

**Ekonomicko-správní fakulta
Masarykova univerzita Brno**

Veřejná politika

**Pilotní pracovní verze
Distanční studijní opory**

Mgr. Simona Škarabelová, Ph.D.

Brno 2005

Titulní list

znak: Distanční studijní opora
název: Veřejná politika
určení: Oborově povinný kurs pro studijní program Hospodářská politika a správa, obor Veřejná ekonomika a správa, a to v:
• 1. semestru kombinovaného bakalářského studia ve specializaci Ekonomika a řízení nestátních neziskových organizací,
autor: Mgr. Simona Škarabelová, Ph.D.
garant: Mgr. Simona Škarabelová, Ph.D.

Cíl

Cílem tohoto studijního textu je seznámit čtenáře se základními informacemi, týkajícími se problematiky veřejné politiky a občanské společnosti v moderním státě. Čtenáři budou seznámeni s politikou jako specifickou lidskou činností, vznikem a historií právního a sociálního vymezení pojmu veřejnost, s veřejnou politikou jako praxí a studijním předmětem, s interdisciplinarností veřejné politiky a jejím vztahem k sociální politice a veřejné správě, s historií vzniku občanské společnosti, stejně jako s hlavními principy občanské společnosti v moderním státě, na jejichž základech se zakládá existence neziskového sektoru.

Časový plán

časová náročnost: prezenční část - 2 x 2 hod konzultací
harmonogram: konzultace, resp. přednášky - 2 x 2 hod během semestru
odevzdávky elaborátů - dva (půlka a konec semestru)

Způsob studia

studijní pomůcky: PC a připojení na internet

Literatura povinná:

- Studijní materiály k předmětu Veřejná politika umístěné na ISu – pracovní verze Distanční studijní opory
- Sborník referátů z teoretického semináře KVE ESF MU – Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. 1. vyd. Brno: MU 1999, s. 214 ISBN 80-210-2236-1
- Ústava ČR - Zákon č. 1/1993 Sb.

Literatura doporučená:

- Strecková, Y, Malý, I. a kol.: Veřejná ekonomie. Computer Press, Praha 1998. Rektořík, J. a kol.: Organizace neziskového sektoru. Základy ekonomiky, teorie a řízení. Ekopress, Praha 2001.
- Schaad, M. Neziskové organizace v ekonomické teorii. Analýza vývoje a motivace bezplatných dobročinných aktivit. 1. vyd. Brno: MU 1999, s. 245 ISBN 80-210-1971-9
- Alan, J.: Dialogy o občanské společnosti, Slon, Praha, 1995.
- Banfield, E.C.: Občanské ctnosti. Občanský étos a občanství v liberálnědemokratických společnostech. Victoria Publishing, Praha 1995.
- Giddens, A.: Unikající světy: jak globalizace mění náš svět. Sociologické nakladatelství, Praha 2000.
- Holmann, R. a kol.: Dějiny ekonomického myšlení. C.H.Beck, Praha 1999.

- Hurdík, J., Telec I.: Zákon o nadacích a nadačních fondech, komentář, C.H. Beck, Praha 1998.
- Kol. autorů: Občanský sektor. Studie a souvislosti. Fakulta humanitních studií, UK Praha 2002.
- Kol. autorů: Veřejná politika. Fakulta sociálních věd, UK Praha 1997.
- Kunc, J. a kol.: Demokracie a ústavnost, Karolinum, UK Praha, 1999.
- Potůček, M.: Nejen trh. Slon, Praha, 1997.
- Potůček, M.: Sociální politika. Sociologické nakladatelství, Praha 1995.
- Šamalík, F.: Občanská společnost v moderním státě, Doplněk, Brno, 1995.

www. stránky:

www.neziskovky.cz (Informační centrum neziskových organizací)

www.vlada.cz (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace)

www.nros.cz (Nadace rozvoje občanské společnosti)

www.osf.cz (Nadace Open Society Fund Praha)

www.nadacevia.cz (Nadace VIA)

www.nadacepartnerstvi.cz (Nadace Partnerství)

www.czechdonors.cz (Fórum dárců, Asociace nadací)

www.icn.cz (Informační centrum neziskových organizací)

www.agnes.cz (Agentura neziskového sektoru)

www.ecn.cz (Econnect, portál občanského sektoru)

www.spiralis-os.cz (Občanské sdružení pro Public Relations neziskového sektoru)

www.dobrovolnik.cz (dobrovolnictví)

www.cpkp.cz (Centrum pro komunitní práci, informace o nestátních neziskových organizacích a regionálním rozvoji)

www.diplomacie.info (Asociace pro mezinárodní otázky)

zahraniční www. stránky:

www.lse.ac.uk/depts/ccs (Centre for Civil Society London LSE)

www.jhu.edu/~ccss (Center for Civil Society Studies of the Johns Hopkins University)

www.efc.be (European Foundation Centre)

www.fundersonline.org

(Funders Online is an initiative of the [European Foundation Centre Orpheus Programme](http://www.efc.be))

www.icnl.org (The International Center for Not-for-Profit Law)

www.buergerstiftungen.de (Bertelsmannova nadace)

www.efc.be/publications/sealabstract.html (SEAL - Social Economy and Law Journal)

www.kluweronline.com/article.asp?J=5225&I=1

(VOLUNTAS, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization)

Stručný obsah:

- 1. Veřejná politika jako sociální praxe a jako vědní disciplína**
- 2. Stát a společnost, občanství a občanská práva**
- 3. Vzdávající role státu ve 20.století a koncepce "welfare state" - státu veřejných sociálních služeb a důvody vzniku a rozvoje občanského sektoru**
- 4. Trh, správa a občanský sektor jako regulátory života společnosti**

Úvod

Tato distanční studijní opora je určena posluchačům studijního programu Hospodářská politika a správa, obor Veřejná ekonomika a správa, a to v:

- 1. semestru kombinovaného bakalářského studia ve studijním směru Ekonomika a řízení nestátních neziskových organizací,

Po prostudování celé distanční opory byste měli být seznámeni s hlavními koncepty a přístupy oboru „veřejná politika“, který je ve světě rozvíjen už více než dvacet let. V České republice se přednáší na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy od roku 1993 a na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity v Brně od roku 1996.

A co se vlastně skrývá za slovním spojením „veřejná politika“? Jde vlastně o naprostý protiklad politické praxe známé z dob reálného socialismu. Proto není divu, že se v podmínkách České republiky začíná vžívat až počátkem 90. let 20. století, a to jednak pro označení sociální praxe, jednak pro označení vědního oboru.

Kapitola 1. Veřejná politika jako sociální praxe a jako vědní disciplína

Cíl kapitoly:

Po přečtení této úvodní kapitoly budete:

- schopni definovat veřejnou politiku,
- schopni ji odlišit ji od politiky sociální,
- seznámeni s problematickým pojmem veřejný zájem,
- rozumět pojmu implementace veřejné politiky.

1. 1 Veřejná politika jako sociální praxe

Občané Dubí u Teplic se dožadují, aby zastupitelstvo už konečně rázně skoncovalo s prostitucí v jejich obci. Zastupitelé míní, že by se prostitucí měl zabývat Parlament a vydal nějakou legislativní normu, která by prostituci buď postavila úplně mimo zákon, nebo by ji legalizovala v rámci obecných pravidel. Parlament však rozhoduje, že úprava prostituce je v pravomoci jednotlivých obcí. Zastupitelstvo v Dubí sice vydává vyhlášku a začíná pokutovat osoby provozující tuto živnost, ale bez valného efektu – prostituce se těžko dokazuje a pokuty se ještě obtížněji vymáhají. Občané Dubí u Teplic se ovšem stále dožadují, ...atp. Někdo může dokonce namítat, že prodává-li někdo své a jiný je ochoten za nabízenou službu platit, navazuje se tím tržní vztah, týkající se pouze dotyčných osob, a jde tedy o soukromou záležitost, do které obec nemá co mluvit. Vysvětlujte to ale rodičům dětí, které se denně cestou do školy a ze školy setkávají s mnoha projevy toho, co s sebou nese prodejná láska...

V tomto příběhu ze života jsme se setkali s jedním z nesčetných problémů, které řeší veřejná politika.

Veřejná politika? Slovní spojení, které je naprostým antipodem politické praxe známé z dob reálného socialismu. Není divu, že se toto slovo začíná u nás vžívat až začátkem 90. let, jednak pro označení určité sociální praxe, jednak – zatím častěji – pro označení vědního oboru.

Drama **zrodu veřejné politiky jako sociální praxe** se odehrává přímo před našima očima. Proč drama? Vyjdeme-li z hyperboly Ralfa Dahrendorfa, pak při přechodu od autoritářského režimu s centrálně plánovanou ekonomikou k demokratické společnosti s tržním hospodářstvím lze počítat s tím, že politické instituce je možno proměnit během šesti měsíců, ekonomické vztahy během let a návyky, postoje, chování a hodnoty lidí během šedesáti. Tato diskrepance vytváří nesčetná pnutí a menší či větší vývojové krize. Chceme-li pochopit jejich povahu, nemůžeme vystačit pouze s poznatky, které byly v teorii veřejné politiky nashromážděny během relativně pokojné evoluce soudobých kapitalistických společností (pokud nám ovšem hektický polistopadový vývoj vůbec umožnil se s nimi obeznámit.) Jsme nuceni hledat i vlastní originální přístupy, netradiční řešení.

Jednou z podivuhodných a dosud ne zcela objasněných vlastností minulého režimu totiž bylo, že se mu podařilo dokonale rozostřit hranice mezi jednotlivými funkčními celky

společenského organismu. Nebylo jasné, kde začínala a kde končila kompetence rodičů na jedné straně a státu na straně druhé ve výchově dětí; v různých politikách a nástrojích řízení se prolínala sociální a ekonomická kritéria; státní aparát a partajní orgány se slévaly v jedinou hybridní rozhodovací strukturu.

Zvlášť názorným dokumentem této „mlhavosti“ světa reálného socialismu byla destrukce hranic mezi veřejným a soukromým. Soukromé vlastnictví bylo znárodňováno. Formálně státní vlastnictví se naopak stávalo faktickou kořistí dosazených správců, později manažerů. Privátní sféra byla vydávána za legitimní předmět zájmu a v případě potřeby i špiclování a intervence těch, kteří vládli. Záležitosti týkající se životních zájmů veřejnosti se zase probíraly za zavřenými dveřmi sekretariátů.

Jeden z podstatných úkolů polistopadové politiky proto spočíval v obrození jednotlivých společenských institucí (v případě potřeby i ve vytvoření institucí nových), ve specifikaci pole jejich uplatnění a optimalizaci jejich funkční návaznosti. Pohyb nastal zvláště v rekonstrukci soukromého a veřejného sektoru v jejich tradičních „doménách“.

V prvních letech reformy šlo především o proměny vztahů ekonomických a politických. V ekonomice se rozeběhly restituce, odstátnění a privatizace – vše s cílem převést většinu vlastnických práv za státu na jiné subjekty. V politice šlo o rozšiřování prostoru pro vstup občanské veřejnosti jako rovnocenného partnera státních orgánů do procesů rozhodování a řízení veřejného sektoru. Docházelo k pluralizaci subjektů nesoucích odpovědnost za danou politiku, včetně vzniku neziskového sektoru, a leckde i k demokratizaci vnitřního života příslušných institucí. Procesem, který zahrnul jak politický, tak i ekonomický aspekt transformace, se pak stal přechod z financování zdravotní péče a sociálního zabezpečení ze státního rozpočtu na fondové financování soustav povinného zdravotního a sociálního pojištění. Vzorem byly instituce předpřevratové, instituce předválečné ČSR a pochopitelně i instituce v podobě, v jaké zrály na Západě po druhé světové válce.

Čas pochopitelně nečekal. Politická rozhodnutí, jejich průmět do zákonů a jejich realizace se odehrávaly v horizontu týdnů tam, kde by za jiných okolností bylo potřeba měsíců, a v horizontu měsíců tam, kde by jinak bylo třeba let. Na straně politiků nebylo dostatek času a někdy ani vůle a ochoty seznamovat se se závěry expertů, kteří mohli zvažovat klady i zápory různých řešení zasněženěji a nestranněji než politická elita a vrcholná exekutiva. Ani obeznámenost domácích odborníků se složitou souvztázností veřejného a soukromého sektoru v podmínkách moderních demokracií s tržní ekonomikou nebyla dostatečná. Riziko přízemního politického pragmatismu, přijímání neadekvátních, věcně pochybných či skupinovými zájmy deformovaných ad hoc řešení bylo nepřiměřeně vysoké. Praxe společenské transformace tak *via facti* zformulovala výzvu sociální teorii: vyjasnit vztahy mezi soukromým a veřejným, specifikovat pole jejich uplatnění a vyložit vazby mezi nimi, to všechno v podmínkách „plouživého úprku“ z tenat reálného socialismu i specifických kulturních dispozic českého národa (jenž už mnohokrát v historii prokázal schopnost přisvojit si sociální instituce a nenápadně, leč o to účinněji je přizpůsobit svým, někdy legitimním, jindy nelegitimním, někdy obecně prospěšným, jindy partikulárním potřebám a zájmům).

Zatím jsem se zmiňoval pouze o specifické situaci České republiky po listopadu 1989. V té či oné podobě však sociální praxe postulovala podobnou výzvu sociální teorii i v dalších zemích světa – v mnohých dokonce mnohem dříve než u nás. Souviselo to s několika vývojovými tendencemi vyspělejší části světa ve dvacátém století. Jednou z nich, snad tou nejdůležitější, byl a je růst veřejného sektoru, a to jak v absolutním, tak i v relativním vyjádření. Další

vývojovou črtou byla a je výrazná diferenciacie činností tímto sektorem poskytovaných: vezmeme napríklad obrovské proměny vzdělávání a péče o zdraví v posledních padesáti letech. Třetí charakteristikou je růst váhy expertních znalostí při koncipování a realizaci různě specializovaných činností souvisejících s uspokojováním veřejných zájmů.

1. 2 Témata a oblasti zájmu veřejné politiky jako vědní disciplíny

Pokoušet se taxativně vymezit témata a oblasti zájmu jakékoliv disciplíny je vždy zatíženo rizikem arbitrárnosti či projevu osobního (nikoliv nutně vytříbeného) vkusu.

Podstupuji toto riziko. Považuji za účelné tak učinit v komparaci s tématy a oblastmi zájmu **sociální politiky**. **Sociální politiku** přitom vymezuji jako zkoumání procesu tvorby a realizace politiky dotýkající se vztahu jedinců a sociálních podmínek jejich života (srovnej tabulku).¹

Tabulka: Diapazony zájmových polí veřejné politiky a sociální politiky jako vědních disciplín

Veřejná politika	Sociální politika
politika lidských práv a svobod	
politika životního prostředí	
bezpečnostní politika	
migrační politika	
dopravní a telekomunikační politika	
politika uplatnění veřejného zájmu v hospodářském životě	
populační politika	
politika zaměstnanosti	
politika v oblasti bydlení	
politika sociálního zabezpečení	
vzdělávací politika	
politika péče o zdraví	
rodinná politika	
politika ve vztahu k ohroženým skupinám populace	

Lze říci, že zatímco některé politiky se snadno asociují s veřejnou politikou na jedné straně či se sociální politikou na straně druhé, jiné se nalézají v zájmovém poli obou oborů. Podle Bulmera – Lewise – Piachauda (1989) sociální politika není pouze veřejnou politikou, neboť se pouze okrajově dotýká takových oblastí jako je bezpečnost, armáda nebo zemědělská politika. Sociální politika se na druhé straně dotýká i oblastí, které nejsou veřejnou politikou – např. sociální podpora a pomoc v malých společnostech. Narážíme zde mj. na střet poznávací tradice společenských věd na evropském kontinentu, kde má své tradiční místo sociální politika (Socialpolitik, Social Policy), a severoamerické tradice, která dává přednost pojmu veřejná politika (Public Policy).

V poli zájmu **veřejné politiky i sociální politiky** se dále nalézají taková – v tabulce nezmiňovaná – témata jako je formování a realizace politik jako politický proces, redistribuce

¹ Blíže viz Potůček (1995)

zdrojů a spravedlnost v jejich rozdělování, problémy fungování a vazeb státní správy a samosprávy, problémy vztahu centra a regionů (formování a realizace lokálních politik). Živým problémem je v současnosti i koncept a způsob realizace **politiky privatizace**.

Zvláštní pozornost si zasluhují **vztahy mezi hospodářskou, veřejnou a sociální politikou**. Například **fiskální politika** se bezprostředně váže na zdrojový kontext většiny v tabulce uváděných politik. Veřejná politika také reguluje hospodářský život tam, kde by mohlo dojít k ohrožení veřejného zájmu – například antimonopolním zákonodárstvím. Tento ekonomický aspekt veřejné a sociální politiky může být pojímán jako jejich integrální součást.

1. 3 Vymezení veřejné politiky jako vědní disciplíny

Pokoušet se charakterizovat vědní obor není v odborné veřejnosti příliš populární. Z pochopitelných důvodů: tradiční hranice mezi disciplínami se stávají – z důvodů obrovské kumulace poznatků, paradigmatických i metodologických inovací a sílící problémové a tématické orientace vědy – stále neurčitější. Mnozí, i když ne všichni, by dodali: i stále méně funkční. Přesto se domnívám, že je potřeba takový krok učinit, i když i v USA, kde má veřejná politika (Public Policy) jako vědní disciplína nejsilnější zázemí, se vedou stále spory o její definici. A to i s rizikem, že podaná definice neobstojí a bude třeba se pokusit o lepší.

Veřejnou politiku jako vědní obor se tedy v dalším textu pokusím vymežit s poukazem na pojmy a disciplíny, které stály jako sudičky u jejího zrodu, a na specifiku poznávacích problémů, které řeší.

Veřejná politika zahrnuje do své pojmové výbavy několik sousloví, jejichž společným jmenovatelem je adjektivum **veřejný**. Patří k nim zvláště termíny **veřejný zájem, veřejný sektor, veřejné finance, veřejné statky a veřejné právo**. Pojmu veřejný zájem užívá zvláště **sociologie a politické vědy**, pojmu veřejný sektor, veřejné finance a veřejné statky **ekonomie** a pojmu veřejné právo **právní vědy**.

Sociologie, politické vědy a veřejná politika, veřejný zájem

Hned první pojem, pojem veřejného zájmu, je kontroverzní – a je třeba dodat, že není obecně přijímán. Vyjdu proto z klasické charakteristiky podané nestorem americké politické vědy Lippmanem (1955:42):

„Dospělí lidé, chce se věřit, sdílejí shodné veřejné zájmy. Veřejný zájem se však u nich směšuje, a někdy je v rozporu, s jejich soukromými a speciálními zájmy. Je-li tomu tak, lze říci, že veřejný zájem je zřejmě tím, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně, racionálně, a jednali nezaopatřené a benevolentně.“

Pojem **veřejný zájem** má nesporně popisnou sílu, má ale také silný hodnotový náboj... Jak upozorňuje Lane (1993), existuje v něm stále napětí mezi individualistickou konotací pojmu **zájem** a k celku vztaženou konotací pojmu **veřejný**. Veřejným zájmem může být to, co si v demokratické společnosti přeje většina. Nedotkli bychom se tím ale práv menšin? V každém případě jsou obec, instituce občanské společnosti a stát těmi institucemi, které nabízejí institucionální mechanismy pro artikulaci, agregaci a koordinaci, případně i realizaci dílčích zájmů do podoby, v níž je už užitečné hovořit o zájmech veřejných. Významná je ovšem komplikace daná institucionálním zprostředkováním těchto veřejných zájmů: úřady a úředníci

mají také svoje zájmy, které vstupují do politického procesu identifikace a uspokojování toho, co se dotýká veřejného zájmu.

Samotné vymezení toho, co je (resp. co má být) veřejným zájmem, je tedy živým, nikdy nekončícím sociálním a politickým procesem: v demokratické společnosti konformním jistými pravidly, jak vést diskusi o tom, co veřejným zájmem je a co jím už není, jak se na takovém vymezení shodnout a jak veřejný zájem v praxi uplatňovat a chránit.

Wilensky – Turner (1987) na pozadí srovnání osmi zemí empiricky testovali hypotézu, zda korporativní demokracie – tj. společnosti, kde klasické mechanismy reprezentativní demokracie, schopné reflektovat spíše „plošně“ vyjádřené veřejné zájmy, doplňují mnohé další mezičlánky zprostředkující vyjednávání mezi politickými partnery (tripartita, profesionální a hospodářské komory, občanská sdružení apod.) jsou schopny lépe směřovat přes artikulované skupinové zájmy k uspokojení veřejných zájmů. Veřejné zájmy vymezili jako ekonomickou prosperitu, zaměstnanost a udržení úrovně příjmů; výsledek srovnání potvrdil platnost této hypotézy.

Existují pochopitelně i konflikty různých „veřejných zájmů“: ať už vázaných na různá společenství či sociální skupiny, nebo na soupeřící hodnotové orientace či vize světa a postavení člověka v něm. Z toho plynou i rozdíly v hodnotovém zakotvení různých veřejných politik, které se promítají i do teoretických modelů veřejných politik (viz další kapitoly).

V centru pozornosti tradičních politických věd je spíše výkon politiky jako specializované, dělbu práce profesionalizované lidské činnosti, bezprostředně vázané na reprezentaci a střet diferencovaných zájmů a boj o moc, a to na úrovni, zajišťující existenci a přežití celých relativně autonomních společenství – typicky národních států, ale i lokálních společenství nebo nadnárodních sdružení. Veřejná politika naproti tomu neanalyzuje tolik obecné politické podmínky vzniku, existence a přežití takových sociálních útvarů; zajímá se spíše o sociálně politický proces vedoucí k uspokojování těch konkrétních, diferencovaných lidských potřeb příslušníků těchto společenství, jejichž uspokojení nemůže být zprostředkováno výlučně soukromým sektorem.

Abych lépe osvětlil na první pohled ne zcela zřejmé rozdíly mezi poznávacím záběrem tradičně orientovaných politických věd a veřejnou politikou, uvedu páry pojmů, které vystihují tyto difference. Srovnej tabulku.²

Tabulka 2: Sémantický diferenciál rozdílů mezi tradičně orientovanými politickými vědami a veřejnou politikou

Politická věda	Veřejná politika
ideologie	technologie
konflikt	konsensus
odcizení moci	služba
ovládání	kooperace
reprezentace	uspokojení potřeby

² Užitá metoda sémantického diferenciálu má tu výhodu, že pracuje s přibližnými určeními a asociacemi, s kontinuem určeným dvěma polárními pojmy, jde jí spíše o vystižení typických rysů než o exaktní vymezení hranic – což odpovídá vztahu obou disciplín.

Zajímavé teoretické implikace přinášejí přenosy různých rozlišení politiky tak, jak byly vypracovány politickými vědami, do analýzy politiky ve veřejném sektoru.

A. Rozlišení reaktivní versus aktivní politiky:

- **Aktivní veřejná politika** se snaží anticipovat možná ohrožení i rozvojové příležitosti uspokojování veřejných zájmů a v předstihu adekvátně reagovat na předpokládaný vývoj. Zde nabývá na významu prognózování jakožto soubor metod zaměřených na zkoumání možných budoucností.
- **Reaktivní veřejná politika** reaguje, až když je veřejný zájem reálně ohrožen.

B. Rozlišení liberální versus paternalistické politiky:

- **Liberální veřejná politika** zasahuje až tam, kde individuální zájem ohrožuje uznaný veřejný zájem
- **Paternalistická veřejná politika** prosazuje uznaný veřejný zájem (v případě, že jde o veřejnou politiku autoritářského státu, je větší riziko, že půjde o prosazování toho, co se za veřejný zájem pouze vydává) často bez ohledu na možnou újmu individuálních zájmů nebo na změněnou (měnící se či diferencující se) povahu lidských potřeb...

Ekonomie a veřejná politika

Podstatnou charakteristikou veřejné politiky je, že se – v oblastech specifikovaných dále – soustřeďuje na analýzu fungování **veřejného sektoru**.

Veřejný sektor je protikladem soukromého sektoru, kde se jedinec (firma) rozhodují sami za sebe, vedeni svými privátními zájmy. Ve sféře veřejné dochází k rozhodování, jehož se účastní a které ovlivňuje mnoho jedinců či institucí. Právě zde se formuluje a prosazuje veřejný zájem, mimo jiné i v produkci a distribuci veřejných statků. Na ekonomickou stránku fungování veřejného sektoru se zaměřuje ekonomika veřejného sektoru; teorie veřejných financí se zabývá principy a mechanismy tvorby a užití veřejných rozpočtů.

Distinkce mezi individuálním zájmem, který nachází uplatnění převážně v soukromém sektoru, a veřejným zájmem, který nachází uplatnění převážně prostřednictvím veřejného sektoru, má přinejmenším jednu výhodu a jednu nevýhodu.

Výhodou tohoto rozlišení je, že umožňuje lépe pochopit rozdíly mezi politickou vědou a veřejnou politikou: veřejná politika analyzuje formování a prosazování veřejného zájmu veřejným sektorem, zatímco politickou vědu zajímá jak zájem veřejný, tak soukromý: obecná politika totiž zprostředkovává, moderuje či blokuje obé.

Nevýhodou této distinkce je, že pojmově rozlišuje to, co v praxi tvoří relativně autonomní funkční celky. Příkladů by se našla celá řada:

- neziskové organizace, které se orientují na uspokojení veřejných zájmů, přitom však patří do soukromého sektoru a na trhu se chovají podobně jako subjekty orientované na maximalizaci svého profitu. Vzhledem k důležitosti této institucionální formy jí bude v následujícím textu věnována samostatná pasáž.

- QUANGOs (quasi non-governmental organizations), formálně nevládní nezávislé instituce, které však v mnoha ohledech závisejí na politice vlády
- povinné pojištění, kombinující uspokojování veřejného a individuálního zájmu
- státní univerzity podporované ze soukromých zdrojů a soukromé univerzity spolufinancované z veřejných rozpočtů (obraz soudobého vysokého školství v USA)
- tzv. „welfare mix“ v mnoha oblastech sociální politiky, spočívající v tom, že při poskytování služeb se vzájemně doplňují, případně spolupracují instituce veřejného i soukromého sektoru.

Hranice mezi veřejným a soukromým sektorem se rovněž mění v čase i mezi jednotlivými společnostmi (kulturami). Například v USA je podíl toho, co je chápáno jako součást soukromého sektoru, mnohem větší než v Evropě; Evropané jsou kulturně i psychicky mnohem připravenější očekávat v různých životních situacích pomoc od různých institucí veřejného sektoru. Druhou stranou téže mince je větší rezervovanost Evropanů k privatizaci v odvětvích zařazovaných „historicky“ do veřejného sektoru: doprava, telekomunikace, vězeňství...

Právo, správní věda, teorie organizace, institucionální sociologie a veřejná politika

Pokusy o výklad komplementárního uplatnění trhu a státu (government)³ pro vystižení politického pohybu demokratických společností s fungující tržní ekonomikou jsou gnozeologicky velmi zajímavé i pro naši zemi a další státy bývalého východního bloku – i když je v aplikacích nelze přebírat bez kritické revize vzhledem ke zvláštnostem transformačního období, v němž se nacházejí. Správa (government) je pojímána jako netržní, politické rozhodování a jeho realizace s využitím práva, demokratických politických institucí zprostředkujících informace o zájmech občanů a veřejných rozpočtů. Stát (government) je tudíž zároveň pojímán jako nástroj regulující chování sociálních aktérů, nástroj, který plní podobné regulační funkce jako trh, ale jinými způsoby a s odlišnými cíli.⁴ (Jak už bylo řečeno, zajímavou novou institucionální formou, kombinující orientaci na cíle vázané na veřejný zájem s prostředky typickými pro soukromý sektor, jsou neziskové organizace.)

Whyte, Drucker a další autoři už před desetiletími upozornili na rostoucí význam formálních organizací v životě lidí i globálních společenství. Tyto organizace – v jiné terminologii byrokratické aparáty – jsou předpokladem i důsledkem výkonu správních funkcí. Veřejná politika tudíž musí využívat poznávací tradice organizačních teorií, institucionální sociologie, správní vědy a dalších disciplín.

Správní věda (Public Administration) analyzuje činnosti prováděné zákonem zmocněnými subjekty v rozsahu přikázané jim působnosti a pravomoci, vyznačující je jako nositele veřejné správy (Hendrych 1992:10; upraveno). Rozdíl mezi veřejnou politikou (jako vědním oborem) a správní vědou je tak dán rozdílnými předměty jejich analýz – veřejnou politikou jako praktickou činností na straně jedné a veřejnou správou na straně druhé.

³ Anglický termín „government“ má bohužel mnoho významových odstínů. Může znamenat stát, vládu, státní správu, veřejnou správu a řízení. S vědomím možných zkreslení jej překládám pojmem stát.

⁴ Blíže viz publikace Lane (1993), Lindblom (1977) a Weimer-Vining (1992)

S ohledem na teoretický i praktický význam pochopení trhu a správy jako významných regulátorů společenského života a jejich vzájemných vztahů jim bude v dalších kapitolách věnována intenzivní pozornost.

K vymezení veřejné politiky jako vědní disciplíny

Veřejnou politiku lze tedy vymezit jako disciplínu, která užívá výkladových rámců ekonomie, politologie, práva, sociologie, antropologie a dalších disciplín k analýze procesů formování a uplatňování diferencovaných, na řešení specifických problémů života lidských společenství se vážících, veřejných zájmů. Věnuje se přitom institucionálnímu zprostředkování těchto procesů veřejným, občanským a do jisté míry i soukromým sektorem v poloze, která je využitelná politickou praxí.

Veřejná politika je tedy **průřezovou vědní disciplínou sui generis**, přesahující svou tématickou strukturou i užívanými výkladovými rámci a výzkumnými metodami hranice tradičních sociálních věd.

1.4 Ke vztahům veřejné politiky, veřejné správy, státní správy a samosprávy

„Každý společensko-státní život lze v každém okamžiku rozložit na dvě stránky: především je to společenská řada událostí, jež jakožto ustálené se vždy znovu stejně opakují; dále jsou to události, jež jsou ve stavu zrodu, kde tedy rozhodnutí, jež se musí dít v jednotlivém případě, je ještě schopno realizovat nové formy.“ (Schaffle 1897, citováno podle Mannheima 1991)

První stránku společenského dění označuje Schaffle jako **běžný státní život** (v naší terminologii jde o **správu** – moje poznámka), druhou stránku jako **politikou**. Uspořádávají-li se tedy záležitosti běžné v obvyklém úředním životě podle stávajících pravidel a předpisů, jde o **správu**.⁵ Tam, kde jde o tvorbu čehosi nového, kde nelze užít známých algoritmů rozhodování a implementace, tam máme co do činění s **politikou**.

Rozdíl mezi veřejnou politikou a veřejnou správou (jako praktickými činnostmi) lze analogicky charakterizovat tak, že **veřejná správa** zahrnuje zaběhnuté, rutinně se opakující činnosti v rámci předem daných regulativů, zatímco **veřejná politika** je tvorbou čehosi nového, překračujícího stávající praxi uplatňování veřejného zájmu.

Obdobně by bylo možno rozlišit i rozdíly v poznávacím záběru **veřejné politiky a veřejné správy (jako vědních oborů)**.

Státní správa (jako praktická činnost) je ta část veřejné správy, která je zabezpečována **státem a jeho institucemi** Kromě ní je veřejná správa realizována také **samosprávnými institucemi a neziskovými organizacemi**.

1. 5 Implementace politik

⁵ Od této tendence či charakteristiky správy – spoléhat se na opakování rutinních, již v minulosti užívaných postupů – je odvozen také hodnotově nikoliv neutrální pojem (úřední) šiml. Anonymní jazykový génius takto přepsal termín „simile“, označující volbu takového postupu vyřízení daného případu, který byl užít již dříve u podobných případů...

Co je implementace politik

Poněvadž pojem **implementace** není příliš rozšířen, uvedme nejprve, že z českých slov mu stojí asi přibližně pojem **uskutečňování**. Mluvíme-li tedy o implementaci konkrétní politiky, máme tím na mysli vše, co nějakým způsobem souvisí s realizací cílů, které byly zformulovány ve fázi koncipování dané politiky, a to včetně hodnocení míry dosažení těchto cílů a výběru vhodných způsobů, prostředků, resp. nástrojů jejich realizace.

Pojem implementace politik lze ovšem užít i pro označení samotného procesu uskutečňování (prosazování) politik.

Implementací se zde budeme zabývat v prvním uvedeném významu tohoto slova, to znamená jako procesem realizace zformovaných politik ve chvíli, kdy už bylo více méně rozhodnuto, co by se mělo stát – a také, jakým způsobem toho dosáhnout.

V politice ovšem nelze nikdy zcela oddělit fázi formování a fázi implementace. Nejblíže by k tomu snad mohly mít diktatury, nicméně ani ty nemohou zcela odhlížet od toho, čemu se říká „průchodnost“ politik.⁶ Vyčlenění procesu implementace z celku formování a realizace politik bylo proto opakovaně podrobováno kritice, mimo jiné i autory, kteří byli nejprve průkopníky v zavádění tohoto pojmu.

Byly navrženy čtyři **teoretické modely implementace**:

- A. autoritativní model**, zdůrazňující takové nástroje jako jsou direktivní řízení, plánování, kontrola, hierarchie a odpovědnost;
- B. participativní model**, sázející na nepřímé nástroje řízení, spontánnost, učení, adaptaci, vyjednávání, spolupráci a důvěru jako vhodné nástroje implementace;
- C. model koalic aktérů**, vycházející z předpokladu plurality aktérů, kteří se účastní uskutečňování dané politiky a kteří mezi sebou komunikují, vyjednávají, uzavírají kompromisy, nicméně sdílejí zároveň určitý společenský soubor hodnot a prosazují společné cíle (Sabatier);
- D. model nikdy nekončícího procesu učení**, kdy realizátoři politiky – ve snaze dospět k optimálnímu řešení – postupně (často s využitím metody pokusu a omylu či prosté nápodoby) optimalizují strukturu cílů a soubor realizačních technik. Např. Pressman – Wildavsky (1984) chápou implementaci jako evoluci, neboť nutně dochází k redefinici cílů a ke změnám nástrojů, právě tak jako k přežívání mnohých jiných cílů a nástrojů.

Lidé, kteří jsou v praxi odpovědní za uskutečnění nějaké politiky, mají někdy tendenci přeceňovat význam samotného rozhodnutí (ať už legislativního, správního či ekonomického) předcházejícího realizaci. Zkušenost říká, že od rozhodnutí ke skutečné realizaci vede často dlouhá cesta, v jejímž průběhu vyvstávají mnohé, často nečekané, komplikace, a co více – mění se i představy o žádoucích cílech a tedy i o potřebnosti různých politik.

⁶ Srovnej historii pasivní rezistence různých národů ve 2. světové válce nebo „švejkování“, typickou reakci Čechů na excesy komunistického režimu.

Do úvah o implementaci dané politiky zařazujeme i posouzení toho, který z normativních modelů veřejné politiky se může stát východiskem její realizace. Následovat by měla závažná a mimořádně obtížná, nicméně nezbytná volba adekvátního regulačního nástroje, resp. kombinace různých regulátorů (trhu, správy, občanské odpovědnosti...) odpovídající příslušné politice. Nelze zanedbat ani odhad tzv. „průchodnosti“ zvoleného postupu ve vztahu k různým dílčím zájmům, kterých se koncipovaná politika dotkne, toho, zda je vhodná doba pro realizaci dané politiky⁷, a možných reakcí veřejného mínění.

Problémy implementace politik jako politického procesu

Někteří autoři jdou ve svých vyjádřeních až tak daleko, že prohlašují, že žádná politika nemá naději na své uskutečnění. **Tím obnažují základní problémy implementace politik ve společnosti:**

- autonomnost společenského vývoje vs. Snahy jej nějakým způsobem ovlivnit (Ringens 1987). Společenský vývoj je ovlivnitelný, ale jen ztěží lze hovořit o jeho říditelnosti. Pokud přijmeme tuto pozici, pak se již pro fázi formování – a tím spíše pak implementace – politik vynořuje problém postižení pole, v němž autochtonní vývoj společnosti je alespoň částečně ovlivnitelný...
- obtížná ovlivnitelnost, „gumovost“ prostředí, v němž žijeme (Kepinski 1986), daná neustále rostoucí komplexitou sociálních forem
- značná setrvačnost hodnotových orientací a chování lidí a institucí (v případě organizací fixovaná zájmy členů na jejich přežití)
- žádná politika se nerealizuje izolovaně. Spolu s ní jsou realizovány desítky, možná stovky dalších politik. Tato situace bývá někdy ilustrována jako paralelogram politik a sil jejich aktérů – s pro ní typickými interferencemi, střety, souzněními, nechtěnými důsledky...
- problém obtížné předvídatelnosti budoucího vývoje a tedy i omezená možnost připravit se na něj předem⁸
- problém simulace politik: v politice je někdy účelné „klamat tělem“, předstírat, že určité politiky jsou realizovány, nabízet jim symbolickou podporu, i když reálný zájem nositelů politik směřuje jinam⁹
- problém nechtěných důsledků politik: implementaci může zhatit či diskreditovat její negytní vliv na oblast či zájem, který nebyl předvídan.¹⁰

Lipsky (1980) jako první upozornil na význam podmínek implementace politik tam, kde se skutečně realizují: na úrovni bezprostředního kontaktu občanů a poskytovatelů služeb. Rozhodovací volnost poskytovatelů služeb, kteří jsou v přímém kontaktu s občany, je vysoká a jejich zájmy, postoje a odpovědnost jsou často rozhodující pro úspěch či neúspěch realizace dané politiky, byť byla „nahore“ míněna a koncipována jakkoli...

⁷ Doba vhodná pro realizaci politiky se v anglicky psané odborné literatuře označuje pojmem **opportunity window**.

⁸ Tato charakteristika dává za pravdu modelu implementace jako procesu učení, otevřeného cirkulárního procesu, který vytváří manévrovací prostor pro realizaci změn politiky „za pochodu“.

⁹ Například Československo 80. let předstíralo, že se identifikovalo s politikou Světové zdravotnické organizace, vyjádřenou v cílovém programu „Zdraví pro všechny do roku 2000“. I když ve skutečnosti preventivní stránka zdravotní péče zaostávala, zdravotní stav populace nabýval kritických podob a politické priority ležely úplně jinde, posílalo tehdejší Ministerstvo zdravotnictví do evropské úřadovny SZO v Kodani výkazy, v nichž se všechny parametry přijatého národního programu jeví nanejvýš uspokojivě.

¹⁰ Dobře míněna politika zákazu konzumace alkoholu (prohibice) vedla v USA ve 20. letech k tak enormnímu růstu kriminality, že musela být nakonec zrušena.

