

Neziskovost jako koncept?

Vladimír Hyánek
ESF MU, Brno

Abstrakt

Na základě analýzy přístupů k vymezení pojmu „neziskový sektor“ autor polemizuje s podstatou tohoto pojmu, stejně jako s veřejnými politikami zaměřujícími se na to, co bývá v dnešní ekonomice a společnosti jako neziskový sektor označováno. Především je podrobena zkoumání tzv. Nondistribution constraint, její konkrétní formy a především prokazatelnost a vynutitelnost. Autor také zkoumá, nakolik je opodstatněný předpoklad neziskového charakteru organizace jakožto hlavní determinanty poskytování určitých druhů veřejných služeb. Článek se tak na základě analýzy teoretického pozadí neziskového sektoru snaží zhodnotit (i)racionalitu politik formulovaných především či výlučně na základě „neziskového charakteru“ organizace.

Úvod

Koncept neziskového sektoru má hluboké historické kořeny, zejména v USA, uplatnění však nachází i v mnoha jiných částech světa. Dnes je pro jeho vymezení hojně využíváno notoricky známého strukturálně-operacionálního pojetí Salamona a Anheiera. Podle nich je neziskovou nevládní organizací ta organizace, která je¹:

Organizovaná (organized), tedy vyznačující se jistou institucionalizací své struktury. Funguje např. na základě jasně formulované zakládací smlouvy či zřizovací listiny, má stanovenou organizační strukturu a náplň činnosti, apod. Vhodnější bude v tomto kontextu *vymezení negativní*: za NNO ve smyslu této definice nejsou považována čistě účelově zřízená seskupení dočasného a neformálního charakteru. Při absenci tohoto vymezení bychom se dostali, jak poznamenává Salamon (1997), do poněkud amorfní, neurčité a ke zkoumání nevhodné oblasti, navíc s minimální možností komparace.

Soukromá (private), tedy institucionálně oddělená od vlády. Tento rys NNO by neměl být mylně interpretován jako oddělení těchto organizací od státních financí, které pro ně jsou stále velmi významné v celé vyspělé Evropě a dokonce i v USA².

Nerozdělující zisk mezi vlastníky (non-profit-distributing). Tento požadavek je poměrně jasný pouze na první pohled, český právní řád např. tento faktor zohledňuje v definici organizací založených za jiným účelem, než je podnikání. Problémem ovšem může být požadavek na příliš striktní omezení rozdělení části zisku mezi *členy organizace*. Problém také vyvstane, pokusíme-li se hlouběji zkoumat, kdo může být spoluvlastníkem, resp. zakladatelem. Stejně tak je velmi obtížné tuto vlastnost, resp. její konkrétní naplňování v praxi vynutit.

Samosprávná (self-governing), tedy disponující vnitřní strukturou se stanovením řídicích a kontrolních kompetencí.

Dobrovolná (voluntary). Překládá se také „s účastí dobrovolníků“ a znamená existenci nějakého dobrovolného elementu, konkrétně participaci dobrovolných zaměstnanců. Jednotlivé NNO se samozřejmě budou lišit v intenzitě a formě tohoto prvku své charakteristiky.

Uvedená kritéria musela být stanovena poměrně obecně a ne přehnaně detailně, aby umožnila *mezinárodní srovnávání*. Je zřejmé, že vezmeme-li tuto definici za svou, budeme současně muset opominout při svém zkoumání např. organizace družstevního typu, v tomto je tedy uvedený přístup rozhodně omezující. Navíc, i autoři tohoto vymezení nepožadují dokonalé naplnění všech těchto vlastností, naopak hovoří o jejich přibližném, částečném splnění. To ovšem neodpovídá snaze vytvořit definici, která by nebyla amorfní, nejasná a obtížně aplikovatelná.

V tomto článku je ale věnována pozornost pouze třetímu kritériu, tedy podmínce nerozdělování zisku. V článku je vedena diskuse, zda právě tento definiční znak je pro teorii i praxi tak zásadní, jak uvádějí některé respektované zdroje. Zaměřuji se především na to, nakolik tato podmínka ovlivňuje chování organizace, která

¹ V kontextu tohoto textu jsou jako pojmy s totožným významem používána označení *nevládní nezisková organizace*, *nestátní nezisková organizace* a *soukromá nezisková organizace*, popř. pouze *nezisková organizace*.

