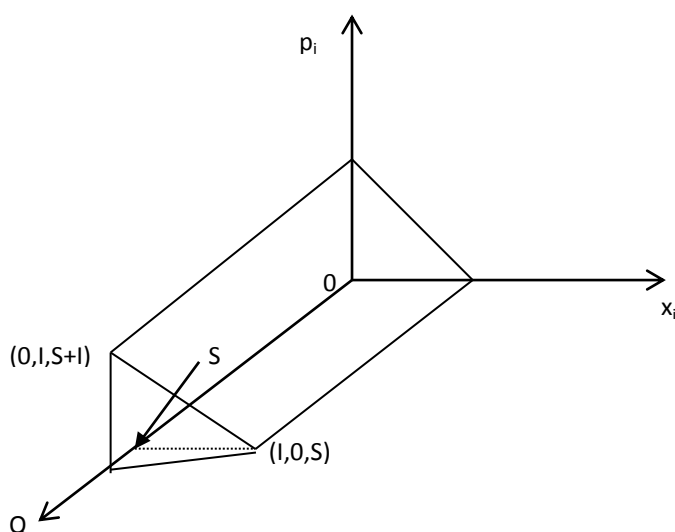
Opět pro zjednodušení předpokládejme, že  $P_p = P_x = 1$ . Potom z rovnic (1) a (2) dostaneme:

$$(3) \quad MRS_{px} = \frac{\frac{\partial U}{\partial p} + \frac{\partial U}{\partial Q}}{\frac{\partial U}{\partial x}} = 1$$

Při grafickém znázornění se dostáváme k nutnosti třírozměrného pohledu na situaci znázorňující rovnováhu jednotlivého spotřebitele (dárce). Toto znázornění ukazuje následující graf, ze kterého plyne, že:

- důchodové omezení  $I = x + p$  určuje sklon a průsečíky v souřadnicích  $(x, p)$  – zde zjednodušeno, neboť  $P_p = P_x = 1$
- charitativní příspěvky z jiných zdrojů ( $S$ ) a důchod jednotlivce ( $I$ ) determinují rozpočtové omezení pro veřejný statek  $Q$
- body  $(I, 0, S)$  a  $(0, I, S+I)$  znázorňují situaci jednotlivce věnujícího celý důchod na soukromou spotřebu, resp. na charitu (veřejný statek)
- rozpočtové omezení je potom lineární spojnici těchto bodů
- protože jednotlivý dárce i získává užitek ze všech těchto tří „statků“ (soukromá spotřeba, vlastní příspěvek na charitu, celkový objem charity), jeho rovnováha bude *tangentou* k linii spojující body  $(I, 0, S)$  a  $(0, I, S+I)$

**OBRÁZEK 5 ROVNOVÁHA SPOTŘEBITELE (DÁRCE) ZÁVISLÁ NA CHARITATIVNÍCH PŘÍSPĚVCÍCH Z JINÝCH ZDROJŮ ( $S$ ), DŮCHODU JEDNOTLIVCE ( $I$ ) A MNOŽSTVÍ VEŘEJNÉHO STATKU  $Q$**



Zdroj: Kingma (1989)

Důležitým dílčím závěrem je, že nehlédě na celkovou úroveň objemu daného veřejného statku na něj bude jednotlivec přispívat ( $p$  tedy bude větší než nula), neboť mu plyne užitek ze samotného aktu či procesu darování, přispívání. To je zřetelně odlišné od předpokladu, že s růstem počtu přispívajících se budou příspěvky jednotlivce snižovat, a to možná až na nulu, a jednotlivec se stane černým pasažérem „užívajícím si“ díky příspěvkům ostatních. Připomeňme, že takovýto přístup předpokládá užitek plynoucí z celkového množství veřejného statku, tedy z úrovně výstupu, nikoliv ze vstupu. *Model postavený na užítku plynoucím ze samotného aktu či procesu darování tak omezuje působení efektu černého pasažéra.*



Otázkou zůstává, který z těchto přístupů lépe vystihuje realitu. Pokud by to byl první z uvedených modelů, potom by s růstem ostatních prostředků vynakládaných na charitu postupně klesal příspěvek jednotlivce, který by se stával černým pasažérem. Pokud by byl korektnější druhý model, potom by nebezpečí černého pasažéra bylo zcela, anebo alespoň částečně potlačeno. Lze vyvodit závěr, že s růstem ostatních prostředků vynakládaných na charitu jednotlivců porovnává mezní užitek plynoucí z  $p$  s mezním užitek plynoucím ze snížení  $p$  (tedy z tzv. free-riding). Kurčitému poklesu příspěvku  $p$  by tedy sice došlo, nicméně neefektivnost plynoucí z chování *černého pasažéra by byla oslabena*.

Výše uvedené tvrzení podporují i některé empirické výzkumy vzájemných vazeb mezi růstem ostatních prostředků vynakládaných na charitu a příspěvky jednotlivce, ze kterých vyplývá, že s růstem těchto dalších prostředků vynakládaných na charitu jinými subjekty klesá příspěvek jednotlivce jen velmi zvolna<sup>12</sup>.

Empirickým testem by jistě mohlo projít i porovnání důsledků *změn v úrovni osobního důchodu  $I$  a změn v úrovni ostatních výdajů na veřejný statek  $S$* . Tyto rozdílné změny budou mít pravděpodobně různý dopad na chování jednotlivce, stejně jako na celkovou úroveň statku  $Q$ .

Zaměříme se tedy nejprve na situaci, kdy dojde ke zvýšení osobního důchodu jednotlivce z úrovně  $I$  na  $I'$ . Pokud k tomu dojde, spotřebitel zvýší jak svoji soukromou spotřebu  $x$ , tak i úroveň příspěvku  $p$ , což bude mít za následek zvýšení úrovně  $Q$ .

Zvýšení úrovně  $Q$  ovšem ovlivní chování ostatních jednotlivců. Vzhledem k tomu, i pro ně platí stejné maximalizační podmínky, tedy i podmínka (3), která zněla

$$MRS_{px} = \frac{\frac{\partial U}{\partial p} + \frac{\partial U}{\partial Q}}{\frac{\partial U}{\partial x}} = 1,$$

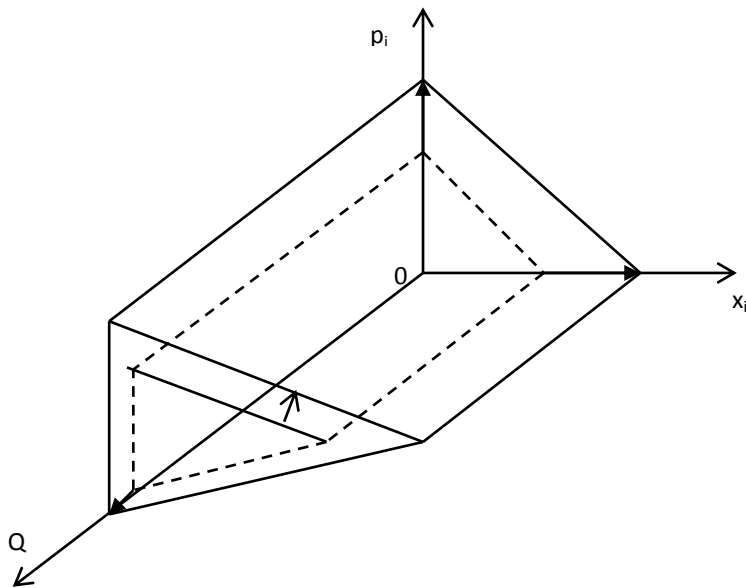
musí se jí i ostatní jednotlivci přizpůsobit změnou své úrovně  $x$  a  $p$ . Výsledná rovnováha bude tedy v bodě, kde platí  $x' > x$ ,  $p' > p$ ,  $Q' > Q$ .

---

<sup>12</sup> Viz např. Toepler, S.: Foundations and Their Institutional Context: Cross-Evaluating Evidence from Germany and the United States. In: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 9, 1998. Nicméně, lze nalézt i zárodky českých výzkumů, viz [www.e-cvns.cz](http://www.e-cvns.cz).

Tuto situaci znázorňuje další graf:

OBRÁZEK 6 ROVNOVÁHA SPOTŘEBITELE PŘI ZVÝŠENÍ OSOBNÍHO DŮCHODU JEDNOTLIVCE



Zdroj: Kingma (1989)

Následující graf znázorňuje následek zvýšení  $S$  na  $S'$  (podpora charity kromě podpory jednotlivce  $i$ ). K takovému navýšení může dojít:

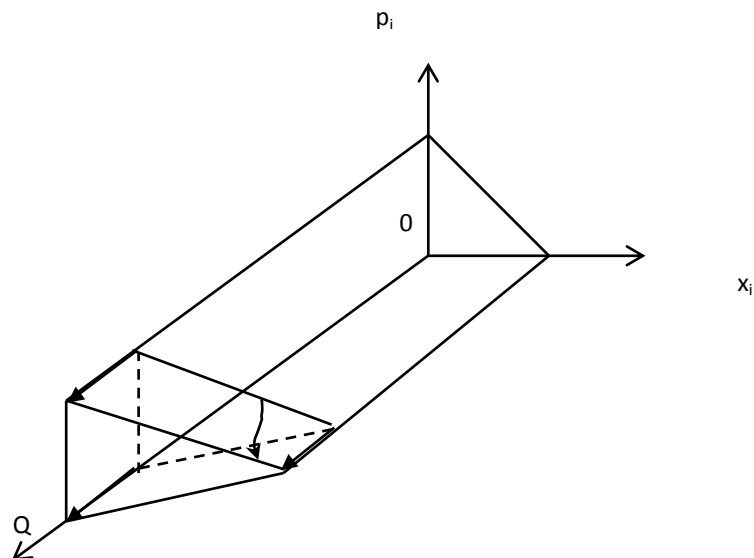
- nárůstem počtu přispěvatelů,
- nárůstem důchodu přispěvatelů,
- nárůstem vládní podpory,
- kombinací výše uvedeného.

Co bude mít za následek zvýšení  $S$  na  $S'$ ? Jednotlivec následkem zvýšení  $S$ :

- zvýší svoji osobní spotřebu,
- sníží svůj příspěvek na veřejný statek  $p$ ,

čímž dojde k nové rovnováze vyhovující podmínce (3) – jde vlastně o posun rozpočtového omezení podél osy  $Q$ . Graficky to vypadá následovně:

OBRÁZEK 7 ROVNOVÁHA SPOTŘEBITELE PŘI ZVÝŠENÍ HODNOTY S



Zdroj: Kingma (1989)

Z grafu je vidět, k jakým změnám došlo: příspěvek jednotlivce na charitu se snížil, takže  $p' < p$ , osobní spotřeba se zvýšila  $x' > x$ , a objem veřejného statku se zvýšil  $Q' > Q$ .

Z výše uvedeného srovnání vyplývá závěr o rozdílném vlivu změn v úrovni osobního důchodu  $I$  a změn v úrovni ostatních výdajů jak na konečné množství  $Q$ , tak i na strukturu výdajů jednotlivce.

Tyto teoretické konstrukce jsou, jak výše uvedeno, v mnohém v souladu s realitou, především s motivací dárců a také s chováním neziskových organizací samotných při volbě nejrůznějších, například marketingových a fundraisingových aktivit.

#### DETERMINANTY UŽITKU JEDNOTLIVCE

Teze o tom, že jednotlivec dobrovolně participuje na činnosti neziskové organizace, dokud mu jednotka peněz či času věnovaná takovéto aktivitě přinese alespoň stejný užitek, jako jednotka investovaná např. do osobní spotřeby, při popisu reálného světa nepostačí. Realita může mít různé podoby, jednou z nich je i situace, kdy chování jednoho subjektu (ve smyslu dobrovolné participace – nějaká forma daru, atd.) je ovlivněno a dále ovlivňuje chování dalších subjektů. Jeden z možných modelů takto popsané situace nabízí opět Vickrey (1996). Tento model akcentuje skutečnost, která jinak bývá často opomíjena – a sice fakt, že maximalizace zisku na sebe může brát nejen absolutní, ale i relativní podobu, kdy jednotlivec neposuzuje úroveň svého užitku podle jeho absolutní výše nezávisle na úrovni užitku ostatních subjektů, ale právě naopak: jednotlivec posuzuje svůj užitek v závislosti na úrovni užitku ostatních subjektů, přičemž mezi ostatními subjekty poměrně přesně rozlišuje.

Významnou roli zde tedy hraje očekávání a chování ostatních subjektů. Původní situace, kdy dar osoby A směřující ke zvýšení životní úrovně osob X, Y a Z musí této osobě přinést takový užitek, jaký by přineslo vynaložení darovaných prostředků např. na jeho vlastní spotřebu, je nyní obohacena o následující pokračování:

Osoba A bude očekávat, že další subjekty, např. B a C mohou být jeho vlastním darem přiměni k poskytnutí daru na stejný či obdobný účel (kterým je zde např. zvýšení životní úrovně třetích osob X, Y, Z). Lze říci, že jeho vlastní dar spolu s „indukovanými“ dary přinese osobě A užitek, který se minimálně vyrovná užitku plynoucímu z ponechání si daru pro sebe, pro svoji spotřebu. Je to zajímavá situace vyznačující se např. přítomností

významných externích efektů, kdy snaha maximalizovat svůj vlastní užitek nezamýšleně přináší užitek i ostatním (tím, že B a C přispějí svým darem, napomohou nejen ke zvýšení užítku X, Y a Z, což bylo jejich záměrem, ale i zvýšení užítku osoby A, což primárním cílem nebylo).

Je tedy opodstatněné položit si otázku: *co vlastně ovlivňuje úroveň užítku jednotlivce?* Jak již bylo řečeno, jednatelce posuzuje svůj užitek v závislosti na úrovni užítku ostatních subjektů. Je-li např. jednatelce zdaněn, pocítí to pravděpodobně jako újmu. Postihne-li však toto zdanění všechny, či alespoň ty subjekty s obdobným příjmem, nemusí to již být hodnoceno jako újma – z hlediska absolutní úrovně příjmů si sice všichni pohoršili, a v poměru k situaci ostatních si vlastně nepohoršil nikdo. Tato logika odkazuje na prokazatelnou tendenci některých subjektů *maximalizovat* nikoliv svoji absolutní, ale *relativní pozici* (viz například některé zajímavé implikace věžňova dilematu a dalších her).

Tyto úvahy však nastolují další otázky. Zvyšuje či snižuje nárůst blahobytu ostatních užitek daného jednotlivce? Je třeba při hledání odpovědi na předchozí otázku rozlišovat mezi jednotlivými tyty subjekty? Vickreyemu je pro jeho analýzu východiskem následující teze, se kterou lze podle názoru autora jednoznačně souhlasit:

Nacházejí-li se uvažované subjekty na víceméně *stejně úrovni blahobytu*, potom je pravděpodobné, že mezi nimi převládne vztah založený na konkurenci a negativních postojích. To platí obzvláště tehdy, posuzují-li dané subjekty úroveň vlastního užítku či blahobytu jako relativní, tedy vždy v porovnání s úrovní, na které se nacházejí ostatní.

Nacházejí-li se však uvažované subjekty na výrazně *rozdílné úrovni blahobytu*, takže případné vzájemné srovnávání ve smyslu konkurence nepřichází v úvahu, potom převládne ze strany lépe situovaného subjektu empatie, soucítění, což určuje jeho další chování a ochotu podílet se na zlepšení situace druhého.

Vickreyho závěr je ten, že pravděpodobnými potenciálními příjemci příspěvku od osoby A jsou subjekty s ekonomickým statutem v určitém intervalu. Vickrey upozorňuje i na možnou ochotu přispět i lidem s výrazně vyšším ekonomickým statutem než jakým disponuje konkrétní dárci; ta je vysvětlována možnou existencí vysoce charismatické skupiny (či skupiny s charismatickým lídrem), která dovede jednatelce A přesvědčit a přimět jej k takovému daru.

Tento model bylo možno považovat ve své době za průkopnický, syntetizující rozdílné přístupy a přitom inspirativní a reprezentující věrohodný pohled na chování ekonomického subjektu v *reálném* světě. Ona inspirativnost spočívá především v tom, že model nabízí určitou logickou kostru, která může být doplněna zpřesňujícími prvky<sup>13</sup>, popř. může být využita k empirickému výzkumu lidského chování a postojů v dané oblasti. Model současně nenabízí striktně vymezený a omezující přístup, v čemž je další jeho přínos a využitelnost.

## 2.2 NEZISKOVÉ ORGANIZACE A SVOBODA SDRUŽOVÁNÍ

Nyní je třeba se zaměřit také na další významnou roli, kterou soukromé neziskové organizace ve společnosti hrají. Již při zmínce o občanské společnosti bylo poukázáno na často frekventovaný názor, který označuje neziskový sektor za *projev fungování takové společnosti* a jako jeden z jejích *klíčových nástrojů*.

Opodstatnění soukromých neziskových organizací nalézá svá východiska nejen ve filantropických motivacích a aktivitách, ale také v principu *sebeřízení společnosti*, což představuje schopnost určitého společenství lidí

---

<sup>13</sup> Jak upozorňuje sám autor modelu, jednatelce A zvažuje svoji situaci pouze v závislosti na relativním ekonomickém statusu ostatních subjektů, kromě toho by však nebylo obtížné identifikovat další možné faktory ovlivňující jeho užitek a tím i postoje a chování. Takovými faktory mohou být např. rozdíly v rase, kultuře, historických zkušenostech, geografické poloze, atd.

žijících a spolupracujících ve vymezeném prostoru organizovat a vzájemně usměrňovat své jednání bez korigujícího vlivu státní moci. Občané se sdružují do různých typů neziskových (soukromých) organizací a svoboda sdružování (opodstatnění existence těchto organizací) se stává jednou ze základních svobod demokratického státu. Proti rozvoji a naplňování svobody sdružování působí tzv. brzdy rozvoje sdružování, které jsou dále tezevitě vysvětleny.

Konkrétně lze opodstatnění svobody sdružování shrnout do následujících šesti bodů:

1. *Svoboda sdružování je základní podmínkou většiny ostatních svobod.* Právě díky svobodě sdružování může jedinec lépe (či vůbec) využívat svá ostatní práva a svobody, ať už v oblasti politické, kulturní, ekonomické, apod.
2. *Demokracie nemůže existovat bez systému vyrovnávacích závaží, která napomáhají zajišťovat stabilitu systému.* V demokratickém systému mohou vytvářet soukromé neziskové organizace částečnou obranu proti zneužívání moci, a proto je poznání významu sdružování poznáním skutečně zásadním. Svoboda sdružování na sebe váže různé formy aktivit konkrétních organizací, jejichž činnost lze v této souvislosti pojímat jako *součást veřejné kontroly* či zpětné vazby pro vládní instituce, apod.
3. *Svoboda sdružování je formou účasti na moci.* Politická účast občanů na rozhodování o věcech veřejných výkonem volebního práva *není podle autora tohoto textu v moderní společnosti dostačující.* Státní aparát a jeho vliv se stal i v demokratických státech tak komplexní, že je nutné vyhledávat způsoby, jak zapojit občany do jejího výkonu i jinými cestami, než je volební právo. *Soukromé neziskové organizace mohou v tomto rámci státu pomáhat naplňovat jeho vlastní poslání.* Mohou mít a mají funkce zprostředkovatelské, *mediátorské*. Svěřením výkonu určité části státní moci soukromým institucím předává státní administrativa odpovědnost za řízení určité činnosti na nižší úroveň, nejlépe samotným adresátům daných opatření (princip subsidiarity). Toto předání části odpovědnosti za chod společnosti může mnohé činnosti a vztahy zefektivnit.
4. *Svoboda sdružování je ve svých projevech jedním z nástrojů prosazování společenských změn.* Státní aparát a jeho instituce se v čase mění, aby vyhověl měnícím se podmínkám ve společenských vztazích a potřebách. Toto přizpůsobování se je kontinuální, avšak vyznačuje se jistou setrvačností a někdy nízkou flexibilitou. Může mít tendenci „k tomu, aby uspokojil potřeby včerejška spíše než ty, které se projevují v současnosti“ (Rektořík, 1998). Přeměna či vznik nových státních institucí (nejen ve smyslu „organizací“) může být méně spontánní, méně pružná než je tomu v případě soukromých organizací, které disponují mechanismy umožňujícími reagovat na měnící se podmínky rychleji, a tím někdy i účinněji. Proto velmi často předchází akce soukromých organizací akci veřejné správy. Soukromé neziskové organizace se tak stávají *faktorem společenské inovace*. Reflektují existenci nových potřeb, nových problémů a změn, čímž dávají signály i institucím státu, který pak může lépe a snadněji reagovat na vzniklou situaci.
5. *Svoboda sdružování je důležitá jako faktor informovanosti občanů.* Dobrovolné neziskové organizace jsou místy, kde se občané „vychovávají“ a motivují pro společné, ale i obecně prospěšné potřeby a cíle. Jako všechny zájmové skupiny, i neziskové organizace při prosazování svých cílů často fungují jako zdroj informací pro občany v mnoha významných oblastech společenského života.
6. *Svoboda sdružování je prostředkem „obran“ a vzájemné podpory.* Svoboda sdružování není pouze prostředkem podpory altruisticky motivovaného chování. Většina členů soukromých neziskových organizací má starost i o řešení problémů, které jsou jim vlastní: získat určitou *materiální výhodu*, formovat určitý postup v rozvoji své organizace, ve strategii řešení poslání a cílů organizace. Mohou v organizaci hledat podporu i pro svoje osobní záležitosti či pro svoji profesi. Spolu se svobodou sdružování ovšem musí fungovat i zákonná ochrana před jejím možným zneužitím.

Ne vždy je však na svobodu sdružování nahlíženo pozitivně, ne vždy je větší svoboda synonymem žádoucího směru vývoje. Ve společnosti existují i brzdy svobody sdružování (faktory působící proti rozvoji této svobody), které mohou někdy znamenat i narušení rovnováhy demokratického systému<sup>14</sup>:

1. *Konkurence vůči vládnoucí moci.* Neziskové organizace mohou mít tendenci přivlastňovat si úlohy, které tradičně ve společnosti náležejí jiným institucím. To může být jak výrazem deficitu v činnosti státního aparátu, tak na druhé straně i výrazem selhávání neziskových organizací, resp. jejich neopodstatněnou snahu přebírat např. některé mocenské funkce či pozice.
2. *Riziko omezení demokratických svobod.* Brzdou rozvoje neziskových organizací a svobody sdružování může být i obava státního aparátu z přílišného uvolnění podmínek fungování těchto soukromých subjektů, které by mohlo vést k legalizaci některých společensky nebezpečných jevů (fašismus, komunismus, některé radikální náboženské názory, apod.). Tato obava potom může vést i k příliš striktnímu vymezení (resp. omezení) fungování, ale především vzniku neziskových organizací, což může mít za následek např. vznik *dodatečných nákladů* pro dané subjekty při prokazování své věrohodnosti a opodstatněnosti.  
Nalezení ideálního rovnovážného stavu je v praxi obtížné, o čemž svědčí i zkušenosti z českého prostředí posledních dvaceti let.
3. *Obava státní moci z nárůstu majetku a moci soukromých neziskových organizací.* Některé neziskové organizace mohou ve svých rukou soustřeďovat značné prostředky a majetek, který využívají často na obdobné účely jako státní instituce, což samozřejmě může státní moc znepokojovat zejména v případech, kdy neziskové organizace svojí činností přímo konkurují státním institucím.
4. *Riziko byrokratizace organizace.* Tato brzda je faktorem vyloženě vnitřním, který omezuje efektivnost činnosti organizace. Mohou se zde skrývat např. tendence k monopolizaci činnosti, k centralizaci moci v jedné ruce, apod.
5. *Převážení zájmů jednotlivců nad zájmy obecnými.* V praxi mohou nastat případy, kdy se nezisková organizace stává de facto pouze rouškou pro jiné než deklarované typy činností, což jednak snižuje užitek subjektů očekávajících od organizace naplňování deklarovaného poslání, jednak znevýhodňuje a diskredituje celý sektor těchto organizací v očích veřejnosti i státu. I toto riziko může vést k tomu, že se stát bude snažit zpřísnit právní úpravu natolik, aby zcela spolehlivě zamezil „patologickému“ chování některých organizací. Na možné negativní stránky takového kroku upozorňují předchozí odstavce.

Jak je dostatečně zdůrazněno a analyzováno v následujících kapitolách, nezisková organizace není oproštěna *nebezpečí selhání*. Platí to obzvláště v době stále rostoucí institucionalizace neziskového sektoru a jeho stále užšího propojení s veřejným sektorem, a to i v mezinárodním měřítku. Zmíněné riziko byrokratizace vystihuje např. Keller (1996), když hovoří právě o byrokratizaci organizace. Problém byrokratizace může podle něho mít tyto formy<sup>15</sup>:

---

<sup>14</sup> Tato pasáž odkazuje na fakt, že soukromé neziskové organizace mohou při naplňování svého poslání selhávat – a v reálném světě také selhávají.

<sup>15</sup> Keller sice hovoří především o organizacích veřejných (státních), nicméně uvedená rizika podle autora práce platí i pro organizace soukromého neziskového sektoru.

1. Byrokratizace vede k tomu, že *organizace přestává svým klientům poskytovat ty služby, kvůli nimž vznikla či prostřednictvím kterých svoji existenci zdůvodňuje*. To znamená, že naplňování poslání těchto organizací je omezeno snahou organizace maximalizovat především užitek organizace samotné, popř. jejího vedení či členů. Tento trend je *podporován ideologií, že ti, kdo příslušné služby organizují a řídí, mají více schopností než samotní klienti posoudit, co klientům prospívá a co jim naopak škodí. Organizované služby se tímto způsobem mohou stát imunní vůči tlaku veřejnosti, která je v nevýhodě již proto, že sama není v příslušné oblasti organizována.*<sup>16</sup>
2. Byrokratizované organizace se *vymaňují z kontroly veřejnosti*. Tento trend je ještě podporován skutečností, že *klienti nemají přehled o potřebách složité komplexní organizace a nemohou tedy posoudit správnost často komplikovaných kroků, které organizace i v jejich zájmu podniká*.

Ukazuje se, že problém informační asymetrie je problémem zasahujícím organizace bez ohledu na typ vlastnictví či důvod jejich založení.

Za nesnadné, nicméně „jediné možné“ řešení považuje Keller navrácení „organizace do postavení poskytovatelů služeb a přenechat kontrolu nad nimi veřejnosti.... Běžní klienti skutečně mohou mít omezenou schopnost posoudit potřeby vysoce komplexních organizací a v některých případech i své potřeby vlastní.... Klienti se... dostávají do situace, kdy jsou údajně ve svém vlastním zájmu zbavováni odpovědnosti za chod organizací, které vytvářejí podmínky jejich sociálního života“ (Keller, 1996).

---

<sup>16</sup> Zde se objevuje problém informační asymetrie, který je podrobněji diskutován dále. Je ovšem zřejmé, že toto „selhání“ je nebezpečím i pro neziskové organizace





### 3. TEORIE NEZISKOVÉ ORGANIZACE

Ačkoliv bylo nutno se v textu vyrovnat s existujícími koncepty a teoriemi, ne vždy jsou tyto podrobně vysvětlovány. Většinou jsou představeny jejich hlavní rysy a jsou uvedeny odkazy na další zdroje. Jedná se především o koncept *neziskového sektoru*, který má několik konceptů paralelních, jako je např. občanská společnost, filantropický sektor, charitativní sektor, *sociální ekonomika* anebo, především ve skandinávských zemích užívaný, koncept *třetího sektoru*. Jinde, např. v Německu, je tento koncept chápán jako prostor pro zprostředkující organizace, nevládní organizace nebo společenská hnutí.

Co se týče teorií vztahující se k těmto konceptům, bylo nutno prozkoumat studie pocházející již z šedesátých let, kdy manažeři a vůdčí osobnosti amerických neziskových organizací potřebovali získat přesnější informace o možných dopadech daňové reformy (Muukkonen, 2000). *Ekonomický přístup* k formulování teorie neziskových organizací přinesl zejména analytický pohled na vládní, tržní a nezisková selhání, cílem při tom bylo objasnění vlastností a chování neziskového typu instituce. Dalšími prvky, které přinesl ekonomický přístup, byl akcent na souvislosti s pracovními trhy a problematika dárcovství a jeho motivů

Text také reflektuje některé sociologické směry výzkumu, které se začaly prosazovat od 70. let 20. století. Využity jsou především organizační teorie (adaptační, institucionální). Pokud bychom postupovali chronologicky, 80. léta přinesla mezinárodní komparační studie zaměřující se jednak na ekonomické a legislativní aspekty činnosti nestátních subjektů. Jedním z produktů těchto výzkumů bylo i částečné sjednocení terminologie, ale také porozumění významu národních specifik, historického, společenského a kulturního vývoje. Jak je uvedeno již výše v úvodu, právě toto období bylo zásadním zdrojem informací pro tento text.

Text samozřejmě musí reflektovat historický vývoj a posuny v oblasti výzkumu. Výzkum soukromého neziskového sektoru je relativně mladou disciplínou, která má navíc v jednotlivých regionech specifické rysy. Vezměme si například USA, tuto „kolébku neziskového sektoru“, jak bývá někdy poněkud mylně uváděno. Zde má tento výzkum silnou tradici (a patrně také nejzajímavější výstupy). Příčinou zájmu (nejen) ekonomů zde byl kromě jiného i vývoj v počtu neziskových subjektů. Jak uvádí Muukkonen (1999), počet amerických daňově osvobozených neziskových organizací vzrostl z 50 000 v letech padesátých na přibližně 300 000 v polovině let šedesátých, resp. 700 000 v polovině let sedmdesátých.

Dalším impulsem k započítí seriózních výzkumů byla *změna charakteru* některých významných typů amerických neziskových organizací, především organizací působících v oblasti zdravotnických služeb. Zatímco v padesátých letech sestávalo odvětví zdravotnictví především z organizací fungujících na tradičních charitativních principech, v dalším desetiletí došlo k závažným změnám především díky zavedení systému Medicare a Medicaid. To, jak upozorňuje Hansmann, znamenalo osvobození neziskových nemocnic od jejich závislosti na charitativních příspěvcích (Hansmann, 1987) a umožnilo jim stát se potenciálně ziskovými (ve smyslu *rentabilními*) institucemi, které získávají většinu svých příjmů z plateb pacientů.

Konečně třetím závažným impulsem bylo schválení daňové reformy na konci šedesátých let. Významné neziskové organizace se začaly angažovat v podpoře výzkumu možných dopadů reformy na jejich aktivity a majetek. Hall (1995) konstatuje, že někteří američtí vědci začali v té době zkoumat neziskový sektor nejen z důvodu zajímavosti a vědecké atraktivity tématu, ale také z důvodu významné finanční podpory tohoto výzkumu ze strany samotných neziskových organizací. Hall k tomuto konkrétně poznamenává, že ačkoliv někteří vědci studovali filantropii, dobrovolnost a neziskové organizace prostě proto, že tato témata shledali zajímavými, většina členů vědecké komunity byla přitahována k tomuto tématu díky stimulům poskytovaným vůdčími neziskovými organizacemi ve snaze bránit svůj od daní osvobozený prostor před legislativním útokem (Hall, 1995).

Výzkum neziskových organizací v Evropě má samozřejmě poněkud jiné kořeny, než tomu je ve Spojených státech. Počátky „evropského“ výzkumu lze spojit především s krizí státu blahobytu na konci 70. let, s pocitem omezení vyplývajícím z vysokého daňového zatížení, centralizované státní moci, apod. Zřejmou se stala dichotomie mezi „soukromým“ a „veřejným“, vyvstala potřeba reformulovat vztahy mezi státem a ekonomickými subjekty, dát novou podobu a omezení sociálním službám, atd.

Jak uvádějí Anheier a Seibel (1990), v Anglii bylo možné vysledovat trend k transformaci částí veřejného sektoru v privátní, ve Francii bylo široce diskutováno spolkové hnutí a jeho rozvoj, v Německu zase fungování svépomocných organizací, nadací, apod. Obdobně se pak vyvíjelo i zaměření výzkumných aktivit.

Evropa se co do teoretických výzkumů neziskového sektoru logicky zdá být relativně více „roztříštěná“ v porovnání s USA. Setkáme se hlavně s výzkumy, které jsou silně ovlivněny místem vzniku, resp. národností autorů (*national style approach*). To vyplývá z přesvědčení, že takový přístup je vhodný vzhledem k odlišným historickým, ekonomickým, sociálním a dalším specifickým rysům jednotlivých zemí. Myšlenka, že výzkum neziskového sektoru, stejně jako různé teoretické konstrukce by měly brát ohled na odlišnosti jednotlivých zemí je nicméně zastávána i neevropskými autory. Zajímavá evropská literatura nicméně samozřejmě existuje a co je důležité, stále se v ní objevují nová témata či inovativní přístupy k problémům a otázkám již nastoleným. Často přitom jde např. o analýzu fenoménu neziskovosti v konkrétní zemi či regionu, popř. určité historické epoše, což je logické a správné.

Hlavní ekonomické přístupy k neziskovým organizacím stavějí na tom, co je ekonomii vlastní, totiž na tématu efektivnosti. Setkáváme se tedy s pojetími založenými na tzv. tržních selháních (především Hansmann, 1980, Ben-Ner, Van Hoomissen, 1993) a na selháních vládních (jako první Weisbrod, 1977). V rámci této linie zkoumání autoři analyzují, proč jsou neziskové organizace pravděpodobněji poskytovateli určitých typů statků či služeb, než organizace typu soukromých firem či veřejných institucí.

Primárně tyto teorie zakládají jedinečnost neziskové organizace na podmínce nerozdělování zisku, která ovlivňuje chování organizace, která tomuto omezení podléhá. V dalším textu je této podmínce věnována dostatečná pozornost, proto nyní pouze konstatování, že toto omezení bylo během posledních několika desetiletí podrobeno zkoumání i kritice. Omezení možnosti rozdělovat zisk je jistě významným faktorem pro každou organizaci, která mu podléhá. Jiná otázka však je, nakolik toto omezení skutečně odlišuje neziskové organizace od jiných typů institucí, do jaké míry je např. předurčuje k poskytování určitých služeb, apod. Předmětem kritiky se tak stává např. proklamovaný vliv této podmínky na důvěryhodnost a morální chování neziskové organizace.

Ortmann a Schlesinger (2003) tak například formulují tři problémy, resp. výzvy, před které stavějí zastánce významnosti *nondistribution constraint* pro důvěryhodnost organizace. Tyto výzvy musejí být podle nich uspokojivě naplněny, aby bylo možné podmínku nerozdělování zisku považovat za postačující pro garanci důvěryhodnosti neziskové organizace:

1. Je třeba prokázat, že různé formy či projevy sobeckého, oportunistického, popř. nežádoucího chování jsou efektivně eliminovány či potlačeny právě přítomností podmínky nerozdělování zisku (*incentive compatibility*).
2. Druhá podmínka vyžaduje, aby existence *nondistribution constraint* sama o sobě postačovala k zamezení změnám v cílech organizace; jinými slovy, zamezení zpronevěření se svému poslání (*adulteration*).
3. A nakonec by zastánci podmínky nerozdělování zisku měli objasnit, proč „dobrá pověst“ funguje v případě neziskových organizací, nikoli však v případě organizací typu obchodních společností (*reputational ubiquity*).

Objevily se ale i další pokusy o překročení stínu podmínky nerozdělování zisku coby určující podstaty neziskových organizací. Enjolras (2009) například upozorňuje na akcent na roli dárců a sponzorů při kontrole organizačního chování neziskové instituce (Hansmann, 1987). Ben-Ner (1986) zase zdůrazňuje význam spotřebitelské kontroly coby nástroje zmírňování informačních asymetrií, apod. Tak či tak, ekonomie k problematice neziskových organizací nemlčela a nemlčí, o čemž svědčí i následující řádky.

Teorie neziskových organizací (dále také *TNS*) lze rozdělit do několika poměrně jasně oddělených skupin. První z nich jsou teorie, které lze nazvat *jednofaktorovými*, další skupinu tvoří teorie *vícefaktorové*, zohledňující přítomnost více různých vlivů (faktory) a působení jejich vzájemných kombinací, a nakonec teorie, které nazvěme pracovní *ostatní*. Mezi tyto ostatní zařadíme jak například koncept sociální ekonomiky, tak teorie, které se neopírají o empirii, ale o normativní a logická východiska.

Všechny tyto přístupy mají jedno společné. Snaží se postihnout podstatné faktory určující příčiny vzniku a rozvoje neziskových subjektů v různých typech prostředí, popř. faktory ovlivňující rozsah, strukturu či zaměření neziskového sektoru. Je přitom zajímavé, že za relativně krátkou dobu, po kterou se výzkumníci v rámci společenských věd věnují fenoménu neziskovosti, vznikla celá řada zajímavých, byť dílčích a k zobecnění často nevhodných, konceptů. Právě tato různorodost a „neukončenost“ procesu poznání nás nutí ke kritické analýze jednotlivých přístupů a ke snaze nalézt jich přednosti a slabé stránky.

Nejprve prozkoumáme teorie jednofaktorové. Jsou historicky starší, v principu jednodušší, ale také již po desetiletí velmi ovlivňující nejen akademickou a výzkumnou sféru, ale koneckonců i praxi. Nejprve je provedena deskripce jednotlivých pojmů, principů a vztahů, které tvoří konkrétní koncepty. Poté jsou na základě kritické analýzy zhodnoceny jejich explanační možnosti, přičemž jsou využity zejména vybrané empirické či teoretické kritické studie. Text ale také odráží pohled autora, a to zejména při využití mikroekonomické a institucionální analýzy.

*Poznámka:* Text je uveden vymezením toho, co je dnes většinou pod pojmem neziskový sektor chápáno. Je zřejmé, že se jednotliví autoři na jednoznačném vymezení ani dnes neshodují. Proto by tyto vstupní pasáže měly být chápány jako přibližné vymezení institucionálního rámce, který je posléze nahlížen prizmatem jednotlivých přístupů či teorií.

### 3.1 JEDNOFAKTOROVÉ TEORIE NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ

Jak je zřejmé ze zvoleného označení, jednofaktorové teorie se vždy zaměřují pouze na jeden určující faktor vzniku a rozvoje neziskových organizací. Tímto jediným faktorem je potom vysvětlována oprávněnost či logika vzniku a existence neziskového sektoru. Ta se v tomto pojetí odvíjí *především z omezenosti a nedostatečnosti nejen tržního, ale i veřejného sektoru*. Neziskový sektor v rámci některých těchto přístupů umožňuje cílenější a flexibilnější uspokojování potřeb specifických skupin obyvatelstva, což má být jednou z jeho hlavních předností. Umožňuje také jednotlivcům dobrovolně se sdružit za účelem zabezpečení statku či služby, která

chybí buď jim samotným, nebo někomu jinému. Neziskové organizace tímto způsobem řeší převis poptávky nad nabídkou nejen kolektivních statků, které nemůže nebo nechce poskytovat ani vláda, ani organizace komerčního (ziskového) charakteru. Potřebnost neziskového sektoru ve smíšené ekonomice se tedy z tohoto důvodu jeví jako objektivně nezbytná, ale často víceméně *reziduální*.

### 3.1.1 TEORIE VLÁDNÍCH A TRŽNÍCH SELHÁNÍ (GOVERNMENT/MARKET FAILURE THEORY)

I když se tento text zabývá z pohledu ekonomické teorie spíše marginálním tématem, vychází z principů neoklasické ekonomie hlavního proudu a tím i z přesvědčení, že trh je obecně nejvhodnějším koordinačním mechanismem, vybaveným schopností optimálně alokovat zdroje. Stejně tak je však tento text v souladu s přesvědčením, že reálně nastávají *situace, kdy tato schopnost trhu spolu se schopností dosáhnout stability a spravedlnosti selhává, resp. nemůže být uplatněna*. Příčiny takovýchto selhání jsou ve standardních učebnicích mikroekonomie, popř. ekonomiky veřejného sektoru a veřejných financí vymezovány v podstatě obdobně. Nejobvyklejší je členění na mikroekonomická a makroekonomická, popř. mimoekonomická tržní selhání. Přitom platí, že *mikroekonomické* příčiny tržního selhávání mohou být identifikovány v různých formách nedokonalé konkurence, v existenci pozitivních i negativních externalit, statků s kolektivní spotřebou (veřejných statků), či asymetrických informací. Makroekonomickým selháváním rozumíme *oscilace* makroekonomických veličin tvořících vrcholy „magických n-úhelníků“ – zaměstnanosti, inflace, ekonomického růstu, vyrovnanosti platební bilance, atd. Nejhůře uchopitelná jsou z pohledu ekonoma selhání mimoekonomická, související s pojmy jako je spravedlnost, resp. *rovnost*.

Patrně nejrozšířenějším teoretickým přístupem je právě toto pojetí, jehož autorství se připisuje Burtonu Weisbrodovi (1977). Weisbrod představuje v podstatě velmi konvenční přístup k problematice, který směřuje k začlenění teorie neziskových organizací do ekonomické teorie hlavního proudu. Klíčovým pojmem tohoto konceptu je *veřejný statek*, který je vzhledem ke svým objektivním charakteristikám (nevyločitelnost ze spotřeby, nerivalita ve spotřebě) *většinou* vyloučen z poskytování prostřednictvím tržního mechanismu. Toto selhání na straně trhu může být suplováno či kompenzováno činností státu. Existence veřejných statků, či statků, které se alespoň částečně vyznačují vlastnostmi nerivality a především nevyločitelnosti ze spotřeby, je tedy jedním z významných důvodů zasahování státu do ekonomiky.

Selhává-li v procesu poskytování statků s kolektivní spotřebou tržní mechanismus, neboť nedokáže vyřešit problém černého pasažéra, vláda (stát) tímto problémem netrpí. Dokáže se s problémem *free riding* vypořádat jednoduše, prostřednictvím přinucení k platbě za statky a služby, tedy zdaněním. Weisbrod z tohoto vychází a analyzuje způsoby, jakými stát na toto tržní selhání reaguje.

Akceptuje schopnost státu vyrovnat se s černým pasažérem, problém však vidí jinde, konkrétně v heterogenní poptávce, se kterou se stát naopak vyrovnat neumí. Weisbrod se domnívá, že demokratický politický systém má logickou tendenci vyhovět především většině, konkrétně *voliči mediánovi*, v zájmu získání voličské přízně a (znovu)zvolení. To samozřejmě znamená, že stále přetrvává neuspokojená poptávka po veřejných statcích,

zejména tedy ze strany různých jednotlivců a skupin s *minoritními preferencemi*. To lze nazvat selháním státu (vlády), které je tím pravděpodobnější, čím různorodější je společnost a její potřeby.

Podle Weisbroda vláda může přinutit černé pasažéry zdaněním k účasti na úhradě nákladů. Selhává nicméně v případech, kdy je poptávka příliš *heterogenní*. Ve Weisbrodově podání totiž ani vládní vyrovnání se s černým pasažérstvím není prosto problémů. Vyžaduje schopnost vlády tím správným způsobem zdanit vysoce diverzifikovanou poptávku po heterogenních veřejných statcích a službách.

Trh tedy selhává v poskytování určitého typu statků, nastupuje stát, který vzápětí selhává také, i když z jiných důvodů, taková je zjednodušená logika tohoto přístupu. Proto se tedy spotřebitelé, jejichž potřeby nejsou uspokojovány ani trhem, ani náhradním mechanismem veřejného zabezpečování veřejných statků, obracejí na neziskové organizace, které jim v mnoha případech mohou pomoci zmíněné potřeby uspokojit.

Podle Enjolrase (1993) mají neziskové organizace ještě další výhodu. Tou je skutečnost, že napomáhají vytvářet *neformální sociální sítě* coby prostředky překonávání informační nejistoty ohledně kvality poskytovaných statků a služeb. Enjolras také konstatuje, že neziskové organizace mohou uspokojovat minoritní potřeby lépe než veřejný sektor. Pokud spotřebitelé požadují stejné či podobné služby, potom je jejich veřejné poskytování jednoduché, je-li nicméně *poptávka heterogenní* a nároky na způsob uspokojení dané potřeby (potřeb) jsou u jednotlivců odlišné, veřejné poskytování uspokojí některé, nikoliv však všechny, rozhodně ne minority.