Jinou okolností hodnou zřetele je, jde-li o implementaci v rámci již provozovaných politik (vycházející z dosavadní logiky fungování institucí a chování lidí – „muddle through“ sensu Lindblom) nebo o implementaci vnášející významné inovace, zásadní reformy, podstatné změny do běhu sociálního života a tedy i do podmínek uspokojování zájmů lidí a institucí.¹¹

V literatuře se hovoří i o tzv. **implementačním deficitu**. Původcem tohoto nepoměru je názor, že jednou zformované a přijaté politiky dosáhnou svých cílů jaksi automaticky, že implementace je snadno realizovatelná. Implementační deficit lze vyjádřit nepoměrem mezi energií, která byla skutečně vydána na realizaci dané politiky, a energií, kterou by bylo potřeba investovat, aby se podařilo dosáhnout vytčených cílů.

Aktéři implementace

Aktéry implementace dané politiky (ať už jde o jedince či instituce) můžeme – podle povahy jejich vztahu k ní – rozdělit podle několika charakteristik. Mohou to být:

- iniciátoři politiky
- tvůrci (konceptoři) politiky
- realizátoři politiky
- adresáti politiky
- indiferentní.

Kromě poslední jmenované skupiny mohou aktéři příslušet hned k několika kategoriím najednou. Iniciátoři, tvůrci i vykonavatelé se mohou sejít v realizačním týmu, pověřeném implementací dané politiky.

Prostí občané většinou nejsou iniciátory politik. Jejich pozici lze vymezit na pólu naprostá indiference vs. přímá účast na implementaci. Pro úspěch mnoha politik je důležité, v jaké pozici na škále vymezené těmito póly se občané nacházejí. V implementaci jde tedy mj. i o to, kdo, kdy a jak přijme danou politiku za svou.

Chování kolektivních aktérů závisí – kromě intencionálního jednání jeho individuálních příslušníků – také na jejich organizovanosti a na jejich příspěvku ve smyslu disponibilních zdrojů a odpovědnosti. Kolektivní aktéři hrají navíc důležitou úlohu v ovlivňování individuálního chování, a to formováním stimulů pro jednání a stabilizováním jejich očekávání.

Někteří autoři zavádějí pojem implementačních sítí, tj. sociálních sítí aktérů angažovaných v implementaci dané politiky. Implementační sítě budou důležité zvláště tam, kde se jedná o participativní model implementace.

Při posuzování role diferencovaných aktérů implementačního procesu je tedy rozumné brát do úvahy přinejmenším:

- jejich „vidění světa“, ideologie, výkladové rámce sociální skutečnosti, kterých užívají
- jejich chování, hodnoty, motivace a strukturu zájmů
- jejich zdroje – intelektuální, finanční, organizační.

Okolností hodnou zřetele je, kolik aktérů se podílí na implementaci určité politiky. S růstem jejich počtu exponenciálně roste pravděpodobnost střetů zájmů a nutnost

¹¹ Petrušek zavádí pro tyto dva mody politik polární pojmy reprodukce vs. transgrese.

zdlouhavých vyjednávání, formování fungujících koalic atd. Zde se může uplatnit teorie a metodika řešení konfliktů¹², což je nový, živě se rozvíjející obor. Realizuje-li se politika v rámci či prostřednictvím jedné instituce, je situace snazší, než jde-li o realizaci v rámci celého resortu (odvětví). Nejsložitější situace nastává, zasahuje-li politika celou společenskou funkční sféru (např. zaměstnanost) nebo i celou společnost (např. program prevence toxikománie).

Zájmové koalice v realizaci politik definuje Sabatier (1986) jako

„aktéry z různých veřejných a soukromých organizací, které spojuje společné přesvědčení a kteří se snaží průběžně realizovat společné cíle.“

K metodice implementace politik

Metodicky se lze na implementaci politik připravit např. **formulováním scénářů implementačního procesu**, jejichž součástí je popis motivací, výkladových rámců skutečnosti a zdrojů cílových skupin implementace, jakož i vnějších podmínek realizace politik.

„Scénáře jsou příběhy o možných budoucnostech. Mají začátek a konec a jejich součástí jsou dohody mezi hlavními zúčastněnými aktéry. Tyto dohody musí být konzistentní s motivacemi a schopnostmi aktérů. Musí se také vypořádat se všemi důležitými okolnostmi implementace. Sestávají z řady souvisejících akcí. Scénář by měl odpovědět na čtyři otázky ke každé takové akci:

- Co je to za akci?
- Proč bude realizována?
- Kdo akci realizuje?
- Kdy bude realizována?“

(Weimwr-Vining 1992)

Problém času implementace lze popsat ve dvou dimenzích:

- krátkodobost vs. dlouhodobost implementované politiky (to souvisí s tím, zda se váže na operativní, taktickou či strategickou úroveň řízení);
- spojitost vs. nespojitost politických procesů. V případě nespojitosti politiky je významné „načasování“ jednotlivých akcí – jak z hlediska vhodného začátku, tak návazností. Správné rozhodnutí o začátku realizace politiky je podmíněno dobrou informovaností o realizačních podmínkách, jež mohou být objektivní i subjektivní povahy.

Nutnou podmínkou efektivní implementace politik je existence koordinátora této implementace, který – kromě své realizační funkce ve vztahu k dané politice – také tlumí vznikající konflikty zájmů, podporuje uzavírání dohod mezi zúčastněnými aktéry a vyhodnocuje plnění politik.

Hodnocení implementace politik

Hodnocení implementace politik je ztíženo tím, že si často nemůžeme být jisti, co je důsledkem realizace dané politiky a co je výsledkem autonomního vývoje společnosti, vystavené zároveň působení jiných faktorů.

¹² Angl. Conflict resolution.

Například po roce 1989 se podle výsledku některých empirických studií změnil výživový režim české populace směrem od nezdravějších ke zdravějším potravinám. Jedním z důsledků tohoto trendu byl pokles hladiny cholesterolu v krvi u mužů v ekonomicky aktivním věku. Stalo se tak v okresech, kde byl od poloviny 80. let uplatňován program Světové zdravotnické organizace CINDI, snažící se o prevenci kardiovaskulárních chorob. Sami autoři výzkumu však tento pozitivní výsledek nepřičítají ani tak intervenčnímu programu, jako spíše globálním společenským změnám, zvláště liberalizaci cen potravin, k níž došlo začátkem roku 1991 a která se projevila ve výrazných změnách spotřebního chování občanů...

Zadání 1. POTu (práce opravované tutorem):

Ve formě POTu zpracujte esej, resp. zamyšlení nad otázkou: „Co je to veřejný zájem, resp. jaké je Vaše stanovisko k němu?“

Rozsah eseje 5 - 10 normostran, velikost písma 12, řádkování 1,5. POT odevzdejte do ODEVZDÁVÁRNÝ nejpozději 3 dny před řádným zkuškovým termínem, a to spolu s druhým POTem (zadání viz. kap. 3. Oba budou předpokladem připuštění ke zkoušce a jejich ústní obhajoba bude zkouškou samotnou.

Oba POTy uložte do jednoho dokumentu pod názvem „VEPOzkouska_jmeno.prijmeni“

Kapitola 2. Stát a společnost, občanství a občanská práva

Cíl kapitoly:

Po přečtení této úvodní kapitoly budete:

- schopni rozlišovat různé etapy vývoje státu,
- znát charakter moderního státu a funkce státu,
- rozumět pojmu občanství a vzniku jednotlivých občanských práv.

2.1 Stát a studium jeho povahy

Co je to stát? Otázka stručná – platí však totéž o odpovědi? Ano i ne. V úvodu do problematiky *státovědy* jde především o to, aby výpověď o státu byla pokud možno instruktivní a přehledná. Měla by postihnout zejména hlavní znaky a pojmová vymezení moderního státu, které jej odlišují od jiných druhů společenských institucí. Nejde však jen o to, co je stát, ale také k čemu slouží, jaký okruh společenských vztahů zahrnuje, kterých se dotýká, působí v nich a ovlivňuje je.

Nazýval-li již Aristoteles **člověka tvorem politickým**, upozorňoval tím především na jeho seberealizaci ve společnosti prostřednictvím organizovaných institucí určitého druhu. A to těch, pro něž je typický veřejně zájmový charakter jejich působení. Má-li však být povaha tohoto působení ve vztahu k celé společnosti **univerzální**, musí mít taková instituce specifickou podobu, vliv a vyvíjet tomu odpovídající činnost. Jedním z rysů této specifikace je zejména všeobecný nutně mediační charakter takové instituce, pod nímž se obvykle rozumí zajišťování srovnatelných podmínek pro seberealizaci jednotlivců a pro vytváření stavu obecného dobra ve společnosti. Tato zprostředkující funkce současně předpokládá nejen schopnost tvorby a případně akceptace všeobecně závazných pravidel chování, ale také jejich realizace. Institucí, která svou univerzalitou, obecně politickou formou organizace společnosti, jakož i veřejným charakterem vytváření a uplatňování pravidel chování ve společnosti, byl a je **stát**¹³.

Stát vzniká v takové fázi vytváření společnosti, v níž již nestačí organizace a vztahy omezené jen na určitá uskupení lidí (rodiny, rodu) s dovnitř orientovaným řádem (pravidly chování) – tedy předstátní rodové společnosti. Prohlubující a rozšiřující se veřejný charakter vztahů lidí s sebou již přináší požadavky na takovou jejich obecnou (nadrodovou) úpravu, která se týká společenských poměrů na určitém území, ne němž je subjekt takové úpravy schopen ji nejen

¹³ Ostatní veřejně zájmové instituce plní v občanské společnosti jen dílčí mediační funkce, tj. ve vztazích jednotlivců a společenských skupin a ve vztahu ke státu vyjadřují, reprezentují a prosazují jejich představy o seberealizaci a obecném blahu. Jedná se především o nestátní politické instituce v podobě politických stran, politických hnutí, zájmových a nátlakových organizací. Pokusy takových subjektů přisvojit si univerzalitu státního působení obvykle končí popřením demokratických forem získání a výkonu moci. Nastupuje pak autoritářské nebo totalizující řešení vztahů mezi společností a státem; o absolutistických nebo aristokratických formách řešení pochopitelně nemluvě. Zprostředkující funkce především z hlediska zájmově profesního, kulturně duchovního a územního plní i další veřejně právní korporace. Z nich instituce obecní a územní samosprávy je pak nutno zmínit především.

uplatňovat, ale také vynucovat vůči všem. Subjektem této omnipotence je stát; prostředkem pak **právo**, tj. souhrn pravidel chování, které stát stanoví a svou mocí je také schopen vynutit.

Z hlediska studia povahy státu je z poznávacího hlediska užitečné poukázat již nyní na některé okolnosti jeho vzniku a vývoje, které se týkají:

- a) rozsahu pojmu a pojetí **společnosti**. Ten se vyvíjel od výběrového (a dnes bychom řekli elitárního, resp. diskriminujícího) východně despotického, antického, středověkého a raně liberálního typu až po její současné pojetí jako demokratické a na občanském principu založené svobodné a otevřené společnosti (Popper). V rovině státovědeckého přístupu se společností ve vztahu ke státu zpravidla rozumí lidé tvořící jeho personální substrát, resp. jsoucí se státem v nějakém vztahu. Tento lidský činitel je charakterizovatelný jako:
 - **obyvatelstvo** neboli lidé žijící na určitém území – **lid** (populus) neboli subjekt s určitým vztahem ke státní moci
 - **národ** neboli tradičně se projevující jazykové, kulturní, životní, psychické a historické společenství lidí
 - **občané** neboli lidé jsoucí v právním vztahu ke státu z hlediska jejich *členství* v něm
 - **cizinci** neboli občané jiných států, příp. bezdomovci;
- b) otázek postavení a úlohy **subjektu státní moci** (*imperia*; viz X.3.2.) počínaje jejich monokratickou a aristokratickou podobou, přes postupný vývoj a uplatňování zásad přímé a zastupitelské demokracie, až k takové jejich stávající podobě, která obvykle charakterizuje stát jako demokratickou, mocensky vyváženou a kontrolovanou instituci neboli věc veřejnou (*res publica*). Nejpřípadnějším vyjádřením je v tomto směru ono známé Lincolново *vláda lidu, lidem a pro lid*;
- c) vývoje institutu **všeobecné závaznosti** a neodvratitelnosti působení práva až ke koncepci právního státu. Zvláště je v této souvislosti nutno zdůraznit dnes již tradiční teze o: - samostatnosti a nezávislosti soudců a soudů
 - rovnosti občanů před zákonem a soudem
 - zákonném soudci a dalších zásadách soudního rozhodování – odpovědnosti státu za nezákonnost nebo nesprávný postup jeho orgánů;
- d) měnících se představ o rozsahu a míře **působení a péče státu** o obecné blaho. Spektrum představ o činnosti státu v tomto směru je poměrně široké; druhově zahrnovalo a zahrnuje koncepce autokratickobeneficiárního, utopickodistributivního, státně paternalistického, direktivně a administrativně příkazujícího, výběrového a stimulačního vytváření podmínek a státní podpory určitých činností, státně plánovacího a rozpočtového působení státu a konečně minimalistickou úlohu státu. O povaze státu také vypovídají různá **metaforická vyjádření**, která jsou obvykle používána jak pro navození určité představy o něm, tak pro resumující a obrazná shrnutí některých jeho podstatných rysů a vlastností. Lze se proto celkem běžně setkávat s pojetím tzv. **organistické teorie státu**, která přirovnávala stát k lidskému organizmu, a jejímž asi nejistruktivnějším projevem je charakteristika jednoho z nejvyšších státních orgánů jako *hlavy státu* a jeho území jako *těla státu*. Jiný přístup byl reprezentován **mechanistickou koncepcí**, která považovala stát za *stroj* svého druhu, pro

něž je typické mechanické a později součinnostní spojení jeho jednotlivých částí. Odrazem této koncepce je často používaný pojem *státního mechanismu*, který pojímá stát jako organizaci skládající se z částí a ze vztahů mezi nimi. Obdobně se lze setkat s charakteristikou státu jako *nástroje vlády (moci)*, přičemž je více nebo méně zdůrazňována skutečnost jeho dispozice státní mocí, schopnost sankcionovat a úloha práva přitom. Jindy pak jeho schopnost organizátora určitých činností a vztahů uvnitř i vně státu. Je celkem pochopitelné, že při těchto vyjádřeních nezůstává stranou ani otázka subjektu, který takovým nástrojem disponuje a je tak zvýrazněn problém legitimacy státní moci a úlohy práva při tomto **instrumentálním pojetí státu**.

Metaforickou povahu však již nemá tradiční a velmi často uváděná **Jellinekova** tříprvková charakteristika podstaty státu. Podle této se každý stát skládá ze:

- státního **území**
- **obyvatelstva** (lidu) jej obývajících
- určité **organizace** tohoto obyvatelstva, která slouží výkonu **státní moci**.

Tyto tři prvky uvádí jako nutné pro existenci státu. Jedná se o syntetickou definici, která má s ohledem na první dva prvky sociologický a s ohledem na třetí z nich juristický charakter.

Na odlišnou stránku povahy státu, a vztahu společnosti k němu, míří polyvalentní pojem **státnosti**. Z více významů tohoto pojmu má pro pedagogické účely nejvýraznější vypovídací hodnotu pojetí státnosti jako:

- psychického stavu (tíhnutí) určité (zpravidla národní) společnosti ke státu jakožto k formě její existence (Třeštík)
- souboru idejí, názorů a teorií o postavení a smyslu fungování státu v dějinném vývoji společnosti (m.j. Adamová)
- právní státnosti neboli právní stránky státnosti, která je založena na ústavě a v ní zakotvené formě dělby moci (ústavní stát), na svrchovanosti práva, vázanosti zákony a konečně na soudní ochraně práv a svobod občanů (právní stát).

“Státnost nereprezentuje jen soubor institucí, ale také souhrn postojů, postupů a kodexů chování, ve zkratce zdvořilosti, která je spojena s civilizací“ (Vincent). V tomto smyslu státnost vystupuje jako komplex myšlenek a hodnot z nichž některé mají své institucionální a právní vyjádření. Další pak vypovídají o vztahu společnosti ke státu; v širším smyslu lze pak hovořit o **státní kultuře** společnosti a o úrovni této kultury.

2.2 Stát jako instituce

Obecná charakteristika instituce

V uvozovacím výkladu často užívané slovo instituce sloužilo především pro označení subjektů organizovaného vyjádřování a zprostředkování společenských vztahů.

Z vývojového hlediska tyto subjekty vznikají nejprve jako produkty určitých stabilizujících se (opakujících se) společenských vztahů. Vnější projevem této stabilizace je relativně trvalé spojení vztahů a reprodukce typických činností neboli jejich institucionalizace¹⁴. Vzniká tak jejich organizační základ – **instituce** – s typickými činnostmi. Instituce pak v dalším zajišťuje existenci a rozvoj zejména těch společenských vztahů v návaznosti na které vznikla¹⁵.

Mezi základní znaky instituce náleží zejména:

- a) jako důsledek institucionalizace a současně také předpoklad další existence a činnosti instituce určitá míra zobecnění neboli **formalizace**. Tato se týká
 - struktury, tj. podstatných vnitřních vztahů mezi částmi (prvky) instituce; instituce představuje určitý celek (systém) s vnitřním uspořádáním neboli **organizaci**¹⁶
 - vnějších projevů činnosti instituce neboli jejich **funkcí**, které jsou obvykle pro instituci typické;
- b) určitelnost a relativní samostatnost instituce, která se v dalším projevuje mimo jiné i tím, že:
 - podoba její organizace a rozsah funkce mohou být v rámci další formalizace rozšiřovány nebo zužovány, a to nezávisle na původních okolnostech vzniku a působení instituce. Nežádoucím a patologickým doprovodným projevem takového postupu může být byrokratizace a další jevy známé jako Parkinsonovy zákony
 - instituce jako formalizované subjekty nejsou v moderních společnostech vždy vytvářeny jen jako důsledek opakujících se společenských vztahů (tedy vlastně ex post). Formalizace jako vědomý proces, může spočívat i v programovém vytváření institucí pro řešení budoucích situací, resp. společenských vztahů. A to dokonce i tehdy, když ještě nedosáhly prahové úrovně pro jejich vznik (tedy ante). Běžněji se může jednat zejména o přípravu či řešení některých budoucích otázek v oblasti státoprávní, správní, vojenské a integrační;
- c) jisté **napětí** mezi abstraktní rolí, kterou každá instituce z povahy věci sehrává, a konkrétními společenskými vztahy, v nichž nebo vůči nimž taková instituce působí. Tento *dramatický rozměr a dopad* institucionalizace vzniká z toho, že instituce představuje “jen“ formalizované, a tedy obecné vyjádření společenských vztahů, které by měly existovat. V oblasti státu a práva se tento vztah projevuje v onom známém poměru mezi “*sollen*“ a “*sein*“.

¹⁴ Ostatně původní latinské *instituere* znamená zříditi, ustanovit.

¹⁵ Obdobně uvádí Parsons, že instituce jsou nejen výsledky jednání lidí při vzniku systémů a struktur, ale že jsou i faktorem usměrňování tohoto jednání.

¹⁶ Stejně tak uvádí Parsons, že všechny sociální a tedy i politické, státní a právní systémy musí k zabezpečení své existence udržovat určitou strukturu.

Specifikace státu jako instituce

Je celkem pochopitelné, že stát jako instituce se vyznačuje zejména takovými projevy její obecné charakteristiky, které jej odlišují od ostatních institucí působících ve společnosti. Jeho specifické znaky spočívají především v **politicko-právní rovině**.

A. Stát totiž vystupuje jako instituce (celek), jejíž **formalizace** je primárně založena na **právu**. Za východiska politické a normativní podoby moderního státu se považují jeho politická legitimita a legalita (viz. X.3.2), které jej kvalifikují jako **společensky univerzální instituci**, tj. jako:

- a) subjekt **demokracie**, jejímž je z hlediska principu suverenity lidu sám produktem a současně ve vztahu k celé společnosti i garantem;
- b) subjekt **nejvyšší veřejné moci** ve vztahu k danému území, tedy moci nezávislé na jiných institucích a jednotlivcích;
- c) subjekt, jehož všeobecně závazná pravidla chování (právní normy), která jsou součástí **jednotného právního řádu**, upravují nejen strukturu a systém organizace státu (tedy jeho interno), ale také vypovídají o tom, jak stát působí navenek;
- d) subjekt **zajišťování ústavnosti a legality** ve své vlastní činnosti i ve společenských vztazích. V tomto smyslu je institucí, která zajišťuje určitý stav a řád v dané společnosti. K tomu mu slouží prostředky státně mocenského působení, které však může použít jen v souladu a na základě práva, a způsobem, které právo předpokládá;
- e) subjekt **zajišťování základních podmínek existence společnosti**; jedná se o více nebo méně obsáhlé cíle, které vypovídají o již zmíněné péči státu o obecné dobro a výrazněji se projevují v některých jeho funkcích.

B. Organizační podoba státu se odvíjí od podmínek a pravidel jeho politicko-právní formalizace. Typickou je proto relativně stabilizovaná podoba jeho organizační struktury a vztahů mezi jejími částmi. K institucionální stabilizaci státu totiž přispívá vedle její normativní (ústavní a zákonné) formalizace také uplatňování koncepčních východisek vztahů mezi státními orgány, které lze stručně uvést jako zásady dělby moci, parlamentarismu a státního zřízení. Právní a koncepční otázky změny organizace státu jsou podrobněji uvedeny dále.

C. U státu jako instituce bude zřejmě více než výjimkou, že institucionalizace nenásleduje vždy až za některými vztahy ve státě a ve společnosti, ale mnohdy je jejich programovým předchůdcem. Ať se již jedná o vznik nebo znovuobnovení některých států, jejichž státní instituce vznikaly mimo dané území, formování takových institucí v rámci rozdělovacího se státu nebo vytváření orgánů konfederativního typu. Jinou rovinu představují programové změny a vytváření nových orgánů uvnitř daného státu, a to především tehdy, je-li očekáváno jejich budoucí působení například v integračních, státoprávních, správních nebo vojenských oblastech. Typickým může být vznik orgánu připravujícího a přijímajícího ústavu nebo orgánu majícího nejprve připravit určitou koncepci a v dalším aktivovat činnost podle předpokládaných podmínek (např. v době ohrožení státu, živelných škod velkého rozsahu nebo budoucí možné spolupráce uvnitř i vně státu).

D. Možné napětí mezi státem jako institucí s jejími abstraktními rolemi a konkrétními společenskými vztahy může mít více příčin a také rovin průběhu. Většina z těchto příčin vyplývá z prosté kvalifikace státu jako univerzální instituce – tedy subjektu, který by měl být všem stejně vzdálen a současně stejně blízký:

- a) z juristického pohledu zpravidla v tomto směru vystupuje do popředí nedodržování práva, a to ať již ze strany státu nebo naopak jednotlivců či jiných institucí. Smyslem je zajistit dodržování podmínek ústavnosti a zákonitosti, které mimo jiné také předpokládá a vyžaduje odborný a kvalifikovaný postup při tvorbě a aplikaci práva;
- b) v rovině představ jednotlivce o své seberealizaci nebo skupin o podobě obecného dobra zajišťovaného státem se pak může jednat o konflikt zájmů. K jeho omezení (ne však eliminaci) v občanské společnosti typicky vede uplatňování demokratických mechanismů tvorby, výkonu a kontroly státní moci;
- c) vztahy mezi státem jako abstraktní institucí a jeho okolím se mohou vyznačovat oním napětím také v důsledku příčin, které mají svůj původ uvnitř organizace státu. Takovými mohou být například:
 - nedostatky ve vymezení právního postavení jednotlivých částí organizace státu (tj. především u působnosti nebo pravomoci státních orgánů)
 - nedostatečné posouzení problému nebo nedostatek vůle či dokonce schopnosti jej řešit
 - problémy ve vztazích politických (koaličních) partnerů nebo nejvyšších státních orgánů vyplývajících z rozložení politických sil
 - byrokratické postupy, necitlivé projevy navenek nebo dokonce nediplomatické postupy ve vnějších vztazích státu.

2.3. Státní moc

Hovoří-li se o myšlenkových dvojicích, které se člověku navzájem vybavují, pak jedním z příkladů par excellence je zcela nepochybně stát a moc. Opět je možné obrátit se k tradované charakteristice státu jako univerzální společenské instituce, která, má-li plnit svoje funkce, potřebuje k tomu také dispoziční schopnost ovlivňovat a měnit chování jiných institucí a jednotlivců. Problematika státu je spojena s problematikou moci.

K obecné charakteristice moci

Obecná problematika moci je jedním z nejrozšířenějších a také zřejmě nejoblíbenějších témat v oblasti společenských věd, což dokazuje i velký počet jejích teoretických, aplikovaných a populárně naučných zpracování. V dalším bude proto poukázáno jen na některá z pohledu státovědy základní východiska.

Je-li jednou z forem společenské koexistence dobrovolné uznávání a respektování určitého subjektu ze strany jiných subjektů, hovoří se o **přirozené autoritě** takového subjektu. Tato autorita s sebou současně přináší určitý vliv či schopnost působit jako organizující faktor ve společenských vztazích. Slovo autorita ostatně pochází z latinského *auctoritas* označujícího úctu, vážnost, vliv, prestiž. Uvedené rysy přirozené autority, a z nich zejména dobrovolné

uznání a respektování, jsou projevem důvěry a jejího přijímání neboli **legitimity** ve společenských vztazích.

Společenské vztahy však nejsou založeny jen na dobrovolném uznávání a respektování. V průběhu společenského vývoje do nich vstupovaly i takové prvky ovlivňování, které byly spojeny buď s postupnou ztrátou důvěry a akceptace ze strany ovlivňovaných nebo naopak s ní již ani nepočítaly a prosazovaly se i proti jejich vůli. Přirozená autorita byla v těchto vztazích nahrazována takovým vlivem, který zajišťoval i nedobrovolné podřízení si vůle ovlivňovaných. Vzhledem k tomu, že tento vliv není ve společenských vztazích dán jednou provždy, ale jedná se o jev dynamický, neboť může být získáván, ztracen, je odvislý od schopností jeho nositele i od vnějších okolností, je nutno jej chápat v podobě určité možnosti (schopnosti nebo dokonce šance – Weber) takto působit. Možnost zajištění takového vlivu ve společenském vztahu, a to i nezávisle na vůli ovlivňovaného, představuje **moc**.

Z hlediska pojmových vymezení moci je vzhledem k dalšímu výkladu vhodné koncepčně poukázat alespoň na některá pojetí, z nichž zřejmě nejznámější je Weberova sociologizující charakteristika moci jako šance prosadit uvnitř společenského vztahu vlastní vůli, a to i proti vůli – odporu. V tomto rámci je dále jdoucím přístup Geigerův, který pod mocí rozumí „*Šanci k ovládnutí jistých vývojových událostí*“. Nelze také nepřipomenout některé další přístupy k problematice moci, které:

- upozorňují na synergický efekt organizace, jenž představuje jeden z možných zdrojů moci (Galbraith)
- zdůrazňují mocenské aspekty informace (případně znalostí a výsledků vědy; ostatně již Platon nastoloval požadavek vlády filosofů)
- ji chápou jako něco labilního, pro níž je typická mnohost vztahů založených na síle, zřetězování (včetně systémů vědění) a ohraničování. Tyto meze a institucionální krystalizace se vtělují nejen do státních aparátů, zákonodárství, ale i do tzv. sociálních hegemonií (mj. i institucí – aut.). To podle Foucaulta v rovině moderní moci znamená, že se tato vzdává bezprostředního násilí a usiluje o větší kontrolu nad sociálními normami a zvyky jednotlivce. Jednou z nejtypičtějších forem projevu dynamiky společenských vztahů však dále zůstává poměr mezi přirozenou autoritou (legitimitou) a mocí. Jeho historická řešení a vzájemné ovlivňování legitimacy a moci je svědectvím o míře demokratičnosti a otevřenosti dané společnosti a uplatňování občanského prvku v ní. Pro občanskou společnost je typickým takové konstituování (veřejné) moci, které se současně odvíjí od jejího svobodného a dobrovolného uznání a respektování. Moc tedy získává autoritu na základě společenského pověření, jehož podmínky a okolnosti vyplývají z uplatňování forem přímé a zastupitelské demokracie v jednotlivých institucích a ve společnosti (viz dále). Legitimita této moci se projevuje i v uznání a respektování odůvodněnosti a schopnosti používat prostředky donucení. Jedná se o projev důvěry od těch, vůči nimž je tato moc případně i používána. Zneužívá-li však subjekt moci tuto důvěru, moc ztrácí přirozenou autoritu, což se vždy nemusí projevit okamžitou ztrátou moci, neboť ve vztazích spojených s mocí se ještě po určitou dobu mohou projevovat setrvačné vlivy formální (např. institucionální a synergické) autority. Jedná se však prakticky již jen o „holou“ moc, kdy ti vůči nimž působí ztrácejí postupně i onu víru, o níž psal Lipset, tj. víru v to, že instituce (ještě – aut.) odpovídají zájmům.

Státní moc; její legitimita a legalita

Dalším znakem, který charakterizuje stát jako instituci sui generis, je institut státní moci. Také v jeho případě se jedná o politicko-právní specifikaci autority a moci. Tento postup má svůj původ nejen v tom, že formalizace státu jako instituce je primárně založena juristicky, ale především v tom, že moderní stát zakládá svou autoritu a moc na **politické legitimitě a legalitě**.

A. Politická legitimita (legitimita politické moci) představuje uznání a respektování autority toho kterého subjektu politiky ze strany společnosti nebo jejich jednotlivých částí. Vypovídá o důvěře, kterou je naplněn vztah mezi společností (její určitou částí) a tímto subjektem, která mu současně umožňuje zpětně působit ve společenských vztazích. Předmětný vztah uplatňování politické moci je tradičně vyjadřován latinským *potentia* (neboli schopnost, možnost k něčemu).

Je-li na tomto vztahu důvěry založen i poměr mezi společností a státem (jehož ústavní podoba obvykle hovoří o tom, že státní moc vychází z lidu), naplňuje se tím jeden z předpokladů legitimacy státní moci. Současně je však nutno zdůraznit, že podstatným v moderních státech je zjištění, resp. ověření rozsahu a případně míry takové důvěry ze strany společnosti. Tedy zjištění toho, zda státní moc má přirozenou autoritu u větší nebo menší části společnosti. Jako nejběžnější prostředek jsou v těchto státech používány formy přímé a zastupitelské demokracie, které v daných podmínkách současně představují nejrelevantnější způsob, jehož prostřednictvím občanská společnost vyjadřuje svůj vztah ke státní moci. Klíčovým činitelem při zjišťování (měření) tohoto vztahu je zajištění podmínek pro svobodné volby, resp. hlasování. V demokratických státech je pro získání takové důvěry potřebné získat větší nebo alespoň dostačující část společnosti. Ztráta legitimacy se projeví vyslovením nedůvěry v následujících volbách. Třetí zásadou (tj. vedle zmíněného principu většiny a vlády na čas) je pochopitelně respektování a ochrana takto se vytvářejících menšin.

Podmínky, průběh a okolnosti legitimního procesu získávání státní moci, jakož i uplatňování a působení státní moci ve společnosti i vůči samotnému státu jsou realizovány na základě a v rozsahu stanoveném právem, tj. na základě **legality** (lat. *potestas* neboli vyjadřování vůle státu, která je závazná nejen pro ostatní, ale i pro stát samotný). Základní principy a postupy legitimacy a uplatňování moci jsou v právních státech upravovány v ústavách a v dalších zákonných předpisech, což bývá někdy označováno jako „**legální legitimita**“. Za předpoklad politické legitimita i legitimacy státní moci je bezesporu považováno nadpozitivistické ústavní zakotvení, ochrana a realizace základních, nezadatelných a nezcizitelných práv a svobod, a to především s ohledem na jejich občanský a všelidský rozměr (srov. Také dále).

Legitimita státní moci je tedy založena jak na politické legitimitě, tak na legalitě. Perenthaler za legitimní považuje demokracii založenou na suverenitě lidu a představující politické a státoprávní ospravedlnění státní moci. Jedná se vlastně o obecný občanský konsensus s danou státní mocí.

To však na druhé straně neznamená, že se v dané situaci politická legitimita a legalita nemohou dostávat do rozporu a zpochybnit tak legitimitu státní moci. Příčiny mohou být různé, a to ať již z hlediska politicky sice původně legitimovaného subjektu, který však ztratil přirozenou autoritu a svými kroky v oblasti legality mění okolnosti a podmínky svobodné politické soutěže politických subjektů. Tedy přestává respektovat to, co lze lakonicky označit za zásady většiny, ochrany menšin a vlády na čas (typickou je například situace, kdy daný subjekt usiluje získat autoritu v nesvobodných volbách). Státní moc pak „problémy“ nebo

„nedostatky“ tohoto typu zpravidla kompenzuje totalitarizmem a jeho legalizací v podmínkách života státu a celé společnosti. Jiná příčina se může projevovat autoritativností v působení státní moci, kdy je společnost postupně vyřazována ze spolupráce na politických rozhodnutích, a to ať již v souvislosti s ověřováním politické legitimacy prostřednictvím forem přímé nebo zastupitelské demokracie (což se může projevit prodlužováním volebních období, nevypsáním referenda) nebo překračováním ústavních sebeomezení státu v oblasti zasahování do lidských práv a svobod nebo naopak jeho pasivity v případě jejich porušování.

B. Z hlediska charakteru státu jako univerzální instituce vystupuje tento jako **subjekt legitimovaný nejvyšší veřejnou mocí ve vztahu k danému území** (je tedy v tomto smyslu nositelem *imperii* neboli svrchované moci). To se projevuje v tom, že na rozdíl od ostatních institucí:

- je jeho schopnost prosazovat legální vůli schopností obecnou a nezávislou
- k prosazení takové vůle může, resp. musí v podmínkách legality (zákonosti) použít i prostředky donucení.

C. K zabezpečení legitimity státní moci před výše zmíněnými nebezpečími a koneckonců i před možnými negativními důsledky koncentrace státní moci jsou určena řešení spočívající v různém dělení státní moci, její kontroly a dále ochrany jednotlivce počínaje klasickými právními prostředky a konče ústavní konstrukcí práva na odpor. Příčinou poměrně rozsáhlého spektra těchto prostředků jsou neblahé zkušenosti s koncentrací státní moci v rukou jednoho orgánu nebo s pouze pozitivisticky (tj. formálně právně) chápanou ochrannou politické legitimity. Šamalík v této souvislosti připomíná, že „...*země, jež nemá zakotvena lidská práva a dělbu moci, nemá ústavu. Takový stát není legitimní a nemá legitimní právo na poslušnost občanů, zatímco občanům přísluší právo na odpor...*“.

Pojem státní moci a veřejné moci

Z hlediska pojmového vymezení lze v moderních státech za **státní moc** považovat legitimní, právem sankcionovanou schopnost státu ovlivňovat subjekty společenských vztahů a jejich chování (a to i proti jejich vůli).

S přihlédnutím k juristickému akcentu, se tedy státní moc liší od moci jiných institucí především tím, že je **právně regulovaná** neboli má právně normativní charakter. Právní řád zmocňuje stát uplatňovat státně mocenský monopol včetně realizace sankcí.

Od tohoto akcentu je však nutno odlišovat přístup normativní nauky, která podle Weyra chápe moc jako funkci normotvorného činitele. Vzhledem k tomu, že „*pro statické poznávací hledisko normativní spadá normotvůrce a norma v jedno..., možno říci, že v oblasti normativní má onu moc jen norma: ona zavazuje a rozkazuje a jí jsou povinnostní subjekty podřízeny (poddány)*“.

Již v úvodních partiích kapitoly bylo poukázáno na veřejně zájmový charakter působení některých institucí. Jako stát byla charakterizována ta z nich, která působí ve vztahu k obyvatelstvu na určitém území svou univerzalitou, obecně politickou formou organizace společnosti i veřejným charakterem vytváření a uplatňování práva ve společnosti. V případě státu se tedy jedná o zvláštní veřejnou instituci, která se odlišuje od ostatních svými politicko-právními znaky (viz X.2.2) a charakterem moci (viz X.3.2). v tomto smyslu je i jeho moc

považována za **veřejnou moc**. Becker v této souvislosti uvádí: „*Veřejná moc je primárně a principiálně státní moc. Jako vlastník suprema potestas je stát suverén. Uvnitř hranic svého státního území má stát mocenský monopol.*“ Vzniká pochopitelně otázka, co je (resp. znamená) veřejná moc sekundárně a kdo je jejím subjektem, je-li stát suverénem disponujícím státně mocenským monopolem.

Veřejnou mocí je tomto druhém případě moc, kterou stát obvykle na základě práva svěřuje těm nestátním institucím, jejichž veřejně zájmový charakter působení aproboval. Tyto instituce jsou obvykle označovány jako veřejně právní korporace; disponují právem veřejně mocensky působit na společenské vztahy.

Veřejná moc je tedy mocí, pro níž je specifické autoritativní působení na společenské vztahy a lze ji rozlišovat především z toho hlediska, kdo je jejím subjektem na:

- a) **státní moc**, jejímž subjektem je stát. Konkrétními subjekty této zvláštní veřejné moci jsou státní orgány, v některých případech orgány jeho zařízení a zcela výjimečně jeho zvláštních složek;
- b) **veřejnou moc v užším smyslu** nebo také „zbývající“ veřejnou moc, jejímiž subjekty jsou nestátní veřejně právní instituce. Konkrétně se nejčastěji jedná o subjekty územní a místní samosprávy a mnohdy i sociálně profesní a kulturně duchovní samosprávy. Průcha tuto moc charakterizuje jako „decentralizovanou státní moc“.

Suverenita státu

Státní moc vznikající výše popsaným způsobem (viz X.3.2), tj. legitimní státní moc, je nezávislá na jiné státní, resp. veřejné moci jiných institucí a neomezená z hlediska svého uplatňování. Tyto znaky státní moci vypovídají o její suverenitě neboli svrchovanosti, která se projevuje jak dovnitř tak vně státu. Vzhledem k tomu, že státní moc je jedním z konstitutivních prvků státu, jedná se pochopitelně i o suverenitu jeho.

Suverenitou (svrchovaností) státu se rozumí nezávislá a neomezená státní moc, jejíž autorita působí uvnitř i vně státu.

Nenaplnuje-li státní moc znak legitimacy, což je typické pro vznik a fungování státní moci v nedemokratických státech, pak se vlastně paradoxně jedná o nesuverénní státní moc, která je závislá z hlediska **interna** státu na určité politické straně (jedné, jediné; státostraně), armádě (v případě vojenských režimů), církvi (v případě teokratických států). Zvláštním případem je moc v absolutistických státech, která je personifikována v osobě „monarchy“. Její suverenitu popsals Bodin jako nejvyšší moc nad občany a poddanými nevázanou žádným právem.