² Nicméně je třeba zvážit, co budeme za vládu považovat, neboť v podmínkách ČR známe i neziskové organizace zřízené „Českou republikou“ a také např. obcemi. Přitom jde např. o obecně prospěšné společnosti, které tak někdy výše uvedené definici vyhovují, někdy ne. Problém spočívá v tom, že takovéto organizace jen obtížně splňují uvedené kritérium. Jde o příklad toho, že právní vymezení není při mezinárodním srovnávání vždy vhodné.

přijme neziskovou právní formu. Vzhledem k tomu, že nezisková právní forma dává organizaci oprávnění k daňovým úlevám i jiným konkurenčním výhodám, je zkoumání podmínky nerozdělování zisku relevantním předmětem nejen ekonomického výzkumu.

Neziskovost versus maximalizace zisku

I když je podmínka nerozdělování zisku (*nondistribution constraint*) včleněna do systému zákonů dané země, stále zůstává otázka, nakolik je v praxi uplatnitelná, resp. nakolik je zjištělné, že ji organizace dodržuje a jak účinně je vynutitelná. Zjišťování interních ukazatelů každé firmy s sebou vždy nese náklady, zejména potřebujeme-li jistotu, že jsou tyto údaje správné. Rozsah, v jakém je *nondistribution constraint* (ne)vynutitelná může mít značný vliv na organizační chování.

V podmínkách České republiky se stále nepohybujeme ve stabilním prostředí, kde by mechanismy chování neziskových organizací měly trvalý charakter; nemůžeme automaticky předpokládat etický, resp. morální rozměr tohoto souboru institucí. I když jednotlivé zákony upravující fungování těchto organizací vždy nějakým způsobem problematiku dosahování či dokonce rozdělování zisku obsahují, problém zůstává. Například mzdy manažerů jsou součástí nákladů organizace a jejich výše ani struktura nijak zákonně omezeny nejsou. Můžeme se tedy teoreticky setkat s případy manažerských mezd zcela odpovídajících tržnímu prostředí a obchodní firmě. Sama o sobě tedy podmínka nerozdělování zisku charakter organizace dostatečně nedeterminuje.

Srovnajme tuto zdánlivou banalitu se situací v prostředí, ve kterém se kultura neziskového sektoru rozvíjí už dlouhá desetiletí a kde jsou debaty o přiměřenosti výše mezd manažerů neziskových organizací běžnou záležitostí. Weisbrod (1998) např. poukazuje na dnes již třicet let starý případ, kdy americký IRS vydal rozhodnutí, že prezident neziskové organizace P.T.L. byl odměňován přemrštěně vysokou mzdou, která obsahovala i část rozděleného zisku. Tím byla porušena podmínka nerozdělování zisku, neboť podstatná část čistých zisků P.T.L. šla ve prospěch jejich prezidenta. Ten měl podle IRS obdržet během tříletého období mnohem vyšší částky, „než bylo opodstatněné“, a to přibližně o jeden milion dolarů. P.T.L. přitom byla velkou organizací, která si mohla dovolit platit takovéto částky. Současně to byla organizace, která získala status daňového osvobození (*tax-exempt status*), o který ovšem v důsledku výše uvedeného rozhodnutí IRS přišla³.

Podle jiných autorů ovšem není taková situace typická, Krashinsky (1986) např. poznamenává, že problém vynutitelnosti *nondistribution constraint* je spíše problémem v těch oborech, kde působí především menší organizace. Vzhledem k existenci nákladů na vynutitelnost této podmínky není teoreticky vyloučeno, že racionálně jednajících ziskově orientovaných manažerů budou formálně dodržovat pravidla pro neziskové organizace, ve skutečnosti však nebudou jednat odlišně od obchodních firem. Takovéto „maskované firmy“⁴ se chovají jako profit maximalizující organizace, obdobně rozdělují své zisky, využívají informační převahy a generují podobné externí náklady, Weisbrod (1988).

Celkové zmatení konceptů a cílových funkcí neziskových organizací dokládá Steinberg (podle Galaskiewicz a Bielefeld, 2003). Vybraní autoři vidí *cílovou funkci neziskových organizací následovně*:

- ✓ Maximalizace rozpočtu (Tullock, 1966, Niskanen, 1971)⁵,
- ✓ maximalizace kvality a kvantity v poměru určeném manažery (Newhouse, 1970, Hansmann, 1981),
- ✓ maximalizace využití preferovaných vstupů (pokročilé technologie, prestižní medicínské postupy anebo např. zdravotně postižení zaměstnanci; viz např. Lee, 1970, Clarkson, 1972, Pauley a Redisch, 1973, Feingenbaum, 1978),
- ✓ maximalizace kombinace komerčních a charitativních (neziskových) nebo veřejně prospěšných výstupů (James 1983, Schiff a Weisbrod, 1991, Eckel a Steinberg, 1993),
- ✓ maximalizace „zisku“ (Presto, 1988),