### 3.1.2 TEORIE DŮVĚRY (TRUST THEORIES)

*... Dobrovolné organizace plní komplementární funkci vzhledem k veřejnému sektoru, navíc však hrají významnou roli vzhledem k ziskovému sektoru a jeho nedokonalým trhům. Koupě sociálních služeb je něco jiného než koupě automobilu. Trh se sociálními službami odkrývá mnoho forem selhání ve vztazích mezi nabízejícími a spotřebiteli. Ukazuje nerovnováhu ve znalostech a asymetrii informovanosti mezi účastníky smluvních vztahů. Náklady spotřebitelů na sledování outputu výrobců mohou být značné. Nežádka se setkáme jak s případy, kdy se nabízející pokoušejí zneužít spotřebitele poklesem kvality s cílem snížit své náklady a zvýšit zisk, což znamená pokles blahobytu spotřebitelů. V souladu s teorií tržních selhání, využití neziskových organizací je nejvhodnějším institucionálním řešením problému vysokých transakčních nákladů a hlavních informačních asymetrií. Vyžaduje to přijmout předpoklad, že neziskové organizace postrádají motiv k využití neschopnosti spotřebitele posoudit kvalitu...*

*Wagner (1997)*

Dalším velmi frekventovaným přístupem k vysvětlení fenoménu neziskové instituce a jejího rozšiřování a přežívání, je přístup orientovaný na princip důvěryhodnosti neziskových organizací, úzce navázaný na problematiku selhávání smluvních vztahů (contract failure) v důsledku existence asymetrické informovanosti.

Spotřebitelé jsou zcela běžně na trhu vystavováni situacím, kdy, aniž by si to nutně uvědomovali, nejsou s poskytovatelem statku či služby v rovnocenném postavení. *Obecně postrádají dostatek informací k dokonalému posouzení kvality statků či služeb, které nakupují (anebo které jsou často nuceni nakupovat).* Tento informační handicap může pramenit z mnoha různých zdrojů. Z technické složitosti produktu, fyzických či mentálních problémů na straně poptávajících, příliš nákladné možnosti informace získat, popř. i z dalších příčin a jejich kombinací.

Oproti modelové situaci dokonalého trhu nelze reálně předpokládat, že spotřebitel disponuje úplnými znalostmi a tudíž i skutečnou možností výběru mezi výrobky, resp. výrobci či poskytovateli. Modelově má spotřebitel schopnost posoudit, kdy mu relevantní aspekty produktu nevyhovují, a v případě, že se tak stane, má možnost od smluvních vztahů s tímto výrobcem odstoupit, resp. do těchto vztahů nevstupovat. Je tedy ve své pozici *nezávislý*. Není však cílem tohoto textu rozebírat prostý fakt, že v reálném světě máme k tomuto ideálu velmi daleko.

Spotřebitelé sice nejsou s to stoprocentně ohodnotit kvalitu, to ale nutně neznamená, že si tuto situaci neuvědomují. Podle teorie důvěry se proto snaží najít takového nabízejícího, který skýtá jisté záruky čestného jednání. Tato záruka pramení z nedostatku podnětů k nečestnému zneužití informační převahy, konkrétně např. k vytváření „vyvolané poptávky“. Hansmann (1980) označuje za takovéto nabízející právě soukromé neziskové organizace<sup>17</sup>. Důvodem má být skutečnost, že jejich hlavním cílem není maximalizace zisku.

Problém zneužití informační převahy je výjimečně citlivý v případě specifických sociálních služeb. I toto tržní selhání může mít stát snahu napravit. Určité služby mohou být například poskytovány veřejnými institucemi,

---

<sup>17</sup> Viz např. Hansmann, H.: The role of nonprofit enterprise. Yale Law Journal 89/1980

ani u nich však nemusí být motiv ke zneužití informační asymetrie zcela potlačen. Příčinou pak jistě není snaha maximalizovat zisk, ale např. určitá pohodlnost, popř. absence kontrolních mechanismů. Stát má v rukou samozřejmě i jiné možnosti, například může stanovit závazné normy kvality statků a služeb poskytovaných soukromými organizacemi.

Soukromé neziskové organizace nejsou zakládány za účelem dosahování zisku, jejich poslání spočívá především v uspokojování potřeb spotřebitelů (jde-li o organizace poskytující služby), popř. členů neziskové organizace. Z toho může být usuzováno na nedostatek pohnutek pro tento typ organizace ke zneužívání situace informační asymetrie. Jsou-li tedy určité služby poskytovány prostřednictvím neziskových organizací, je to pro potenciální klienty či spotřebitele jistým *pozitivním signálem* o tom, že v tomto případě *pravděpodobně* absentují motivy ke zneužití informační převahy.

Asymetrie informací tkví také v podstatě jevu nazývaného *adverzní*, popř. *nepříznivý výběr*. Takto se popisuje situace, kdy jsou z trhu postupně vytlačováni poskytovatelé kvalitních služeb. Cena není v těchto případech dostatečným vodítkem pro racionální chování spotřebitele<sup>18</sup>.

Tento přístup nakonec vede k následujícím závěrům, které jsou podstatou tohoto teoretického proudu: ziskové organizace budou dominovat tam, kde se výkony a jejich kvalita dají poměrně lehce prověřit, kde se přechod k jinému producentovi obejde bez vynaložení významnějších nákladů. Tam, kde naopak neexistuje snadno ověřitelná kvalita produktu, popř. není snadné změnit poskytovatele, je pravděpodobnější prosazení se a přetrvání takové formy organizace, která není primárně založena za účelem dosažení zisku (Schaad, 1998).

Zajímavým řešením pro obdobné situace se zdají být například neziskové organizace *vzájemně prospěšného typu* (např. organizace typu *družstev*, ale i celá řada dalších). Ty umožňují spotřebitelům získat buď přímo, anebo prostřednictvím zástupců vliv na kvalitu poskytovaných služeb a jejich adekvátnost jejich potřebám.

#### INFORMAČNÍ ASYMETRIE A VEŘEJNÉ STATKY

Nyní ještě několik navazujících postřehů k tvrzení, že problém asymetrické informace je výjimečně citlivý v případě poskytování statků, které se svým charakterem blíží vlastnostem statku veřejného<sup>19</sup>.

Z vlastností veřejných statků lze snadno vyvodit následující závěr: vzhledem k neochotě spotřebitelů pravdivě projevat své preference nebudou mít soukromé podnikatelské subjekty motiv poskytovat veřejné statky. Můžeme jít ještě dále a dovodit, že je tedy na státu a jeho institucích, aby produkci tohoto druhu statku vzaly

---

<sup>18</sup> Třebaže je tento problém většinou vysvětlován na tzv. *lemon markets*, například na trzích s ojetými vozy, lze toto selhání pozorovat i v oblasti poskytování sociálních služeb. Jsou-li ceny statků či služeb příliš vysoké, neoprávněně profitují poskytovatelé nekvalitních výstupů, je-li cena příliš nízká jsou kvalitní poskytovatelé postupně vytlačováni z trhu. Právě ono vytlačení kvalitních poskytovatelů je logickým závěrem celého procesu.

<sup>19</sup> Přitom ale tato pasáž nepostrádá vazbu na první typ teorií neziskových organizací postavených na principu tržních/vládních selhání.

na sebe. Existují však případy, které jsou s tímto tvrzením v rozporu, popř. je doplňují a obohacují o nové aspekty.

Jeden příklad za všechny. V mnoha větších světových metropolích existují již dlouhá desetiletí lokální rozhlasové stanice, které své vysílání nefinancují prostřednictvím příjmů z prodeje reklamy, ale přímo prostřednictvím dobrovolných příspěvků samotných posluchačů<sup>20</sup>. Příčiny jejich úspěchu a stabilního fungování lze vysvětlovat různě, nicméně tato rádia fungují a konkurují s úspěchem stanicím financovaným z reklamy. Nelze samozřejmě říci, že by zde zcela zmizel problém černého pasažéra, tento fenomén je nicméně potlačen dostatečně na to, aby se tento typ rádií udržel na trhu.

Je zřejmé, že veřejné statky mohou být a skutečně jsou poskytovány soukromými subjekty, nikoliv pouze státem. Problém černého pasažéra tedy lze za jistých podmínek dostatečně eliminovat. Hansmann však dodává velmi zajímavé zjištění: *v roce 1986 byly všechny rozhlasové stanice popsaného typu ve Spojených Státech bez výjimky neziskové*. Hansmann hledá odpověď na otázku, proč tomu tak je a jeho odpověď vyplývá z jeho pohledu na problematiku contract failure: *„...posluchači by měli malou, anebo vůbec žádnou jistotu, že jejich platby ziskovému rádiu jsou skutečně potřebné k zaplacení poskytované služby“*.

Tato logika ho vede k tvrzení, že na rozdíl od svých neziskových konkurentů by ziskoví provozovatelé zvyšovali cenu co nejvíce, aby tak maximalizovali svůj zisk. Neziskové stanice by naopak poskytovaly posluchačům určitou jistotu, že požadovaná výše příspěvků bude skutečně využita ve prospěch hlavní činnosti, tedy vysílání.

Kauzalita je tedy následující: *neziskové organizace nezneužívají vzhledem k „nondistribution constraint“ své informační převahy ⇒ spotřebitelé to vědí ⇒ budou proto ochotni podporovat spíše organizace s neziskovým statutem ⇒ poskytovatelé přijmou neziskovou právní formu*.

Důležité zde je, že posluchači ve výše uvedeném příkladu nemohou zcela zhodnotit efektivnost využívání finančních prostředků jednotlivými stanicemi, přestože mohou ohodnotit kvalitu vysílání. Proto jsou-li dvě srovnatelně kvalitní stanice, jedna zisková a jedna nezisková, podle výše uvedené logiky si spotřebitel vybere k podpoře raději stanici neziskovou, o které se domnívá, že nemá důvod jej „podvádět“.

Výše uvedený příklad tedy ukazuje dvojí závěr:

1. Také soukromé organizace mohou v některých případech s úspěchem poskytovat veřejné statky,
2. Problematika přijetí konkrétní právní formy organizace může odrážet různé vlivy, o nichž je bez hlubší analýzy těžko rozhodnout. Vliv na ni má podle mínění autora tohoto textu především chování státu,

---

<sup>20</sup> Blíže viz např. Hansmann, H.: The role of nonprofit enterprise. Yale Law Journal 89/1980, popř. The Role of Nonprofit Enterprise. In: Rose-Ackerman, S. (ed.): The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy. New York, Oxford, Oxford University Press 1986



resp. jeho vztah k organizacím různých právních forem, vyjádřený jak zněním právních norem, tak zvyklostmi a tradicí.

### 3.1.3 TEORIE STRANY NABÍDKY (SUPPLY-SIDE THEORY)

Předchozí teorie akcentují roli strany poptávky, která je tak hlavním zdrojem vzniku a rozvoje neziskového sektoru. Teorie strany nabídky se naopak zaměřuje na stranu neziskových poskytovatelů nejen veřejných statků a služeb, tedy jednotlivců, kteří mají nějaké důvody založit neziskové organizace a vyhovět tak výše rozebírané straně poptávky. Výskyt těchto nabízejících a jejich motivace samozřejmě podléhají celé řadě faktorů.

Tento přístup zdůrazňuje roli *konkurence na straně nabídky*. Když Salamon s Anheierem (1998) testují platnost této teorie ve své dodnes hojně citované stati, omezují se na příklad církví a náboženských společností a na konkurenci mezi nimi. Tato konkurence je obecně obzvláště silná na poli poskytování sociální a zdravotní péče anebo vzdělávacích služeb (jak jsme prokázali v jiné publikaci podpořené GA ČR<sup>21</sup>, v České republice patří právě oblast sociálních služeb mezi ty s největším výskytem nestátních neziskových organizací).

Na podkladě empirických výzkumů Salamon s Anheierem dokazují, že existuje silná pozitivní *vazba mezi intenzitou konkurence církví a velikostí neziskového sektoru*. Ta je měřena především zaměstnaností, množstvím „darovaného“ času (času odpracovaného dobrovolníky) a disponibilními prostředky tohoto sektoru. Kromě výrazné přímé úměry mezi religiózní rozrůzněností (a tím vyšší konkurencí) a velikostí neziskového sektoru autoři vysledovali významnou pozitivní vazbu mezi touto rozrůzněností a objemem prostředků, které neziskové organizace získávají ze soukromých zdrojů<sup>22</sup>.

Zde nacházíme slabé místo, resp. omezené možnosti zobecnění: autoři se zaměřují pouze na konkurenci mezi různými *církvemi*, přičemž opomenuty zůstávají další možné nabízející subjekty. Částečně tento problém vychází ze strukturálně-operacionální definice neziskové organizace, která vylučuje z předmětu zkoumání organizace založené a řízené samotnými spotřebiteli<sup>23</sup>.

Zdá se být zřejmé, že při výzkumu vazeb mezi konkurencí a velikostí neziskového sektoru je prioritou zkoumat *motivace a stimuly „neziskových podnikatelů“ pro založení neziskové firmy*. Klíčové postavení mezi faktory ovlivňujícími působení neziskových poskytovatelů zaujímají *transakční náklady*.

---

<sup>21</sup> Hyánek, V., Prouzová, Z., Škarabelová, S. (2007). Tato publikace obsahuje závěry výzkumného projektu *Podíl Nestátních neziskových organizací na zabezpečování veřejných služeb* registrovaného u Grantové agentury České republiky pod evidenčním číslem 402/05/0974

<sup>22</sup> Salamon s Anheierem se zaměřují pouze na církve a náboženské společnosti a na konkurenci mezi nimi. Jedná se o opodstatněné účelové zjednodušení, nicméně akcent na význam konkurence je důležitým prvkem tohoto přístupu, byť se nebere v úvahu její vliv na kvalitativní ukazatele činnosti neziskových organizací.

<sup>23</sup> Tento problém je způsoben patrně přílišným lpením na podmínce nerozdílení zisku mezi zakladatele, resp. vlastníky organizace.

Na potřebnost zkoumání tohoto fenoménu upozorňují Ben-Ner a van Hoomissen<sup>24</sup>. Ti se domnívají, že subjekty při zvažování založení neziskové organizace porovnávají užitky z toho plynoucí právě s transakčními náklady, jako jsou například:

- Náklady na identifikaci a shromáždění přispěvatelů
- Náklady na zjištění, zda poptávka bude dostačující na pokrytí nákladů
- Náklady spojené s organizací chodu organizace
- Náklady spojené s nutností přimět spotřebitele, aby pravdivě dali najevo své preference
- Náklady na vytvoření kontrolních mechanismů zaměřených na nebezpečí výskytu černých pasažérů (free-riding) a dalších negativních jevů<sup>25</sup>

Z toho vyplývá, že formu organizace ovlivňují právě tyto transakční náklady. Je zřejmé, že jejich výše ve značné míře závisí na jiných subjektech, a to především na státu a jeho *ochotě podporovat různé typy organizací*, na intenzitě a formách této podpory, apod.

Jak dokazuje fungování reálné ekonomiky, vládní produkce veřejných statků (nebo spíše obecně *veřejně poskytovaných statků*) a jejich financování prostřednictvím veřejných financí problém černého pasažéra úspěšně překonává. Proč tedy *nestátní neziskové organizace* existují a samy *obdobné statky poskytují*? Při poskytování veřejných statků nejde jen o překonání transakčních nákladů mezi spotřebiteli, tedy o překonání problému černého pasažéra, ale také o kvalitu poskytovaných statků a služeb.

### 3.1.4 TEORIE STÁTU BLAHOBYTU (WELFARE STATE THEORY)

Tento přístup se zcela odlišuje například od teorií akcentujících vládní či tržní selhání. Pracuje totiž s apriorními tvrzeními a tomu také odpovídají vyvozované závěry; částečně však reflektuje, byť svérázně, historický vývoj. Podstatou teorie státu blahobytu je pohled na neziskové organizace jako na entitu, která sice měla během historie svoji nezastupitelnou úlohu, neboť vykonávala funkce, které nerozvinutý sociální stát ještě vykonávat nemohl, pro kterou však v současných společenských systémech zbývá spíše okrajová, reziduální role. Podle tohoto přístupu by neziskový sektor měl postupně ztrácet své postavení vlivem zdokonalování a růstu tržních vztahů na jedné straně a posilování odpovědnost státu na straně druhé.

Výstižně tento princip postihuje Quadagno (1987): „...*Postupující industrializace s sebou nese vznik nových potřeb veřejného financování, neboť ...(industrializace)... redukuje funkce tradiční rodiny a narušuje jisté kategorie jednotlivců, jejichž práce se stává přebytečnou – lidí velmi mladých, starých, nemocných,*

---

<sup>24</sup> Citováno podle Steinberg, S., Young, D.R.: A Comment on Salamon and Anheier's „Social Origins of Civil Society“. Voluntas, vol. 9, No. 3, 1998

<sup>25</sup> Nelze se však domnívat, že se jedná o vyčerpávající výčet.

*handicapovaných... Protože tradiční společenské instituce nejsou schopny uspokojit potřeby těchto zranitelných“ subjektů, stát expanduje víceméně automaticky.“*

Tento způsob myšlení není nijak neobvyklý a odkazuje neziskové organizace do role jakéhosi *reziduálního činitele*, který pouze doplňuje komplex uspokojování potřeb trhem a státem a měl by tak patrně směřovat do oblastí zájmové činnosti, svépomoci, apod., rozhodně mimo širší poskytování veřejných služeb.

### 3.1.5 TEORIE VZÁJEMNÉ ZÁVISLOSTI (INTERDEPENDENCE THEORY)

Především při analýze různých aspektů *trust theories* jsme se dotýkali určitých konfliktních momentů. Také předešlé *welfare state theories* s sebou nesly určitý konflikt, neboť jeden typ institucí odsuzovaly k postupnému faktickému zániku, či reálněji k zaujetí doplňkové role v systému poskytování sociálních služeb. A konečně, konfliktní se často zdá být i oblast reálných současných vztahů mezi neziskovými organizacemi a státem v České republice.

Jaké mohou být příčiny *spolupráce* neziskového sektoru a státu? Nabízejí se dvě možné odpovědi. Notoricky známou tezí je, že *neziskové organizace často reagují mnohem rychleji* na potřeby lidí, jsou aktivní v určitých oblastech dříve, než do ní vstoupí se svými organizacemi stát. Stát tak může využít výsledků práce neziskových organizací pro své vlastní aktivity. Empiricky doložitelná je také platnost teze, že neziskové organizace často získají veřejnou podporu či alespoň veřejný zájem o určité problémy, čehož potom mohou státní instituce využít.

Tento pohled vlastně staví neziskové organizace do role jakýchsi průkopníků, subjektů objevujících bílá místa v uspokojování potřeb. Jistě z výše uvedeného však automaticky nevyplývá, že by stát nutně musel vždy svými aktivitami vytlačit soukromé neziskové organizace z daného pole.

Salamon (1987) však v jedné ze svých prací z druhé poloviny 80. let<sup>26</sup> poukazuje na další možný zdroj spolupráce mezi státem a neziskovým sektorem, který však *nespočívá* v přednostech a výhodách neziskových organizací, ale naopak vyrůstá z omezených možností těchto organizací. Salamon, a také další autoři, používá termín *voluntary failure*, volně opsáno „selhání neziskových organizací“. Ta Salamon popisuje následovně:

- *Filantropická nedostatečnost* (philanthropic insufficiency)<sup>27</sup>, která odkazuje na obtíže, se kterými se neziskové organizace mohou setkávat při shromažďování a vytváření dostatečných zdrojů

---

<sup>26</sup> Salamon, L.: Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. *Journal of Voluntary Action Research*, No. 16/1987

<sup>27</sup> Na tuto dnes obecně přijímanou vlastnost (lépe řečeno omezení) neziskových organizací upozorňuje např. i Henry B. Hansmann, když mluví o omezeních v získávání kapitálu (limitations on raising capital) ve stati *The Role of Nonprofit Enterprise*. Blíže viz Rose-Ackerman, S. (ed.): *The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy*. New York, Oxford, Oxford University Press 1986

pro rozšíření svých aktivit. Neziskové organizace tak často musí rezignovat na některé potřebné činnosti, neboť je nejsou schopny pokrýt lidskými či materiálními zdroji. *Nedostatek zdrojů může plynout částečně i z neschopnosti neziskových organizací vyrovnat se s problémem černých pasažérů.* Neziskové organizace totiž postrádají vynucovací autoritu.

- *Filantropický paternalismus* (philanthropic paternalism). Pod tímto pojmem se skrývá tendence míjet se se svým posláním, popř. míjet se s potřebami na straně poptávky. Filantropický paternalismus tak označuje stav, kdy organizace nevychází vstříc potřebám klientely, naopak se domnívá, že klienti nejsou schopni se sami správně rozhodovat, a proto se (organizace) chovají způsobem, který bývá obvykle připisován státu a jeho institucím“(jsme opět u vzorců byrokratického chování). Takto směřují proti jednomu z hlavních důvodů oprávněnosti své vlastní existence (problém legitimacy), kterým je podpora aktivní činnosti jednotlivců, podpora samostatnosti a nespolehání se např. na pomocnou ruku státu, motivování k aktivitě a sebedůvěře.
- *Filantropický amatérismus* (philanthropic amateurism). K tomuto jevu dochází tehdy, nedisponují-li organizace dostatečně odborně fundovanými pracovníky či členy. S trochou nadsázky lze říci, převáží-li dobré úmysly a nadšení nad odborností. Hansmann (1986), v této souvislosti zkoumá podmínky a determinanty efektivního managementu v různých typech organizací. Absence ziskového motivu může oslabovat snahu managementu neziskové organizace o produkci při nejnižších možných nákladech<sup>28</sup>, což lze chápat jako selhání. Je však otázkou, zda, popř. do jaké míry může být takovéto selhání napraveno či korigováno státem a jeho institucemi. Právě státu se výše uvedené selhání připisuje nejméně stejně tak často, jako soukromým neziskovým organizacím. Absence ziskového motivu může také způsobit, že nezisková organizace bude méně citlivá na změny v poptávce a bude na měnící se potřeby svých klientů *reagovat se zpožděním*. To je ovšem hypotéza, která není v tomto textu ověřována.
- *Filantropický partikularismus* (philanthropic particularism). Ani neziskové organizace nejsou schopny pokrýt v dostatečné míře či kvalitě všechny existující potřeby a jejich odstíny. Zde lze vysledovat souvislosti s výše uvedenou „nedostatečností“ neziskových organizací.

V těchto selháních neziskového sektoru tedy nacházíme další zdroj spolupráce neziskového sektoru a státu<sup>29</sup>. Stát je zde opět postaven do pozice „korektora“, napravovatele selhání soukromých subjektů. Je velmi užitečné

---

<sup>28</sup> Hansmann odkazuje i na empirické výzkumy potvrzující uvedené tvrzení o nižší efektivnosti neziskových organizací oproti jejich ziskovým protějšům, a to zejména v oblasti nemocniční péče.

<sup>29</sup> Stejně zajímavé je ovšem sledování vztahů mezi soukromými ziskovými a soukromými neziskovými organizacemi. Hansmann (1986) v citovaném textu říká, že pokud by nezisková forma organizace nebyla nějakými zvláštními způsoby v nevýhodě (tedy kdyby neziskové organizace neselhávaly), mohli bychom teoreticky očekávat postupné vytlačování ziskových organizací z většiny odvětví. To znamená, že pokud by jedinou věcí, která odlišuje neziskovou firmu od ziskové byla právě podmínka nerozdělování zisku (cena by nepřevýšila náklady), mohli bychom očekávat výše uvedené a neziskové organizace by tak byly zjevně ve výhodě. Neziskové organizace nicméně selhávají a podle názoru autora je přinejmenším diskutabilní také jejich lepší schopnost čelit případům tzv. contract failures, viz např. Hansmannem samotným uváděné příklady z oblasti sociálních, pečovatelských a nemocničních služeb.

uvědomit si vícerozměrný a hlavně „dvousměrný“ vztah státu a neziskového sektoru. Není možné pohlížet na tento vztah pouze prizmatem logiky „selhává stát  $\Rightarrow$  nastupuje neziskový sektor a selhání státu napravuje“. Všechny ekonomické subjekty jsou limitovány svou povahou, zákony, tradičním postavením ve společnosti, apod. Za odpovídající můžeme považovat pohled na koexistenci různých typů organizací v národním hospodářství jako na vztah *komplementární*, ale současně i *substituční*. Tento vztah v sobě zahrnuje současně jak vzájemnou rivalitu, tak spolupráci.

### 3.1.6 3<sup>RD</sup> PARTY GOVERNMENT

Tento přístup navazuje na jednu z předchozích, přesněji na problematiku *selhávání neziskových organizací*. V jeho základech tkví přesvědčení, že vztah mezi neziskovými organizacemi a vládou *není substituční*, jak jinak naznačují ostatní již analyzované teorie. Naopak, v tomto pojetí jde o komplementy, které se doplňují v zájmu efektivnějšího zabezpečování veřejných služeb. Kromě svého článku z roku 1987 Salamon tuto tezi explicitně či implicitně obhajuje ještě v několika dalších (a to nejméně pěti) publikacích.

Podle jeho argumentace není neziskový sektor substitutem k vládě a vládním organizacím, ale naopak je *subjektem k efektivnímu partnerství*. Tomuto efektivnímu partnerství říká *third party government*, což by se dalo interpretovat jako „vládnutí prostřednictvím třetích subjektů“. Principem je myšlenka, že veřejný sektor dokáže vzhledem ke svým charakteristickým vlastnostem vykompenzovat slabé stránky neziskového sektoru, jeho selhání, tak jak jsou uvedena výše, což platí i opačně. Co je ale nejvýznamnější, toto partnerství mezi veřejným sektorem a sektorem neziskovým nevnímají příznivci této teorie pouze jako reakci na selhání neziskových institucí, ale také, a to především, jako prostředek ke zvýšení efektivity činnosti neziskových organizací.

Salamon (1987) objasňuje, jak podle něj došlo k tomu, že reálná partnerství mezi těmito dvěma sektory byla po dlouhou dobu přehlížena. Konstatuje, že se jedná o selhání teorie (ve smyslu výzkumu) neziskových organizací, které nedostatečně reflektují realitu stále se prohlubujících vztahů mezi sektory, které jsou stále úžeji provázány minimálně od 60. let 20. století (myšleno v USA). Dosavadní teorie, především teorie založené na tržních/vládních selháních, podle tohoto přístupu nemístně akcentovaly substituční charakter popisovaných vztahů. Podle Salamona (1987) je třeba nahradit stávající převládající *tradiční ekonomické teorie welfare state* (teorie hlavního proudu) novým přístupem, konkrétně teorií *third party government* a konceptem *voluntary failures*, tedy selhávání neziskových organizací. Vztah mezi neziskovými organizacemi a vládou je ze svého principu *komplementární*, přičemž tato potřeba komplementarity samozřejmě částečně plyne také ze selhávání, a to jak vlády, tak neziskových organizací.

## 4. KRITICKÝ POHLED NA VYBRANÉ TEORETICKÉ PŘÍSTUPY A KONCEPTY

### 4.1 TRŽNÍ SELHÁNÍ JAKO ZROD EXISTENCE NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ

Analýza neziskových organizací je často vedena logikou, v jejímž rámci mají tržní selhání klíčové místo. *Selhává trh, nastupuje nezisková organizace. Anebo: selhává trh, nastupuje stát, také selhává, nastupuje nezisková organizace.* Trh a vztahy na bázi nabídky a poptávky s klíčovou rolí ceny bývají prezentovány jako něco normálního, *přirozeného*, standardního, něco, co nicméně v určitých situacích selhává v dosahování cílů, které „společnost“ považuje za žádoucí. Neziskové organizace pak mohou být těmi subjekty, které tato selhávání překonávají.

Tato logika je ovšem poněkud zjednodušená a nereflektuje variabilitu reálných vztahů. Výběr organizační formy, tedy např. výběr mezi organizací ziskovou či neziskovou, závisí také na relativních výhodách těchto typů organizací a jejich schopnosti překonávat překážky ve formě transakčních nákladů<sup>30</sup> jak mezi výrobcí (poskytovateli) a spotřebiteli, tak mezi spotřebiteli navzájem. Toto je navíc zásadním způsobem závislé na konkrétních opatřeních a postojích vlády. Jinými slovy, záleží na *formulaci veřejné politiky* vůči neziskovému sektoru a jeho jednotlivým segmentům.

*Příčiny prosazování se neziskových organizací v hospodářském životě společnosti však nelze spatřovat pouze v existenci státních či tržních selhání.* To platí obzvláště zde, kde je diskutován pouze případ veřejných statků, zatímco další tržní selhání jsou ponechána stranou. Některá z nich jsou ale analyzována v dalším textu.

Jak je uvedeno výše, Weisbrod argumentuje tendencí vlády vyhovět především voliči mediánovi. Jistě lze souhlasit s tím, že jsou to právě neziskové organizace, které uspokojují i *okrajové zájmy specifických skupin* (vymezené sociálně, regionálně, atd.). *Chybná ale je logika, která říká, že tak neziskové organizace činí z důvodu nezájmu vlády o tyto skupiny a jejich potřeby.*

Nedá se popřít, že vládní organizace či byrokratické organizace obecně nemohou často z různých důvodů tyto aktivity samy vyvíjet. Vláda nicméně prostřednictvím veřejných rozpočtů směřuje prostředky také k relativně malým skupinám občanů – voličů s preferencemi odlišnými od preferencí voliče mediána. Tyto prostředky jsou často určeny právě pro neziskové organizace, které je využívají pro přímé uspokojování potřeb těchto skupin (tedy coby přímé poskytovatele konkrétních služeb). Podle autora *neziskové organizace opravdu mohou být nejvhodnějším typem instituce pro poskytování služeb určitým skupinám občanů, velmi často se tak ovšem děje za významné finanční (ale např. i personální či metodické) podpory vlády (státu).* Efektivní míra a forma této podpory je již otázkou jinou, ostatně neméně obtížnou.

---

<sup>30</sup> Blíže viz např. Krashinsky, M.: Transaction Costs and a Theory of the Nonprofit Organization. In: Rose-Ackerman, S. (ed.): The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy. New York, Oxford, Oxford University Press 1986

Weisbrodova teorie tržních a vládních selhání nicméně neřeší, jakým způsobem, popřípadě zda vůbec, nestátní neziskové organizace generují společensky optimální výstup, anebo alespoň výstup, který má k tomuto optimu blíže, než vyplývá z aktivit vlády a vládního zabezpečování statků a služeb. De facto, pokud uvažujeme o paretovském optimu, něco takového ani dokázat nelze, neboť nikdo nemůže určit, kde leží paretovsky optimální bod, a to v jakémkoliv aspektu života společnosti (blíže viz Boettke, Prychitko, 2002).

Lze se přiklonit také k výroku Michaela Krashinského, že racionální vláda usilující o znovuzvolení se nebude snažit vyhovět voliči mediánovi v každém jednotlivém případě, ale bude brát v úvahu také intenzitu preferencí jednotlivých skupin občanů (lze říci jednotlivých zájmových skupin) a pokusí se tak vytvořit jakési „vítězné portfolio“ svých rozhodnutí (Krashinsky, 1986).

Bližšího prozkoumání si žádá také problematika *soukromé* neziskové organizace jakožto poskytovatele veřejných statků<sup>31</sup>. Má-li být v tomto případě efektivně poskytováno optimální množství veřejného statku, potom je nutné, aby každý jednatelce dobrovolně přispěl na produkci tohoto statku částkou, která je rovna jeho meznímu užtku ze spotřeby tohoto statku. Je tedy patrné, že v modelové „ideální“ situaci je možné, že různí spotřebitelé budou za stejné množství platit různou cenu. Zrekapitulujme překážky, které stojí v cestě reálného naplnění tohoto modelu.

Zejména ve větší skupině lidí platí, že individuální příspěvek jednotlivce je v poměru k celkové potřebné částce zanedbatelně nízký. Jinými slovy, není-li tato individuální částka zaplácena, množství poskytovaného statku to ovlivní jen minimálně, popř. vůbec ne. Z toho vyplývá, že jedinec bude moci (vzhledem k vlastnostem veřejného statku) spotřebovat *ostatními členy společnosti financované množství daného statku*.

Takovéto chování je typickým *chováním černého pasažéra* (free-riding). Jde o to, že v případě veřejných statků spotřebovává určitá skupina tyto statky společně, spotřeba je nedělitelná, nerivalitní. Je zřejmé, že pokud by cestu černého pasažéra nastoupila většina (nebo *podstatná část*) členů společnosti, nastaly by vážné problémy se zabezpečením žádoucího objemu (veřejného) statku. Příčiny takového jednání jsou dostatečně známy a popsány, zjednodušeně lze říci, že vyvěrají ze snahy maximalizovat svůj užitek a současně z neochoty pravdivě vyjavit své preference. Nenechme se nicméně strhnout k závěru, že v situaci dobrovolného přispívání na produkci a poskytování veřejných statků bude objem poskytovaných veřejných statků nulový. Je však oprávněnou otázkou, zda bude mít o poskytování (a současně financování) zájem soukromý subjekt maximalizující svůj zisk, popř. míra neefektivnosti poskytování daného statku.

Hansmann (1986) upozorňuje, že chování černého pasažéra není univerzální, neboť existují situace, kdy lidé skutečně jsou ochotni dobrovolně vyjavit své preference a osobně přispět na poskytování veřejného statku.

---

<sup>31</sup> Pro bližší analýzu veřejných statků viz Strecková, Y., Malý, I.: Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Brno, Computer Press 1999



Buchanan (1965) konstatuje, že problém černého pasažéra lze překonat vytvářením klubů poskytujících daný veřejný statek, vybírajících příspěvky a vylučujících nečleny klubu ze spotřeby daného statku. Takový klub je vlastně (ne)ziskovou organizací, která tím, že odstraňuje problém černého pasažéra, odstraňuje, resp. snižuje i transakční náklady na vyjednávání mezi spotřebiteli – *vyjednávání se centralizuje*. Toto vyjednávání je poměrně jednoduché, neboť kluby mohou vyloučit neplatiče. Tento model je známý a populární, dokonce i dobře aplikovatelný, třebaže obsahuje některé omezující předpoklady.

Klub je na dobrovolnosti založená skupina jednotlivců získávajících společně užitek ze sdílení spotřeby i nákladů produkce určitého statku či služby. Základním principem fungování klubu je dobrovolnost participace a možnost vyloučení ze spotřeby<sup>32</sup>. Možnost vyloučení ze spotřeby znamená, že nejde o čistý veřejný statek, ale o statek smíšený (označovaný jako *club good*). Statek, *club good*, se od čistého veřejného statku liší v několika směrech a z těchto odlišností vyplývá i odlišný mechanismus poskytování. Uvedené odlišnosti lze shrnout do několika následujících odstavců<sup>33</sup>.

V případě čistého veřejného statku principiálně *chybí dobrovolnost* při jeho spotřebě. Je možné, že existují spotřebitelé, kteří si nepřejí spotřebovat daný statek buď vůbec, anebo v konkrétním množství či kvalitě. V případě tzv. *club good* je princip dobrovolnosti přirozenou podmínkou fungování tohoto způsobu poskytování statků a služeb, neboť zde existuje možnost odstoupit od spotřeby a participace na nákladech. Jednotlivec má obecně možnost připojit se ke klubu, připojit se k jinému klubu s podobným zaměřením, popř. nebýt členem žádného klubu. Teoreticky je samozřejmě možné úplné rozdělení celé populace do klubů. V případě poskytování veřejného statku nečlenství neexistuje, ze spotřeby není úniku.

Dále lze říci, že kluby jsou *exkluzivní*, ve smyslu možného vyloučení těch, kdo chtějí spotřebovat, ale nikoliv podílet se na nákladech. Pokud není mechanismus kontroly (resp. mechanismus vyloučení ze spotřeby) perfektní, uvolňuje se prostor pro *free-riding*, tedy pro černého pasažéra.

Teorie klubů obsahuje předpoklad, že náklady na poskytnutí daného statku či služby každému dalšímu spotřebiteli jsou relativně nízké. Dá se říci, že dlouhodobé průměrné náklady jsou klesající, dokud není uspokojen i poslední zájemce o daný statek. To je situace odpovídající *přirozenému monopolu*. Takže: v této situaci je hlavním důvodem, proč spotřebitelé v rámci „klubu“ preferují neziskovou firmu před ziskovou formou organizace je fakt, že první z nich jim umožňuje ponechat si „zisk“, který by si zisková firma – přirozený monopolista – pravděpodobně přivlastnila. Pokud takový přirozený monopol neexistuje, atraktivita neziskových klubů klesá.

---

<sup>32</sup> Platí pro neplatiče a nečleny klubu.

<sup>33</sup> Blíže viz Cornes, R., Sandler, T.: *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Cambridge University Press 1996

Problém může nastat i tehdy, je-li trh příliš velký, geograficky rozrůzněný, apod. a nezisková organizace může narazit na problém kapitálové omezenosti (viz *filantropická nedostatečnost*). Spotřebitelé mohou preferovat ziskové firmy také v případě, že ustavení neziskového klubu je spojeno s transakčními náklady pro spotřebitele.

Omezující je i striktní požadavek na možnost vyloučení. Bez jeho dodržení se však opět dostaneme k problému černého pasažéra. Existují nicméně názory<sup>34</sup>, že problém nemožnosti vyloučit ze spotřeby neplatiče lze částečně překonat. Podstata tkví v tvrzení, že ačkoliv například potenciálnímu dárci (přispívajícímu) plyne užitek z aktivit dané neziskové organizace, „psychologické“ užítky jsou pro něj větší, pokud je sám „zainteresován“ darováním byť i malého obnosu (resp. obnosu neodpovídajícího jeho skutečnému užítku). Z toho plyne, že nepřispěním, resp. *nezaplacením, se spotřebitel sám vylučuje z užítku* plynoucího z činnosti organizace. Přesněji řečeno, jeho užitek je nižší, než kdyby sám na činnost organizace přispěl. Je ovšem pravda, že působení tohoto psychologického faktoru je obtížné přesně určit.

Organizace samotné se nicméně snaží tyto pocity v perspektivních dárcích podporovat a posilovat, zdůrazňují, že tito plátcí jsou součástí společenství, komunity a snaží se ovlivňovat tyto lidi i prostřednictvím dalších spoluobčanů, sousedů a přátel, stejně jako přes vybrané sdělovací prostředky. Mnozí jednotlivci jsou také přesvědčeni, že platit za služby je prostě správné a dobré.

Pro organizaci může být jednodušší požadovat od každého spotřebitele *stejnou cenu*, než kdyby požadovala částku odpovídající úrovni individuálního užítku (ostatně obtížně měřitelného, či spíše neměřitelného). V takovém případě však hrozí dvě nebezpečí. Za prvé, někteří spotřebitelé narazí na *bariéru svého příjmu*. U neziskových organizací je tato možnost relativně málo nebezpečná, nicméně existuje. Za druhé, někteří spotřebitelé dosahují spotřebitelského přebytku, neboť *jejich užitek je vyšší než cena, kterou musí zaplatit*. Pokud se tato dvě nebezpečí spojí, může teoreticky dojít k tomu, že organizace nepokryje své náklady.

Pohybovali-li bychom se na trhu „normálního“ *tržního produktu*, bylo by zbytečné hovořit o jakémkoliv „nebezpečí“. Jedná-li se ale např. o služby poskytované sociálně slabým, potom je zřejmé, že právě bariéra příjmu spotřebitelů je nežádoucím omezením a bylo by tedy lepší, kdyby organizace mohla účtovat různým typům spotřebitelů různé ceny. Je samozřejmě naivní předpokládat, že by organizace byla schopna přesně určit výši užítku služby pro konkrétní osoby, ale je realistické připustit možnost alespoň přibližného odhadu *schopnosti zaplatit*.

Krashinsky (1986) konstatuje, že problém stejných poplatků pro každého představuje analyticky to samé, jako nemožnost vyloučit někoho ze spotřeby. Ačkoliv organizace může vyloučit ze spotřeby ty, kdo nezaplatí ani minimální poplatek (hovořit o ceně patrně není přesné), není schopna vyloučit ty, kdo mají ze spotřeby užitek

---

<sup>34</sup> Viz např. Rose-Ackerman, Charitable Giving and "Excessive" Fundraising. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 97, No. 2 1982

přesahující požadovanou částku. Tito spotřebitelé se tak vlastně stávají částečně černými pasažéry, třebaže ne z vlastního přičinění. Problém nicméně přetrvává.

Lze se ovšem domnívat, že neziskové organizace v některých případech znají či mohou poměrně přesně odhadnout i „skryté“ preference svých spotřebitelů (klientů) a otevírá se možnost úspěšného nátlaku na příspěvní na činnost organizace i mimo stanovenou cenu.

Hansmann (1980) v této souvislosti konstatuje, že soukromé organizace produkující veřejné statky bývají neziskové, neboť spotřebitelé chtějí mít jistotu, že jejich příspěvky jdou na pokrytí nákladů produkce, nikoliv na zvyšování zisku. Tam, kde je vyloučení ze spotřeby možné, preferují spotřebitelé neziskovou organizaci před zisk maximalizujícím přirozeným monopolem. Kde toto *vyloučení možné není*, tam ochota spotřebitelů platit závisí i na ne zcela spolehlivém faktoru „zainteresovanosti“ spotřebitelů, jejich smyslu pro „fair“ chování. Z tohoto úhlu pohledu je nezisková organizace jedinou cestou, jak si spotřebitelé mohou být jisti, že jejich platby jdou skutečně na pokrytí nákladů, a nikoliv na zvyšování zisku firmy. Tím už ale přecházíme k teoriím asymetrických informací, resp. teorií důvěry.

Teorie založené na principu tržních a vládních selhání jsou pouze popisem velmi omezeného výseku reality. Jde o přístup, který si nemůže činit nárok na univerzalitu; nedostatečnost tohoto konceptu ostatně poměrně přesvědčivě prokazují i Salamon, Anheier (1998). Shrneme-li podstatu tohoto přístupu, můžeme konstatovat, že *existence veřejných statků, externalit a asymetrických informací vede k selhávání trhu, zatímco heterogenní poptávka má za následek selhávání státu.*

## 4.2 INFORMAČNÍ ASYMETRIE JAKO ZDROJ EXISTENCE NNO

Zaměříme se tedy nyní znovu na fenomén důvěry v poskytovatele veřejných služeb. Lze konstatovat, že přednosti neziskových organizací oproti organizacím ziskovým, které vyplývají právě z neziskové povahy a tím absence určitých negativních pobídek, jsou často zmiňovány právě v oblasti *sociálních a zdravotních služeb*. Chybí ovšem *dostatečné* podložení takovýchto tvrzení fakty, resp. statistickými podklady, *empirickými výzkumy*. Neziskové organizace jsou tak stavěny na piedestal jako jakési „ideální“ a „morální“ organizace. Zastánci a propagátoři soukromého neziskového sektoru využívají těchto intuitivních argumentů a podle autora tím tomuto sektoru a jeho organizacím příliš prospěšnou službu neprokazují. Tento nedostatek si uvědomují i Salamon a Anheier (1998), když testují následující čtyři hypotézy<sup>35</sup>:

1. Čím *vyšší* je ve společnosti úroveň důvěry v ziskový sektor (business), tím menší je neziskový sektor.
2. Čím *vyšší* je ve společnosti úroveň důvěry v ziskový sektor (business), tím menší jsou „neziskové subsektory“ v oblasti poskytování zdravotnických a sociálních služeb.
3. Čím *nižší* je ve společnosti úroveň důvěry v ziskový sektor (business), tím je pravděpodobnější, že neziskový sektor bude financován poplatky za poskytované služby (fees and service charges).
4. Čím *nižší* je ve společnosti úroveň důvěry v ziskový sektor (business), tím je pravděpodobnější, že „neziskové subsektory“ zdravotnických a sociálních služeb budou financovány poplatky za poskytované služby (fees and service charges).

Výsledek statistického testování těchto hypotéz je podle autorů testu překvapivý. Jak konstatují, nepodařilo se najít žádný měřitelný vztah mezi relativním stupněm důvěry v neziskové organizace v poměru k důvěře v podnikatelský sektor a rozsahem neziskového sektoru, popř. stupněm spoléhání se na platby ze soukromých zdrojů. Nejenže se navíc nepodařilo prokázat tyto vztahy na agregátní úrovni, nepodařilo se to ani v oblasti zdravotnických, vzdělávacích a sociálních služeb, kde se původně předpokládalo prokázání těchto vztahů.

Tyto závěry lze považovat za relativně významné; naznačují důležitost dalšího zkoumání problematiky *asymetrických informací* a *contract failures*. Měly by nás také varovat před některými závěry, které vyvozuje např. Schaad (1998) a které jsou uvedeny výše. Je jistě pravda, že Salamon a Anheier měli k dispozici data pouze relativně malého počtu zemí, nicméně je to v každém případě pokus, který ukazuje další cestu a nespokojuje se s vyvozováním závěrů bez dostatečných empirických důkazů. Především hypotéza č. 1 a její možné varianty si jistě zasluhuje další a hlubší ověřování v konkrétních národních podmínkách. Autor tohoto

---

<sup>35</sup> Srov. Salamon, L.M., Anheier, H.K.: Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit sector Cross-Nationally. *Voluntas*, vol. 9, No. 3, 1998

textu se domnívá, že výsledky výzkumu poměrně přesvědčivě dokazují, že *soukromé neziskové organizace jako celek nemají nárok na post „morálních organizací“ napravujících selhání (amorálních) tržních firem*<sup>36</sup>. Další odstavce odkazují na výzkumy, které naopak prokazují případy *selhávání neziskových organizací*.

