

Vladimír Hyánek

**REVIZE TEORIÍ
NEZISKOVÉHO
SEKTORU**



CENTRUM PRO VÝZKUM
NEZISKOVÉHO SEKTORU



CENTRUM PRO VÝZKUM
NEZISKOVÉHO SEKTORU

REVIZE TEORIÍ NEZISKOVÉHO SEKTORU

Vladimír Hyánek

© Společnost pro studium neziskového sektoru, Brno, březen 2011

ISBN: 978-80-904150-5-8

Vydavatel: Centrum pro výzkum neziskového sektoru

Tel.: 542 210 075, E-mail: info@e-cvns.cz

Vinařská 3, 603 00 Brno

1. vydání

OBSAH

1. Úvod. Vymezení problému	2
2. Jednofaktorové teorie neziskových organizací	3
2.1 Teorie vládních a tržních selhání (<i>Government/Market Failure Theory</i>)	3
2.2 Teorie důvěry (<i>Trust Theories</i>).....	4
2.3 Teorie strany nabídky (<i>Supply-Side Theory</i>).....	7
2.4 Teorie státu blahobytu (<i>Welfare State Theory</i>).....	10
2.5 Teorie vzájemné závislosti (<i>Interdependence Theory</i>).....	11
2.6 3rd Party Government	13
3. Kritický pohled na vybrané teoretické přístupy a koncepty	14
3.1 Tržní selhání jako zdroj existence neziskových organizací	14
3.2 Informační asymetrie jako zdroj existence NNO.....	17
3.3 Teorie státu blahobytu	20
4. Vícefaktorové teorie.....	21
4.1 Social origins theory (teorie společenských kořenů, SOT).....	22
4.2 Wagnerova reformulace SOT	25
5. Neziskový sektor a sociální ekonomika: koncepty a řešení problémů sociálního státu	32
5.1 Koncept nestátního neziskového sektoru (NNS)	34
5.2 Koncept sociální ekonomiky	36
5.3 Nestátní neziskový sektor (NNS) a sociální ekonomika (SE) - styčné plochy a odlišnosti	39
6. Neziskový status a organizační chování.....	42
6.1 Efektivnost a legitimita.....	43
6.2 Podmínka nerozdělování zisku	45
6.3 Neziskový sektor jako koncept?.....	51
6.4 Legitimizující a efektivnostní taktiky	53
7. Závěr	59
Použitá literatura	62

1. Úvod. Vymezení problému

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

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

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

2. Jednofaktorové teorie neziskových organizací

Jak je zřejmé ze zvoleného označení, jednofaktorové teorie se vždy zaměřují na pouze na jeden určující faktor vzniku a rozvoje neziskových organizací. Tímto jediným faktorem je potom vysvětlována oprávněnost či logika vzniku a existence neziskového sektoru. Ta se v tomto pojetí odvíjí *především z omezenosti a nedostatečnosti nejen tržního, ale i veřejného sektoru*. Neziskový sektor v pojetí některých těchto přístupů umožňuje cílenější a flexibilnější uspokojování potřeb specifických skupin obyvatelstva, což má být jednou z jeho hlavních předností. Umožňuje také jednotlivcům dobrovolně se sdružit za účelem zabezpečení statku či služby, která chybí buď jim samotným, nebo někomu jinému. Neziskové organizace tímto způsobem řeší převis poptávky nad nabídkou (nejen) kolektivních statků, které nemůže nebo nechce poskytovat ani vláda, ani organizace komerčního (ziskového) charakteru. Potřebnost neziskového sektoru ve smíšené ekonomice se tedy z tohoto důvodu jeví jako objektivně nezbytná, ale často víceméně *reziduální*.

2.1 Teorie vládních a tržních selhání (*Government/Market Failure Theory*)

I když se tento text zabývá z pohledu ekonomické teorie spíše marginálním tématem, vychází z principů neoklasické ekonomie hlavního proudu a tím i z přesvědčení, že trh je obecně nejvhodnějším koordinačním mechanismem, vybaveným schopností optimálně alokovat zdroje.

Stejně tak je však tento text v souladu s přísvědčením, že reálně nastávají *situace, kdy tato schopnost trhu spolu se schopností dosáhnout stability a spravedlnosti selhává, resp. nemůže být uplatněna*. Příčiny takovýchto selhání jsou ve standardních učebnicích mikroekonomie, popř. ekonomiky veřejného sektoru a veřejných financí vymezovány v podstatě obdobně. Nejjobvyklejší je členění na mikroekonomická a makroekonomická, popř. mimoekonomická tržní selhání. Přitom platí, že *mikroekonomické příčiny tržního selhávání mohou být identifikovány v různých formách nedokonalé konkurence, v existenci pozitivních i negativních externalit, statků s kolektivní spotřebou (veřejných statků), či asymetrických informací*. Makroekonomickým selháváním rozumíme *oscilace makroekonomických veličin tvořících vrcholy „magických n-úhelníků“ - zaměstnanosti, inflace, ekonomického růstu, vyrovnanosti platební bilance, atd.* Nejhůře uchopitelná jsou z pohledu ekonomů selhání mimoekonomická, související s pojmy jako je *spravedlnost, resp. rovnost*.