³ Jde o velmi zajímavý příklad vynucení podmínky nerozdělování zisku, resp. obecně vlastnosti neziskovosti. Obdobný mechanismus v České republice neexistuje, resp. pokud ano, má odlišný charakter. Například u občanských sdružení existuje zákonná podmínka, že nesmí vznikat za účelem dosahování zisku. Pokud je ministerstvem vnitřně uznáno, že stanovy doposud nevzniklého sdružení tuto podmínku splňují, je sdružení registrováno a oprávněno užívat výhod, které český právní systém neziskovým organizacím poskytuje. Skrytá podnikatelská činnost se v praxi prokazuje jen velmi obtížně a mzdy dosahující či přesahující úroveň běžnou v podnikatelském sektoru nejsou de facto na závadu, resp. nejsou příčinou jakýchkoliv sankcí vůči organizaci.

⁴ „For-profit firms in disguise“.

⁵ U těchto autorů jsou neziskové organizace vzhledem ke svým charakteristickým vlastnostem řazeny k organizacím byrokratickým.

- společenské blaho (Holman, 1983).

Šíře tohoto spektra je ovšem poněkud znepokojivá, neboť prokazuje, že cílové funkce neziskových organizací mohou být odlišné natolik, že hledat mezi těmito organizacemi pojítka, společný základ, je přinejmenším riskantní.

Steinberg navíc ještě upozorňuje na to, že cílové funkce organizací se mohou měnit v závislosti na vnějších podmínkách. Ty mohou být velmi různorodé, od změn v přístupu ke zdrojům, přes změny na pracovních trzích a tedy na straně vstupů, až po změny v konkurenci⁶.

Stejně tak v kontradikci k obecnému vnímání neziskových organizací je skutečnost, že i ony často inklinují k cílům, které by od nich veřejnost většinou neočekávala, jako je rozšiřování spektra svých zdrojů a snaha maximalizovat své příjmy (nikoliv tedy nutně *zisk*, navíc tyto zdroje mohou být využity pro naplnění poslání organizace). Opět poslouží několik příkladů⁷: Chang a Turkman (1990) v článku zaměřeném na příčiny a objemy tvorby finančních přebytků manažery neziskových organizací konstatují, že velké neziskové organizace (charities) mají sklon k akumulování velkých přebytků na konci roku, existují studie zmiňující hospodaření amerických „neziskových“ univerzit a jejich tendenci shromažďovat zdroje např. v zájmu přeplácení špičkových pracovníků (např. Brody, 2003). Příkladem existuje celá řada a vyplývá z nich jediné: přinejmenším v určitých fázích své činnosti jsou aktivity i těch největších a nejvýznamnějších neziskových organizací vedeny cílem rozmnožení svých příjmů, tyto organizace tomu přizpůsobují jak svoji činnost, tak např. složení svých zaměstnanců. To samozřejmě nelze paušálně odsoudit, nicméně je nutné analyzovat tuto snahu, kterou lze pracovně nazvat *chovat se tržně, abychom (možná) mohli potom poskytovat své služby kvalitněji a v stabilnějším prostředí*. I v tomto případě může „účel světit prostředky“, ovšem tím se dostáváme k otázce legitimacy takovéto činnosti a jistě také legitimacy specifického postoje státu k neziskovým organizacím a jejich výhodám.

Neziskový sektor jako koncept?

Otázka rozdílu mezi jednotlivými typy organizací, mezi soukromými neziskovými organizacemi, firmami a organizacemi veřejného sektoru je ústředním tématem mnoha vědeckých studií a analýz. Co je příčinou neutuchajících a ne vždy úspěšných a přesvědčivých snah o nalezení odlišností, specifických vlastností, typických vzorců chování a způsobů řešení problémů? Jednou z příčin je jistě předpoklad či přesvědčení, že *právní forma implikuje určité chování* a tím předurčuje organizaci k jistému typu aktivit. Proto i tento text řeší otázku, zda je *primární aktivita* nebo *právní forma*.