Subjekt státní moci, kterým je v dosud uváděné charakteristice stát sám, vystupuje pochopitelně také jako subjekt státní suverenity. Z hlediska vnitřního však lze rozlišit dva úhly pohledu. Ten první vypovídá o politickém charakteru toho, od něhož stát odvozuje legitimitu svojí moci; tím je v moderních státech obvykle lid (a contrario monarchy, Boha). Druhý pak vypovídá o konkrétní státní instituci, která jeho suverenitu reprezentuje. Tou je obvykle parlament, příp. je vyjadřována vztahy mezi nejvyššími státními orgány (to zejména v podmínkách dělby moci). Navenek reprezentuje suverenitu státu zpravidla hlava státu, případně již zmíněné orgány státu pro mezinárodní styky. Vnitřní stránka suverenity zahrnuje i nezávislost státu při vytváření a ochraně právního řádu, kterým je také sám vázán.

Vnější stránka suverenity neboli vnější autorita státu se v současném mezinárodním systému projevuje především v podobě zásady svrchované rovnosti, která se uplatňuje ve vztazích

mezi suverénními státy. Současně je však nutno říci, že dynamika těchto vztahů je značná neboť do nich také prolínají konkurující moci států, které usilují o možné projevení své autority. Státní moc se tak může dostávat do závislosti na jiných státech, příp. uskupení států, a to v důsledku řady činitelů (počínaje vojenskými, přes politické, ideologické, ekonomické až po taktické). Tyto vztahy závislosti jsou však současně korigovány objektivní nutností koexistence a zachování reciprocit ve vzájemných vztazích. Významnou úlohu při zachování vnější suverenity státu má **mezinárodní právo**, které je budováno na obyčejovém a smluvním principu a v současnosti se jednoznačně prosazující **zásady svrchované rovnosti, dobrovolnosti a reciprocit** ve vztazích v mezinárodním prostředí. Od příčin a podob závislosti je však třeba zásadně odlišovat situace, kdy suverénní státní moc svobodně rozhoduje o tom, že se stát stává součástí určitého vyššího (nadstátního) celku nebo uskupení států ještě další povahu pak má proces recepce mezinárodního práva do vnitrostátního právního řádu, který je také prováděn na základě rozhodnutí suverénní státní moci.

Závěrem lze říci, že na daném státním území se suverenita státu projevuje jako jedna (jednotná) moc neboli jeho **územní výsost**. Její absolutní uplatnění je však do určité míry modifikováno principem personalit (srov. dále). Konečně také, že od suverenity státu je třeba odlišovat suverenitu národa, která se projevuje jako právo národa na sebeurčení a v zásadě rovnoprávnosti národů.

Státní území a obyvatelstvo

Státní území a obyvatelstvo představují podle Jellineka dva z konstitutivních prvků státu. Tyto prvky jsou v úzkém vzájemném vztahu. Lze říci, že pro činnost a fungování státu má organizace obyvatelstva podle území svůj význam, a to především z hlediska územního a osobního rozsahu působnosti a příslušnosti státního orgánu.

Státní území je pojem, který vypovídá o vztahu státu k určitému území neboli o **teritorialitě**. Vlastně se jedná o vztah státu k takovému území, vůči němu a na němž realizuje státní moc. Již byla zmíněna koncepce, podle níž území představovalo *tělo státu*, jindy byla zdůrazňována teorie vlastnická akcentující území jako *vlastnictví* absolutního monarchy. Normativní nauka pod teritorialitou rozumí *územní působnost právní normy*. Uvedená koncepce územní výsosti naopak vypovídá o území (*prostoru*) jako části vnějšího světa vůči němuž se projevuje suverénní státní moc (**princip teritoriality**).

Z tohoto posléze zmíněného pohledu lze územní suverenitu státu chápat jako výlučnou a nezávislou neboť se vůči danému území neprojevuje žádná jiná konkurující státní moc. Z juristického hlediska žádná jiná státní moc nevydává a neuplatňuje ve vztahu k němu právní akty včetně mezinárodních smluv, jimiž je vázána. V opačném případě, tedy působí-li vůči němu další nebo více státních mocí, případně i mezinárodních institucí, se jedná o různé formy závislosti v podobě protektorátů, závislých území, kondominií apod.

Režim státního území lze chápat v podobě statické, která vypovídá o tom jakou část vnějšího světa zahrnuje. V tomto smyslu významnou úlohu má institut státních hranic, který limituje jeho trojrozměrnou podobu. Dynamická podoba naopak vypovídá o změnách státního území.

Problematika **obyvatelstva** byla již dotčena výše (viz X.1 písm. b)) v souvislosti s charakteristikou vztahu státu a jeho personálního substrátu. V tam uvedené kategorizaci představuje pojem lidu, jak již bylo konstatováno, hledisko konstitutivního činitele ve vztahu k legitimované státní moci. **Občané** pak jsou lidé, jejichž vztah k území a ke státu má charakter trvalosti a je formalizován do podoby právního vztahu, který vypovídá o *členství*

jednotlivce ve státu. Tento poměr obvykle zakládá tzv. **personální výsost** neboli určité kvalifikované vztahy mezi státní mocí a občanem, a to ať se již nachází kdekoliv. Do vztahu se státní mocí vstupují i **cizinci** (občané jiných států, bezdomovci). Tento kontakt se formalizuje zejména udělením povolení ke vstupu, tranzitu, pobytu, udělením azylu apod.

Výše již byl uveden **princip personality**, jenž se týká právního režimu postavení občanů jednoho státu na území jiného státu. Přináší s sebou problém respektování státoobčanských práv a povinností ze strany toho státu, na jehož území občan jiného státu pobývá nebo k němuž mu vznikly určité vztahy. Fakticky se může jednat o zúžení nebo případně rozšíření suverenity státu a problémy z toho vznikající obvykle řeší kolizní právní normy. Výrazem uplatnění principu personality je například vzájemná exempce neboli vzájemné vynětí cizích státních občanů z jurisdikce suverénního státu.

2.4 Pojem státu. Stát jako právnická osoba

K pojmu státu

Slovo stát sice etymologicky pochází z latinského *status* neboli stav, ústava, řád, ale ve vztahu k danému problému bylo používáno až v období italských městských republik. Původně označovalo vládnoucí i ovládané, a to včetně území na němž vztahy mezi nimi probíhaly. Jako odborný zavedl tento termín Macchiavelli ve své známé knize a ač se názory ne jeho pojetí různí, někteří zdůrazňují, že pod státem rozuměl veřejnou moc působící nezávisle na vládnoucích a ovládaných a vytvářející ústřední institucionalizovanou moc (strukturu nového státu), jiní poukazují na ještě neujasněný charakter jeho výpovědi o stavu, struktuře a racionálním používání moci za určitým cílem, v každém případě od jeho doby je pojem státu (*lo stato*) používán běžně.

Z pojmového hlediska je vzhledem ke starověku vhodné poukázat alespoň na **Aristotelovo** pojetí podstaty státu, kterou spatřoval především ve výkonu státní moci. **Středověké** koncepce vycházely nejčastěji z patrimoniálního, teokratického a již zmíněného absolutistického pojetí státu. Ty byly výrazem projevů tehdejších koncepcí o personifikaci státní moci, o „dvojím těle“ panovníka a o kontinuitě státu a dynastie.

Tradiční koncepcí, o které již bylo hovořeno, je **Jellinekova** tříprvková definice státu, která je zpravidla uváděna u pojmových východisek moderního státu. Doplněná bývá o další znak, který vypovídá o jeho daňovém a poplatkovém charakteru. Stejně tak lze zmínit **hledisko normativní**, podle kterého spadá stát vjedno s jeho právním řádem (Weyr), resp. je totožný se souborem subjektivních norem (právním řádem) odvozených z normativního ohniska (Neubauer). Neubauer vedle státu ve smyslu normativním (právním) však ještě uváděl stát ve smyslu obecném jako shodu státu normativního se skutečným děním sociálním.

Doposud provedená analytická charakteristika moderního státu vypovídá o tom, že se jedná o obecně politickou formu organizace společnosti, která má podobu společensky univerzální instituce založené na zásadách politické legitimacy a legality. To konkrétně znamená, že se jedná o subjekt:

- demokracie
- nejvyšší veřejné moci ve vztahu k danému území

- vytvářející jednotný právní řád
- zajišťující ústavnost a legalitu
- zajišťující základní podmínky existence společnosti.

Na tomto základě lze **pojmově vymezit stát** jako takovou institucionalizovanou formu společenského života na určitém území, která prostřednictvím všeobecně závazných pravidel chování, za nimiž stojí jeho mocenská autorita (tj. prostřednictvím právního řádu), působí na společenské vztahy.

K charakteru moderního státu

Jedním z velmi často používaných pojmů je označení **moderní stát**. Přívlastek *moderní* není ke slovu stát připojován náhodou. Pojmově, ale i koncepčně, totiž znamená odlišení dnešního státu od obdobných institucí starověku nebo středověku. V tomto smyslu je spojen s vytvářením moderní společnosti, se společensko-ekonomickým vývojem novověku. Tomu také odpovídá jeho koncept, charakter a vývoj. Současně však i tento moderní stát, resp. jeho myslitelé, politikové a státníci byli a jsou ovlivňováni právně politickými koncepcemi a myšlenkami předcházejících období.

Jaké jsou tedy charakteristické rysy moderního státu? Většina z nich byla popsána nebo jen uvedena již v předcházejícím textu, i když zpravidla ne explicitně. Obvykle jsou tyto znaky vyjadřovány v dalších přívlastcích ke slovu stát, případně jsou spojovány vzájemně a konceptuálně tak přibližují podobu toho kterého státu. V tomto smyslu budiž alespoň příkladmo uvedeny:

- **ústavní stát**, tj. stát, který má nejen ústavu, ale také má vytvořen jednotný právní řád
- **právní stát**, v němž jsou stanoveny právem i pravidla chování státních orgánů jako předpoklad ochrany obyvatelstva před státem samotným, před libovůlí jeho orgánů (princip legality se uplatňuje při přesném vymezení působnosti a pravomoci státních orgánů, principem je existence nezávislého soudce, soudní ochrana práv a svobod a tzv. nadpozitivní ochrana hodnotového systému)
- **demokratický stát** zajišťující a reprezentující vliv lidu na státní moc a vládu (suverenita lidu, princip legitimacy, legální legitimita, dělba moci)
- **sociální stát** jako stát usilující o vyrovnávání rozdílů vznikajících z napětí mezi svobodou ve společnosti a sociálními problémy (princip přerozdělování – garance minimálního příjmu, sociální politika, sociální síť a veřejná sociální péče, ochrana práce, podpora vzdělávání, hospodářská politika, podpora hospodářského růstu, podpora a ochrana hospodářské soutěže).

K charakteru státu jako právnické osoby

Dosavadní pojetí státu jej charakterizovalo jako politickou formu organizace společnosti se všemi výše uvedenými typickými znaky a formami projevu (viz X.6.1). Stát však má současně charakter právnické osoby

(korporace). I on sám je adresátem „svých“ právních norem, které upravují postavení právnických osob. V tomto smyslu je také např. účastníkem správního řízení nebo řízení před civilním, obchodním nebo jiným soudem, před kterými vystupuje prostřednictvím svých zástupců, příp. orgánů.

2.5 Funkce státu

Pod funkcí instituce se obecně rozumí vnější projev jejích vlastností, který je zaměřený na dosažení nějakého účinku. Jedná se o to, že u společenských institucí se v důsledku jejich formalizace obvykle jedná o určitou znalost, resp. předpokládání nebo alespoň očekávání tohoto vnějšího projevu a případných účinků s tím spojených.

V případě funkcí státu by tato okolnost měla platit vzhledem k jeho legální povaze bez dalšího. Dokonce s tím, že až na výjimky, právní formalizace zaměření státu nedovoluje příliš operovat s vágním očekáváním, ale naopak se prosazuje znalost práva. Obdobně lze uvažovat i o tom, že stanovené zaměření státu by mělo dojít svého účinku a naplnění. Vzhledem k tomu, že funkce státu jsou funkcemi této instituce jako celku, je jejich normativní koncepce obecná, ale současně zpravidla kategorická.

Pohledy a názory na problematiku funkcí státu se v průběhu vývoje měnily. V zásadě lze uvést dvě příčiny těchto změn:

a) První z nich spočívá v jejich **různých naukových východiscích**:

- za funkce státu byly považovány jeho účely; proto **teleologické funkce** neboli např. zaměření státu na péči o obecné blaho
- podle základních směrů činnosti státu (a dokonce! Podle úřadů); proto **popisné funkce** neboli např. zákonodárné věci, vnitřní věci, správní
- podle toho jaké by měly být projevy státu navenek; proto **hodnotící funkce**
- podle normativní nauky, která shledávala z hlediska **vztahu k právnímu řádu** za relevantní jen dvě funkce, tj. tvorbu a výkon právního řádu
- podle **Montesquieua** jsou podstatné u každého státu funkce zákonodárná, výkonná a soudní;

b) druhá spočívá v měnících se představách o rozsahu a míře **aktivního působení státu ve společnosti** např.:

- v **péči státu o obecné blaho** (viz X.1 písm. d))
- v **klasifikaci cílů** příkladmo na utilitaristické, etické, zajišťující svobodu a právo.

Z hlediska funkcí jako **zaměření moderního státu** je možné uvést zejména následující zaměření státu na zajištění:

a) **právního stavu**, u něhož lze rozlišovat dosahování:

- právní jistoty

- všeobecné právní ochrany bez diskriminace
 - ochrany základních práv a svobod (včetně nadpozitivní ochrany hodnotového systému);
- b) **fungování hospodářského a sociálního pořádku** (sociálních služeb, minimálního životního standardu);
- c) **kulturního rozvoje** (včetně výchovy a školství);
- d) **vnějších vztahů** (včetně bezpečí a spolupráce).

V zásadě lze konstatovat, že rozsah a směřování funkcí státu je dynamickou záležitostí, která však současně navozuje jejich jistý standard typický pro moderní stát. Dahrendorf k této dynamice ostatně poznamenává, že otázka, které jsou vlastně minimální funkce státu, je stále základním problémem velkých sociálních teorií posledních deseti až patnácti let.

2. 6 Formování občanství

S příslušností ke státu úzce souvisí občanství a vznik jednotlivých občanských práv. Podívejme se nyní na tuto problematiku blíže.

Občanství je velmi významově vágní termín (např. příslušník národního státu; světoobčan). Etymologie slova občan, občanský, civilní, civil (citizen) je odvozena od slova civitas (prvek obce, města), člen římské obce. Římští občané měli určitá práva (např. mohli volit) a byly od nich vyžadovány určité povinnosti (např. vojenská služba).

Moderní užívání slova občan jako příslušník národa (zvláště národa s ustavenou a pevnou národní hranicí). Takové pojetí je především západního původu. Pojetí národů ve východních kulturách je jiné. Popsal to v roce 1917 Max Weber. Příčiny viděl v odlišných způsobech vývoje náboženské kultury a forem autority. Asijské kultury neznají, chybí jim jakákoliv jazyková komunita. Jazyk kultury byl náboženským jazykem nebo jazykem literárním; sanskrit - pro aristokratické Indy, mandarínský dialekt v Číně, Koreji a Japonsku).

Všechny tyto jazyky fungovaly podobně jako latina ve středověké Evropě. Vědomí těchto intelektuálních skupin bylo proto především náboženské, ne politické nebo sociální. Společná identita lidí zde měla náboženský základ, ne politický.

Podstata Weberových argumentů je v tom, že v západním pojetí občana, občanství, nemůžeme předpokládat společné sdílení charakteristiky členů národa, občanů, jako je stejná etnická skupina, řeč ve stejném jazyku, nebo sdílení stejných náboženských nebo kulturních hodnot.

Změny na východě Evropy v 90. letech dokumentují dramaticky tyto Weberovy myšlenky.

Budeme proto rozlišovat občanství jako politická a sociální identita – **západní pojetí**
 Občanství jako příslušník etnika, určité kultury, náboženství – **východní pojetí**

Podobně Turner zkoumá vliv náboženství na pojetí občanství ve východních zemích Evropy i západních zemích Evropy a to celkově při vymezování sféry veřejné a soukromé.

„Křesťanství i Islám podmiňuje rozvoj občanství prováděním univerzálního diskursu (pojetí) politického prostoru.“

Boží obce a Domácnost (Domov), kde jsou etnicita a vůdcovství původními přirozenými vazbami sociální komunity.

Křesťanství také podstatně limitovalo aktivní hledisko občanů mající nějaká práva. Teprve protestantská doktrína vytvořila soukromou sféru (domácí náboženské praktiky, subjektivitu individuálního vědomí, privatizaci konfesních a rodinných praktik, jimiž měla být dosažena mravní výchova jednotlivce. A dále vytvořila veřejnou sféru státu a tržní pozice.

Toto rozdělení privátní a veřejné sféry bylo souběžné a stejnorodé s plynulým rozvojem občanů jako aktivních a odpovědných členů veřejného prostoru.

Příčiny rozdělení privátní a veřejné sféry vidí v antickém Římu, kdy klasické pojetí občana jako příslušníka městské obce bylo adaptováno rozšířením politické reality byrokratické a absolutistické Římské říše.

Pojetí občanství v Německu se vyvíjelo také specificky. Bylo spojeno s představou rozvoje občanské společnosti, v níž člověk musel opustit sféru rodiny, aby vtrhl do oblasti veřejného podnikání a stal se buržoazním aktérem, podnikatelem, obchodníkem, spojeným s městským způsobem života.

Hegel umístil občanské společenství mezi stát a rodinu:

Stát – občanská společnost – rodina

V tomto schématu měl tedy stát kapacitu pro utváření prostředí podporující vznik občanských společenství. Ve své „fenomenologii ducha“ Hegel spojuje tedy soukromou emocionální sféru rodiny a veřejnou sféru člověka jako jeho etické převtělení jako části komunity.

Soukromé a veřejné sféry byly pevně rozděleny podle pohlaví. Otec se pohyboval ve vnějším světě a jeho žena ztělesňovala domácí, přirozený, osobní svět rodiny.

Na tomto pojetí občanství jsou důležité dvě okolnosti:

- 1) rodina jako privátní realita a stát jako hlavní zdroj legitimacy veřejné autority (veřejné je především státní)
- 2) občanská společenství nacházející se mezi těmito dvěma sférami se svou dobrovolností shromažďování byla méně prominentní sféra společenského života.

Pojetí občanství v Anglii bylo odlišné. Podle anglické přirozenoprávní tradice základem veřejných práv jsou soukromí občané. Důraz na občanská práva a jejich prosazení se odehrál v revolucích 17. století, v podmínkách občanské války a existence krále Karla I. Velká nerovnost bohatství a vlastnictví v Anglii, opakující se restrikce ve volebních právech, spočívající ve stanovení výše majetku, která opravňovala k plnoprávnímu občanství.

Pojetí občanství ve Francii bylo ovlivněné výsledky revoluce. Pro Francouzskou revoluci (1789 – 1792) bylo důležité popření vlastnických práv. Koncept občanství se rozvíjel částečně z odporu proti dvořanské společnosti hluboce a pevně roztržiděné do stavovské hierarchie.

Koncept občanství zde byl využit pro útok na absolutistické metody vládní suverenity.

Rousseauova „společenská smlouva“ je logickou antitezí monarchie: Přímá participace všech (mužů) občanů. Také stát byl ztělesněním obecné vůle (všobecného mínění (mužů)). Politický prostor byl tím rozšířen. V jeho vizi vníká to, co bylo později označeno jako totalitární demokracie, jako vláda veřejného mínění. Rousseauova nátlaková demokracie se potýkala s problémem jak dosáhnout aktivní občanské participace.

Naděje univerzální občanské rovnosti a trvání obč. vyloučení

Občanská práva neměla v počátcích budování občanské společnosti univerzální platnost. Vždy existovala omezení:

- 1) podle pohlaví
- 2) podle majetku.

Např. J. J. Rousseau tvrdil, že základní kritérium pro občanství je nezávislost » politická i sociální. Z tohoto důvodu se domníval, že ženy nikdy nemohou být stejné nezávislé a svobodné jako muži. Jsou méně kvalifikované být občany jako muži. Rousseau věřil, že rodina je stejně tak součástí řádu přírody jako i součást uspořádání občanské společnosti. Ženy jsou ochránkyně rodinného života a jako takové zprostředkovávají vztah mezi přírodou a společností. Podílejí se na obou sférách. Vystoupit z tohoto přirozeného řádu péče o děti, plození dětí, není možné. Mohou být tedy jen těžko svobodné a nezávislé ve svém rozhodování.

Podobně John Locke spojoval tuto přirozenou závislost žen na dětech s nevlastnictvím majetku, tedy i jejich ekonomickou závislostí: Pro ženy není obvyklé, aby vlastnily majetek a jsou zakotveny v soukromé realitě rodiny, která nevytváří adekvátní prostor pro politickou subjektivitu. Locke v tomto hodně uplatňuje myšlenku „politické reprezentace“ žen muži.

K. Marx od 40. let 19. st. první upozorňoval na napětí, konflikt mezi „snem“ nebo nadějí občanské rovnosti, danou formálně v moderních demokraciích a faktem mohutné diference vlastnictví majetku a moci ve svobodné tržní ekonomice.

Jde o následující problém: **Je ideál svobodných a sobě rovných občanů možný v nerovné společnosti?**

2. 7 Občanská práva

Práva jednotlivých občanů státu byla vybojována poměrně dlouhým vývojem, kterým prošel moderní stát. Moderní státy vznikly zapříčiněním centralizace moci a suverenity vládců, kteří integrovali původně roztráštěná území. Suverénní stát byl původně absolutistický, neměl nic společného s demokratickými právy občanů, kteří by rozměňovali panovníkovu moc. Většina států raného novověku byly absolutistické monarchie, kde vládce diktoval svá rozhodnutí. (Průsvitka T. Hobbes – Leviatan)

Hnutí za občanská práva teprve postupně v politických revolucích vybojovalo omezení a ústupky moci panovníka. (Viz francouzská nebo americká revoluce)

T. H. Marshall (1973) rozlišuje 3 typy práv spojených s rozvojem občanství a občanské společnosti:

- 1) občanská práva (v užším smyslu)
- 2) politická práva
- 3) sociální práva

ad. 1 Občanská práva

Jsou dána občanským a trestním zákonem. Mnohá práva se nám zdají být samozřejmá např. svoboda pohybu, svoboda projevu, svoboda vyznání, právo na majetek, rovnost před zákonem. Ve většině evropských zemí až od poč. 19. stol. a i dnes neplatí zcela univerzálně. Jsou výjimky:

- poslanci
- členství v NSA po obč. válce

ad. 2 **Politická práva**

Především právo svobodně volit a být volen. I tato práva mají dlouhý vývoj. Všeobecné a rovné volební právo poprvé v USA, ale jen pro muže. Ve většině evropských zemí nejprve:

- občané mužského pohlavní vlastníci určitý majetek
- všeobecné a rovné právo pro muže poč. 20 stol.
- všeobecné právo pro ženy později (USA 1920, Velká Británie 1928, Česká republika 1919)

ad. 3. **Sociální práva**

Každý občan má právo na zaopatření v nemoci, stáří, v nezaměstnanosti apod. Bylo podmíněno vznikem pojišťovacích programů, resp. povinného pojištění. Cesta vývoje sociálních práv bude patrná po přečtení 3. kapitoly.

Kapitola 3. Vzdávající role státu ve 20.století a koncepce "welfare state" - státu veřejných sociálních služeb a důvody vzniku a rozvoje občanského sektoru

Cíl kapitoly:

Po přečtení a nastudování této kapitoly vám budou zřejmé počátky státní péče o občany v 19. století, která se odrazila v ekonomickém vývoji ve 20. století především v úloze hospodářské politiky a vlivu ekonomických teorií. Dozvíte se něco bližšího o hospodářské depresi, programu New Deal a roli odborů. Osvojíte si sociologický pohled na "společnost blahobytu" a na diskuse o povaze politické moc, jež vyústily v Deklaraci lidských práv. No a konečně se seznámíte s často citovanou koncepcí "welfare state", tj. státu veřejných sociálních služeb, která ovládala hospodářství v Evropě, USA a postupně i Japonsku převážnou část 20. století, hlavně v poválečných letech. Jak takový stát vypadal v praxi vám pomůže přiblížit příklad sociální péče v Německé spolkové republice. Budete schopni vysvětlit podstatu vývoje a vzniku politického a ekonomicko - právního rámce občanské společnosti, reprezentovanou aktivitami nestátního neziskového sektoru, objasnit funkce a zvláštnosti občanského sektoru, stejně jako roli státu vůči občanským organizacím v předchozích letech a nyní v ČR.

3. 1 Počátky státní péče o občany v 19. století

Devatenácté století je v ekonomických dějinách dobou nepřestávající a stále sílící konfrontace mezi stoupenci hospodářského liberalismu - zásady laissez faire, tj. volné ruky trhu, spočívající v tom, že stát se má zdržet jakýchkoliv zásahů do ekonomiky s výjimkou přijímání a uplatňování trestního zákona - a kritiky liberalismu. Motivy této kritiky byly různorodé, mísila se v ní stanoviska starých a nových tříd, ale všechny reagovaly na dobovou situaci, kdy se v důsledku průmyslové revoluce rapidně a nečekaně zhoršily pracovní podmínky všech zaměstnanců. Nejdůslednější kritika přirozeně přicházela od socialistů, mezi nimiž zaujímal hegemonní postavení marxismus. Proti hospodářskému liberalismu se začaly prosazovat státní zásahy, v nichž vláda vystupuje jako výkonná a rozhodující složka vládnoucí třídy. Na tyto státní zásahy přitom bylo možno nazírat z dvojího úhlu, buď jako na hrozivé pronikání socialismu, nebo jako nezbytné opatření proti jeho expanzi. První pohled preferoval perzekuci, druhý ji kombinoval se sociální politikou státu. V občanských revolucích osmačtyřicátého roku byly už socialistické aspirace velmi zřetelné a působily poplašně. Výsledkem toho bylo, že většina evropských kontinentálních zemí měla v 19. století starou tradici státního paternalismu. Některé státy vlastnily lesy, doly i průmyslové podniky, nebo výhradně provozovaly vzdělávací či nemocniční zařízení, v jiných došlo ke vzniku úplného státního vlastnictví a kontrole všech výrobních prostředků.

Ve druhé polovině 19. století, jak už bylo výše nastíněno, rostl zájem o rovnost jako princip sociální spravedlnosti a sílilo přesvědčení, že formální uznání stejných práv nepostačuje. Na nové úrovni se řešil hybný rozpor mezi nerovností lidí a rovností občanskou. V určitém smyslu můžeme 19. století charakterizovat jako století otázky sociální. Ta je nesena sociálními hnutími zvláště dělnické třídy za dosažení lepší ekonomické situace, většinového podílu na národním bohatství a rovnosti v politických právech.

A jak je **sociální hnutí** definováno? Např. Giddens (2000: 479) ho definuje jako "kolektivní snahu o prosazení společného zájmu nebo dosažení společného cíle prostřednictvím kolektivní akce mimo sféru etablovaných institucí."

Sociální hnutí probíhala v jednotlivých zemích různou intenzitou a různými formami. Některá trvala krátkou dobu a nepřinesla nic významného, jiná se postupně stala součástí moderní společnosti a vedla i ke změnám stávajících zákonů. Hnutí vystupují v mnoha socialistických ideologiích, od umírněných a demokratických, jež žádají uskutečnění řady reforem - např. chartisté v Anglii a různé sociálně-demokratické strany v západní Evropě - až po krajně levicové, revoluční strany komunistické, požadující svržení kapitalismu vůbec a nastolení diktatury proletariátu se silným nábojem výsledného ekonomického rovnostářství. Sociální hnutí byla zároveň podporována vrstvami inteligence, politickým žurnalismem, propagačními kampaněmi, veřejnými mítinky a různými sdruženími a spolky. K vědomí sociálních problémů se probouzelo veřejné mínění. Postupně bylo dosaženo rozsáhlých změn mírovým užitím politické moci, bez násilné a krvavé revoluce. Vývoj e 20. století následně dokázal, že tam, kde došlo ke komunistickým převratům, toto mělo za následek zaostávání v pokroku a stagnaci sociální, ekonomickou, politickou i kulturní.

Abyste poznali typický příklad vývoje sociálního hnutí ve formě státní péče o občany, vyhledejte knihu Martiny Schaad: Neziskové organizace v ekonomické teorii, kapitoly 5-7.

V demokratických společnostech se také setkáváme s tzv. **zájmovými skupinami**. Členství v nich poskytuje nestrannickou bázi pro politickou účast soustředěnou na určitou záležitost nebo cíl. Zájmové skupiny vykonávají nátlak na vládu kvůli určité záležitosti a hledají členy, kteří sdílejí podobný názor. Nátlak či intervence u vládních činitelů jsou klíčovou činností těchto organizací. Například obchodní skupiny věnují velkou pozornost politice, která by mohla ovlivnit růst a zisky jejich podnikání. Etnické sdružení zajišťují, aby si veřejní činitelé byli vědomi jejich specifických zájmů. Tyto skupiny také věnují velkou pozornost veřejnému mínění a vynakládají velké úsilí, aby rozšířily svou základnu podpory v záležitostech, jež jsou pro ně důležité. Organizováním demonstrací a šířením informací pro podporu svého případu mohou zájmové skupiny například současně informovat veřejnost o ovlivnit vládní činitele.

Zvláštní skupinu představují **odborové organizace**. Jedním z hlavních úspěchů konce 19. a počátku 20. století bylo právě uznání práva kolektivního vyjednávání, odborového sdružování a profesionálních zájmových organizací. V současnosti, bez rozdílu země, představují odbory organizace zaměstnanců, které hájí a prosazují jejich mzdové, pracovní a sociální zájmy vůči zaměstnavatelům. Svým vlivem na parlamenty a vlády se snaží prosazovat též společenskopolitické požadavky. Organizovány jsou buď podle výrobních odvětví respektive charakteru zaměstnavatelské organizace, nebo podle celkové politické orientace. Hlavní formou prosazování zájmů odborů je písemná dohoda mezi zaměstnavateli a odbory, dále účast na rozhodování při řízení podniku a v nejkrajnějším případě stávka. Uspořádání systému pracovních vztahů do institucionální podoby se nazývá tripartita a je v ní kromě zaměstnanců a zaměstnavatelů zastoupen i stát prostřednictvím vlády či místní správy. Cílem je formou dohody předcházet konfliktům a zajistit sociální smír. Hlavním předmětem jednání bývají především mzdy a sociální zabezpečení pracujících.

3.2 Ekonomické funkce státu

Obecně od státu jako nástroje politického uspořádání společnosti očekáváme, že bude mít monopol na legální užití moci, ustanovování zákonů a prosazování práva. Nejhorší variantou není žádná z krajních poloh - tedy ani nezasahování státu do ekonomiky, ani její absolutní řízení - ale spíše nejednoznačnost jeho postojů k ekonomice. Ve vztahu k ekonomice stát může hrát řadu různých rolí: základní funkcí v ekonomické oblasti, které se stát nemůže vyhnout ani vzdát, je právě **vytvoření právního prostředí pro ekonomické činnosti**. Proto by práva (vlastnická a další) a povinnosti (smluvní, zákonné aj.), vymezená legislativními "mantinely" měla být jasná, jednoznačná a vynutitelná. Krádež je trestným činem jak ve společnosti svobodného podnikání, tak v socialistických společnostech. Do druhé kategorie způsobů, kterými se stát zúčastňuje na hospodářském životě, patří **činnosti hospodářské politiky**. Jako příklad uveďme regulaci tržního chování (ochranu hospodářské soutěže) či prosazování různých programů hospodářské politiky. Patří sem však také cla, osvobození od daní, dotace. Široká působnost státu je spojena jednak se zajištěním všech oblastí spojených se správou státu a tzv. oblastí rozvoje člověka, tedy všeho, co dnes řadíme do veřejného sektoru. Nakonec se stát může angažovat i ve výrobních činnostech.

3.3 Institucionalismus a společnost blahobytu

K formulaci nových požadavků na stát a vládu dochází v souvislosti s řešením důsledků hospodářské krize ve 30. letech 20. století. Její řešení zahájilo novou etapu ve vývoji moderního tržního hospodářství a přineslo i v nejvyspělejších průmyslových společnostech řadu závažných politických změn. Hospodářství se stalo tak složitým a natolik závislým na pokroku vědy, techniky a vzdělanosti, že vyžadovalo regulaci státem. Ta dostala formu nepřímého řízení ekonomiky pomocí ekonomických nástrojů peněžních - investic, úroků, daní, sociálních výdajů apod. - při zachování tržních mechanismů, svobody podnikání, konkurence a přijetí protimonopolních zákonů. Stát se nestal monopolním vlastníkem podniků a ani je nezačal dirigovat. Vznikala řada finančních i sociálních institucí, jež vytvořily jakousi nadstavbu nad dřívějšími institucemi tržního hospodářství a postupovaly směrem k jeho další internacionalizaci. Pokud jde o svobody jednotlivce a občanská práva, ty se spíše rozšiřovaly tak, jak se zvětšovala oblast soukromého vůči veřejnému.

Reformy Rooseveltova New Dealu ("nový uděl") uznaly v USA mimo jiné zaměstnanecké odbory jako rovnoprávního partnera v pracovních smlouvách a sporech v koncepci, v níž má stát vystupovat jako třetí síla mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Politika **New Dealu** v sociální oblasti vyznačuje vlastně počátek toho, co se označuje jako "welfare state" - stát sociálního blahobytu, resp. stát veřejných sociálních služeb. Tato koncepce výrazně ovlivnila praktickou hospodářskou politiku ekonomicky vyspělých zemí po skončení 2. světové války. Ukazovalo se, že je nezbytné prostudovat také mocenské vztahy v hospodářství. S novými předpoklady vystoupil Angličan John Maynard Keynes ve své hlavní práci z roku 1936 "Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz. Dal tím směr ekonomické teorii na dobu dvou generací - do 80. let byla ekonomická teorie na Západě převážně "**keynesiánská**" a mnohé Keynesovy závěry byly natrvalo transformovány do ekonomické a sociální politiky zemí.

Z řady ekonomických směrů a teorií se ve vztahu k veřejné politice je nutné zmínit se podrobněji o **americkém institucionalismu**, který se rozvíjel od 90. let 19. století do 2. světové války a na nějž po válce navázal neoinstitucionalismus. Tento směr zasazuje člověka a jeho ekonomické chování do společenského a kulturního kontextu. V jeho pojetí je člověk

společenskou bytostí, jejíž chování je determinováno množstvím společenských a kulturních činitelů.

Americký ekonom **John Maurice Clark** v pracích vzniklých před 2. světovou válkou podporoval sociálně užitečné veřejné výdaje, zvláště na zdravotnictví, výživu, vzdělání a bydlení. V "Alternativě poddanství" zdůrazňoval, že výroba není cílem o sobě a ekonomický růst chápal jako prostředek sociálního blahobytu s vahou na kvalitu života před kvantitou hmotného spotřebního zboží. V knize "Ekonomické instituce a lidský společenský blahobyt" z roku 1957 se neustále vrací k nadřazenosti sociálních hledisek. Celkový sociální blahobyt není podle něho jen funkcí hmotných statků, ale také svobody: ekonomie musí být založena na nezczizitelnosti určitých svobod - svobody jednotlivce volit si své zaměstnání, svobody spotřebitelů vybírat si podle svého vlastního uvážení, svobody pohybu atd. Jako jeden z prvních razil koncepci "sociálního minima" pro všechny, jež by zahrnovalo i péči o zdraví a vzdělání. Právě ve vzdělání viděl rozhodující prostředek výchovy občanů ke svobodě, která předpokládá také zodpovědnost a zdrženlivost. Do popředí stavěl sociální rovnováhu, jejímž důležitým prvkem je rovnováha sociálního zabezpečení se soukromou iniciativou, rovnováha mezi veřejnými výdaji a soukromým podnikáním.

Po 2. světové válce se stal nejvýznamnějším představitelem **institucionalismu John Kenneth Galbraith**. Tvrdil, že oproti uspokojování individuálních potřeb bylo uspokojování společenských potřeb v tehdejší kapitalistické společnosti zcela neuspokojivé. Mezi nejpádňější Galbraithovy argumenty patřila např. neutěšená situace v americkém školství, nedostatek a špatný stav parků a dětských hřišť, nečištěné ulice velkoměst a stále devastovanější životní prostředí atd. Galbraith vidí řešení tohoto konfliktu v zavedení společenské kontroly ekonomiky, jinými slovy v zásazích státu do ekonomiky. Těmito otázkami se zabývá v pracích "Nový industriální stát" a "Ekonomie a veřejné cíle." Jeho koncepce je založena na bázi smíšené ekonomiky, která se skládá ze dvou sektorů:

1. tržní sektor, zaujímající oblast soukromé ekonomiky,
2. plánovaný sektor, zahrnující oblast velkých korporací.

Plánovaný sektor má podle Galbraitha tendenci ovládnout celou ekonomiku. Jeho základem jsou tzv. zralé korporace, které vystřídaly tzv. podnikatelské korporace na přelomu 19. a 20. století, v jejichž čele stál podnikatel - vlastník kapitálu, který usiloval o maximalizaci zisku. Namísto něj tzv. zralou korporaci řídí technostruktura, kterou Galbraith chápe jako skupinu vědeckých, technických a organizačních specialistů. Motivem činnosti technostruktury není maximalizace zisku, ale zabezpečení stabilního hospodářského růstu. Zdrojem moci technostruktury není vlastnictví kapitálu, nýbrž její vědomosti a kvalifikace jako specifická forma lidského kapitálu. Galbraith byl tedy zastáncem **státu sociálního blahobytu** a společnosti, v níž vláda má rozhodující zodpovědnost za hospodářství a sociální zdraví.

Paul Samuelson ve své mnohokrát vydané učebnici "Economics: An Introductory Analysis" rozvíjí Keynesovy názory a propojuje je s neoklasickou mikroekonomií, objevují se tedy první snahy o propojování liberálního a konzervativního pohledu na ekonomickou politiku země. Operace rozpočtové, fiskální politiky měly být doplněny politikou monetární. Všeobecně ale bylo přijato přesvědčení, že vláda zodpovídá za hospodářství. V 60. letech dochází k radikálním změnám v oblasti techniky. Vedoucí úlohu přejímala odvětví "high technology". Měnila se tím pádem i hodnotová struktura společnosti, což se odrazilo v tom - jak už jsme výše naznačili u Galbraitha či Clarka - že priority se přesouvaly do vzdělání, zdravotní péče, kultury, turistiky apod. V USA se dokonce poprvé poukazuje na ekologické problémy a probouzí se zájem veřejnosti o životní prostředí.