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

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

Akceptuje schopnost státu vyrovnat se s černým pasažérem, problém však vidí jinde, konkrétně v heterogenní poptávce, se kterou se stát naopak vyrovnat neumí. Weisbrod se domnívá, že demokratický politický systém má logickou tendenci vyhovět především většině, konkrétně *voliči mediánovi*, v zájmu získání voličské přízně a (znovu)zvolení. To samozřejmě znamená, že stále přetrvává neuspokojená poptávka po veřejných statcích, zejména tedy ze strany různých jednotlivců a skupin s *minoritními preferencemi*. To lze nazvat selháním státu (vlády), které je tím pravděpodobnější, čím různorodější je společnost a její potřeby.

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

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

Podle Enjolras (1993, podle Pestoff 1995) mají neziskové organizace ještě další výhodu. Tou je skutečnost, že napomáhají vytvářet *neformální sociální sítě* coby prostředky překonávání informační nejistoty ohledně kvality poskytovaných statků a služeb. Enjolras také konstatuje, že neziskové organizace mohou uspokojovat minoritní potřeby lépe než veřejný sektor. Pokud spotřebitelé požadují stejné či podobné služby, potom je jejich veřejné poskytování jednoduché, je-li nicméně *poptávka heterogenní* a nároky na způsob uspokojení dané potřeby (potřeb) jsou u jednotlivců odlišné, veřejné poskytování uspokojí některé, nikoliv však všechny, rozhodně ne minority.

2.2 Teorie důvěry (Trust Theories)

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

Wagner (1997)

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

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

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

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

Problém zneužití informační převahy je výjimečně citlivý v případě specifických sociálních služeb. I toto tržní selhání může mít stát snahu napravit. Určité služby mohou být například poskytovány veřejnými institucemi, ani u nich však nemusí být motiv ke zneužití informační asymetrie zcela potlačen. Příčinou pak jistě není snaha maximalizovat zisk, ale např. určitá pohodlnost, popř. absence kontrolních mechanismů. Stát má v rukou samozřejmě i jiné možnosti, například může stanovit závazné normy kvality statků a služeb poskytovaných soukromými organizacemi.

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

Asymetrie informací tkví také v podstatě jevu nazývaného *adverzní*, popř. *nepříznivý výběr*. Takto se popisuje situace, kdy jsou z trhu postupně vytlačováni poskytovatelé kvalitních služeb. Cena není v těchto případech dostatečným vodítkem pro racionální chování spotřebitele¹.

Tento přístup nakonec vede k následujícím závěrům, které jsou podstatou tohoto teoretického proudu: ziskové organizace budou dominovat tam, kde se výkony a jejich kvalita dají poměrně lehce prověřit, kde se přechod k jinému producentovi obejde bez vynaložení významnějších nákladů. Tam, kde naopak neexistuje snadno ověřitelná kvalita produktu, popř. není snadné změnit

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

poskytovatele, je pravděpodobnější prosazení se a přetrvání takové formy organizace, která není primárně založena za účelem dosažení zisku (Schaad, 1998).

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

Informační asymetrie a veřejné statky

Nyní ještě několik navazujících postřehů k tvrzení, že problém asymetrické informace je výjimečně citlivý v případě poskytování statků, které se svým charakterem blíží vlastnostem statku veřejného².

Z vlastností veřejných statků lze snadno vyvodit následující závěr: vzhledem k neochotě spotřebitelů pravdivě projevat své preference nebudou mít soukromé podnikatelské subjekty motiv poskytovat veřejné statky. Můžeme jít ještě dále a dovodit, že je tedy na státu a jeho institucích, aby produkci tohoto druhu statku vzaly na sebe. Existují však případy, které jsou s tímto tvrzením v rozporu, popř. je doplňují a obohacují o nové aspekty.

Jeden příklad za všechny. V mnoha větších světových metropolích existují lokální rozhlasové stanice, které své vysílání nefinancují prostřednictvím příjmů z prodeje reklamy, ale přímo prostřednictvím dobrovolných příspěvků samotných posluchačů³. Příčiny jejich úspěchu a stabilního fungování lze vysvětlovat různě, nicméně tato rádia fungují a konkurují s úspěchem stanicím financovaným z reklamy. Nelze samozřejmě říci, že by zde zcela zmizel problém černého pasažera, tento fenomén je nicméně potlačen dostatečně na to, aby se tento typ rádií udržel na trhu.