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

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

Brody (podle Anheier, H.K., Ben-Ner, A., 2003) navrhuje, že namísto klasifikace neziskových organizací a namísto hledání odlišností a rozdílných principů či vzorců chování, by bylo užitečnější zaměřit se na skupiny organizací poskytujících služby v jednotlivých oborech. Tedy např. zkoumat organizace působící ve zdravotnictví, sociálních službách, vzdělávání, apod., a potom zjišťovat, *jak tato konkrétní prostředí ovlivňují vznik a chování institucí různých právních forem, resp. jak si různé právní formy právě v těchto oborech vedou*. Hlavní otázkou potom je, zda si konkrétní služba nevynucuje určitý typ *chování organizace*, bez ohledu na její právní formu.

To ovšem znamená nezkoumat „neziskový sektor“ jako takový, tedy jako celek. Jeho dezagregace do jednotlivých odvětví či oblastí aktivit vlastně implikuje zkoumání vlastností institucí obecně, nikoliv a priori

⁶ Domnívám se, že neuchopitelnost „neziskového sektoru“ je nyní ještě zřetelnější, zvláště když přistoupíme ke srovnání s firmami. Ty, ať už mají jakýkoliv charakter, mají vždy cíl jeden, a tím je maximalizace zisku. I zde samozřejmě může dojít, např. dočasně, k jeho modifikaci, jako je např. udržení se na trhu, zvýšení tržního podílu, apod., nicméně jedná se o poměrně snadno predikovatelné i ověřitelné odchylky, které navíc nebrání dívat se na *for-profit* firmy jako na samostatný sektor, jehož součástí sdílí významné společné vlastnosti.

⁷ Česká realita je v tomto směru mnohem méně popsána, proto jsou uváděny příklady ze zahraničí (Steinberg 1993, Galaskiewicz a Bielefeld 2003).

právních forem. Takový přístup může mít poměrně znepokojující důsledky obzvláště pro ty, kdo jsou nějakým způsobem zainteresovaní či přímo závislí na existenci „neziskového konceptu“ (srov. např. Galaskiewicz, Bielefeld podle Anheier, Ben-Ner (2003) a Brody (2003)). Pokud by totiž organizace neziskového sektoru nesdílely dostatečně významné společné rysy, které z nich přes všechny jejich možné odlišnosti vytvářejí „sektor“, mohlo by to být důvodem k přehodnocení veřejné politiky, resp. vztahů veřejného sektoru (státu) vůči těmto organizacím.

Hranice mezi jednotlivými sektory jsou značně zamlžené, sektory se překrývají a není možné vždy určit přesné hranice mezi nimi, neboť existuje mnoho organizací, které naplňují alespoň částečně definiční znaky více sektorů. V současnosti, pro kterou je tak typické prolínání aktivit a organizací různých sektorů, začíná být zbytečné klást si např. otázky typu „*Náleží organizace neziskové právní formy, která získává většinu svých zdrojů⁸ od vlády do neziskového sektoru nebo sektoru veřejného?*“, jak jsme se s tím doposud často setkávali a setkáváme Brody (2003)⁹.

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

Na druhé straně se i tradičně na zisk zaměřené firmy pouští ve stále větším měřítku do aktivit neziskových, dobročinných, resp. bez jakýchkoliv pochybností veřejně prospěšných, které sice můžeme vnímat jako svého druhu marketingovou strategii, ale můžeme na ně také nahlížet jako na známku odpovědnosti, kterou tyto firmy vůči společnosti cítí. Někdy je zřejmé, že se jedná o budoucím ziskem motivované aktivity, jakkoliv mohou být prospěšné široké veřejnosti, jindy jde tyto dvě složky rozpoznat či oddělit velmi obtížně.

DiMaggio a Powell (1983), stejně jako Jamesová (1998) upozorňují v této souvislosti na skutečnost, že organizace jsou propojeny také prostřednictvím pracovních trhů, na kterých poptávají svůj personál. Shodně například upozorňují na propojenost akademického univerzitního světa se světem charitativních a obecně neziskových organizací a organizací veřejného sektoru, které hledají své pracovníky na stejném trhu. Navíc, jak tvrdí, jsme svědky toho, jak členové neziskových správních rad a vedoucí pracovníci stále častěji přicházejí ze světa byznysu, anebo se v jeho problematice dále vzdělávají, často v komerčních kurzech či obecně za úplatu. Logickým vyústěním je potom takové chování neziskových organizací, které ještě donedávna bylo považováno za „normální“, resp. příslušné pouze sektoru soukromých firem.