Keynesiánská ekonomická politika se stala převládající teorií ovlivňující hospodářskou politiku nejen v USA, ale i dalších ekonomicky vyspělých zemích. Ať už jde o německé sociálně tržní hospodářství anebo o ekonomiku Velké Británie. Úzce souvisí také s vypracováním indikativních plánů - jakékoliv plánování, které nemá donucovací charakter - ve Francii, kde se v té době uplatňuje ekonomická škola francouzských strukturalistů, resp. francouzská sociologická škola. Její vliv lze dále pozorovat i v Japonsku. Pochopitelně také severské evropské státy, které sice mají své zvláštnosti přírodní, národnostní i tradici sociálního smíru, patří ke skupině zemí se sociálně tržním hospodářstvím. Tyto státy se sice neopírají tolik o teorii J. M. Keynesa jako jiné evropské země a USA, ale ekonomické nástroje praktické hospodářské politiky jsou velmi podobné - vysoké zdanění, vysoká míra přerozdělování a vysoké státní výdaje.

V 70. letech 20. století dochází v ekonomicky vyspělých zemích k přeměrování na "konzervativní" typ ekonomické politiky. V USA vrcholí nástupem Reaganovy administrativy v roce 1981, ve Velké Británii přichází M. Thatcherová. Neznamená to, že by se zavrhlý zásady dosavadní fiskální politiky, zvláště ne v oblasti sociálního zabezpečení. Spíše se modifikovaly tak, že se požadoval větší hospodářský růst - v ekonomice vystupuje stále zřetelněji konkurence Japonska. **Konzervatismus** se projevoval v požadavku na snížení vládních výdajů, což znamenalo zejména podstatné snížení správního aparátu a některých specifických sociálních výdajů, o kterých se usuzovalo, že snižují zájem o práci. Pod vlivem ekonomie strany nabídky vlády snižují daně a zaměřují se na monetární politiku. Reagan kolem sebe soustředil skupinu ekonomických poradců včetně Milтона Friedmanna, Arthura Laffera, Alana Greenspana aj. Díky jeho ekonomické politice se podařilo snížit nezaměstnanost, snížit inflaci a vzrostla produktivita práce. Ekonomikou strany nabídky se, po spíše neokeynesiánské éře prezidenta Clintona, inspiruje i stávající prezident George Bush jr.

Pokud se nespokojíte s takto hrubým náčrtem vývoje způsobu řízení hospodářství, začtěte se do sice obsáhlé, ale velmi čtivé a pochopitelné knihy Holmann a kol.: Dějiny ekonomického myšlení.

3.4 Welfare state

Pojem "welfare state" patří ke klíčovým pojmům teorie sociální politiky. Označuje stát, v němž se v zákonech, ve vědomí a postojích lidí, v aktivitách institucí a v praktické politice prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinců, nýbrž i věcí veřejnou. Každému z jeho občanů se dostává alespoň určitého uznaného minima podpory a pomoci v různých životních situacích, které jej či jeho rodinu (potenciálně či aktuálně) ohrožují. Veřejné sociální služby jsou integrální součástí moderního státu. Do češtiny lze tento pojem dle Potůčka (1995: 35) převést jen velmi obtížně. Jednou z užívaných možností je sousloví "stát všeobecného blahobytu." Někteří liberálové jej překládají jako "asistenční stát." Další dávají přednost výrazu "sociální stát". I když je tento překlad stručný, není natolik specifický, aby mohl být užíván v českých textech jako ekvivalent anglického originálu. Snad nejbližším označením, které budeme v dalším textu užívat, by mohlo být "stát veřejných sociálních služeb."

Ekonomické, politické a kulturní podmínky a okolnosti vzniku a vývoje státu veřejných sociálních služeb patří k nejčastěji zmiňovaným. Vznik tohoto typu státu - jak už jsme si v předcházejících podkapitolách ukázali - stimuluje takové okolnosti, jako je oslabování klasických podpůrných funkcí rodiny, rodu a místního společenství v průběhu industrializace

a urbanizace. Také zdraví a vzdělání populace nabývají v reprodukci pracovních sil na významu, což vytváří tlak na koordinaci příslušných politik na centrální úrovni. Podle Keynesa má rozvíjející se sektor veřejných sociálních služeb také výrazný zpětně stimulující vliv na spotřebu, výrobu i zaměstnanost. Politicky je relevantní míra institucionalizace sociálních a ekonomických zájmů projevující se v činnostech svépomocných sdružení, politických stran a odborů - a také kvalita státního aparátu.

Stát veřejných sociálních služeb zaručuje občanská práva (rovnost před zákonem), všeobecné volební právo a sociální práva (právo každého na minimální příjem bez ohledu na jeho hodnotu na trhu práce), tak jak jsou uvedeny Marshalllem jako součást moderní demokracie.

Koncepce welfare state ovlivnila spolu s keynesovskou ekonomickou teorií praktickou hospodářskou politiku západních evropských zemí po skončení 2. světové války. Od 50. let 20. století se západní evropské ekonomiky vyvíjely odlišně od zemí střední a východní Evropy, kde byly přijaty způsoby sovětské ekonomické politiky. Ty od roku 1949, kdy vznikla Rada vzájemné hospodářské pomoci, podobným způsobem řídily svoje hospodářství z centra za respektování principu jediné vedoucí komunistické politické strany v zemi. Společnost byla řízena plánem, zájmy lidí zastupovaly často politicky orientované společenské organizace a občanské aktivity měly prostor v členství ve formálních strukturách, v ČSSR šlo např. o Národní frontu.

V západních evropských společnostech se oproti tomu rozvíjely základní určující faktory pokroku: demokracie - věda a technika - tržní hospodářství. Na politiku vlád měly vliv takové některé zásadní mezinárodní jednání a dokumenty. Nejvýznamnějším aktem bylo přijetí **Všeobecné deklarace lidských práv**, vyhlášené a přijaté Valným shromážděním OSN v roce 1948 jako reakce na lidské utrpení během 2. světové války.

Uveďme si proto vybrané články z této Deklarace:

1. Všichni lidé se rodí svobodní a rovni v důstojnosti i právech. Jsou nadáni rozumem a svědomím a mají spolu jednat v duchu bratrství (čl. 1)
2. Každá má právo na život, svobodu a osobní bezpečnost. (čl. 3)
3. Nikdo nesmí být držen v otroctví nebo nevolnictví, všechny formy otroctví a obchodu s otroky jsou zakázány. (čl. 4)
4. Nikdo nesmí být podrobován mučení nebo krutému nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu. (čl. 5)
5. Každý má právo, aby byla všude uznávána jeho právní osobnost. (čl. 6)
6. Všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou zákonnou ochranu bez jakékoli diskriminace. Všichni mají právo na stejnou ochranu proti jakékoli diskriminaci, která porušuje tuto deklaraci, a proti jakémukoli podněcování k takové diskriminaci. (čl. 7)
7. Nikdo nesmí být svévolně zatčen, zadržen nebo vyhoštěn. (čl. 9)
8. Každý má stejné právo, aby byl řádně a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, pokud jde o určení jeho práv a povinností nebo o jakékoli trestní obvinění proti němu. (čl. 10)
9. Nikdo nesmí být vystaven svévolnému zasahování do soukromého života, do rodiny, domova nebo korespondence ani útokům na svou čest a pověst. (čl. 12)

10. Každý má právo volně se pohybovat a svobodně si volit bydliště uvnitř určitého státu. Každá má právo upustit kteroukoliv zemi, i svou vlastní, a vrátit se do své země. (čl.13)
11. Každý má právo na státní příslušnost. Nikdo nesmí být svévolně zbaven státní příslušnosti ani práva svou státní příslušnost změnit. (čl. 15)
12. Muži i ženy, jakmile dosáhli zletilosti, mají právo, bez jakéhokoliv omezení d důvodů rasových, národnostních nebo náboženských, uzavřít sňatek a založit rodinu. (čl. 16)
13. Každý má právo vlastnit majetek jak sám, tak spolu s jinými. (čl.17)
14. Každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu. Toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky bez ohledu na hranice. (čl. 19)
15. Každému je zaručena svoboda pokojného shromažďování a sdružování. Nikdo nesmí být nucen stát se členem nějakého sdružení. (čl. 20)
16. Každý má právo účastnit se na vládě své země přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců. Každá má právo na rovný přístup k veřejným službám ve své zemi. (čl. 21)
17. Každý má jako člen společnosti právo na sociální zabezpečení a nárok na to, aby národním úsilím i mezinárodní součinností a v souladu s organizací a s prostředky příslušného státu mu byla zajištěna hospodářská, sociální a kulturní práva, nezbytná k jeho důstojnosti a k svobodnému rozvoji jeho osobnosti. (čl. 22)
18. Každý má právo na práci, na svobodnou volbu zaměstnání, na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky a na ochranu proti nezaměstnanosti. Každý má bez jakékoli diskriminace nárok na stejný plat za stejnou práci. (čl. 23)
19. Každý má právo na odpočinek a zotavení, zejména také na rozumné vymezení pracovních hodin a pravidelnou placenou dovolenou. (čl. 24)
20. Každý má právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, čítajíc v to potravu, šatstvo, bydlení, lékařskou péči a nezbytná sociální opatření. Má právo na zabezpečení v nezaměstnanosti, v nemoci, při pracovní nezpůsobilosti, při ovdovění, ve stáří nebo v ostatních případech ztráty výdělečných možností, jež nastaly okolnostmi, nezávislými na jeho vůli. Mateřství a dětství mají nárok na zvláštní péči a pomoc. Všechny děti, ať jsou zrozeny v manželství či mimo ně, požívají stejné sociální ochrany. (čl. 25)
21. Každý má právo na vzdělání. Vzdělání necht' je bezplatné, alespoň v počátečních a základních stupních. Základní vzdělání má být povinné. Vzdělání má směřovat k plnému rozvoji lidské osobnosti a k posílení úcty k lidským právům a základním svobodám. Rodiče mají přednostní právo volit druh vzdělání pro své děti. (čl. 26)
22. Každý má právo svobodně se účastnit kulturního života společnosti, užívat plodů umění a podílet se na vědeckém pokroku a jeho výtěžcích. Každá má právo na ochranu morálních a materiálních zájmů, které vyplývají z jeho vědecké, literární nebo umělecké činnosti. (čl. 27)
23. Každý má právo na to, aby vládl takový společenský a mezinárodní řád, ve kterém by práva a svobody, stanovené v této deklaraci, byly plně uskutečněny. (čl. 28)
24. Každý má povinnosti vůči společnosti, v níž jedině může volně a plně rozvinout svou osobnost. (čl. 29)

25. Nic v této Deklaraci nemůže být vykládáno, jakoby dávalo kterémukoli státu, kterékoli skupině nebo osobně jakékoli právo vyvíjet činnost nebo dopouštět se činů, které by směřovaly k potlačení některého z práv nebo některé ze svobod v této Deklaraci uvedených. (čl. 30)

Obsah Deklarace byl z velké části převzat do ústav národních států a stal se součástí záměrů vlád. (V České republice se principy Deklarace projeví až do stávající Ústavy - přijaté 16.12.1992 - především pak do Listiny základních práv a svobod, která je její součástí.)

To pochopitelně přispělo ke koncepci státu veřejných sociálních služeb a ke vzniku a rozvoji oblastí státního veřejného sektoru. Ve Všeobecné deklaraci lidských práv, v ústavách stejně jako v listině práv všech demokratických zemí je uvedeno právo na svobodu shromažďování, sdružování a vyjadřování. Společnost tak umožňuje lidem svobodně se sdružovat a vytvářet rozmanité více méně formalizované organizace různého typu a změřením činnosti, jejichž prostřednictvím se jednotlivci a skupiny lidí podílejí na řešení jednotlivých osobních, skupinových či společenských problémů (ať již problémů v jednotlivých komunitách či problémů, které se týkají společnosti jako celku, např. ekologie). Tato přímá účast lidí na řešení nejrůznějších otázek, dotýkajících se způsobu jejich života posiluje jejich vědomí odpovědnosti za sebe sama i za své okolí, pocit sounáležitosti s komunitou, místem či oblastí, což významnou měrou přispívá k rozvoji demokracie. Vzniká občanský sektor jako prostor mezi státem a jeho orgány a jednotlivými občany nebo skupinami občanů, prostor mezi občanem nebo rodinou a celou společností. Občanský sektor na rozdíl od sektoru veřejného či soukromého představuje nejrozmanitější formy činnosti, které většinou mohou fungovat v podstatě nezávisle na státu a jeho mocenských orgánech. Toto téma bude předmětem závěrečné čtvrté kapitoly.

Příklad - Systém sociálního zabezpečení v Německu

*Abyste měli možnost udělat si představu o tom, jak se aktivity sociálního státu projevují v praxi, přečtěte si následující příklad systému sociální péče ve Spolkové republice Německo, tak jak se vytvořil v průběhu 20. století. Pozornost je v příkladu věnována pouze péči, do níž se nějakým způsobem zapojuje stát. Pokud by vás zajímaly i aktivity, vyvíjené v této oblasti nestátními neziskovými organizacemi v Německu, nalistujte druhou část již zmiňované knihy Martiny Shaad: *Neziskové organizace v ekonomické teorii*, z níž byl také následující příklad vybrán:*

Systém sociálního zabezpečení v Německu se skládal a stále skládá ze tří "pilířů": z pojištění, zaopatření a ze sociální pomoci. Zatímco pojištění obsahuje pojištění nemocenské, úrazové, důchodové, pojištění v nezaměstnanosti a starobní pomoc pro zemědělce, k zaopatření se řadí takové nároky občanů, které požadují od státu formou zvláštních dávek obětem, jako např.: zaopatření válečných obětí, péče o válečné oběti, ale také zaopatření úředníků. Příznačné pro oba tyto pilíře je to, že se dají už předem rozeznat určité případy a druhy výkonů, které jsou v případě nároků uspokojeny, a to bez prověření bližších osobních poměrů zainteresovaných osob. Oproti tomu třetí pilíř, sociální pomoc, se vztahuje právě na individuální posouzení jednotlivých případů. Tato individualizace vyžaduje přesné prověření rodinné, osobní, pracovní, finanční apod. situace jedince, který potřebuje pomoc, a to dříve než se na jeho zvláštní potřeby vynaloží přidělené pomocné prostředky. Dobročinné péči nelze přiřadit k žádnému z těchto tří pilířů, poněvadž obsahuje právě jejich částečné rysy. Tak je např. zaopatření nemocných ve veřejných zařízeních jednou z častých dobročinných péčí, stejně jako zaopatření starých lidí v obecně prospěšných domovech důchodců na základě

spolkového zákona o sociální pomoci (Bundessozialhilfegesetz - dále BSHG). Patří sem také zaopatření válečných obětí. Dobročinnou péči tedy můžeme chápat jako shrnutí těchto tří pilířů z funkcionálního a institucionálního pohledu. Proto můžeme říct, že je více než synonymem pro sociální pomoc. To bude také zřejmé, když budeme mít na paměti, že na pomoci zainteresované osoby ze všech třech oblastí budou zaopatřeny ve stejných zařízeních. Co však můžeme chápat pojmově pod dobročinnou péčí?

Pod **dobročinnou péčí** můžeme chápat "soustavnou, na obecné blaho, nikoli pro mzdu či zisk vyvíjenou péči o nouzi trpící či v nebezpečí se nacházející spoluobčany". "Péče se může týkat zdravotního, morálního, výchovného nebo hospodářského blaha a směřovat k prevenci nebo nápravě". Tato definice zdůrazňuje dva aspekty: orientaci na obecné blaho a cílové skupiny, totiž lidi v nouzi, bez prostředků. Tím je pro dobročinnou péči definován prostor, který od počátku není přípustný pro ziskové podnikání, protože v něm nelze dosáhnout zisku. Za prvé je usilování o zisk vyloučeno definicí v zákoně, a za druhé se nedá od cílové skupiny "nouzi trpících a v nebezpečí se nacházejících" očekávat, že bude schopna za poskytované služby zaplatit tržní cenu.

Ačkoliv tato definice nevypovídá nic o tom, kdo se v konečném důsledku zabývá dobročinnou péčí, přesto je v současnosti nesporné, že jistou zodpovědnost za blaho veřejnosti nese stát. Tato zodpovědnost je odvozena z principu sociálního státu, který je zakotven v ústavě. Článek 20 ústavy, odst. 1 charakterizuje Spolkovou republiku Německo jako "demokratický a sociální spolkový stát". Stejná formulace se nachází v článku 28, odst.1. Státu tak byla prostřednictvím zdůraznění aspektu "sociální" uložena povinnost, zabezpečovat spravedlivý sociální pořádek a pečovat o jeho další rozvoj. "Sociální stát však neznamená státní celkovou zodpovědnost ..., nýbrž pouze státní zajištění zbytkového deficitu, státní záruku výjimečných případů".

Cesta, jak vybudovat sociální systém, byla v počátečních letech Spolkové republiky ústavo-právně otevřena. Stejně jako princip solidarity, na němž se účastní co možná nejvíce občanů, a to s rozdílným, možná ne na všechny rovnoměrně připadajícím zatížením, tak i princip subsidiarity byly předmětem diskuse. Právě princip subsidiarity ovlivnil nezanedbatelnou měrou dnešní systém dobročinné péče. Úzce spojený s katolickým sociálním učením se hodil do konceptu konzervativně - liberální vládní většiny, která byla v padesátých a šedesátých letech 20. století zodpovědná za stěžejní rozhodnutí v oblasti dobročinné péče ještě mladé Spolkové republiky, a - v případě CDU/CSU - podlehla ve velké míře vlivu katolické církve. Jádro tohoto problému lze redukovat na následující klasickou formulaci:

„Tak jako to, co si jednotlivec vlastní iniciativou a vlastními silami může vykonat, co mu nesmí být odejmuto a přiřazeno k výkonu společnosti, tak je proviněním proti spravedlnosti, když se to, co mohou menší a podřízené prosté bytosti vykonávat a co může mít dobré zakončení, přiřadí dalšímu a nadřízenému společenství ; současně je to nevhodné a narušuje to celý společenský řád. Každá činnost společnosti je však ve svém podstatném slova smyslu subsidiární ; má podporovat členy „společnosti“, nesmí být ale nikdy rozbita nebo pohlcena.“

Ačkoliv tento princip poprvé formulovat papež Pius XI. ve své encyklice „Quadragesimo Anno“, nejde o žádný „čistě katolický“, nýbrž spíše o společenský princip, z nějž pro společenství vyplývá v první řadě povinnost poskytnutí pomoci svým členům ; při poskytnutí pomoci má však být upřednostněna právě menší část před tou větší. To platí pro vztah jak části k celku, tak menší skupiny k větší. Takto poskytnutá pomoc má podporovat postižené ve snaze vyvážnout z nouzové situace vlastním přičiněním, tzn. mělo by jít o pomoc vedoucí ke svépomoci, která se odvíjí na bázi občanských aktivit. Zvláštní účinnost tohoto principu lze vidět v tom, že se dá spíše očekávat osobní identifikace a pohotovost na úrovni momentálně nižší než nadřízené vrstvy, která se vyznačuje větší anonymitou. V rozsahu, v němž se jedinec

cítí podporován ve svém obvyklém osobním prostředí, je také schopen spolupůsobit jako subjekt, nikoli jako objekt, což podporuje rozvoj jeho osobnosti, které může konečně sloužit i princip subsidiarity.

Stát se tedy zabývá celkovou zodpovědností za sociální řád, přesto však není v žádném případě jedinou institucí, která přichází v úvahu při plnění sociálních úkolů. To připadá ve větší míře na podstatnou část neziskových, obecně prospěšných organizací a institucí, které poskytují právě sociální služby. Také jejich činnost spadá pod pojem dobročinné péče, a vzhledem k tomu, že významnou část prostředků získávají z veřejných, resp. státních, spolkových či obecních zdrojů, budeme je také označovat jako "veřejnou dobročinnou péči." Pod tímto označením se tedy rozumí veškeré služby a zařízení ve veřejně prospěšném vlastnictví, které organizovanou formou dobrovolně a ve veřejný prospěch pracují v oblastech rodinné a mládežnické pomoci, sociální pomoci a ve zdravotnictví, aby pomáhaly v nouzi trpícím a ohroženým lidem.

Vedle dobročinných spolků je v oblasti veřejné dobročinné péče – ve větší míře od začátku 70.let 20.století a v důsledku častější kritiky velkých spolků – aktivní stále rostoucí počet svépomocných skupin. Některé se zdají být pod tlakem připojení se k některému ze spolků, avšak ne zanedbatelný počet organizací trvá jako dříve na samostatnosti a představuje tak – aspoň v určitých oblastech – konkurenci pro velké spolky, které jsou „v kursu“.

Poskytovatelé dobročinné péče

Jako poskytovatelé dobročinné péče je nutno zmínit zvláště veřejné poskytovatele a zastřešující spolky veřejné dobročinné péče spolu s organizacemi, které jsou k nim připojené. Vedle toho jsou v sociální oblasti činné další organizace, jako např. svépomocné skupiny, které nejsou připojené k zastřešujícím spolkům, nebo ziskové podniky, právě tak jako soukromé nebo veřejně-právní nadace či soukromé osoby. K bezplatným poskytovatelům dobročinné péče patří kromě zastřešujících spolků církve a náboženská společenství, které by mohly být popisovány odděleně. Protože však obě dvě rozsáhlé církve mají vlastní spolky a náboženská společenství, jež vykonávají služby v první řadě pro vlastní členy, čímž jsou přiřazeny k jednomu ze spolků dobročinné péče, nebudeme je zde pojímat jako něco odlišného.

Veřejní poskytovatelé dobročinné péče

Pod pojmem veřejní je v širším slova smyslu myšlena státní aktivita jakéhokoliv druhu, spadá sem tedy i komunální činnost. Není sporu o tom, že jsou komunální zásahy stavěny na stejnou úroveň se státními zásahy. Zdá se to být oprávněné, protože za rozhodující kritérium vymezení hranice mezi soukromou a státní sférou byla zvolena možnost výsostného obchodu. Tak můžeme v rámci veřejných poskytovatelů rozlišovat obce, země a spolek.

Místními poskytovateli dobročinné péče v rámci sociální pomoci a pomoci mládeži jsou sociální úřady, resp. úřady pro mládež. Jim jsou podle územní příslušnosti přiděleny postižené osoby z jejich spádové oblasti. Věcná příslušnost se řídí podle právě existujících podkladů. Vyšší územní poskytovatele sociální pomoci a pomoci mládeži nenajdeme ve všech spolkových zemích, protože zemské zákony tyto úkoly částečně ukládají samotným zemím. Územní a vyšší územní poskytovatelé se věnují sociální pomoci a pomoci mládeži jako jednomu z úkolů jejich samosprávy. Konkrétní vzorce jednání při výkonu této činnosti však z toho nelze vyvodit, protože je sporné, do jaké míry musí být činné, aby splnily úkoly vyplývající ze zákona. Přitom bezplatní poskytovatelé využívají podle principu subsidiarity „podmíněné výhody“ před veřejnými poskytovateli, která omezuje veřejné poskytovatele v jejich schopnosti jednat. V každém případě platí, že veřejní poskytovatelé působí ve finančně úzce omezeném prostoru, který jim skýtá jen málo místa pro dobrovolné, tj. ne zákonem předepsané výkony.

Možnosti spolků a zemí zasahovat do veřejné dobročinné péče jsou věcně velmi omezené, protože nepředstavují bezprostřední příslušnou instanci. Spolek sám tedy není nikdy nositelem institucí, v dobročinné péči může být však činný prostřednictvím podpory modelových projektů, platných v rámci spolkové země, mají jen omezený prostor jednání. Jen zřídka jsou poskytovateli institucí, v některých zemích však figurují jako vyšší územní poskytovatelé sociální pomoci a pomoci mládeži. Jinak se jejich možnost zasahovat omezuje na úřední nařízení, týkající se provádění zákonů KJHG, stejně jako BSHG, vypisování modelových projektů, dozoru nad pomocí mládeži, stejně jako realizace domácích zákonů.

Zastřešující spolky veřejné dobročinné péče

Pojem „zastřešující spolek“ není právně zakotven, vžil se však ve dvacátých letech jako označení pro „kartel“ dobročinných spolků, který byl založen roku 1924 a dnes existuje v podobě Spolkového společenství práce bezplatných* dobročinných spolků (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege -BAGH). Členství v něm je spojeno se zvláštními privilegii a zajišťuje monopolní postavení pro poskytování sociálních služeb a spolupráci se státem. K zastřešujícím spolkům patří Spolkový dobročinný spolek dělníků v Bonnu, Německý charitativní spolek ve Freiburgu, Paritativní dobročinný spolek – celoněmecký ve Frankfurtu, Německý červený kříž v Bonnu, Diakonie evangelické církve v Německu ve Stuttgartu, stejně jako Centrální sociální spolek Židů v Německu ve Frankfurtu.

Pro **Dělnický dobročinný spolek** (Arbeiterwohlfahrt - AW) je charakteristická jeho dvojitá funkce – na jedné straně jako dobročinného spolku a na druhé straně jako společenskopoliticky aktivní organizace: stejně významné postavení jako poskytování sociálních služeb má jeho funkce sociálněstátního zástupce, inspirátora a podněcovatele impulsů v oblasti sociální práce. Zasazuje se za „plně realizovaný sociální a kulturní stát“ s obsáhlým systémem sociálních jistot, v němž hrají podstatnou roli základní etické hodnoty jako svoboda, spravedlnost a solidarita. AW se zavázal demokratickému socialismu, tzn. zasazuje se o více svobody, spravedlnosti a solidarity, chce vytvořit takovou společnost, v níž se každý jedinec může svobodně vyvíjet a převzít zodpovědnost za sebe i ostatní; chce aktivně dále spolupracovat na řešení sociálních problémů, váží si náboženského vyznání jedinců a chce pomáhat bez ohledu na politickou, rasovou, národnostní a konfesijní příslušnost a v neposlední řadě se zasazuje o upřednostnění komunální a státní zodpovědnosti v sociální oblasti (viz. směrové ukazatele AW uzavřené na spolkové konferenci r. 1974 ve Wiesbadenu, naposledy změněny závěry spolkové konference r. 1989 v Norimberku).

Také **Diakonie** (Diakonische Werk - dále DW) plní dvojí funkci, neboť je za pravé části církve – evangelická církev tak prostřednictvím diakonií uvědomuje své úkoly – a za druhé patří ke zastřešujícím spolkům veřejné dobročinné péče. Práce diakonie se převážně projevuje tradičními principy, k nimž patří vnější i vnitřní pluralita, upřednostnění volebního práva postižených, a v důsledku toho i požadavek různosti poskytovatelů sociálně politických opatření, princip samosprávy, cílově orientovaná sociální politika, která se neptá na příčiny a okolnosti nouze, ale snaží se o odstranění nebo zmírnění nouze, a konečně uznávání principu subsidiarity. Pro postavení diakonie oproti veřejným dobročinným spolkům je typické její zvláštní právní zakotvení na základě odst. 40 ústavy ve spojení s odst. 134 výmarsko říšské ústavy (WRV); která ji jako náboženskému společenství přisuzuje zvláštní bezplatnost v uspořádání jejích vlastních záležitostí. I přes právní bezplatnost je podle ustanovení přece úzce propojena s evangelickou církví a členěná podle církevních článků evangelické církve Německa (Evangelische Kirche in Deutschland - EKD). Úzké propojení se projevuje mj. ve společném rozhodovacím právu EKD při obsazování úřadů diakonie. Členy diakonie je 24 zemských církevních institucí EKD, devět bezplatných církevních institucí se svými diakonickými zařízeními, stejně jako zhruba 100 odborných spolků. Počet samostatných zařízení se pohybuje okolo 20.000, v nichž je plně nebo jen z části zaměstnáno zhruba

300.000 polouředních spolupracovníků (stav k 1.7.1991). K 1.1. 1988 disponovalo DW 3.954 stacionárními zařízeními, 9.257 denními odděleními, stejně jako 468 vzdělávacími, dále vzdělávacími a rekvalifikačními institucemi pro sociální povolání ; k tomu patří ještě 5.804 poradenských pracovišť, stejně jako ambulantní služby a úrazová pomoc Johanitů, stejně jako 6.902 svépomocných a pomocných skupin.

Německý Červený kříž (das Deutsche Rote Kreuz – DRK) je jednou ze 149 národních organizací Červeného kříže, které jsou uznány Mezinárodním výborem Červeného kříže (IKRK – das Internationale Komitee vom Roten Kreuz) jako národní humanitární organizace v duchu ženevské smlouvy. Tyto národní společnosti jsou spojeny do „Ligy společností Červeného kříže a Červeného půlměsíce.“ Z toho vyplývá struktura úkolů, které je nutno rozlišovat na ty, jimiž se zabývá DRK ve funkci zastřešujícího spolku dobročinné péče, a na ty, jenž DRK plní jako člen mezinárodní humanitární organizace. Jak vyplývá z jeho angažovanosti, poskytuje Červený kříž „pomoc obětem válečných konfliktů“ a „pomoc obětem přírodních katastrof“ ; třetí hlavní úkol spadá do oblasti „vzdělání, zdraví a sociálního blaha“. Zde můžeme rozeznávat - podle země, resp. jejich stupně rozvoje – velmi odlišná pojetí těchto úkolů : zatímco v rozvojových zemích těžiště činnosti spočívá ve zdravotnické pomoci, např. těhotným ženám, nemocným a dětem – přičemž je nutno zdůraznit zvláštní význam osvěty a poradenství – v průmyslových zemích spadají úkoly do více oborů a jsou tím pádem různorodější. Zde se potvrzuje, že společenskopolitický aspekt činnosti dobročinného spolku posiluje chování.

Narozdíl od konfesionálních spolků se světonázorová spojení projevuje méně silně. Přesto však se DRK řídí pevně stanovenými pravidly ; jako je lidskost, nadstranickost, neutralita, bezplatnost, dobrovolnost, jednota a univerzálnost. Jako zvláštní cíl aktivit dobročinné péče zdůrazňuje DRK požadavek svépomoci, která má být uskutečňována prostřednictvím dobrovolné a čestné, bezúplatné spolupráce na principu humanitárního přesvědčení ; aniž by se ptala po příčinách nebo vlastním zavinění, která vedou k tísně a bídě, ale pro pomoc je podstatná už sama existence této tísně. Těžiště práce DRK spočívá tradičně v oblasti zdravotnictví ; pomoc starým lidem, zde zvláště stacionární, představuje další těžiště. Vedle toho se pomocníci angažují i v oblasti pomoci dětem a mládeži, v rodinné práci, lázeňské a rekreační pomoci vystěhovalcům a přistěhovalcům, stejně jako cizincům hledajícím práci a uprchlíkům. Důležitými oblastmi je také dárcovství krve – DRK zajišťuje cca. Z 80% zásobení krví v SRN -, vzdělávání a další (vyšší) vzdělávání dobrovolných a skutečných zaměstnanců úřadu, mobilní humanitární a sanitární pomoc.

Oproti obvyklým zastřešujícím dobročinným spolkům veřejné dobročinné péče je nejvyšším principem **Paritativního dobročinného spolku** (der Deutche Paritätische Wohlfahrtsverband – dále DPWV) nepřítomnost určitého politického či konfesního světonázoru. Tento spolek pracuje z důvodu křesťanské a humanitární zodpovědnosti, a to bez konfesionálních a stranickopolitických vazeb. Původně vznikl jako zájmový spolek bezplatných obecně-prospěšných nemocnic oproti snahám Výmarské republiky dát vše do rukou obcí, dnes je chápán jako spolek k ochraně a požadavkům malých uskupení. Přesně v duchu této teze je tento spolek takovým spolkem, k němuž se mohou připojit svépomocné skupiny, aniž by se musely vzdát svých idejí, metod nebo principů. Sounáležitost a spolupráce ve spolku neruší samostatnost členů. Různorodost jejich pohnutek a úkolů existuje a jimi spravovaná zařízení však zavazuje k vzájemné ohleduplnosti, požadavkům a doplňkům. Pro každodenní existenci připojených organizací tato formulace znamená, že určitou politiku nepředkládá spolek okrajových společností nebo zemský spolek, nýbrž jednotlivé členské organizace mohou samy potvrdit obsah své práce. Přitom se zvláštní význam přikládá základní myšlence spolku – paritě. Má zaručit, že každé členské organizaci budou poskytnuty stejné šance rozvoje a ověření vlastních formulací.

Jejími principy jsou pluralita, otevřenost a tolerance. Z otevřenosti vůči organizacím všeho druhu se vysvětluje velký počet členských organizací, který prudce vzrostl především počátkem 70. let 20. století a dnes činí přibližně 6.000 členů. Tato pluralita vede na jedné straně k problémům, neboť heterogenní souhrnný spolek tohoto druhu se jen těžko shodne na společných směrových liniích, profilu nebo identitě. Na druhé straně nabízí tato různost také šance, které spočívají např. ve flexibilitě a blízkosti osobám potřebujícím pomoc. Spolek zdůrazňuje, že je otevřen pro různost forem sociální práce a že přitom bere na vědomí podporující a pomocné funkce. Pro spolek je zvláště charakteristická jeho blízkost k myšlence svépomoci a tím k svépomocným skupinám a organizacím. Ty tvoří cca. 40 % jeho členských organizací. Počet zařízení se vztahuje ještě na „stav před sjednocením“ a odráží aktivity členů Paritativního spolku v různých oblastech: tak spravuje např. 430 obytných nebo obytně-pečovatelských domovů, 223 denních oddělení, domovů a pečovatelských domovů a 747 poradenských stanovišť, stravovacích služeb, ambulantních a mobilních služeb v oblasti pomoci starým spoluobčanům, 672 domovů, resp. ubytoven, 381 denních oddělení resp. zvláštních mateřských školek, 215 dílen pro postižené; 345 domovů a domů/útulků pro ženy, 72 rodinných vzdělávacích oddělení, 393 poradenských oddělení pro rodinnou pomoc, 609 domovů, přechodných domovů, ubytoven, 756 mateřských školek, dětských denních oddělení, denních oddělení volného času, 170 poradenských oddělení pro mládež; 98 nemocnic, 290 ambulantních sociálně-pečovatelských služeb, 222 rekreačních domovů pro rodiny, 117 poradenských stanovišť pro plánované rodičovství a těhotenské komplikace, 162 vzdělávacích, nádstavbových a rekvalifikačních služeb pro sociálně-pečovatelská povolání a 353 poradenských a pečovatelských oddělení, 132 ubytoven a přechodných ubytoven stejně jako 7 nemocnic v oblasti pomoci ohroženým.

Centrální sociální spolek Židů v Německu (Die Zentralwohlfahrtstelle der Juden in Deutschland – dále ZWST) se více než jiné dobročinné spolky koncentruje na zájmy svých specifických klientů a také jen jim nabízí své služby; pouze ta zařízení, která čerpají z veřejných prostředků, mohou svou nabídku zpřístupnit všem osobám potřebujícím pomoc. Bázi pro jejich činnost vytváří náboženská motivace, která se snaží o zmenšení – samo o sobě nepřekonatelného – protikladu mezi mocí a spravedlností a o co nejširší prosazení práva na důstojný lidský život všech. Přitom hraje podstatnou roli princip spravedlnosti. Proto se ZWST také zasazuje o spravedlivou sociální politiku, odmítá proto její jakékoli zhoršení. Je také velmi činný v boji proti rostoucímu rasismu a antisemitismu.

Podstatný moment židovské ochoty pomáhat spočívá v „mizwe“. Německý překlad tohoto pojmu jako „Gebot“ (příkázání) nevystihuje přesný význam tohoto slova; neboť „mizwe“ poukazuje na to, že poskytnutí pomoci není prospěšné jen těm, kteří ji potřebují, ale zlepšit to i vlastní pocit poskytovatele. Tím, že člověk pomáhá chudým, nekoná dobro jen jim, ale i sobě samému. Navíc bylo v židovské obci zaopatření chudých vždy „integrální“ součástí sociálního a náboženského života. Povinností každého dobře situovaného Žida bylo přispívat k tomu, aby každý zchudlý Žid měl právo na podporu.

Těžiště činnosti spočívá v práci se starými a mladými lidmi. Zvláštní angažovanost v práci se starými lidmi je dána vysokým počtem starších lidí v židovských obcích – více jak jedna třetina jsou osoby starší 60ti let. Pomoc se uskutečňuje např. formou hospodářské pomoci, středisky vzájemného setkávání, rekreačními cestami pro seniory, stejně jako seniorskými „dýchánky“ a kluby seniorů. Při práci s mládeží stojí v popředí zprostředkování myšlenkového bohatství Židů. Tyto úkoly mají plnit prázdninové rekreace a vzdělávací semináře, čemuž se dříve věnovaly rodinná společenství. Navíc organizuje ZWST setkání mládeže jak na regionální tak na mezinárodní úrovni. Svou roli zde hraje i poradenství mládežnických center.

Německý charitativní spolek (Der Deutsche Caritasverband – dále DCV) je německými biskupy uznané institucionální spojení a zastoupení katolických charit v Německu. Je to spolek veřejné dobročinné péče. (§ 1 stanov z 9.11. 1897 ve znění z 18.9. 1975). Ze stanov vyplývají pro DCV dvě role, totiž úloha církevního spolku ve službách katolické církve a tím i charit, stejně jako role zastřešujícího spolku veřejné dobročinné péče. „Charita“ přitom poukazuje na zvláštní samozřejmost, protože charita je původně a podstatně aktivním chováním jednotlivých křesťanů, jež nabývá kvality až intencí, s níž se uskutečňuje: „...Z lásky k Bohu plnit křesťanské přikázání lásky k bližnímu svému a přitom jít až k podstatě nouze, to znamená vidět náboženskou dimenzi, která se vždy skrývá za každou nouzí, a dosáhnout až k ní, a to snahami o zmírnění každé konkrétní lidské nouze.“ Charita se v tomto pojetí proto dá očekávat od každého jedince, od společenství stejně jako od spolků.