Z některých výzkumů (např. Bennett, DiLorenzo 1989, Herzlinger, Krasker 1987) vyplývá, že neziskové organizace disponují možnostmi, jak obejít podmínku nerozdělování zisku. Etzioni a Doty upozorňují na to, že *„... opomenutí, dvojznačnosti a mezery v zákonech a regulačních opatřeních... umožňují správním radám a zaměstnancům neziskových organizací zapojit se do množství finančních operací a vztahů, které jim přinášejí další osobní zisky... kromě platu a odměn ...“* (citováno podle Bennett, DiLorenzo 1989). Obdobné jevy lze vysledovat a doložit samozřejmě i v české realitě.

Nemusí se samozřejmě jednat o praktiky nelegálního charakteru, ale např. o určité formy benefitů, které jsou v rozporu se základním posláním a podstatou neziskových organizací, nikoliv ve smyslu jejich konkrétní právní úpravy, ale tak, jak je toto poslání široce vnímáno a chápáno členy společnosti. To je zajímavé přesto, anebo právě proto, že ve fungování neziskového sektoru často hrají roli právě nepsané zákony a zvyklosti, a to nejen v USA, ale například i v České republice. Etzioni a Doty (1976) například podrobně ilustrují možné způsoby, kterými se řídicí orgány i zaměstnanci neziskových organizací obohacují. Jde o příklady, které v podstatě poukazují na zneužívání státní podpory, nedokonalé kontroly, ale také nedostatečné informovanosti zákazníků, pacientů<sup>37</sup>. Je zajímavé, že touto problematikou se autoři zabývají již od 70. let 20. století, přesto jsou některé tyto aspekty fungování neziskových organizací stále přehlíženy či zlehčovány.

Tato část textu byla věnována problematice *asymetrických informací a schopnosti různých typů organizací poskytovat kvalitní služby i za existence této asymetrie*. Poslední poznámka k tomuto tématu se vztahuje ke způsobům, jak může spotřebitel získávat informace i o produktech a službách, které jsou obtížně standardizovatelné, nehmotné, apod. Spotřebitel může do jisté míry spoléhat například na státem požadované kvalitativní standardy a normy, které musí být dodržovány všemi typy producentů. Jde tedy o situace, kdy *nikoliv trh, ale stát zabezpečuje informovanost spotřebitelů*. I zde je ovšem možnost selhávání státu při špatném stanovení oněch norem, popř. při nedostatečné kontrole jejich dodržování.

Trh sám do jisté míry působí na producenty, aby nezneužívali důvěry spotřebitelů. Může se jednat o různé formy tzv. signalizačního chování, sdružování firem do větších celků, které garantují kvalitu služeb svých členů, apod. Závěr je tedy následující: podle autora je nutno obecnou platnost teze, že vzhledem k existenci podmínky

---

<sup>36</sup> Podle názoru autora by zajímavější výsledky přinesl principiálně obdobný výzkum, ovšem s méně širokým záběrem, v jednotlivých odvětvích, u přesně definovaného souboru služeb, ale také např. s rozlišením právní formy neziskových organizací, jejich velikosti a principu fungování (založené na členství, profesionální, veřejně či vzájemně prospěšné, apod.).

<sup>37</sup> Bennett a DiLorenzo v citované publikaci rekapituluji selhávání neziskových organizací a „unfair“ soutěž v několika oblastech. Autor vybral jeden příklad z mnoha, aby ilustroval své pochybnosti ohledně jednoho z „mýtů“ provázejících neziskový sektor, konkrétně mýtus o nedostatku pohnutek pro zneužívání nedokonalé informovanosti spotřebitelů neziskovými organizacemi.

nerozdělování zisku postrádají soukromé neziskové organizace pohnutky ke zneužívání své informační převahy, *jednoznačně odmítnout*.

Je však možná i jiná, *podle autora reálnější*, interpretace, a sice ta, že *neziskové organizace jsou* patrně ve všech zemích *státem podporovány*, ať už prostřednictvím daňových úlev pro organizace samotné, tak pro jejich podporovatele a přispěvatele, anebo například prostřednictvím dotací, apod. *Jedna právní forma se tak dostává do konkurenční výhody*, a je tedy nutno se tázat, zda se nejedná spíše o jistou formu státem podporované, či přímo *státem zaviněné „nekalé konkurence“*. V každém případě tato zvýhodnění určité preference vlády vyjadřují.

Brody (2003) se domnívá, že ti, kteří tvrdí, že nezisková forma organizace funguje jako signál určité společenské hodnoty a důvěryhodnosti, vnímají právní vymezení organizace vlastně jako výraz něčeho, co je *nemožné změřit, co je nemožné přesně vyjádřit a uchopit*. Ještě zajímavější je teze, se kterou se lze ztotožnit, a sice že až se zlepší naše možnosti a schopnost posouzení, resp. vyjádření toho, co chceme podporovat a které veřejné služby skutečně poskytovat, důležitost právní formy ustoupí do pozadí (tamtéž). To je velmi významné, neboť dokud nebudou mít *garanti veřejných služeb* jasno v tom, jaká má být konkrétní podoba a kvalita veřejných služeb, popř. jaké aspekty mají být v procesu poskytování služby obsaženy, potom bude *signalizační role právní formy* stále hrát důležitou roli, a to i přes významné pochybnosti o oprávněnosti a podloženosti těchto signálů.

### 4.3 TEORIE STÁTU BLAHOBYTU

Když Salamon a Anheier (1998) tuto teorii testují, sledují následující logiku: čím vyšší úroveň ekonomického rozvoje, tím více se stát zapojuje do poskytování sociálních služeb, což má zase za následek ústup neziskového sektoru, jeho zmenšování a pokles jeho důležitosti. Formulují následující hypotézy:

1. Čím vyšší je úroveň důchodu na hlavu, tím menší je v dané zemi neziskový sektor.
2. Čím vyšší je úroveň důchodu na hlavu, tím menší jsou ty části neziskového sektoru, které se zabývají poskytováním zdravotnických, sociálních a vzdělávacích služeb v dané zemi.

Test nepotvrdil ani jednu z výše uvedených hypotéz, respektive vazba mezi zkoumanými veličinami se ukázala jako nepříliš přesvědčivá. V podstatě jde o vyvrácení hypotézy, že rostoucí veřejné výdaje postupně vytlačí výdaje soukromé, v tomto případě výdaje neziskových organizací jako takových a soukromých výdajů určených na podporu těchto organizací. Výše uvedená první hypotéza by mohla čtenáři připomenout tzv. *Wagnerův zákon* tendence růstu veřejných výdajů do ekonomiky s růstem důchodu na hlavu<sup>38</sup>. I v tomto případě musíme ale být opatrní, abychom bez důkazů nepřijali tezi o nutném budoucím ústupu neziskového sektoru vlivem expanze sektoru státního.

---

<sup>38</sup> Viz např. Strecková, Y., Malý, I.: Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Brno, Computer Press 1999

## 5. VÍCEFAKTOROVÉ TEORIE

Zdá se, že všechny doposud analyzované teorie a přístupy se vyznačují jistým společným znakem. Tím je snaha o univerzalitu, a aplikovatelnost v rozličných prostředích i etapách historického vývoje. Jak ale ukázal předchozí text, do skutečné univerzality mají tyto přístupy daleko. Ačkoliv jsou v mnohém přínosné, vždy reflektují pouze omezený výsek reality a zobecnění je obtížné až nemožné.

Určitým krokem vpřed jsou potom teorie a výzkumy, které nejenže jsou ovlivněny místem a dobou svého vzniku, ale které jsou vysloveně a záměrně založeny na *odlišnostech historického vývoje*. Diference historických podmínek představují v pracích tohoto typu určující formativní sílu.

Tyto přístupy samozřejmě známe také z prostředí mimo ekonomii neziskového sektoru. Notoricky známý je přístup Esping-Andersena, tak jak je obsažen v Esping-Andersen (1990), zkoumající kořeny a typy sociálního státu (státu blahobytu, welfare state).

Esping-Andersen při zkoumání různých forem welfare state vychází z toho, že konkrétní podoba institucí a jejich vztahů je determinována rozličnými vlivy, které se utvářely během historického vývoje a které mohou být specifické pro daný region, resp. stát či skupinu států. Esping-Andersen tak identifikuje tři (později čtyři) základní typy či formy státu blahobytu, jejichž odlišnosti jsou dány právě odlišným historickým vývojem, rozdílnou podobou společenských institucí a různého rozdělení moci mezi těmito institucemi.

Prvním z těchto typů je tzv. *liberální* welfare state, typický pro anglo-americké státní útvary (přesněji je říci, že tomuto modelu odpovídá realita USA a částečně i Velké Británie) a charakterizovaný omezenou státní pomocí založenou na testovaných dávkách a na adresné státní intervenci a nízkém stupni nárokovosti obecně. Základním principem je omezení univerzálního přístupu ke státní sociální pomoci, která se zaměřuje primárně na nízkopříjmové skupiny. Napojení občanů na sociální systém přes sociální pojištění je v porovnání s následujícími modely potlačeno a je méně významné.

*Sociálně-demokratický* typ sociálního státu patrně nejlépe vystihuje *univerzalistický sociální systém* skandinávských zemí (někdy poněkud neprávem ztotožňováno pouze s případem Švédska) s jejich výrazným oddělením sociálních služeb od tržního systému. Tento model se nejspíše mohl vyvinout za situace silné dělnické či obecně pracující třídy, které se podařilo rozvinout spolupráci se střední třídou<sup>39</sup>. Tento univerzalizmus s sebou nese dominanci systému pojištění, který zahrnuje všechny občany, a tím pádem i obecnou závislost všech členů společnosti na tomto systému.

Především pro Německo je typický typ státu korporativistického, který se vyznačuje nejen rozsáhlejší státní podporou v sociální oblasti, ale i přetrvávající existencí některých společenských institucí odrážejících historicky

---

<sup>39</sup> Viz např. Večeřa: Sociální stát, východiska a přístupy. Brno, SLON 1996

daný status, což má vliv např. na podobu sociálních dávek, jejichž podoba vyplývá z toho, že jednotlivé profesní skupiny vytvářejí své vlastní systémy pojištění. Podoba tohoto režimu je dána především historicky silnou pozicí církve a aristokracie, ale také státu v rámci evropského typu kapitalistického tržního systému. V tomto systému stát a jeho aktivity nastupují v případě, že tradiční instituce, jako jsou rodiny, profesní sdružení či obce nestačí na péči o své členy či obyvatele.

Esping-Andersonova typologie, resp. *princip tohoto přístupu*, je využitelná i při analýze problematiky soukromých neziskových organizací a jejich ekonomiky, přestože se nejedná o typicky ekonomickou teorii, ale spíše o typ institucionální analýzy<sup>40</sup>.

## 5.1 SOCIAL ORIGINS THEORY (TEORIE SPOLEČENSKÝCH KOŘENŮ, SOT)

Tímto principem byli silně ovlivněni i Salamon s Anheierem, když formulovali v roce 1998 svoji dnes hojně citovanou *teorii společenských kořenů moderní občanské společnosti*<sup>41</sup>. Důležité je, že ve své analýze se neomezují na pouhé hodnocení neziskového sektoru například z hlediska jeho velikosti, ale vytvářejí sofistikovanější model inspirovaný prací Esping –Andersena a formulují čtyři typy „neziskových režimů“, resp. způsobů koexistence státu a soukromých neziskových organizací, z nichž každý odráží odlišné působení společenských sil a vlivů.

Tyto čtyři modelové režimy nejsou exaktním vyjádřením stavu, spíše se jedná o obecné vymezení základních vlastností a charakteristických znaků. Tento přístup lze jednoduše znázornit pomocí následující tabulky, která charakterizuje jednotlivé režimy prostřednictvím dvou klíčových kritérií – prvním je úroveň vládních sociálních výdajů, druhým pak rozsah neziskového sektoru:

TABULKA 1 ČTYŘI TYPY „NEZISKOVÝCH REŽIMŮ“

Úroveň vládních sociálních výdajů	Rozsah neziskového sektoru	
	malý	velký
nízká	Statist <sup>42</sup>	Liberální
vysoká	Sociálně-demokratický	Korporativistický

Zdroj: Salamon, Anheier (1998)

<sup>40</sup> Pro základní přehled o této problematice lze doporučit například Musil, L. (ed.): Vývoj sociálního státu v Evropě. Brno, Nakladatelství Doplněk 1996

<sup>41</sup> Salamon, L.M., Anheier, H.K.: Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit sector Cross-Nationally. Voluntas, vol. 9, No. 3, 1998

<sup>42</sup> Vzhledem k charakteru tohoto typu režimu by bylo zřejmě nejlépe překládat jako „etastický“.



## Liberální model

Tento model je typický nízkou úrovní vládních sociálních výdajů a současně relativně velkým soukromým neziskovým sektorem. Vztahy uvnitř státu se do této podoby utvoří nejspíše tam, kde je páteří společnosti střední třída a kde takové součásti společnosti, jako je dělnická třída či aristokracie buď nikdy nedisponovaly velkou silou a mocí, anebo tuto sílu postupem času ztrácely. To vyústilo v zamítavý postoj k rozsáhlejším výdajům státu – což umožnilo (anebo si přímo vynutilo) rozvoj soukromých aktivit např. v oblasti sociálních služeb, tedy jinými slovy rozvoj soukromého neziskového sektoru.

## Sociálně-demokratický model

Sociálně-demokratický model koexistence státu a soukromého neziskového sektoru se svým charakterem pohybuje na pomyslném opačném pólu. Vyznačuje se vysokou úrovní sociálních výdajů státu a nevelkým soukromým neziskovým sektorem. Je to v tomto případě stát, kdo je největším poskytovatelem a financérem sociálních statků a služeb, soukromým neziskovým organizacím spíše než poskytování služeb přísluší role instituce, která umožňuje vyjádření politických a sociálních práv, ale např. i určitých potřeb odpočinkových či volnočasových – to platí např. pro organizace typu sportovních klubů, které plní svoji v zásadě rekreační funkci, apod.

Na soukromý neziskový sektor se zde pohlíží jako na důležitou, ale přece jen doplňkovou součást společensko-ekonomického dění, neboť odpovědnost za ty nezákladnější potřeby člověka přebírá stát a jeho instituce. Důležité je i to, že stát tyto služby nejen garantuje, ale i financuje a zabezpečuje prostřednictvím svých vlastních institucí.

## Korporativistický model

Korporativistický model stojí svými charakteristikami mezi modely výše uvedenými, a jak konstatují Salamon s Anheierem, třebaže je tato forma vztahů mezi institucemi rozšířená a patrně i perspektivní, stávající teorie jej často přehlížejí<sup>43</sup>. Pro tento model platí, že stát přistupuje na spolupráci se soukromými neziskovými organizacemi. Neziskový sektor je jednou z tradičních společenských institucí, které stát ochraňuje a podporuje jejich aktivity, pověřuje je výkonem jistých činností, objednává si u nich služby, apod.

Autoři citovaného pramene ještě obohacují tento přehled o další typ vztahů státu a neziskových organizací a nazývají jej *etatistickým* modelem. Jde o takovou formu vztahů, které se vyznačují jak nízkou úrovní sociálních výdajů, tak relativně malým neziskovým sektorem.

---

<sup>43</sup> Určitá preference modelu ze strany těchto autorů je pochopitelná, když si uvědomíme, jaké myšlenky Salamon vložil do své 3<sup>rd</sup> Party Governance Theory, která je na systematické spolupráci státu a neziskového sektoru založena.

Slamon s Anheierem za pomoci testování několika hypotéz rozdělily zkoumaných sedm zemí následujícím způsobem:

**TABULKA 2 ČTYŘI TYPY „NEZISKOVÝCH REŽIMŮ“ A ZEMĚ TĚMTO TYPŮM ODPOVÍDAJÍCÍ**

Úroveň vládních sociálních výdajů	Rozsah neziskového sektoru	
	malý	velký
nízká	Etatický (Japonsko)	Liberální (USA, Spojené království)
vysoká	Sociálně-demokratický (Švédsko, Itálie)	Korporativistický (Německo, Francie)

Zdroj: Salamon, Anheier (1998)

Výše prezentovaný přístup má svá slabá místa (jedno z nich představuje i nízký počet zkoumaných zemí), nicméně za přínosnou lze považovat základní myšlenku, na které konstrukce stojí – abychom porozuměli konkrétním formám a podobám neziskových organizací (či neziskového sektoru jako celku), musíme se zabývat danými historickými podmínkami, vlivy, které formovaly podobu jednotlivých institucí, jejich sílu, moc a – opět historicky dané – role.

Vyjděme z následujícího tvrzení autorů tohoto konceptu: „...Nakonec... tyto závěry nabízejí smysluplný nový směr analýzy pro porozumění neziskového sektoru na globální úrovni... Tento přístup pojímá neziskový sektor ne jako izolovaný fenomén volně plující společenským prostorem, ale jako integrální součást sociálního systému, jehož role a rozsah jsou vedlejším produktem celého komplexu historických vlivů. Navíc předpokládá, že tyto vlivy mají daleko od náhodnosti ...charakteristické zákonitosti mohou být analyzovány a porovnávány mezinárodně...“ (Salamon, Anheier, 1998).

Přesto však je nutno i tuto teorii podrobit zkoumání a nespokojit se s výrokem autorů, že právě vzájemné propojení výše uvedených dvou kritérií dovoluje spojit výhody jak jednoduchých ekonomických modelů, tak historizujících přístupů a současně překonat některé jejich nedostatky. Lze se domnívat, že je nemožné popsat soukromý neziskový sektor, jeho zdroje a funkce prostřednictvím neoklasického konceptu tržních a vládních selhání, tak jak jej představuje ve svém díle např. Weisbrod (viz výše problematiku tržních a vládních selhání). Ani další teorie založené na jednom faktoru ovšem nepostačují. V této souvislosti je *social origins theory* značným přínosem pro výzkum a poznání neziskového sektoru, neboť akceptuje existenci mnoha různých historicky podmíněných společensko-politických a ekonomických faktorů určujících podobu a funkce soukromého neziskového sektoru v konkrétní zemi. Jinými slovy, rozhodování a volba, zda např. konkrétní služby a statky mají být poskytovány trhem, veřejnými či soukromými neziskovými organizacemi je silně ovlivněna již diskutovaným historickým a společenským vývojem v daných podmínkách.

Social-origins theory se zaměřuje na strukturovaný soubor společenských, politických, ale také ekonomických faktorů s cílem vysvětlit, anebo alespoň napomoci objasnit, neziskový fenomén v mezinárodním kontextu. Podstatou sdělení je fakt, že institucionální volba toho, zda při poskytování veřejných služeb spoléhat na vládní (veřejné) poskytovatele, tržní subjekty či soukromé neziskové organizace (popřípadě kombinaci těchto forem) je významně determinována historickým vývojem a společenským klimatem či vzorci chování a zvyklostí, které se během vývoje rozvinuly.

#### KRITIKA PŘÍSTUPU SOT

Tento přístup je přínosný svojí základní myšlenkou, kterou je implementace více faktorů do zkoumání soukromého neziskového sektoru. Zejména vymezíme-li tento přístup vůči dříve analyzovaným jednofaktorovým teoriím, je zřejmý myšlenkový pokrok tohoto přístupu. Tyto teorie jsou testovány autory *social origins theory* (Salamon, Anheier 1998) a poměrně přesvědčivě prokazují jejich nedostatečnost při komplexním objasnění rozvoje neziskového sektoru.

Nicméně, i v rámci SOT lze identifikovat některé nedostatky. Problematicnost tohoto pojetí spočívá např. ve způsobu měření rozsahu neziskového sektoru (nonprofit scale), ale také v tom, že třebaže bere v úvahu vliv historického vývoje na podobu a funkce neziskového sektoru, má v zásadě statický charakter.

Ačkoliv jsou na základě zvolených faktorů vymezeny určité modelové formy neziskových režimů, *social origins theory* pracuje s historickým vývojem velmi omezené, resp. jednostranně. Vzhledem k tomu, že se vyvíjejí a mění zmíněné faktory, musí se nutně měnit i podoba převládajících forem neziskových režimů. Tyto změny však v analyzovaném konceptu obsaženy nejsou.

Zanedbaná je i skutečnost, na kterou sami autoři tohoto konceptu upozorňují v jiné své teorii. Opomíjí totiž vzájemné vztahy mezi veřejným a soukromým sektorem, jejich vzájemné ovlivňování či dokonce (často rostoucí) vzájemnou závislost těchto sektorů, resp. jednotlivých subjektů působících v těchto sektorech.

Co víc, opomíjí historický vývoj těchto vztahů a nevysvětluje, proč se mění povaha jednotlivých faktorů. Je tak do značné míry ahistorická a tím pádem omezeně objasňující a využitelná.

## 5.2 WAGNEROVA REFORMULACE SOT

Hledáme-li alternativu social origins theory, nalzáme ji, alespoň po metodologické stránce, ve stati Wagnerově (2000). Stať nese název *Reframing „Social Origins“ Theory: The Structural Transformation of the Public Sphere* a zastává principy institucionální analýzy veřejného prostoru (*public sphere*) a kromě jiného rozvíjí názor Commonse, že rozdílné institucionální formy nejsou ani tak výsledkem racionálních individuálních voleb, jako spíše historicky podmíněnými společenskými systémy formovanými evolučním procesem (Commons, 1934). Tomuto zajímavému kritickému přístupu po právu náleží naše pozornost a věnujeme mu prostor v následujícím přehledu.

Wagner představuje nejen alternativní koncept, ale přímo formuluje odlišný kategorický rámec. Činí tak na základě historické a institucionální analýzy mezisektorové dynamiky a strukturálních změn. Mezisektorová dynamika, tedy změny ve struktuře společenských institucí, podle Wagnera zásadně charakterizuje společenský vývoj již nejméně 200 let.

#### Metodologie Wagnerova přístupu

Wagner se snaží reformulovat *social origins theory* tak, aby byly eliminovány její slabé stránky. Autoři *SOT* testovali vybrané jednofaktorové teorie neziskového sektoru a každou z nich poté mohli v některých ohledech označit za nedostatečné, nevypovídající komplexně o realitě. Závěrem bylo, že jakákoliv jednofaktorová teorie nevypovídá dostatečně o rozsahu, struktuře, způsobu financování, o faktorech rozvoje a přetrvávání neziskového sektoru. Právě tyto nedostatky stávajících teorií vylly impulsem k vytvoření *social origins theory*.

Social origins theory se zaměřuje na spektrum sociálních, politických a ekonomických faktorů, s cílem vysvětlit fenomén neziskových aktivit v mezinárodní perspektivě. Podle této teorie je institucionální volba toho, zda spoléhat na trh, veřejný sektor či neziskové organizace při poskytování veřejných služeb významně ovlivňována a omezována historickým vývojem a postupně se formujícími společenskými vzorci, normami a pravidly.

Přes všechny své přínosy, a hlavním z nich je nepochybně akcent na multifaktorový charakter vlivů na vývoj neziskového sektoru, lze identifikovat i některá slabá místa tohoto přístupu. Jak již bylo řečeno, opomíjí například, že i podoba a struktura těchto vlivů se *v čase mění*, nereflektuje rostoucí závislost neziskových organizací na veřejném sektoru, stejně jako jejich ukotvenost v konkrétních národních systémech, společenských i ekonomických.

Wagner ve své stati představuje alternativní institucionální a kategorický rámec, staví při tom na konceptu *veřejné sféry* (public sphere). Zdůrazňuje historický přístup, využívá historickou a institucionální analýzu mezisektorové dynamiky a strukturálních přeměn, které podle něj charakterizují rozvoj západoevropských společností, jak již bylo uvedeno výše, v období posledních nejméně dvou stovek let.

Jak bylo řečeno, metoda institucionální analýzy vychází z přístupu J.R. Commons (1934), který zkoumá souvislosti mezi konfliktem zájmů ve společnosti, vzájemnou závislost jednotlivých konfliktních zájmů a následné řešení prostřednictvím nejvyšší autority. Autorita nepřináší *harmonii zájmů*, ale *řád do konfliktu* zájmů. Commons nepovažuje různorodé institucionální formy za důsledek racionální individuální volby, ale spíše za výsledek procesu, který je podmíněn historickým vývojem společenského systému.

Metoda institucionální analýzy je holistickým přístupem ke zkoumání role institucí, přičemž se ale nezaměřuje na *jednotlivé organizace*, naopak zkoumá vztahy mezi vnitřními a vnějšími faktory organizace a okolního společenského systému.

Abychom mohli přejít k podstatě Wagnerova přístupu, musíme se nejprve věnovat jeho popisu *příkladů* vzájemných vztahů veřejné a soukromé sféry. Veřejný prostor se neustále vyvíjí, přičemž občané v jeho rámci plnohodnotně jednají tehdy, existuje-li svoboda sdružování a občané mohou volně vyjadřovat své názory a preference. Za nejvýznamnější impuls k vytvoření veřejného prostoru považuje Wagner francouzskou revoluci (1789). Jakobínští revolucionáři tehdy jakožto primární zdroj sociální soudržnosti pojali *stát*. *Vládní* se tak stalo synonymem pro *veřejné*. Také pod vlivem Rousseauovy společenské *smlouvy* nazírali jakobíni na stát jakožto na jedinou instituci veřejného prostoru a konečné vyjádření kolektivního zájmu francouzských občanů (Wagner, 2000).

Le Chapelierův zákon (1791) například zakázal osobám stejného povolání shromažďovat se a zakládat spolky (omezení práva shromažďovacího *de iure* i *de facto*). Deklarovaným smyslem zákona bylo zrušení středověkých korporací a ochrana svobody, vedl však k zákazu odborové organizovanosti a dělnických stávek. Mezi státem a občanem neměla fungovat žádná instituce, která by mohla oslabit sepetí mezi těmito subjekty.

Tento koncept byl postupně zpochybňován, zákon byl však zrušen až na počátku 20. století. Veřejná sféra poté prošla strukturální transformací, která byla spojena s podporou a rozvojem *zprostředkujících* institucí mezi občanem a státem. Tyto organizace nenáležely ani do sféry soukromé (domov a rodina), ale ani do sféry státní správy či byrokracie. Vývoj pokračoval, přičemž za významný mezník lze považovat průmyslovou revoluci. Ta přinesla také problém chudoby dělnické třídy, na který evropské vlády reagovaly také orientací na nevládní organizace. Tentokrát ale nešlo o vztah konkurenční či přímo nepřátelský, jako v případě jakobínského přístupu, ale naopak o vztah kooperativního charakteru: spolupráce při poskytování služeb a řešení problémů plynoucích z procesu průmyslové revoluce.

Zde se poprvé silně prosadil nový pohled na společensko-ekonomickou realitu, v jejímž rámci řešení problémů vyžaduje nikoliv pouze jeden typ veřejné instituce, ale spíše spolehnutí se na funkční diferenciaci a komplexní dělbu práce mezi státem provozované organizace a organizace nestátní (soukromé), což je široký komplex zahrnující například dobrovolné organizace, charitativní organizace, svépomocná uskupení, odbory, apod. Dalším zajímavým příkladem z jiné geopolitické reality je Švédsko, a to v období přibližně od třicátých do osmdesátých let 20. století.

„Jakobínský model“ centralizované vlády a minimálního prostoru pro nestátní instituce byl postupně zpochybňován ve více zemích. Svého druhu výjimkou mezi okolními státy bylo po dlouhou dobu Švýcarsko, které roku 1848 zavedlo decentralizovanou formu federální vlády s demokraticky spravovanými územními jednotkami podle modelu USA. V důsledku toho kantony a místní samosprávy získaly vysoký stupeň autonomie, zejména při poskytování (nejen) sociálních služeb.

To je však pouze několik příkladů, výrazné přeměny veřejného sektoru lze identifikovat na mnoha jiných místech. Podle Wagnera probíhala a probíhá strukturální transformace po *funkcionální ose* (a to v celé Evropě), popř. po *teritoriální ose*. Funkcionální transformací se v našem případě rozumí spolupráce mezi vládou a

neziskovými organizacemi, nové formy partnerství na všech úrovních veřejného sektoru. Teritoriální transformací označujeme posun směrem k decentralizaci, a tím samostatnosti nižších správních celků. Výsledkem obou směrů tohoto procesu je postupný přechod od *státu-producenta* ke *státu-garantovi*, který služby přímo neposkytuje, ale je tím, kdo jejich poskytování umožňuje.

Uzavřeme tuto část Wagnerovou formulací *nového konceptu* nestátní neziskové organizace v komparativní perspektivě. Klade důraz na komplexní síť transakcí mezi různými poskytovateli veřejných služeb. Schematicky jej lze popsat následujícím zobrazením:

**TABULKA 3 INSTITUCIONÁLNÍ STRUKTURA A STRUKTURA VEŘEJNÉ SFÉRY**

		Institucionální struktura	
		Institucionální struktura s dominancí vlády	Institucionální struktura pluralistická
Struktura veřejné sféry	<b>Centralizovaná struktura veřejné sféry</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• jakobínský <i>welfare regime</i></li> <li>• Francie do r. 1980</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• korporativistický <i>welfare regime</i></li> <li>• Výmarská republika</li> <li>• Rakousko mezi válkami</li> </ul>
	<b>Decentralizovaná struktura veřejné sféry</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• federalistický <i>welfare regime</i></li> <li>• Švýcarsko během 19. století</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• community-based <i>welfare regime</i></li> <li>• Švýcarsko, Německo, Francie</li> </ul>

Zdroj: Wagner (2000)

Kombinací dvou faktorů vznikají čtyři modelové režimy, které Wagner využívá k pochopení různých způsobů poskytování veřejných služeb, konkrétně služeb zdravotnických, sociálních a vzdělávacích. Institucionální struktura s dominancí vlády znázorňuje situaci, kdy jsou nejvýznamnějšími poskytovateli těchto druhů služeb státní, resp. veřejné instituce. Může to znamenat jak monopol státu při poskytování těchto služeb, tak i jeho dominantní postavení s přítomností několika soukromých poskytovatelů minoritního významu. Pluralistická struktura představuje naproti tomu takové nastavení, kdy se na poskytování služeb podílejí poskytovatelé různých právních forem, resp. různých sektorů, takže také nestátní neziskové organizace. Centralizace či decentralizace veřejného prostoru naproti tomu odkazuje především na to, jaká úroveň veřejné správy je za poskytování služby odpovědná.

Buňka vlevo nahoře odkazuje na kombinaci *centralizované struktury veřejné sféry* a *dominance vlády při poskytování služeb*. Služby jsou poskytovány centrální úrovní vlády, která je dominantním poskytovatelem, dominantním hráčem ve veřejné sféře.

Korporativní model, charakteristický centralizovanou *strukturou veřejné sféry* a současně *pluralitou poskytovatelů* představuje takové nastavení systému, ve kterém při poskytování služeb participuje také

nestátní neziskový sektor, zásadní je přitom prvek spolupráce centrální vlády a střešních organizací neziskového sektoru.

Jiný přístup potom představuje tzv. federativní model, ve kterém je opět dominantním poskytovatelem služeb vláda, nicméně odpovědnost a pravomoci jsou výrazně přeneseny na její nižší úroveň. I zde však platí dominantní postavení veřejného sektoru coby poskytovatele jak tzv. *welfare*, tak i *personal* služeb.

Na regionální/místní veřejné i nestátní organizace spoléhá systém, který je v tomto modelu označen jako *community-based*. Pro tento typ je příznačná spolupráce různých typů poskytovatelů služeb, a to nejen ad hoc, ale také ve formě určitých strategických spojení dlohodobého charakteru. Tento systém začal po 2. světové válce postupně převládat v mnoha zemích Evropy a s určitými regionálními či národními specifiky je aplikován i v současnosti. Je ovšem třeba konstatovat, že tato forma zabezpečování veřejných služeb velmi často nabývá podoby preferující pouze některé typy spolupráce, konkrétně spolupráci s tradičními, zavedenými a velmi často také podstatně veřejně financovanými neziskovými organizacemi. Ty jsou garantem služby (veřejným sektorem na libovolné úrovni) využívány k přímému poskytování služeb, jejichž standardizované vlastnosti jsou většinou určeny právě garantující veřejnou institucí.

Tento přístup převládá v zemích kontinentální Evropy a je pro něj typický menší akcent na instituce typu dobrovolnictví, rodinné a sousedské výpomoci, která je naopak určující v tzv. anglosaské variantě tohoto přístupu, která významně spoléhá právě na schopnosti a možnosti regionálních a místních komunit.

Wagner konstatuje obecnou tendenci k decentralizaci a *community-based systému*, ovšem upozorňuje na rozdíly v rámci tohoto modelu v závislosti na podmínkách konkrétního národního prostředí. Situace je odlišná také v rámci jedné země mezi jednotlivými službami, které mohou být i v rámci decentralizovaného pluralitního systému poskytovány odlišnými způsoby (tedy např. pouze veřejnými organizacemi, popř. s absencí jiné než centrální úrovně). Příkladem mohou být rozdíly mezi vzdělávacím systémem francouzským a švýcarským. Zatímco ve Francii zaznamenáváme mnoho neziskových poskytovatelů, a to hlavně na úrovni základního a středního školství, ve Švýcarsku naopak tradice vzdělávacího systému přináší mnohem méně významný podíl nestátních poskytovatelů.

Jak je patrné, jde o zajímavý přístup, který skutečně využívá stejných principů, jako *social origins theory*. Nezaměřuje se však primárně na absolutní institucionální rozměr neziskového sektoru (tedy pouhé měření ve smyslu „rozsáhlý, velký“, „omezený, malý“, navíc s využitím ne zcela vhodného měřítka zaměstnanosti v neziskovém sektoru). Bere v úvahu prvek času, a také míru změny organizačních struktur v rámci veřejného prostoru. Odkazuje na vzorce vzájemné závislosti mezi veřejnými a nestátními institucemi. Zavádí proto dvě nové sledovatelné proměnné, aby se dala zkoumat transformace organizační struktury veřejného prostoru. Těmito proměnnými jsou *elasticita institucionálních změn* a *vzorec vzájemné závislosti mezi poskytovateli veřejných služeb* (typ vztahu zde může být *substituční* nebo *komplementární*).

Zaměříme se nyní pouze na první z proměnných, na elasticitu institucionálních změn. Její podoba je následující:  

$$e = \frac{d(NP) \times G}{d(G) \times NP}$$
Toto je vztah mezi procentní změnou (d) neziskových poskytovatelů (NP) a poskytovatelů vládních (G). Wagner explicitně nehovoří o vztahu počtu nebo objemu financí. I tak tento vztah poskytuje prostor pro úvahy ohledně dynamiky vývoje neziskových poskytovatelů ve vztahu k vládnímu segmentu. Wagner problematiku elasticity ilustruje na následující tabulce:

**TABULKA 4 KONCEPTUÁLNÍ RÁMEC INSTITUCIONÁLNÍ ANALÝZY**

		Koncept vlády	
		Jakobínský koncept vlády	Korporativní koncept vlády
Struktura veřejné sféry	<b>Centralizovaná struktura veřejné sféry</b>	<i>Elasticita institucionální změny &lt; 1</i> Vláda a neziskové organizace jsou ve vzájemném <i>substitučním</i> postavení	<i>Elasticita institucionální změny &gt; 1</i> Vláda a neziskové organizace jsou ve vzájemném <i>substitučním</i> postavení
	<b>Decentralizovaná struktura veřejné sféry</b>	<i>Elasticita institucionální změny &lt; 1</i> Vláda a neziskové organizace jsou v <i>komplementárním</i> vztahu	<i>Elasticita institucionální změny &gt; 1</i> Vláda a neziskové organizace jsou v <i>komplementárním</i> vztahu

Zdroj: Wagner (2000)

Wagner konstatuje, že proměnná  $e$  je funkcí institucionální struktury veřejné sféry. Za předpokladu institucionální struktury s dominancí vlády lze očekávat hodnotu  $e < 1$ . Míra změny neziskového segmentu poskytovatelů veřejných služeb je nižší než míra změny vládního segmentu. Naproti tomu v pluralistické institucionální struktuře jsou neziskoví poskytovatelé motivováni ke spolupráci s vládou. Za této situace je pravděpodobné, že tento organizační segment roste rychlejším tempem, než segment vládní, takže  $e > 1$ .

Pokusme se tuto proměnnou (elasticitu) aplikovat na vybrané příklady.

*Jakobínský welfare regime* centralizované vlády: existuje zde předpoklad pomalého rozvoje neziskového segmentu poskytovatelů služeb a tendence k potlačování role neziskových poskytovatelů, popř. jejich postupnému vytlačení poskytovateli veřejnými (vládními). Příkladem může být například Francie, a to od 19. století až do počátku 80. let 20. století. Můžeme se domnívat, že nebýt krize sociálních států, která samozřejmě zasáhla i Francii, nepřistoupila by tato země k pluralitě poskytovatelů, a to ani ve formě specificky francouzského systému *social economy*. V roce 1982 po příchodu socialistické vlády došlo k odstranění dlouhodobě se utvářející a upevňující centralizované struktury. Obdobně lze argumentovat i v případě jiných



evropských zemí, kde však většinou k dohodě s neziskovými poskytovateli dochází podstatně dříve. Lze to doložit historickým vývojem během 19. století, kdy jednotlivé vlády buď dobrovolně, nebo přinuceny zejména ekonomickými okolnostmi, zformulovaly explicitně či implicitně svoji vstřícnou politiku vůči neziskovým poskytovatelům.

V těchto zemích byly neziskové organizace často aktivní v případě poskytování některých služeb dříve, než do této arény vstoupil stát a poskytovatelé veřejní. Během výše diskutovaného období byla elasticita institucionálních změn relativně vysoká ( $e > 1$ ). Zajímavým příkladem je Německo se svým korporativním uspořádáním v poslední fázi 19. století a poté v období Výmarské republiky. Německo se v té době vyznačovalo úzkou kooperací mezi centrální úrovní vlády a neziskovým sektorem, který tehdy rostl rychlejším tempem než vládní sektor.

Dalším Wagnerovým příkladem je švýcarský federalistický *welfare regime* poloviny 19. století. Ani v tomto typu uspořádání není vyloučena nízká elasticita institucionální změny, v tomto případě coby důsledku vládního monopolu na poskytování služeb. I v tomto případě lze, stejně jako tomu bylo v případě Francie, vysledovat obavy vládního aparátu z rozvoje a aktivit nezávislého neziskového sektoru.

Švýcarsko od roku 1848, kdy byla přijata nová ústava, představuje svébytný federativní systém s relativně malou centrální vládou a velkým množstvím územně nevelkých, ale do značné míry autonomních kantonů (tehdy 25 kantonů). Tvůrci tehdejšího systému byli dle Wagnera ovlivněni francouzskou rousseauovskou tradicí společenské smlouvy. Na svobodná sdružení a neziskové organizace nestátního charakteru bylo proto nahlíženo jako na potenciálně nebezpečné, proto existovala reálná možnost, že se ustanovení o svobodě sdružování do ústavy vůbec nedostanou. Nakonec se tak sice nestalo, bylo však výlučnou pravomocí kantonů rozhodovat o tom, zda jsou cíle neziskových sdružení v souladu s politickou linií (Wagner 1999, 2000). Od té doby až takřka do konce 19. století byly tedy neziskové organizace jakýmsi reziduem v rámci švýcarského systému poskytování veřejných služeb, relativně nevýznamným substitutem, který získal významnější postavení až na přelomu století, a to zejména při řešení sociálních problémů v důsledku průmyslové revoluce. Je zajímavé, že spolupráce neziskového a veřejného sektoru se na počátku 20. století stala velmi intenzivní a elasticita institucionální změny tak významně vzrostla.

Elasticita institucionální změny se zdá být významným prvkem při zkoumání rozvoje neziskového sektoru. Vyžaduje ovšem rozsáhlé empirické ověření<sup>44</sup>.

Druhou proměnnou, kterou Wagner sleduje, je *vzorec vzájemné závislosti mezi poskytovateli veřejných služeb*. Problém institucionální volby se mu rozpadá do dvou rovin. Tu první charakterizuje otázka, zda by poskytované služby měly být financovány individuálně nebo kolektivně, resp. soukromě nebo veřejně. Druhou rovinou

---

<sup>44</sup> Pro výzkum navazující na tento projekt je takovéto ověření plánováno, a to na základě dat ČSÚ, zejména *Satelitního účtu neziskových institucí*.

potom je způsob poskytování služeb, a sice poskytování prostřednictvím vládních organizací, popř. organizací nestátních neziskových.

V mnoha zemích Evropy, jak již bylo poznamenáno výše, je většina veřejných služeb, ať již jsou tyto přímo poskytovány veřejně či soukromě, veřejně financována (především z daňových příjmů státu). Typ vztahu mezi vládou a neziskovými organizacemi se tak odvíjí spíše než od způsobu financování od struktury poskytovaných služeb. Podle Wagnera typ této vazby závisí na stupni decentralizace. V případě decentralizovaného veřejného sektoru místní vlády a jejich organizace garantují široké spektrum kolektivně spotřebovávaných služeb.

Wagner proto předpokládá, že neziskové organizace se budou orientovat na *komplementární* poskytování veřejných služeb, spíše než na aktivity, které lze vzhledem k aktivitám veřejným považovat za substituční. Závěr tedy zní, že ve federalistickém prostředí mají neziskové organizace komplementární, resp. doplňkovou roli. A naopak, v centralizovaném prostředí má vláda monopolní omezení a je tak pravděpodobně omezena její schopnost reagovat na nejrůznější potřeby společnosti. Neziskové organizace se proto stávají substituty za vládu, přičemž se angažují v takových oborech služeb, ve kterých lze vzhledem k „vrozenému“ charakteru vládních institucí předpokládat sníženou schopnost mobilizace dostatečného objemu veřejných zdrojů.

Jak je zde ilustrováno, problematiku neziskového sektoru není z hlediska teorie snadné uchopit. Lze se domnívat, že jednofaktorové teorie mohou realitu vystihnout pouze velmi omezeně. Jsou schopny ukázat na vybrané vlastnosti neziskových organizací, jejich odlišnosti od firem i vládních institucí a vysvětlit jejich chování za určitých podmínek. Proto je lze považovat za užitečné, ovšem s vědomím těchto omezení.

K jejich slabým stránkám patří, že jde o přístupy nereflektující historický vývoj a postrádající schopnost být základnou pro mezinárodní srovnávání. Obě námitky můžeme považovat za poměrně zásadní, jednofaktorové teorie nelze považovat za dostatečně univerzální a jejich využití je omezené. Jsou-li konfrontovány s realitou, často selhávají, a to zejména s realitou, která se významně a často i prudce mění.

Problém srovnávacích studií neziskového sektoru spočívá především v tom, že sledované skutečnosti a získaná by měla být v souladu s teoretickými koncepty, které by zase měly disponovat metodami, schopnými vysvětlit měnící se institucionální prostředí smíšené ekonomiky (Wagner, 2000). Právě vzhledem ke svému ahistorickému charakteru tohoto jednofaktorové teorie schopny nejsou. Nemohou reagovat na rozdíly mezi jednotlivými zeměmi týkající se rozsahu a struktury neziskového sektoru.

Wagnerem využitá institucionální analýza naproti tomu dovoluje posuzovat neziskové organizace jako součást společensko-ekonomického systému. Institucionální analýza tak představuje efektivnější cestu k pochopení funkcí a rolí neziskových organizací ve společnosti, resp. veřejném prostoru, než nabízejí jednofaktorové modely a „sektorový“ pohled na společenskou realitu, jež převládají ve výzkumu neziskového sektoru již řadu desetiletí.

## 6. NEZISKOVÝ STATUS A ORGANIZAČNÍ CHOVÁNÍ

Cílem této části je teoreticky analyzovat neziskové organizace jakožto poskytovatele služeb, a to v kontrastu s alternativními poskytovateli a zjistit, zda zvolená právní forma a z ní plynoucí vlastnosti organizace tuto organizaci předurčují k efektivnímu poskytování určitých druhů služeb. Právě toto „předurčení“ by mohlo být jedním ze zdrojů rozvoje neziskového sektoru. Schematicky vyjádřeno:

1. Jaké odlišnosti v chování alternativních institucionálních forem lze očekávat?<sup>45</sup>
2. Jaká existují teoretická zdůvodnění a empirické důkazy těchto rozdílů v chování a jak mohou být tyto odlišnosti interpretovány?<sup>46</sup>

Instituce v nejširším slova smyslu jsou nástroji, které společnost vyžívá k řešení svých problémů, tedy i problémů ekonomických a sociálních. Stejně problémy mohou být řešeny, a také v odlišných sociálně-ekonomických problémech řešeny jsou, různými způsoby, různými institucemi se specifickými vlastnostmi, které je od ostatních subjektů odlišují. Není přitom jednoznačné, které instituce<sup>47</sup> jsou v kterých případech optimální, a není snadné v tomto případě vymezit ani samotný pojem *optimální* (Weisbrod, 2004).