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

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

Jednou stránkou mince je určitá aureola tohoto sektoru a předpoklady a představy o jeho aktivitách, vlastnostech a možnostech, druhou potom realita a chování, které neziskové organizace v konkrétních specifických podmínkách skutečně vykazují. Důležité může být i to, jak se neziskové organizace staví k aktivitám, které by rády vykonávaly, popř. ke kterým jsou okolnostmi tlačeny, ale které nejsou veřejností, a to např. i politickou scénou, kladně vnímány. To může být případ některých aktivit komerčního charakteru (Jamesová, 2003). Mění se styl práce neziskových organizací a klienti se stávají „zákazníky“ (což odkazuje na kontrakty vyložené tržního charakteru). Výsledky činnosti jsou poměřovány svým finančním přínosem a zakladatelé organizací hodnotí

⁸ Popř. všechny své zdroje, což se blíží realitě např. v některých segmentech vzdělávání či zdravotních služeb.

⁹ Přesto tyto debaty stále neutichají a jejich výsledek je v podstatě závislý pouze na tom, jaký faktor považujeme za rozhodující, zda strukturu finančních zdrojů, nezávislost v rozhodování o vlastní činnosti, apod. Zdá se, že zdůrazňování nezávislosti na veřejné správě je také diskutabilní otázkou, neboť přijímání veřejných prostředků je vždy více či méně spojeno s nutností plnit určité podmínky, které jsou tím striktnější, čím standardizovanější služba je, popř. čím vyšší finanční obnos je ve hře.

úspěšnost organizace pomocí technických norem a standardů. To může to znamenat nejen *změnu chování* organizace, ale také *změny v image*, tedy v tom, jak organizace, resp. neziskový sektor navenek působí. To se může samozřejmě postupně projevit ve změně prostředí těchto organizací, a to i toho institucionálního, tedy především legislativního.

Legitimizující a efektivnostní taktiky

Zaměříme se nyní na to, jak jsou organizace ovlivněny svým okolím, jak jsou ovlivněny aktivitami svých manažerů a správních rad, jaké volí taktiky v závislosti na prostředí, ve kterém působí.

V kontextu tohoto článku jsou zajímavé dva směry úvah, resp. výzkumů organizačního chování. Ten první zdůrazňuje *rolí okolí*, kterým je organizace obklopena a které její chování ovlivňuje. Institucionální a právní prostředí jsou tak mnohem významnější, než záměry zakladatelů či členů organizace. Aktivity a chování organizace jsou tak funkcí vnějšího okolí, do něhož patří také poptávka po poskytovaných službách, konkurenční prostředí, a to nejen konkurence poskytující stejné či podobné služby, ale také konkurence o zdroje, ať už finanční nebo lidské, apod.

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

Druhý přístup, který stojí svým způsobem v opozici výše popsanému, je reprezentován tzv. adaptačními teoriemi a akcentuje strategie a taktiky nejvyšších manažerů, resp. vrcholných řídicích pracovníků organizace schopných ovlivnit směřování organizace a jejich aktivit. Jádrem tohoto pojetí je:

"Pokud organizace soutěží o zdroje v oblastech (nikách) se silnou kontrolou výstupu, budou využívat efektivnostních taktik. pokud soutěží v oborech se silnou kontrolou procesu, budou organizace využívat spíše legitimizujících taktik" (Galaskiewicz a Bielefeld, 2003)¹⁰.

Taktiky zaměřené na zvyšování efektivnosti jsou reprezentovány aktivitami směřujícími ke snižování nákladů a zvyšování prodeje, což v principu platí u všech typů organizací. Taktiky zaměřené na zvyšování legitimacy zase znamenají přizpůsobování se normám, pravidlům, zákonům, regulačním opatřením a společenským konvencím¹¹ (a pokud je k tomu příležitost, jsou zaměřeny i na změnu těchto faktorů). Existuje také celá řada různých taktických postupů ke sladování či ovlivňování svého okolí.

V úvahu připadají ještě taktiky směřující k určitému zeštíhlování, resp. „zmenšování“ organizace, tak, aby byla organizace schopna lépe se přizpůsobovat změnám svého okolí, popř. se vyhnout současné konkurenci větších i menších konkurentů (podle tohoto pojetí organizace jen zřídka soutěží napříč velikostními kategoriemi, kromě organizací střední velikosti).

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

Tabulka 1 Typologie organizačních strategií a taktik¹²

strategie:	růst	konsolidace	
taktika:	efektivnost	legitimita	taktika „útlumu“
<i>interní</i>	zavedení plánování zprísňení finanční kontroly eliminace plýtvání a zdvojených činností zavedení systému kontroly kvality výstupu	zavedení <i>afirmativních</i> programů zavedení etického kodexu důvěryhodní zaměstnanci akcent na tradici a rituály transparentnost hospodaření i všech aktivit organizace	nenahrazování odešlých pracovníků zmrazení mezd, odměn, výhod propouštění, popř. dočasné vysazení pracovníků odložení kapitálových investic
<i>externí</i>	průzkumy trhu reklama	ovlivňování právního rámce, apod. (lobby)	zbavování se některých aktivit

¹⁰ V tomto zdroji lze nalézt i odkazy na hlavní představitele a nejvýznamnější práce důležitých představitelů obou myšlenkových proudů.