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

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

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

2 Přítom ale tato pasáž nepostrádá vazbu na první typ teorií neziskových organizací postavených na principu tržních/vládních selhání.

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

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

Výše uvedený příklad tedy ukazuje dvoji závěr:

1. Také soukromé organizace mohou v některých případech s úspěchem poskytovat veřejné statky,
2. Problematika přijetí konkrétní právní formy organizace může odrážet různé vlivy, o nichž je bez hlubší analýzy těžko rozhodnout. Vliv na ni má podle mínění autora tohoto textu především chování státu, resp. jeho vztah k organizacím různých právních forem, vyjádřený jak zněním právních norem, tak zvyklostmi a tradicí.

2.3 Teorie strany nabídky (*Supply-Side Theory*)

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

Tento přístup zdůrazňuje roli *konkurence na straně nabídky*. Když Salamon s Anheierem (1998) testují platnost této teorie ve své dodnes hojně citované stati, omezují se na příklad církví a náboženských společností a na konkurenci mezi nimi. Tato konkurence je obecně obzvláště silná na poli poskytování sociální a zdravotní péče anebo vzdělávacích služeb (jak jsme prokázali v jiné publikaci podpořené GA ČR⁴, v České republice patří právě oblast sociálních služeb mezi ty s největším výskytem nestátních neziskových organizací).

Na podkladě empirických výzkumů Salamon s Anheierem dokazují, že existuje silná pozitivní vazba mezi intenzitou konkurence církví a velikostí neziskového sektoru. Ta je měřena především zaměstnaností, množstvím „darovaného“ času (času odpracovaného dobrovolníky) a disponibilními prostředky tohoto sektoru. Kromě výrazné přímé úměry mezi religiozní rozrůzněností (a tím vyšší konkurencí) a velikostí neziskového sektoru autoři vysledovali významnou pozitivní vazbu mezi touto rozrůzněností a objemem prostředků, které neziskové organizace získávají ze soukromých zdrojů⁵.

Zde nacházíme slabé místo, resp. omezené možnosti zobecnění: autoři se zaměřují pouze na konkurenci mezi různými *církvemi*, přičemž opomenuty zůstávají další možné nabízející subjekty.

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

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

Částečně tento problém vychází ze strukturálně-operacionální definice neziskové organizace, která vylučuje z předmětu zkoumání organizace založené a řízené samotnými spotřebiteli⁶.

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

Na potřebnost zkoumání tohoto fenoménu upozorňují Ben-Ner a van Hoomissen⁷. Ti se domnívají, že subjekty při zvažování založení neziskové organizace porovnávají užítky z toho plynoucí právě s transakčními náklady, jako jsou například:

- Náklady na identifikaci a shromáždění přispěvatelů
- Náklady na zjištění, zda poptávka bude dostačující na pokrytí nákladů
- Náklady spojené s organizací chodu organizace
- Náklady spojené s nutností přimět spotřebitele, aby pravdivě dali najevo své preference
- Náklady na vytvoření kontrolních mechanismů zaměřených na nebezpečí výskytu černých pasažérů (*free-riding*) a dalších negativních jevů⁸

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

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

Selhávání neziskových organizací

Přes všechny přednosti, kterými soukromé neziskové organizace disponují, nelze u nich vyloučit určitá selhání, ostatně stejně jako u kterýchkoliv jiných typů ekonomických subjektů. Tato subkapitola se blíže zaměřuje na ty vlastnosti neziskových organizací, které mohou způsobovat, že tyto typy organizací i přes podmínku nerozdělování zisku prospívají především svým zaměstnancům a managementu, a ne klientům či spotřebitelům. Srovnajme tedy *vybrané určující vlastnosti* organizací neziskových s vlastnostmi jejich ziskových (*for-profit*) protihráčů a konkurentů.

Jako první prozkoumáme systém pobídek a motivů u jednotlivých typů organizací, neboť není pochyb o tom, že lze nalézt významné odlišnosti předurčující chování organizací daného typu. To také znamená, že existují rozdíly v chování managementu těchto organizací, ve využívání zdrojů, stanovování cen, apod. Právě analýza výše uvedených faktorů by mohla napomoci hlubšímu porozumění přednostem a slabým stránkám institucí různého typu.

6 Tento problém je způsoben patrně přílišným lpěním na podmínce nerozdílení zisku mezi zakladatele, resp. vlastníky organizace.