Abychom mohli odpovědět na výše formulované otázky, musíme nejdříve alespoň zběžně analyzovat přednosti a slabé stránky jednotlivých institucí, konkrétně veřejných organizací, firem a nestátních neziskových organizací. Jak o veřejných institucích, tak o firmách existuje reprezentativní zdrojová základna, jejich přednostmi a limity se zabýval už Adam Smith (1776, 2002).

Mnohem méně zůstávají prozkoumány vlastnosti, resp. chování neziskových organizací v různých podmínkách. Příčinou je zejména fakt, že tyto organizace jsou předmětem seriózního výzkumu teprve několik desetiletí a začínají být atraktivními zejména poté, co se mění role jednotlivých typů institucí při zabezpečování, resp. poskytování veřejných služeb. Další příčinou je značná heterogenita právních forem, vnitřních struktur a oblastí působení tohoto typu institucí v jednotlivých zemích. Neziskový sektor zažívá velmi zajímavé období z hlediska kvantitativního vývoje, což samozřejmě souvisí se zmíněným posunem rolí institucí (*welfare mix shift*). A současně je tento sektor více v zorném poli politiků, ať se to týká jeho veřejného financování anebo také veřejné podpory jeho výzkumu.

Mění se povaha lidských potřeb, mění se nároky na kvalitu a formy jejich uspokojování, mění se instituce, které tyto potřeby uspokojují. Ke změnám institucí dochází také proto, že roste *poptávka po důvěryhodných poskytovatelích služeb*, které jsou často velmi komplexního charakteru (Hansmann, 1980, Schaad, 1998). V zemích s vyšší územní mobilitou navíc vyvstává problém zabezpečení očekávané kvality na různých, často velmi vzdálených, místech či regionech (Weisbrod, 1998, popř. Mansbridge, 1983). Na druhé straně to

---

<sup>45</sup> Důraz je přitom položen především na chování nestátních neziskových organizací a jejich vlastnosti.

<sup>46</sup> Tyto otázky si klade řada teoretiků i výzkumníků. Srov. Weisbrod (1983, 1998), Savas (1987), popř. James (1987).

<sup>47</sup> V této souvislosti jde o „organizace“, o jednotlivé právní formy.

znamená možnost přestěhovat se tam, kde služby člověku více vyhovují co do kvality, struktury, způsobu poskytování, apod.

S tím, a v širším měřítku i s problémy většiny současných sociálních režimů, může souviset i případný pokles důvěry ve stát, resp. veřejné poskytovatele služeb a snaha hledat jejich substituty. Jak uvádí celá řada autorů (velmi přesvědčivě např. Savas, 2000), privatizace, resp. částečná privatizace některých fází procesu zabezpečování veřejných služeb je, ne-li trendem posledních let, tak alespoň velmi významnou součástí řady světových ekonomik<sup>48</sup>.

V závislosti na typu dané služby jsou potom diskutovány přednosti a nedostatky jednotlivých právních forem, resp. *veřejných poskytovatelů a soukromých firem*, popř. *veřejných poskytovatelů a nestátních neziskových organizací*. Existují samozřejmě služby, opět v závislosti na konkrétním státu, resp. typu sociálního režimu, kde probíhá soutěž mezi všemi těmito typy institucí. To lze ilustrovat i na příkladu poskytování vybraných veřejných služeb v České republice (viz Hyánek, Prouzová, Škarabelová, 2007).

Spolu s touto demokratizací veřejných služeb je diskutován problém efektivnosti jednotlivých typů poskytovatelů. Jsou vyslovovány pochybnosti např. o vhodnosti na zisk zaměřených poskytovatelů v oborech, jako je péče o seniory či děti (Mauser, 1988, podle Stryjan 1994), stejně jako pochybnosti o možnostech poskytovatelů neziskových.

Každá vláda se musí k volbě poskytovatelů veřejných služeb nějak postavit. Doposud jsme svědky rozhodovacích procesů, které zjevně nejsou vždy založeny na racionálním hodnocení, ale spíše na intuitivním chápání předností a nedostatků jednotlivých právních forem (viz např. Ben-Ner, Gui, online). Ilustrací toho, jak vnímá např. české ministerstvo financí roli soukromých neziskových organizací při zabezpečování, resp. produkci veřejných služeb jsou následující pasáže:

*„...Je věcí státu, v jaké míře svěří své úkoly státním organizacím, nebo občanským organizacím. V neposlední řadě je nutné si uvědomit, že je povinností státu výše uvedené služby zajišťovat a jestliže svěří tyto služby občanské organizace, nezbavuje se této povinnosti. Je tedy věcí vzájemné důvěry mezi státem a příslušnou občanskou organizací při převedení služeb mimo státní sféru. Občanská organizace musí svojí činností přesvědčit o tom, že je schopna služby zajišťovat a to za finanční a věcných podmínek daných státem a na druhé straně stát musí přesvědčit o úmyslu tyto služby příslušné občanské organizaci svěřit.*

*V tomto směru je nesmírně důležité vybudovat důvěryhodnost občanských společností, protože v mnoha případech se ukazuje, že tyto společnosti zajišťují potřebné služby na daleko vyšší úrovni, jelikož je zde přímý*

---

<sup>48</sup> Aniž bychom zde hodnotili dopady a vhodnost této praxe.

*prvek osobní účasti a snahy na vysoké úrovni. Vyplývá to hlavně z toho, že společnosti jsou ustavovány z osob, které považují poskytování služeb za poslání a ne za zaměstnání...“ (Ministerstvo financí ČR, online)<sup>49</sup>.*

## 6.1 EFEKTIVNOST A LEGITIMITA

Pojem *efektivnost* je v této souvislosti chápán jako úhelný kámen dalšího rozhodování. Vyšší efektivnost může vést k vyšší legitimitě. Bager (1994) však poznamenává, že:

*„...výzkum neziskového sektoru je hendikepován myriádou teoretických a metodologických přístupů a je nešťastným trendem dávat prioritu „produkčním“ studiím nad studii strany spotřeby... Mělo by být zřejmé, a to i mezi výzkumníky, že podstatou není efektivnost neziskového sektoru a další problémy spojené s produkcí, ale blahobyt spotřebitelů... Klíčovou otázkou, která by měla být zodpovězena, je čím, pokud vůbec něčím, jsou organizace neziskového sektoru pro spotřebitele užitečné: poskytováním vyšší míry bezpečí, kvalitnějšími službami, levnějšími službami, větším vlivem, který spotřebitelé na poskytování služeb mají, popř. něčím dalším? Výzkum produkčních problémů může v zodpovězení těchto otázek pomoci, ale kompletní odpověď poskytnout nemohou.“*

Vzhledem k obtížné uchopitelnosti a prokazatelnosti těchto *spotřebitelských stránek*, zůstává i tento text primárně u problematiky spojené s produkční stránkou, tak jak to naznačují následující otázky: *Lze od neziskových organizací očekávat, že se budou systematicky chovat odlišně, než jiné typy institucí? A pokud ano, je toto chování společensky žádoucí?*

Teoreticky lze předpokládat, že vzhledem ke svým vlastnostem a podmínkám, kterým podléhají, se neziskové organizace systematicky opravdu chovají jinak. Právě tyto předpokládané a *společensky preferované* odlišnosti by logicky měly být příčinou veřejné podpory těmto organizacím, veřejné podpory, které se jim dostává exkluzivně, podpory, která je pouze díky právní formě a deklarovanému poslání jiným organizačním formám odepřena.

Jak konstatuje Weisbrod (1998), důležité je zkoumat, zda by neziskové organizace, soukromé firmy a veřejné instituce *za stejných podmínek jednaly stejně, resp. odlišně*. Je tedy jejich chování určeno jejich vnitřními charakteristikami, anebo odlišnými podmínkami, kterým se musí přizpůsobit, exogenními faktory, jejichž působení nemohou vůbec, anebo jen velmi málo ovlivnit? A jaké jsou konkrétní odlišnosti v jejich chování? A nakonec, existují empirické důkazy těchto odlišností?

---

<sup>49</sup> Zde zaujme vědomí odpovědnosti státu za poskytování služeb, za jejich všestrannou garanci. Stejně tak zaujme poukaz na *nutnost vzájemné důvěry*. Důvěra je jistě důležitá, ovšem v rozhodování o tom, komu by mělo být svěřeno poskytování veřejných služeb by měly hrát roli spíše faktory hmatatelnější, z nichž by vzájemná důvěra mohla automaticky vyplýnout.

Analyzujeme nyní výše zmíněné prvky určující chování organizace, tedy *cíle a omezení, kterým musí jednotlivé právní formy čelit.*

#### OMEZENÍ A POBÍDKY U NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ

Omezení, kterým organizace podléhají, je celá řada. Ponecháme stranou omezení, která jsou víceméně společná pro všechny typy organizací, tedy omezení vyplývající ze stávající úrovně vědeckých a technických znalostí, z úrovně technologií. Pozornost je věnována těm omezením, která jsou specifická pro jednotlivé typy subjektů i těm, která dopadají na různé typy subjektů stejným způsobem.

Kromě podmínky nerozdělování zisku, která vždy plyne z legislativy, neziskové organizace také podléhají omezení vztahujícímu se k *procesu a způsobu jejich finančních vztahů s obchodními firmami, jejich podílu na jejich podnikání*, apod.

Na druhé straně ovšem mají neziskové organizace *prospěch*, který je jejich pro zisk vytvořeným konkurentům odepřen, mohou např. využívat finančních zdrojů a úlev, které jsou vyhrazeny výlučně jim. Z tohoto úhlu pohledu lze říci, že neziskové organizace podléhají určitým omezením méně, resp. omezení jsou či mohou být kompenzována výhodami. Nejvýznamnější jsou samozřejmě daňová zvýhodnění neziskových organizací, stejně zajímavé je v principu i (daňové) zvýhodnění dárců těchto organizací.

Omezení ale mohou být i „neformální“, nevyplyvající přímo z právní úpravy. Příkladem mohou být omezení na pracovních trzích. Na straně nabídky práce jistě nalezneme subjekty, které preferují kontrakt s neziskově orientovaným subjektem a jsou ochotni pracovat za nižší mzdu. To se týká nejen placených pracovníků, ale především dobrovolníků, jejichž přínos rozhodně nelze podceňovat. Druhou stranou mince je potom skutečnost, že řada profesionálů, v českých podmínkách zejména právních, účetních či daňových expertů, preferuje prostředí tržních firem, které nabízí někdy až nesrovnatelně vyšší finanční ocenění.

Ale není to jen nabídka práce, co odlišuje jednotlivé typy institucí, resp. co je omezuje či naopak jejich činnost usnadňuje. Stejně jako mohou některé subjekty preferovat nabízet svoji práci neziskovému typu subjektů, mohou i někteří spotřebitelé, a zde znovu odkažme na teorii asymetrických informací a její závěry, preferovat poptávku po produkci neziskových firem. Tato ochota může být dána přesvědčením o garanci kvality služby či zboží, které plyne právě z neziskového statusu organizace, ale patrně zde hrají roli i faktory ještě obtížněji vyjádřitelné.

#### Pobídky a motivy uvnitř ziskových a neziskových organizací

U manažerů soukromých firem maximalizujících zisk je pravděpodobné, že budou odměněni v případě, že se jim podaří *snižovat náklady (zvyšovat zisk)*. Zjednodušeně lze říci, že obecně platí nepřímá úměra mezi výší zisku (resp. nákladů) a odměnou manažera tržní firmy.

Logika trhu je neměnná již od jeho počátků: ti, kteří jsou svým produktem schopni dostatečně obsáhlou obec zákazníků, jsou odměňováni, zatímco ti, kteří nejsou v tržních vztazích schopni uspět, jsou samozřejmě v daném oboru či na daném trhu „likvidováni“. V tomto výroku není nic emociálního, je to konstatování faktu, že na trhu nemohou uspět všichni. Důležité je, že neschopný, laxní či líný manažer (nebo prostě jen horší, než jsou ostatní) většinou může ve svém postavení přežít jen po omezenou dobu, což má na svědomí působení *konkurence*. Konkurence a s ní spojená hrozba ztráty podílu na trhu či vůbec existence firmy je na trhu stále přítomná a platí pro převážnou většinu tržních subjektů (samozřejmě kromě monopolů, apod.). Důležité je, že tržní firma založená za účelem dosahování zisku musí projít, resp. neustále procházet testem konkurenčního prostředí, *testem zájmu spotřebitelů*, kteří v konečné fázi dávají oprávnění existenci jejich produktů a služeb.

Naopak mnohé neziskové organizace nejsou přímo závislé na poptávce po své produkci, často velmi zásadně spoléhají na příjmy z veřejných rozpočtů, přičemž využívají různých výhod poskytovaných státem, resp. zákony, především daňovými. Bennet a DiLorenzo (1989)<sup>50</sup> se domnívají, že *takovéto organizace jsou méně tlačeny ke snižování nákladů a k nabídce kvalitních produktů*. Jejich zákazníci (klienti) často nejsou, jak je uvedeno výše, schopni ohodnotit kvalitu produktu, často skutečně životně důležitou, proto může takové chování organizaci procházet.

Od racionálně jednajících jednotlivců lze očekávat *sledování vlastních zájmů* a maximalizace vlastních užiteků nezávisle na odvětví, nezávisle na sektoru, *nezávisle na ziskové či neziskové formě organizace*. Manažeri neziskových organizací nemohou finančně uspokojovat své zájmy zvyšováním zisku společnosti tak snadno, jako manažeri tržních ziskových firem. Přijmeme-li reálný předpoklad, že se také snaží o naplňování svých vlastních zájmů, potom můžeme předpokládat, že tak budou činit prostřednictvím využívání alternativních nástrojů. Běžně se upozorňuje například na zvyšování vlastní prestiže spojené s řízením rozsáhlého aparátu podřízených, o získávání různých služebních požitků, „diet“, apod. Lze zde spatřovat paralelu s chováním byrokratické instituce a její maximalizační funkce.

Podle zákonů upravujících fungování neziskového sektoru nemůže organizace rozdělovat zisk, nicméně tento zákaz může být velmi vágní a často se dá snadno obejít, čehož je důkazem i české právní prostředí. Stát by měl stanovit jasná pravidla chování a *minimalizovat tak transakční náklady*, v tomto případě náklady, které nesou spotřebitelé a klienti těch organizací, které „pouze“ využívají nedokonalých právních norem.

Dalším problémem může být u některých neziskových organizací struktura a fungování vnitřních orgánů organizace. Členové správní rady (popřípadě obdobného orgánu – například u českých občanských sdružení není struktura vnitřních orgánů pevně dána) neziskových organizací bývají někdy voleni či jmenováni z řad *příznivců organizace*, popřípadě i z okruhu *přátel či aktivistů* dané organizace. Toto tvrzení lze doložit u mnoha organizací, které jsou například malé či pro významnější osobnosti málo důležité či viditelné, navíc je to

---

<sup>50</sup> Autor se touto problematikou částečně zabýval v Hyánek (2001)

pohodlné a nehrozí přehnaná kontrolní či jiná aktivita ze strany členů jejich správních rad. Na druhou stranu, toto nelze a priori považovat za závadu, naopak, u některých typů organizací či aktivit je tato praxe logická a prospěšná.

Vzhledem k výše analyzovaným charakteristikám neziskových organizací lze říci, že zde není příliš silná vazba ve formě odpovědnosti členů správní rady a manažerů vůči zákazníkům (klientům), ani zde neexistuje odpovědnost vůči voličům, o které lze hovořit organizací státních. Správní rady neziskových organizací jsou tak vlastně odpovědné pouze samy sobě a úzké skupině vedení organizace<sup>51</sup> a chybí přitom vazba na požadavky trhu. Členové správní rady neziskové organizace skutečně nejsou přímo odpovědní žádným akcionářům, ani voličům a jsou-li jednou do správní rady zvoleni, a jsou-li to třeba veřejně známé osobnosti, mohou se ve svých „křeslech“ cítit opravdu bezpečně a využívat, lépe řečeno zneužívat, zmíněného zájmového konfliktu.<sup>52</sup>

S výše uvedeným souvisí i tendence některých organizací k budování vlastních „impérií“<sup>53</sup>, zasahovat do stále více oblastí i mimo původně formulované poslání a cíle. Tyto expanzivní tendence mohou vyústit do situace, kdy se organizace stane příliš velkou, s příliš širokým záběrem a obtížnějšími možnostmi kontroly. S tím se samozřejmě pojí i větší možnost konfliktu zájmů.

Vhodným závěrem může být část z již citovaného textu Benneta a DiLorenza (1989): *„Protože jsou manažeři neziskových organizací kriticky závislí na finančním přežití organizace, jsou vystaveni tlaku k vyhýbání se riskantním aktivitám, které se mohou ukázat ztrátovými; jsou zde silné pohnutky ... zabývat se pouze těmi činnostmi, které přinášejí relativně velké příjmy vzhledem k vynaloženým nákladům. A to je to, co činí neziskové organizace tak paradoxními. Jsou okázale charitativními organizacemi, které se nesnaží o dosahování maximálního zisku, ale protože skutečně charitativní aktivity nebyvají ziskové v účetním slova smyslu, organizace přeměňují své činnosti do oblastí, které ziskové jsou.“*<sup>54</sup>

Takovéto vidění reality neziskových organizací je ovšem zjednodušené. Jak již bylo uvedeno, neziskové organizace sice využívají jistých výhod udělených jim státem, nicméně přímá státní finanční podpora může být v čase *velmi nestabilní*. Aby organizace vyrovnaly tuto nestabilitu a zabezpečily kontinuitu svých aktivit, jsou nuceny se zabývat i činnostmi, které jsou vlastní tržním firmám. To může vést až k *narušení naplňování poslání*

---

<sup>51</sup> To samozřejmě neplatí pro všechny neziskové organizace, je ovšem faktem, že takové případy existují a znedůvěryhodňují v očích veřejnosti celý neziskový sektor.

<sup>52</sup> V další části textu je pozornost věnována právě způsobu řízení neziskové organizace a její vnitřní struktuře. Nalezneme tam také polemiku s na tomto místě uvedenými tezemi, když je především s využitím některých myšlenek Enjolrase (2009) argumentováno ve prospěch typicky „neziskové“ vnitřní struktury ve vazbě na motivace členů a pracovníků těchto organizací.

<sup>53</sup> To je vlastnost typicky přisuzovaná organizacím byrokratického typu, kam ostatně i nestátní neziskové organizace podle některých autorů spadají, viz Niskanen (1971)

<sup>54</sup> Autor si uvědomuje, že právě tento zdroj bývá často zpochybňován a lze mu vyčíst nedostatečně vědecký charakter. Publikace Benneta a DiLorenza, jakkoliv je velmi jednostranně zaměřená, poskytuje provokativní a inspirativní myšlenky, proto má i zde své místo.



neziskové organizace, a tedy k jejímu *selhávání*. Organizace tak vlastně *pozbyvá legitimacy státní podpory a dalších výhod*.

## 6.2 PODMÍNKA NEROZDĚLOVÁNÍ ZISKU

Co se týče omezující podmínky nerozdělování zisku, tedy *nondistribution constraint (NDC)*, toto omezení má *několik* rovin ovlivňujících chování organizací i jejich zaměstnanců a manažerů. Závěrem konzistentním s předchozí subkapitolou je, že toto omezení, svým charakterem legislativní, může v určitých situacích *redukovat pohnutky k efektivnímu jednání*, neboť manažeři neziskových organizací se v souladu se zákonem nemohou podílet na ziscích, resp. přebytcích, které jsou, alespoň částečně, výsledkem jejich manažerských schopností a jednání. To je však pouze jedna rovina problému, ty další jsou ještě o něco komplikovanější.

I když tato zákonem daná podmínka existuje a je obsažena v právním řádu země, zůstává otázka, nakolik je v praxi uplatnitelná, resp. nakolik je zjistitelné, že ji organizace dodržuje a *jak účinně je vynutitelná*. Zjišťování interních ukazatelů každé firmy s sebou vždy nese náklady, zejména, potřebujeme-li jistotu, že jsou tyto údaje správné. Rozsah, v jakém je *nondistribution constraint* (ne)vynutitelná může mít značný vliv na organizační chování.

V podmínkách České republiky se stále nepohybujeme ve stabilním prostředí, kde by mechanismy chování neziskových organizací měly trvalý charakter a svým způsobem víceméně i etický, morální rozměr. Mzda manažerů je součástí nákladů, jejichž výše ani struktura nijak zákonně omezena není. Můžeme se tedy setkat i s případy manažerských mezd zcela odpovídajících tržnímu prostředí a obchodní firmě. Nelze bohužel zatím využít spolehlivých informací z tuzemského prostředí, výmluvnou ilustrací však může být příklad z naprosto odlišného prostředí, kde se kultura neziskového sektoru rozvíjí už dlouhá desetiletí (či dokonce staletí), kde jsou běžné debaty o nadměrně vysokých mzdách manažerů neziskových organizací (Weisbrod, 1998):

*Americkému IRS trvalo pět let, než vydalo rozhodnutí, že prezident neziskové organizace P.T.L. byl odměňován přemrštně vysokou mzdou, která obsahovala i část rozděleného zisku. Před dvaceti lety IRS rozhodl, že byla porušena podmínka nerozdělování zisku, neboť podstatná část čistých zisků P.T.L. šla ve prospěch jejich prezidenta. Ten měl podle IRS obdržet během tříletého období mnohem vyšší částky, „než bylo opodstatněné“, a to přibližně o jeden milion dolarů. P.T.L. přitom byla velkou organizací, která si mohla dovolit platit takovéto částky. Současně to byla organizace, která získala status daňového osvobození (tax-exempt status), o který ovšem v důsledku výše uvedeného rozhodnutím IRS přišla<sup>55</sup>.*

---

<sup>55</sup> Jde o velmi zajímavý příklad vynucení podmínky nerozdělování zisku, resp. obecně vlastnosti neziskovosti. Obdobný mechanismus v České republice neexistuje, resp. pokud ano, má odlišný charakter. Například u občanských sdružení existuje zákonná podmínka, že nesmí vznikat za účelem dosahování zisku. Pokud je ministerstvem vnitra uznáno, že stanovy doposud nevzniklého sdružení uto podmínku splňují, je sdružení registrováno a oprávněno užívat výhod, které český právní systém neziskovým organizacím poskytuje. Skrytá podnikatelská činnost se v praxi prokazuje jen velmi

Podle jiných autorů ovšem není taková situace typická. Krashinsky (1986) např. poznamenává, že problém vynutitelnosti *nondistribution constraint* je spíše problémem v těch oborech, kde působí především menší organizace. Tomu navíc nahrává potenciálně nepřesné vymezení podmínky nerozdělování zisku.

Vzhledem k existenci nákladů na vynutitelnost této podmínky není teoreticky vyloučeno, že racionálně jednající ziskově orientovaní manažeři budou formálně dodržovat pravidla pro neziskové organizace, ve skutečnosti však nebudou jednat odlišně od obchodních firem. Takovéto „maskované firmy“ se chovají jako zisk maximalizující organizace, obdobně rozdělují své zisky, využívají informační převahy a generují podobné externí náklady (Weisbrod, 1988).

Pokud existují vysoké náklady na vynutitelnost, na prosazení podmínky nerozdělování zisku, nemusí její formální existence významněji ovlivňovat chování jednotlivých organizací. Ovšem i za této situace existuje řada rozdílů v tom, jak jednotlivé typy institucí podléhají omezením nejen legislativního charakteru. Stále zde existují výhody, které de facto znamenají odlišné ceny vstupů pro různé typy organizací. Jedná se např. o daňová zvýhodnění, zvýhodnění dobrovolnické práce, apod.

*Nondistribution constraint* je patrně skutečně významným hybatelem ovlivňujícím chování *některých* institucí (popř. některých (sub)typů institucí), není však racionální její význam absolutizovat anebo přeceňovat. Neziskové organizace by nepochybně nevznikaly a nefungovaly, pokud by jim toto omezení nebylo nějakým způsobem kompenzováno. Rozhodně tedy není *nondistribution constraint* jediným faktorem ovlivňujícím vznik a fungování neziskových organizací. Dá se dokonce říci, že je svým dopadem v mnoha případech zanedbatelná. Vždy záleží především na legislativní úpravě.

Podle Weisbroda (1988, 1998) je ale nutno mít na paměti i další rovinu tohoto omezení, které by mělo dané organizaci také zamezovat v aktivitách, které, ačkoliv přinášejí finanční zisk, jsou „společensky neefektivní“. Skutečná nezisková organizace má díky svému charakteru podle něj jen minimální pohnutky např. ke znečišťování vody či vzduchu s cílem snížit náklady a zvýšit tak zisk. Stejně tak nebude mít důvod poskytovat méně kvalitní služby a zvýšit tak svůj zisk na úkor špatně informovaných spotřebitelů<sup>56</sup>.

Podmínka nerozdělování zisku také může ovlivnit způsob distribuce výstupu, tedy to, *ke komu výstupy putují*, kdo bude konečným spotřebitelem. Zisková firma, resp. obecně organizace s cílem maximalizace zisku, preferuje obecně takového spotřebitele (poptávajícího), který je schopen nabídnout nejvyšší cenu. To je ostatně cesta k tomu, aby mohlo být mezi vlastníky (např. akcionáře) i manažery rozděleno maximum.

---

obtížně a mzdy dosahující či přesahující úroveň běžnou v podnikatelském sektoru nejsou de facto na závadu, resp. nejsou příčinou jakýchkoliv sankcí vůči organizaci.

<sup>56</sup> Takto formulovaná pohnutka k vyššímu zisku a rozdělení jeho přebytku již byla výše diskutována. Nicméně u neziskových organizací, které často trpí permanentní nejistotou a finanční nestabilitou je předpoklad o nezneužívání své informační převahy patrně příliš silný a v podstatě nepodložený. Navíc, zisk nemusí být jediným motivem nefér jednání.

Nezisková organizace žádné „akcionáře“ nemá, často nemá ani vlastníky. Naopak má manažery omezované podmínkou nerozdělování zisku, čili absentuje finanční pohnutka k prodeji „nejvyšší nabídky“.

Posláním části neziskových organizací naopak je poskytovat služby právě těm spotřebitelům, jejichž schopnost platit je omezená, popř. dokonce nulová. Obdobně se ostatně chová v mnoha případech i stát, což se projevuje existencí plně či částečně dotovaných statků a služeb.

Pokud ovšem má být služba dostupná všem, tedy i těm, kdo stojí mimo *koupěschopnou poptávku*, musí nastoupit nějaký jiný mechanismus, než je ten cenový. Tímto mechanismem bývá *fronta*, různé druhy čekacích seznamů (waiting list)<sup>57</sup>.

Odlišností mezi neziskovým typem organizace a firmou tedy nalézáme celou řadu, jedním z nejmarkantnějších rozdílů je absence vlastnických práv a tím absence práva na část zisku u neziskové organizace. Neziskovost, tedy přítomnost *nondistribution constraint*, nebrání organizaci v dosahování zisku, ale měla by bránit jednotlivcům v nároku na tento zisk. Ten je určen podle právního vymezení či zvyklostí té či oné země buď pro další naplňování poslání organizace, popř. pro jinou neziskovou organizaci<sup>58</sup>.

Při zkoumání výše zmíněných odlišností se autoři většinou zaměřují na výstupy a výsledky činnosti organizace. Mnozí logicky z existence této podmínky vyvozují absenci snahy o maximalizaci zisku, a tím pádem jsou omezeny podmínky k efektivnímu chování (neboť efektivnost vlastně není čím měřit a jak vyjadřovat). Stejně tak se s touto podmínkou pojí redukce pohnutek k chování, které, jak říká Weisbrod (1988, 1998), je společensky neefektivní až nepřijatelné, ale přitom spojené s vysokou ziskovostí.

Weisbrod zde ovšem také poněkud zjednodušeně formuluje hlavní rozdíl mezi firmami a neziskovými organizacemi už jejich označením: firmy jsou pro něj poměrně logicky „profit maximizers“, neziskové organizace potom označuje poněkud obtížně přeložitelným pojmem „bonoficers“, tedy ti, kdo usilují o užitek, či obecně o „dobro“. Lze souhlasit s tím, že neziskové organizace obecně nejsou *profit maximizers*, nicméně je velmi obtížné hodnotit, které z nich jsou skutečnými *bonoficers*.

---

<sup>57</sup> Současně samozřejmě někdy bývá určitá, ovšem symbolická cena, stanovena.

<sup>58</sup> Je pozoruhodné, že v ČR je nejpočetnější neziskovou právní formou občanské sdružení, které nemá náležitosti nakládání se ziskem upraveny v podstatě vůbec.

Neujasněnost, nejednotnost a někdy až určité „zmatení“ konceptů cílových funkcí neziskových organizací dokládá Steinberg (citováno podle Galaskiewicz a Bielefeld, 2003). Jednotliví autoři vidí *cílovou funkci neziskových organizací následovně*:

- Maximalizace rozpočtu (Tullock, 1966, Niskanen, 1971)<sup>59</sup>,
- maximalizace kvality a kvantity v poměru určeném manažery (Newhouse, 1970, Hansmann, 1981),
- maximalizace využití preferovaných vstupů (pokročilé technologie, prestižní medicínské postupy anebo např. zdravotně postižení zaměstnanci; viz např. Lee, 1970, Clarkson, 1972, Pauley a Redisch, 1973, Feingenbaum, 1978),
- maximalizace kombinace komerčních a charitativních (neziskových) nebo veřejně prospěšných výstupů (James 1983, Schiff a Weisbrod, 1991, Eckel a Steinberg, 1993),
- maximalizace přebytku (maximizing „profits“, Presto, 1988),
- společenské blaho (social welfare, Holman, 1983).

Toto spektrum je jistě poněkud znepokojivé, neboť prokazuje, že cílové funkce neziskových organizací mohou být odlišné natolik, že hledat mezi těmito organizacemi pojitko, společný základ, je přinejmenším riskantní, v každém případě však obtížné, pokud vůbec, proveditelné a ověřitelné.

Steinberg na stejném místě ještě upozorňuje na to, že cílové funkce organizací se mohou měnit *v závislosti na vnějších podmínkách*. Ty mohou být velmi různorodé, od změn v přístupu ke zdrojům, přes změny na pracovních trzích a tedy na straně vstupů, až po změny v konkurenci<sup>60</sup>.

Stejně tak v kontradikci k obecnému vnímání neziskových organizací je skutečnost, že i ony často inklinují k cílům, které by od nich veřejnost většinou neočekávala, jako je rozšiřování spektra svých zdrojů a snaha maximalizovat své příjmy (nikoliv nutně zisk, navíc tyto zdroje mohou být využity pro naplnění poslání organizace). Opět poslouží několik příkladů<sup>61</sup>: Chang a Turkman (1990) v článku zaměřeném na příčiny a objemy tvorby finančních přebytků manažery neziskových organizací konstatují, že velké neziskové organizace (charities) mají sklon k akumulování velkých přebytků na konci roku, řada autorů analyzuje alokaci zdrojů v rámci United Way, existují studie zmiňující hospodaření amerických „neziskových“ univerzit a jejich tendenci shromažďovat zdroje např. v zájmu přeplácení špičkových pracovníků (např. Brody, 2003).

Příkladů existuje celá řada a vyplývá z nich jedině: přinejmenším v určitých fázích své činnosti jsou aktivity i těch největších a nejvýznamnějších neziskových organizací vedeny cílem rozmnožení svých příjmů, tyto organizace tomu přizpůsobují jak svoji činnost, tak např. složení svých zaměstnanců. To samozřejmě nelze paušálně

---

<sup>59</sup> U těchto autorů jsou neziskové organizace vzhledem ke svým charakteristickým vlastnostem řazeny k organizacím byrokratickým.

<sup>60</sup> Neuchopitelnost „neziskového sektoru“ je nyní ještě zřetelnější, zvláště když přistoupíme ke srovnání s firmami. Ty, ať už mají jakýkoliv charakter, mají vždy cíl jeden, a tím je maximalizace zisku. I zde samozřejmě může dojít, např. dočasně, k jeho modifikaci, jako je např. udržení se na trhu, zvýšení tržního podílu, apod., nicméně jedná se o poměrně snadno predikovatelné i ověřitelné odchylky, které navíc nebrání dívat se na *for-profit* firmy jako na samostatný sektor, jehož součástí sdílají významné společné vlastnosti.

<sup>61</sup> Česká realita je v tomto směru mnohem méně popsána, proto jsou uváděny příklady ze zahraničí (Steinberg 1993, Galaskiewicz a Bielefeld 2003).

odsoudit, nicméně je nutné analyzovat tuto snahu, kterou lze pracovně nazvat *chovat se tržně, abychom (možná) mohli potom poskytovat své služby kvalitněji a v stabilnějším prostředí*. I v tomto případě může „účel světit prostředky“, ovšem tím se dostáváme k otázce legitimacy takovéto činnosti a jistě také legitimacy specifického postoje státu k neziskovým organizacím a jejich výhodám.

#### ALTERNATIVNÍ PŘÍSTUPY K *NONDISTRIBUTION CONSTRAINT*

Abstraktní úvahy o významu této podmínky nás dovedou k jedinému, a sice k potřebě ji experimentálně ověřit. Vzhledem k povaze komplexu neziskových organizací nelze patrně k tomuto problému přistupovat jinak, než přes jednotlivé veřejné služby či jejich části a v jejich rámci uplatňování a z výzkumů na toto téma, dojdeme k nejednoznačným závěrům. Naplňování této podmínky zkoumat. Pokud zrekapitulujeme některé z výzkumů na toto téma, dojdeme k rozporuplným závěrům.

Jsou zde výzkumy, které víceméně jednoznačně prokazují *efektivní působení podmínky nerozdělování zisku* na společensky žádoucí chování a výstupy organizací, menší tendenci využívat informační převahy, apod. Do jisté míry prominentním, alespoň co do četnosti citací, je Titmussova analýza chování dárců krve a organizací tento produkt zprostředkujících (viz např. Schaad, 1998, apod.). Steinberg a Gray (1993) revidují dosavadní výzkumy odlišností mezi ziskovými a neziskovými nemocnicemi a u neziskových nemocnic konstatují obdobné nebo nižší výdaje, než u jejich ziskově orientovaných konkurentů, ovšem náklady třetích osob shledávají významně vyššími právě u ziskových nemocnic. U těch také nacházejí více nadbytečných služeb, které by se daly formulovat jako vyvolaná poptávka. Dokonce konstatují chování, které označují jako „podvodné“, a třebaže se nevyskytlo u všech zkoumaných nemocnic ziskového typu, vyskytlo se pouze u nich<sup>62</sup>. Stejně tak u *for-profit* subjektů konstatují vyšší úroveň příjmů manažerů.

Zajímavý příklad obdobného charakteru nalézáme u Hamiltonové (1994) zkoumající hospice, kde nenalézá významnějších rozdílů mezi organizacemi ziskovými, neziskovými a veřejnými co se týká nákladů a kvality péče, označuje však neziskové organizace za „patient maximizers“ spíše než „profit maximizers“. Neziskové organizace hospicového typu totiž obsloužily více pacientů.

Do třetice jiný úhel pohledu nabízejí Baum a Oliver (1996), kteří na základě výzkumů organizací poskytujících pečovatelskou službu tvrdí, že u neziskových organizací je větší tendence k vzájemné spolupráci a investicím do vnější společenské legitimacy své činnosti, což vyplývá z odlišné základní logiky těchto organizací.

*Existuje ovšem také poměrně široké spektrum autorů a výzkumů, které jsou s výše uvedenými přinejmenším v nesouladu.*

---

<sup>62</sup> A to zejména v oboru mentálních onemocnění, rehabilitace, a uvádějí také projevy zneužívání léků.

Zajímavou studii předkládají Herzlinger a Krasker (citováno podle Bennett, DiLorenzo, 1989), kteří mezi lety 1977-1981 zkoumali aktivity a hospodaření čtrnácti nejvýznamnějších nemocničních řetězců, tedy nikoliv jednotlivých nemocnic, z toho osmi neziskových a šesti založených za účelem maximalizace zisku<sup>63</sup>. Závěry tohoto výzkumu lze stručně shrnout takto:

Přestože jsou neziskové nemocnice dotovány a daňově zvýhodňovány, nelze říci, že by dosahovaly lepších společenských výsledků (better social results). Nejsou v porovnání se svými ziskovými konkurenty přístupnější pro nepojištěné a chudé pacienty. Jak autoři poznamenávají, ani stanovování cen není „méně agresivní“. Za poněkud překvapující lze jistě považovat ten závěr, že zkoumané neziskové nemocnice byly v průměru orientovány více na krátkodobé výsledky, což je vlastnost, která bývá často připisována subjektům ziskovým. Také tempo obnovy přístrojového vybavení bylo pomalejší u neziskových nemocnic<sup>64</sup>. To v jiných souvislostech a reáliích dokládá např. Le Grand (2006).

Neziskové nemocnice se mnohem více snažily maximalizovat blahobyt svých lékařů, kteří jsou Herzlingem a Kraskerem označováni za „hlavní zákazníky tohoto typu nemocnic“. Neziskové nemocnice také vykazovaly vyšší počty personálu i lůžek, a to za cenu pomalejších reinvestic a díky dotacím a daňovým výhodám.

Ziskové nemocnice byly shledány v průměru ekonomicky efektivnějšími a minimálně stejně přístupnými jako nemocnice neziskové.

Z výzkumu vyplynulo přinejmenším to, že vyšší společenský přínos neziskových nemocnic je často zpochybnitelný, neboť to nejsou pacienti, ale zaměstnanci nemocnic, kdo nejvíce profituje z výhod vyplývajících z neziskového statusu. Tato nerovnováha je dle autorů v ziskových nemocnicích mnohem méně pravděpodobná, a to kvůli dodržování tržních zákonů.

Tyto závěry, ovšem jedná se o výzkumy poměrně staršího data, zpochybňují schopnost neziskových organizací poskytovat kvalitnější služby, naopak výše uvedené závěry vybízejí k zamýšlení nad selháváním neziskových subjektů. Špatně informovaní spotřebitelé (v tomto případě pacienti) tedy nedosahují vyššího užítku jen proto, že důvěřují organizacím s neziskovým statutem. Zvláště znepokojující je zjištění, že neziskové nemocniční řetězce se snažily vyhovět především zaměstnaným profesionálům často na úkor kvality a efektivnosti.

K mírnějším závěrům docházejí Clarke a Estes (1992), když u organizací poskytujících domácí zdravotní péči uvádí absenci rozdílů mezi jednotlivými typy organizací, co se týče socioekonomického statusu uživatelů,

---

<sup>63</sup> Jimi zkoumaný soubor nemocnic představoval 90% nemocničních lůžek v „ziskových“ a 68% lůžek v neziskových nemocnicích.

<sup>64</sup> Tento fakt bez dalšího prozkoumání však zřejmě nelze jednoznačně interpretovat jako silnou či slabou stránku jednoho či druhého typu organizací.

poskytovaných služeb a personálního zabezpečení. Tento závěr není pro neziskové organizace příliš lichotivý, jejich výsledky ve sledovaných ukazatelích by měly být teoreticky lepší.

Rozporuplné závěry přináší také Weisbrod (1988), z jeho výzkumu vyplynula především určitá výlučnost organizací církevního charakteru (v české terminologii nejspíše církevních právnických osob). Jejich aktivity podle Weisbroda více odpovídají skutečně neziskovým principům, než u necírkevních neziskových organizací, které se v některých rysech více blížíly charakteru obchodních firem.

Dalšími z těch, kteří nenašli významné odlišnosti v chování ziskových a neziskových organizací, tedy těch, kdo nepotvrdili působení podmínky nerozdělování zisku, jsou např. Krashinsky (1986) nebo Mauser (1998). Mauser upozorňuje na skutečnost, že třebaže kvalita výstupu neziskových domů s pečovatelskou službou byla patrně o něco vyšší, právní formu při výběru poskytovatele zvažovalo pouze minimum uživatelů.

Galaskiewicz a Bielefeld (2003) uvádějí celou řadu odkazů na výzkumy dokazující to, že pouze menšina neziskových organizací poskytuje služby ekonomicky a sociálně slabším vrstvám jakožto své primární či preferované skupině, že klientela neziskových organizací charitativního charakteru je početně velmi omezená<sup>65</sup>, ale také to, že služby jsou mnohdy poskytovány klientele nějakým způsobem s poskytovateli spojené.

Závěrem lze konstatovat, že respektovaní autoři se rekrutují z obou táborů, tedy jak ze strany těch, kdo svými výzkumy a texty podporují platnost a implikace podmínky nerozdělování zisku neziskovými organizacemi, tak těch, kdo je zpochybňují či přímo vyvracejí. Dokonce i Hansmann (1980) ve svém důležitém a často citovaném inspirativním článku uvádí určité pochybnosti o síle této podmínky, resp. neziskové formy organizace, když říká, že „*the nonprofit form is a very crude consumer protection device*“ (str. 235, srov. Galaskiewicz a Bielefeld, 2003, str. 209).

### 6.3 ŘÍZENÍ A VNITŘNÍ STRUKTURA NEZISKOVÉ ORGANIZACE

Je zajímavé, že při analýze toho, co odlišuje neziskové organizace od jejich pro-ziskových či vládních konkurentů, není věnována adekvátní pozornost způsobu, jakým jsou tyto instituce řízeny. A když, tak je specifický způsob řízení soukromých neziskových organizací nahlížen spíše jako zdroj neefektivností a dalších selhání. Nepříliš velký důraz je kladen na otázku, nakolik jsou pro specifické chování jednotlivých typů institucí významné koordinační mechanismy, stojící v základech fungování jednotlivých organizací. Všechny typy organizací, o nichž zde hovoříme, jsou charakteristické svojí schopností do jisté míry centralizovat tvorbu svých rozhodnutí. Neziskové organizace touto vlastností samozřejmě disponují také, odlišují se však od firem a vládních organizací tím, že jejich řídicí struktury musejí být přizpůsobeny podmínkám *kolektivního rozhodování a kolektivní akce*, které umožňují sdílení zdrojů (pooling the resources) a poskytování tzv. *trust*

---

<sup>65</sup> To ovšem nepovažuji na "nedostatek", naopak, zaměření či poskytování služeb omezené klientele může znamenat také to, že tito klienti jsou opomíjeni jak veřejnými poskytovateli, tak i firmami a jsou proto na neziskové organizace často odkázáni jakožto na jediný zdroj někdy i životně důležitých služeb.

*goods*, tedy statků a služeb, u kterých hraje významnou roli důvěra spotřebitelů v poskytovatele v situaci informační asymetrie.

Neziskové organizace samozřejmě neoperují v ideálním světě, ale v komplexním prostředí, kde funguje řada typů organizací a odlišné koordinační mechanismy. Tyto organizace vzájemně vstupují do mnoha typů transakcí. Tyto transakce jsou pro organizace, nejen pro ty neziskové, cestami k různým zdrojům, a tedy k jejich diverzifikaci.

Weisbrod (1998) chápe neziskový subjekt jako multiproduktovou organizaci potenciálně produkujícími typy produktu:

1. *A preferred collective good*; jinými slovy, produkt vztahující se k poslání organizace, produkt směřující k naplnění jejích hlavních cílů. Tento produkt je většinou obtížně umístitelný na trhu, Weisbrod uvádí příklad základního výzkumu, ale může jít o řadu obdobných produktů.
2. *A preferred private good*; jde o takový produkt, který by organizace mohla bez problémů prodávat na trhu, může si nicméně přát, aby byl tento produkt dostupný např. některé ze sociálně znevýhodněných skupin. Obecně může jít o snahu poskytnout statek bez ohledu na příjmovou situaci spotřebitele.
3. *A nonpreferred private good*; jde o produkt, který organizace produkuje s jediným cílem – a tím je zisk. Jde tedy o klasický komerční produkt, Weisbrod případně uvádí placenou reklamu, ale opět si lze představit celou řadu dalších produktů.

Příjmy z prodeje statků typu 2 a 3 slouží jako zdroje pro produkt, který organizace poskytuje v rámci svého poslání. Neziskové organizace tak mohou realizovat tři typy transakcí:

1. Komerční transakce. Finanční platby zde fungují jako kompenzace poskytnutého statku či služby.
2. Transakce s prvkem *nárokovosti*. V tomto případě peníze, statky nebo služby podléhají alokaci podle předdefinovaných pravidel a nároků, resp. podílů.
3. Vzájemné, oboustranné (reciproční) transakce. Směny zde probíhají na základě principu vzájemnosti.