¹¹ Nejde jen o *přizpůsobování se*, ale také deklarování tohoto procesu navenek, tedy: *nejenže děláme dobré věci, ale současně plníme vše, co se po nás vyžaduje, plníme své povinnosti...děláme dobré věci dobře.*

¹² Stále hovoříme o všech typech organizací, nejen o konkrétním právním typu.

predátorské ceny	vylepšování image	eliminace programů
průzkumy okolí organizace	angažovanost v dobročinnosti	slučování s jinými organizacemi
slučování/akvizice	obecné hledání konsenzu	likvidace aktiv
strategická spojení, joint ventures	účast na místním/komunitním dění	
	snaha získat/získávat prestižní granty, dary a dotace	
	snaha o uznání a ocenění	

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

Zdroj: Galaskiewicz, Bielefeld (2003), upraveno autorem

Jak tedy shrnout debatu o tom, co je určující hybnou silou ovlivňující způsob chování organizace? Na základě revize literatury a výsledků výzkumů se zdá mít vyšší vypovídací hodnotu konkrétní podoba strukturálních podmínek a institucionálního rámce organizace v její konkrétní oblasti (oboru, nice), spíše než právní forma (a tedy např. podmínka nerozdělování zisku). Jinými slovy, neziskové organizace i firmy se chovají podobně, pokud operují v jednom oboru a odlišně, pokud se pohybují v oborech odlišných.

Pokud neziskové organizace poskytují služby v oblasti vyznačující se *silnou kontrolou výstupu*, pravděpodobně zvolí taktiky směřující k vyšší efektivnosti a jejich chování bude vykazovat znaky chování tradičních firem založených za účelem dosahování zisku¹³. Na druhé straně, pokud se zisková firma pohybuje spíše v oblasti typické *silnou kontrolou* nikoliv výstupu, ale *procesu*, přijme taktiky zvyšující legitimitu (bude se tedy hlavně snažit dokázat, nejen že dělá dobré věci, ale že je dělá dobře, tedy podle pravidel, norem a společenských konvencí a uznávaných postupů) a bude se tedy chovat spíše jako „modelová“ nezisková organizace.

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

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

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

Více či méně propracovaným systémem podpor, úlev, pobídek a postihů tak vlastně stát/vláda rozhoduje o tom, které služby budou poskytovány tou či onou právní formou¹⁴. Jakkoliv se tento úhel pohledu jeví logickým, nemůže si činit nárok na všeobecnou platnost. Implikuje totiž jasnou kauzalitu od systému podpor k přijetí konkrétní právní normy. Proti tomu lze vznést nejméně dvě námitky. Jednak tu, že oblasti jako je charitativní činnost, péče o osoby s velmi specifickými a menšinovými potřebami, apod. bude vždy doménou dobrovolných uskupení vedených snahou pomoci, zlepšit stav, ovlivnit život a zlepšit jeho kvalitu. Jsou to oblasti omezených možností a schopností jako producenta, nikoli však garanta. Je sporné, zda má ekonomie k těmto motivacím a z nich plynoucímu chování vůbec co říci, a pokud ano, tak nejvíce k optimalizaci finančního rámce těchto poskytovatelů.

Námitky proti výše popsané kauzalitě vznáší např. také Hansmann, 1996, který se ji na konkrétních příkladech, jež však podle mého názoru nejsou stoprocentně přesvědčivé, snaží vyvrátit, resp. s ní alespoň polemizovat. Hansmann nesouhlasí s myšlenkou zásadního vlivu státní podpory na výskyt neziskových organizací v jednotlivých oborech či odvětvích. Uvádí, že mnoho významných neziskových a charitativních organizací

¹³ Jak uvádějí Galaskiewicz a Bielefeld 2003, také Hansmann (1996) poznamenává, že pokud se nezisková organizace (nemocnice) pohybovala ve stále více konkurenčním prostředí, stala se více efektivní ve snižování nákladů a zvyšování svých příjmů, tedy postupech vlastních jejich ziskově orientovaným konkurentům. Jednotlivé typy organizací se tedy přizpůsobují prostředí a právní forma tak ztrácí vliv na jejich konkrétní fungování.