Charitativní spolek je s ohledem na svůj rozsah sociálních služeb, které nabízí, nejvýznamnějším ze všech dobročinných spolků; cca. 40 % služeb bezplatných spolků blahobytu je poskytováno institucemi charit. Spolek tak provozuje 4.315 zařízení zdravotnické pomoci. Sem patří 759 nemocnic a domovů, 16 denních oddělení, 3.211 zařízení veřejné pomoci a 329 vzdělávacích a dále vzdělávacích zařízení; v rámci pomoci mládeži je činných 11.443 zařízení, jež jsou tvořeny 1.073 domovy, 9.289 denními odděleními, 983 zařízeními veřejné pomoci a 98 vzdělávacími a doškolovacími pracovišti; v rodinné pomoci funguje 4.606 zařízení se 186 domovy, 4.411 zařízeními veřejné pomoci a 9 vzdělávacími a doškolovacími pracovišti; v pomoci seniorům jde o 1.568 domovů, 8 denních pracovišť, 3.176 zařízení veřejné pomoci stejně jako o 41 vzdělávacích a dále vzdělávacích pracovišť; což je dohromady 4.793 zařízení; v rámci pomoci postiženým pracuje 1.371 institucí, z toho 346 domovů, 475 denních pracovišť, 538 zařízení veřejné pomoci, 12 vzdělávacích a doškolovacích pracovišť stejně jako konečně dalších sociálních institucí, jako 548 domovů, 23 denních pracovišť, 1.710 zařízení veřejné pomoci a 217 vzdělávacích a doškolovacích pracovišť (stav k 1.1. 1987)

Při přijmutí svých sociálních úkolů, jejichž těžiště spočívají v pomoci dětem, mladistvým a rodinám, v pomoci nemocným, postiženým a starým lidem, zahraničním osobám poptávajících práci, uprchlíkům a žadatelům o azyl, stejně jako v mezinárodní pomoci třetímu světu, cítí se DCV zavázán třem principům, totiž osobnosti, solidaritě a subsidiaritě. Základem k tomu je názor, že právo na svobodu a sebeurčení osob koresponduje se zodpovědností jedince za svůj vlastní život ve společenství s jinými. Charita jako životní postoj církve poukazuje na těsné spojení s katolickou církví. Ve skutečnosti existuje těsné propletení mezi katolickou církví a charitativním spolkem, které je vyjádřeno např. právem spolurozhodovat a kompetenci dohledu. Také členění charitativního spolku na místní a krajské charitativní spolky na nejnižší úrovni, na nadřízené diecézní charitativní spolky a na Německý charitativní spolek jako nejvyšší instanci odpovídá výstavbě církve. Ačkoliv je DCV vystavěn přísně hierarchicky, nechápe se sám jako centralistická organizace, nýbrž jako spojení za sebe sama zodpovědných a většinou také právně samostatných služeb a institucí.

Zastřešující spolek veřejné dobročinné péče musí být zastoupen ve všech oblastech sociální pomoci – jsou to především oblasti péče o děti a mladistvé, pomoc matkám, manželům a rodinám, zaopatření starých lidí, služby postiženým, péče o nemocné, poradenství pro sociálně postižené, opatření ke snížení nezaměstnanosti, pomoci při integraci, návratu a dalším stěhování, služby uprchlíkům stejně jako vzdělávací, doškolovací a rekvalifikační kursy. Důkaz o tom, že je organizace činná v těchto oblastech, by dnes už každopádně nestačil k tomu, aby byla uznána jako „bezplatný spolek dobročinné péče“, neboť BAGF představuje „uzavřenou společnost“, která po druhé světové válce mezi sebe připouštěla pouze dělnické spolky, která sice v dřívějších letech vystupovala jako zastřešující spolky, ale společenství v lize – která vznikla v roce 1924 jako předchůdce BAGF – odmítla.

Financování veřejné dobročinné péče probíhá třemi různými cestami : vlastními prostředky, veřejnými prostředky a vrácenými náklady. Klienti nebo veřejnost rozumí pod dobročinnou péčí – jak se zdá - kvaziveřejnou instituci, protože podíl veřejných prostředků je zde značný – někdy se však i přeceňuje. Dobročinné spolky se implicitní výčitce státních subvencí brání tím, že přejímají podstatný díl úkolů, které by jinak musel vyřídit stát – tak odpadá např. 75 % zařízení péče o mládež, cca. 60 % zařízení péče o důchodce a každopádně více jak 33 % všech nemocničních lůžek do oblasti bezplatných obecně prospěšných poskytovatelů – čímž musí být legitimní cestou také podporovány z veřejných peněžních prostředků. Kromě toho zastřešující spolky poukazují na to, že značnou měrou přispívají k odlehčení státu ; úspory dosažené vlastními službami vyčíslují každopádně na 26 miliard DM .

Vlastní prostředky spolku nejsou tvořeny pouze vlastními členskými příspěvky, ale také úsporami, sbírkami, dary, privátními podporami, výnosy z vedlejší činnosti, loteriemi (např. výtěžky z tzv. spirály štěstí) a prodejem zvláštních známek, jako jsou dobročinné a mládežnická známky. Pro oba dva konfesní spolky diakonii a charitu představují podstatný finanční příjem podpory poskytované církvi z příjmu církevní daně. Vlastní prostředky jsou pro spolky významné ze dvou hledisek : za prvé jsou vlastní finanční příspěvky často předpokladem pro přidělení státních prostředků a za druhé zůstávají v sociální síti stále díry, a to i přes relativně obsáhlý systém sociálního zajištění s právním nárokem postižených, jenž by mohly být uzavřeny s pomocí bezplatných dobročinných spolků. To však znamená, že jsou uhrazeny jak prostředky na zařízení a údržbu instituce tak i pravidelně se vyskytující personální prostředky zřizovatelů instituce. Nemateriální příspěvek k výkonnosti bezplatných dobročinných spolků poskytují čestní (neplacení)zaměstnanci, jejich zaangażovaností se ušetří personální prostředky. To je však možné jen v oblastech, kde se nutně nevyžaduje nasazení profesionálních spolupracovníků. Problém financování z vlastních zdrojů spočívá však v tom, že spolehlivé nejsou k dispozici zvláště tehdy, když je jich nejvíc zapotřebí, např. v době hospodářské recese, když jsou kráceny i státní výdaje.

Druhým způsobem financování je tzv. „veřejná ruka“. Je v celé šíři uzákoněna v sociálním zákoně a říká, že veřejní poskytovatelé mají přiměřeně podporovat spolky veřejné dobročinné péče. „Přiměřeně“ znamená, že se od poskytovatelů – s ohledem na jejich výkonnost – očekává vlastní podíl. Protože se pojem „přiměřený“ vymyká exaktní definici, zůstávají veřejným poskytovatelům volné prostory pro jednání, které mohou využít podle vlastního uvážení. Všeobecné části sociálního zákona se nedá upřít významově srovnatelný cíl.

Rozdělování peněz musí probíhat se zřetelem na zákon jednoty, tzn. že při podporování musí být pro poskytnutí služeb stejného druhu použity stejné principy a měřítko ; právní nárok na podporu však nevzniká ani tady. Zaplacení těchto služeb přitom nesmí omezit samostatnost bezplatných poskytovatelů, přičemž přenesení úkolů musí probíhat stále konsensuálně. Rozhodovací kompetence o poskytování podpory představuje pro státní orgány instrument, jenž jim umožňuje vykonávat vlastní politiku, neboť prostřednictvím „zlaté otěže“ je možno žádoucí projekty podpořit, jiné vyloučit. Tohoto nebezpečí jsou si sice poskytovatelé veřejné péče vědomi, přesto zřeknutí se veřejných prostředků znamená současné zřeknutí se provozování jedné (nebo více) instituce(i). Přesto nejenom z tohoto důvodu se dostávají dobročinné spolky do závislosti na státních prostředcích. Protože jejich vlastní podíl leží často pod 10 %, ohrožuje právě materiální stránka ztrátu autonomie

Třetí možností financování bezplatných dobročinných spolků – vrácenými náklady ve formě pečovatelských tarifů – má zcela významný praktický význam. Pečovatelské tarify jsou ujednány mezi poskytovateli institucí a nositeli nákladů a pokrývají pouhé náklady na službu, ne však jiné náklady, jako např. investiční náklady. Protože nezískají žádnou ziskovou přírážku, není možno financovat rozšíření služby či výkonu prostřednictvím pečovatelských tarifů. Výjimku představují ziskové organizace, u nichž je zohledněn podíl zisku.

Pečovatelské tarify jsou jednotné pro stacionární, částečně stacionární a také ambulantní instituce a jsou vlastně poskytovány uživateli. Často však vznikne nárok vůči nositeli pojištění, který přejímá úhradu. Toto platí pro služby, které jsou poskytovány na základě BSFG a KJHG, nikoli však pro nemocnice. Nemocnice jsou subvencovány přímo, přičemž jsou pečovatelské tarify stanoveny státními úřady podle jednotných principů, a to veřejné na tom, jestli se poskytovatel nemocnice předem už dohodl se zdravotní pojišťovnou. Kromě toho pokrývají pečovatelské tarify pouze průběžné náklady a neskytají žádný příspěvek k podstatné údržbě, takže nemocnice jsou z hlediska investic odkázány na státní příspěvky

3. 5 Důvody vzniku a rozvoje občanského sektoru

Mezi velké sociální inovace na sklonku 20. století patří rozmach sdružování a dobrovolné činnosti občanů a růst množství nevládních, resp. občanských organizací. Jde o nejrůznější skupiny lidí, skupiny sousedské, zájmové, profesní, organizace poskytující služby, vystupující na obhajobu určitých zásad nebo pravd skupin občanů, skupiny církevní apod. Zdroje financování těchto organizací nejsou jednotné – některé jsou závislé na darech, jiné jsou podporovány příspěvky od státu, mezinárodními organizacemi anebo získávají příjmy i prodejem vlastních výrobků a služeb. Celosvětově jsou jich miliony, od nejmenších venkovských sdružení až po vlivné mezinárodní skupiny jako např. Greenpeace, Amnesty International nebo Unicef.

Růst dobrovolných občanských organizací je spojen s potřebou někam patřit, něčeho se zúčastňovat či něco měnit. Proto se jako jedno ze souhrnných označení vžil název „třetí sektor“ – doplňující soukromý a státní sektor. Vzhledem k pestrosti jednotlivých aktivit občanských iniciativ se můžeme setkat i s jinými termíny, přičemž každý z nich zdůrazňuje jinou stránku, např. „neziskový sektor“ (nonprofit, not-for-profit sector), „dobrovolnický sektor“ (voluntary sector), „veřejně či obecně prospěšný sektor“, „občanský sektor“ (civil sector), britský „not-statutory sector“ (tj. sektor, jehož vznik nevyžaduje zákon), či „informal sector“, americký „tax-exempt sector“ (tj. sektor osvobozený od daní), francouzský „économie social“ (používaný běžně v institucích EU), německý „gemeinwirtschaftliche Unternehmen“ (obecně prospěšné podnikání). Podobně variuje i označení organizací, které v tomto sektoru působí. Můžeme se tak setkat s pojmy „nezisková“, „občanská“, „nestátní“, „nevládní organizace“, či charitativní, humanitární, filantropická nebo dobročinná organizace.

Na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity nás logicky zajímají aktivity občanských organizací souvisejících s dosahováním zisku. Proto, na rozdíl např. od Univerzity Karlovy – Fakulty humanitních věd, která používá jako převážně sociologická fakulta pojem „občanský sektor“, se přikláníme k označení nestátní neziskový sektor, resp. organizace. Toto označení budeme proto používat ve zbývajícím textu této DSO.

Pro detailnější zařazení nestátních neziskových organizací do národního hospodářství a jejich teorii nalistujte Rejzčík a kol.: Organizace neziskového sektoru. kapitulu č. 2.

Pro potřeby předmětu „veřejná politika“ se spokojíme s konstatováním, že občanská společnost je reprezentována aktivitami nestátních neziskových organizací, jejichž charakteristikám patří neziskovost, formální organizovanost, soukromost, tj. zřizovatelská nezávislost na státu a jeho institucích či orgánech, samosprávnost a dobrovolnost. *Odpoověď na otázku, co znamená ta která charakteristika, naleznete opět v knize Rejzčík a kol.: Organizace neziskového sektoru. kapitulu č.1 a 2.*

A co bylo důvodem vzniku nestátního neziskového sektoru? Jako ekonomové vnímáme existenci a rozvoj tohoto sektoru jako institucionální odpověď na nedostatky státu a trhu. Nedostatkem, resp. selháním státu je jeho menší schopnost uspokojit požadavky různých menšin při poskytování veřejných statků. Selháním trhu je přítomnost informačního nesouladu mezi výrobcem a spotřebitelem, kdy nestátní neziskový sektor působí jako důvěryhodnější partner, přestože jeho cílem není dosažení zisku. *K této problematice naleznete více informací ve zdroji Strecková, Y., Malý, I (1998 : 3-53).* Politologové zdůrazňují zprostředkovatelskou roli nestátních neziskového sektoru v prostoru mezi státem a trhem nebo jako část společnosti, ve které dochází k zmírňování sociálního napětí a politických konfliktů. Sociální antropologové uvádějí, že dramatický nárůst organizovaných nestátních neziskových aktivit v každé části světa je důsledkem množství tlaků, krizí, sociálních a technologických změn. Tyto změny pak následně zpochybnily roli státu jak v kapitalistických, socialistických i rozvojových zemích a otevřely cestu pro alternativní institucionální přístupy, které mohou na lidské potřeby reagovat rychleji a efektivněji. Právě nestátní neziskové organizace se ukázaly být možným kandidátem pro tuto roli. Podle „interdependence theory“ (tj. teorie vzájemné závislosti) – *podrobněji viz. Rektořík a kol.: Organizace neziskového sektoru. kapitola č. 2* – se na obou stranách mezi státem a neziskovými organizacemi nacházejí prvky, které předurčují oba tyto sektory ke vzájemné spolupráci, neboť si navzájem kompenzují své nedostatky.

Občanský, resp. nestátní neziskový sektor plní také řadu funkcí. Mimo to, že prostřednictvím dobrovolných organizací lidé mohou formulovat a zveřejňovat své požadavky a představy změn a nových řešení problémů, se jedná o funkce, které jsou výrazem demokratického uspořádání společnosti. Mezi ně patří rozvoj rozmanitosti a společenské plurality, posilování tolerance vůči různým sociálním skupinám občanů. Lidé si dále prostřednictvím aktivního zapojení do činností nestátních neziskových organizací osvojují demokratické principy, kultivují občanské vlastnosti – učí se organizovat, motivovat, diskutovat o problémech, získávat prostředky, utvářet koalice, lobbovat, medializovat své programy a cíle. Tím lidé získávají zkušenosti, zručnosti, schopnosti zvládnout komplikované životní okolnosti. V tomto sektoru existuje optimální prostředí pro vytváření a přejímání prosociálních vzorů chování jako je solidarita, dobročinnost, altruismus, obětavost či zodpovědnost. Nestátní neziskové organizace tak přinášejí nové pohledy a návody řešení, která reagují jak na místní problémy a potřeby, tak i na velké globální výzvy konce 20. a počátku 21. století.

Prudký rozvoj nestátních neziskových, resp. občanských organizací v posledních dvaceti letech je zdůvodňován a spojován s faktory, které přicházejí ze zdola, zvenku a shora. Pod tlaky zdola rozumíme stav, kdy se obyčejní lidé rozhodli zorganizovat, aby zlepšili své životní podmínky nebo prosadili svá základní práva. Tento faktor se nejzřetelněji projevoval při vytváření občanského sektoru v bývalém Sovětském svazu a v postkomunistických zemích. Změny, ke kterým v těchto společnostech došlo koncem 80. a počátkem 90. let došlo, byly – jak si dále ukážeme – podmíněny činností desítek občanských neoficiálních dobrovolných seskupení z předcházejících „totalitních“ let.

Přestože tlaky zdola jsou zásadní pro rozvoj nestátních neziskových organizací a aktivit na celém světě, významná je také podpora tzv. zvenku, zejména od církví, od zahraničních nestátních neziskových organizací a od rozvojových agentur.

Katolická církev byla jedním z nejvýznamnějších vnějších činitelů, které přispěly k nárůstu občanského sektoru zejména v Latinské Americe. Různé tamní katolické diecéze začaly v 50. letech zakládat svoje vlastní charitativní organizace s cílem snížit utrpení chudých ve městě a na venkově. Také ve střední Evropě církev podporovala

protestní hnutí koncem 80. let. Katolická církev v Polsku, ve východním Německu i evangelická církev poskytovaly útočiště, pracovní prostor i morální podporu pro protestní skupiny, které prosazovaly změnu společenského systému. Šlo také o organizace nebo agentury poskytující služby, různé nadace nebo pracovní a vzdělávací skupiny. Jejich činnost zpočátku zaměřená hlavně na humanitární pomoc se rozšiřovala na snahy zlepšit sociální a ekonomické podmínky lidí.

Rozvojové agentury jsou soukromé instituce, ale ve velké míře dotované státem. Americká politika pomoci jiným zemím prošla od poloviny 60. let značnými změnami. Zdůrazňovala zapojení chudých do rozvojových aktivit a podporu místním nevládním organizacím, jakož i americkým soukromým dobrovolným organizacím, které s nimi spolupracovaly. Celosvětově významné rozvojové agentury jsou například Komise rozvojové pomoci OECD nebo Komise Světové banky a nevládních organizací založená roku 1982 a složená z nejvyššího managementu banky a 26 lídrů z celého světa, z nichž tři pětiny jsou z rozvojových zemí. Světová banka přijala politiku spolupráce a podpory aktivit nestátních organizací.

Podporou shora se rozumí hlavně konzervativní politika Regana v USA a Thatchrové ve Velké Británii. Podpora dobrovolných organizací se stala součástí cíle snižování vládních výdajů na sociální záležitosti. Také Mitterrandova vláda ve Francii začala v polovině 80. let 20. století liberalizovat zákony týkající se charitativní dobročinnosti a sponzorovala Evropskou konferenci o "organizacích sociální ekonomiky" s cílem umístit dobrovolný sektor na mapu Evropské unie. Tyto tlaky shora se projevovaly v rozvoji organizovaných neziskových aktivit ve třetím světě stejně jako v bývalém komunistickém bloku, kde se jednalo např. o vznik Nadace pro sociální inovace, která získala podporu od M. Gorbačova v Sovětském svazu.

V souvislosti s výše uvedenými směry působících faktorů se jako zásadní příčina výrazného rozšiřování nestátního neziskového, resp. občanského sektoru v posledních desetiletích uvádí krize institucí, jakými jsou welfare state, životní prostředí a socialismus.

Krize welfare state souvisí se změnami v hospodářské politice vyspělých zemí, k nimž dochází v 70. a 80. letech 20. století. Tehdy tzv. intervencionistický typ hospodářské politiky spojený s koncepcí welfare state začaly provázet negativní důsledky. Jedna z příčin byla čistě ekonomická - ropný šok počátkem 70. let výrazně zpomalil ekonomický růst a v této souvislosti se výdaje na sociální zabezpečení jeví neúměrně vysoké. Další projevy krize byly spojeny s velkou byrokratizací a malou pružností vlád, jakož i mínění, že systém sociálních příjmů tlumí iniciativu, zbavuje lidi osobní odpovědnosti a podporuje závislost. Tím, že koncepce sociálního státu byla zaměřena na zlepšování životních podmínek, podporovala vlastně růst očekávání občanů a zároveň nespokojenost s úrovní služeb, které stát poskytoval. Proto v řadě zemí, jako např. USA, Německo, Británie, Belgie, Francie, Norsko, dochází k návratu ke konzervativním ekonomickým teoriím a k zavádění programů omezujících státní výdaje. Malé a flexibilní neziskové organizace, postavené na dobrovolnících a dobročinné podpoře, začínají - jak už jsme si uvedli - představovat alternativu ke službám poskytovaných státem.

Krize životního prostředí vychází s faktu, že se celkový environmentální stav společnosti na celosvětové úrovni zhoršuje, což představuje významný podnět pro zakládání a činnost neziskových organizací. Čím viditelnější jsou projevy environmentální krize, tím větší je nespokojenost s vládou a obyvatelé se ve větší míře organizují. Jedná se nejen o politické

strany zelených, ale zejména o velmi mnoho nejrůznějších ekologických organizací ve vyspělých i rozvojových zemích.

Jak už bylo výše řečeno a níže bude detailně popsáno, rozvoji občanského sektoru přispěla krize socialismu, resp. rozpad komunistického režimu i se sliby o sociální spravedlnosti a ekonomickém dostatku. Hospodářský pokles v polovině 70. let vedl k tomu, že se hledaly nové cesty jak uspokojovat sociální a ekonomické potřeby. V komunistických zemích Evropy vznikaly různé pokusy, jako bylo např. tržně orientované družstevní řízení. V této době se objevují také snahy o formování prvků občanské společnosti, což bylo spojeno zejména s organizováním různých nestátních seskupení. Například v Maďarsku v roce 1988 existovalo 6 tisíc neziskových organizací a 600 soukromých nadací. Zakládání dobrovolných neziskových organizací bylo logickým projevem nedůvěry k ústřední vládě a jejím institucím.

3.6 Geneze občanské společnosti v podobě nestátního neziskového sektoru v ČR

Aby bylo možné posoudit stávající podobu neziskového sektoru v České republice, je nutné si uvědomit, že neziskový sektor nevznikal po roce 1989 zcela nově, bez jakékoli tradice. Naopak, vzhledem k všeobecně přijímanému faktu, že dobrovolné nezávislé a neziskové organizace jsou přirozenou a nezbytnou součástí pluralitní, skutečně demokratické společnosti, je historie dobrovolné práce, dobročinných spolků a nestátních organizací v našich zemích - především v **období tzv. "první republiky"** - velmi bohatá.

Po vzniku samostatného státu v roce 1918 se otevřel prostor pro svobodnou činnost nejrůznějších dobrovolných a dobročinných spolků. V tomto směru navázala tato sdružení na bohatou spolkovou činnost minulého století.

Druhá polovina 19. století přinesla obrovský kvantitativní, ale i kvalitativní rozmach sebestrukturace společnosti. V sedmdesátých letech už existovalo více než 3000 různých spolků, v devadesátých letech přes 10 000 a jejich počet později ještě rostl. Spolky a organizace pokrývaly celé široké spektrum života společnosti a jejích potřeb. Vznikaly organizace podporující osvětu a kulturu, vzdělávání, vydávání knih apod., vedle toho se rozvíjelo odborové hnutí.

Dobrovolné organizace byly v samostatném Československém státu zřizovány na základě spolkového práva a zahrnovaly celou škálu organizačních forem, od nestátních přes obecní, náboženské, národnostní až po tzv. "spolky s charakterem polooficiálním", které byly pověřeny poměrně širokými kompetencemi (např. Zemské a Okresní péče o mládež, Československý červený kříž, Masarykova liga proti TBC a jiné). Strukturovanost a organizace dobrovolných seskupení byla již v tomto období na velmi dobré úrovni, zahrnovala síť malých organizací a poboček až po okresní, zemská nebo národní ústředí.

Během svého vývoje neustále zdokonalovaly svou činnost a odbornost, rozšiřovaly okruh své působnosti a směřovaly k vyšší institucionalizaci.

Vzhledem k tomu, že si klademe otázky o podmínkách vzniku, vývoje a formování české občanské společnosti na území českých zemí, je právě toto první období naprosto klíčové. Zatímco následující období, jak si vzápětí ukážeme, je svou povahou spíše destruktivní, období do roku 1918, resp. 1938 je obdobím vytváření a zakládání v jistém smyslu prvotních a pro budoucí rozvoj určujících předpokladů, forem, sociálně psychologických a kulturně civilizačních vzorců a stereotypů české občanské společnosti.

Novodobá historie občanského, resp. neziskového sektoru po roce 1938

Vývoj celého neziskového sektoru byl velmi rázně přerušen událostmi na konci třicátých let - odtržením převážně Němci obývaného pohraničí v roce **1938**, krátkou existencí tzv. druhé republiky a především německou okupací a zřízením Protektorátu Čechy a Morava v letech 1939-1945.

Zmíněné události přinesly nejen zničení vlastní státnosti a demokratického politického systému, ale i zcela reálné nebezpečí likvidace národního společenství samotného. Jedním z prvních kroků k takové likvidaci byla dalekosáhlá destrukce nebo alespoň výrazné omezení a přísná kontrola všech autentických aktivit včetně většiny aktivit neziskového sektoru. Okupace Československa znamenala nadvládu režimu, jemuž byla existence občanské společnosti překážkou k uchopení totální moci a proto ji také začal okamžitě likvidovat. Likvidovány byly nejen politické, ale i vědecké, osvětové, humanitární, kulturní a jiné organizace. Po uzavření českých vysokých škol na podzim roku 1939 byly zakázány také všechny studentské organizace.

Po druhé světové válce se obnovená ČSR dostala na cestu socialistického (do roku 1948 ještě nekomunistického) vývoje jednak z vnitřních příčin, jednak především v důsledku poválečného rozdělení světa a vlivu Sovětského svazu. Právě tento vliv způsobil, že byl po roce 1948 v Československu implantován stalinský model socialismu, a že ČSR byla vyloučena ze západního socializačního prostředí a začala se přizpůsobovat společnosti sovětské.

Po únoru 1948 již tedy občanské společnost nemohla plnit svobodně žádnou ze svých funkcí, protože nemohla už nezávisle reprezentovat rozličné zájmy občanů a vyjadřovat jejich mínění, nemohla vykonávat tlak na moc a její veřejnou kontrolu ani působit jako na moci nezávislý samosprávný článek politického systému.

Těžiště sdružování se tak velmi rychle přesouvalo na masové organizace. V rámci nadiktovaného přetvoření spolkové struktury (nutno podotknout, že o nadacích se v této souvislosti už vůbec nehovořilo) se v letech 1948-1951 sloučily spolky do tzv. dobrovolných organizací, zejména do jednotné odborové organizace, do organizace žen, organizace mládeže, do jednotných tělovýchovných a sportovních organizací, do kulturních, technických a vědeckých sdružení. Spolu se vznikem zmíněných masových organizací byly rušeny a revidovány ostatní spolky, přičemž jako záminka vždy posloužil postoj spolku a jeho představitelů (funkcionářů) k lidově demokratickému zřízení. Původní systém spolčování, nadační činnosti a filantropie, jenž se organicky vyvíjel (i když v určitých etapách oklešťovaný státem) především od 19. století se zhroutil.

Mocenský monopol, který komunistická strana v roce 1952 dotvořila, odporoval základním principům demokracie a československým politickým tradicím. Stalinská totální nadvláda režimu nad společností doznala závažné trhliny až v roce 1956 v souvislosti s Chruščovovým referátem na XX. sjezdu KSSS. Ve svém tajném příspěvku 1. tajemník KSSS podrobil drtivě kritice kult osobnosti a zločinnost sovětského diktátora Stalina. Následného politického uvolnění na jaře 1956 v ČR využili katoličtí duchovní a laikové k zesílení aktivity. Rozhojnily se tajné schůzky příslušníků zakázaných řádů a řeholí, z církevních kruhů se ozývaly požadavky revize církevních procesů. Ozývat se začaly také počtem nejsilnější odbory, oživila také druhá nejpočetnější organizace, kterou byl Československý svaz mládeže.

Další zvýšení postupně se probouzející aktivity občanské společnosti bylo patrné od počátku roku 1968. Došlo ke změnám v odborech (přijetí principů nové odborové politiky), především tím, že se odbory měly stát jakousi protiváhou politických stran. Politické změny na jaře 1968 přímo osudově postihly jedinou oficiální organizaci mládeže - ČSM. Krize, která v jeho

středu narůstala delší čas, propukla mimořádně silně a vyústila v jeho rozpad. 10. července 1968 se zrodila organizace rolníků. Také v dosud jednotné organizaci tělovýchovy a sportu vyvrcholily dosavadní autonomní tendence, začaly přípravy na obnovení Sokola a Orla. Od ledna 1968 rychle narůstala společenská angažovanost kulturních svazů - spisovatelů, výtvarníků, filmových, divadelních i televizních umělců a hudebníků. Ustavil se Svaz vědeckých pracovníků. Od března 1968 zvláště rychle probíhala obroda katolické církve.

Všechny tyto pozitivní procesy byly zpřetrhány a potlačeny okupací Československa armádami Varšavské smlouvy 21. srpna 1968 a následným obdobím tzv. normalizace, kdy neziskové organizace poskytující veřejně prospěšné služby byly v podstatě nahrazeny činností tzv. "rozpočtových" a "příspěvkových" organizací, čímž se zařadily do kategorie státních neziskových organizací. Neziskové nestátní (občanské) organizace legálně až do roku 1989 neexistovaly. Povoleny byly pouze některé formy tzv. "dobrovolných společenských organizací", podléhajících však přísné státní kontrole (např. odborové organizace, národnostní, kulturní a společenské organizace včetně zájmových, sportovních a později také ekologických). Tyto organizace však byly nadále začleněny do Národní fronty a jako takové byly zcela podřízeny politickému vedení státu a komunistické strany.

I když ojediněle, přesto i v socialistickém Československu 70. let vznikala organizační seskupení ve formě petičních občanských iniciativ, které se zaměřovaly na prosazování občanských svobod, dodržování lidských práv, ale i na otázky širšího charakteru (vydávání tematických zpráv, sociální podporu pronásledovaných rodin, alternativní kulturu, životní prostředí apod.). Tyto občanské iniciativy sice byly od samého počátku režimem pronásledovány (první takovéto občanské sdružení - Charta 77 - vzniklo v lednu 1977, brzy na to se ustanovil Výbor na obranu nespravedlivě stíhaných - duben 1978), avšak potlačit se je nepodařilo, naopak především ve druhé polovině 80. let aktivita občanů v nezávislých iniciativách vzrůstala. S rostoucí aktivitou nezávislých občanských sdružení probíhala jejich částečná diferenciaci, a to jak z hlediska jejich zaměření, tak i politické a světonázorové orientace. Během posledních několika let před 17. listopadem 1989 se vytvořila mezi občanskými iniciativami jakási nepsaná dělba práce podle jednotlivých oblastí společenského života (ekologie, právní vědomí, mezinárodní vztahy, lidská práva, mírové hnutí apod.). Koncem 80. let se různé proudy původně semknuté v jediném opozičním seskupení - v Chartě 77 - organizačně osamostatňovaly a programově vyhraňovaly. Vznikla tak struktura relativně samostatných skupin, které měly vlastní politické ideje a členskou základnu. V některých z nich byla patrná snaha o vytváření vnitřní organizační struktury (např. Demokratická iniciativa). Stále sílící aktivita občanů vyvrcholila v roce 1989 a do jisté míry přispěla ke změně politického systému. Lze říci, že vzrůstající občanská iniciativa většinou v dějinách předznamenávala liberalizaci nebo i změnu politického systému a měla na ní často i podstatnou zásluhu.

Listopad 1989 znamenal pro Československo konec éry komunismu. Sametovou revolucí skončilo u nás, podobně jako tomu bylo v témže roce i ve většině bývalých tzv. lidově demokratických států, období dogmatických modelů a vzorů vnucených Sovětským svazem nedlouho po druhé světové válce jako projev nové geopolické situace. Bývalé sovětské satelity se tak mohly svobodně pustit do budování demokratické společnosti.

Aktuální vývoj neziskového sektoru v ČR po roce 1989

Po pádu mocenského monopolu komunistické strany zdědily postkomunistické země vysoce fragmentovanou a atomizovanou společnost se značným deficitem důvěry mezi občany navzájem i mezi jednotlivci a státem. Toto dědictví, poněvadž je skryto v hodnotách a vzorech chování lidí, se překonává jen pomalu a svízelně. Lidé nejsou navyklí se sami sdružovat a hájit své ohrožené zájmy. Představitelé veřejné správy nejsou zvyklí vyjednávat s

představiteli různých zájmových skupin ani s klientskou veřejností. Pokud k takovým kontaktům přece jen dochází, jsou náhodné a sporadické, nemají systematicky, legislativou, zvyky či vzájemným očekáváním fixovaný charakter. Stále proto hrozí riziko nepřiměřených reakcí, na obou stranách, vyplývající z nedostatku informací, nebo z nepochopení situace partnerské strany. Potůček v tomto období připisuje významnou roli právě neziskovým organizacím jako institucím, které jsou schopny formovat chování svých členů kombinací kontroly, stimulů a morálního přesvědčování, a prodlužovat tak časový horizont pro rozhodování všech zúčastněných aktérů zvyšováním stability a spolehlivosti společenských vztahů.

Je zřejmé, že několikanásobná zásadní změna postoje státu k neziskovým organizacím v průběhu několika desetiletí a dlouhá léta vlády autoritářských režimů zanechaly po sobě zvláštní dědictví v podobně směsice různých tradic, které výrazným způsobem profilují i současný vztah státu a nestátního neziskového sektoru v ČR. Mezi ty negativní řadí bychom mohli zařadit tradici nedůvěry ke smysluplnosti a k možnostem veřejně se angažovat prostřednictvím občanských organizací. Opakované zkušenosti s masovým perzekvováním představitelů ale i řadových členů různých neziskových organizací i s vnucovanou, neautentickou participací na aktivitách komunisty kontrolovaných pseudoobčanských organizací postupně přivedly obyvatelstvo ČR k přijetí opatrných životních strategií. Průměrný obyvatel ČR se ještě v roce 1995 podle výzkumu vyhledával ústraní veřejného dění, neměl chuť riskovat a dostat se do zbytečných problémů. Výsledkem byla malá podpora vznikajících neziskových organizací se strany veřejnosti, což oslabovalo jejich vyjednávací pozici vůči vládě a ztěžovalo i jejich lobbovací aktivity v parlamentu.

Další negativní tradici lze nalézt v klientelismu, který se v době budování "rozvinuté socialistické společnosti" stal tak zásadní a osvědčenou strategií přežití běžného člověka v nedostatkové společnosti. Síť vzájemných úsluh a protekcí tak přežily i pád komunismu. Nomenklaturní bratrství bývalých příslušníků komunistických elity sice ztratila na svém významu, ale schopnost státu vynucovat dodržování zákonnosti a standardních postupů vyřizování záležitostí občanů výrazně poklesla.

Jinou příčinou, proč se občané krátce po roce 1989 jen velmi pomalu a neochotně zapojovali do občanských aktivit, je skutečnost, že během období "reálného socialismu" většina obyvatel ČR akceptovala státněpolitickou ideologii a nabyla přesvědčení, že jedině stát je schopný se o ně postarat a oni sami se mu do toho nemají příliš plést. Proto i nadále vyčkávali ve svém relativně pohodlném soukromí na to, co pro nápravu jejich problémů podnikne stát.

Státně paternalistickým očekáváním obyvatelstva bylo v éře socialismu nutno přizpůsobit i státní správu, která se stala monopolním dodavatelem především školských, sociálních a zdravotních služeb. K tomuto účelu stát vybudoval poměrně rozsáhlou síť organizací, které v podstatě představují již v práci definovaný vládní neziskový sektor, který se stal v době rodícího se nestátního neziskového sektoru jeho nejvýraznější konkurencí.

Částečným a v českých podmínkách specifickým vysvětlením, týkajícím se hlavně nárůstu počtu nadací, je i spekulativní přístup nezanedbatelného množství jejich zakladatelů. Zdroje těchto spekulací by mohly být spatřovány v úvahách o tom, jak lehce získat nové finanční zdroje (v souvislosti s přidělováním peněz z Nadačního a investičního fondu - viz. dále) a jak zabránit odlivu již vydělaných peněz (např. v souvislosti s daňovým zvýhodněním, apod.).

Přes všechna výše uvedená negativa, která se podepsala na transformačním vývoji nestátního neziskového sektoru nutno konstatovat, že po převratných politických událostech nastal pohyb v celém spektru naší společenské reality. Bouřlivý rozvoj byl zaznamenán nejen v početním růstu politických stran a nestátních podniků, ale i v překotně se vyvíjejícím nestátním neziskovém sektoru, vydělujícím se z vládního neziskového sektoru. Rostl počet

spontánně vzniklých nevládních organizací, občanských sdružení, nadací, církví a spolků. Např. jen za první tři roky svobodného vývoje vzrostl počet občanských sdružení více než čtyřicetkrát, viz. tabulka:

Dynamika růstu počtu občanských sdružení a jejich organizačních jednotek za posledních deset let

		1989	1993	1996	1999	2000
1.	občanská sdružení	537	21 659	28 461	38 096	42 302
2.	organizační jednotky OS	1 451	9 488	13 869	25 578	

Pramen: ČSÚ

Tento fakt rapidního nárůstu organizací nestátního neziskového sektoru si lze vysvětlit působením několika pozitivních společensko politických vlivů, k nimž bezesporu patří tradice navazování na demokratické období tzv. "první republiky", které se jeví jako zlatý věk občanské společnosti i vztahu státu k nestátním neziskovým organizacím. Právě ty mohou (a také tak činí) ještě i dnes čerpat z potenciálu tohoto období (sociální sítě, organizační kvalifikace, majetek, občanská kultura, apod.). Mnohé "prvorepublikové" neziskové organizace, jako např. Junák, Orel, Sokol, YMCA či církevní charita, byly tak po roce 1989 obnoveny a dokonce restituovaly svůj majetek. Tomuto procesu stát nebránil, ba naopak jej sám inicioval a podporoval.

Současná pozice nestátního neziskového sektoru ve společnosti je tedy výslednicí vlivu již zmíněných negativně i pozitivně působících tradic a nové vlny liberalismu, kterou vyvolalo k životu disidentské hnutí a pak se jí chopila i pravicová koalice vládnoucí v ČR od roku 1992 do roku 1998. Další vysvětlení rychlého nárůstu počtu nestátních neziskových organizací lze najít v tzv. teorii heterogenity, podle které tento stav zapříčiňují selhání státu i trhu v oblasti poskytování služeb současné heterogenní společnosti, která sestává z velkého množství rozmanitých skupin občanů (náboženských, sociálních, národnostních, apod.). V případě postkomunistického státu, jakým je pochopitelně i ČR, se toto vysvětlení zdá být obzvlášť věrohodné, protože liberalizace politických a ekonomických poměrů byla a stále je prováděna na jedné straně silným oslabením státu, který se vzdal více svých funkcí, na straně druhé nerozvinutostí tržního prostředí.

Jiné vysvětlení dynamického vývoje nestátního neziskového sektoru navzdory všem výše popsaným negativně působícím tradicím nabízí teorie kolektivní identity. V tomto smyslu byly a jsou některé nestátní neziskové organizace zakládány jako teritoria osvobozené od byrokratických zvyklostí státního aparátu či od dravých a konzumních praktik trhu. Krom toho pád bývalého režimu znamenal pro ty, kteří proti němu bojovali nebo jej v skrytu odmítali, ale i pro ty, kteří režim podporovali, ztrátu orientačního bodu. Jedni i druzí proto začali hledat náhradu - kolektivní identitu. Proto je pro posttotalitní společenské klima charakteristický hlad po kolektivních identitách, což se vztahuje i na ČR.