Každý typ transakce se vztahuje k jinému typu zdrojů. Transakce s prvkem *nárokovosti* (entitlement) se vztahují k veřejným zdrojům, veřejnému financování. Pro transakce recipročního typu jsou typické zdroje jako *dary* nebo *dobrovolná práce*, což může být velmi významný nepřímý zdroj. Příjmy z prodejů jsou potom spojeny s transakcemi komerčními.

Vzájemná kombinace transakcí a zdrojů dává vzniknout těmto modelovým typům neziskové organizace (Enjolras, 2009):



1. Ideální „čistá“ nezisková organizace, která své zdroje získává výlučně z recipročních transakcí, darů a dobrovolné práce.
2. Komerční typ neziskové organizace. O tomto typu hovoří byť s drobným posunem i Hansmann (1980). Zdroje organizace plynou (zde výlučně) z komerčních tržních prodejů.
3. Model financování třetí stranou. Přesnější by patrně bylo „organizace s veřejným financováním“. V reálném světě je takových soukromých neziskových organizací až překvapivě mnoho.
4. Typ, který Enjolras označuje za „community-based economy“ odkazuje na využívání více typů zdrojů. Jde tedy o mix zdrojů tržních, veřejných a dobrovolných (tedy darů a dobrovolné práce).

Následující tabulka spojuje výše uvedené a podává přehled o koordinačních mechanismech, koordinačních principech, alokačních mechanismech a upozorňuje i na možná selhání jednotlivých typů koordinačních mechanismů.

TABULKA 5 KOORDINAČNÍ MECHANISMY V NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍCH

Koordinační mechanismus	Trh	Kolektivní akce	Centralizované rozhodování
<b>Koordinační princip</b>	Cena	Společný zájem, norma vzájemnosti	Zákon, donucení
<b>Alokační mechanismus</b>	Trh	Pooling – sdílení <sup>66</sup>	Redistribuce
<b>Selhání koordinace</b>	Externality Veřejné statky Informační asymetrie	Free-riding Negativní reciprocita	Míjení se s reálnými preferencemi

Zdroj: Enjolras (2009)

Podíváme-li se na výše uvedené koordinační mechanismy, vyplyne nám podstata koordinace neziskových aktérů, která probíhá na základě *společného zájmu a sdílení hodnot*. Sdílení zdrojů coby alokační mechanismus v sobě zahrnuje určitý druh reciprocity.

<sup>66</sup> Lidé se společnými zájmy se sdružují a sdílejí zdroje, aby podpořili a prosadili své zájmy.

Jsou zde „směňovány“ *hodnoty* jakožto důsledek určitého *vzájemného závazku* (lze hovořit o svého druhu *povinnosti*). To je typické např. také pro rodinu, kde koordinace nepobíhá na základě ceny, ale na základě jistých norem obsahujících sdílené hodnoty, na závazcích morálního charakteru. V případě neziskových organizací se může jednat o poskytování darů a dobrovolnou práci, což je svého druhu také dar. Enjolras (2009) konstatuje, že tyto typy transakcí jsou v souladu s „obecnou normou vzájemnosti“, tedy vzájemně podmíněných směn, kdy předmětem směny je něco, co lze nejlépe vyjádřit jako užitek, potěšení, popř. darů, a to mezi dvěma či více subjekty.

Pro tyto subjekty bývá někdy užíváno označení *homo reciprocans*, které známe například i z herních experimentů. Je o člověka kooperujícího, kterému jde o zlepšování kvality prostředí, v němž žije. Někdy bývá označován jako čistý altruista a nepřesně dáván do kontrastu, resp. protikladu k *homo economicus*. Podstatou jednání *homo reciprocans* je přesvědčení, že, lidé mají při vzájemném jednání sklon ke spolupráci. Logickým vyústěním takového chování je ochota ke kompromisu v zájmu dosažení rovnováhy mezi zájmy vlastními a zájmy okolí (jehož je jedinec součástí). Nicméně, i *homo reciprocans* je schopen „odplaty“, což znamená jeho schopnost či ochotu potrestat „protihráče“, který se proviní nežádoucím chováním, neodržení norem, byť nepsaných, apod. Podle Enjolrase se závazek odměnit se či prokázat laskavost tomu, kdo si to zaslouží, zdá být *silným koordinačním mechanismem* právě v případě dárcovství a dobrovolnictví, tedy aktivit, které jsou takřka výlučně doménou neziskových organizací.

Každému koordinačnímu mechanismu odpovídá příslušný *alokační mechanismus*, kterým jsou rozdělovány zdroje. Nicméně, každý z těchto koordinačních mechanismů může selhávat, jak nás o tom přesvědčuje ekonomická věda (a především veřejná ekonomie) a samozřejmě také ekonomická praxe. Nejčastěji jsou v literatuře analyzována selhání tržní, o kterých se hovoří na jiném místě tohoto textu. Zdůrazněme však, co je podstatou těch nejvýznamnějších selhání v kontextu naší problematiky a zejména v kontextu poskytování veřejných služeb. Ať už jde o morální hazard či adverzní výběr, nemožnost kalkulovat některé typy nákladů, apod., vždy se jedná o obdobné problémy. Zejména o problém *nejistoty*, která významně ovlivňuje užitky i zisky. Jedná se o nejistotu ohledně chování jedné ze stran kontraktu, popř. nejistota ohledně kvality produktu. V jádru těchto problémů leží fenomén *asymetrické informovanosti*, kdy nelze zajistit morální chování například ani smlouvou.

Mezi další tržní selhání můžeme počítat i existenci specifických znalostí či vynaložených investic, ale také externality, v jejichž přítomnosti ekonomické subjekty nedosahují optimálního výstupu v důsledku vzájemných závislostí, které cenový koordinační mechanismus nebere v úvahu. Evergreenem mezi tržními selháními jsou samozřejmě veřejné statky. I jejich vlastnosti jsou objasněny jinde, nicméně stručně zde lze konstatovat, že jejich vlastnosti nedovolují provedení tržní transakce. Lze konstatovat, že ani zde koordinační mechanismus nefunguje, ekonomické subjekty se potom totiž „koordinují samy“ a stávají se free-ridery.

Alternativou může být vládní poskytování, nicméně není tajemstvím, že vlády selhávají přinejmenším ve stejné míře jako trhy. Na těch sice neexistují pobídky k poskytování statků blížících se svými vlastnostmi statkům veřejným, nicméně při vládním, resp. veřejném poskytování se sekáme se stejným problémem. Ekonomické subjekty, spotřebitelé, nevyjeví dobrovolně své reálné preference, což samozřejmě vede k neefektivní úrovni výstupu. A to i přes to, nevláda disponuje donucovací pravomocí a odstraňuje částečně free-riding působením daňového systému.

Selhávání neziskových organizací a kolektivní akce je tématem jiné části tohoto textu, nicméně zde, kde jsou analyzovány jednotlivé koordinační mechanismy je na místě poznamenat, že samozřejmě *i těmto organizacím hrozí free-riding*. Neziskové organizace bezesporu mohou být částečnou odpovědí na vládní selhání, zejména na tendenci reagovat především na potřeby voliče mediána a tím na ignoranci menšinových potřeb. Na druhé straně, jakým způsobem mohou neziskové organizace zmírňovat důsledky selhání tržních?

Enjolras se domnívá, že tím způsobem jsou především *specifické řídicí struktury*, které neziskovým organizacím dovolují zmírňovat jak tržní selhání, tak i selhání vládní. Mohou tak být alternativou k soukromému tržnímu i veřejnému poskytování. Věnujme proto nyní pozornost právě organizační struktuře a struktuře řídicích kompetencí u jednotlivých forem vlastnictví. Pokusíme se také na základě analýzy zdrojů odvodit přednosti či specifika, ale především důsledky konkrétního designu řídicí struktury.

Abstrahujme nyní od předpokladu, že nepřispívání či obecně *nekooperace* je *dominantní strategií* a zaměřme pozornost na situaci, kdy panuje prostředí kooperativní, ve kterém je obecně akceptován princip reciprocity. Pokud tento princip může oslabit problémy spojené obecně s kolektivním rozhodováním, jakékoliv řešení selhání koordinace předpokládá existenci benefitu pro každého přispěvatele, resp. každého účastníka (Enjolras, 2009, resp. Bowles, 2004).

Princip reciprocity, resp. kolektivní akce založené na tomto principu nejsou kompatibilní se ziskově orientovanou firmou a její organizační a řídicí strukturou, neboť jednotlivci jednak nemají motiv k dobrovolnému přispívání této organizaci, pokud taková akce zvyšuje zisky vlastníků organizace, ale nebudou se ani přizpůsobovat a souhlasit s normou reciprocity, pokud užitek z jejich příspěvků je v rozporu s distribuční spravedlností (Enjolras, 2009).

Naproti tomu soukromé neziskové organizace jsou často budovány s respektem k principu reciprocity, což se potom odráží i ve struktuře jejich orgánů, jejich kompetencí a vzájemných vazeb. Tato jejich struktura je odrazem organizačních cílů, vlastnických vztahů a rozdělení majetkových práv, ale také rozhodovacích procedur.

Řídicí struktura soukromých neziskových organizací může posílit či podpořit princip reciprocity, čímž současně oslabuje významnost problému spojeného s kolektivní akcí (oslabuje tedy působení černého pasažéra).

Podstatné ovšem je, že schopnost organizace chovat se ve shodě s principem reciprocity, je *závislá na její důvěryhodnosti*. Tím se ovšem opět dostáváme k jednomu z klíčových témat neziskového sektoru.

Důvěra je oním klíčovým tématem. Pokud subjekt vstupuje do vztahu, resp. transakce, která vyžaduje důvěru, jedná v prostředí, kde existuje riziko, nejistota. *Některé typy transakcí mohou proběhnout pouze při dosažení určité míry důvěry v protistranu*. Jak ukazuje například Hansmannův model chování dárce, asymetrická informace může mít za následek selhání transakcí založených na reciprocitě, a to právě z důvodu nedosažení onoho prahu důvěry. Tato myšlenka je pochopitelná, pokud si např. představíme osobu, která by chtěla přispět ke zlepšení situace určité organizace darováním svých finančních prostředků, popř. času (dobrovolná práce). Není-li však dotyčný schopen přímo sledovat, resp. kontrolovat důsledky těchto svých potenciálních aktivit, nemůže si být těmito dopady jist a existuje tak reálná možnost, že nakonec organizaci nepřispěje.

Z tohoto úhlu pohledu lze tedy identifikovat stejný typ selhání, jako v případě selhávání tržních vztahů. Nicméně důvěryhodnost je pro organizaci kruciólní i v případě, kdy se snaží získat prostředky z veřejných zdrojů. Proto se tedy nabízí otázka, jak organizační struktura a způsob řízení neziskové organizace podporuje její důvěryhodnost v očích smluvních partnerů.

Přístup zkoumající tento dopad organizační a řídicí struktury lze považovat za přínosný a perspektivní, obzvláště v situaci, kdy jen obtížně hledáme příčiny/kritéria jasně odlišující neziskovou organizaci od obchodní firmy, anebo od veřejné organizace. Lze však konstatovat, že zdroje akcentující tuto myšlenkovou linii jsou i dnes v menšině. V tomto textu je využit především sumarizující text Enjolrasův (2008, 2009), nicméně je třeba zmínit i další autory (např. Ben-Ner, A., & Van Hoomissen, T. (1994), Kolm, S. C. (2006)).

Enjolras sice nenabízí univerzálně aplikovatelný přístup, nicméně předkládá např. dvojí úhel pohledu. Jednak zkoumá neziskové organizace členského typu, typicky tedy sdružení, na druhé straně však racionálně odděleně zkoumá organizace, které jsou řízené prostřednictvím správní rady (typicky nadační subjekty). Konstatuje, že členské organizace obsahují vysoký stupeň demokratičnosti řízení, neboť hlavním rozhodujícím orgánem je valná členská hromada, teoreticky tedy mají rozhodující pravomoci všichni členové organizace. U organizací řízených správní radou identifikujeme buď mechanismus externího ustanovování správní rady, popř. také správní rady, které se samy obnovují a přetrvávají. Tyto dva typy samozřejmě vykazují vzájemné odlišnosti ve struktuře orgánů i způsobu řízení organizace.

Každá organizace, veřejná i soukromá, ziskově i neziskově orientovaná, disponuje specifickou strukturou řízení. Podle Enjolrase lze identifikovat několik rozměrů řídicí struktury: účel organizace, vlastnictví, rozdělení vlastnických práv a zejména *nárok na část zisku*, způsob, jakým je stanovena rozhodovací pravomoc, implementované kontrolní mechanismy a pobídky vtělené do řídicích struktur.

TABULKA 6 STRUKTURY ŘÍZENÍ A ORGANIZAČNÍ FORMY (IDEÁLNÍ TYPY)

	Firma	Veřejná organizace	Soukromá nezisková organizace
<b>Organizační výstupy</b>	Zisk, ekonomická akce	Veřejně poskytované statky, ekonomicky orientovaná akce	Veřejný prospěch, vzájemný prospěch, politická akce, ekonomicky orientovaná akce
<b>Vlastnictví</b>	Soukromé	Veřejné	Kolektivní vlastnictví nebo „trust“ (např. nadace)
<b>Residual Claims</b>			
<b>Residual control (ius abutendi)</b>	Vlastníci nebo akcionáři	Stát	Členové, správní rada a její členové
<b>Residual income (ius fruendi)</b>	Vlastníci nebo akcionáři	Stát	Podmínka nerozdělování zisku: nic se nerozděluje
<b>Rozhodování</b>	Správní rada nebo valná hromada akcionářů (proporcionálně k podílu na akciovém majetku)	Členové správní rady určení veřejnou autoritou	Členové správní rady dosazení nebo zvolení valnou hromadou
<b>Kontrolní mechanismy</b>	„Kapitalistické“	Demokratické	Demokratické a/nebo systém vyrovnávacích závaží
<b>Vnitřní pobídky</b>	Vnější	Vnější i vnitřní	Vnější i vnitřní, dobré jméno

Zdroj: Enjolras (2009)

1. První dimenze je představována formálními cíli a výstupy organizace. Hlavním cílem firmy je zisk<sup>67</sup>. Veřejné organizace, resp. veřejní poskytovatelé služeb potom sledují především cíle stanovené jim právní normou

<sup>67</sup> Ovšem je pravdou, že tento pohled na firmu může být poněkud jednostranný. Maximalizace zisku je určitým učebnicovým klišé a jistě platí pro mnoho firem. Nelze však tvrdit, že by tento princip byl univerzální. Existují jistě situace, kdy je pro

(např. veřejné poskytování různých typů statků a služeb), zatímco soukromé neziskové subjekty mohou usilovat o realizaci cílů obecně či vzájemně prospěšných, nicméně pot toto označení lze zahrnout celou řadu vzájemně velmi odlišných cílů. Co je důležité, primárním cílem neziskové organizace nejsou ekonomické cíle. Enjolras upozorňuje na Weberovo rozlišení (Weber, 1978) mezi „ekonomickou akcí“ a „ekonomicky orientovanou akcí“, která je primárně zaměřena na jiné cíle než je zisk, nicméně při jejich naplňování jsou v úvahu brány ekonomické okolnosti a ekonomická očekávání. Ekonomické akce směřují k produkci a spotřebě statků a služeb; ekonomicky orientované akce sice směřují k cílům jiným, nicméně implikují produkci statků či služeb při naplňování těchto cílů. V podstatě lze říci, že prostřednictvím produkce tyto aktivity směřují k dosahování užítku. Patrně lze souhlasit s tezí, že podstatný podíl aktivit neziskových organizací spadá právě do této kategorie. Jako příklad lze uvést poskytování v oblasti sociálních služeb, zdravotnických služeb, v kultuře či umění. Enjolras v této souvislosti poznamenává, že na zisk orientovaná institucionální forma se svojí organizační a řídicí strukturou je efektivní v oblasti *ekonomických aktivit*, zatímco neziskové institucionální formy a jejich vnitřní struktura je vhodná pro realizaci *ekonomicky orientovaných* aktivit zahrnujících hodnotově orientované cíle a alokujících zdroje na základě principu reciprocity. Hodnotové a nástrojové cíle se odlišují, jelikož cíle hodnotové nesměřují k realizaci zisku, ale k dosažení nepeněžních hodnot. Trh je schopen ocenit pouze to, co lze kvantifikovat, popř. ohodnotit finančně. Nicméně, jakkoliv to zní jako klišé, náš život nesestává pouze z cílů a stavů, které lze ohodnotit v penězích. Dosažení těchto cílů často vyžaduje produkci a spotřebu statků a služeb, to je nepochybné. Těmto statkům a službám je samozřejmě přiřazována peněžní hodnota, nicméně jejich hodnota pro spotřebitele (uživatele) se s touto *cenou* většinou ani zdaleka neshoduje.

2. Organizační formy jsou také odlišné z pohledu *vlastnictví*. Je-li u obchodních společností vlastnictví soukromé, u organizací veřejného sektoru veřejné, u soukromých neziskových organizací o vlastnictví v podstatě hovořit nemůžeme. Většinou jde o určitou kolektivní formu, popř. formu trustu (srov. Enjolras, 2009, resp. Salamon, 1997). Zatímco u firem nesou vlastníci plně důsledky svých rozhodnutí, u veřejných organizací a částečně i u soukromých neziskových tomu takto přímo není. To můžeme považovat za jeden z faktorů, které determinují efektivnost jednotlivých vlastnických typů. Lze také důvodně předpokládat vyšší efektivnost u těch organizací, kde jsou vlastníci jasně definovatelní a přitom jsou přímo závislí na výsledcích činnosti své organizace. V kontextu vlastnických práv můžeme říci, že právo nakládat s majetkem neziskové organizace obecně mají její členové nebo členové správní rady, není zde právo na podíl na případném zisku a řídicí kompetence jsou přeneseny rozhodnutím např. shromáždění všech členů na nějaký výkonný orgán. Soukromé neziskové organizace se tak vyznačují specifickým rozdělením vlastnických práv bez nároků na přerozdělení zisku a omezeným oddělením mezi vlastníky a managementem. U organizací členského typu potom platí, že kontrola je vykonávána shromážděním všech členů, kteří tak kontrolují, ale i volí správní radu nebo obdobný orgán. U organizací nečlenského

---

firmu prioritní cíl jiný, ať už je to udržení se na trhu, maximalizace tržního podílu, anebo také cíle, které jsou jinak přisuzovány především neziskovým organizacím.

typu, např. u nadací či organizací, jako jsou české obecně prospěšné společnosti, jsou kontrolní procedury teoreticky slabší než v předchozím případě, neboť je založena na integritě a odpovědnosti členů správní rady, ale také všech (významnějších) stakeholderů.

3. Jednotlivé řídicí struktury jsou také odlišné tím, jakým způsobem jsou řídicí a rozhodovací pravomoci delegovány. Jde o to, jaké jsou mechanismy volby rozhodovacího orgánu a mechanismy jeho kontroly. I zde spatřujeme odlišnosti mezi zvažovanými třemi institucionálními formami. V obchodní společnosti, zjednodušeně řečeno, míra rozhodovacích pravomocí je úměrná podílu na vlastnictví kapitálu, u veřejných organizací se tato moc odvíjí od rozhodnutí politické autority. U neziskových organizací se však i zde projevuje nutnost rozlišovat mezi organizacemi členskými a nečlenskými (tedy řízenými správní radou či obdobným orgánem). V prvním případě je tato moc odvozena od členství v dané organizaci, v případě druhém může jít o „sebeobnovující se“ aktivitu. V každém případě, důsledky aktivit organizace nedopadají u neziskových a veřejných organizací plně na majetek či obecně na blahobyt těch, kteří rozhodují. Jejich odpovědnost se tak nese v morální či „politické“ rovině.
4. Odpovědnost, povinnost „skládat účty“ doslovně i v přeneseném smyslu slova, jsou dalším rozlišovacím prvkem. Odpovědnost manažerů u klasické firmy je zřejmá a existuje vůči majitelům, resp. akcionářům. Manažeři veřejné organizace odpovídají nějakému typu politické autority, která je zase, teoreticky, odpovědná voličům (je evidentní, že taková odpovědnost může být velmi oslabená). V členských neziskových organizacích jsou manažeři odpovědní valné hromadě, resp. celé členské základně. U druhého uvažovaného typu neziskové organizace je to potom správní rada, která podléhá stanoveným pravidlům. V takovém případě je nutno správně upravit systém „vyrovnávacích závaží“ tak, aby pravomoci na sebe vázaly příslušnou odpovědnost.
5. Poslední z charakteristik je potom systém pobídek pro manažery v jednotlivých typech organizací. Firmy motivují nejen finančně, ale i jinými typy benefitů, jejichž formy jsou dostatečně známy. Enjolras (2009) se domnívá, že hodnoty jako veřejný prospěch a zájem, služba veřejnosti, apod., jsou častými, avšak *podceňovanými motivačními faktory* pro manažery veřejných institucí a soukromých neziskových organizací. Zmiňuje také dobrou pověst, obrázek dobrého občana či nestranného úředníka. V této souvislosti vystupuje potřeba zkoumat jednotlivé institucionální charakteristiky ještě výrazněji.

#### VLIV VNITŘNÍ STRUKTURY A ŘÍZENÍ NA DŮVĚRYHODNOST ORGANIZACE

Vraťme se nyní ještě jednou k výzvám, které Ortmann a Schlesinger položili před „vyznavače“ podmínky nerozdělování zisku. První výzva se týkala prokazatelnosti toho, zda, resp. proč jsou pohnutky k oportunistickému chování u neziskových subjektů nízké či přímo zanedbatelné. Hansmann (1980) v tomto kontextu zdůrazňuje roli asymetrické informovanosti; podle něj jsou neziskové organizace důvěryhodnější než jejich na zisk orientované protějšky (a to právě kvůli implementované podmínce nerozdělování zisku), a proto

mají komparativní výhodu při poskytování především tzv. *trust goods*, v důsledku čehož je pravděpodobné, že právě neziskové subjekty budou dominantním poskytovatelem těchto statků a služeb.

Ale pozor, podmínka nerozdělování zisku nezaručí sama o sobě to, že se neziskové organizace nemohou snažit úroveň zisku maximalizovat. Tato snaha může být samozřejmě vedena řadou jiných motivací, nikoliv pouze rozdělením zisku mezi příslušné podílníky. To je prostý, nicméně stále naprosto přehlížený fakt, jehož uznání zpochybňuje teze o důvěryhodnosti neziskových organizací. Skutečně, je velmi riskantní je za důvěryhodnější považovat pouze kvůli tomu, že si její členové či manažeři nerozdělují zisk.

Naopak, tuto podmínku lze považovat nejen za nedostatečnou pobídku k žádoucímu chování, ale přímo za zdroj selhání neziskové organizace, jak už bylo argumentováno. Není málo autorů, kteří tuto podmínku považují za nejvýznamnější zdroj neefektivnosti. Nejde přitom o podmínku jako takovou, ale spíše o její další souvislosti. Jsou-li například manažeři organizace odměňováni bez vazby na výši dosahovaného zisku, potom nelze očekávat, že jejich aktivity budou vedeny snahou o efektivní jednání.

Na druhé straně je však třeba poznamenat, že neziskové organizace vzhledem ke svému charakteru nevykazují znak typický zejména pro velké firmy typu akciových společností, kterým je oddělení vlastnictví od přímého řízení a kontroly, jež vede k jinému problému, popsanému ekonomickou teorií jako problém principála a agenta. Vzhledem k absenci vlastníka není dost dobře možné tento problém u neziskových organizací v klasické podobě identifikovat. Je ovšem možné najít analogii, neboť neziskový subjekt sice nemá akcionáře, může však existovat řadu *stakeholderů*, kteří mohou do organizace vkládat nikoliv vlastnický podíl, ale jiná, neméně významná aktiva. Finance, čas, práci, svoji dobrou pověst, důvěru. Sami však mohou mít na vnitřní chod organizace, její řízení a kontrolu, pouze velmi omezený vliv. Tím se ovšem náš pohled na problém principál/agent u neziskové organizace mění – zdá se, že imunní nejsou ani organizace, které si z principu nerozdělují zisk a nemají klasického vlastníka.

To, že absentuje vlastník, ale také znamená, že v tomto případě nelze ani zpeněžit majetek organizace, resp. podíl na majetku, což znamená oslabení či modifikaci vlastnických práv. To může vést k chování odlišnému od chování typického pro vykonavatele vlastnického práva., může to také vést k oslabení role, kterou hrají finanční odměny pro manažery organizace – a tím se opět dostáváme k oslabeným pohnutkám k efektivnímu chování.

Tito manažeři samozřejmě mohou být odměňováni i jinou, než penežní formou. Benefity nefinančního typu tak mohou být závislé na jiných veličinách, než je množství či kvalita výstupu, než je měřitelný výkon organizace. Pokud tomu tak je, opět se lze domnívat, že jde o projev neefektivnosti ve srovnání s na zisk zaměřenou firmou s jasně definovanými vlastníky.



## Organizační struktura, struktura řízení

Každá organizace se vyznačuje koexistencí dvou typů vzájemně závislých struktur. Jednak je to struktura formálních cílů a hodnot, které organizace vyznává, struktura normativních pravidel fungování organizace. Současně v rámci organizací nalezneme strukturu sociální, tedy chování a interakce mezi členy a pracovníky organizace.

Zatímco první typ struktury pravidla vytváří, sociální struktura je potom nucena je dodržovat. Je otázkou, zda první struktura, tedy hodnot, formální cíle a pravidla samy o sobě postačí k tomu, aby se organizace podle těchto pravidel a hodnot chovala a neodchylovala se od nich.

Zde narážíme na tzv. dilema *racionálního a přirozeného modelu*. Racionální model považuje organizace za nástroje pro realizaci specifických cílů, v rámci přirozeného modelu je potom organizace strukturou, která se přizpůsobuje různorodé poptávce ze strany stakeholderů; mezi těmito zájmy se potom snaží nalézt rovnováhu. Oficiální cíle jsou tak pouze určitou fasádou, za níž zůstávají skryty cíle reálné. Těmi jsou především přežití organizace a jejích vedoucích činitelů.

Shrneme-li výše uvedené, neziskové subjekty mohou být charakterizovány také prostřednictvím neefektivnosti, plýtvání zdroji, sníženou kvalitou služeb, nahrazováním původních cílů jinými. Jakkoliv se to zdá znepokojující, jde o logickou úvahu; tato selhání se však týkají především ekonomických aktivit neziskových organizací.

Podmínka nerozdělování zisku přitom nejenže nezaručuje důvěryhodnost, je přímo zdrojem problémů neziskové organizace, spojených s (ne)efektivností a řízením organizace. Ovšem podle Enjolrase řídicí a organizační struktura neziskové organizace obsahuje mechanismy a pobídky, které částečně působí proti těmto problémovým nežádoucím tendencím. Lze identifikovat tři okruhy těchto harmonizačních mechanismů; konkrétně jde o demokratické uspořádání organizace, systém vyrovnávacích závaží a systém kontroly.

Při popisu těchto mechanismů musíme mít vždy na paměti jejich ideální podobu, která však musí být konfrontována s realitou. Jak tedy jednotlivým mechanismům rozumět? Demokratický způsob řízení je logicky přiřazován zejména členským organizacím, kde je výkonný orgán volen shromážděním všech členů sdružení, kterým je poté také odpovědný. Existuje zde velmi úzká a přímá vazba mezi těmi, kdo byli zvoleni a těmi, jimž se zodpovídají. Teoreticky zde existuje přímá kontrola členskou základnou, která tak má bezprostřední vliv na řízení organizace, může snadno rozpoznat odchýlení se manažerů od sdílených hodnot a dohodnutých cílů, a možnost trestu v podobě odvolání z pozice člena výkonného orgánu je tak velmi reálná. To, že je organizace de facto řízena svými vlastními členy a nikoliv vlastníky, může být *zdrojem důvěryhodnosti* v očích klientů či partnerů takové organizace.

I tato mince má však svoji druhou stranu. Tento koncept totiž předpokládá (musí předpokládat) aktivní členství, angažovanost jednotlivých částí členské základny. Demokratický způsob řízení, jakkoliv jde o zajímavý rys

mnoha neziskových organizací, nemusí mít pro konkrétní subjekt nutně význam větší, než má v tomto textu kriticky nahlížená podmínka nerozdělování zisku. Taková možnost nastává v případě, že aktivní členové tvoří pouze menší část členské základny, popř. se jejich aktivita omezuje např. na realizaci konkrétní (sportovní, kulturní, atd.) aktivity. Obecně by však demokratický prvek řízení neziskových organizací přehlížen být neměl, patrně bychom však měli zkoumat jeho sílu a podmínky, za kterých je aktivní participace členů pravděpodobná.

Dalším mechanismem, který napomáhá důvěryhodnosti neziskové organizace, je systém tzv. vyrovnávacích závaží. To znamená existenci oddělených „center moci“, zabránění koncentrace rozhodovacích pravomocí na jednom místě. Opět, u členských organizací, kde je správní rada odpovědná přímo všem členům organizace, můžeme předpokládat, že členové tohoto orgánu, odpovědní za strategické řízení a kontrolu manažerů organizace, budou mít motivaci být znovu zvoleni. Vzhledem k tomu, že nejsou závislí na výši zisku, může být posílena jejich odpovědnost a snaha skutečně poctivě vykonávat svoji funkci. Vytvářejí tak protiváhu řídicím pracovníkům, manažerům.

Kontrola je potom posledním mechanismem, který, je-li příslušně vtělen do fungování organizace, může významně přispívat k její důvěryhodnosti. Konkrétně se jedná o kontrolu vykonávanou správní radou, popř. její obdobou, anebo jinými specializovanými orgány. Enjolras tvrdí, že pokud je tato kontrola efektivní a organizace funguje na demokratických principech, sklon k problémům a selháním souvisejících s (ne)efektivností může být oslaben. Pokud však u organizace lze vyzorovat znaky selhání, jako je oligarchické řízení, neveřejné dohody mezi členy rady a manažery, popř. selhávání kontrolních mechanismů, stále ještě nemusí jít o selhání fatální. To je dáno existencí specifických pobídek, které mohou omezit vznik, resp. působení výše uvedených problémů a selhání.

Tyto pobídky či motivy si zaslouží několik poznámek. Podle Freye (1997), ale i řady starších publikací (např. Garderner, Lambert, 1972) lze motivace člověka chápat jako *vnitřní a vnější*. Motivace vnější k člověku přicházejí z jeho okolí, mohou mít např. charakter finančních odměn či postihů. Vnitřní motivace naproti tomu vyvěrají z nitra jednotlivce, jsou odrazem jeho hodnot a vnitřního přesvědčení. Lze předpokládat, že angažování se v neziskové organizaci, ať už ve formě členství či jinou formou účasti, je spíše výslednicí působení motivací vnitřních než vnějších. Ačkoliv to nelze považovat za pravidlo či zákon, činnost v rámci neziskové organizace bude většinou patrně spíše než záležitostí finančních odměn, záležitostí hodnot.

A právě proto je důvodné předpokládat, že řada selhání se v neziskové organizaci jednoduše neobjeví, neboť vnitřní přesvědčení a vyznávané hodnoty nedovolí členům či pracovníkům ve významnější míře selhávat v oblasti důvěryhodnosti.

Další bariérou stojící v cestě selhání řízení organizace je *dobrá pověst*. Zejména v organizacích jako jsou nadace, ale obecně všude tam, kde je aplikováno řízení prostřednictvím správní rady, jsou členové těchto orgánů nezřídka vybírání z řad vážených osobností, které si své postavení vydobily mimo danou organizaci. Málokdo chce se svojí dobrou pověstí hazardovat, proto můžeme u těchto lidí předpokládat vysokou míru snahy sloužit

hodnotám a deklarovaným cílům dané neziskové organizace. A vzhledem k tomu, že jde v podstatě o funkce čestného, resp. dobrovolného charakteru, korupce penězi zde opět nepřipadá v úvahu.

Lze tedy uzavřít, že absence nástrojově orientovaných motivů a převaha vnitřních pobídek, které jsou charakteristické pro neziskové organizace, a které jsou či mohou být zdrojem neefektivnosti, mohou být vyváženy rozličnými harmonizačními mechanismy, jako je demokratické řízení, systémy vyrovnávacích závaží a specifický typ motivací a pobídek. Jsou-li tyto účinně implementovány do vnitřní řídicí struktury organizace, mohou být předpokladem, resp. uvolňují cestu k důvěryhodnosti organizace, ale také k jejímu efektivnímu chování. Nelze tvrdit s jistotou, že tyto mechanismy vždy převáží nad „vrozenými vadami“ neziskové organizace. Lze se však důvodně domnívat, že budou působit v žádoucím směru více, než samotná podmínka nerozdělování zisku.

#### DÍLČÍ ZÁVĚRY

Soukromé neziskové organizace jsou institucemi, které mají specifickou vnitřní strukturu, organizační strukturu, resp. strukturu řízení. Tato posiluje prvky reciprocity, vzájemnosti, jež umožňuje např. sdílení zdrojů a uskutečňování kolektivních rozhodnutí, jejichž cíle mohou být různé – od zájmů obecných, resp. veřejných, přes prosazování hodnot, cílení na zájmy členské základny organizací, až např. po advokační činnosti.

Vnitřní struktura neziskových organizací je ovšem kompatibilní s různými typy koordinačních mechanismů, což znamená, že neziskové organizace mohou fungovat v různých prostředích a jsou schopny získávat prostředky nejen od svých členů, z darů a dobrovolné práce, ale také z tržních transakcí či veřejných zdrojů financí. To není vlastnost, kterou by disponovaly všechny typy organizací, resp. vlastností, která by byla typická pro jiné koordinační mechanismy, je evidentní, že dary a dobrovolná práce (například) jsou zdrojem pro veřejné organizace či firmy prakticky nedostupné. To je jednoznačná výhoda neziskového typu soukromé organizace. Výjimečná je také schopnost neziskových organizací prosazovat určité hodnoty, morální postoje, apod.

Že jde skutečně o výhodu, dokládá výrazný podíl tohoto typu institucí do poskytování určitých druhů statků a služeb (především tzv. *trust goods*, tedy statků, u kterých hraje významnou úlohu důvěra spotřebitele, a u kterých lze navíc pouze velmi obtížně zhodnotit kvalitu daného produktu, ale lze uvažovat také např. o statcích klubových, kulturních, apod.). Vysvětlením této jejich přednosti je právě ona specifická vnitřní struktura; na druhou stranu, ani soukromé neziskové organizace samozřejmě nejsou prosty možnosti selhání, jak je v textu uvedeno.

Podstatnou roli v našich úvahách sehrála *podmínka nerozdělování zisku*. Analýzu lze uzavřít s tím, že jde sice o významný aspekt neziskových subjektů, který však není vždy aspektem nejdůležitějším. Kromě toho, je pozitivní vliv na důvěryhodnost a efektivnost organizace lze poměrně snad zpochybnit. To, že právě tato podmínka je v současnosti považována za de facto určující a nezpochybnitelný rys neziskových organizací bychom měli považovat spíše za omyl, který nám nedovoluje adekvátně zhodnotit a důkladně prozkoumat další

stavební kameny neziskových subjektů, zejména jejich strukturu, způsob rozdělení kompetencí, řízení a koordinace činností založené na principu reciprocity.

Právě dobře fungující principy řízení a kontroly uvnitř organizace podporují důvěryhodnost organizace, její schopnost zmírňovat možná selhání, ale také schopnost přitáhnout zdroje rozličného charakteru. Můžeme uzavřít, že adekvátní nástroje řízení a kontroly implementované do struktury neziskových organizací, jsou nejlepší zárukou důvěryhodnosti a efektivnosti (Enjolras, 2009).

I proto se zdá, že veřejná politika zaměřující se na jednostranné protěžování, podporu a zvýhodňování subjektů podléhajících podmínce nerozdělování zisku, je politikou pochybenou, která jistě může mít dílčí pozitivní dopady, která však není racionální.

## 6.4 NEZISKOVÝ SEKTOR JAKO KONCEPT?

Otázka rozdílů mezi jednotlivými typy organizací, mezi neziskovými organizacemi, firmami a organizacemi veřejného sektoru je ústředním tématem mnoha vědeckých studií a úvah posledních desetiletí. Co je příčinou úporných a ne vždy úspěšných snah o nalezení odlišností, specifických vlastností, typických vzorců chování a způsobů řešení problémů? Jednou z příčin je jistě předpoklad či přesvědčení, že *právní forma implikuje určité chování* a tím předurčuje organizaci k jistému typu aktivit. Zásadní se zdá být otázka, co je primární, zda vykonávaná *aktivita* nebo zvolená *právní forma*, zda je jedno předurčeno druhým. Zejména je významný problém, zda je konkrétní činnost a chování organizace důsledkem její právní formy, anebo právní forma výsledkem zamýšlené činnosti

Neziskový sektor je velmi heterogenním souborem organizací, které spolu často nemají žádné společné rysy, tedy kromě neziskového statusu uznaného příslušnou právní normou. Dokonce nalezneme organizace z různých sektorů, a není to nijak výjimečné, které mají více společných rysů, než lze vystopovat navzájem mezi organizacemi označovanými jako neziskové.

Podle názoru autora studie zaměřující se na hledání odlišností mezi jednotlivými typy organizací často trpí nedostatkem průkaznosti, empirické ověřitelnosti a obecnější platnosti, na kterou si ale často činí nárok. Za jejich největší přínos lze považovat poznání, že tyto odlišnosti existují, v některých oborech či fázích historického vývoje mohou hrát významnou roli, nicméně jejich závěry nelze zobecňovat, popř. na nich stavět veřejnou politiku. Příkladem je Hansmannem formulovaná nondistribution constraint, diskutovaná výše v textu. Je zřejmé, a vyplývá to i z Hansmannem formulovaných závěrů, že její ověřitelnost a vynutitelnost může být nedostatečná, resp. že sama *o sobě nevyovídá o chování organizace nic podstatného*.

Brody (citováno podle Anheier, Ben-Ner, 2003) navrhuje, že namísto nekončících pokusů o *klasifikaci* neziskových organizací, což je další oblíbené téma autorů zabývajících se fenoménem neziskovosti, a namísto hledání *a priori* odlišností a rozdílných principů či vzorců chování, by bylo užitečnější zaměřit se na skupiny organizací poskytujících *služby v konkrétních oborech*. Tedy např. zkoumat organizace působící ve zdravotnictví,

sociálních službách, vzdělávání, dobročinnosti, apod., a potom zjišťovat, *jak tato konkrétní prostředí ovlivňují vznik a působení institucí různých právních forem, resp. jak si různé právní formy právé v těchto oborech vedou.*

To ovšem znamená nezkoumat neziskový sektor jako takový, tedy jako celek. Jeho dezagregace do jednotlivých odvětví či oblastí aktivit vlastně implikuje zkoumání vlastností institucí obecně, nikoliv zkoumání podle právních forem. Jak poznamenávají Galaskiewicz, Bielefeld a Brody (citováno podle Anheier, Ben-Ner, 2003), takový přístup může mít poměrně znepokojující implikace obzvláště pro ty, kdo jsou nějakým způsobem zainteresováni či závislí na existenci „neziskového konceptu“. Pokud by totiž organizace neziskového sektoru nesdílely dostatečně významné společné rysy, které z nich přes všechny jejich možné odlišnosti vytvářejí „sektor“, mohlo by to být důvodem k přehodnocení veřejné politiky, resp. vztahů veřejného sektoru (státu) vůči těmto organizacím.

Hranice mezi jednotlivými sektory jsou značně zamlžené, sektory se překrývají a není možné vždy určit přesné hranice mezi nimi, neboť existuje mnoho organizací, které naplňují alespoň částečně definiční znaky více sektorů. Například neziskové organizace v některých oborech poskytují své služby především za poplatky a mohou tak do odvětví přitáhnout i soukromé firmy, samy se ale také jako tržní subjekty chovají. Existují neziskové organizace výzkumného zaměření, které s úspěchem prodávají výsledky svých výzkumů na trhu. Naopak existují soukromé firmy s rozsáhlými aktivitami charitativními. Také, např. ve vzdělávání, vedle sebe nalézáme různé právní formy, které spolu soupeří, resp. konkurují si při poskytování stejné služby. Mnohdy je tedy volba právní formy pouze výsledkem zvážení transakčních nákladů spojených se vznikem či provozem různých typů organizací.

Galaskiewicz a Bielefeld (2003) k tomu říkají, že jednotlivé typy organizací zcela běžně vstupují do oblastí, resp. aktivit a vztahů zcela *odlišného charakteru*, resp. situací, které vyžadují volbu *odlišných strategií a taktik*, někdy i takových, na jaké dříve nebyly tyto organizace navyklé. Např. nezisková organizace je vystavena konkurenčnímu boji o zdroje, zejména tedy o zdroje veřejné, stejně tak je konkurence, tento neoddělitelný charakteristický rys tržních vztahů, přítomna ve snaze získat vhodný personál, zaměstnance i dobrovolníky (zde např. i podporu významných představitelů společenského či politického života), apod. Vstupuje také do boje při samotném poskytování služeb, ať už jsou to, jako v ČR, služby vzdělávací či např. sociální. Aby organizace uspěla, musí si osvojit vzorce chování a rozhodovací postupy jinak obecně přisuzované spíše soukromým firmám.

Na druhé straně se i tradičně na zisk zaměřené firmy pouští ve stále větším měřítku do aktivit neziskových, dobročinných, resp. bez jakýchkoliv pochybností veřejně prospěšných, které sice můžeme vnímat jako svého druhu marketingovou strategii, ale můžeme na ně také nahlížet jako na známku odpovědnosti, kterou tyto firmy vůči společnosti cítí.

Chování organizace také nelze považovat za jednou určitým způsobem nastavené a neměnné. Navíc, organizační chování je ovlivňováno jednotlivci, z nichž se organizacemi skládá, a je už lhostejné, zda uvažujeme

jako ekonomové a zkoumáme tyto jednotlivce s jejich preferencemi anebo jako sociologové a zajímají nás normy, kterým jednotlivci podléhají, popř. konvence a zvyky, jimiž se řídí (Brody, 2003). Hranice mezi organizačním chováním mezi jednotlivými sektory se tak dále znejasňují.

*Nondistribution constraint* se tak stává, jak již bylo uvedeno, ještě méně závažným faktorem při vlivu na chování organizace, neboť obecně neodrazuje neziskové organizace od aktivit přinášejících přebytek, který jim potom umožní konkurovat např. na trzích pracovních sil, apod.

Proč je důležitá otázka, zda neziskový sektor existuje, jako koncept s racionálním základem již bylo naznačeno. Z hlediska praxe, resp. z úhlu pohledu pracovníka nebo obecně zastávce neziskového sektoru může být důvod zřejmý: je-li neziskový sektor vnímán jako specifický, svébytný a „příznivými“ vlastnostmi disponující element, znamená to pro neziskové organizace určitá privilegia, daňová zvýhodnění pro sebe i své dárce a sponzory, pozitivní přístup veřejnosti, ale také výlučný přístup k některým tokům veřejných financí, dotacím či zakázkám, popř. může být neziskový status vnímán jako vhodný indikátor při privatizaci veřejných služeb.

Jednou stránkou mince je určitá aureola tohoto sektoru a předpoklady a představy o jeho aktivitách, vlastnostech a možnostech, druhou věcí potom realita a chování, které neziskové organizace v konkrétních specifických podmínkách skutečně vykazují.

Důležité může být i to, jak se neziskové organizace staví k aktivitám, které by rády vykonávaly, popř. ke kterým jsou okolnostmi tlačeny, ale které nemusí být veřejností kladně vnímány. To může být případ některých aktivit komerčního charakteru (James, 2003). Důsledkem může být změna stylu práce neziskových organizací, klienti se stávají zákazníky a výsledky činnosti jsou poměřovány primárně svým finančním přínosem. Zakladatelé či manažeři organizací pak hodnotí úspěšnost organizace pomocí technických norem a standardů. To může to znamenat nejen *změnu chování* organizace, ale také *změny v image*, tedy v tom, jak organizace, resp. neziskový sektor navenek působí. To se může samozřejmě postupně projevit ve změně prostředí těchto organizací, a to i toho institucionálního, tedy především legislativního.

## 6.5 LEGITIMIZUJÍCÍ A EFEKTIVNOSTNÍ TAKTIKY: PŘIZPŮSOBENÍ SE PROSTŘEDÍ

Tato část je věnována především tomu, jak jsou organizace ovlivněny svým okolím, jak jsou ovlivněny aktivitami svých manažerů a správních rad, jaké volí taktiky v závislosti na prostředí, ve kterém působí. Důvodem tohoto zacílení je výše diskutovaná slabost podmínky nerozdělování zisku ve smyslu ovlivňování chování organizace.