¹⁴ Tento systém může být samozřejmě nastaven i tak, aby jednoznačně favorizoval poskytovatele *veřejného sektoru*.

existovalo dávno před tím, než stát začal tyto organizace aktivně podporovat, a to ve velmi významných oborech, jako je např. vzdělávání a sociální a zdravotní služby (srov. Muukkonen, 2000).

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

Rozhodujícím faktorem, resp. určující hnací silou aktivit organizace je snaha organizace přežít ve svém oboru působnosti (nice) a tomu jsou přizpůsobeny její taktiky a konkrétní aktivity. Jistě jde někdy o skutečné taktiky, promyšlené postupy a připravené vzorce chování, někdy však organizace dělají pouze to, co musí, resp. volba jiných aktivit může být vyloučena.

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

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

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

Schematicky to znázorňuje následující tabulka.

Tabulka 2 Typy organizací a volené taktiky

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

Zdroj: Galaskiewicz, Bielefeld (2003), upraveno autorem

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

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

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

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

Všechny další buňky obsahují svým způsobem smíšené organizace, neboli, jak je označují původní autoři tohoto schématu¹⁵, hybridy. Ty jsou donuceny využívat obou typů taktik, zjednodušeně lze říci, že firmy přijmou určité taktiky a činnosti politického charakteru, legitimizujícího charakteru, netypické pro jejich právní formu, naopak neziskové organizace se začnou projevovat „obchodnický“, tržně, efektivně.

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

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

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

¹⁵ Kromě Galaskiewicz a Bielefeld také v tomto textu citovaní Pestoff, Stryjan nebo Le Grand.

Závěr

Bylo by nejspíše příliš troufalé říci, že „neziskový sektor neexistuje“. Nicméně, organizace tvořící tento „sektor“ jsou natolik heterogenním komplexem vlastností a odlišností, že mnohé spolu příliš společných znaků neshledají. Přesto je na ně ze strany státu nahlíženo jako na celek: existuje dotační politika určená pouze pro nestátní neziskové organizace, existují daňová osvobození, resp. odlišný daňový režim vztahující se k organizacím s neziskovou právní formou. Veřejná prospěšnost přitom až doposud fakticky nehraje podstatnou roli.

Domnívám se, že veřejný sektor, resp. vláda, by měl směřovat především k zajištění kvalitních veřejných služeb pro občany, přičemž právní forma poskytovatele by neměla hrát roli. Přejmenším by neměla hrát roli tak zásadní, jako je tomu dnes. Existují důvody k předpokladu, že organizace přizpůsobují své chování charakteru veřejné služby, kterou poskytují. Považuji proto za racionální opustit praxi obecné podpory neziskového sektoru a naopak přikročit k podpoře těch organizací, které jsou schopny nejlépe naplnit cíle veřejného garanta konkrétní veřejné služby. Tento přístup samozřejmě klade velké nároky na schopnost garanta specifikovat cíle, popř. vlastnosti procesu poskytování dané služby. V každém případě, veřejná finanční podpora a zvyhodňování určitých právních forem není racionální a deformuje přirozené ekonomické prostředí.

Použité zdroje

Anheier, H.K.: *Civil Society. Measurement, Evaluation, Policy*. London, Sterling VA, 2004. ISBN 1-84407-885-3.

Anheier, H.K., Ben-Ner, A. (eds.): *The Study of Nonprofit Enterprise. Theories and Approaches*. Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York 2003. ISBN 0-306-47855-2

Barnett, W.P., Carroll, G.R.: *Modeling internal organizational change*. *Annual Review of Sociology*, 21, 217-236, 1995.

Beblavý, M., Sičáková-Beblavám E.: *Inštitucionálne dilemy pri zabezpečení verejných služieb*. Bratislava, Transparency International Slovensko, 2006. ISBN 80-89244-10-6.

Baum, J.A.C., Oliver, C.: *Toward an institutional ecology of organizational foundings*. *Academy of management Journal*, 39, 1378-1427, 1996.

Ben-Ner, A., van Hooymissen, T.: *Nonprofit Organizations in a Mixed Economy: A Demand and Supply Analysis*. *Annals of Public and Cooperative Economics* 62,1991,4,519-550.

Bennett, J.T., DiLorenzo, T.J.: *Unfair Competition, The Profits of Nonprofits*. New York, London, Hamilton Press, Lanham, 1989

Clarke, L., Estes, C.L.: *Sociological and economic theories of markets and nonprofits: Evidence from home health organizations*. *American Journal of Sociology*, 97, 945-969, 1992.