3.7 Shrnutí

V této kapitole jsme si ukázali, jak se vyvíjela veřejná politika pod vlivem střídajících se ekonomických názorů. Velká hospodářská krize, která začala v Americe roku 1929 a postupně se rozšířila na celý svět, výrazně podnítila a napomohla prosazení reformy ekonomického systému v tehdejších evropských společnostech a následně v USA. Předzvěsti poválečných reformních snah byly počátky státní péče o občany koncem 19. století, které jsme si ukázali na příkladu Německa. Za počátek této reformy, postavené na kritice liberalismu, se považuje Roosevelťův New Deal (Nový úděl), který pohlížel na hospodářskou krizi jako na "pád kapitalismu" a věřil, že aktivní činnost vlády - zejména centrální - je správným lékem. New Deal tak znamenal triumf nad liberalismem ve smyslu ekonomické svobody a omezeného státu, a z Velké Británie se postupně rozšířil do ostatních evropských zemí i USA. Po obou válkách tedy dochází k sociálním a politickým reformám, k nástupu socializujících vlád, k znárodnění některých odvětví. Vliv ruské socialistické revoluce po první a sovětského podílu na vítězství po druhé světové válce byl všude čitelný, avšak rozhodující byly všude vnitřní síly a poměry. Socializační iniciativa (projevující se např. kodexy sociálních práv včetně práva na práci) nebyla rozhodně jen monopolem socialistických sil. Výmluvně o tom svědčí mezinárodní deklarace, pakty, úmluvy a charty lidských, občanských, politických hospodářských, sociálních a kulturních práv, což se projevilo v přijetí Všeobecné deklarace lidských práv v roce 1948. Deklarace formuluje požadavek svobody a rovnosti všech lidí bez jakéhokoli rozlišování a chránění lidských práv zákony. Zdůrazňuje důstojnost a hodnotu lidské osobnosti, podporu sociálnímu pokroku a vytváření lepších životních podmínek ve větší svobodě. Vedle řady konkrétních práv je také uvedeno, že každý má právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit zdraví a blahobyt jeho i rodiny, včetně výživy, šatstva, bytu, lékařské péče, zabezpečení v nezaměstnanosti, v nemoci, při nezpůsobilosti k práci i ve stáří. Základní vzdělání má být povinné a bezplatné, vyšší vzdělání má být stejně přístupné všem podle schopností. Obsah Deklarace byl z velké části převzat do ústav národních států a stal se součástí záměrů vlád.

V souhrnném pohledu byl poválečný expanzivní stát v harmonii s dynamickým ekonomickým růstem (nejlepší příklad je německý hospodářský zázrak) a se vzestupem životního standardu. Začíná se objevovat koncept "welfare state" - státu veřejných sociálních služeb, jehož průkopníkem byl především J. K. Galbraith. Byl zastáncem státu sociálního blahobytu a společnosti, v níž vláda má rozhodující zodpovědnost za hospodářství a sociální zdraví. Podle Galbraitha existuje zcela nedostatečné uspokojování veřejných potřeb, což dokumentuje nejen na stavu amerického školství, ale i veřejné dopravy, čistoty měst či životního prostředí. Řešení hledá v zavedení účinné společenské regulace ekonomiky, která by zajistila relokační zdrojů ze soukromého do veřejného sektoru. Stát tak musel vykonávat širokou škálu redistribučních a výkonných činností, což předpokládalo příslušnou organizační nadstavbu, která státní linii zabezpečuje, kontroluje, vynucuje a v sporných případech rozhoduje. Trend k intervenčnímu státu je tedy nutně i za předpokladu ideálně výkonné a racionální správy trendem k byrokratizaci. V důsledku studené války se i na vnějších funkcích státu rozrostly mohutné aparáty, později i globalizace světové politiky a regionální intervence vedly k prudkému rozvoji nadnárodních byrokratických struktur. Jejich rozsáhlé programy v podstatě sledovaly linii státu blahobytu, jež byla mezitím vtělena do mezinárodních úmluv o lidských právech. Stát jako spotřebitel získal mimořádný význam. Velkorysost státu jako spotřebitele však z jiného pohledu není nic jiného než nehospodárností, kterou se vyznačovala státní byrokratická správa státního vlastnictví, protože jí chybí soukromovlastnická motivace.

V 70. letech 20. století se proto začíná objevovat kritika sociálního státu, která zintenzivněla, když jeho dosavadní expanzivní rozvoj narazil na hranice růstu. Prvním signálem byla ropná

krize v roce 1973, po níž následovala recese a růst nezaměstnanosti. Vlády vyspělých zemí se začínají navracet ke konzervatismu, který ve Velké Británii představuje M. Thatcherová a v USA R. Regan.

V posledních 20 letech 20. století se jako reakce na kritiku liberalismu i sociálního státu začíná čím dál intenzivněji občanský sektor, který dává prostor soukromé iniciativě občanů řešit problémy a otázky, které nevyřeší ani stát ani trh. Právě univerzálnost občanského statutu přemostňuje protiklad mezi společností a státem a spolčovací svoboda umožňuje organizační, asociační formu občanské společnosti. Asociace - především ty, jež sdružují sociální zájmy - přejímají v občanské společnosti funkci, kterou klasický liberalismus přiznával výlučně individuální aktivitě. Občanská společnost se tím změnila v arénu zorganizovaných, skupinových či pluralistických - zájmů. Vznikl početný soubor dílčích (stavovských, korporativních) zastupitelství, která se od státní reprezentace (parlamentní) liší tím, že se orientují právě na tyto dílčí zájmy. Stát je ústavou naopak vázán k zajišťování obecného blaha.

Autokorekční cvičení:

1. Jakým způsobem a kdy začíná výrazněji stát zasahovat do ekonomiky?
2. Co je to sociální hnutí a jak se projevovalo?
3. Jaké mohou být sociální funkce státu obecně a jaké plní v současnosti vláda ČR?
4. Co je typické pro keynesiánství? Nalezneme nějaké jeho projevy v současnosti ČR?
5. Jak se ve 20. století projevoval konzervatismus?
6. Jak spolu souvisí politika New Dealu a welfare state?
7. Jaký ekonomický směr reprezentují v ekonomickém myšlení Galbraith a Clark?

Zadání 2. POTu (práce opravované tutorem):

V textu kapitoly třetí máte výběr nejdůležitějších článků Všeobecné deklarace lidských práv. Řekli jsme si, že obsah Deklarace byl z velké části převeden do ústav národních států. Vyhledejte proto Ústavu ČR - ustavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb - a najděte v ní "stopy" výše zmíněné deklarace. Použijte formu eseje s úvodem a vymezením cíle, hlavním textem a závěrem, kde zesumarizujete výsledky vašeho bádání. Rozsah eseje 5 - 10 normostran, velikost písma 12, řádkování 1,5. POT odevzdejte do ODEVZDÁVÁRNY nejpozději 3 dny před řádným zkouškovým termínem, a to spolu s druhým POTem (zadání viz. kap. 3. Oba budou předpokladem přípuštění ke zkoušce a jejich ústní obhajoba bude zkouškou samotnou.

Oba POTy uložte do jednoho dokumentu pod názvem „VEPOzkouska_jmeno.prijmeni“

Kapitola 4. Trh, správa a občanský sektor jako regulátory života společnosti

4. 1 Nástin složitosti vztahů

Politický ekonom Adam Smith nikdy nerozlišoval mezi ekonomickou a politickou analýzou institucí, zájmů, hodnot, interakcí i samotné směny. Tento celostní přístup tradiční liberální nauky však v průběhu staletí, která následovala po publikování jeho děl, utrpěl četné šrámy. Lze říci, že 19. a 20. století bylo svědkem skutečného schizmatu: ekonomie se soustředila na analýzu ekonomických vztahů, zatímco politické vědy na analýzy politických procesů. Tento vývoj do značné míry odpovídal prosazující se tendenci diferenciaci vědních disciplin. Na druhé straně toto rozštěpení postupně vedlo k tomu, že ekonomie a politické vědy začaly přehlížet skutečnosti, které byly Smithovi denním chlebem: propojenost a vzájemnou podmíněnost politického a ekonomického života, to, že většina politiky je i ekonomikou, a většina ekonomiky je také politikou. Přitom jednotlivé společnosti se významně liší zejména podle toho, jaký důraz kladou na regulující roli správy a trhu. Politické vědy a ekonomie však ponechávaly základní otázku pro roli správy a trhu nevyřešenu, utápějice se v analýzách omezených disciplinárním úhlem pohledu.

Lindblom (1977) navrhuje odvíjet analýzy fungování globálních společností od vymezení následujících elementárních politicko-ekonomických mechanismů (regulátorů) ovlivňujících a podmiňujících život lidí a lidských společenství:

- státu jako výrazu politické moci
- trhu, zprostředkujícího směnu
- výchovy (indoktrinace)¹⁷.

Streeck-Schmitter (1985) uvádějí, že sociální vědy se tradičně zabývají společenstvím, trhem a státem jakožto klíčovými formami udržování sociálního řádu. Poukazují na to, že tato klasifikace je nedostatečná, a doplňují ji o další položku – asociaci.

Tabulka: Modely udržování sociálního řádu

Regulační model	Princip regulace	Specializovaná vědní disciplína
společenství	spontánní solidarita	sociologie
trh	rozptýlené soutěžení	ekonomie
stát	hierarchická kontrola	právo, politické vědy
asociace	harmonizace prostřednictvím organizace	teorie organizace, sociologie sociálních hnutí

Wolfendenova komise (The Future 1978) navrhla členění regulátorů podle následující tabulky:

¹⁷ Typickými zprostředkovateli indoktrinace jsou vzdělávací soustavy a hromadné sdělovací prostředky. Indoktrinace může mít politický motiv (pak je často orientována příslušnou ideologií) nebo motiv ekonomický (reklama). Producenti i zprostředkovatelé informací se mohou dostávat do situací, kdy je v jejich soukromém zájmu podávat informace neúplné či zkreslené.

Tabulka: Typy sektorů regulujících činnosti lidí

Soukromý neformální sektor	Soukromý komerční sektor
Stát	Občanský sektor (neziskové organizace)

Přínosem obou navrhovaných členění je, že rozlišují soukromý neformální sektor (rodinu, sousedství, neformální skupiny, společenství) a občanský sektor (asociace, neziskové organizace), které v některých dokumentech splývají v obecnějším pojmu občanská společnost (Archer 1994). Zmíněné rozlišení je podstatné, neboť právě organizační struktura, alespoň elementární míra formalizace je tím, co významně odlišuje neziskové organizace od soukromého neformálního sektoru – a co mnohé ekonomické a politologické práce dosud přehlížejí.

Kromě regulátorů, identifikovaných Lindblomem, Streeckem-Schmitterem a Wolfendenovou komisí, bychom ovšem neměli opomenout ani další sféru, která je v centru zájmu etiky a sociální filozofie. Jde o kulturně-hodnotový systém společnosti (v poněkud zúžené dikci lze mluvit o morálce, o hodnotových orientacích a kulturních vzorech chování lidí a celých společenství).

V zorném úhlu veřejné politiky se ovšem nalézají hlavně tři ze zmíněných regulátorů: trh, správa a občanský sektor. Celou následující kapitolu poroto věnuji výkladu uplatnění trhu, správy a občanského sektoru jako elementárních politicko-ekonomických mechanismů fungujících v demokratických společnostech s tržní ekonomikou. Číním tak u vědomí, že pro formování a realizaci veřejné politiky je klíčové porozumět přednostem i nedostatkům trhu, správy a občanského sektoru a hledat jejich vyvážené uplatnění v roli nástrojů regulace věcí veřejných. Zároveň ovšem podstupuji to riziko, že vypuštěním dalších výše zmíněných regulátorů ze zorného úhlu našich analýz se mohou dopustit značného zjednodušení. Nicméně i tak půjde o značně komplikované, nesnadno uchopitelné téma.

Takto pojatý problém má aktuální konotace pro porozumění procesům, které se odehrávají v naší zemi po roce 1989. Týká se takových politicky citlivých témat, jako je demokratizace politického systému, přechod k tržnímu hospodářství, zrod a fungování občanské společnosti. Úkole tohoto textu není vstupovat přímo do těchto politických diskusí, jde mu o výklad rolí, vlastností a funkcí trhu, správy a občanského sektoru v pokud možno objektivní, „technologické“ rovině. (Blíže viz Potůček v tisku.)

V odborné literatuře se pochopitelně vedou spory o místě, důležitosti či zneužívání trhu, státu a občanského sektoru a o jejich významu pro lidský život. Proto jsem se rozhodl podrobit názory formulované v těchto sporech empirickému testu: vymezil jsem ty životní situace, v nichž se, dříve či později, ocitá skoro každý člověk – a pokusil jsem se vymezit roli trhu, státu a neziskových organizací jakožto faktorů, které se zde uplatňují více, méně či vůbec ne¹⁸. Tento test si nečiní nároku ani na úplnost, ani na přesnost: jde výhradně o určitý orientační přehled toho, co a jak se v životě skutečně odehrává.

Narození: Zápisem do příslušné matriky státní správa eviduje rodičovství, popřípadě dochází k soudnímu určení otcovství a vyživovacích povinností. Stát zákonem stanovuje a svými

¹⁸ Jde o momentku, charakterizující situace v České republice v polovině 90. let 20. století. Před padesáti lety byla (v tehdejší poválečném Československu) situace výrazně odlišná a jiná bude závažnost sledovaných faktorů v jiných zemích světa. Nicméně existují a jsou popsatelné i obecné vývojové rysy a tendence, typické pro společnosti určitého typu – řekněme například pro vyspělé západní demokracie konce 20. století. Situace, v níž se nalézá dnešní Česká republika, se od nich v zásadním ohledu neliší.

orgány vymáhá četné závazky rodičů vůči dětem. Nahrazuje rodičovskou péči v případě, zemřou-li rodiče, nejsou-li známí nebo ve své rodičovské roli selžou. Kromě toho se stát podílí na materiálních nákladech rodičů spjatých s porodem a péčí o novorozence a nemluvně: vyplácí porodné a dávky mateřské dovolené.

Vzdělávání je do značné míry opět věcí státu. Stát zavádí povinnou školní docházku, zakládá a financuje síť škol. Může regulovat přístup na vyšší stupně škol (princip numerus clausus) nebo může naopak přijmout princip, že každému občanovi, který má předpoklady ke studiu, musí být toto studium také umožněno (viz Rakousko 80. let). Trh doplňuje státní regulaci v oblasti mimoškolního vzdělávání prostřednictvím sítě soukromých škol nabízejících vzdělávání pouze za úhradu. Školy mohou mít také charakter neziskových organizací. Jiné neziskové organizace se mohou stát zprostředkovatelem různých občanských a profesionálních iniciativ tam, kde stát nedostatečně pružně reaguje na změny v popravce po vzdělávání či na jiné problémy související s provozem vzdělávací soustavy.

Vojenská služba může být povinná pro všechny občany (to platí např. pro Izrael), fakticky pouze pro mužskou část populace (většina evropských zemí) nebo může být postavena na dobrovolném kontraktu mezi armádou a zájemcem o službu v ní (to platí pro všechny profesionální armády).

Manželství je úředně stvrzeným partnerským svazkem, z něhož vyplývají rodinným právem přesně vymezená práva a závazky obou partnerů. Význam církve jako stvrzovatelky a patronky partnerských vztahů je dnes mnohem menší než v minulých stoletích. Role státu při stvrzování svazku dvou lidí vynikne, uvědomíme-li si, že téměř všechny země světa zatím odpírají možnost úředního potvrzení soužití homosexuálních partnerů. Naopak, některé státy sankcionují svazky polygamní.

Vedení domácnosti a péče o děti je sférou, do níž významnou měrou intervenuje trh. Prostřednictvím trhu jsou opatřovány předměty krátkodobé i dlouhodobé spotřeby. Nicméně v některých případech i zde intervenuje stát: odečitatelné položky daně z příjmu z důvodu péče o děti, novomanželské půjčky, přídavky na děti, nabídka míst v předškolních zařízeních dotovaných státem, stavební spoření, hypotéky na pořízení bytu, sociální bydlení, to vše jsou nástroje státu, jejichž cílem je usnadnit životní start a existenci těm jedincům či rodinám, u nichž investice nutné k založení a vedení domácnosti, dané podmínkami na trhu, přesahují jejich výdajové možnosti.

Zaměstnání. Přibližně třetinu svého života stráví člověk výdělečnou prací. Pracovní uplatnění pochopitelně závisí na podmínkách trhu práce: není-li poptávka po pracovní síle, stává se člověk nezaměstnaným. Možnosti státu intervenovat na trhu práce jsou omezené (viz chronické problémy s nezaměstnaností v zemích Evropské unie), nikoliv však zanedbatelné. Mnohé státy např. účinně ovlivňují trh práce využitím různých nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti (rekvalifikace, organizování veřejně prospěšných prací, vytváření tzv. společensky účelných pracovních míst atd.). Stát se však stává stále více i přímým zaměstnavatelem či nepřímým tvůrcem dodatečných pracovních příležitostí, absolutní i relativní růst zaměstnanosti ve veřejném sektoru je obecnou vývojovou tendencí vyspělých společností koncem 20. století. Stále více lidí nachází také trvalé pracovní uplatnění v neziskových organizacích. Podmínky pracovních smluv upravuje stát prostřednictvím pracovního zákonodárství. Právo upravuje také podmínky pro podnikatelskou činnost a míru zdanění pracovního příjmu.

Na člověka číhají v průběhu jeho života různá rizika omezující jeho plné životní uplatnění. Podívejme se na některá z nich a posuďme, jak se na jejich potlačení či úplné eliminaci podílejí trh a stát, případně neziskové organizace.

Stane-li se člověk **nezaměstnaným**, přichází o svůj výdělek. Ten je částečně nahrazen příspěvky v nezaměstnanosti, vyplácených z Fondu zaměstnanosti. Do tohoto fondu jsou podle zákona povinni přispívat všichni ekonomicky činní zaměstnanci, jejich zaměstnavatelé i osoby samostatně výdělečně činné. Trh práce ovšem sám zpětně absorbuje část nezaměstnaných, kteří uspěli v hledání nového pracovního poměru.

Nemoci, úrazy a invalidita omezují, někdy fatálně, možnosti uplatnění lidí v práci i v osobním životě. Povinné zdravotní a sociální pojištění představuje nástroj, který omezuje dopady těchto životních rizik na jednotlivce tím, že náklady spojené s jejich výskytem rozděluje podle přijatých pravidel na celou populaci. Tyto pojišťovací systémy jsou vytvořeny a garantovány státem. Stát hradí pojistné příspěvky za osoby, které nejsou výdělečně činné. Vydává předpisy usnadňující vstup invalidů na trh práce (zaměstnavatelům např. předepisuje kvóty pro zaměstnávání invalidních osob) a zřizuje chráněné dílny. Stát dále intervnuje v péči o veřejné zdraví (ustavením povinného očkování a povinných preventivních prohlídek, nařízením hlásit výskyt vybraných druhů onemocnění, předpisy regulujícími stav životního a pracovního prostředí apod.). Trh se uplatňuje v omezené míře v poskytování některých služeb nemocným a invalidním osobám. Postižení jedinci se mohou sdružovat a hájit svoje zájmy v různých občanských sdruženích (např. Svaz invalidů), v jiných neziskových organizacích se sdružují ti, kteří chtějí takto postiženým sami pomáhat nebo péči o ně alespoň finančně podpořit (Charita, Diakonie, Nadace Olgy Havlové a mnohé další).

Toxikománie se stává metlou konzumních společností. Stát se snaží koordinovat svoji protidrogovou politiku zapojením mnoha resortů: ministerstva vnitra, ministerstva zahraničí, ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, ministerstva práce a sociálních věcí. Na boji proti toxikománii se významně podílejí neziskové organizace (charity a svépomocné skupiny). Třeba podotknout, že hlavním strůjcem tohoto společenského zla je černý trh s drogami.

Kriminalita ohrožuje bezpečnost občanů i integritu státu, státní orgány (policie, soudy, vězeňská služba, kurátoři) jsou také hlavním nositelem represe i prevence zločinnosti. Trh může těm, kteří si to mohou dovolit, poskytnout služby soukromých bezpečnostních agentur.

Přísluví sice tvrdí, že **chudoba** cti netratí, určitě však výrazně omezuje životní šanci člověka. Stát pomáhá lidem v nouzi zvláště zárukou minimálního příjmu. Neziskové organizace nabízejí pomocnou ruku v podobě přístřeší, stravy, ošacení a dalších služeb.

Stařecká nemohoucnost je Damoklovým mečem, visícím nad každým z nás. Stát pomáhá jednak legislativními zárukami – stanovením povinnosti dětí starat se o své rodiče, a dále povinným starobním pojištěním – každý občan splňující podmínku dosažení určité věkové hranice a/nebo stanovené délky zaměstnání má právo na starobní důchod. Tam, kde předchozí opatření nedostačují, nastupuje sociální pomoc státu formou finanční podpory nebo poskytnutím služeb (rozvážka teplých jídel až do bytů, pomoc pečovatelek v domácnosti, domovy důchodců). Trh a neziskové organizace doplňují péči státu tam, kde nedostačuje.

Účast na životě společnosti, jejímž prostřednictvím se občané sdružují buď kvůli prosazování nějakého veřejného nebo skupinového zájmu, nebo z pouhého potěšení ze společně provozované aktivity či potřeby pomáhat druhým, je upravena zákony, regulujícími např. právo volit a být volen, petiční právo, vznik a činnost neziskových organizací. Stát tím vytváří podmínky pro aktivity institucí neziskového sektoru (jako jsou například občanská sdružení, spolky, nadace, obecně prospěšné společnosti, profesionální komory a politické strany), které v mnohém nahrazují, doplňují, či iniciují činnost státních institucí či trhu.

Potřebu transcendence, přesahu individuální lidské existence, může uspokojit činnost v rámci některé z mnoha církví. Také církve jsou instituce řazené do neziskového sektoru.

Koneckonců ani **smrt** není jen věcí zesnulého či jeho nejbližších. Pozůstali mají nárok na pohřebné vyplácené státem. Právo stanoví povinnost zaznamenat úmrtí do matriky, upravuje dědictví po zemřelém, vyměřuje dědickou daň a stanovuje způsob nakládání s tělesnými ostatky. Pohřeb může vypravit a se zesnulým se rozloučit i církve. Různá místa na hřbitově či v urnovém háji mají různou tržní hodnotu, právě tak jako odlišné způsoby vypravení pohřbu či různé typy náhrobků.

Podívejme se nyní znovu na míru uplatnění trhu, státu a neziskových organizací v životě člověka v současnosti v naší zemi. (Srovnej následující tabulku.)

Tabulka: Uplatnění trhu, státu a neziskových organizací v životě člověka

Životní situace	Trh	Stát	Neziskové organizace
narození		***	
vzdělávání	*	***	*
vojenská služba		***	
manželství		**	*
vedení domácnosti a péče o děti	***	*	
zaměstnání	***	**	*
nezaměstnanost	*	**	
nemoci, úrazy a invalidita	*	**	**
toxikománie		***	**
kriminalita	*	***	*
chudoba		**	*
stařecká nemohoucnost	*	***	*
účast na životě společnosti		*	***
potřeba transcendence			***
smrt	*	*	*

Legenda: * doplněk vlivu
 ** důležitý vliv
 *** rozhodující vliv

Z tohoto schematického přehledu můžeme vyvodit hned tři závěry:

1. všechny tři sledované instituce se významnou měrou podílejí na vytváření podoby lidského osudu

2. význam jednotlivých institucí se liší v závislosti na zvláštnostech životní situace
3. stát nás doprovází ze všech tří sledovaných institucí nejdůsledněji, doslova od narození až do smrti. Role trhu je důležitější tam, kde jde o zaměstnání a o založení a vedení domácnosti a péči o děti, zatímco neziskové organizace dominují tam, kde je uspokojována potřeba účasti na životě společenství, pomoci druhým lidem a potřeba transcendence.

Podrobnějším historickým a srovnávacím studiem různých společností bychom mohli dospět k dalším, z tohoto přehledu přímo nevyplývajícím, závěrům:

4. role a význam jednotlivých institucí se v průběhu doby výrazně měnily. Jako příklad lze uvést nesnadné a často bolestné přizpůsobování funkcí a kompetencí církve a státu od starověku až do současnosti.
5. role a význam jednotlivých oblastí se významně liší také od jednoho lidského společenství k druhému – v závislosti na kulturních tradicích, politickém systému země, úrovni vzdělanosti a hodnotových orientacích obyvatelstva. Srovnej Spojené státy se zdaleka největší vahou neziskového sektoru na světě vůbec.
6. to, jaký vliv bude přisouzen jednotlivým institucím, je do jisté míry i věcí uvědomělé politické volby. Ať už tuto volbu – nazvěme ji „volbou společnosti“ – vykoná úzká skupina autokratických vládců nebo ji vezmou na svoje bedra sami občané a jejich političtí reprezentanti, ovlivní osudy všech právě tím, že změní jejich životní podmínky. Názorným příkladem je komunismus, který dlouhá desetiletí protěžoval stát na úkor trhu a neziskových organizací.

Další výklad rozdělím do několika tematických celků. Nejprve se budu věnovat zvláštnostem veřejného a soukromého sektoru. Poté rozeberu postupně přednosti a selhání trhu, správy a neziskových organizací. V závěru se vrátím k některým tématům, které souvisejí se simultánním uplatněním zmíněných regulátorů.

4.2 Veřejný a soukromý sektor

Tato subkapitola bude věnována zevrubné charakteristice zvláštnosti veřejného a soukromého sektoru z hlediska regulačních funkcí, které se v nich a jejich prostřednictvím odehrávají.

Jaký je rozdíl mezi veřejnou a soukromou sférou, mezi veřejným a soukromým sektorem?

Tento rozdíl se projevuje jak v rozdílech mezi institucemi a jejich zájmy, tak v individuálních preferencích.

Daností soukromého sektoru je, že se v něm jedinec nebo firma rozhodují sami za sebe, vedeni svými soukromými zájmy. Naproti tomu ve veřejném sektoru dochází k rozhodování, jehož se účastní a které ovlivňuje mnoho jedinců a/nebo institucí, a hlavně, kde se formuluje a realizuje veřejný zájem. Veřejný sektor lze přirovnat k domácnosti, kde se akumulují zdroje vytvořené jejími členy. Uvnitř domácnosti také dochází k rozhodování, jakým způsobem budou vytvořené zdroje užity.

Politické instituce, vláda a byrokracie obývají veřejný sektor, zatímco různé tržní instituce se zabydlely v privátním sektoru. Jednotlivci, skupiny a elity často užívají kritéria veřejných zájmů k řešení problémů ve veřejném sektoru, zatímco soukromé zájmy převažují v soukromém sektoru.

Běžně se předpokládá, že systém veřejných institucí přispívá k obecnému blahu. Veřejné instituce, pokud dobře fungují, jsou bezesporu stejně významné pro rozvoj státního společenství jako ekonomické zdroje. Problémem ovšem je, že není zcela jasné, jak mají veřejné instituce vypadat a fungovat, aby bylo možno říci, že fungují efektivně z administrativního či manažerského hlediska.

Na příkladu základních principů fungování státní správy tak, jak je předpokládá klasická teoretická tradice, inklinující k pojmání státu jako nástroje prosazování veřejného dobra (charakterizovaná například jména Platon, Hegel, Weber či Tinbergen), a těch přístupů k analýze státní správy, v nichž se odrážejí kritické reakce na tento klasický model (Buchanan, Olson a další) a které jsou inspirovány zejména teorií veřejné volby¹⁹, si osvětlíme šíři neshod v teoretické reflexi role a funkcí (resp. dysfunkcí) státu. V zásadě jde o dvě polárně protikladné teoretické koncepce, omezující se v prvním případě na pozitivní a ve druhém na negativní předpoklady o principech fungování státu.

Deset charakteristik fungování státu pojímaného jako správce veřejného zájmu:

1. stát je institucí směřující neúchylně k uspokojování veřejných zájmů
2. stát je dobře informovanou a kompetentní institucí
3. veřejní zaměstnanci se při výkonu svých povinností ve veřejném sektoru řídí závazky a odpovědností, které vyplývají z toho, že pracují pro veřejné blaho, a nezneužívají tudíž svého postavení pro soukromé účely
4. úkoly veřejných institucí jsou stanovovány politiky, nicméně vykonávány nestrannými úředníky ve smyslu modelu racionálního řízení
5. správa je založena na písemné dokumentaci, úřad (úřednictvo) je srdcem moderní vlády
6. veřejné záležitosti jsou řešeny průběžně podle přijatých procedurálních pravidel
7. pravidla, podle nichž se řídí veřejná správa, mohou být technické či právní povahy. V obou případech je uplatňují profesionálně zdatní vykonavatelé
8. úkoly či funkce jsou rozděleny do funkčních subsystémů, z nichž každý má k dispozici autoritu a sankční mechanismy
9. centralizace je funkční. Úředníci a úkoly jsou hierarchicky uspořádány, se specifikací práva na kontrolu a na stížnost
10. veřejné prostředky plynou pouze tam, kde je to nutné pro uspokojení veřejného zájmu.

Deset charakteristik fungování státu chápaného jako prostředek k prosazování soukromých zájmů:

1. stát užívá své politické moci k získávání bohatství náležejícího soukromým osobám
2. stát je prostředkem k prosazování sobeckých individuálních či skupinových zájmů politiků a úředníků
3. politici užívají svého postavení k maximalizaci svého osobního podílu na politické moci

¹⁹ Přesvědčeným zastáncem teoretické koncepce veřejné voly, spojené zvláště se jménem Jamese Buchanana, která jednoznačně interpretuje stát jako instituci reprezentující zájmy různých nátlakových skupin (přičemž stát zároveň předstírá neutralitu a zastupování zájmů všech), je i Václav Klaus. Klaus chápe stát jako nevolníka zájmových skupin, požadavek, aby plnil roli ochránce veřejných zájmů považuje za příliš ambiciózní (tedy eo ipso nesplnitelný) a tvrdí, že deklarované obecné zájmy slouží pouze jako zástěrka pro krytí skutečných, dílčích zájmů lobujících zájmových skupin.

4. státní úředníci nemají žádnou altruismem poznamenanou motivaci, obchodují s umožněním přístupu k veřejným prostředkům tak, aby maximalizovali svůj vlastní příjem, prestiž a moc
5. jednotlivci a organizované zájmové skupiny občanů užívají politického vlivu k tomu, aby získali maximum ze státem rozdělovaných zdrojů
6. stát se nechová podle modelu racionálního řízení, nýbrž podle modelu omezené racionality
7. rozdíly mezi politikou (procesem přijímání rozhodnutí) a správou (procesem realizace rozhodnutí podle přijatých pravidel) jsou irelevantní
8. fungování státu se neřídí přijatými pravidly, nýbrž vytyčenými politickými cíli
9. nelze očekávat, že úkoly vytyčené na vrcholu pyramidy moci budou skutečně realizovány
10. veřejné prostředky plynou tam, kde jsou sobecké individuální či skupinové zájmy nejsilnější.

Lze si položit otázku, zda existují kritéria, která bychom mohli použít pro specifikaci rozdílů mezi veřejným a soukromým sektorem.

Jednou z možných odpovědí je specifikace veřejného sektoru jakožto sektoru financovaného z veřejných rozpočtů. Toto kritérium však přehlíží regulační roli legislativy. Veřejný sektor můžeme také ztotožnit s politickými a legislativními aktivitami vlády (státu) a jejich důsledky, případně s tím, co vláda poskytuje občanům (např. různé dávky a služby, zaměstnání, státní vlastnictví). Toto vymezení by ale redukovalo veřejný sektor jen na sektor státní administrativy, vyloučilo by samosprávu i veřejně prospěšné aktivity občanských sdružení.

Tabulka: Kritéria rozlišující veřejný a soukromý sektor

Sektor	Veřejný sektor	Soukromý sektor
Kritérium		
1. politická moc	státní moc	osobní svoboda
2. spotřeba a investice	veřejná spotřeba a investice	soukromá spotřeba a investice
3. povaha rozhodování	politické nebo správní rozhodnutí	soukromé rozhodnutí
4. poskytování statků (dávek a služeb)	veřejné statky (dávky a služby)	soukromé statky (dávky a služby)
5. vlastnictví	vlastnictví ve veřejném sektoru	soukromé vlastnictví
6. zaměstnanost	ve veřejném sektoru	v soukromém sektoru

Dimenze nemusejí být identické: rozdíl mezi veřejným a soukromým sektorem nemusí být též jako rozdíl mezi veřejným a soukromým vlastnictvím: velký veřejný sektor může např. pracovat s prvky výběru a soutěže, užívat poplatků na poptávkové straně a výběru na straně nabídky.

Vrátíme-li se k jednotlivým kritériím uvedeným v tabulce, můžeme formulovat řadu otázek vztahujících se k variantním způsobům stanovení hranic mezi veřejným a soukromým sektorem:

1. jaké je pravé místo státní moci ve společnosti, jinými slovy, jak velký má být rozsah individuální svobody? (problém svobody)

2. jaká část celkových zdrojů vytvořených společnostmi má být ponechána k dispozici vládě v jejím rozhodování o veřejné spotřebě a investicích? (alokační problém)
3. jak velký má být státní rozpočet? Jinak řečeno, jak velká část soukromých příjmů má být vytvořena bez státní intervence v podobě transferů? (distribuční problém)
4. jaká část statků (zboží a služeb) poskytovaných státem má být státem také produkována? (problém produkce)
5. jaká část výrobních prostředků má být vlastněna státem? (problém vlastnictví)
6. jaká část pracovní síly má být zaměstnána ve veřejném sektoru? (problém zaměstnanosti).

Základním problémem trhu je skutečnost, že ne všichni, kteří by se na něm chtěli a mohli uplatnit, se také uplatní. Na druhé straně trh umožňuje agregaci individuálních rozhodnutí do podoby, která za jinak stejných okolností maximalizuje celkové bohatství společnosti.

Základním problémem správy je skutečnost, že preference občanů mohou vládnout veřejnému sektoru pouze tehdy, existují-li instituce, které je odhalují a agregují. Na druhé straně správa může umožnit živobytí všem, tedy i těm, kteří nedostali šanci (nebo se nemohli) uplatnit na trhu.

Okun (1975) míní, že čím vyšší bude relativní podíl mimotržní distribuce, tím větší ztráty lze očekávat v celkovém disponibilním bohatství společnosti. Užívá přirovnání s děravým vědrem: přemístíme-li jen malé množství vody, ztratíme málo, čím více vody se pokusíme přemístit, tím více vody ztratíme.

Vymezení domén veřejného a soukromého sektoru se může odehrávat na mikroúrovni nebo na makroúrovni. Na mikroúrovni posuzujeme každé zboží či službu podle toho, zda se pro alokaci hodí spíše trh či správa – s ohledem na uplatnění kritérií efektivnosti a rovnosti. Na makroúrovni lze vázat rozvoj veřejného sektoru na ekonomický rozvoj tak, aby nebyla porušena rovnováha obou sektorů. Wildavsky (1980) ovšem varuje: když dochází k ekonomickému růstu, veřejný sektor může expandovat, ale naopak to nefunguje – s výjimkou případů národního ohrožení.

Kromě obecných charakteristik obou sektorů můžeme sledovat a srovnávat i vlastnosti organizací typických pro ten či onen z nich – veřejný úřad a soukromou firmu. Jde samozřejmě o vystižení základních rysů a tendencí, nikoliv o přesné a všezahrnující charakteristiky.

Tabulka: Srovnání charakteristik veřejného úřadu a soukromé firmy

Typ instituce	Veřejný úřad	Soukromá firma
Charakteristika		
kdo rozhoduje	politický útvar: vláda nebo lid	vlastník(ci)
sledovaný zájem	veřejný zájem/prosazující se skupinové zájmy	soukromý zájem
pravděpodobnost zániku	nízká	vyšší
forma regulace	právo, správní činnosti, rozpočtová omezení	uplatnění na trhu
motivace	odpovědnost/osobní prospěch úředníka	zisk
složení správní rady	reprezentanti širších zájmů	vlastníci, odborníci a manažeři

povaha implementace	meziinstitucionální, někdy i meziodvětvová	vázaná na firmu
organizační struktury	formalizovanější	volnější
povaha cílů	mnoho cílů kvalitativní povahy	maximalizace zisku, v kvantitativním vyjádření
konflikty cílů	častější	řidké
možnost měření cílů	nízká	velká
právní regulace	vysoká	nižší
hodnocení výsledků	odborný posudek, právní procedura	srovnání výnosů a nákladů
otevřenost procedur a dostupnost informací	vyšší	nižší
pravidla upravující vnitřní chod	propracovaná do detailu formou závazných norem	obecnější
sklon k inovacím	nižší	vyšší
napětí mezi administrátory, manažery a odborníky	vyšší	nižší
centralizace	vyšší	nižší
vzájemná závislost různých organizací	vyšší	nižší
kontrolní parametry	spíše dodržování procedurálních pravidel	spíše efekty činnosti
citlivost na potřeby klientů	nižší	vysoká
možnost klientů odmítnout statek ²⁰	malá, pouze prostřednictvím voleb	velká, neuzavřením kontraktu
převažující perspektiva manažerů	dlouhodobější	krátkodobá
stabilita výkonu funkce	vyšší	nižší
styl řízení	rutina	podnikavost
citlivost na schopnosti vedoucího	vyšší	nižší
hlavní zdroj příjmů	veřejný rozpočet	platba zákazníků

I když je rozlišení mezi veřejným a soukromým sektorem z poznávacího hlediska velmi cenné, nelze je přeceňovat. Fakta jsou zelenější než každá teorie: někdy je velmi obtížné rozlišit, kdy která instituce (nebo nějaké její funkční určení nebo interakce s jinými institucemi) ještě spadá do veřejného sektoru a kdy jde o problém, který je vhodné analyzovat v rámci sektoru soukromého. Typickým příkladem na pomezí je občanský sektor, který stojí jednou nohou v soukromém sektoru (jde o soukromé iniciativy občanů), nicméně druhou již směřuje do sektoru veřejného (činí tak aktivitami vázanými na uspokojování veřejného zájmu). Proto se také někdy označuje jako třetí sektor. Blíže o tom v kapitole 4.5.

4.3. Přednosti a selhání trhu

„Trh je podobný ohni: je to dobrý sluha, ale zlý pán.“

²⁰ **Odchod** (rezignace na uzavření kontraktu na trhu) posuzuje Hirschman spolu s dalšími autory jako efektivnější způsob odmítnutí zboží či služby než je **hlasování** (ve volbách).

Trh je samoregulační systém, v němž poptávka a nabídka, dosažený zisk či ztráta alokují vzácné zdroje (statky) efektivněji než kterýkoli z dalších známých regulačních mechanismů. Tržní mechanismus staví na dobrovolné kupní smlouvě mezi prodávajícím a kupujícím o směně zdrojů (statků). Na základě milionů aktů takové směny se vytvářejí rovnovážné soustavy cen, které regulují výrobu i spotřebu.

Trh produkuje prostřednictvím cen signály, jimiž se lidé řídí takovým způsobem, aby maximalizovali sumu individuálních užitek při minimálním vynaložení zdrojů, kterými disponují. Regulace prostřednictvím trhu tedy vychází z předpokladu, že jednotlivci maximalizují svůj individuální prospěch do té míry, do jaké jim to trh umožní. Jednotlivec (instituce) tedy sleduje pouze své egoistické zájmy. Kouzlo **neviditelné ruky trhu** spočívá podle teorie Adama Smithe a následovníků právě v tom, že sledováním těchto čistě sobeckých zájmů prospívá každý z egoisticky se chovajících jedinců společnému blahu.