Vzhledem k obtížné uchopitelnosti pojmu a také velmi rozporným názorům na vliv a význam *nondistribution constraint* pro chování neziskových organizací je nutno nalézt jiné působící faktory<sup>68</sup>. Shrneme-li dosavadní výzkumy v oblasti teorií výběru a adaptačních teorií organizačního chování, můžeme identifikovat akcent dvojího charakteru. Část výzkumů zdůrazňuje *rolí okolí*, kterým je organizace obklopena a které její chování ovlivňuje. Institucionální a právní prostředí jsou tak mnohem významnější, než záměry zakladatelů či členů organizace, resp. že aktivity a chování organizace jsou funkcí vnějšího okolí, do něhož kromě již uvedeného patří i poptávka po poskytovaných službách, konkurenční prostředí, a to nejen konkurence poskytující stejné či podobné služby, ale také konkurence o zdroje, ať už finanční nebo lidské, apod.

Z tohoto úhlu pohledu jsou možnosti řídicích pracovníků organizace a jejich vliv na design aktivit organizace *omezené*, neboť vše podstatné je *dáno vnějším prostředím*. Vnější prostředí se samozřejmě odlišuje v jednotlivých částech národního hospodářství, resp. v jednotlivých odvětvích a veřejných službách a jejich segmentech. Barnett a Carroll (1995) tento přístup označují za *"the selection approach"*.

Další přístup je reprezentován tzv. adaptačními teoriemi a akcentuje strategie a taktiky nejvyšších manažerů, resp. vrcholných řídicích pracovníků organizace schopných ovlivnit směřování organizace a jejich aktivit. Barnett a Carroll (1995) tento přístup označují za *"adaptation approach"*, jehož jádrem je, že:

*"Pokud organizace soutěží o zdroje v oblastech (nikách) se silnou kontrolou výstupu, budou využívat efektivnostních taktik. pokud soutěží v oborech se silnou kontrolou procesu, budou organizace využívat spíše legitimizujících taktik"* (citováno podle Galaskiewicz a Bielefeld, 2003)<sup>69</sup>.

Taktiky zaměřené na zvyšování efektivnosti jsou reprezentovány aktivitami manažerů organizace směřujícími ke snižování nákladů a zvyšování prodeje, což v principu platí u všech typů organizací. Taktiky zaměřené na zvyšování legitimacy zase znamenají přizpůsobování se normám, pravidlům, zákonům, regulačním opatřením

---

<sup>68</sup> Jinými slovy, mnohými autory akcentovaná struktura pobídek (jakou je např. existence podmínky nerozdělování zisku, by z výše uvedených důvodů nejspíše měla ustoupit analýze jiných faktorů, konkrétně okolí organizace, její vnitřní struktury a strategických voleb.

<sup>69</sup> V tomto zdroji lze nalézt i odkazy na hlavní představitele a nejvýznamnější práce důležitých představitelů obou myšlenkových proudů.

a společenským konvencím<sup>70</sup> (a pokud je k tomu příležitost, jsou zaměřeny i na změnu těchto faktorů). Existuje také celá řada různých taktických postupů ke sladování či ovlivňování svého okolí.

Bývají popisovány také taktiky (tzv. *retrenchment tactics*) směřující k zeštíhlování, resp. „zmenšování“ organizace, tak, aby tato byla schopna lépe se přizpůsobovat změnám svého okolí, popř. vyhnout se současné konkurenci větších i menších konkurentů (podle tohoto pojetí organizace jen zřídka soutěží napříč velikostními kategoriemi, kromě organizací střední velikosti).

Schematicky jsou tyto taktiky zobrazeny v následující tabulce, včetně ilustrativních příkladů:

**TABULKA 7 TYPOLOGIE ORGANIZAČNÍCH STRATEGIÍ A TAKTIK**

strategie:	růst	konsolidace	
taktika:	efektivnost	legitimita	zeštíhlování organizace
<i>interní</i>	zavedení plánování zpřísnění finanční kontroly eliminace plýtvání a zdvojených činností zavedení systému kontroly kvality výstupu	zavedení <i>afirmativních</i> programů zavedení etického kodexu důvěryhodní zaměstnanci akcent na tradici a rituály transparentnost hospodaření i všech aktivit organizace	nenahrazování odešlých pracovníků zmrazení mezd, odměn, výhod propouštění, popř. dočasné vysazení pracovníků odložení kapitálových investic
<i>externí<sup>ii</sup></i>	provádět průzkumy trhu reklama predátorské ceny průzkumy okolí organizace slučování/akvizice strategická spojení, joint ventures	ovlivňování právního rámce, apod. (lobby) vylepšování image podílet se na dobročinnosti obecné hledání konsenzu účast na místním/komunitním dění snaha získat/získávat prestižní granty, dary a dotace snaha o uznání a ovenění	zbavování se některých aktivit eliminace programů slučování s jinými organizacemi likvidace aktiv

<sup>i</sup> zaměřené na změny uvnitř organizace, <sup>ii</sup> zaměřené na vnější prostředí a přizpůsobení se, popř. ovlivňování

Zdroj: upraveno podle Galaskiewicz a Bielefeld, 2003

Jak tedy shrnout debatu o tom, co je určující hybnou silou ovlivňující způsob chování organizace? Na základě revize literatury a výsledků výzkumů se zdá mít vyšší vypovídací hodnotu konkrétní podoba strukturálních podmínek a institucionálního rámce organizace v její konkrétní oblasti (oboru, nice), spíše než právní forma (a tedy např. podmínka nerozdělování zisku).

<sup>70</sup> Nejde jen o přizpůsobování se, ale také deklarování tohoto procesu navenek, tedy: *nejenže děláme dobré věci, ale současně plníme vše, co se po nás vyžaduje, plníme své povinnosti...děláme dobré věci dobře.*



Jinými slovy, neziskové organizace i firmy se chovají podobně, pokud operují v jednom oboru a odlišně, pokud se pohybují v nikách odlišných. Historicky lze prokázat, že odlišnosti mezi jednotlivými „sektory“ existovaly a existují, především pokud jednotlivé typy organizací fungují odděleně a poskytují různé typy služeb, jakmile se však setkají v rámci jedné niky, odlišné znaky jejich chování mizí<sup>71</sup>. To je také částečná odpověď na možnou otázku, zda dochází ke sblížování charakteru organizací odlišných právních forem.

Pokud neziskové organizace poskytují služby v oblasti vyznačující se *silnou kontrolou výstupu*, pravděpodobně přistoupí na taktiky směřující k vyšší efektivnosti a jejich chování bude vykazovat znaky chování tradičních firem založených za účelem dosahování zisku<sup>72</sup>. Na druhé straně, pokud se zisková firma pohybuje spíše v oblasti typické *silnou kontrolou* nikoliv výstupu, ale *procesu*, přijme taktiky zvyšující legitimitu (bude se tedy hlavně snažit dokázat, nejen že dělá dobré věci, ale že je dělá dobře, tedy podle pravidel, norem a společenských konvencí a uznávaných postupů) a bude se tedy chovat spíše jako „učebnicová“ nezisková organizace.

Ještě je třeba položit v tomto kontextu otázku, jaké jsou příčiny toho, že v průběhu historie neziskové subjekty skutečně velmi často působily v naprosto odlišných oblastech a oborech, než ziskové firmy. Ani v tomto směru neexistuje shoda v názorech a problém to není triviální, třebaže na první pohled může být odpověď zřejmá.

Jeden úhel pohledu reprezentuje názor, že hlavní příčinou je *stát* (vláda) a jeho aktivní role a ovlivňování ekonomického prostředí. Stát, který se vždy snažil ochraňovat slabé a zranitelné spotřebitele před poskytovateli služeb, kteří by mohli zneužít své převahy na jejich úkor. Prostřednictvím specifické a účinné podpory poskytovatelů s neziskovou právní formou tak *vláda* jednak udržuje ziskové poskytovatele oddělené od *některých druhů služeb* a současně tak zapřičiňuje *rozmach neziskových organizací* (organizací přijímajících neziskovou právní formu).

Jinými slovy, volba neziskové právní formy je důsledkem toho, že tato forma (a tedy de facto příslib, že organizace bude fungovat na základě podmínky nerozdělování zisku) *opravňuje k využívání daňových úlev a odpočtů*, a to i pro příspěvatele, resp. dárce, tedy nejen pro organizaci samotnou. A pokud chce někdo v takto chráněné oblasti působit, je donucen přijmout neziskovou právní formu; pokud tak neučiní, bude soutěžit s handicapem. Strategické rozhodnutí je tedy volba formální „neziskovosti“, která, jak už bylo několikrát uvedeno, teoreticky předurčuje způsob nakládání se ziskem, nikoliv samotné jeho dosahování. Jde o svého druhu kontrakt či dohodu mezi poskytovatelem služby a vládou.

---

<sup>71</sup> Srov. Galaskiewicz a Bielefeld 2003, Brody 2003.

<sup>72</sup> Jak uvádějí Galaskiewicz a Bielefeld 2003, také Hansmann (1996) poznamenává, že pokud se nezisková organizace (nemocnice) pohybovala ve stále více konkurenčním prostředí, stala se více efektivní ve snižování nákladů a zvyšování svých příjmů, tedy postupech vlastních jejich ziskově orientovaným konkurentům. Jednotlivé typy organizací se tedy přizpůsobují prostředí a právní forma tak ztrácí vliv na jejich konkrétní fungování.

Více či méně propracovaným systémem podpor, úlev, pobídek a postihů tak vlastně vláda rozhoduje o tom, které služby budou poskytovány tou či onou právní formou<sup>73</sup>. Tento úhel pohledu implikuje kauzalitu od *nastavení systému podpor k přijetí konkrétní právní normy*. Proti tomu lze vznést nejméně dvě námitky. Jednak tu, že oblasti jako je charitativní činnost, péče o osoby s velmi specifickými a menšinovými potřebami byly vždy doménou dobrovolných uskupení vedených snahou pomoci, zlepšit stav, ovlivnit život a zlepšit jeho kvalitu. Jsou to oblasti omezených možností a schopností jako producenta, nikoli však garanta. Je sporné, zda má ekonomie k těmto motivacím a z nich plynoucímu chování vůbec co říci, a pokud ano, tak nejvíce k optimalizaci finančního rámce těchto poskytovatelů.

Námitky proti výše popsané kauzalitě vznášejí např. také Hansmann (1996), který se jí na konkrétních příkladech, jež se ale nezdají být stoprocentně přesvědčivé, snaží vyvrátit, resp. s ní alespoň polemizovat. Hansmann nesouhlasí s myšlenkou zásadního vlivu státní podpory na výskyt neziskových organizací v jednotlivých oborech či odvětvích. Uvádí, že mnoho významných neziskových a charitativních organizací existovalo dávno před tím, než stát začal tyto organizace aktivně podporovat, a to ve velmi významných oborech, jako je např. vzdělávání a sociální a zdravotní služby (srov. Muukkonen, 2000).

To však nevylučuje možnost, že v *současné době* jsou to právě aktivity státu, které ovlivňují vznik a rozvoj neziskových organizací. Navíc, přímá finanční podpora ze strany státu je pouze jedna z forem veřejného uznání a ohodnocení určitého typu chování – v dřívějších fázích historického vývoje mohlo mít toto uznání subtilnější a finančně nevyjadřovanou formu. Navíc, charitativní organizace historicky vděčí za svůj vznik silám velmi mocným, jakkoliv nesnadně uchopitelným, jako je např. étos křesťanské víry a z ní plynoucí povinnost pomáhat chudým a ohroženým.

Klíčová role státu se dá ale nahlédnout i z jiného úhlu. Clemens (2000, citováno podle Galaskiewicz a Bielefeld, 2003) se ve svém textu mapujícím situaci v USA v prvních dvaceti letech 20. století, zabývá právě popisovaným tématem. V kontextu společenského a ekonomického vývoje USA na konci 19. a počátku 20. století spatřuje příčinu zákonodárné a regulační aktivity státu v něčem jiném, než je snaha ochránit určité skupiny spotřebitelů. Vzhledem k tomu, že dobrovolné neziskové organizace byly v té době významným společenským aktérem a fenoménem, snažil se stát nad nimi, tedy nad celou řadou organizací typu asociací a také nad poskytováním určitých druhů služeb získat větší kontrolu. Aktivita státu je zde tedy opět nahlížena jako faktor prvořadého významu, ovšem vyvěrající z jiného pramene, než je snaha pozitivně působit na vybrané segmenty spotřebitelů. To nelze vyloučit ani v současnosti.

Rozhodujícím faktorem, resp. určujícím hnací silou aktivit organizace je snaha organizace přežít ve svém oboru působnosti (nice) a tomu jsou přizpůsobeny její taktiky a konkrétní aktivity. Jistě jde někdy o skutečné taktiky,

---

<sup>73</sup> Tento systém může být samozřejmě nastaven i tak, aby jednoznačně favorizoval poskytovatele *veřejného sektoru*.

promyšlené postupy a připravené vzorce chování, někdy však organizace dělají pouze to, co musí, resp. volba alternativ může být vyloučena či podstatně omezena.

Jsou-li ziskové a neziskové organizace odděleny ve „svých“ oblastech a oborech, je důležité ještě vědět, čím jsou tyto oblasti charakteristické. Pokud jsou typické rozdílnými finančními, resp. kontrolními systémy, kdy jeden spočívá v prodeji zákazníkům a druhý je závislý na grantech a dotacích třetích subjektů, potom se budou zvolené strategie ziskových a neziskových organizací lišit. Ziskové firmy budou soutěžit s jinými firmami v oborech s kontrolou výstupu, jejich odměnou bude prodej, příjem, zisk. Firmy budou obecně vyvíjet či využívat nové technologie, snažit se o efektivní chování, prodávat své výstupy, cenově konkurovat.

Naopak neziskové organizace budou v takovém případě soutěžit s jinými neziskovými organizacemi v oblastech se slabou kontrolou výstupu, ale naopak silnou kontrolou procesu poskytování služby. Odměnou jim jsou získané kontrakty, granty, dotace, přičemž musejí být konformní s požadovanými postupy, pravidly a normami, přičemž tato shoda musí být prokazována a vysvětlována v zájmu zabezpečení zmíněných zdrojů. V tomto případě už zvolená nezisková právní forma může být dostatečným signálem či oprávněním, resp. jednou z vhodných taktik organizace.

Nicméně, působení v konkrétní nice a zvolená právní forma nejsou vždy takto těsně a jasně propojeny a vymezeny. Neziskové organizace nalézáme i v oborech se silnou kontrolou výstupu a ziskové naopak v oborech se silnou kontrolou procesu, oba typy organizací potom soutěží nejen se subjekty vlastního druhu, ale i s konkurenty odlišné právní formy a principů. Pokud k tomuto dochází, pokud ve stejných nikách nalézáme různé typy organizací, vede to k tomu, že jeden z těchto typů postupně musí změnit svoji taktiku a chovat se odlišně, než by se teoreticky očekávalo a přejímat praktiky a taktiky konkurentů. Schematicky to znázorňuje následující tabulka.

**TABULKA 8 TYPY ORGANIZACÍ A VOLENÉ TAKTIKY**

právní forma			
kontrola procesu	kontrola výstupu	zisková firma	nezisková organizace
silná	Silná	(1) infrastruktura, farmaceutické firmy	(5) všeobecné nemocnice
	Slabá	(2) odborné služby (právnícké, lékařské, zubařské,...)	(6) psychiatrické kliniky, sanatoria, hospice
slabá	Silná	(3) zpracovatelský průmysl, maloobchodní prodej, osobní služby (fit-centra, salony krásy,...)	(7) umělecké organizace, vysoké školy, YMCA
	Slabá	(4) opravny, autobazary	(8) svépomocné organizace, komunitní organizace, péče o děti (hlídání), náboženská uskupení

*Zdroj: zpracováno a doplněno podle Galaskiewicz a Bielefeld, 2003*

Na základě tabulky si lze udělat určitou představu o tom, které typy organizací budou využívat taktiky směřující k efektivnosti a které taktiky směřující k legitimitě. Jednotlivé buňky tabulky reprezentují následující *typické modelové situace*:

(3) Zde nalézáme ziskové firmy, obchodní společnosti vystavené silné kontrole výstupu a slabé kontrole procesu. Zjevně zde organizace využívají především taktik směřujících k efektivnosti, snaha o zvyšování legitimacy je výjimečná. Jde o typické ziskové/tržní chování.

(6) V průsečíku silné procesní kontroly a slabé kontroly výstupu nalézáme neziskové organizace využívající především legitimizujících taktik. Organizace se chovají jako typicky neziskové.

To jsou „ideální“ případy, organizace se chovají tak, aby uspěly v získání přístupu ke zdrojům ve svých konkrétních tradičních nikách, v konkrétní oblasti činnosti.

Všechny další buňky obsahují svým způsobem smíšené organizace, neboli, jak je označují původní autoři tohoto schématu<sup>74</sup>, hybridy. Ty jsou donuceny využívat obou typů taktik, zjednodušeně lze říci, že firmy přijmou určité taktiky a činnosti politického charakteru, legitimizujícího charakteru, netypické pro jejich právní formu, naopak neziskové organizace se začnou projevovat „obchodnický“, tržně, efektivně.

<sup>74</sup> Kromě Galaskiewicz a Bielefeld také v tomto textu citovaní Pestoff, Stryjan nebo Le Grand.

Situace označené jako (4) a (8) jsou specifické nízkou, obtížnou či nemožnou kontrolou jak procesu tak výstupu, firmy ani neziskové organizace, které zde případně působí, tak nejsou vystaveny tlakům k přijetí efektivnostních, ale ani legitimizujících taktik.

Velmi zajímavé situace potom označují buňky (2) a (7). Neziskové organizace jsou v tomto případě vystaveny silné kontrole výstupu, nicméně proces této kontrole nepodléhá, popř. jen v nižší míře. Naopak firmy se musejí vyrovnávat právě s kontrolou procesu. Zde je ono „prohození rolí“ s cílem dosáhnout na zdroje jasně patrné. Velmi zajímavě k tomu autoři schématu podotýkají, že neziskové organizace i v tomto případě samozřejmě mohou zastávat (a také to dělají) legitimizující taktiky prostě proto, aby vyhověly určité *představě* neziskové organizace a neziskového sektoru, jako např. koncerty pro děti zdarma, stipendia pro menšiny, apod. Stejně tak firmy mohou vykonávat aktivity, které jsou v souladu s obrazem podnikatelského subjektu, tedy využívání nových informačních technologií, zaměstnávání obchodního ředitele, atd., nicméně ani v jednom z těchto případů nemůžeme očekávat, že se bude jednat o priority dané organizace, neboť nehrají významnou roli při *zabezpečování příjmů organizace*, naopak mohou vést k oddělení formální organizační struktury od jejího skutečného jádra, od podstaty související s vykonávanými činnostmi v rámci dané niky.

Zdá se tedy, že chování organizace není nutně závislá pouze na legislativních mantinelech, jakými může být např. vymezení podmínky nerozdělování zisku. Naopak, existují pádné důvody se domnívat, že klíčovou roli v konkrétním charakteru chování organizace hraje charakter služby, kterou organizace poskytuje, její znaky, to, zda je pro něj typická orientace na kontrolu procesu či výstupu. Na základě těchto vnějších vlivů potom organizace volí odpovídající taktiky, konkrétní chování v procesu poskytování služeb.



## 7 NEZISKOVÉ ORGANIZACE JAKO SOUČÁST WELFARE MIXU

Sociální režimy se dostaly již ve 20. století do celé řady problémů, původně zejména vzhledem k ekonomickému vývoji a ropné krizi v 70. letech, která způsobila, že mnoho států se dostalo do platebních potíží, do platebního deficitu, problémů spojených s nezaměstnaností, atd. Současně se byly vlády nuceny zaměřit na náklady takových služeb, jako je zdravotnictví či sociální služby a vzdělávání. Tato krize změnila celý obraz světa, jak ho lidé střední a západní Evropy, ale také Spojených států, do té doby znali.

Feldstein (1971) poznamenává, že v USA od poloviny roku 1967 do poloviny roku 1970 vzrostly náklady na jednoho pacienta a den o 42%. Zdůrazňuje, že diskuse se tehdy nezaměřila na to, *proč* k tomu došlo, ale pouze na projevy tohoto problému. Výsledkem bylo samozřejmě negativní naladění daňových poplatníků. O nějaký čas později vedl nástup neokonzervatismu ke *zpochybnění celkových základů keynesiánské koncepce sociálního státu*.

Salamon a Abramson (1982) dodávají, že to vedlo k úvahám o podstatě a možnostech neziskového sektoru, resp. obecně nestátních subjektů jakožto poskytovatelů veřejných služeb. Podle neoliberálních myšlenek Reagana v USA a Thatcherové v Británii došlo k ospravedlnění úsporných opatření ve veřejných výdajích a upozorňování na to, že přehnané státní aktivity a zásahy ubližují soukromé filantropii, potlačují ji a omezují, což platí i pro soukromé podnikání.

Jak dokládá Weisbrod (2004), tento vývoj šel ruku v ruce s privatizací, což neziskovému sektoru bezprostředně ublížilo, neboť hlavním zdrojem financí pro tento sektor byl právě stát. Škrty a úspory tak tvrdě zasáhly i neziskové organizace. Americký *Recovery Tax Act* z roku 1981 způsobil redukci soukromých darů, protože vzrostla mezní cena daru pro dárci (Weisbrod, 1988, Taylor, 1992).

*Reaganismus*, resp. *thatcherismus* byl dominantní doktrínou v letech osmdesátých a devadesátých, a to obzvláště ve Spojených státech a Velké Británii, třebaže ovlivnil i jiné země a jejich hospodářskou politiku. Znamenalo to, že stát redukoval své aktivity jednak přenesením odpovědností na municipality, jednak privatizací.

Tato doktrína prosazovala a oslavovala tržní mechanismus, resp. svobodný trh, a tak byl důraz položen primárně na soukromé firmy, a ne na neziskové subjekty, ovšem s akcentem na význam a zázemí soukromé filantropie a dobrovolné akce. To se dělo v zemích s dlouhou a bohatou tradicí neziskových aktivit a byla deklarována prospěšnost svobodného trhu také pro tyto typy institucí.

Neziskový sektor se v té době tedy stává předmětem zájmu politiků, a to paradoxně současně levice i pravice. Politická levice se samozřejmě nechtěla vzdát služeb sociálního státu a přenechat je ziskovému sektoru, tedy trhu. To vedlo ke zvýšení zájmu levého křídla politiků o neziskový sektor, třebaže levice tradičně tomuto sektoru nijak zvlášť nakloněna není. Levici šlo především o to, že by neziskový sektor mohl udržet mnohé služby v dostatečné kvalitě a rozsahu, a to se soukromou podporou a pod veřejnou kontrolou<sup>75</sup>. Kromě toho se objevila nová společenská hnutí, která byla založena na *grassroot* aktivitách a měla za to, že veřejný sektor se již občanům vzdálil až příliš a není schopen reflektovat jejich potřeby ve způsobech poskytování veřejných služeb.

V 80. a 90. letech tak levice i pravice shledaly roli neziskového sektoru zajímavou a významnou, ovšem dá se říci, že si tento význam představovaly odlišně. Pro pravici neziskový sektor zapadá do modelu liberální společnosti, ve které má stát limitovanou roli. Pro levici je pak neziskový sektor určitým lékem na dopady

---

<sup>75</sup> V případě „levicové motivace“ šlo, zjednodušeně řečeno, o strach z privatizace, obavy z legitimizace soukromých firem jakožto poskytovatelů veřejných služeb.

tržních sil a také umožňuje veřejnou kontrolu procesu zabezpečování veřejných služeb. Kromě toho je to také pole, kde může být implementována přímá demokracie.

### **Několik slov ke kritice sociálního státu**

Kromě demografického vývoje a neustále se zrychlujícího technologického pokroku je to typ sociálního státu, který určuje rozsah a strukturu veřejných výdajů a ty zase určují rozsah a obsah veřejných služeb. Moderní evropský sociální stát však již několik desetiletí naráží na řadu problémů.

*„Začátkem 20. století tvořily veřejné výdaje, které nyní klasifikujeme jako výdaje sociálního státu pouze 10-15 % národních důchodů. Na konci tohoto století však tyto výdaje překročily hranici 50 % národních důchodů“ (Camdessus, 1998). Podle Loužka zase „...je doložitelným faktem, že v průběhu 20. století se veřejné výdaje zvýšily, protože převážně vlády začaly být aktivní i v oblastech, které byly dříve doménou soukromého rozhodování“ (Loužek, online).*

I při letmém pohledu na stav veřejných rozpočtů je zřejmé, že mnohé země patřící mezi nejvyspělejší ekonomiky světa se dostávají v posledních desetiletích do pasti deficitů veřejných rozpočtů a růstu vnitřního zadlužení. Zvláště markantní je tento problém u řady členských zemí EU, tedy i v České republice. Rozpočtové problémy nejsou způsobeny stranou příjmů veřejných rozpočtů, ale jednoznačným nárůstem podílu jejich výdajů na hrubém domácím produktu. Nárůst deficitů je tažen především růstem mandatorních výdajů<sup>76</sup>. K nejvýznamnějším z nich patří sociální transfery, státní sociální podpora, dávky v nezaměstnanosti, ale také kvazimandatorní výdaje.

I přesto, že v posledních letech dochází k postupnému snižování podílu veřejných výdajů na HDP, k jejich opravdu významnému snížení nedošlo. *„Jestliže stát prostřednictvím veřejných rozpočtů rozděljuje téměř polovinu HDP, je téměř nemožné, aby ekonomika bez dalších reforem na poli financování veřejných statků prosperovala a dosahovala výrazného hospodářského růstu. Česká republika není první zemí, které hrozí, že uvázne v tzv. pasti blahobytu.“ (Šíma, online).*

Růst veřejných výdajů redukuje rizika jednotlivých ekonomik souvisejících se zdravotním stavem, stářím, chudobou, nebo nezaměstnaností, což může být problém ve chvíli, kdy by se vláda rozhodla rozsah „sociálních jistot“ omezit. Jinak řečeno podporuje většinu voličů, a proto je téměř nemožné tuto intervenci státu redukovat.

*„Aby mohl být sociální stát udržen, jsou potřeba peníze, které jsou získány zdaněním nebo prostřednictvím veřejného dluhu. Přestože daňové zatížení je v kontinentální Evropě vyšší než v ostatních vyspělých státech světa, je evropský sociální stát tak nákladný, že prohlubuje vládní rozpočtové deficity (v posledních letech proudí nemalé prostředky také na aktivní politiku zaměstnanosti). Na stav veřejného penzijního systému, systému veřejného zdravotnictví a systému veřejného školství je v mnoha zemích nahlíženo jako na stav kritický.“ (ČSÚ, online).*

---

<sup>76</sup> Mandatorní výdaje (soc. transfery, nesociální transfery a ostatní mandatorní výdaje) spolu s kvazimandatorními výdaji (mzdové náklady, výdaje na APZ, investiční pobídky) tvoří dominantní podíl na výdajích státního rozpočtu (v roce 2003 tvořily 89 % příjmů a na výdajích se podílely 78,8 %). To podle Českého statistického úřadu znamená, že pouze 11 % rozpočtu může ČR využít na jiné než povinné výdaje jako jsou rozvojové projekty, infrastruktura, věda a výzkum, apod.: *„Prudký nárůst mandatorních výdajů je markantní v průběhu posledních deseti let (v roce 1995 tvořily 44 % a v roce 2003 62,1 % v roce 2004 se jejich podíl o něco snížil v důsledku reformy veřejných financí, ale i tak tvoří stále dominantní část)“ (ČSÚ, online).*



Nebezpečí plynoucí ze stávajícího stavu a nastavení systémů veřejných financí ilustruje i tento citát:

*„...Z dlouhodobého hlediska nebude možné udržet nízký deficit a dluh bez rozsáhlých reforem v oblasti veřejných výdajů a rozpočtové reformy, zejména z důvodu potřeby spolufinancovat projekty financované z rozpočtu EU a očekávaného tlaku na růst výdajů z důvodu stárnutí populace.“* (OECD, 2006, citováno podle Řežuchová, 2007).

Rozsáhlé aktivity sociálních režimů a problémy spojené jak s kvalitou, tak i s dostupností veřejných služeb se spolu s výrazným zhoršením vnějších podmínek odrazily v kritickém pohledu na podstatu sociálního státu, a to jak ze strany politické pravice i levice, ale samozřejmě i občanů. Sociální režimy lze jistě vinit z toho, že v rámci nich byly tržní principy omezeny a tržní vztahy natolik limitovány, že na jejich základě nebylo možné dosáhnout zlepšení ekonomické situace. Keller, 2005 konstatuje, že *spory o sociální stát probíhají v několika rovinách, a to v důsledku komplexnosti dopadů sociálního státu na společnost.*

Nejčastěji uváděnými argumenty pro výrazné reformy sociálního státu je, že vysokým zdaněním, popř. vysokými náklady práce omezuje motivace k podnikání, stejně jako to, že štedrými sociálními dávkami či obecně výdaji, které nejsou vázány na skutečnou potřebnost příjemce, jsou podkopávány pohnutky k aktivnímu chování jednotlivců, např. k hledání vhodného pracovního místa, apod.

Nízká efektivnost, růst výdajů přesahující možnosti ekonomiky a nezodpovědná a přehnaná regulace, to jsou v kostce hlavní argumenty *pravice*. Keller, 2005 k tomu ovšem poznamenává, že *doposud nikdo neprokázal, že kapitalismus bez sociálního státu by mohl být skutečně funkčním modelem.* Kromě toho pravicová kritika často postrádá nejen teoretické, ale také empirické základy<sup>77</sup>.

Osobně považuji za přinejmenším stejný problém to, že sociální stát, je-li příliš všeobjímající a příliš paternalistický, může omezit přirozené vztahy mezi jednotlivci, soukromé dobrovolné aktivity, solidaritu a filantropii v původním slova smyslu.

Shrňme tedy, jaké náklady jsou spojeny se sociálním státem. V principu lze identifikovat dva typy nákladů:

1. Přímé finanční, resp. rozpočtové náklady spojené s poskytováním veřejných služeb
2. Ztráta ekonomické efektivnosti, to znamená například omezení pobídek k samostatnému jednání, neefektivnosti spojené s daňovou distorzí, apod.

Je zřejmé, že všechny prostředky, resp. náklady uvedené v bodě 1 mohou být získány pouze prostřednictvím zdanění, pojištění, které má často charakter daně, popř. z půjček či obecně návratných finančních zdrojů. Expanze veřejných služeb tedy s sebou nese rostoucí nároky na finanční zdroje. Se zřetelem na současná daňová zatížení, kterým jsou vystaveni občané většiny evropských zemí lze považovat za úsměvná slova Leroy-Beauliea, ekonoma počátku 20. století, který daně na úrovni 12% národního důchodu charakterizoval jako „astronomické“ (Camdessus, 1998). Camdessus také upozorňuje, že hlavními druhy daní, kterými jsou kryty sociální výdaje, jsou osobní důchodové daně, daň z přidané hodnoty a sociální pojištění, tedy z historického hlediska relativně mladé daně. Tím pádem jejich zvyšování postihuje hlavně pracovní důchody a dopadá tak paradoxně nejvíce na ty subjekty, k jejichž ochraně by měl sociální stát sloužit především. Tato tendence logicky může působit na zpomalování ekonomického růstu, tvorbu pracovních míst či vznik nových podnikatelských subjektů.

---

<sup>77</sup> Blíže viz opět Keller (2005), který velmi přesvědčivě předkládá také *levicové* argumenty proti sociálnímu státu. Příklady v povrchnosti v argumentaci, jejímž jediným cílem je dehonestovat sociální stát jako takový, lze najít i v české ekonomické literatuře celou řadu (jeden příklad za všechny: Loužek, 2004).

Vysoké zdanění doplněné vysokými náklady práce potom, jak potvrzují práce mnoha autorů, přispívají ke zvyšování nezaměstnanosti, omezují také pohybnost k legálnímu zaměstnávání, naopak podporují práci ilegální. Zaměstnavatelé mohou začít omezovat poptávku po pracovní síle, resp. Substituovat práci kapitálem, jednotlivci jsou nuceni volit i ekonomické aktivity umožňující vyhnout se vysokému zdanění, což znamená narůstání skryté ekonomiky. Podstatné je, že placená práce, zaměstnání, je rozhodujícím zdrojem příjmů pro drtivou většinu občanů a ztráta pracovního příjmu z jakýchkoliv důvodů může znamenat vážné narušení ekonomické i sociální situace jednotlivců i jejich rodin.

Jak ovšem snižovat objem takových dávek a veřejných příjmů, které jsou spojeny např. s penzemi v situaci, kdy obyvatelstvo mnoha zemí stárne? Jak se vyrovnat se situací, kdy i přes občasné snižování míry nezaměstnanosti narůstá podíl nezaměstnanosti dlouhodobé, mnohem náročnější na ekonomické zdroje? Je nutné vnést do těchto systémů jiné zdroje, například zdroje soukromé? To jsou otázky, které denně řeší a se stále vyšší naléhavostí budou muset řešit nejen státy Evropy.

Lze také poukázat na další problém: existující rozsáhlé sociální programy a výdaje mohou vést k sociální segmentaci, kdy se formují dvě jasně odlišitelné skupiny občanů: ti, kteří jsou zaměstnáni a mají tak nárok na kompenzaci příjmů při dočasné i trvalé ztrátě zaměstnání, a ti, kteří jsou de facto vyloučeni z pracovního trhu a mají tak jen malé šance se znovu vrátit do „běžné“ společnosti. Camdessus (1998) uvádí poněkud nadsazený příklad, když konstatuje, že „tato situace vyvolává v mysli obrázek středověkého města, jehož zdi ochraňují obyvatele uvnitř, ale ponechávají totálně bez ochrany ty, kteří se nacházejí vně.“

Stejně jako Keller, 2005, také Camdessus poznamenává, že kromě demografických změn jsou to především globalizační tlaky, které komplikují situaci sociálních režimů. Příčinou, proč by se měly designéři a praktici sociálního státu intenzivně zabývat změnami, které přináší globalizace, která odstraňuje nejen ekonomické bariéry mezi zeměmi, je *konkurence*. Není již tak snadné jako dříve chránit své méně úspěšné firmy či méně životaschopná odvětví. Stejně tak podle analýz MMF je čím dál tím obtížnější udržovat si podstatně vyšší úroveň zdanění a realitou se stále více stává daňová konkurence, spojená i konkurencí na poli nákladů práce.

Zdalo by se, že sociální státy očekává řada drastických změn, neboť problémy, kterým musejí čelit, jsou značné. Na druhé straně, značná je i setrvačnost jednou dosažených sociálních „výdobytků“, proto předpokládám, že, jak je to vidět i v České republice, budou vlády přístupné spíše dílčím změnám a úpravám<sup>78</sup>, než skutečně zásadním změnám.

Na čem se shodne celá řada i v tomto textu citovaných autorů a analýz, dojde spíše k posílení či „přezbrojení“ sociálních států, ke změně nástrojů, kdy si veřejný sektor zachová roli garanta a bude opouštět roli přímého poskytovatele. V tom případě bude zásadní otázka, na jakém základě bude fungovat výběr poskytovatelů veřejně garantovaných a poskytovaných služeb.

*Welfare mix, welfare pluralism*, tyto pojmy jsou a byly kontextem, v němž se většinou pohyboval a stále pohybuje výzkum neziskových organizací (sociální ekonomiky, občanské společnosti, ...) v evropských zemích. Evropské studie vždy byly převážně zaměřeny na vzájemné vztahy a spolupráci jednotlivých sektorů, spíše než na zkoumání odlišností mezi těmito sektory. Stejně tak je signifikantní zaměření na neformální síť<sup>79</sup> a malé

---

<sup>78</sup> Za takovéto dílčí změny považují např. zavedení poplatků u lékaře, apod., za zásadní změnu pak lze označit třeba uvolnění možnosti skutečně konkurenčního chování zdravotních pojišťoven, apod.

<sup>79</sup> Například podle Enjolrase (citováno podle Pestoff 1995) neziskové organizace napomáhají vytvářet *neformální sociální síť* jako prostředky překonávání informační nejistoty ohledně kvality poskytovaných statků a služeb. I on se domnívá, stejně jako Weisbrod, že neziskové organizace mohou uspokojovat minoritní potřeby lépe než veřejný sektor. Pokud spotřebitelé požadují stejné či podobné služby, potom je jejich veřejné poskytování jednoduché, je-li nicméně *poptávka heterogenní* a nároky na způsob uspokojení dané potřeby (potřeb) jsou u jednotlivců odlišné, veřejné poskytování uspokojí některé, nikoliv však všechny, rozhodně ne minority.

organizace. Evropské politické teorie se většinou zaměřují na sociální práva občanů a důsledky naplňování těchto práv. Z tohoto úhlu pohledu není příliš překvapující, že většina studií, které se zabývají problematikou sociálního státu, akcentuje především oblast sociální politiky.

Za původní zdroj *welfare pluralismu*, tedy participace širokého spektra organizačních typů na procesu zabezpečování veřejných služeb, lze považovat britský Wolfenden Committee, který v roce 1978 v teoretické rovině rozpracoval role neziskových organizací (v těchto souvislostech *voluntary organizations*) v kontextu sociálního státu. Hlavní myšlenkou bylo vytvoření tzv. *preference guided society*, kde si vláda v rámci rovnosti a sociální spravedlnosti podrží hlavní míru odpovědnosti za *financování blahobytu*, ale neziskový dobrovolný sektor by převzal velkou část *poskytování* těchto služeb:

*“...a ‘preference-guided society’ where government, in the interests of equity and social justice, would retain a major responsibility for financing welfare but the voluntary sector would take over much of the delivery”* (Taylor, 1992).

Taylorová poznamenává, že myšlenka *welfare pluralismu* v sobě obsahuje také politický pluralismus. To znamená, že neziskové organizace jsou nahlíženy ne pouze jako poskytovatelé služeb, ale také jako nositelé specifických zájmů a názorů v politickém procesu (Taylor, 1992).

V té době zde byla i v Británii tendence spíše ke skandinávskému typu sociálního státu, kde i občanské organizace mají místo ve vytváření veřejných rozhodnutí a realizace veřejné politiky. To by teoreticky mohlo podporovat tezi o sblížení sociálních režimů jednotlivých států (Muukkonen, 2000). Jak ale upozorňuje Taylorová, v Británii za Thatcherové se pozornost přesunula směrem *k trhu*, tržním principům a nesporným přednostem tržních vztahů. Tento posun byl evidentní a akcent byl položen na služby zabezpečované na základě *kontraktů*. Oslabena ovšem byla role neziskových organizací jako nositelů určitých zájmů a pohledů na řešení problémů, tedy jejich „*politická*“ funkce. Došlo také k posunu směrem k velkým korporacím, nikoliv k malým neziskovým uskupením či malým firmám jakožto poskytovatelů služeb. Znamenalo to také změnu v poslání neziskových organizací, protože jejich dosavadní aktivity byly částečně potlačeny možností zapojovat se do jiných typů vztahů (kontrakty); organizace se snažily využívat nových zdrojů příjmů, což si vynutilo změnu jejich chování.

V Německu byl zase koncept *welfare mix* spojen s konceptem tzv. *intermediary organizations*, zprostředkovatelských organizací a občanských společností. To mělo určité implikace pro výzkumy: americké rozlišení mezi *for-profit* a *non-profit* má pro německou realitu i výzkum jen malou relevanci. Dále pak lze říci, že německé sociální vědy obecně nejsou zaměřeny na makroúroveň a systematizaci a kategorizaci na mikroúrovni, ale pokouší se porozumět spíše podstatě fenoménu a ne způsobu jeho organizace a členění. Matthiesová (1994, citováno podle Muukkonen, 2000) nabízí zajímavý pohled na německý výzkum:

*„Pro německé společenské vědy je typické...že organizace a funkce občanské společnosti přirozeně coby témata prostupují téměř všechny společenskovední debaty, ačkoliv v rámci různých subjektů.“* (Matthiesová, 1994).

Na konci 80. let 20. století témata výzkumu neziskového fenoménu v Německu vyrůstaly právě z krize sociálního státu. Zprostředkovatelské funkce neziskového sektoru byly zkoumány jako samostatné téma, hlavním tématem byla seadaptace sociálního státu na změny, kterým je nutno čelit. Pokud celkově zhodnotíme evropský výzkum, lze shrnout, že se snaží být „komplexní“, zaměřuje se na širší souvislosti sociálního státu a většinou jde o přístupy interdisciplinární, čehož jsou důkazem i v tomto textu citované zdroje.

Podle Vidal, 6 (1994) je pro Evropu, resp. evropský welfare mix typické, že jednotlivé sektory jsou nezávislé a *organizační forma vždy chování organizace nevysvětluje*. Muukkonen (2000) k tomu říká, že to odkazuje na otázky spojené s vymezením hranic, ohraničení a že se zdá, že ve společnosti jsou jednotliví aktéři i aktivity vzájemně propojeni a také, že všechny vymezení a ohraničení jsou pouze analytického charakteru. Jinak řečeno, abychom fungování institucí porozuměli, vytváříme do jisté míry umělé celky, hledáme společné znaky, nejmenší jmenovatele, nicméně nemusí to být nutně cesta k dokonalému porozumění podstatě jevů.

### **Správa veřejných služeb**

Správa veřejných služeb je problémem, kterým se zabývají také Hood a Schuppert (Hood, Schuppert, 1990). Ti říkají, že přístup ke zkoumání z hlediska jednotlivých národních států (*national state approach*) nemůže vysvětlit *prokazatelné podobnosti* v jednotlivých evropských zemích. Místy toho předkládají tzv. *administrative dilemmas approach*, volně přeloženo přístup „správních dilemat“, který kombinuje přístup transakčních nákladů s principem subsidiarity.

Princip, který je v kontextu této práce velmi důležitý, formulují právě Hood a Schuppert a parafrázovat jej lze takto: *At' už institucionální designéři použijí jakýkoliv princip při založení organizace, budou později nuceni přistupovat k takovým řešením, které budou využívat principů zcela opačných, aby mohli využít jejich výhod.* (Hood, Schuppert, 1990)

Odpovědnost různých sektorů je tématem, kde i mezinárodní studie zůstávají na povrchu anebo je pouze zmiňují. Pouze zaznamenávají různá řešení v různých zemích. Pouze Jamesová (1987) a Anheier (1990) nabízejí určitá vysvětlení těchto rozdílných cest. Jamesová přichází se svojí teorií heterogenity a teorií elit.

Jamesová formuluje výše zkoumanou tezi, že čím více je společnost heterogenní, tím větší je soukromý neziskový sektor. Jamesová tak zastává názor vlastní do jisté míry např. i Burtonu Weisbrodovi, že různé minoritní skupiny obyvatelstva vytvářejí své vlastní organizace, neboť stát, resp. veřejný sektor není schopen jejich specifické potřeby uspokojit v dostatečné kvalitě. Jamesová navíc akcentuje náboženský, resp. ideologický charakter neziskových organizací a připisuje nejvíce aktivit ve sféře sociálních služeb právě církevním, či jinak ideologicky motivovaným organizacím.

Podstatou druhé ze zmíněných teorií je to, zda ekonomická elita je či není u politické moci. Pokud ano, rolí neziskového sektoru bude pravděpodobně podporovat chudé, zatímco veřejné instituce budou zaměřeny na poskytování služeb elitám. Pokud ekonomické elity jsou vyloučeny z politické moci, bude neziskový sektor sloužit právě jim. To ovšem znamená, že v jednotlivých případech bude mít neziskový sektor naprosto odlišnou strukturu a poslání.

Hood a Schuppert zase předkládají tvrzení, že ve vztazích neziskového sektoru a státu existuje neustálý pohyb, resp. pohyby a oscilace mezi principy, na kterých organizace původně vznikla a těmi opačnými, kterých ovšem lze využít ve prospěch organizace<sup>80</sup>.

Hood a Schuppert ovšem chápou, že toto zcela nevysvětluje fenomén stále častějšího využívání soukromých neziskových organizačních forem v různých zemích, a to i v době, kdy tyto formy nejsou státem zvláště podporovány. Autoři proto kombinují přístup transakčních nákladů s principem subsidiarity v procesu poskytování veřejných služeb. Podle nich existují tzv. *service imperatives*, tedy něco, co je s určitými typy služeb svázáno a co proto vede k tomu, že i v rozdílných zemích existují stejná, či obdobná řešení, něco, co si v různých podmínkách vynutí stejný přístup. Tato myšlenka je nosná a slibuje překonat i nedostatečnou vypovídací schopnost *nondistribution* constraint a nabídnout vysvětlení obdobných řešení v rámci odlišných sociálních

---

<sup>80</sup> Srov. koncept „*oblastí působnosti poskytovatelů služeb*“ (*teorie specifických nik*).

režimů, popř. odlišných odvětví či oborů. Pokoušejí se identifikovat náklady spojené se změnou vztahů v odlišných rozhodovacích situacích. Jako základní startovní bod si berou vymezení veřejných služeb Richarda Rose (citováno podle Hood, Schuppert, 1990)<sup>81</sup>:

1. *typ veřejných služeb*: služby vyplývající z definice vlády, resp. státu. Jde o zahraniční politiku, služby armády a policie, ale také systém veřejných financí.