Commons, J.R.: *Institutional economics: Its place in political economy*. New York, Macmillan 1934

DiMaggio, P.J., Powell, W.W.: *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. *American Sociological Review* 48,1983,2, April, 147-160.

DiMaggio, P.J., Anheier, H.K.: *The Sociology of Non-Profit Organizations and Sectors*. *Annual Review of Sociology* 16,1990,137-159.

Hamilton, V.: *The impact of ownership form and regulatory measures on firm behaviour: A study of hospices*. *Nonprofit management and leadership*, 4, 415-430, 1994.

Hansmann, H.: *The Ownership of Enterprise*. The Belknap Press of Harvard University Press, 2000. ISBN 0-674-00171-0.

Hansmann, H.: *The Role of Nonprofit Enterprise*. *Yale Law Journal* 89/1980

Hansmann, H.: *Economic theories of nonprofit organizations*. In Powell, W.W. (Ed.): *The nonprofit sector: A research handbook*. Yale University Press. New Haven, CT. ISBN 0-300-04497-6.

James, E. *The Private Nonprofit Provision of Education: A Theoretical Model and Application to Japan*. *Journal of Comparative Economics* 10,1986,September,255-276.

James, E. *The nonprofit sector in comparative perspective*. In Powell Walter W.(ed.) 1987: *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Yale University Press. New Haven 1987. ISBN 0-300-06449-7.

Krashinsky, M.: *Transaction Costs and Theory of the Nonprofit Sector*. In. Rose-Ackerman Susan(ed.): *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*. Oxford University Press. New York. 1986

- Leiby, J.: Charity Organization Reconsidered. *Social Service Review* 58,1984,4,523-538.
- Mausser, E.: The importance of organizational form: Parent perceptions versus reality in the day-care industry. In Powell, W.W., Clemens, E. (eds.): *Private action and the public good*. New Haven, CT: Yale University Press, 1998
- Muukkonen, M.: *The Familiar Unknown. Introduction to Third Sector Theories*. Licentiate Thesis. University of Joensuu. Department of Orthodox Theology and Western Theology. 2000
- Muukkonen, M.: *Third Sector – What Is It All About? Researchers’ perspectives*. Licentiate Thesis. University of Joensuu. Department of Orthodox and Western Theology. May, 1999
- Niskanen, W. : *Bureaucracy and Public Economics*. Cheltenham, UK, Edward Elgar, 1994.
- Niskanen, W.A.: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine, 1971. ISBN 0202060403.
- Powell, W.W., Clemens, E.S.: *Private Action and the Public Good*. Yale University Press/New Haven & London, 1998. ISBN 0-300-06449-7.
- Rose-Ackerman, S. (ed.): *The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy*. New York, Oxford, Oxford University Press 1986
- Salamon, L.M.: Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. *Journal of Voluntary Action Research*, No. 16/1987
- Salamon, L.M., Abramson, A.J.: *The nonprofit sector*. In Palmer, J.L., Sawhill, I.V. (eds.): *The Reagan Experiment: An examination of economic and social policie under the reagan administration*. Washington D.C.: The Urban Institute Press
- Salamon, L.M., Anheier, H.K. a spolupracovníci: *Nástup neziskového sektoru, mezinárodní srovnání*. Praha, AGNES 1999
- Salamon, L.M., Anheier, H.K. et al.: *The Emerging Sector Revisited, A Summary*. Baltimore, JHU IPS CCSS 1999
- Salamon, L.M., Anheier, H.K.: *Defining the nonprofit sector: A Cross-National Analysis*. Manchester University Press 1997
- Salamon, L.M., Anheier, H.K.: *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit sector Cross-Nationally*. *Voluntas*, vol. 9, No. 3, 1998
- Seibel, W., Anheier, H.K.: *Sociological and Political Science Approaches to the Third Sector*. In Anheier, H.K., Seidel, W. (eds.): *The Third Sector - Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Walter de Gruyter. Berlin & New York. 1990
- Steinberg, R., Gray, B.H.: “The Role of Nonprofit Enterprise” in 1993: Hansmann Revisited. *Nonprofit and Voluntary Sector Quaterly*, Vol. 22, No. 4, 297-316, 1993.
- Taylor, M. *The Changing Role of the Nonprofit Sector in Britain: Moving Toward the Market*. In Gidron Benjamin, Kramer Ralph M & Salamon Lester M. (eds.): *Government and the Third Sector - Emerging Relationships in Welfare States*. Jossey-Bass. San Francisco. 1992