Z hlediska politické vědy je trhem zprostředkovaná směna statků svébytnou formou řízení, kontroly chování a organizace spolupráce mezi lidmi. Z pohledu ekonomické vědy je zase nesporné, že poptávka a nabídka, dosažený zisk a ztráta alokují vzácné zdroje (při dodržení určitých omezujících předpokladů) efektivněji než jakýkoli z alternativních regulačních mechanismů. (Barry 1987) Trh je tedy nejlepším motorem, podněcovatelem a zprostředkovatelem ekonomického růstu.

Již jsem uvedl, že fungování trhu je založeno na dobrovolné kupní smlouvě mezi prodávajícím a kupujícím o směně. Ideální model tržní ekonomiky je modelem rovnovážným: v jednoduchém světě trhu s dokonalým konkurenčním prostředím vznikají takové ceny, které distribuují vstupy firem a statky prodáváné jednotlivcům tak, že nikdo nemůže najít takovou jinou kombinaci vstupů a výstupů, která by zvýšila užitek alespoň jednoho z účastníků tržní směny, aniž by zároveň nesnížila užitek někoho jiného. Tím je maximalizována suma dosažitelného bohatství společnosti – a zároveň jsou nalezeny takové ceny vstupů a výstupů produkce a spotřeby, že nabídka všech statků je rovna poptávce po nich. Taková distribuce se v ekonomii označuje distribucí efektivní v Paretově smyslu.

Tato distribuce je však neutrální ve vztahu k rozdělení bohatství mezi jednotlivé účastníky směny – jinými slovy řečeno neříká nic o tom, jak je celkové bohatství rozděleno mezi příslušníky dané společnosti. Pokud by totiž byl dán trhu volný průchod, pak by cirkulární a kumulativní procesy zprostředkované opakovanou nabídkou a poptávkou způsobily, že by se ti, kteří již disponují s velkými zdroji stávali ještě bohatšími, chudí by přicházeli i o to málo, s čím na trh vstupovali (Myrdal 1968).²¹ Barry uvádí, že k dalším systémovým důsledkům dlouhodobého působení jinými regulátory nekorigovaného trhu patří nezaměstnanost a nadspotřeba.

Trhu závisí na správě, politické moci: zákony zajišťují osobní svobodu (včetně práva svobodně vstupovat do tržních vztahů – uzavírat kupní a pracovní smlouvy) a chrání soukromé vlastnictví. Politická moc je tedy předpokladem efektivní tržní směny. Předpokladem fungování trhu jsou také určité, všemi účastníky tržní směny sdílené hodnoty a normy. To vše dohromady tvoří jakési sociální „pouzdro“,

²¹ Tato vlastnost volného trhu se někdy označuje také jako centrifugální efekt trhu: bohaté tlačí do středu, zatímco chudí jsou vytlačováni na okraj.

„(které) je (...) nejlépe chápat jako vzájemně propojený soubor normativních, sociálních a vládních mechanismů, z nichž každý má odlišnou roli, ale může také v určitých mezích jeden druhého nahradit.“ (Etzioni 1995:180)

Rozebereme nyní podrobněji přednosti a selhání trhu jako regulativu sociálních interakcí.

Přednosti trhu

„trh (...) je obecným systémem horizontálních vztahů, vztahů svobodných a rovnoprávných jedinců. Je prostorem, kde si lidé svobodně vybírají, kde spolu uzavírají dobrovolné smlouvy a kde díky tomu realizují své touhy, svá přání, své potřeby, své preference.“ (Klaus 1996: 304)

Trh má tedy schopnost zprostředkovat obrovské množství informací o tom, co si lidé přejí získat a co jim je naopak nabízeno a koordinovat prostřednictvím cen nabídku těchto statků a poptávku po nich v činech nepřehledného množství aktérů.

K přednostem trhu ve srovnání se státem se řadí zvláště:

- schopnost maximalizovat ekonomickou efektivnost
- sklon k inovacím
- opakování úspěšných experimentů
- rychlá adaptace na změny podmínek
- opuštění neúspěšných nebo zbytečných činností
- efektivnější realizace komplexních systémových úloh
- vytvoření velkých příležitostí pro uplatnění tvořivosti a podnikavosti lidí.

Selhání trhu

Kdyby nebyl aplikována jiná kritéria než kritérium maximalizace globální ekonomické efektivnosti a existovalo-li by ideální tržní prostředí, bylo by rozumné usilovat o dosažení efektivnosti v Paretově smyslu, to znamená dát zcela volný průchod působení trhu. Nicméně:

1. v politické praxi se neaplikuje pouze kritérium ekonomické efektivnosti,
2. ani ekonomická realita neodpovídá nikdy zcela ideálu dokonale konkurenčního trhu.

Ad 1. Selhání trhu při uplatnění jiných kritérií než kritéria ekonomické efektivnosti

Budeme uvažovat pět různých kritérií, která jsou odvozená z různých normativních modelů společnosti, které jsou živé v soudobých společnostech.

1A. Zmenšení nerovnosti v rozdělování statků

uvádějí se hlavně dva důvody pro uplatnění uvedeného kritéria:

- Vyjdeme-li z předpokladu snižujícího se mezního užítku s rostoucím bohatstvím, potom lidé získávají tím menší dodatečný užitek z dodatečných jednotek bohatství, čím jsou bohatší. (Stejná jednotka bohatství by učinila chudšího šťastnějším). Pokud je

tomu tak, pak čím rovnoměrnější je rozdělení dané sumy statků, tím vyšší bude celkový sociální výnos.²²

- V demokratické společnosti, kde se podpora politického režimu odvozuje od vůle občanů vyjádřené ve volebních preferencích, je třeba pečovat o udržení dobrovolného souhlasu většiny s politikou vlády. Příkré sociální rozdíly by ohrozily základy legitimacy ekonomického a politického režimu dané země. Povahu tohoto vztahu vystihuje Dahrendorf (1958) poukazem na nepsaný sociální kontrakt, zahrnující souhlas řídit se jistými elementárními normami a připustit i násilí ze strany státní moci tak, aby tyto normy byly dodržovány. Tyto normy zahrnují přijetí práva jako základního nástroje regulujícího sociální vztahy. To je ovšem pouze polovina sociálního kontraktu. Druhou polovinou je přijetí veřejných sociálních služeb jako integrální součásti moderního státu.

Zkusme se nad celým problémem zamyslet ještě jednou a trochu gruntovněji. Vyjděme spolu s Okunem z předpokladu, že hledáme takové řešení, které by sledovalo jak kritérium ekonomické efektivity, tak kritérium distribuční spravedlnosti (ve smyslu takového rozdělení vytvořených zdrojů, které by zaručovalo každému člověku určitý – blíže nedefinovaný – podíl na jejich spotřebě). Víme již, že efektivity v Paretově smyslu je dosaženo, je-li maximalizována ekonomická efektivity, nicméně vůbec se nepřihlíží k distribuční spravedlnosti. Jde o řešení, opírající se o výlučné uplatnění trhu. Lze si představit i situaci polárně protikladnou, kdy všichni dostávají stejně (distribuční spravedlnost je maximalizována), nicméně ekonomická efektivity je nulová. Toto řešení si lze představit pouze v případě, byla-li by moc státu absolutní a trh zcela potlačen. Každá vláda na světě (pomineme-li hrůzný exces vlády Rudých Khmérů) tedy řeší problém, jak sadit regulační působení trhu a státu tak, aby bylo dosaženo jakéhosi optimálního stavu mezi ekonomickou efektivitou a distribuční spravedlností. Neplatí ovšem přímá úměra: čím více distribuční spravedlnosti, tím méně ekonomické efektivity. Vtip je v tom, že dovednou, technologicky poučenou kombinací trhu a správy lze dosáhnout maxima možné ekonomické efektivity – a přitom dodržet stanovené podmínky distribuční spravedlnosti. Taková ekonomická efektivity nebude nikdy tak vysoká jako efektivity v Paretově smyslu, bude však eticky přijatelná, sociálně akceptovatelná a (v demokratických poměrech tedy i) politicky průchodná. Klíčovým omylem všech státních socialismů bylo, že se snažily trh nahrazovat státem i tam, kde je nenahraditelný, a nevědomky tak stlačovaly výslednou ekonomickou efektivity svých režimů hluboko pod hranici nutnou pro dosažení cílů v oblasti distribuční spravedlnosti. Tím si samy vykopaly hrob, poněvadž ztratily legitimitu – nikoli ovšem kvůli distribučním nespravedlnostem, ale kvůli ekonomickému kolapsu. Netřeba připomínat, že hrozí i opačný extrém – usilovat o ekonomickou efektivity za každou cenu, tedy i za cenu tak velké distribuční nespravedlnosti, která podkope legitimitu režimu takového „dřevního kapitalismu“ právě kvůli zanedbání druhého kritéria.²³

1B. zachování institucionálních hodnot

Užití tohoto kritéria přiblížím na příkladu rodiny jako instituce, která je tradičně hájena jak církvemi, tak konzervativní politickou filozofií. Prostituce, tedy nabízení sexuálních služeb na trhu za úplatu, je jimi vnímáno jako ohrožení rodinných svazků a morálky vůbec – a proto je zakazována nebo alespoň omezována.

²² Z historicko-kulturních důvodů je právě česká společnost na tento problém značně citlivá.

²³ Vystává ovšem problém, jak konkrétně optimalizovat regulační působení trhu a státu vzhledem k vyčteným cílům daného společenství.

1C. Lidská důstojnost

Aby člověk mohl vstoupit na trh, musí nabídnout něco ke směně. Ten, kdo nemůže nabídnout nic nebo jen velmi málo, nemůže na trh vstoupit nebo má na něm jen velmi omezené možnosti. Jelikož přežití závisí na spotřebě alespoň minima soukromých statků, mohla by jejich tržně efektivní alokace vést ke ztrátě postavení postižených jedinců ve společnosti, k jejich deprivaci nebo i k předčasnému skonu. Extrémními příklady lidí, které trh vytlačuje na okraj společnosti, jsou žebráci a bezdomovci, mohou to však být také osamělé matky, děti chudých rodičů, lidé mentálně či fyzicky hendikepovaní.

1D. Kultivace a uplatnění lidského potenciálu

Zastánci uplatnění tohoto kritéria vycházejí z předpokladu, že nerovnost výchozích podmínek pro rozvoj jednotlivců, nevyhnutelná tam, kde by působilo pouze tržní prostředí, je nespravedlivá. Každému člověku by měly být poskytnuta rovná šance pro rozvoj a uplatnění jeho dispozic a sklonů. I ekonomický rozbor prosperity soudobých společností se stále více soustřeďuje na rostoucí úlohu kvality lidských zdrojů, v ekonomické terminologii lidského kapitálu. Poukazuje se na to, že trh není schopen zabezpečit plné uplatnění tohoto kritéria například v oblasti vzdělání, péče o zdraví, plnokrevné spoluúčasti jedinců na životě daného společenství.

1E. Trvale udržitelný způsob života

Toto kritérium překračuje rámec úvah o to, co je dobré pro člověka, resp. lidskou společnost, a zahrnuje do svého kalkulu i prospěch dalších živých bytostí a neživé přírody. Jeho důsledné uplatnění se nesnese s kořistnickým vztahem k jiným lidem, k odlišným formám života ani s exploatací životního prostředí, které bývají produktem tržně konformní snahy o maximalizaci zisku.

Až dosud jsme uváděli ta selhání trhu, která vyplývají z užití jiných kritérií než je kritérium ekonomické efektivnosti. Nyní se budeme zabývat selháními, na něž poprvé upozornil Arrow koncem šedesátých let a která vyplývají z existence tržního prostředí neodpovídajícího ideálnímu modelu tržní ekonomiky.

Ad2: Ekonomická teorie rozebírá několik typických situací, kdy není splněn předpoklad existence ideálního tržního prostředí:

2A. Existence veřejných statků²⁴

Soukromé statky jsou vymezitelné úplnou rivalitou ve spotřebě (co je spotřebováváno jedním, nemůže být spotřebováváno jiným) a dokonalou schopností vyloučit z vlastnictví a užití. Určitá osoba má výlučně dispoziční právo s daným statkem²⁵. Veřejné statky jsou naproti tomu charakteristické nerivalitní spotřebou (nevylučitelností ze spotřeby) a/nebo nepřiraditelností určitému vlastníkově či uživateli. Nelze je proto optimálně alokovat prostřednictvím trhu. Veřejným statkem je např. občana země.

2B. Existence externalit

Externalitou se rozumí jakýkoli záporný či kladný důsledek (náklad či užitek) vyplývající z kontraktu uzavřeného na trhu (ať související s produkcí či spotřebou), který se přenáší na někoho, kdo nevstoupí do příslušného tržního vztahu.

²⁴ Hranice mezi veřejnými a soukromými statky není stanovena jednou provždy, může se v čase měnit. Ovlivňují ji nové technologie, společenské instituce, hodnoty lidí i politická rozhodnutí

²⁵ Schopnost vyloučit z vlastnictví či užití má dvě stránky: fyzickou a legální. O legální stránce se mluví jako o vlastnickém právu.

2C. Přirozený monopol na straně nabídky či poptávky

Monopol na straně nabídky nastává tam, kde stále náklady produkce jsou vysoké ve vztahu k proměnným nákladům, takže průměrná cena se snižuje s růstem požadované produkce. Pokud jsou tyto podmínky splněny, pak jediná firma může produkovat daný statek za nižší cenu než kdokoli jiný na trhu. Může existovat i tržní vztah charakterizovaný jediným kupujícím (monopsonistou).

2D. Informační asymetrie mezi prodávajícím a kupujícím

Nastává tam, kde vlastnosti statků, které jsou předmětem tržní transakce, se vyjeví teprve v průběhu nebo až po ukončení jejich spotřeby.

Můžeme rozlišit tři typy statků:

- s vlastnostmi známými před spotřebou (většina spotřebního zboží)
- s vlastnostmi odhalenými teprve v průběhu spotřeby (mnohé osobní služby)
- s vlastnostmi, které nejsou zřejmé ještě ani v průběhu samotné spotřeby (mnohé lékařské výkony).

U druhého a zejména u třetího druhu statků hrozí nebezpečí, že prodávající zneužije své informační převahy k dosažení neoprávněné zisku – a na straně kupujícího vzrůstá význam důvěry v prodávajícího.

2E. Mění se preference účastníků tržní směny

Ideální model tržní ekonomiky předpokládá, že zúčastnění aktéři mají stále preference vyjádřené vztahem k jejich spotřebním možnostem k předpokládanému užítku. Přitom je zřejmé, že preference mohou být v mnoha situacích měněny a změněny. (Například ovlivnění poptávky po drogách.) Takové snahy jsou motivovány zejména úsilím odstranit možné negativní externality něčího jednání.

2F. Zanedbávání budoucnosti

Trh reaguje jen na bezprostřední zájmy, je „krátkozraký“, může motivovat k maximalizaci krátkodobých zisků i za cenu dlouhodobých ztrát. Snahou výrobců je dosáhnout rychlé návratnosti vloženého kapitálu, nezkoumají se možné dlouhodobější důsledky dané výroby či na ni navazující spotřeby na osudy lidí.

Kromě uvedených selhání se v literatuře uvádějí i další možné negativní účinky trhu. Nejistota a nestabilita trhu, která je odvrácenou stranou jeho přizpůsobivosti, může např. vyvolávat místně omezené i globálnější negativní sociální i ekonomické efekty – např. hromadné propouštění, bankroty, hospodářské krize apod.

4.4. Přednosti a selhání správy

Politická moc je – na rozdíl od trhu a třeba indoktrinace – relativně jednoduše uplatnitelným zdrojem regulace. Regulace prostřednictvím trhu znamená vždy, že se něčeho musím vzdát výměnou za to, co získám, a regulace indoktrinací vyžaduje čas a systematické úsilí. Kontrola prostřednictvím správy nemusí být nákladná, pokud se správa může opřít o etablovanou politickou moc. Ovšem specifická kontrola prostřednictvím moci může být užita buď jako přímé donucení nebo jako metoda ustanovení pravidla, jímž je třeba se řídit.

Efektivita moci vysvětluje její centrální postavení ve správě. Jsou aplikována pravidla delegování této moci na diferencované jednotky správy. Moc vstupuje mj. i do směnných vztahů, aby definovala podmínky směny nebo aby sama do této směny vstupovala. Riziko spojené s použitím politické moci zprostředkované správou jako regulátoru vyplývá z toho, že tato moc může být zneužita, může překročit původní zadání jí vdechnuté.

Rozeberme nyní podrobněji přednosti a selhání státu (státní správy) jako regulativu činnosti lidí i institucí.

Přednosti státu (státní správy):

Stát je ve srovnání s trhem efektivnější:

- v realizaci rozhodnutí politického charakteru
- v administrativní regulaci
- v rychlé mobilizaci a využití zdrojů
- v zabezpečení kontinuity a stability služeb
- v prevenci vykořisťování či diskriminaci
- v zabezpečení bezpečnosti
- v zabezpečení rovnosti
- v zabezpečení sociální soudržnosti, sociálního smíru.

Decentralizace pravomoci a odpovědnosti může mít mnoho výhod, které jsou zrcadlovým odrazem nevýhod či selhání vysoce centralizovaných soustav. Obecnou výhodou decentralizace je, že posouvá rozhodování blíže k občanovi. Decentralizovaná státní správa se – na rozdíl od centralizovaných soustav – lépe přizpůsobuje konkrétním podmínkám a přáním občanů, poskytuje více prostoru pro experimentování, hledání alternativních cest řešení problémů.

Selhání státu (státní správy):

Teorie selhání státu analyzují nedostatky volebních systémů v agregaci individuálních preferencí, popisují rizika odcizení zvolených politických reprezentantů jejich voličům, problémy vlastní byrokratickým aparátům, roli massmedií a politického lobbyingu v ovlivňování politických rozhodnutí, rizika převážení koncentrovaných a artikulovaných zájmů menšiny nad rozptýlenými a málo uplatňovanými zájmy většiny (ale i naopak), rozebírají omezení realizace kolektivních rozhodnutí v decentralizovaných systémech řízení atd.²⁶ Pokud je mi známo, nikdo se ovšem zatím nepokusil o systematizaci a zobecnění těchto poznatků do ucelené teoretické soustavy podobné té, která se zabývá poruchami trhu.

Vydeme-li z poměrně širokého významu pojmu státní správa, zahrnujícího všechny procesy, které zprostředkují formování a uplatňování politické moci, můžeme selhání správy rozdělit do pěti problémových okruhů, spjatých s fungováním totalitárních politických systémů, přímé demokracie, reprezentativní demokracie, s vlastním výkonem správy a s fungováním decentralizovaných soustav.

²⁶ Již v roce 1930 publikoval Chester Barnard práci, v níž analyzoval možná selhání organizací. Od té doby bylo publikováno mnoho teoretických modelů i empirických analýz selhání státu z dílen sociologie organizace, institucionální ekonomie, teorie veřejné volby, veřejné správy a veřejné politiky.

Selhání totalitárních politických systémů

A. nedostatečná schopnost autokorekce

Oslabení nebo přímo absence zpětných vazeb v totalitárních systémech způsobují, že tyto systémy nejsou schopny adekvátně identifikovat změny vnějších podmínek ani zrající vnitřní problémy. Z tohoto důvodu na ně nereagují nebo reagují neadekvátně či s nepřiměřeným zpožděním. To se týká jak absence zpětných vazeb v politickém systému, tak v centrálně plánované ekonomice.

B. potlačení tvořivého potenciálu lidí

V těchto systémech nemají lidé dostatek prostoru pro uplatnění svých dispozic a schopností, což zpětně podvazuje celkový výkon a efektivitu těchto soustav a vede k frustracím obyvatelstva.

Selhání přímé demokracie

C. úskalí referenda

Samotná formulace otázky může ovlivnit výsledek hlasování. Je obtížné formulovat otázku jednoduše a přitom tak „aby zahrnovala všechny důležité okolnosti rozhodnutí. Samotná realizace rozhodnutí učiněného referendem se může výrazně odlišovat od skutečného přání většiny voličů.

D. nevýrazná většina vítězí nad vyhraněnou menšinou

Tam, kde má menší skupina zásadní a vyhraněné stanovisko k nějakému rozhodnutí, nicméně většina občanů má opačný postoj, i když je pouze vlašný a nedotýká se nijak výrazně jejich zájmů, prosazuje se názor většiny.

Selhání reprezentativní demokracie

E. volební paradox

Volební paradox byl popsán Condorcetem a později Carollem a formalizován Arrowem. Ti, kteří stanovují podmínky, za nichž se mají uskutečnit přímé volby, mají velké možnosti ovlivnit výsledky voleb a tedy i úspěch jednotlivých kandidátů. Ti, kteří by za jinak stejných okolností neměli šanci na prosazení svých názorů, mohou navrhopvat stále nové agendy k rozhodování, aby způsobili volební zacyklení vedoucí k porážce politických koalic nacházejících se v nerovnovážném stavu.

F. „balíčky“ preferencí

Existuje několik politických agend významných pro rozhodování voličů. Ve volbách může vyhrát kandidát, i když nezískal většinovou podporu ani v jediné agendě, pokud se mu podařilo uspokojit jednotlivé skupiny voličů v těch agendách, které právě je nejvíce tíží.

G. odcizení zvolených reprezentantů zájmům voličů

Teorie agentury, zabývající se vztahem principála, tj. svrchovaného nositele moci a agenta, tj. aktéra, jemuž je delegován výkon této moci, upozorňuje na to, že zvolení reprezentanti mají velký prostor k oportunnímu chování, tzn. k chování, které nemusí odpovídat (někdy může být i v přímém protikladu k) přání voličů. Kontrola chování reprezentantů ze strany voličů je nesnadná, vyžaduje čas a peníze a nemůže být nikdy zcela účinná.

H. vliv organizovaných zájmů (lobbingu)

Politiky, z nichž mohou mít malý užitek všichni, nevyvolají aktivní politickou podporu, poněvadž náklady každého na politickou aktivitu vedoucí k realizaci této politiky převyšují očekávaný užitek. Na druhé straně silné koncentrované zájmy omezené skupiny mají šanci na prosazení prostřednictvím lobbingu, i když povedou ke koncentrovaným ziskům dané skupiny za cenu ztrát rozptýlených na celou společnost. Lindblom upozorňuje na to, že tudy vede cesta k nepřiměřenému zvýhodňování organizovaných ekonomických zájmů v demokratických politických systémech.

I. omezený časový horizont

Rozhodovací obzor politiků se většinou omezuje pouze na jedno, resp. nejbližší funkční období. Znamená to, že nejen trh, ale i správa může být – a většinou i je – krátkozraká. Jinými slovy řečeno, v rozhodování může výhled na krátkodobý zisk převážit nad dlouhodobou ztrátou. Toto úskalí demokracie by se dalo parafrázovat slovy, že občané ještě nenarození nemají hlasovací právo.

J. vliv masmedií

Role hromadných sdělovacích prostředků při ovlivňování veřejného mínění je obecně známa a systematicky analyzována. Forma i obsah opakovaných sdělení ovlivňují vnímání problémů žitého světa. Nemusí jít jen o záměrnou manipulaci: stačí výběr žánrů, agend a afér orientující se na určitý typ diváka, posluchače či čtenáře. I to je jeden z důvodů, který vede až ke konstatování, že

„politický systém většinou neumožňuje opřít veřejnou politiku o odpovědné zvažování sociálních nákladů a výnosů.“

Selhání typická pro výkon správy

K. nízká efektivita a malá přizpůsobivost byrokratických aparátů

Toto selhání státní správy je dáno několika navzájem spjatými důvody:

- obtíže v hodnocení užitků, zvláště užitků správních činností. Málokdy jsou k dispozici exaktní kritéria, podle nichž jsme schopni určit, který úřad funguje dobře a který hůře
- nedostatečná konkurence a z toho vyplývající nízký tlak na přizpůsobení měnícím se potřebám klientů, rigidita ve struktuře poskytovaných služeb
- svazující rozpočtová pravidla, která ztěžují pružnou reakci na měnící se podmínky činností správních aparátů.

L. odcizení státní byrokracie jejímu poslání

Toto selhání státní správy je vyvoláno nízkou mírou kontrolovatelnosti státního aparátu, zvláště v následujících vztazích:

- vztah politika a jemu podřízeného aparátu
- vztah nadřízeného a podřízeného v byrokratickém aparátu
- vztah občana a úřadu (úředníka).

Ve všech těchto vztazích je odcizení aparátu jeho poslání umožněno informační asymetrií, tzn. tím, že první strana tohoto vztahu nedisponuje těmi informacemi, kterými disponuje druhá strana. Proto se zde vytváří velký prostor pro zneužití této informační převahy v prosazení soukromého (ať už individuálního či skupinového) zájmu v neprospěch zájmu veřejného.

Selhání vlastní decentralizovaným soustavám

M. složitost řízení v decentralizovaných soustavách správy

Tam, kde je potřeba přijmout a realizovat rozhodnutí týkající se kompetence většího počtu decentralizovaných útvarů, narážejí decentralizované soustavy správy na bariéru danou větší složitostí řízení. Realizace rozhodnutí se zdržuje, náklady na realizaci politik zvyšuje nutnost vyjednávat a koordinovat činnosti zúčastněných aktérů. Platí jednoduchá úměra: čím více prostoru pro autonomní rozhodování nižších článků, tím méně prostoru pro rychlou a přímočarou realizaci rozhodnutí.

N. ohrožení veřejných zájmů prosazováním zájmů skupinových

Decentralizace usnadňuje cestu prosazování různorodých místních a skupinových zájmů, které se snaží „osedlat“ si decentralizované složky státního aparátu a využívat je k vlastnímu prospěchu. To oslabuje schopnost státu realizovat ucelené politiky, a podkopává jeho základní poslání strážce veřejného zájmu.

O. fiskální externality

Tam, kde je pravomoc v určování podoby a výše veřejných rozpočtů a daní výrazně decentralizována, mohou mít místní rozhodovatelé tendenci ignorovat řešení problémů, které se pak mohou negativně dotknout vyššího správního celku.

Popis uvedených selhání státní správy je odvozen z analýzy reálných procesů. Příslušné teorie nejsou ovšem rozvinuty natolik, aby mohly nabídnout jednoznačné určení toho, kdy, kde a proč se tato selhání skutečně vyskytnou.

Výzva správní praxi

I státní správa řeší obecný problém racionálního výběru. S omezenou intelektuální kapacitou čelí komplexním problémům soudobé civilizace. Její stereotypní reakcí je, že, čelíc této složitosti, rozdělí problémy na menší části, aplikuje specializované dovednosti na každý z těchto dílčích problémů, a rutinizuje rozhodnutí aplikací standardních řešení vyvinutých pro různé kategorie problémů. Ihned se ovšem potýká s mnoha problémy, které tento přístup vyvolává: s nedostatky v koordinaci, se selháním informačních toků, s informačním přetížením rozhodovatelů, s institucionálním selháním vyvolaným oportunním chováním úředníků, s měnícími se podmínkami řešení. V rámci správy dochází ke konfliktu motivů: politická moc je akceptována, poněvadž to úředníkům přináší jistotu, očekávání odměn a budoucích výhod, nicméně je zároveň vyžadována činnost, která je často nepříjemná. Reakce na potenciální tresty ve správních soustavách může být patologická v tom smyslu, že se jedinci a instituce spíše učí tomu, jak se vyhnout trestu, než jak vykonat to, co je potřeba.

Mnohá z výše uvedených selhání správy ovšem nejsou fatální záležitostí – nejsme prostě jednou provždy odsouzeni k tomu, abychom koexistovali s takto nedokonalými byrokratickými institucemi. Pokud má pravdu Drucker, že život v organizacích a s organizacemi je osudem současníků, pak by fatalismus rozhodně nebyl na místě:

„Rozhodně nejsme svědky „odumírání správy“. Naopak, potřebujeme sebevědomou, silnou, a velmi aktivní správu. Nicméně musíme se rozhodnout mezi velkou, ale impotentní správou a správou, která je silná, poněvadž se soustřeďuje na rozhodování a ovlivňování a ponechává vlastní výkon na jiných. Správu, která umí spravovat a spravuje. Není to správa, která „dministruje“: je to správa, která skutečně spravuje.“

Lidé reagují odpovědněji, pokud mají v moci podmínky své vlastní činnosti – na rozdíl od situací, v nichž podléhají kontrole ze strany někoho jiného. Předpokladem pro uplatnění strategie vycházející z tohoto sklonu lidí je právní řád, zajišťující volný přístup ke (správním) informacím, zajišťující právo na to, být informován o činnosti veřejných úřadů, zákony, zajišťující přístup na jednání orgánů státní správy apod.

Na Novém Zélandu proběhla v 80. letech zásadní reforma veřejné správy, v níž vzal zastaralý model správy zcela za své. Základní strategií reformy bylo diferencovat správu podle jejích základních funkcí, tzn. funkce politického řízení, funkce administrativně správní a funkce poskytování služeb. Věše, co bylo v původním systému navíc, bylo vyčleněno – buď v podobě státem vlastněných podniků operujících na trhu a přinášejících zisk (zvláště v oblasti infrastruktury) nebo privatizací původně státních firem. Byly odstraněny regulace, které omezovaly konkurenci jak v soukromém sektoru, tak v části veřejného sektoru funkčně zaměřené na poskytování služeb.

Jak se praví v závěrech konference OSN o veřejné správě a rozvoji, která se konala v dubnu 1996 v New Yorku, **řešení naléhavých problémů doby netkví v omezování státu, nýbrž ve vytvoření lépe fungujícího státu.**

4.5 Přednosti a selhání občanského sektoru

„Jeden z našich národních rysů je silná nechuť k úřadům, ale stejně výrazným rysem naší národní povahy je mystická důvěra, že úřady se mají o všechno postarat a mají k tomu plno prostředků (...) Každá povinnost, o kterou státu ulehčíme, je politický pokrok, vzestup demokracie je myslitelný jen ve formě autonomie.“ (Čapek 1993:20n)

Úvodní terminologická poznámka

*Čeština, a nejen ona, se potýká s uspokojujícím označením tohoto sektoru. Více či méně synonymicky se kromě tomu občanský sektor užívá i dalších termínů, jako např. neziskový sektor, nevládní sektor, nezisková občanská sdružení a iniciativy. Autoři, chtějící zdůraznit postavení občanského sektoru na pomezí trhu a státu, razí pojem třetí sektor. Budeme-li proto dále v tetu užívat pojmu **občanský sektor**, budeme tím mít na mysli **celé pole institucionálně zprostředkovaného sdružování občanů vedené jiným než ziskovým motivem, a to včetně podmínek a zdrojů, které jsou pro fungování příslušných institucionálních útvarů vytvářeny mimo jeho rámec. Jednotlivými institucemi tohoto sektoru jsou neziskové organizace. Někdy se nevyhneme ani užití pojmu neziskový sektor, kterým budeme označovat pouhý souhrn všech neziskových organizací bez vztahu k podmínkám a zdrojům jejich činnosti.***

Vymezení občanského sektoru

Občanský sektor vyrůstá z podhoubí občanské společnosti, ta pak čerpá zdroje své existence z občanských postojů veřejnosti.

Občanství charakterizuje Etzioni jako morální závazek jedince vůči zájmům společenství, v němž žije.²⁷ Tento závazek vede lidi k tomu, aby udělali něco pro druhé.

²⁷ Takto vymezené, odlišuje se občanství od technického užití tohoto pojmu (státní občanství jako formální příslušnost k nějakému státnímu útvaru).

„...je-li (pojem občanství) zaváděn v rodinách, kultivován ve školách, prosazován ve sdělovacích prostředcích, rozšiřován dobrovolnými asociacemi a přenášen z tribun prezidentů a dalších občanských vůdců, cítí se národ zavázán přispět ke blahu společenství, které sdílí.“ (tamtéž)

Občanskou společnost lze pak chápat jako

„...nezávislou samoorganizací společnosti, jejíž jednotlivé části se dobrovolně zapojují do veřejné činnosti, aby uspokojovaly individuální, skupinové či veřejné zájmy v rámci právně definovaného vztahu mezi státem a společností.“ (Weigle-Butterfield 1993)

Občanská společnost se prosazuje prostřednictvím neustále se vynořujících, působících a zanikajících sociálních interakcí mezi občany; vytváří příležitost pro občany společně vyjadřovat své názory a hodnoty a promítat je do činů. Zahrnuje dvě základní složky:

- právní rámec vymezující podmínky vztahu mezi státem a samoorganizující se společností
- sociální aktéry vyznačující se občanským postojem k veřejným záležitostem vymezeným výše- občanstvím.

Zde je třeba si uvědomit, že mohou nastat situace, kdy ve společnosti existuje potenciál občanství, nicméně stát nevytváří vhodné institucionální formy pro jeho kultivaci a uplatnění. občanům potom nezbyvá ne hledat náhradní způsoby, jak se sdružovat a tento potenciál uplatnit.

Občanský sektor je institucionalizovaným vyjádřením života občanské společnosti. Tvoří jej neziskové organizace, které jsou formou dobrovolného sdružování občanů sdílejících společné hodnoty a ochotných spolupracovat na společném díle.

Zvláštní postavení občanského sektoru mezi veřejným a soukromým sektorem charakterizuje následující tabulka.

Tabulka: Doména občanského sektoru

Sektor	Veřejný	Soukromý
Alokační mechanismus → Kritérium činnosti ↓	Veřejný rozpočet	Trh
Veřejný zájem	Stát	Občanský sektor
Zisk	---	Ziskový sektor

Zatímco stát spoléhá na politické procesy, disponuje legislativou a veřejnými rozpočty, soukromý sektor užívá trhu k optimalizaci rozhodování o produkci a směně statků. Občanský sektor potřebuje dobrou informaci o lidských potřebách, poněvadž je má uspokojovat tam, kde nejsou uspokojovány neboj jsou uspokojovány pouze neadekvátně- až už ziskovým sektorem nebo státem. Je na státu nezávislý- v tomto smyslu je součástí soukromého sektoru. Jeho činnosti nejsou vedeny ziskovým motivem, vážou se na uspokojování zájmů určité komunity- v tomto smyslu patří do veřejného sektoru. Právě proto řada autorů doporučuje, aby se o občanském sektoru mluvilo jako o specifickém třetím sektoru, v němž se neziskové organizace řídí pravidly, které se odlišují od zákonů trhu i od fungování státu a jeho instituci.

„Neziskový sektor kombinuje takovou formu státního intervencionismu a volného trhu, která se může vyhnout selhání obou těchto regulativů a může být proto přijatelnější

než pouhý trh či pouhá správa. hybridní instituce, které podporují iniciativu a podnikavost a musí se starat o získání prostředků na pokrytí svých nákladů, ale zároveň skládají účty veřejnosti, mohou kombinovat přednosti správy i trhu. (...) Síla občanské společnosti a zvláště neziskových organizací nespočívá v tom, že konkurují veřejnému sektoru, ale v kooperaci s ním, ať už ve financování, nebo v replikaci úspěšných projektů, nebo v opozici proti místní mocenské elitě mající sklon k vykořisťování. V jiných podmínkách, například působili-li ve státě zneužívajícím svého postavení, je jejich úkolem bojovat proti němu.“(Streeten 1993)

Analytici vývoje občanského sektoru upozorňují na skutečnost, že neziskové organizace mají tendenci vznikat právě tam, kde se neuplatňuje dobře ani trh, ani stát. Je tedy možné si představit *raison d'être* neziskových organizací jako jakéhosi *bypassu* trhu a/nebo státní správy? Asi ano, takové vymezení však jejich roli zdaleka nevyčerpává. Z dlouhodobého hlediska nemohou neziskové organizace nahrazovat trh či státní správu v jejich podstatných funkcích; mohou je ale vhodně a v mnoha případech i nezastupitelně doplňovat.

Právní i jiné podmínky pro činnost občanského sektoru mohou výrazným způsobem podporovat, kultivovat- či naopak tlumit nebo dokonce ničit potenciál sociální participace, ochoty lidí účastnit se na formování sociálních podmínek života svého i svých spoluobčanů.

Specifičtější rozlišující charakteristikou je, zda se daná nezisková organizace stará výhradně o potřeby a zájmy svých členů- či zda jsou její aktivity orientovány na pomoc druhým, na prosazování a uspokojování veřejných zájmů. jde samozřejmě spíše o převahu toho či onoho aspektu v jejich činnosti; těžko lze najít organizaci orientovanou výlučně jen na veřejný nebo pouze na skupinový zájem.

Neziskové organizace tvoří nezbytný institucionální rámec, umožňující občanům sdružování a společné ovlivňování veřejných záležitostí v roli partnerů institucí státu a trhu. Na druhé straně ani vytvoření adekvátních legislativních a ekonomických podmínek pro činnost neziskových organizací není zárukou rozvoje občanského sektoru, není-li mezi občany dostatečný zájem v nic působit, jinými slovy řečeno, nedisponuje-li daná společnost dostatečným potenciálem občanství, sociální participace.

Bližší vymezení a klasifikace neziskových organizací

Současná právní úprava počítá s různými formami neziskových organizací. Ty mohou být ustanoveny jako:

- občanská sdružení (včetně odborů a politických stran)
- církve a náboženské společnosti a jejich účelová zařízení
- nadace (fondy)
- obecně prospěšné společnosti
- profesionální komory
- zájmová sdružení právnických osob (zřízená k neziskovým účelům)
- družstva (zřízená k neziskovým účelům).

Kromě těchto forem se u nás setkáváme- zvláště ve školství a ve zdravotnictví- s rozpočtovými a příspěvkovými organizacemi, které sice splňují podmínku neziskovosti, nicméně jsou organizacemi, které zřizuje stát. Nesplňují tedy podmínku nestátnosti a často ani samosprávnosti. Charakter jejich činnosti se však blíží neziskovým organizacím a lze

předpokládat, že některé z nich (například velké nemocnice) se časem budou transformovat do podoby nestátních neziskových organizací (jak jsem toho byli po roce 1989 svědky v případě mnoha původně státních středních škol, z nichž se staly školy soukromé či církevní).

Občanský sektor prorůstá jako nervová soustava všemi orgány a tkáněmi organismu občanské společnosti. S činnostmi neziskových organizací se nejčastěji setkáváme v následujících druzích aktivit:

- sociální péče
- zdravotnictví
- tělovýchova a sport
- výchova a vzdělávání
- sdružování sociálních skupin se specifickým zájmy (děti, mládež, ženy, studenti, homosexuálové..)
- péče o životní prostředí
- bydlení a rozvoj obce
- bezpečnost osob a ochrana majetku
- kultura
- specifická zájmová činnost (např. zahrádkáři, chovatelé, rybáři, filatelisté, myslivci, radioamatéři)
- ochrana lidských práv jednotlivců a marginalizovaných skupin
- odborová činnost
- profesní a odborná sdružení a komory
- mír a mezinárodní spolupráce
- náboženství
- politika

Na univerzitě Johnse Hopkinse v USA probíhá dlouhodobý mezinárodní srovnávací výzkum občanského sektoru. Podívejme se, k jakému vymezení tohoto sektoru dospěli badatelé, koordinující tento výzkum pod vedením profesora Salomona.