2. *typ veřejných služeb*, tzv. resource mobilization functions. Jde o služby, které mají za následek vytváření dalších hodnot a všeobecného blahobytu, zejména Rose zmiňuje infrastrukturní služby. Tyto služby původně doménou státu nebyly, postupem staletí se ovšem v podstatě všechny vlády začaly významně angažovat i v poskytování těchto služeb.

3. *typ veřejných služeb*, tzv. sociální služby. Jejich smyslem je rozvoj a kultivace blahobytu jednotlivců.

Hood a Schuppert vycházejí z přístupu *minimální veřejné moci* (minimum public power). Argumentují, že tento přístup vede k hledání alternativ klasické veřejné byrokracie všude tam, kde je to proveditelné. Tvrdí také, že když šéfové centrálních orgánů veřejné správy získávají jen malé příjmy z provozu svých velkých organizací, budou se pravděpodobně snažit o redukci velikosti svých úřadů. To je ovšem teze velmi sporná a naráží mimo jiné na koncepty alternativních cílů byrokratů.

Podle Hooda a Schupperta ovšem západní ekonomické a sociální systémy směřují k minimálnímu využití veřejné moci, což znamená především to, že se státy budou zbavovat přímé produkce a z určité části i financování některých služeb. Keller (2005) s tím však polemizuje a odpovídá tak i na tezi o pravděpodobném rychlém sblížení sociálních systémů různých zemí. Na předpoklad stírání těchto rozdílů a hledání „jakéhosi nejnižšího společného jmenovatele“ odpovídá, že ve skutečnosti proti sobě stojí dvě významné síly, z nichž nelze určit, která má větší sílu. Jednou z nich je značná setrvačnost sociálních systémů a jejich tendence fungovat i v budoucnosti na těch základech, na nichž byly kdysi založeny a které v nich jsou pevně zakódovány. Silou protichůdnou jsou pak tlaky globalizace, které s sebou nutně přináší redukci sociálních výdajů, snižování přímých daní, rozšiřování flexibilních forem práce, což jsou všechno faktory spjaté s nárůstem sociální nerovnosti.

Zatím žádné výzkumy tuto druhou tezi jednoznačně nepotvrzují, zatímco k tezi první nalézáme celou řadu důkazů a příkladů. Keller jednoznačnou odpověď také nenabízí, odkazuje však na srovnávací analýzu Seeleib-Kaisera, která tvrdí, že *globalizace vede k útlumu sociálního státu pouze v těch zemích, kde byla v minulosti tato instituce rozvinuta nejvíce*. Země s tradičně střídmejšími sociálními režimy, typicky USA a Japonsko, posilují naopak v procesu globalizace svůj dříve poddimenzovaný státní systém sociálního zabezpečení.

To by znamenalo, že globalizační procesy vedou k určité konvergenci různých typů sociálních systémů, nicméně pouze ve smyslu určitého setření svým způsobem extrémních jevů a extrémních sociálních režimů.

Princip minimálních státních zásahů, omezeného vměšování se státu je také v rozporu se situací v severských zemích od šedesátých do osmdesátých let 20. století, kdy byl princip minimalizace státních garancí veřejných služeb pojmem neznámým nebo alespoň velmi nepopulárním. Vlády v těchto zemích v žádném případě nesměřovaly k minimalizaci veřejné moci, ale naopak k expanzi veřejné moci, expanzi státu. Tento koncept ovšem v kombinaci s uvedeným Roseovým členěním služeb přináší několik zajímavých výsledků:

Pro služby 1. typu zde existuje problém institucionálního selhání při jejich produkci, které může být zásadní, pokud vláda skutečně nevyužije svých pravomocí v širší míře<sup>82</sup>. Většina těchto služeb, ne-li všechny, má totiž

---

<sup>81</sup> Rose formuloval tzv. *public service tasks*, tedy v podstatě zkoumal účel a charakter jednotlivých veřejných služeb.

charakter veřejných statků, resp. statků s kolektivní spotřebou. Je třeba vyloučit *free-riding*, aby vůbec bylo možno pokrýt náklady produkce těchto služeb, a jediným víceméně spolehlivým řešením je zdanění.

I v případě služeb 2. typu nalezneme některou z vlastností veřejného statku, tedy nevylučitelnost nebo nerivalitu. Také zde je tedy nutno využít veřejné moci k potlačení efektu černého pasažérství.

V případě Roseových sociálních služeb, tedy služeb 3. typu, platí, že prvky veřejného, resp. kolektivního charakteru statků, nalézáme jen zřídka. Hood a Schuppert logicky argumentují, že v této skupině statků organizace, vytvořené jako soukromé nezávislé entity budou schopny tyto služby zajišťovat bez nebezpečí institucionálního selhání. Hood a Schuppert tak vlastně hledají odpověď na otázku, jak stát vymezuje místo a funkce nejen soukromého neziskového sektoru, ale obecně soukromých subjektů jakožto poskytovatelů služeb. Na základě této typologie služeb a zejména ve vztahu k charakteru jejich vlastností tak nepřímě odkazují soukromé poskytovatele do pozice doplňku k veřejnému poskytování, anebo naznačují nutnost nalezení takového způsobu financování vylučujícího *free-riding*.

Existence *service imperatives* je jedním z vysvětlení obdobných řešení v různých zemích. Můžeme ale také argumentovat, že obdobná řešení nejsou „ekonomickým zákonem“, ale také mohou být důsledkem efektu napodobení, kdy státy mezi sebou jednotlivá řešení prostě kopírují, je-li k tomu příznivá politická situace. Veřejné služby nejsou uzavřeným systémem, jejich konkrétní podoba je výsledkem politického procesu, politických kampaní, které existují v celé společnosti, existují i ve veřejné správě.

Musíme mít na paměti, že setrvačnost a historický vývoj jsou při poskytování veřejných služeb důležitým faktorem. Když např. některé neziskové organizace měly určité typy služeb na starosti po celá staletí, není příliš pravděpodobné, že by jejich činnost mohla být podstatně upravena či změněna působením státu s mnohdy kratším dobou trvání. Muukkonen (2000) v této souvislosti poznamenává, že hlavní charitativní organizace v Evropě nebyly založeny proto, že se tak rozhodl stát, ale proto, že se tak rozhodli jednotlivci. Přístupy a preference politiků a státních úředníků jsou významnými faktory v okolí soukromých organizací, ne vždy však jde o faktory rozhodující. V každém případě je jejich vliv na chování, aktivity a strategie soukromých, tedy i neziskových, organizací nepřehlédnutelný.

---

<sup>82</sup> To znamená ponechání si kompetencí zejména v daňové oblasti, tedy v oblasti financování veřejných služeb.

## 7.1 PŘÍPADOVÁ STUDIE: VYUŽITÍ NEZISKOVÝCH SUBJEKTŮ PŘI ŘEŠENÍ PROBLÉMŮ ŠVÉDSKÉHO SOCIÁLNÍHO STÁTU

Skandinávský model sociálního státu je většinou vnímán jako rozsáhlá, komplexní síť širokého spektra sociálních služeb z převážné části financovaných, produkováných a distribuovaných veřejným sektorem. Pod tímto pojmem zde lze chápat celou škálu státních organizací na všech úrovních, centrální i lokálních, resp. regionálních.

Je ovšem pravda, že výraz *skandinávský model* zahrnuje několik národních variací, které jsou přece jen, přes mnohé své podobnosti, odlišné. Za extrém, možná bychom mohli říct za *principy dotažené až k dokonalosti*, je považován model švédský. Za skutečně totální lze označit *univerzalitu* tohoto modelu, jeho všezahrnující charakter a také stupeň státní dominance, resp. dominance<sup>83</sup> veřejného sektoru při poskytování veřejných služeb.

Nicméně, i v kontextu tohoto modelu se postupně začala prosazovat pluralita poskytovatelů, byť specifickým způsobem a v omezené míře. Stryjan (1994, 305, in Vidal, I., 6, P., 1994) v této souvislosti poznamenává, že:

*„Probíhající institucionální transformace švédského veřejného sektoru otevřelo oblast osobních sociálních služeb, zdravotní péče a dalších veřejných služeb vstupu nových typů organizací. Během tohoto procesu jsou nové organizace vytvářeny paralelně, ačkoliv ne nutně ve shodě, se vznikem institucionálního rámce, který by je měl usměrňovat a kontrolovat.“*

Předmětem mého zájmu jsou právě ony „nové organizace“, neboť jejich vznik lze chápat jako snahu, možná dokonce *nástroj*, kterým se švédský stát snažil překonat problémy spojené s jeho vlastním fungováním a udržením. Vzhledem ke specifickému charakteru švédského sociálního režimu je logické očekávat, že i tyto organizace budou specifické. Jedná se totiž převážně o organizace družstevního, svépomocného charakteru, o nové typy *co-operative organizations*, které začaly hrát zajímavou roli v poskytování určité části sociálních a zdravotních služeb.

V této části textu je pozornost věnována změnám v systému poskytování uvedených druhů služeb, které jsou zabezpečovány (spravovány) nižšími stupni vlády, tedy regionální<sup>84</sup> a municipální úrovní. Stěžejním bodem zájmu jsou nové typy organizací poskytujících veřejné služby.

Jak uvádí Stryjan (1994) a ještě dříve Abrahamsson a Broström (1980), švédské sociální demokracii šlo vždy spíše o *kontrolu rozdělování*, než o *kontrolu produkce*. Jde o pojetí blahobytu jako společensky produkováného statku, což kontrastuje s dnes módním pojetím domácností jakožto hlavních producentů společenského blahobytu (Netten a Davies, podle Stryjan, 1994).

Hlavním cílem tak je zabezpečení blahobytu všem členům společnosti v nejširším měřítku, spíše než zaměření se na ulehčení situace problémových skupin obyvatelstva.

V tomto smyslu lze na švédský model nahlížet jako na jakýsi všeobecný „národní zabezpečovací systém“. Stryjan tvrdí, že *průměrná*, spíše než minimální, úroveň životního standardu je považována za *individuální občanské právo*, a zabezpečení tohoto práva je považováno za záležitost veřejného zájmu, veřejného závazku. Zdroje dosažení blahobytu měly být *dostupné každému*, kdo z jakéhokoliv důvodu tohoto standardu nedosáhl.

---

<sup>83</sup> Skutečně lze hovořit o postavením monopolním, neboť, jak ukazuje další text, po dlouhou dobu konkurence na tomto poli prakticky neexistovala.

<sup>84</sup> Někdy se ve vztahu ke švédské územní správě nehovoří o regionech, ale o okresech, popř. okrscích, užívaný anglický výraz je většinou *county*.

Toto, svým způsobem velmi ušlechtilé, vnímání reality bylo dokonce vneseno do sociální legislativy. Ještě zajímavější a patrně potenciálně nebezpečnější je jiný princip: je-li jednou určitá služba uznána za *základní*, bude za v podstatě symbolickou cenu rozšířena na *všechny jednotlivce*, a to bez ohledu na jejich příjmovou či rodinnou situaci.

*Oprávnění být příjemcem služby bylo postaveno zcela mimo souvislost se socio-ekonomickým a rodinným statusem.* Skutečnost, že dokonce i velmi bohatí lidé mohou být, a také často jsou oprávněni být příjemci sociálních dávek, resp. transferů různého druhu anebo např. podstatně dotované institucionální péče o děti, dává argumenty do rukou mnoha odpůrcům švédského sociálního státu. Pokud ovšem na tento systém nahlížíme jako na svým způsobem národní pojišťovací systém, kdy si jednotlivci svými daněmi de facto předplácejí všestrannou pomoc, nalézáme v tomto přístupu nemálo racionálního.

#### POSTUPNÁ EXPANZE SYSTÉMU

Výše popsany systém začal od 30. let 20. století nabývat na významu a stávat se skutečně zásadním a základním rámcem pro řešení veškerých, více i méně závažných, sociálních situací. V praxi to znamenalo přenesení řady odpovědností a úkolů produkčního, distribučního a projektového charakteru na „veřejný sektor“<sup>85</sup>. A právě od 30. let začal *veřejný sektor* reálně vytlačovat a eliminovat všechny ostatní organizační formy, přebírat jejich kompetence.

Pokud bychom chtěli tento vývoj charakterizovat negativně, můžeme si vzít na pomoc zásady fungování britského systému, charakterizovaného rozptýleností poskytovatelů služeb od produkce samotným garantem služby, přes využití malých soukromých firem, až např. po velké společnosti neziskového charakteru. A to je přesně toho, čím švédský „Folkhemmet“<sup>86</sup> *nebyl*. Ten je naopak charakteristický velmi řídkým výskytem a jen marginálním významem nezávislých poskytovatelů. O skutečně pestrém welfare mixu a pluralismu ale hovořit nelze.

Dostupné zdroje, obzvláště pak z pera severských autorů samotných, často uvádějí, že přibližně od čtyřicátých let bylo nahlíženo se značnou nedůvěrou na nezávislé neziskové či charitativní organizace, a dokonce ještě výrazněji na individuální *for-profit* aktéry a jejich (možné) zapojení do procesu poskytování veřejných služeb. Tuto nedůvěru sdíleli jak představitelé politické scény, tak občané<sup>87</sup>.

Stryjan (1994) poznamenává, že tento proces byl postupný, nicméně relativně hladký: od určitého pozvolného rozvoje dobrovolných organizací většinou družstevního či svépomocného charakteru, které položily základ systému, přes narůstající prolínání a překrývání veřejného sektoru s nestátními organizacemi vývoj postupně došel až k stále se zvyšující závislosti na veřejném financování, postupnému podřízení se či včlenění soukromých subjektů do veřejného sektoru. Určitým symbolem v tomto směru bylo znárodnění zdravotnického pojišťovacího systému v padesátých letech. Lze najít i další příklady organizací původně nezávislých, resp. soukromých, postupně převedených na stát (ať už na kteroukoliv jeho úroveň). Nejčastěji uváděné jsou příklady *dobrovolných knihovnických sdružení, domácích mateřských školek a zařízení pro výchovu pracovníků předškolních zařízení*, stejně jako *dobročinné nemocnice a zařízení pečovatelské péče*.

---

<sup>85</sup> Stryjan (1994, 306) charakterizuje veřejný sektor jako „web of agencies at state, county, and municipal level, collectively labeled *the public sector*“.

<sup>86</sup> S překladem tohoto termínu to není právě jednoduché. Do angličtiny bývá převáděn jako *folk home*, popř. *people's home*. Význam je jasný, nicméně český ekvivalent by mohl znít poněkud neohrabaně, proto se tento text drží švédského, popř. anglického označení.

<sup>87</sup> Viz např. Stryjan (1989, 1993, 1994).



Zajímavou situaci v té době nalézáme i v dalších severovýchodních zemích, zejména Norsku a Dánsku, kde lze vysledovat svým charakterem obdobný proces. Již existující organizace, které nepřistoupily na možnost stát se součástí veřejného systému poskytování služeb se namísto toho staly ve značné míře závislé na příjmech z veřejných rozpočtů. Tím se samozřejmě dostaly pod těsnější veřejnou kontrolu a regulaci<sup>88</sup>. Mnohé z nich byly nakonec přinuceny restrukturalizovat své aktivity, a to zejména směrem k státům podporované zahraniční činnosti (zejména zahraniční pomoc a další mezinárodní aktivity).

Původní aktéři veřejných (sociálních) služeb tak byli vytěsněni mimo své původní pole působnosti a vstup nových byl spojen s neúnosně vysokými transakčními náklady tvořenými kombinací daňové politiky a velmi selektivní státní dotační politiky.

Přesto bychom v tomto procesu marně hledali znaky shodné např. se znárodněním v socialistických centrálně plánovaných ekonomikách. Idea silného centralistického státu, popř. jakékoliv revoluční „spodní proudy“ zde v podstatě absentují. Posun od nezávislých soukromých poskytovatelů byl odůvodňován a ospravedlňován myšlenkou *vyšší efektivity a univerzality*, akcentem na *manažerské řízení a sociální inženýrství*.

Namísto státu, který je vševědoucí a všemohoucí nastupuje, tzv. *soft state*, stojící v čele rozsáhlé sítě do značné míry *autonomních* centrálních úřadů a regionálních či místních (samo)správných orgánů. Stejně tak odpovědnost za financování, produkci a distribuci osobních sociálních služeb, vzdělávacích a zdravotnických služeb byla primárně položena na nižší úrovni vlády, tedy na regiony a municipality<sup>89</sup>.

#### ROZDĚLENÍ ODPOVĚDNOSTI V SOCIÁLNÍ OBLASTI (OBLASTI SOCIÁLNÍCH SLUŽEB)

Švédský sociální systém je spravován třemi úrovněmi vlády, centrální úrovní, regionální úrovní a lokální, místní úrovní. Centrální vláda je odpovědná za tvorbu zákonů, resp. za právní rámec (nejen) ekonomiky a jeho vynucování. Na této úrovni jsou také spravovány další „funkce státu“, jako je sociální pojištění, dotace do bydlení, politika zaměstnanosti, apod.

Švédsko, tak jako některé ostatní evropské země, se dnes vyznačuje relativně pomalým ekonomickým růstem a snahou zavést v rámci veřejného sektoru úsporná opatření. Role veřejného sektoru na centrální úrovni se v oblasti sociální politiky postupně zmenšuje.

Země je rozdělena na 24 krajů, které jsou primárně zodpovědné za zdravotní péči a související služby, jako např. zdravotní rehabilitaci, poskytování hmotné pomoci osobám se zdravotním postižením a zabezpečování programů pro mentálně postižené.

Na třetí úrovni je Švédsko rozděleno na 280 obcí zodpovědných především za poskytování služeb spojených s bydlením, sociálními službami, veřejnou dopravou a vzděláváním.

Co je důležité, každá úroveň má určité daňové pravomoci, třebaže sdílení příjmů je postupně nahrazováno dotacemi (block grants)<sup>90</sup>.

Místní vlády disponují vysokým stupněm autonomie, jak co se týče rozhodování o rozsahu, tak typu poskytovaných služeb v závislosti na místní daňové základně a také na místních politických prioritách. Z tohoto důvodu se setkáme na různých místech s výraznými odlišnostmi, což má dopad na geografickou mobilitu.

---

<sup>88</sup> Jednalo se zejména o tradiční, či konzervativně založené organizace, převážně církevní charitativní organizace, popř. dobrovolné organizace s konzervativním (politickým) zaměřením a pohledem na svět.

<sup>89</sup> Podle Stryjana (1994) se centrální státní úroveň zaměřovala především na správu transferových plateb.

<sup>90</sup> Ke švédskému daňovému systému viz např. Norrman, online, popř. Larson, online.

Vzhledem k totálně univerzálnímu charakteru švédského sociálního státu a dlouhotrvajícímu monopolu na poskytování některých veřejných služeb mají i následné změny specifický charakter.

#### PROBLÉMY ŠVÉDSKÉHO SOCIÁLNÍHO REŽIMU

Přestože vytvoření švédského systému veřejné dominance nelze označit jiným slovem než jako demokratické, nevyhnul se systém samotný problémům a kritice. Tato kritika v návaznosti na prohlubující se systémové nedostatky získávala na síle v průběhu 80. let 20. století.

Tyto problémy lze shrnout do těchto souvisejících oblastí:

- problémy s kvalitou služeb
- problémy s dostupností služeb

Obecně lze říci, že šlo o problémy (nenaplněných) ekonomických očekávání.

Zpočátku byly tyto problémy bagatelizovány, resp. jejich řešení odkládáno s poukazem na "dětské nemoci" každého nově zavedeného systému s tím, že tyto problémy budou (vy)řešeny postupně s další expanzí sociálního státu. Ovšem postupně, jak se problémy prohlubovaly, a náprava nepřicházela, prohlubovala se i nedůvěra v "samočisticí" schopnosti systému a narůstala poptávka po změně.

Kritika se v 80. letech postupně přesouvala mezi výše zmíněnými akcenty, přičemž odstartovala právě zkoumáním a poukazováním na nedostatky v *kvalitě poskytovaných služeb*. Kritika samozřejmě vyvolala celou řadu názorů na to, jak systém upravit či vylepšit, objevily se mnohé náměty na organizační změny, řada z těchto návrhů ovšem nebyla nikdy uskutečněna.

Je třeba si uvědomit skutečnost, že švédský sociální režim není založen na transferech od plátců daní k neplátcům, tedy od „bohatých k „chudým“, ale jde o systém přerozdělovací tak, že každý je více či méně plátcem a každý je také příjemcem. Významná část veřejných výdajů je pokryta místními důchodovými daněmi (local income tax) a poskytované služby směřují k celé populaci.

Nespokojenost s kvalitou a dostupností poskytovaných služeb tak zasáhla veškerou populaci, všechny občany (chceme-li, pak také všechny voliče), nikoliv pouze omezené a relativně jasně definovatelné skupiny typických příjemců veřejných (sociálních) služeb, jak by to bylo racionální očekávat v jiném sociálním režimu. To mělo a má samozřejmě dalekosáhlé důsledky ve vnímání nedostatků a odráží se to i ve skutečně „celospolečenské“ poptávce po změnách.

Souhlas veřejnosti se stávajícím daňovým zatížením, popř. ochota k jeho možnému navýšení je samozřejmě závislá na tom, jak lidé vnímají kvalitu služeb, které využívají, přičemž tato kvalita má mnoho neoddělitelných komponent. Zaměříme nyní pozornost na kvalitu a dostupnost veřejných služeb v rámci švédského sociálního režimu.

#### PROBLÉMY SPOJENÉ S KVALITOU SLUŽEB

Zajímavou tezi předkládá Stryjan: „*Silná zaujatost sociálním inženýrstvím znamenala expanzi státu blahobytu (Hirdman, 1989, Guillet de Monthoux, 1990) a z ní vyplývající důraz na standardizaci a ... výnosy z rozsahu nakonec způsobily odpor, částečně v důsledku demografické i třídní skladby (Saltman, von Otter, 1992), ale také, částečně, v důsledku zvýšeně náročné pracovní síly.*“ Stryjan (in: Vidal, I., 6, P., 1994).

Stryjan také zaznamenává postřeh Beckmana, že rozpor mezi *pečovatelskou etikou* a zbyrokratizovaným systémem byl v 70. letech a také v první půlce let osmdesátých vnímán v odborných debatách a sporech jako základní problém.

Prohlubující se problémy sociálního státu, resp. změny v jejich vnímání vedly i ke vzniku, posílení a postupné radikalizaci některých zájmových skupin; zejména silné svazy pacientů velmi ovlivnily utváření veřejného mínění a vnímání reality sociálního režimu.

Kritika se, alespoň z počátku 70. let, zaměřovala zejména na velké instituce (poskytovatele veřejných služeb) především v oblasti péče o mentálně postižené a seniory. Zajímavé je, že diskutovaný a posléze realizovaný posun k menším poskytovatelům a domácí péči proběhl pouze v oborech, které neměly čistě zdravotnický (medicínský) charakter. Naopak, u medicínské péče pokračoval trend spíše opačný, čili směrem k větším jednotkám spojujícím různé obory zdravotní péče.

Kritizované velké organizace byly postupně nahrazovány jak domácí péčí, tak dalšími decentralizovanými formami poskytování péče a do popředí pozornosti se dostala témata stylu a organizace práce jednotlivých typů institucí, stejně jako vztahy mezi poskytovateli a klienty, resp. v tomto případě pacienty<sup>91</sup>. Obecně lze konstatovat, že do naplánovaných procedur, přesných plánů a vytýčených postupů byly postupně implementovány odchylky ve formě autonomních pracovních týmů, popř. *patient-centered groups*, apod. Tyto pokusy měly svůj zdroj v aktivitách *odborových svazů* dotčených odvětví a oborů<sup>92</sup>. Postupně to vedlo, jako jeden z faktorů, k vytváření tzv. *personnel co-operatives*<sup>93</sup>.

#### PROBLÉMY SPOJENÉ S DOSTUPNOSTÍ SLUŽEB

Příklad švédského sociálního systému jasně prokazuje, že dostupnost služeb není pouze důsledkem prohibitivně vysoké ceny, ale že příčina může ležet také v univerzálním charakteru systému založeného na přísných kvalitativních standardech a postupech při poskytování veřejných služeb. Tento problém částečně odkazuje na situaci v dřívějším centrálně plánovaných ekonomikách, i když se jedná pouze o podobnost některých dílčích rysů, nikoliv o dokonalou analogii<sup>94</sup>.

Jak již bylo řešeno, po implementaci univerzalistického sociálního režimu byli jak švédská veřejnost, tak ekonomové a politici, přesvědčeni, že jde o *spravedlivý a výkonný* systém, který, za cenu vysoké míry *přerozdělování*, je spolehlivou cestou ke spokojené společnosti *bez sociálních otřesů*. Prostředkem k dosažení úplného pokrytí de facto veškerého obyvatelstva v podstatě všemi typy služeb byla expanze veřejného sektoru, což však neznamená, že otázky ekonomické efektivnosti ustoupily do pozadí. Ovšem sociální inženýrství se neukázalo být tou nejlepší cestou, jak efektivnosti dosáhnout. Pravdou je také to, že třebaže nabídka ve veřejných službách stále expandovala, poptávka po nich byla vždy v předstihu, resp. převisu. Příčinou, nebo alespoň jednou z hlavních příčin, ovšem byla příliš *extenzivní a ambiciózní sociální legislativa*, která neustále rozšiřovala nárokovost, resp. oprávnění k využívání stále širšího spektra služeb, a to buď zcela zdarma anebo za symbolickou cenu bez vazby na skutečnou potřebnost, popř. sociální situaci jednotlivce či jeho rodiny. Z výše uvedeného vyplývá, že princip subsidiarity, vlastní např. systému německému, byl zde v tomto smyslu velkou neznámou.

---

<sup>91</sup> V této souvislosti byla diskutována i témata související s asymetrickou informovaností, institucionálním selháním a relativních přednostech alternativních typů organizací.

<sup>92</sup> Uvědomme si, že odborová organizovanost Švédů byla v době 70-80. let skutečně vysoká. Podle typu zastávané pracovní pozice jsou uváděny hodnoty 75% - 95% zaměstnanců (Forsebäck 1980, citováno podle Stryjan 1994).

<sup>93</sup> Vzhledem k neujasněnosti české terminologie nejsou některé pojmy překládány.

<sup>94</sup> Podobnost spočívá především v *univerzalitě* obou systémů, nikoliv v kvalitě poskytovaných služeb. Otázkou ovšem je, nakolik jsou rozdíly v kvalitě způsobeny obrovským rozdílem v disponibilních zdrojích a nakolik jsou výsledkem působení jiných faktorů.

Navíc, u stávajících služeb existoval neustálý tlak na zvyšování kvalitativních standardů, a tím pádem i na finanční náročnost. Někteří autoři v této souvislosti upozorňují na zaznamenané, třebaže nikterak časté projevy morálního hazardu (např. Stryjan, 1989, Stryjan, 1994).

Souběh těchto dvou fenoménů, tedy rozšiřování oprávnění k příjmu služeb a zvyšující se standardy<sup>95</sup> nutně vedly k napjatosti veřejných rozpočtů, a tím pádem také k problémům s dostupností služeb. Kvalitní (a stále kvalitnější) služby nelze poskytovat stále širšímu okruhu příjemců, aniž by byly zabezpečeny dodatečné zdroje. Vzhledem k nepřístupnosti tržních prvků v popisovaném systému, musel být nalezen jiný mechanismus přidělování služeb. Tento alternativní mechanismus můžeme eufemisticky nazvat „racionalizací času“, popř. řízeným přístupem ke spotřebě služeb, v podstatě šlo ale o něco, co je v naší bývalé centrálně plánované ekonomice jevem více než známým, o *system front*, pořadníků, různých forem *waiting listů*.

Šlo o cenu, kterou bylo nutno platit za „nejlepší model sociálního státu na světě“, nicméně s tím, jak se z front stalo pravidlo spíše než výjimka, naladění veřejného mínění se měnilo. Opět připomeňme, že v rámci tohoto systému lze mnohem obtížněji než jinde rozlišit „čistého příjemce“ a „čistého plátce“, stejně jako vysokou odborovou organizovanost, což z problémů spojených s tímto systémem dělá skutečně problém celé populace, celého národa. Masivní odborová organizovanost činí z odborových svazů významné hráče na poli veřejné politiky a byly to právě odbory, které stále zřetelněji vyjadřovaly nespokojenost svých členů s problematickým přístupem k využívání služeb (jejichž nárokovost byla dána zákonem).

Pestoff, 1992, tedy další ekonom s osobní zkušeností se švédským systémem, upozorňuje zejména na aktivity Konfederace zaměstnavatelů, kterými tato organizace spolu s mnohými dalšími vyvíjela nátlak na vládu směrem ke změnám stávající praxe.

Reakce švédské vlády, resp. vlád, byly na první pohled různorodé. Ve specifických oblastech vybraných služeb byly opatrně implementovány tržní principy s cílem omezit vznik a trvání front, jinde byly omezeny bariéry vstupu do odvětví (tedy omezení veřejného monopolu na poskytování služby). Zde poslouží jako dobrá případová studie služba *denní péče o děti*, jinými slovy předškolní výchova v institucích typu mateřských škol (podle Pestoff, 1992, Stryjan, 1994)<sup>96</sup>.

#### PŘEDŠKOLNÍ VZDĚLÁVÁNÍ – PŘÍKLAD KVALITY A DOSTUPNOSTI SLUŽBY

Právě oblast předškolního vzdělávání byla velmi citlivě vnímána švédskou veřejností a praxe čekacích seznamů zde byla nahlížena značně negativně, jako *omezení závažného sociálního práva*. Legislativní změny uskutečněné v roce 1985 byly vnímány jako způsob řešení: šlo o deklaraci nutnosti odstranění front v rámci této služby. Způsob řešení ovšem nebyl kombinací veřejného financování a plurality poskytovatelů, jak by se dalo očekávat, šlo spíše o direktivní způsob řešení, který, jak se časem ukázalo, skutečným řešením nebyl.

Uvedený zákon nařizoval *všem obcím zabezpečit všem dětem* starším osmnácti měsíců předškolní výchovu, a to od roku 1991. Tohoto cíle mělo být dosaženo způsobem, který se přinejmenším z dnešní perspektivy vnějšího pozorovatele zdá být poněkud nešťastným, nicméně v podmínkách tehdejšího Švédska do jisté míry očekávatelným, a sice *štědře dotovaným rozvojem sítě veřejných mateřských škol*<sup>97</sup>. Spolu s praktickým

---

<sup>95</sup> V procesu budování švédského sociálního režimu šlo o jakési imperativy, jejichž nenaplnění nepřicházelo v úvahu, zejména z důvodů politických, ale zpočátku i z důvodů nastavení veřejného mínění.

<sup>96</sup> Ačkoliv řada významných dobových dokumentů a často citovaných statí na toto téma je dostupná pouze ve švédštině, vzhledem k významu, který byl ve Švédsku tomuto druhu služeb vždy přikládán, existuje několik případových a hodnotících studií dostupných v angličtině, opět převážně od švédských, resp. skandinávských autorů.

<sup>97</sup> Nestátním poskytovatelům sice nebyl vstup do této oblasti přímo odepřen, nicméně tito nebyli oprávněni přijímat státní a municipální dotace, což v důsledku znamenalo totéž.

vyložením nestátních poskytovatelů došlo k souběhu jednak dramatického nárůstu poptávky po této službě<sup>98</sup>, jednak ke stejnému dramatickému nedostatku na straně vstupů, konkrétně lidských zdrojů. Nabídka pracovníků mateřských škol zdaleka nedosahovala poptávce po nich.

Na vývoji nabídky a poptávky po této službě lze ilustrovat omezené možnosti vlády, resp. omezené možnosti plánování v tak sociálně citlivé oblasti. Podle údajů uváděných citovanými prameny tvůrci zákona ve své době předpokládali<sup>99</sup>, že jeho cílů bude dosaženo navýšením nabídky o 55 000 míst v mateřských školách. O čtyři roky později, v roce 1989 došlo k růstu nabídky o přibližně 45 000 míst, nicméně obce stále celkově pociťovaly potřebu dalších 70 000 míst<sup>100</sup>.

Šlo zjevně o poměrně nákladný experiment, navíc ani po jeho nepříliš úspěšném zakončení nebyl režim ochoten akceptovat v této oblasti podnikatelské subjekty. Přesto v jeho důsledku k jedné významné změně došlo. Obce se rozhodly otevřít systém dotací také pro „rodičovská družstva“ (parent co-operatives)<sup>101</sup>. Instituce těchto družstev se spontánně vyvíjela od sedmdesátých let a bojovala za uznání veřejnou správou, které by se projevilo také otevřením přístupu k veřejným financím, po více než deset let.

Změna v náhledu na tyto organizace ze strany veřejné správy měla víceméně neformální charakter, nepodložený legislativně. Změna vnímání se odrazila v rychlém nárůstu počtu „družstevních“ mateřských škol, které zjevně nepociťovaly problémy s personálním zabezpečením tak intenzivně, jako jejich „veřejní“ konkurenti, tedy veřejní poskytovatelé.

**TABULKA 9 VÝVOJ POČTU „DRUŽSTEVNÍCH“ MATEŘSKÝCH ŠKOL**

rok	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>počet družstev</b>	5	30	150	200	350	400	500	600	800	933

*Zdroj: Co-operative Statistics, podle Stryjan, 1994*

Je evidentní, že od poloviny 80. let lze i ve Švédsku hovořit o něčem, jako je *welfare mix*, třebaže v omezené míře a pouze v některých oborech. Nedůvěra v podnikatelské subjekty coby poskytovatele veřejných služeb je stále zřetelná. V každém případě, obliba *parents co-operatives* v druhé polovině 80. let výrazně vzrostla, přičemž příčiny byly dvěma stranami těžce mince: co-operatives vykazovaly nižší nároky na veřejné zdroje a navíc spotřebitelé, tedy rodiče, byli s jejich službami velmi spokojeni. Byl to impuls k diskusím např. o vzniku škol či pečovatelské služby fungující na obdobných principech, nicméně až do období 1992-93, kdy došlo k určitému rozvoji „kooperativních“ škol, zůstaly mateřské školy v podstatě jediným významnějším oživením, resp.

<sup>98</sup> Šlo o zákonným opatřením vyvolanou poptávku.

<sup>99</sup> Zákon byl přijat v r. 1985.

<sup>100</sup> Stryjan (1994) uvádí několik pravděpodobných příčin tohoto extrémně špatného odhadu budoucího vývoje: jednoznačně podhodnocený odhad poptávky v době tvorby prognózy, neočekávaný nárůst porodnosti a přehřátí pracovních trhů na konci 80. let 20. století. Stryjan dodává, že „nepřímou, jde o ilustraci toho, jak dokonalejší sociální práva mohou vést ke stimulaci spotřeby, aniž by docházelo k morálnímu hazardu“.

<sup>101</sup> Na tento jev narážíme opakovaně: pokud už stát projeví ochotu akceptovat nestátní poskytovatele, často se omezí na konkrétní (neziskovou) právní formu.

narušením monopolu veřejného poskytování. K některým typům družstevních aktivit dokonce panoval silný odpor jak ze strany odborů, tak ze strany vlády až do počátku 90. let (např. k výrobním družstvům).

Právě snížení kvality péče poskytované těmito „družstevními“ mateřskými školami, i když bylo především částí rodičovské veřejnosti očekáváno jako důsledek úsporných opatření, resp. obecně úspornějšího provozu, se nedostavilo<sup>102</sup>. Jednou z předností těchto organizací naopak byla diverzifikace příjmů, přístup k alternativním zdrojům příjmů prostřednictvím členů organizace, jejich rodinného a profesního zázemí.

Ačkoliv co-operatives vyřešily problém při zabezpečování jedné z mnoha veřejných služeb, ani jejich vlastnosti je nechrání před problémy či selháním. Důležité ovšem je, že i v tomto případě splnily dobře úlohu, která je někdy neziskovým organizacím přiřazována obecně, tedy úlohu institucionálního doplňku<sup>103</sup> a určitého korektora, není ovšem jasné, zda je možné systém poskytování, byť vybraných, veřejných služeb založit pouze na nich<sup>104</sup>. Le Grand v této souvislosti hovoří dokonce o „záchranné funkci“ soukromého sektoru (Le Grand, 2000).

#### CO-OPERATIVES: ZPŮSOB ŘEŠENÍ, ZDROJ PROBLÉMŮ

*Švédsko si svůj veřejný sektor nemůže dovolit.* To je teze, která je spojena s nástupem politické pravice ve Švédsku po volbách v roce 1991. Tyto volby přinesly vítězství konzervativní vlády a také nutné reformy. Zejména je ovšem důležité, co volbám předcházelo, co poznačilo přelom osmdesátých a devadesátých let. Byl to přesun pozornosti od otázek kvality služeb, přes problém jejich dostupnosti až k otázce efektivnosti, nebo, chceme-li, hospodárnosti.

Úspory byly tím, co získalo v prostředí štědrého sociálního státu na atraktivitě, alespoň jako diskusní téma. Privatizace, tržní regulace a konkurence při poskytování služeb začalo být postupně nahlíženo jako správná cesta, cesta vedoucí k významným úsporám.

Jak poznamenává Stryjan (1994), na konkurenci začalo být pohlíženo jako na automatický spouštěč či předpoklad kvality. *Jedna mytologie, jak říká, tak byla nahrazena jinou.* Pestoff (1992) poukazuje na to, že po volbách se konzervativci ve svém programu přihlásili ke snižování významu veřejného sektoru. Prohloubení ekonomické krize bylo pro tento proces určitým katalyzátorem.

Škála švédských neziskových organizací není, a hlavně v 70. a 80. letech nebyla příliš bohatá. V rámci družstevního sektoru jsou jasně odlišitelné dva typy organizací, tzv. *welfare service co-operatives* a *personnel co-operatives*. Po deskripci a srovnání posílání těchto dvou typů se zaměříme na jejich společné znaky a perspektivy.

#### *Personnel co-operatives*

V kontextu nastupující privatizace získaly určitou prominentní pozici tzv. *personnel co-operatives*, zaměstnanecká družstva, které lze charakterizovat jako určitou formu převzetí dříve veřejných organizací (subjektů). Tyto organizace byly považovány za okamžitý způsob řešení v prostředí rychlé privatizace a decentralizace poskytovatelů veřejných služeb zejména po roce 1991.

---

<sup>102</sup> Alespoň tomu nenasvědčují žádné dostupné informace, kterých je relativně dostatek, a to také díky poměrně dlouhé době fungování tohoto typu instituce.

<sup>103</sup> Viz např. Weisbrod (1977).

<sup>104</sup> O vývoji tohoto zajímavého typu institucí v rámci švédského welfare systému lze nalézt další informace např. v Stryjan (1994).

Byly považovány za relativně bezproblémové řešení, kromě jiného i proto, že jejich ustavení nebylo spojeno s transakčními náklady na vyhledání nových, často nezkušených poskytovatelů a vyjednávání nimi. Uvádí se, že pro zaměstnance, stále více tlačené nebezpečím reorganizace, resp. změny provozovatele, a tím potenciálně i hrozbou propuštění a nezaměstnanosti, to znamenalo relativně jednoduchou cestu ke stabilizaci vlastního postavení a kontroly nad fungováním organizace, stejně jako vyhnutí se traumatu přechodu do „*neznámého světa soukromého podnikatelského sektoru*“ v případě, že by organizace změnila majitele (Stryjan, 1994)<sup>105</sup>.

U tohoto typu organizace se tedy jedná v podstatě o *převzetí* již existující poskytovatelské organizace veřejného sektoru *jejími zaměstnanci*. Typickými příklady jsou knihovny, zdravotní střediska, apod. Převzetí může mít dvě formy, buď pronajmutí daného zařízení, nebo její získání ve veřejné soutěži.

Nepřekvapí, že i tento typ organizace našel své uplatnění nejprve opět v oblasti předškolní výchovy a vzdělávání (pro zajímavost, bylo to v roce 1991 těsně před volbami ve dvou městech s konzervativní většinou). Běžně se nestává, aby u tohoto typu družstev byli členy také klienti či uživatelé, i když několik výjimek a smíšených forem také existuje. Tento segment byl v polovině 90. let označován za nejdynamičtější se rozvíjející segment „nového družstevnictví“.

#### *Welfare service users co-operatives*

Tento typ organizace, spotřebitelské družstvo, má výrazně svépomocný charakter s akcentem na posun role spotřebitele, resp. klienta směrem k roli zaměstnavatele. Členové organizace jsou zde těmi, kdo zaměstnávají, resp. najímají personál k výkonu odborných činností, resp. obecně těch činností, které nejsou schopni zabezpečit vlastními silami (které, vzhledem k oblastem působení těchto družstev, mohou být velmi omezené).

Skutečně, cíle těchto organizací bývají volně vymezovány jako *nástroje směřující ke zvládnutí každodenních činností svých členů*, přičemž organizace samotné také snižují transakční náklady při *jednání s orgány veřejné správy*. Lze říci, že se jedná o typické oddělení financování od přímého poskytování služby, neboť tyto organizace jsou z převážné části financovány z veřejných zdrojů, resp. dotací. Jak již bylo řečeno, oprávnění k příjmu veřejných služeb jsou ve Švédsku velmi extenzivní a na tato družstva lze nahlížet jako na alternativní způsob jejich naplňování, sdružování se za účelem „spotřeby“ garantovaných sociálních práv.

#### ILUSTRATIVNÍ PŘÍKLAD KONKRÉTNÍ ORGANIZACE

Zajímavým a v současnosti velmi dobře fungujícím příkladem organizace družstevního charakteru je STIL, neboli *Stockholm Association for Independent Living*. Jde o členy řízenou organizaci poskytující osobní asistenční služby a založenou na principu přímých plateb. Pro vymezení tohoto pojmu lze využít definici uvedenou na webu této organizace (spíše rozsáhlé sítě lokálních organizací)<sup>106</sup>:

*„...jde o filozofii a hnutí lidí s postižením usilujících o rovné příležitosti, sebeúctu a samostatnost... independent living neznámá, že bychom nikoho nepotřebovali, že bychom chtěli všechno dělat sami anebo žít v izolaci. Independent living znamená, že chceme mít ty stejné možnosti ovlivňování a výběru v každodenním životě, které naši nepostižení bratři a sestry, sousedi a přátelé považují za normální. Chceme vyrůstat ve svých rodinách, chodit do místních škol, používat stejné autobusy, pracovat v zaměstnání odpovídajícím našemu vzdělání*

---

<sup>105</sup> Je zajímavé, že v procesu této transformace šlo především o změny orientované na zaměstnance. Klienti, resp. spotřebitelé zde prostor k vyjádření svých přání či názorů příliš nenašli, ačkoliv údajně byli v obecné rovině s těmito změnami srozumění a souhlasili s nimi.

<sup>106</sup> STIL, the Stockholm Cooperative for Independent Living. online, dostupné na [www.independentliving.org](http://www.independentliving.org).

*a schopnostem. A co je nejdůležitější – stejně jako všichni ostatní – chceme řídit svoje životy, myslet a hovořit za sebe...“.*

I z tohoto relativně vznosného vyjádření, je poslání STIL zřejmé. Akcent je položen zejména na dvě součásti „běžného života“, dostupné bydlení a vhodné osobní asistenční služby. Pokud nějaká z těchto složek v životě postiženého chybí, má tento v podstatě pouze dvě možnosti<sup>107</sup>, a sice žít se svými rodiči či obecně příbuznými, anebo se smířit s životem v instituci ústavního typu. Členové STIL jsou toho názoru, že to je velmi limitující a neodpovídající důstojnému a skutečně „nezávislému“ životu, plnému „občanství“.

#### STIL MODEL

Každý člen organizace má specifické potřeby osobní asistence. Tyto potřeby jsou posuzovány místní vládou, resp. institucí národního sociálního pojištění (od r. 1994). Tyto specifické potřeby jsou vyjádřeny jako *počet hodin týdně, během kterých je asistence nutná*.

Místní vláda nebo sociální pojistné jsou zdrojem financí vyplácených měsíčně k pokrytí nákladů příslušného počtu potřebných hodin asistence. Zajímavým prvkem tohoto systému je, že peníze nejsou poskytovány přímo potřebné osobě, ale jsou převáděny na osobní podúčet této osoby u STIL. Prostředky mohou být využity pouze pro účely osobní asistence a je nutno je vyúčtovat, resp. toto vynaložení prokázat.

Poskytnuté prostředky by měly pokrýt mzdu asistentů včetně příslušného sociálního pojištění, stejně jako administrativní náklady STIL a další vymezené náklady uživatele služby spojené s jejich asistenty.