Strukturálně-operacionální definice občanského sektoru

Občanský sektor se podle Salomona skládá z organizací, které vyhojí pěti podstatným charakteristikám. Tyto organizace jsou:

- **formálně ustaveny** a tím alespoň do jisté míry institucionalizovány. V některých zemích je to stvrzeno psaným dokumentem (statutem nebo organizačním řádem). Nicméně institucionalizace může být demonstrována i jiným způsobem- například tím, že jsou organizována pravidelná setkání členů, zástupců nebo existují procedurální pravidla či jiné formy strukturovanosti jejich aktivit;
- **soukromé (nestátní)**, to znamená institucionálně oddělené od státní správy. Neziskové organizace nejsou ani součástí veřejné správy, ani nejsou ovládnuty správními radami, v nichž by měli převahu vládní úředníci. To neznamená, že představitelé státní správy nemohou účastnit práce v jejich správních radách;
- **neziskové**, to znamená nerozdělující případný zisk z činnosti svým vlastníkům či správcům. Neziskové organizace mohou nashromáždit zisk, avšak tento zisk musí být užit výhradně k podpoře základního poslání organizace. V tomto smyslu jsou neziskové organizace soukromé organizace, jejichž prvotním účelem není generování

zisku. Tato vlastnost odlišuje neziskové organizace od dalšího prvku soukromého sektoru- privátních firem výdělečného charakteru;

- **samosprávné**, to znamená schopné řídit samy sebe. Neziskové organizace mají své vlastní nezávislé řídicí procedury, nejsou řízeny zvenčí;
- **dobrovolné**, to znamená užívající v jisté rozumném stupni dobrovolnou účast na svých činnostech, a to buď výkonem vlastních činností organizace nebo řízením jejich záležitostí. To neznamená, že všechny nebo většina příjmů organizace musí pocházet z dobrovolných příspěvků, nebo že většina členů organizace musejí být dobrovolníci.

Funkce občanského sektoru

Občanský sektor se uplatňuje ve dvou základních určeních: jeho prostřednictvím se realizují činnosti, o něž lidé projevují zájem a v nichž se chtějí realizovat (sociální funkce) a zároveň se upevňuje politická soudržnost a rozvíjí se politická kultura dané společnosti (politická funkce). Roste ovšem i podíl občanského sektoru na hospodářském životě mnoha zemí- jakožto spotřebitele a producenta zboží a služeb i jako zaměstnavatele (ekonomická funkce). Tuto jeho funkci budeme ovšem chápat jako odvozenou a vrátíme se k analyticky obtížně uchopitelným i oddělitelným uncím sociální a politické.

Sociální funkci občanského sektoru člení Frič a kol. na servisní (vlastní výkon a poskytování specifických služeb) a participativní (uspokojení potřeby sdružovat se, aktivně se podílet na činnosti dané organizace a ovlivňovat ji). Občanský sektor nabízí lidem možnost svobodně volit formy vlastní spoluúčasti na životě větších společenství, otevírá jim prostor pro seberealizaci v bezprostředních, neodcizených a neformalizovaných podobách sociálních kontaktů a spolupráce, a to jako protipól vnějších, formálních forem lidského styku, které v životě soudobé společnosti zdaleka převažují.

Politickou funkci občanského sektoru charakterizuje Kjarum (1992) takto:

„Neziskové organizace plní v demokratické společnosti dvoji roli. Vytvářejí předpoklad a zároveň doplněk ústavně vymezenému politickému procesu a existenci formálních politických institucí demokratického státu. ...

Klíčovou funkcí neziskových organizací je jejich působení v roli tlumočnicků požadavků občanů. dosahují toho tím, že umožňují občanům aktivní účast na svých činnostech a zvyšují míru povědomí o těchto požadavcích. jejich prostřednictvím se artikulují přání a potřeby občanů a tak se přetavují do politických nároků, které se tím stávají součástí politického procesu.“

Politická funkce neziskových organizací v rozvoji demokracie se stala jedním z nejžhavějších témat poslední doby u nás.

Názory se různí. Na jednom pólu najdeme politické liberály, kteří sázejí jen na klasické formy reprezentace názoru občanů prostřednictvím voleb. Na opačné konci par teoretiky, kteří by rádi dosáhli stavu, kdy

„...všude tam, kde sou lidé dotčeni, ovlivnění efektem nějakého rozhodnutí, měli by být součástí procesů, kterými se takové rozhodnutí připravuje, měli by možnost je kontrolovat a ovlivňovat.“ (Naisbitt- Aburdenová 1992)

Oba dva výklady, jako stanovisko preferující institut reprezentativní demokracie, tak i stanovisko dávající přednost participativní demokracii, jsou podle mého soudu jednostranné a neodpovídají povaze reálných společenských procesů a vztahů. Zda se být mimo diskusi, že plnokrevné rozvinutí občanského sektoru činí demokracii odolnější tím, že- kromě tradičních kanálů reprezentativní demokracie, by nichž by demokracie nebyla demokracií- nabízí i další možnosti pro artikulaci občanského názoru a prosazení občanského činu. poskytuje totiž lidem šanci ovlivnit veřejnou politiku často mnohem podstatněji než pouhým hlasováním ve volbách jednou za pár let. Šilhánová a kol a Frič a kol. uvádějí, že k přednostem plnokrevného fungování občanského sektoru patří podpora různorodosti a vývoje odlišných názorů, tedy posilování politické plurality, dále vytváření příležitostí pro získávání politických zkušeností (s tím, že tyto zkušenosti se později mohou uplatnit ve „velké“ politice) a institucionalizace mechanismu včasného varování tam, kde je ohroženo fungování demokratických principů ať již uvnitř jednotlivého státu nebo mimo něj. Brown shrnuje:

„... (může jít o) mimořádný přínos k rozvoji demokracie, který se prosadí tehdy, bude-li tento sektor silný a dobře organizovaný.“

Přednosti občanského sektoru

Občanský sektor je lepší než trh i stát v regulacích činností:

- generujících buď minimální nebo vůbec žádný zisk
- vyžadujících včítění se do potřeb ostatních a ochotu jim pomoci
- vyžadujících celostní přístup
- předpokládajících značnou důvěru na straně klientů
- vyžadujících dobrovolnou práci
- jejichž cílem je získání finančních podpor prostřednictvím darů
- zahrnujících uplatnění morálních kritérií a individuální odpovědnosti ve vykonávané činnosti.

John McKnight (citováno podle Osborne- Geabler 1993) uvádí následující rozdíly mezi službou poskytovanou profesionály na jedné straně a neformálním společenstvím na straně druhé (v tomto případě je vymezení velmi široké- zahrnuje kromě neziskových organizací také rodinu či sousedství):

- společenství se více věnují svým členům než organizace poskytující služby svým zákazníkům
- společenství rozumějí problémům, jež mají řešit, lépe než profesionálové
- profesionálové a úřady poskytují služby; společenství řeší problémy
- instituce a profesionálové poskytují „služby“; společenství poskytují „péči“
- společenství jsou pružnější a tvořivější než rozsáhlé byrokratické instituce poskytující služby
- společenství jsou levnější než profesionálové poskytující služby
- společenství zajišťují nezbytné standardy poskytované péče efektivněji než úřady či profesionálové poskytující služby
- společenství se soustřeďují na stimulaci dispozic klientů k řešení problémů vlastními silami; systémy služeb na poskytování služeb nahrazujících vlastní úsilí klienta.

Vyjádřeno slovy ekonomů, občanský sektor se lépe uplatňuje všude tam, kde srovnatelné transakční náklady na regulaci a vlastní výkon stejné činnosti by byly při uplatnění trhu nebo státní intervence nepřiměřeně vysoké.

Neziskové organizace, které podporují iniciativu a podnikavost, a přitom samy hledají způsob, jak pokrýt své náklady a jsou přitom kontrolovatelné veřejností, kombinují úspěšně vlastnosti státní instituce s prvky soukromé firmy. Mohou se tak vyhnout selhání obou a být tudíž tou nejlepší institucionální alternativou. Vědomě píšou mohou, neboť nikde není předem zaručeno, že naopak nezkombinují stinné charakteristiky toho, co je typické pro stát na jedné straně a pro trh na straně druhé.

Selhání občanského sektoru

O selhání občanského sektoru toho teorie ví méně než o selhání správy. Bylo nicméně identifikováno několik charakteristických situací, v nichž neziskové organizace typicky selhávají.

A. Nedostatečná kapacita pro řešení rozsáhlých úkolů

Neformální aspekt činnosti občanského sektoru, který je v mnoha situacích výhodou, se může proměnit v nevýhodu tam, kde je potřeba vynaložit značné a déletrvající úsilí většího počtu lidí. Disciplinovaný profesionální správní aparát nebo silný ziskový motiv se zde mohou ocitnout ve výhodě. Toto selhání je ovšem pravděpodobnější u menších, spíše neformálních organizací, zatímco tradiční, dobře organizované a na dobrovolné práci méně závislé organizace (školy, nemocnice apod.) se mohou takovému selhání úspěšně vyhnout.

B. Absence občanských iniciativ tam, kde by byly potřebné

Atraktivnost občanského sektoru tkví zejména v tom, že občané se angažují ve věcech, které oni sami považují za důležité. Často se ovšem stane, že jejich směřování se poněkud míjí s povahou veřejného zájmu. Pokud se veřejná správa příliš spoléhá na spolupráci s občanským sektorem, může se jí snadno přihodit že nenalezne vhodného partnera.

C. Zvýšená citlivost na osobnostní charakteristiky účastníků

Nejpevnějším tmelem, který spojuje občany účastníky se práce nějakého občanského sdružení či iniciativy, je vzájemná důvěra. Vnitřní konflikt může být pro tyto organizace ničující. Zvláště velké riziko je spjato s osobnostními charakteristikami vůdců organizací, kteří mohou mít sklon uzurpovat příliš mnoho moci ve vlastních rukou nebo zneužívat organizace ve svůj prospěch- zejména tam, kde jsou nerozvinuté nebo slabé kontrolní mechanismy. Neziskové organizace nejsou imunní ani proti nebezpečí oligarchizace.

D. Hrozba byrokratizace činnosti neziskových organizací

Prostředek- zabezpečení činností neziskových organizací prostřednictvím administrativních činností- se může změnit v cíl o sobě.

E. Nejistota a nestabilita občanského sektoru

I když některé neziskové organizace vykazují dlouhodobě pozoruhodné výsledky, v mnoha případech jde o křehké instituce, u nichž není záruka, že budou trvale a spolehlivě uspokojovat příslušný segment veřejných zájmů či potřeb svých klientů.

F. Zástěrka pro krytí ziskového motivu

Tam, kde se neziskové organizace pohybují v právním vakuu, kde je právní úprava jejich činností nedostatečná nebo kde selhává kontrola jejich hospodaření, vytváří se prostor pro

zneužití této institucionální formy. Veřejná prospěšnost se v činnosti neziskové organizace může stát pouhou zástěrkou, která umožňuje dosahovat neoprávněných zisků (např. legalizací daňových úniků, výplatou nezdůvodněně vysokých honorářů) ve srovnání s postavením a možnostmi výdělečné firmy.¹²

4.6 Shrnutí

Zatímco až dosud jsem analyzoval trh, správu a občanský sektor více méně samostatně, pokusím se nyní alespoň naznačit souvislosti a podmíněnosti fungování těchto sektorů. Každá obecná charakteristika tohoto typu bude pochopitelně poněkud pokulhávat; v současné době jsme totiž v praxi svědky mnoha protisměrných pohybů, institucionálních tenzí- a v teorii mnoha navzájem si protirečících vysvětlení. Jediné, co má u téhle tematiky snad obecnou platnost, je maxima- držet se faktů a nepodléhá laciným zjednodušením, která jsou tak svůdná právě pro svoji jednoduchost.

Trh a stát

Změny ve vztazích trhu a státu

Historie i současnost nabízejí řadu příkladů změn proporcí a vztahů mezi trhem, státem a občanským sektorem.

Otroctví bylo institucí z ekonomického hlediska velmi žádoucí: stlačovalo náklady na pracovní sílu na minimum. Odvrácenou stranou byly kruté životní podmínky otroků, nerovnost, která vládla mezi nimi a svobodnými občany a která zraňovala elementární cit pro spravedlnost. Uznání univerzality lidských práv státem mělo za důsledek odstranění otroctví, což se ihned promítlo do panujících poměrů na trhu práce. Zvýšené náklady na pracovní sílu bývalých otroků pochopitelně znevýhodnily ty firmy, které až dotud profitovaly z práce otroků.

Podíváme-li se na vývoj průmyslově vyspělých zemí v posledních sto až stopadesáti letech, udiví nás, jak značně se zvýšila role státu v životě lidí ve srovnání s regulační funkcí trhu.

„Převažující vývojovou tendencí bylo doposud rozšiřování veřejných úkolů. Mnohé neurčité úkoly dostávaly postupně charakter úkolů určitého společenství, které stále méně mohly být realizovány na trhu soukromníky.“ (Hendrych 1992)

Podíl veřejné spotřeby na hrubém domácím produktu těchto zemí od začátku 20. století neustále roste a v současnosti se pohybuje mezi 30 až 50 procenty. I když se vyskytují snahy vykládat tento vývoj výlučně jako důsledek subjektivních politických tlaků, jde především o objektivní vývojovou tendenci, vyplývající z růstu složitosti společenského života jako takového, nutnosti zprostředkovávat lidem poskytování různých statků (nazývaných veřejné statky) způsobem, který nemůže být ponechán jen volné hře tržních sil. procesy industrializace a urbanizace si postupně vynutily vstup státu jako organizátora, financiera a v některých případech i provozovatele tam, kde to v dřívějších historických etapách nebylo zdaleka běžné.

¹² Stávající právní úprava obecně prospěšných společností (zákon byl přijat v roce 1995 a platí od 1.1.1996) například nijak nereguluje výši platů zaměstnanců těchto společností. To je závažné opomenutí, které usnadňuje zneužívání této podoby neziskových organizací k soukromému prospěchu.

Lindblom se zamýšlí nad možnostmi zásadnějších změn v uplatnění trhu a státu ve smyslu rovnoměrnější distribuce příjmů jedinců ve společnosti. hypotetická čistá forma trhu by nesporně vyvolala rostoucí nerovnosti v příjmech získaných z mezd, rent, úroků a zisků, poněvadž by každá osoba byla závislá pouze na tom, co může nabídnout na trhu ke směně. Efekty působení moderního trhu jsou však modifikovány daněmi, veřejnými výdaji a dalšími regulačními mechanismy. Docela dobře je možné si představit fungující tržní systém s mnohem rovnostářštější distribucí bohatství než na jakou jsme zvyklí dnes. Někteří argumentují tím, že když se sníží rozdíly v příjmech, ztratí se motivace k produktivní práci. A priori však platí i opak: bude-li obtížnější získat dodatečný příjem, lidé budou tvrději pracovat. Jak se jedince skutečně zachová, záleží na subjektivně podmíněné volbě mezi prací a volným časem- a to zase závisí na kultuře, osobnosti, a na mnoha specifických vzorech sociální a pracovní organizace podporujících či tlumících motivaci k práci. Bariéra k větší rovnosti příjmů a bohatství neleží ve vnitřní logice fungování trhu. Je to historicky zděděná a politicky udržovaná nerovnost individuálně držaných statků, úrovně platů a podílu na příjmech. Principiálně může správa redistribuovat příjem a bohatství a opakovaně přerozdělovat tak často, jak se jí jen zlíbí. To, že nemá tendenci tak činit, je třeba vysvětlovat spíše politicky než poukázat na tržní síly.

Sojka- Konečný (1996) uvádějí, že podle soudobé ekonomické teorie vykonává stát ve vztahu k trhu tři funkce:

1. zabezpečuje podmínky pro dobré fungování tržního mechanismu:
 - minimalizuje negativní důsledky monopolu
 - odstraňuje negativní nebo kompenzuje pozitivní externality
 - zabezpečuje dostatečné množství veřejných statků
2. zabezpečuje spravedlivé fungování tržního mechanismu přerozdělováním důchodů v zájmu větší důchodové a majetkové rovnosti
3. zajišťuje vnitřní a vnější stabilitu ekonomiky prostřednictvím makroekonomické stabilizační hospodářské politiky

Trh a stát- nesnadné partnerství

Lindblom ukazuje, jak spolu v různých společenských uspořádáních souvisejí politický a ekonomický systém.

Tabulka: Typy politicko-ekonomických systémů

Politický systém	demokratický	autoritářský
Ekonomický systém		
tržně orientovaný	demokratický kapitalismus	země s fungujícím trhem, ale bez zaručených lidských a občanských práv
centrálně plánovaný	-----	socialistické země

Pozoruhodné zjištění! Zatímco tržní společnosti mohou, ale také nemusejí být spravovány demokraticky, demokracie bez trhu existovat nemohou.

Že trh není automatickou zárukou demokracie, lze ukázat na příkladu zemí (a je jich dnes ve světě většina), kde existuje trh, ale demokraticky spravovaný stát a plnokrevně fungující neziskový sektor jsou stále něčím neznámým:

„Tržní ekonomika se může velmi dobře snášet s vládou jedné strany. I když reformy vedoucí k zavedení tržního hospodářství mohou zaručit bezpečnou existenci jistých skupin a individuálních zájmů, nevedou nutně k politické demokracii.“ (Batt 1991:33)

Existují nějaké obecné důvody pro zachování úlohy státu v regulaci trhu? Arnošt Kellner (citováno podle Musil 1996) to vidí takto:

„Vedlejší efekty hospodářských operací, kdyby nebyly omezovány, by zničili všechno-prostředí, kulturní dědictví, lidské vztahy. Tyto síly musí být prostě politicky omezovány, i když jejich kontrola by měla být jemná, kamuflovaná, dohadovaná. Hospodářství musí být natolik silné, aby vytvářelo pluralitní instituce, avšak ne tak silné, aby zničilo náš svět.“

Regulační úloha státu v demokratických společnostech s tržní ekonomikou ale není vůbec jednoduchá. Stát sám je v mnoha ohledech značně závislý na podnikatelské sféře. Poněvadž veřejnými funkcemi podnikání (zaměstnanost, ceny, produkce, růst, životní úroveň a ekonomické zajištění jednotlivců) disponují do značné míry soukromníci- podnikatelé, vyplývá z toho, že vláda nemůže být lhostejná k tomu, jak tyto funkce podnikatelé realizují. Podnikatelé obecně a řídicí pracovníci korporací zvláště se proto dostávají do tak privilegovaného postavení ve vztahu ke státní správě, že se to nevyrovná postavení žádné jiné skupiny- snad s výjimkou správních úředníků samotných. Roste riziko selhání státu, neboť jeho rozhodování se dostane do područí kompaktních zájmových skupin s vyhraněnými dílčími skupinovými zájmy. (Mlčoch 1996)

Tento soudobý dualismus v řízení připomíná středověký dualismus mezi církví a státem. Vztah mezi státní správou a podnikateli není o nic jednodušší.

Vzájemné přizpůsobování reprezentantů státu a podnikatelských kruhů se odehrává v těchto oblastech:

- stát vykonává obecný dohled nad podnikatelskými aktivitami a reguluje je
- tato regulace je limitována ohledem na možné negativní důsledky těchto regulací, které se mohou dotknou veřejných funkcí podnikání
- také v dalších oblastech veřejné politiky je stát limitován ohledem na potenciální negativní důsledky správních regulací pro podnikatelský sektor
- představitelé podnikatelských kruhů aktivně vyjednávají s představiteli státu a prosazují přitom svoje zájmy, užívajíce i hrozby špatného ekonomického výkonu, nebudou-li jejich přání splněna
- podnikatelé jsou tak v privilegovaném postavení jak pasivně, tak i jako aktivní ovlivňovatelé správních rozhodnutí
- alespoň hypoteticky má stát možnost odmítnout podnikatelské sféře některá privilegia nebo dokonce zrušit firmu nebo celý obor podnikání.

Dochází tak k pozoruhodné symbióze státní správy a podnikatelské sféry, přičemž ani jedna strana nemá zájem dotknout se podstaty tohoto vztahu. Podnikatelé nedostanou všechno, co chtějí. Dostanou ale velký díl.

Fungování trhu se neobejde bez konkurence. Konkurence je ovšem formou konfliktu. Žádná jiná instituce kromě státu nemůže vytvořit specifické kontrolní mechanismy pro udržení tohoto konfliktu uvnitř jistých mezí. Neučiní-li tak, může tento konflikt, jinak produktivní a

konstruktivní, eskalovat až k bodu, kdy jsou ničeny i ty sociální závazky, které jsou předpokladem a podmínkou tržní směny (například důvěry mezi účastníky směny). Právě postkomunistické země nabízejí mnoho příkladů tohoto druhu.

Stát a občanský sektor

Stát může ve vztahu k občanskému sektoru zaujmout v zásadě trojí postoj:

- bránit jeho vzniku, eliminovat jej, pokud již existuje nebo si jej podřídit
- stimulovat jeho rozvoj a uplatnění
- vůbec se o něj nezajímat

První postoj je typický pro totalitární režimy, které se snaží maximálně omezit sféru nezávislého občanského života; neziskové organizace jsou ovšem institucionální trestí této nezávislosti.

Druhý postoj převládá v těch společnostech, které nemají problémy s existencí sebevědomého a nezávislého občanství a kde si neziskové organizace již vydobily své místo.

Legislativní úprava vzniku a činnosti neziskových organizací se v různých zemích liší. Prospěšné je, berou-li se do úvahy zvláštnosti jejich jednotlivých forem. Kromě přímé finanční podpory z veřejných rozpočtů stát pomáhá neziskovým organizacím také daňovými úlevami připsanými buď jim samotným nebo jejich sponzorům ze soukromého sektoru.

V postojích jednotlivých států hraje velkou roli historický kontext. Evropa se staletou tradicí silných centralizovaných států je neziskovému sektoru mnohem méně nakloněna než Spojené státy, kde se svépomoc a charita dlouhodobě prosazovaly a stát byl vždy slabý. V Evropě se ovšem na financování neziskového sektoru podílí stát relativně více než v USA, kde je naopak silnější tradice financování ze soukromých zdrojů.

Důležitá je také připravenost lidí převzít v rámci aktivit občanského sektoru díl starostí o veřejné záležitosti na svá bedra. Činí-li tak, odbřeměňují stát od části jeho povinností snižují tím- za jinak stejných okolností- tlak na míru celkového daňového zatížení. Občanská aktivita se tak vlastně lidem v dané zemi „vyplácí“. Platí to i naopak: občanská lenost snižuje disponibilní příjem občanů, neboť mnohem více povinností ve starosti o veřejné záležitosti na sebe musí převzít stát. Jeho péče ovšem přijde mnohem dražší a nebývá ani tak účinná a cílená.

Trh a občanský sektor

Ve vztahu trhu a občanského sektoru najdeme méně třecích ploch a řevnivostí, než analyzujeme-li poměr obou těchto sektorů ke státu. Je to dáno tím, že jsou v té či oné míře závislé na státem vytvořených legislativních i jiných podmínkách; firmy i neziskové organizace jsou nesené soukromou iniciativou a i v tomto smyslu pociťují podobná omezení a řeší podobné problémy.

Významná je instituce sponzorství. Ziskový sektor může prostřednictvím dobrovolných příspěvků podporovat činnost občanského sektoru- a výběrem adresáta či adresátů podpor se může podílet na rozhodování o tom, které činnosti budou přednostně rozvíjeny. Zároveň může faktu, že tuto podporu poskytuje, využít při utváření dobrého jména dané firmy na veřejnosti.

Tam, kde nejsou činnosti institucí neziskového sektoru vhodně regulovány zákonem a kde morální normy jsou oslabeny a rozkolísány, může ovšem docházet ke zneužívání této institucionální formy. Podnikatelské aktivity jsou vydávány za obecně prospěšné činnosti a neziskové organizace se stávají pouhým pláštíkem pro daňové úniky i jiné formy obohacování.¹³

Simultánní uplatnění trhu, státu a občanského sektoru

Jak vyplývá z podaného přehledu sledovaných regulátorů a vztahů mezi nimi, nejsou jejich interakce zdaleka prosty nejrůznějších poruch a zkratů. Shromážděná fakta nicméně dovolují shrnout, že

- každý z nich má své výhody a nevýhody
- každý z nich má i specifické domény svého efektivního uplatnění
- efektivita každého z nich závisí i na tom, do jaké míry jsou jejich činnosti navzájem sladěny.

Srovnajme nyní základní charakteristiky, výhody a nevýhody regulace typické pro jednotlivé sektory. Umožní nám to zamyslet se i nad tím, nakolik se mohou ve svém působení doplňovat, podporovat či naopak se oslabovat nebo dokonce rušit.

Tabulka: Základní charakteristiky veřejného, soukromého a občanského sektoru

Charakteristiky	Veřejný sektor	Soukromý sektor	Občanský sektor
základní mechanismy fungování	správa	tržní směna	dobrovolné sdružování
rozhodovatelé	úředníci, odborníci, občané	jednotlivý výrobci, spotřebitelé, spořitelé a investoři	vůdci a členové organizace
regule chování	nařízení	cenové signály a úpravy množství	dohody
kritéria rozhodování	cíle politiky- a nejlepší způsoby jejich realizace	efektivita- maximalizace zisku a/nebo užitku	zájmy členů/veřejné zájmy
sankce	autorita státu s hrozbou přinucení	finanční ztráta	sociální nátlak
směr operací	sešora dolů	horizontální kontakt	zdola nahoru

Pramen: Uphoff 1993, upraveno

Tabulka: Předpoklady různých sektorů pro poskytování služeb

Kritéria:	Veřejný sektor	Soukromý sektor	Občanský sektor
- s nejlepšími předpoklady veřejného sektoru			
Stabilita	dobré	špatné	střední
Schopnost řešit problémy mimo hlavní poslání	dobré	špatné	střední
Nestrannost	dobré	střední	špatné

¹³ Celá řada takových „podnikatelů“ se našla i u nás. Podařilo se jim pošramotit pověst celého českého neziskového sektoru v očích veřejnosti.

- s nejlepšími předpoklady soukromého sektoru:			
Schopnost rychle reagovat na měnící se poměry	špatné	dobré	střední
Inovační schopnost	střední	dobré	střední
Tendence opakovat úspěch	špatné	dobré	střední
Tendence opustit neúspěšné nebo zbytečné	špatné	dobré	střední
Ochota riskovat	špatné	dobré	střední
Schopnost vytvářet kapitál	střední	dobré	střední
Profesionální přístup	střední	dobré	střední
Schopnost využít ekonomii množství	střední	dobré	střední
- s nejlepšími předpoklady občanského sektoru:			
Schopnost najít cestu k různým skupinám lidí	špatné	střední	dobré
Vcítění se do potřeb klientů a ochota pomoci	střední	špatné	dobré
Celostní přístup k řešení problémů	špatné	špatné	dobré
Schopnost vzbudit důvěru	střední	špatné	dobré

Pramen: Osborne- Gaebler (1993)- upraveno

Tabulka: Vhodnost jednotlivých sektorů pro výkon různých úloh

Úlohy:	Veřejný sektor	Soukromý sektor	Občanský sektor
- vyhovující nejlépe veřejnému sektoru:			
Obecná regulace	vhodné	nevhodné	záleží na okolnostech
Realizace specifických politik	vhodné	nevhodné	záleží na okolnostech
Zajištění rovnosti	vhodné	nevhodné	vhodné
Prevence diskriminace	vhodné	nevhodné	záleží na okolnostech
Prevence vykořisťování	vhodné	nevhodné	vhodné
Podpora sociální koheze	vhodné	nevhodné	vhodné
- vyhovující nejlépe soukromému sektoru:			
Ekonomické úlohy	nevhodné	vhodné	záleží na okolnostech
Investiční úlohy	nevhodné	vhodné	záleží na okolnostech
Vytváření zisku	nevhodné	vhodné	záleží na okolnostech
Podpora soběstačnosti	nevhodné	vhodné	záleží na

			okolnostech
- vyhovující nejlépe občanskému sektoru:			
Sociální pomoc	záleží na okolnostech	nevhodné	vhodné
Úlohy vyžadující dobrovolnou práci	záleží na okolnostech	nevhodné	vhodné
Úlohy vytvářející minimální zisk	záleží na okolnostech	nevhodné	vhodné
Podpora individuální odpovědnosti	nevhodné	záleží na okolnostech	vhodné
Účast na životě společenství	záleží na okolnostech	nevhodné	vhodné

Pramen: Osborne- Gaebler (1993)- upraveno

Možnosti optimalizace uplatnění trhu, státu a občanského sektoru

V posledních letech sílí mezi odborníky různých oborů přesvědčení, že trh, stát a občanský sektor hrají nezastupitelnou úlohu v regulaci činností sociálních aktérů- a ž j třeba lépe poznávat způsoby, jimiž by bylo možno optimalizovat jejich působen při řešení naléhavých problémů lidských komunit, států i nadnárodních společenství, dospívat k jejich „novému partnerství“.

Ve svých analýzách mohou tito autoři zobecňovat zkušenosti posledních let a desetiletí, které názorně ukázaly, jak zcestné mohou být různé jednostrannosti- a zároveň, jak se lidské myšlení a činy dají snadno zlákat na cestu, která vychýlí křehkou rovnováhu mezi uvažovanými regulátory ve prospěch různých apriorních konstrukcí:

- Socialismus vede mnohé z jeho zastánců od přesvědčení o významu kolektivního blaha až k přecenění role státu jakožto záruky sociální spravedlnosti- se známými negativními důsledky pro lidskou svobodu.
- **Neoliberalismus (libertinismus)** je příkladem myšlenkového proudu, který jednostranně preferuje trh. Ohrožuje tím základní předpoklady stabilního fungování moderních společností- společně sdílené hodnoty, legitimitu daného společenského uspořádání a sociální smír.
- **Anarchismus** ve svém opovrhování institucemi státu a trhu by nejráději viděl společenský život organizovaný na základně naprosté spontánnosti a dobrovolnosti. Která z institucí by této vizi společnosti vyhovovala lépe než právě občanský sektor? Problémem zůstává, že jeho existence je životně závislá jak na fungování trhu, tak státu.

Historický vývoj nebývá, zčásti i pod vlivem uplatňování zmíněných jednostranných doktrín, zdaleka lineární; přináší i zásadní zvraty v proporcích a vzájemných vztazích uplatnění trhu, státu a občanského sektoru. Život však nakonec uvede, byť za cenu značných ztrát a někdy po létech a desetiletích zmatků, jednostranná řešení (i jejich protagonisty) do patřičných mezí. už teď si však můžeme říci, že zřejmě neexistuje cosi jako ideální, vždy a všude použitelný model vztahů mezi sledovanými sektory.

Uphoff (1993) je jedním z těch autorů, kteří jsou pevně přesvědčeni o tom, že lze dosáhnout pozitivního synergického efektu mezi působením trhu, státu a občanského sektoru. Aby ovšem bylo možno toto tušení převést do přesvědčivé podoby, je třeba systematicky rozmnožovat naše poznatky o tom, jak je možno tyto alternativní- zároveň však komplementární a navzájem závislé- nástroje regulace uplatňovat co nejefektivněji. Zvláště je

třeba věnovat pozornost kulturnímu kontextu, legislativnímu a institucionálnímu prostředí, kvalitě lidských zdrojů, to vše v kontextu globálních vývojových trendů, ohrožení a rozvojových příležitostí.

Rodí se nová syntéza?

Už na konci třetí kapitoly jsem poukázal na prvky soutěživosti, tvořivosti a institucionálních inovací, které se začínají prosazovat v správních činnostech a které jakoby se inspirovaly osvědčenými postupy známými z tržního prostředí. Občanský sektor se snaží pro cíle sobě vlastní užít to nejlepší, co nabízí trh i správa. I nejzarytější odpůrci jiné než tržní regulace přiznávají, že institucionální rámce mohou mít na trh tlumivý nebo naopak povzbuzující vliv. Cesta ke spolupráci, komplementárnímu uplatnění či k funkční symbióze, chcete-li, všech sektorů však nebyla není a ani nebude jednoduchá. Na cestě leží příliš mnoho překážek, hlavně v podobě myšlenkových stereotypů, ideologického balastu a předsudků všeho druhu.

Dříve vypadala situace přibližně takto: neviditelné ruce trhu byla ponechána volná ruka, a správa administrativně zasáhla, až když byly dostatečně zřejmé negativní důsledky jeho působení. Dnes se situace mění: správa se učí strukturovat tržní prostředí tak, aby milióny občanů a podnikatelů obdržely signály a stimuly, které by je vedly mj. i ke sledování veřejného blaha. Je to zásadně nová paradigma vztahu trhu a správy, které stojí v protikladu k vyčkávacímu ponechání věci působení „volné hře tržních sil“. Jde o záměrnou intervenci do tržního prostředí. Je to ovšem také inovací, která stojí v protikladu k fungování veřejné správy jako monopolní dodavatelky služeb veřejnosti. Jde o nový způsob regulace, který nepřítakává ani bezuzdnému trhu, ani rigidní správě, chtějící mít vše pod svojí kontrolou.

Občanský sektor si teprve hledá svoje místo na slunci. V zemích se silnou tradicí charity a svépomoci mu to jde lépe než v zemích, kde mělo mnoho generací zkušenost s tím, že břímě všech služeb, uznaných za potřebné, na sebe přebírala veřejná správa, a nezávislé občanské aktivity byly zároveň kriminalizovány.

„Příklon k tržně orientované správě je přímým důsledkem věku informatiky: potřebujeme systémy, které produkují informaci rychle, které mají zabudovány zpětné vazby, a které poskytují adekvátní informace (v podobě signálů cen) miliónům individuí, které tak mohou adekvátně reagovat na měnící se životní realitu. Skupina mandarínů na vrcholku hierarchické pyramidy nemůže činit odpovědná rozhodnutí za milióny občanů: nemohou jednoduše efektivně zpracovat záplavu informací nutných k takovému rozhodování. Trh ale může.“ (Osborne-Gaebler 1993)

Drucker (1995) vyjádřil přesvědčení, že zabudování podnikavého managementu do existujících institucí veřejného sektoru je prioritním politickým úkolem této generace.

A do třetice Bryson:

„V minulosti jsme nechali působit trh tak dlouho, až zklamal: odpověděli jsme vytvořením veřejné správy. Snažíme se nalézt novou cestu, někde mezi trhem a veřejnou správou. Zatím neexistuje teorie, která by nás vedla. Lidé doopravdy nemají jasnou představu, proč staré praktiky nefungují a jak by měl vypadat nový model. Nemohou se proto učit z úspěchů či chyb: neexistuje teoretický rámec, který by pomohl integrovat jejich zkušenost.“ (Bryson dle Osborne-Gaebler 1993)

I když dosud neexistuje obecná teorie, která by byla schopna posoudit možnosti vzájemného přizpůsobování se, ani možnosti komplementárního uplatnění všech tří sektorů, je již nicméně k dispozici slušné penzum praktických zkušeností z různých experimentů.

Weimer- Viking (1992) uvádějí různé příklady takových reforem či experimentů:

A. Uvolnění, podpora či simulování trhu.

Uvolnit trh je možné, pokud dosud nebyl „vpuštěn“ do příslušné arény a lze předpokládat, že se neobjeví selhání typická pro trh. V případě uvolnění trhu jde o taková opatření, jako je deregulace, legalizace dříve zakázaného obchodu, přechod od přímé finanční podpory institucí k poplatkům za penzum poskytovaných služeb, uzavření kontraktu s institucí na poskytování statků tam, kde byly dříve poskytovány samotnou správou, privatizace, odstranění státního monopolu. Podpora trhu může mít podobu zavedení prodeje různých povolení (např. prodejní poukázky na limity emisí) nebo převodu dříve veřejného vlastnictví do soukromých rukou (kuponová privatizace u nás). Simulován trhu se může odehrávat jako veřejný konkurs, v němž veřejná správa nabízí uzavření dlouhodobého kontraktu firmě na zabezpečení určitého druhu služeb v předem stanoveném rozsahu a kvalitě.

B. Užití daňové soustavy a subvencí ke změně stimulů.

U tohoto tradičního nástroje se dosud zdaleka nevyužívají všechny jeho možnosti. Jak daně, tak subvence je možno aplikovat jak na straně nabídky, tak na straně poptávky. Subvence mohou mít podobu finanční podpory nebo vouchery, zaručujícího držiteli určitou službu. Ponechává však na jeho rozhodnutí, kterého z dodavatelů této služby si vybere; tím se rozšiřuje spektrum voleb klienta a zároveň se přirozeným způsobem „ocení“ výkon konkurujících se dodavatelů dané služby (např. škol nebo zařízení sociální péče). Hodně zde záleží i na dostupné technice, která je dnes schopna měřit to, co dříve nebylo technicky proveditelné. (Např. v Hong Kongu platí motoristé měsíčně účty za užití městské silniční sítě podle počtu ujetých kilometrů, které zjišťují detekční obvody rozmístěné po celém městě na základě signálů vysílaných elektronickou kartou umístěnou ve voze.)

C. Zavedení pravidel.

Může jít o rámcová pravidla, jako je běžná legislativa, nebo o regulace, které mohou nabývat podoby cenové regulace, omezení množství či kvality nakupovaných či produkováných statků, určení formy přímého informování úřadů i spotřebitelů (zákon např. může uložit firmám podávat zevrubné informace o prodávaném výrobku), nebo nepřímá regulace prostřednictvím udělování licencí, registrace a akreditace. Regulace může nabýt i podoby úplného zákazu.

D. Nabídka statků mimotržními mechanismy.

Zde jde hlavně o subvenční podporu činnosti občanského sektoru- neziskových občanských sdružení a iniciativ- z veřejných rozpočtů. Správa tak podporuje nabídku statků (zvláště služeb) poskytovaných tímto sektorem bez zprostředkování trhem a aniž by se sama přímo angažovala v poskytování těchto statků.

E. Poskytování pojištění a „změkčujících polštářků“

Pojištění- ať už povinné nebo dobrovolné- je osvědčeným nástrojem snížení nebo odstranění potenciálního rizika rozptýlením nákladů mezi velký počet pojištěnců. Zvláště povinné pojištění je hybridem mezi správou a trhem- jde vlastně o specifickým

způsobem regulovaný trh. Zatímco do pojišťovacích fondů si (dobrovolně či povinně) přispívají sami pojištěnci, „změkčující polštářky“ jsou rezervami veřejných rozpočtů pro případ mimořádných událostí (přírodní katastrofy, velké průmyslové havárie apod.) V takových případech slušná vláda poskytuje obyvatelstvu, zasaženému důsledky takové katastrofy, kompenzaci za utrpěnou škodu z uvedených zdrojů.

Na poli komplementárního uplatnění trhu, správy a občanského sektoru se otevírá slibné pole pro nevšední tvůrčí činy badatelů a politiků, a to v perspektivě hned několika budoucích desetiletí.