STIL tak funguje jako zaměstnavatel osobních asistentů pracujících pro členy STIL. STIL však práci asistentů přímo neřídí, pouze přebírá odpovědnost za řadu administrativních činností. Skutečným „manažerem“ asistentů jsou samotní členové organizace. Vztah mezi asistenty a členy družstva je přitom velmi osobní a přímý, STIL nedisponuje zásobou asistentů pro případ potřeby, ani jednotliví asistenti nemohou být využíváni různými osobami. Každý člen je zodpovědný za získávání (najímání), zaškolení, plánování aktivit a kontrolu svého asistenta (asistentů)<sup>108</sup>.

Jak uvádí domovská stránka STIL<sup>109</sup>, jde dnes o etablovanou organizaci družstevního typu s ročním obratem kolem 90 milionů švédských korun. Prozatím má STIL 160 členů a přibližně 700 asistentů., zaměstnaných v souhrnu 500 000 hodin ročně. Je zajímavé, že také management STIL je tvořen uživateli asistenčních služeb.

STIL najímá asistenty pouze na částečné úvazky, obecně ne více než na několik hodin měsíčně. To je zřejmě v souladu s etikou založenou na nezávislosti a samostatnosti. Stryjan (2006) uvádí, že STIL pociťuje „panickou hrůzu“ z možnosti vytvoření vztahu závislosti mezi asistenty a klienty. STIL se obdobně vymezuje oproti jiným druhům „osobní asistence“, které ovšem odmítá nazývat skutečnou osobní asistencí, neboť prý neumožňuje reálnou kontrolu a možnost volby. Postižení jsou nuceni akceptovat formu asistence, osobu asistenta i další rysy služby, což je podle členů STIL příznačné jak pro instituce typu stacionářů, tak pro organizace zřizované místními vládami. Jako negativum je spatřován také fakt, že dochází ke sdílení personálu mezi více klienty, což službu odosobňuje.

Jak uzavřít tuto stručnou ilustraci jedné ze součástí „nového družstevnictví“? Jde o, alespoň ve Švédsku, originální a již dlouhodobě úspěšný pokus, o transformaci role klienta v roli zaměstnavatele, o posun od „zákonného oprávnění“ ke „skutečné službě“. Mimo jiné se jedná o systém založený na principu „poukázky“,

<sup>107</sup> Zejména jde-li o postižení rozsáhlejší či kombinované.

<sup>108</sup> Je zřejmé, že to vyžaduje schopnost členů vykonávat tyto činnosti, být rovnocenným partnerem. Tato samostatnost je jistě výrazně pozitivním rysem systému, který tak ale není využitelný pro všechny typy postižení, zejména mentálních.

<sup>109</sup> [www.independentliving.org](http://www.independentliving.org)



voucheru, byť tato má podobu finančních prostředků vynakládaných na základě předem stanovených podmínek a preferencí jednotlivých uživatelů<sup>110</sup>.

Obecně, tzv. *welfare service users co-operatives*“ zásadním způsobem závisejí na zaměstnávaném personálu. Nicméně členové samotní, ať už se jedná o členy STIL či rodiče dětí v mateřských školách jsou do činnosti personálu zasvěceni, úzce s ním spolupracují a v některých případech má tato spolupráce formu dobrovolné práce pro vlastní organizaci.

#### ZÁVĚREM KE DRUŽSTEVNÍMU FENOMÉNU VE ŠVÉDSKU

Pouze stručně zrekapitulujme podstatné skutečnosti:

- V případě družstev výše uvedených typů se jedná o spontánní reakce na nedostatky ve veřejném poskytování služeb, nejde o umělé konstrukce a či projekty sociálního inženýrství. Další popudem je snaha stabilizovat svoji pracovní pozici, snížit nejistotu a přímo ovlivňovat chod organizace.
- Organizační modely jsou skutečnými hybridy nesoucí prvky výrobního i spotřebního družstevnictví, ale také určité rysy typické pro veřejný sektor, resp. obecně neziskový sektor.
- Všechny tyto subjekty jsou do značné míry nezávislé, nicméně podléhají veřejné regulaci zejména z důvodu přijímání veřejných financí (až závislosti na nich).
- Vztah k veřejnému sektoru je dvojitý: na jedné straně symbiotický, na druhé konkurenční.
- Jejich volná organizační struktura se ukázala být výhodou ve smyslu větší flexibility, schopnosti řešení nových a do té doby neznámých problémů; z dlouhodobého hlediska lze ovšem očekávat poptávku po standardizaci jejich služeb a možná opět i některých postupů, tedy technologií jednotlivých služeb.
- Ani těmto organizacím se nevyhnuly určité problémy, nejspíše bychom je mohli nazvat "institucionálními selháními" – např. posun v náplni práce některých domů s pečovatelskou službou, vynucený tím, že zatímco provoz je věcí dané organizace, přidělování klientů je často v rukou municipalit (blíže viz např. Stryjan, 1994).

Není bez zajímavosti, že co-operatives vznikly způsobem, který musí konvenovat každému zastánci předností neziskových organizací, a sice jako důsledek jednak neschopnosti státu uspokojivě řešit určitou problematiku a také jako odpověď, resp. důsledek rozhodnutí zainteresovaných jednotlivců, v tomto případě zaměstnavatelů a zaměstnanců. Důrazem na týmovou práci a sdílení společných hodnot tato „družstva“ údajně přinesla novou kvalitu do procesu poskytování významného druhu služeb. Dalšími jejich přednostmi byla schopnost využít levnějších vstupů (pracovní síla) a flexibilita, tedy schopnost reagovat na podněty a potřeby jednak spotřebitelů, jednak jednotlivých aktérů uvnitř organizace. Obecně lze říci, že se zde setkala hospodárnost v nakládání s prostředky s kvalitou poskytované péče, která zaujímala v preferencích poskytovatelů vyšší místo než maximalizace příjmů<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Z „českého“ úhlu pohledu je zajímavá analogie s naším, nově aplikovaným a intenzivně diskutovaným, systémem poskytování sociálních služeb.

<sup>111</sup> To lze formulovat i tak, že zatímco neoklasická firma má za cíl maximalizovat zisk, cílovou funkcí těchto co-operatives je omezování nákladů. Podstatnou otázkou je samozřejmě důležitost, váha prvku výše přebytku a také kvality poskytované péče.



## 8. ZÁVĚR

V samém závěru se sluší shrnout a zhodnotit. K napsání tohoto textu byla pro autora inspirací situace na poli mezinárodního výzkumu fenoménu neziskovosti. Na jedné straně existují statisíce neziskových organizací s miliony členů, podíl těchto organizací na tvorbě HDP roste, na jeho aktivitách se podílí stále více placených i dobrovolných zaměstnanců. To platí v celosvětovém měřítku, kde jen obtížně nalezneme člověka, který by s neziskovými subjekty nepřicházel denně do styku. Někdo absolvuje část své vzdělávací dráhy v rámci takovéto instituce, jiný s ní spojí svoji dráhu profesní. Jeden v rámci neziskových aktivit realizuje svá hobby, jinému tyto organizace mohou zachránit zdraví i život. To je jistě dostatečný důvod k tomu, aby se touto částí ekonomiky, resp. společnosti obecně, zabývaly společenské vědy, ekonomii nevyjímaje.

Jak charakterizovat současný výzkum neziskových organizací? Nejvýstižnější slovo je patrně *roztříštěný*. Vskutku, neziskové organizace jsou zkoumány jako „sektor“, jako jednotlivé subjekty, jsou zkoumány jejich aktivity produkční, ale také aktivity naplňující řadu jiných funkcí. Zabýváme se jejich efektivností, přínosem pro společnost, blahobytem, užitek. Zkoumáme regionální rozdíly, institucionální specifika, konkurenční vlastnosti a možnosti. Zabýváme se jejich řízením, schopností iniciovat společenské změny. Formulujeme veřejné politiky, které se na neziskové subjekty orientují buď výlučně, anebo v rámci nějaké oborové problematiky.

Kam výzkum neziskových organizací od svých počátků pokročil, to není jednoduché shrnout do jedné věty. Cílem textu bylo analyzovat vybrané teorie neziskového sektoru, identifikovat jejich poslání, přednosti i slabé stránky. Tato analýza nebyla samoúčelná, stala se podkladem pro hledání odpovědi na otázku, co činí neziskové subjekty jedinečnými, nakolik tato jedinečnost zaručuje důvěryhodnost, morálně přijatelné chování a efektivnost činnosti neziskových organizací. Zkoumání byly podrobeny samotné základy neziskového „sektoru“, a to především podmínka nerozdělování zisku, tzv. *nondistribution constraint*, často považovaná za klíčového hybatele neziskového sektoru, který předurčuje vlastnosti a chování jednotlivých subjektů této části institucí. Na tuto analýzu potom navázala stručná doporučení pro formulace případných veřejných politik ovlivňujících neziskové organizace.

Aby mohlo být provedeno výše uvedené, musela být prozkoumána historie neziskového sektoru, ale také historie jeho výzkumu. Historicky prvními pokusy teoreticky uchopit fenomén nestátních institucí *nemaximalizujících zisk* byly přístupy *ekonomické*. Ty jsou obecně založené na *racionalitě* a podle Muukkonena (2000) jde o přístupy utilitářské a pragmatické. Jak poznamenává, hlavním nedostatkem těchto přístupů může být právě předpoklad racionality lidského chování, která by měla být formulována velmi opatrně<sup>112</sup>. Muukkonen v citované stati tvrdí, a v souladu s ním i jiní autoři, že racionální chování *de facto* vylučuje přítomnost emocí, pocitu povinnosti, altruismu či nevědomého, resp. bezdůvodného či instinktivního jednání.

---

<sup>112</sup> To dokládá např. snaha formulovat racionalitu chování dárců, viz např. Vickrey (1996).

Racionálně konané volby jsou základem ekonomického myšlení a přístupu ke zkoumání světa, nicméně ostatní společenské vědy tento přístup rozhodně nepřijaly bezesbytku. Na druhé straně, ekonomie je schopna pomocí svého aparátu zpracovat i jiné motivy, než ty, které lze označit striktně jako materiální či sobecké.

Ekonomický pohled na neziskové aktivity se vyznačuje těmito zásadními charakteristikami: klade důraz na chování jednotlivce, analyzuje jeho motivace a cíle; v rámci ekonomického přístupu se také setkáváme s propracovanými modely hodnocení individuálních voleb. V centru ekonomického přístupu studia třetího sektoru stojí dva základní pojmy, a to *náklady a efektivnost*. Ekonomové analyzující neziskový sektor si samozřejmě uvědomují, že neziskové organizace nejsou na trhu, resp. státu zcela nezávislé, odlišnosti však existují v hodnocení této závislosti, což ostatně vyplývá i z některých zdrojů využitých v tomto textu. V souvislosti s takto vymezeným přístupem lze odkázat na Hansmannovo chápání toho, co je jádrem ekonomického přístupu ke zkoumání neziskového sektoru. Hansmann (1987) říká, že *ekonomické teorie neziskové firmy v zásadě zkoumají, jak podmínka nerozdělování zisku ovlivňuje role, funkce a chování neziskové organizace*. Tento text v souladu s Hansmannovým tvrzením zkoumá, *jak tato podmínka ovlivňuje chování organizací neziskového sektoru v podmínkách nedokonalé informovanosti*, třebaže jednoznačná odpověď nalezena není.

Stejně jako Muukkonen (2000) anebo např. Bruce (1993)<sup>113</sup>, lze jistě vyslovit pochybnosti o racionalitě aplikace standardních ekonomických nástrojů na oblasti, kde neexistují standardní cíle maximalizace zisku či užítku. Nicméně odkazovat ekonomii pouze do oblastí, kde je cílem *hmotný zisk* či užitek ve formě hmotného blaha by znamenalo plýtvat potenciálem ekonomické vědy. Jejím nesporným kladem a současně principem, který nachází uplatnění právě při zkoumání neziskového fenoménu, je akcent na roli jednotlivců, kteří jsou součástí, stavebním kamenem, zkoumaných systémů a organizací. Organizace jsou z těchto jednotlivců složeny a v jejich aktivitách se nutně jejich preference odráží, což platí zejména u organizací fungujících s jiným než ziskovým motivem<sup>114</sup>. Na druhé straně i tento text snad jasně prokázal, že jednotlivci chování organizace sice ovlivňují, nicméně zásadních vlivů existuje v okolí organizace mnohem více.

*Ve shodě s s formulovaným cílem byla analyzována Weisbrodova teorie veřejných statků*, jež velmi dobře vytváří rámec pro situaci, kdy vláda pohlíží na vybrané služby, jako je vzdělávání, zdravotní či sociální služby, atd., jako na záležitost povinnosti, odpovědnosti, závazku vůči občanům. Kromě toho, vláda musí být reprezentantem *mediánového voliče*, a nikoliv určité společenské třídy či skupiny. Zdá se také, že tato teorie dobře objasňuje situaci těch sociálních režimů, které v devadesátých letech 20. století omezovaly svoje aktivity a přenášely odpovědnost za část z nich na jiné subjekty.

---

<sup>113</sup> Ten se vyslovuje především proti využívání ekonomických teorií a přístupů při vysvětlování problémů souvisejících s religiozitou.

<sup>114</sup> Platí to jistě především v případech organizací založených a fungujících na *členském* principu.

V jiných případech zase shledáváme relevantními principy *teorie heterogenity* Estelle Jamesové (1987). Stavebními kameny heterogenní společnosti jsou podle ní *náboženství, národnostní skladba či jazyk*. Jamesová formuluje tezi, že *čím více je společnost heterogenní, tím větší je soukromý neziskový sektor*. Zastává tak názor vlastní do jisté míry např. právě Weisbrodovi, že různé minoritní skupiny obyvatelstva vytvářejí své vlastní organizace, neboť stát, resp. veřejný sektor není schopen jejich specifické potřeby uspokojit v dostatečné kvalitě. Jamesová navíc akcentuje *náboženský, resp. ideologický charakter* neziskových organizací a připisuje nejvíce aktivit ve sféře sociálních služeb právě církevním, či ideologicky motivovaným organizacím.

Heterogenita sama o sobě ovšem nevysvětluje, proč např. mají některé země větší neziskový sektor než jiné. Navíc tento přístup nefunguje tam, kde jsou neziskové aktivity soustředěny do oblastí volného času, sportu, apod., jako je tomu např. ve Skandinávii. V každém případě je tento přístup dále rozvíjen a modifikován.

Svým způsobem „prominentní“ je *teorie důvěryhodnosti*, se kterou přišel Hansmann (1980) a silně jí ovlivnil myšlení mnoha svých následovníků, třebaže se zaměřuje pouze na výběr mezi ziskovým a neziskovým poskytovatelem služby. Stranou ponechává veřejné poskytovatele služeb, což je jednak velmi zjednodušující, jednak to činí jeho teorii obtížněji využitelnou. Jak tvrdí Jamesová (1977), veřejný sektor může být v mnoha případech tím nejdůvěryhodnějším poskytovatelem služeb.

Navíc, jak je také v tomto textu doloženo, právní forma není při hodnocení důvěryhodnosti tím nejdůležitějším faktorem, naopak, může být pouze výsledkem racionální kalkulace zakladatelů a transakčních nákladů spojených se vznikem a fungováním konkrétní právní formy.

Shrneme-li podstatu ekonomických teorií neziskových organizací, potom neziskové aktivity a obecně neziskové organizace jsou nahlíženy jako jakési *rozšíření, resp. doplnění* trhu. Trh je tak centrem společenských vztahů a faktory jako moc, motivace, vztahy ve společnosti a ke společnosti, atd. jsou brány v úvahu pouze tehdy, pokud jsou důležité pro vysvětlení ekonomického chování.

Historická metoda zkoumání neziskovosti (v tomto textu přítomná především ve Wagnerově pojetí) jasně prokazuje, že určité základní organizační formy se objevily už v daleké minulosti a pohyby a změny v ohraničení mezi veřejným a soukromým, ziskovým a neziskovým, státním a nestátním jsou kontinuální a nejsou výlučnou záležitostí jedné epochy či regionu. Právě v závislosti na historické době a politických vlivech dominovaly v poskytování služeb jako je vzdělávání či zdravotní a sociální péče buď stát, anebo nestátní ziskové i neziskové organizace. Studie historického charakteru nám tak napomohou porozumět např. tomu, zda je určitý jev produktem moderní doby, něčím zcela novým, nebo např. jen určitou intenzivnější formou něčeho, co zde již bylo, možná dokonce několikrát. V případě zkoumání problémů sociálního státu a způsobů poskytování veřejných služeb je tato metoda velmi užitečná.

Předpoklad, který stál v základech tohoto projektu, se zdá být vyvrácen. Oním předpokladem, chceme-li hypotézou, bylo, že veřejná politika vůči neziskovým organizacím může stavět na závěrech vhodně zvolených a

interpretovaných teoriích neziskového sektoru, resp. soukromých neziskových organizací. Byly proto analyzovány jak jednofaktorové, tak vícefaktorové teorie neziskových organizací, přičemž byly zvoleny ty z nich, které jsou s ohledem na četnost citací a výskytu ve vědeckých člancích i učebnicích těmi nejvlivnějšími. Na základě této analýzy mohou být nyní vysloveny závěry, které se týkají nejen formulování veřejných politik, ale také samotného základu výzkumu fenoménu neziskovosti – a tím je definice neziskové organizace, neziskového sektoru.

V textu se podařilo jednoznačně prokázat tezi, že neziskový sektor je natolik heterogenním komplexem institucí a vztahů, že zde jedna teorie nestačí, a jednotlivé části „sektoru“ mohou být pochopeny za pomoci odlišných teoretických přístupů. To ovšem znamená odmítnutí „sektorového“ způsobu pohledu na neziskové aktivity, odmítnutí smysluplnosti hledání univerzální teorie neziskového sektoru. Znamená to také doporučení pro veřejnou správu, aby nepojímala neziskové organizace jako jeden celek, aby vždy zvažovala reálnou sílu, význam a dopady podmínky nerozdělování zisku. Neboť, a to text snad také dostatečně prokázal, tato podmínka může stát jak v základech žádoucího chování neziskové organizace, stejně tak ale může jít o zdroj neefektivnosti a plýtvání zdroji.

Neexistuje nejen univerzální teorie, ale ani univerzální definice, která by zmíněný fenomén neziskovosti vystihla v celé jeho komplexnosti. Nejpoužívanější strukturálně-operacionální definice staví de-facto pouze na podmínce nerozdělování zisku. Ta se však ukázala být velmi slabým faktorem určujícím chování subjektů, které jí podléhají. Kromě jiného jim nezabraňuje v maximalizaci zisku, není zdrojem efektivnosti, není zdrojem důvěryhodnosti neziskových organizací. Toto konstatování má zásadní význam, vzhledem k tomu, že na ní staví i některé z prominentních teorií. *Nondistribution constraint* není tímto textem zatracena, spíše je upozorněno na její reálný význam a vliv, který může mít na chování organizací.

Byla také provedena rámcová analýza způsobu řízení neziskové organizace a specifík, která jsou v tomto směru určující. Zdá se, že právě způsob řízení může doplnit paletu určujících vlastností neziskové organizace, může být jedním ze zdrojů jejich důvěryhodnosti a také ekonomicky efektivního chování. Na druhou stranu, vzhledem k velké heterogenitě subjektů fungujících na neziskovém principu by bylo kontraproduktivní tento faktor přeceňovat, popř. stavět na piedestal jediného určujícího hybatele.

„Neziskový sektor“ neexistuje. Organizace, které do něj bývají řazeny, mají mnohdy jen pramálo společného, vzorce jejich chování jsou naprosto odlišné, jejich cíle protichůdné a proto jakékoliv veřejné politiky, které jsou zacíleny na „neziskový sektor jako celek“, jsou pravděpodobně předurčeny k selhání, resp. plýtvání veřejnými prostředky. Bohužel, tento fakt je ještě posílen skutečností, že veřejná správa obecně neví, co od neziskových organizací chce a co by chtít mohla. Dotace směřující k neziskovým organizacím jsou rozdělovány nesystematicky, intuitivně, nahodile, pouze zřídka můžeme hovořit o racionalitě a efektivnosti.

Neziskové organizace mohou být a v realitě samozřejmě také jsou značným přínosem pro život moderní společnosti, mohou však selhávat, od čehož nemůže abstrahovat ani vědec a výzkumník, ani zodpovědný tvůrce

veřejné politiky. Neziskové organizace tvoří homogenní sektor, a jako na takové je na ně třeba nahlížet. Je třeba rozlišovat jejich veřejnou prospěšnost, je třeba zabezpečit, aby nesloužily jako kanály pro zneužívání veřejných financí. Autor doufá, že tato publikace nalezne svého čtenáře, kterého snad bude inspirovat, i když teze v ní obsažené nemusí být vždy v souladu s obecným míněním o neziskových organizacích.

Závěrem patří poděkování Grantové agentuře ČR za to, že laskavě podpořila tento projekt a vznik této publikace.





## SUMMARY

The roles and functions of the nonprofit organizations are being transformed in the last few decades; massive change is occurring in the nonprofit sector and its organizations. Their position have progressively shifted, their traditional philanthropic and associational roles are being supplemented by other functions, missions and goals. Nonprofit organizations are increasingly becoming competitors and collaborators with private firms and government agencies; they also represent important economic forces.

The role of nonprofit institutions in the modern world is certainly considerable and worthy of study. Of course, nonprofit sector research has to follow the changes in the nonprofit sector. Researchers are trying to answer the most substantial questions concerning the nonprofit sector behaviour. They formulate the theories of the nonprofit institutions, a single factor and multi-factor ones; some of them have ambitions to play the role of universal explanation of the nonprofit sector evolution, behaviour, uniqueness and specifics. Although the theories bring many interesting concepts, explanations and patterns, none of them is universally valid and widely applicable.

This book is focused on those above mentioned issues: nonprofit organizations behaviour and the way how the particular theories and definitions reflect the nonprofit phenomenon. The basic and favourite theories are being examined and confronted with the real manners of the nonprofit subjects. The attention is being paid especially to the basic concepts of the nonprofit economics. One of them is undoubtedly the nondistribution constraint and its connotations and impacts on the nonprofit organizations behaviour.

The analysis of the particular theories and concepts serves as a base for the recommendations for the public policies towards the nonprofit sector. Author also tries to explain the rational approach of the government to the nonprofit organizations.



## REJSTŘÍK

- 3rd Party Government, 40
- adulteration*, 28
- byrokratizace, 24
- cílové funkce, 70
- contract failures*, 38, 46
- dárce*, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 22, 78, 88, 91
- Efektivnost, 63
- elasticita institucionálních změn*, 57, 59
- Filantropická nedostatečnost*, 37
- Filantropický amatérismus*, 38
- Filantropický partikularismus*, 38
- Filantropický paternalismus*, 38
- filantropie*, 6, 9, 10, 11
- homo reciprocans*, 76
- charita*, 9, 10, 11, 12
- incentive compatibility*, 28
- informační asymetrie, 25, 33, 74
- Informační asymetrie, 33, 46, 75
- koordinační mechanismy, 73, 74, 75, 77, 85
- model, 5, 11, 12, 16, 17, 19, 21, 22, 43, 49, 50, 51, 55, 56, 57, 78, 83
- nezisková organizace*, 3, 7, 24, 38, 41, 44, 45, 68, 75, 79, 87, 91, 94
- neziskový sektor, 1, 4, 6, 7, 22, 27, 29, 36, 39, 40, 46, 47, 48, 51, 52, 57, 66, 87, 88, 118, 119, 120, 129
- nondistribution constraint*, 1, 28, 34, 67, 68, 69, 71, 86, 89, 117, 122
- nonprofit, 32, 34, 37, 129, 130
- organizační chování, 61, 67, 87
- Organizační struktura, 83
- pobídky, 64, 77, 78, 79, 83, 84
- Podmínka nerozdělování zisku, 4, 67, 68, 79, 83
- Problém černého pasažéra, 34
- příspěvek, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 42
- reputational ubiquity*, 28
- Selhávání neziskových organizací, 77
- Social origins theory, 50, 54
- strukturálně operacionální* definice, 4
- svoboda sdružování, 22, 23, 55
- Teorie důvěry, 32
- teorie jednofaktorové, 29
- Teorie státu blahobytu, 36, 48
- Teorie strany nabídky, 35
- teorie *vícefaktorové*, 29
- Teorie vládních a tržních selhání, 30
- Teorie vzájemné závislosti, 37
- The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, 3
- Tržní selhání, 41
- užitek, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24, 25, 42, 43, 44, 69, 76, 77, 118
- veřejný statek*, 12, 16, 18, 19, 20, 30, 43
- Vícefaktorové teorie, 49
- vnitřní struktura neziskové organizace, 73
- Wagnerova reformulace SOT, 53
- welfare state, 9, 37, 40, 49, 130

## SEZNAM TABULEK

Tabulka 1 Čtyři typy „neziskových režimů“ .....	50
Tabulka 2 Čtyři typy „neziskových režimů“ a země těmto typům odpovídající .....	52
Tabulka 3 Institucionální struktura a struktura veřejné sféry .....	56
Tabulka 4 Konceptuální rámec institucionální analýzy .....	58
Tabulka 5 Koordinační mechanismy v neziskových organizacích.....	75
Tabulka 6 Struktury řízení a organizační formy (ideální typy).....	79
Tabulka 7 Typologie organizačních strategií a taktik .....	90
Tabulka 8 Typy organizací a volené taktiky .....	94
Tabulka 9 Vývoj počtu „družstevních“ mateřských škol .....	111

## SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1 Pestoffův welfare triangle.....	5
Obrázek 2 Rovnováha spotřebitele (dárce).....	14
Obrázek 3 Rovnováha spotřebitele (dárce).....	15
Obrázek 4 Rovnováha spotřebitele (dárce); situace nárůstu příspěvků ostatních dárců .....	15
Obrázek 5 Rovnováha spotřebitele závislá na příspěvcích z jiných zdrojů (S), důchodu (I) a množství Q ....	18
Obrázek 6 Rovnováha spotřebitele při zvýšení osobního důchodu jednotlivce .....	20
Obrázek 7 Rovnováha spotřebitele při zvýšení hodnoty S.....	21

## SEZNAM ROVNIC

Rovnice 1.....	12
Rovnice 2.....	13
Rovnice 3.....	13
Rovnice 4.....	13
Rovnice 5 ... ..	13
Rovnice 6.....	15
Rovnice 7.....	17

Rovnice 8.....	17
Rovnice 9.....	17
Rovnice 10.....	18
Rovnice 10.....	19



## POUŽITÁ LITERATURA

1. ABRAHAMSSON, B., BROSTRÖM, A. (1980): *The Rights of Labor*. SAGE. ISBN: 0803914776
2. BARNETT, W.P., CARROLL, G.R. (1995): Modelling internal organizational change. *Annual Review of Sociology*, Vol. 21, 217-236.
3. BEN-NER, A., VAN HOOMISSEN, T. (1991): Nonprofit Organizations in a Mixed Economy: A Demand and Supply Analysis. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 62,4,519-550.
4. BEN-NER, A., & VAN HOOMISSEN, T. (1994): The governance of nonprofit organizations: Law and public policy. *Nonprofit Management & Leadership*, 4(4), 393-414
5. BENNETT, J.T., DILORENZO, S.T. (1989): *Unfair Competition, The Profits of Nonprofits*. New York, London, Hamilton Press, Lanham. ISBN 0- 674-00171-0.
6. BLOM-HANSEN, J. (2003): Is Private Delivery of Public Services Really Cheaper? Evidence from Public Road Maintenance in Denmark. *Public Choice*, Vol. 115, pp. 419-438. ISSN 0048-5829.
7. BOETTKE, P.J., PRYCHITKO, D.L. (2002): The New Theory of Government-Nonprofit Partnership: A Hayekian Critique of the Salamon Paradigm. *The Philanthropic Enterprise, Working Paper 2*. [online]
8. BORZAGA, C., DEFOURNY, J. (eds) (2001): *The Emergence of Social Enterprise*. Routledge, London 2001. ISBN 0-415-33921—9.
9. BOWLES, S. (2004). *Microeconomics: Behavior, institutions and evolution*. New York: Russell Sage. ISBN: 9780691126388
10. BRUCE, S. (1993): Religion and Rational Choice: A Critique of Economic Explanations of Religious Behavior. *Sociology of Religion*, Vol. 54, 2,193-205.
11. BUCHANAN, J.M. (1965): An Economic Theory of Clubs. *Economica* 11/1965
12. BUCHANAN, J., TULLOCK, G. (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press, ISBN 0472061003
13. BUCHANAN, J. (1998): *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno, Computer Press. ISBN 80-7226-116-9
14. BULT-SPIERING, M., DEWULF, G.: *Strategic Issues in Public-Private Partnerships in international perspective*. USA: Blackwell Publishing, 2006. ISBN 1-4051-3475-5.
15. CAMDESSUS, M. (1998): *Worldwide Crisis in the Welfare State: What Next in the Context of Globalization?* Address at OCRE seminar, Paris
16. CLARKE, L., ESTES, C. L. (1992): Sociological and economic theories of markets and nonprofits: Evidence from home health organizations. *American Journal of Sociology*, Vol. 97, 945-969.
17. COMMONS, J.R.: *Institutional economics: Its place in political economy*. New York, Macmillan 1934
18. DEFOURNY, J. (2001): Introduction: From third sector to social enterprise. In: *Borzaga, C., Defourny, J.: The Emergence of Social Enterprise (eds)*. Routledge, London 2001. ISBN 0-415-33921—9.
19. DIMAGGIO, P.J., POWELL, W.W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, Vol. 48, April,147-160.
20. DIMAGGIO, P.J., ANHEIER, H.K.: *The Sociology of Non-Profit Organizations and Sectors*. *Annual Review of Sociology*, Vol. 16, 1990, 137-159
21. ECKEL, C.,STEINBERG, R. (1993): COOPERATION MEETS COLLUSION: ANTITRUST AND THE NON-PROFIT SECTOR. *Non-Profit Organizations in a Market Economy: Understanding New Roles, Issues, and Trends*, D.C. Hammack and D.R. Young. Jossey-Bass Press, San Francisco, CA
22. ENJOLRAS, B. (2009): A Governance-Structure Approach to Voluntary Organization. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 38, 761-783
23. ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press. ISBN 0-691-02857-5.
24. ETZIONI, A., DOTY, P. (1976): Profit in Not-for-Profit Corporations: The Example of Health Care. *Political Science Quarterly*, Volume 91, Issue 3
25. FELDSTEIN, M.S.: (1971): HOSPITAL COST INFLATION. A STUDY OF NONPROFIT PRICE DYNAMICS. *American Economic Review*, Vol. 61, 853-872.
26. FRANK, R.H. (1995):. *Mikroekonomie a chování*. Praha, Nakladatelství Svoboda. ISBN 80-86419-23-1
27. GALASKIEWICZ, J., BIELEFELD, W. (2003). The Behavior of Organizations. In *The Study of Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches*, edited by Helmut K. Anheier and Avner Ben-Ner. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers
28. GARDNER, R.C., LAMBERT, W.E. (1972): *Attitudes and Motivation in Second Language Learning*, Rowley, MA: Newbury House Publishers

29. GELPI, E., BOWEN, J. (1994): Education, History of European Renaissance and Reformation. *The New Encyclopaedia Britannica*. Macropaedia. Volume 18. 15th edition.
30. HAMILTON, V. (1994): The impact of ownership form and regulatory measures on firm behaviour: Study of hospices. *Nonprofit management and leadership*, Vol. 4, 415-430.
31. HANSMANN, H. (2000): *The Ownership of Enterprise*. The Belknap Press of Harvard University Press. ISBN 0-674-00171-0.
32. HANSMANN, H. (1980): The Role of Nonprofit Enterprise. *Yale Law Journal* 89/1980
33. HANSMANN, H. (2006): *Economic theories of nonprofit organizations*. In Powell, W.W. (Ed.): The nonprofit sector: A research handbook. Yale University Press. New Haven, CT. ISBN 0-300-04497-6.
34. HLADKÁ, M., ŠINKYŘÍKOVÁ, T. (2009): *Dárcovství v očích veřejnosti*. 1. vyd. Brno: Společnost pro studium neziskového sektoru, 24 s. ISBN 978-80-904150-4-1
35. HOLMAN, A. (1983): *Family assessment: Tools for understanding and intervention*. Newbury Park, CA: Sage Publications
36. HOOD, CH., SCHUPPERT, G.F. (1990): *Para-Government Organization in the Provision of Public Services: Three Explanations*. In Anheier Helmut K., Seibel W.: The Third Sector - Comparative Studies of Nonprofit Organizations. Walter de Gruyter. Berlin & New York. ISBN 0-89925-486-1
37. HYÁNEK, V, PROUZOVÁ, Z., ŠKARABELOVÁ, S.: *Neziskové organizace ve veřejných službách*. MU ESF Brno, 2007. ISBN 978-80-310-4423-4.
38. JAMES, E. (1986): The Private Nonprofit Provision of Education: A Theoretical Model and Application to Japan. *Journal of Comparative Economies*, Vol. 10, 255-276.
39. JAMES, E. (1987): *The nonprofit sector in comparative perspective*. In Powell, W. W.(ed.): The Nonprofit Sector: A Research Handbook. Yale University Press. New Haven. ISBN 0-300-06449-7.
40. KELLER, J. (1996): Sociologie byrokracie a organizace. Praha, SLON. ISBN 80-85850-15-X
41. KELLY, G., LE GRAND, J. (2000): Should Labour go private? *New Statesman*; Aug 14, 2000; 13, 618; ABI/INFORM Global pg 19
42. KINGMA, R.B. (1989): *The Pure Public Good Model and the Alternatives*. University of Rochester, Rochester, New York
43. KOLM, S. C. (2006): Reciprocity: Its scope, rationales, and consequences. In S. C. Kolm & J. Mercier Ythier (Eds.), *Handbook of the economics of giving, altruism and reciprocity*, Vol. 1, pp. 371-544. Amsterdam: Elsevier.
44. KRASHINSKY, M. (1986): Transaction Costs and Theory of the Nonprofit Sector. In. Rose-Ackerman Susan(ed.): *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*. Oxford University Press. New York.
45. LE GRAND, J.(A) (2006): *Equality and Choice in Public Services*. *Social Research*, Vol. 73, 2; Academic Research Library pg. 695
46. LE GRAND, J.(B) (2006): *A better class of choice*. *Public Finance; Accounting & Tax Periodicals* pg. 18
47. LE GRAND, J. (2003): *Competition in public services has the moral virtue of encouraging respect for their users*. *New Statesman*, Oct 13, Vol. 16; ABI/INFORM Global pg 27
48. LE GRAND, J. (2000): Quasi-markets and social policy. In: *Goodwin, Robert E. and Mitchell, Deborah, (eds.) The foundations of the welfare state*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, pp. 433-444. ISBN 1858987962
49. LOUŽEK, M. [2004, online]: *Stát blahobytu je břemeno demokracie*. Newsletter, Praha, Centrum pro ekonomiku a politiku, [cit.: 10. 6. 2007], dostupné na <http://www.cepin.cz/docs/newsletter/2004-11.pdf?PHPSESSID=b4de9032e80803ec6dbae67e01281482>
50. MANSBRIDGE, J. (1983): *Beyond Adversary Democracy*. University of Chicago Press: Chicago, IL. ISBN: 9780226503554
51. MANSBRIDGE, J. (2007): The Cultural Politics of Everyday Discourse: The Case of "Male Chauvinist". *Critical Sociology*, Vol. 33, No. 4, 627-660.
52. MAUSER, E. (1998): The importance of organizational form: Parent perceptions versus reality in the day-care industry. In Powell, W.W., Clemens, E. (eds.): *Private action and the public good*. New Haven, CT: Yale University Press. ISBN 9780300064490
53. MÜLLER, J. (2000): *Ekonomické prostředí pro občanský neziskový sektor v ČR, Nadace a majetek*. Materiál připravený pro konferenci nadací v červnu 2000. Brno 2000
54. MUSIL, L. (ED.) (1996): *Vývoj sociálního státu v Evropě*. Brno, Nakladatelství Doplněk. ISBN 80-85765-62-4



55. MUUKKONEN, M. (2000): *The Familiar Unknown. Introduction to Third Sector Theories. Licentiate Thesis.* University of Joensuu. Department of Orthodox Theology and Western Theology.
56. MUUKKONEN, M. (1999): *Third Sector – What Is It All About? Researchers' perspectives. Licentiate Thesis.* University of Joensuu. Department of Orthodox and Western Theology.
57. NEMEC, J (2002): Zmluvné zabezpečovanie verejných služieb: teoretické východiská a prax v Slovenskej republike. *Ekonomický časopis*, Vol. 50, no. 6, pp.9-11. ISSN 0013-3035.
58. Newhouse, J.P. (1970): Toward a Theory of Nonprofit Institutions: An Economic Model of a Hospital. *The American Economic Review (AER)*, Vol. 60(1), 64 - 74.
59. *Neziskový Sektor v ČR: Sborník textů mezinárodního srovnávacího projektu JHU.* Praha, ISS (1999)
60. NISKANEN, W. (1994): *Bureaucracy and Public Economics.* Cheltenham, UK, Edward Elgar. ISBN 9781858980416
61. NISKANEN, W.A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government.* Chicago, Aldine. ISBN 0202060403.
62. PAULY, M., REDISCH, M. (1973): The Not-for-Profit Hospital as a Physicians' Cooperative, *American Economic Review*, Vol. 63(1): 87-99.
63. PESTOFF, V.A. (1992): Third Sector and Co-operative Services – an Alternative to Privatization. *Journal of Consumer Policy*, Vol. 15, Stockholm University.
64. PESTOFF, V.A. (1995): Citizens as co-producers of social services in Europe – from the welfare state to the welfare mix. In: *Reforming social services in central and Eastern Europe – an Eleven National Overview.* Cracow, Cracow Academy of Economics.
65. POSPÍŠIL, M., ROSENMYER, T. (2006): *The Nanny State Rules OK: the Government and the Nonprofit Sector in the Czech Republic.* A paper presented to the 35<sup>th</sup> Annual Conference of The Association for Research on Nonprofit Organizations in Voluntary Action, Chicago, IL
66. POTŮČEK, M. (1998): *Nejen trh.* Praha, SLON. ISBN 80-85850-26-5.
67. POWELL, W.W., CLEMENS, E.S (1998): *Private Action and the Public Good.* Yale University Press/New Haven & London. ISBN 0-300-06449-7.
68. ROOMKIN, M.J., WEISBROD, B.A. (1999): Managerial Compensation and Incentives in For-Profit and Nonprofit Hospitals. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 15, No. 3, 750-781
69. QUADAGNO, J. (1987): Theories on the Welfare State. *Annual Review of Sociology*, Vol. 13, 109-128.
70. ROSE-ACKERMAN, S. (ED.) (1986): *The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy.* New York, Oxford, Oxford University Press. ISBN 9780195037098
71. SALAMON, L.M. (1987): Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. *Journal of Voluntary Action Research*, No. 16/1987
72. SALAMON, L.M., ABRAMSON, A.J.: *The nonprofit sector.* In Palmer, J.L., Sawhill, I.V. (eds.): *The Reagan Experiment: An examination of economic and social policies under the Reagan administration.* Washington D.C.: The Urban Institute Press. ISBN 0877663157
73. SALAMON, L.M., ANHEIER, H.K. et al (1999): *Nástup neziskového sektoru, mezinárodní srovnání.* Praha, AGNES
74. SALAMON, L.M., ANHEIER, H.K. ET AL. (1999): *The Emerging Sector Revisited, A Summary.* Baltimore, JHU IPS CCSS
75. SALAMON, L.M., ANHEIER, H.K. (1987): *Defining the nonprofit sector: A Cross-National Analysis.* Manchester University Press. ISBN 0-7190-4902-4
76. SALAMON, L.M., ANHEIER, H.K. (1998): Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit sector Cross-Nationally. *Voluntas*, Vol. 9, No. 3. ISSN 1573-7888
77. SAVAS, E.S. (1987): *Privatization: The Key to Better Government.* Chatham, Chatham House. ISBN 0934540586.
78. SAVAS, E. S. (2000): *Privatization and public-private partnerships.* New York, Seven Bridges Press. ISBN 1-56643-073-9
79. SEIBEL, W., ANHEIER, H.K. (1990): Sociological and Political Science Approaches to the Third Sector. In Anheier, H.K., Seibel, W. (eds.): *The Third Sector - Comparative Studies of Nonprofit Organizations.* Walter de Gruyter. Berlin & New York.
80. SCHAAD, M. (1998): *Neziskové organizace v ekonomické teorii.* ESF MU, Brno. ISBN 80-210-3545-5
81. SCHIFF, J., WEISBROD, W. (1991): Competition between for-profit and non-profit organizations in commercial activities. *Annals of Public and Cooperative Economics.* Vol. 62(4), 619-640

82. STEINBERG, R., GRAY, B.H. (1993): The Role of Nonprofit Enterprise, *In 1993: Hansmann Revisited. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 22, No. 4, 297-316.
83. SKOVAJSA, M. A KOL.: *Občanský sektor; Organizovaná občanská společnost v České republice*. Praha, Portál. ISBN 978-80-7367-681-0
84. STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. (1999): *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Brno, Computer Press. ISBN 80-7226-116-9
85. STRYJAN, Y. (1989): *Impossible organizations, self-management and organizational reproduction*. New York, Greenwood Press. ISBN 9780313267956
86. STRYJAN, Y. (2006): The Practice of Social Entrepreneurship: Theory and the Swedish Experience. *Journal of Rural Cooperation*, Vol. 34, issue 2. ISSN 0377-7480
87. SVOBODA, F. (2008): *Filantropie*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 116 s. Distanční studijní opora. ISBN 9788021044777
88. ŠPALEK, J. (2011): *Veřejné statky – Teorie a experiment*. Praha, C.H. Beck. ISBN: 978-80-7400-353-0
89. TULLOCK, G. (1966): *The Organization of Inquiry*. Durham, NC: Duke University Press
90. TAYLOR, M. (1992): The Changing Role of the Nonprofit Sector in Britain: Moving Toward the Market. *In Gidron Benjamin, Kramer Ralph M & Salamon Lester M. (eds.): Government and the Third Sector - Emerging Relationships in Welfare States*. Jossey-Bass. San Francisco.
91. THANE, P. (1990): Government and society in England and Wales, 1750-1914. *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*. Vol. 3: Social Agencies and Institutions. Edited by Thompson F.M.L. Cambridge University Press. Cambridge & New York & Port Chester & Melbourne & Sydney.
92. VEČEŘA, M: *Sociální stát, východiska a přístupy*. Brno, SLON. ISBN 80-85850-16-0.
93. VIDAL, I., 6, P. (1994): *Delivering welfare (repositioning non-profit and co-operative action in western European welfare states)*. Barcelona, CIES. ISBN 84-604-9514—0.
94. WAGNER, A. (2000): Reframing „Social Origins“ Theory: The Structural Transformation of the Public Sphere. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29, No. 4, 541-553.
95. WAGNER, A. (1997): *Understanding the role of nonprofit organizations in modern welfare states*. Paper presented at the Secondo Seminario “Rapporto sullo Stato Sociale”, Rimini, Italy 1997
96. WEISBROD, B. (1998): Institutional Form and Organizational Behaviour. *In: Powell, W.W., Clemens, E.S.: Private Action and the Public Good*. Yale University Press/New Haven & London. ISBN 0-300-06449-7.
97. WEISBROD, B. (1977): *The Voluntary Nonprofit Sector. Economic Theory and Economic Policy*. Lexington Books, Lexington, Massachusetts
98. WEISBROD, B. (ED.) (1998): *To Profit or Not to Profit. The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*. Cambridge University Press. ISBN 0-521-78506-5.
99. WEISBROD B.A. (1997): Toward a theory of the voluntary non-profit sector in a three sector economy. *In Phelps E.(ed.): Altruism, Morality and Economic Theory*, pp. 171-96. Russell Sage. New York.
100. WEISBROD, B.A. (2004): The Pitfalls of Profits: Why Nonprofit Organizations Should Get Out of Commercial Ventures, *Stanford Social Innovation Review*, Vol. 2, number 3 (Winter 2004): 40-47.
101. WILLIAMSON, O.E. (1979): Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics* 22, no.2, 1979: pp. 233-61, 1979
102. WRIGHT, G. NEMEC, J. (2002): *Management veřejné správy, teorie a praxe*, EKOPRESS, NISPAce. ISBN N 80-86119-70-X.







# Neziskové organizace: teorie a mýty

Vladimír Hyánek

Ediční rada: Růžena Lukášová, Ladislav Blažek, Eva Hýblová, Jaroslav Maryáš, Martin Kvizda,  
Jaroslav Nekuda, Daniel Němec, Vladimír Hyánek

Vydala Masarykova univerzita roku 2011

1. vydání, 2011 náklad výtisků

Tisk:

ISBN