7 Citováno podle Steinberg, S., Young, D.R.: A Comment on Salomon and Anheier's „Social Origins of Civil Society“. *Voluntas*, vol. 9, No. 3, 1998

8 Nelze se však domnívat, že se jedná o vyčerpávající výčet.

Pobídky a motivy ziskových a neziskových organizací

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

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

Naopak mnohé neziskové organizace spoléhají na příjmy z veřejných rozpočtů, přičemž využívají různých výhod poskytovaných státem, resp. zákony, především daňovými. Bennet a DiLorenzo (1989)⁹ se domnívají, že *takovéto organizace jsou méně tlačeny ke snižování nákladů a k nabídce kvalitních produktů*. Jejich zákazníci (klienti) často nejsou, jak je uvedeno výše, schopni ohodnotit kvalitu produktu, často skutečně životně důležitou, proto může takové chování organizaci procházet.

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

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

Dalším problémem může být u některých neziskových organizací struktura a fungování vnitřních orgánů organizace. Členové správní rady (popřípadě obdobného orgánu – například u českých občanských sdružení není struktura vnitřních orgánů pevně dána) neziskových organizací bývají někdy voleni či jmenováni z řad *příznivců organizace*, popřípadě i z okruhu *přátel či aktivistů* dané organizace. Toto tvrzení lze doložit u mnoha organizací, které jsou například malé či pro významnější osobnosti málo důležité či viditelné, navíc je to pohodlné a nehrozí přehnaná kontrolní či jiná aktivita ze strany členů jejich správních rad. Na druhou stranu, toto nelze

9 Autor se touto problematikou částečně zabýval v Hyánek (2001)

a priori považovat za závalu, naopak, u některých typů organizací či aktivit je tato praxe logická a prospěšná.

Vzhledem k výše analyzovaným charakteristikám neziskových organizací lze říci, že zde není příliš silná vazba ve formě odpovědnosti členů správní rady vůči zákazníkům (klientům), ani zde neexistuje odpovědnost vůči voličům, o které lze hovořit organizací státních. Správní rady neziskových organizací jsou tak vlastně odpovědné pouze samy sobě a úzké skupině vedení organizace¹⁰ a chybí přitom vazba na požadavky trhu. Členové správní rady neziskové organizace skutečně nejsou přímo odpovědní žádným akcionářům, ani voličům a jsou-li jednou do správní rady zvoleni, a jsou-li to třeba veřejně známé osobnosti, mohou se ve svých „křeslech“ cítit opravdu bezpečně a využívat, lépe řečeno zneužívat, zmíněného zájmového konfliktu.

S výše uvedeným souvisí i tendence některých organizací k budování vlastních „impérií“¹¹, zasahovat do stále více oblastí i mimo původně formulované poslání a cíle. Tyto expanzivní tendence mohou vyústit do situace, kdy se organizace stane příliš velkou, s příliš širokým záběrem a obtížnějšími možnostmi kontroly. S tím se samozřejmě pojí i větší možnost konfliktu zájmů.

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

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

2.4 Teorie státu blahobytu (*Welfare State Theory*)

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

10 To samozřejmě neplatí pro všechny neziskové organizace, je ovšem faktem, že takové případy existují a znedvěřují v očích veřejnosti celý neziskový sektor.

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

Výstižně tento princip postihuje Quadagno (1987): „...*Postupující industrializace s sebou nese vznik nových potřeb veřejného financování, neboť...(industrializace)... redukuje funkce tradiční rodiny a narušuje jisté kategorie jednotlivců, jejichž práce se stává přebytkovou – lidí velmi mladých, starých, nemocných, handicapovaných... Protože tradiční společenské instituce nejsou schopny uspokojit potřeby těchto zranitelných“ subjektů, stát expanduje víceméně automaticky.*“

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

2.5 Teorie vzájemné závislosti (*Interdependence Theory*)

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

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

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

Salamon (1987) však v jedné ze svých prací z druhé poloviny 80. let¹² poukazuje na další možný zdroj spolupráce mezi státem a neziskovým sektorem, který však *nespočívá* v přednostech a výhodách neziskových organizací, ale naopak vyrůstá z omezených možností těchto organizací. Salamon, a také další autoři, používá termín *voluntary failure*, volně opsáno „selhání neziskových organizací“. Ta Salamon popisuje následovně:

- *Filantropická nedostatečnost* (philanthropic insufficiency)¹³, která odkazuje na obtíže, se kterými se neziskové organizace mohou setkávat při shromáždění a vytváření dostatečných zdrojů pro rozšíření svých aktivit. Neziskové organizace tak často musí rezignovat na některé potřebné činnosti, neboť je nejsou schopny pokrýt lidskými či materiálními zdroji. *Nedostatek zdrojů může plynout částečně i z neschopnosti neziskových organizací vyrovnat se s problémem černých pasažérů*. Neziskové organizace totiž postrádají vynucovací autoritu.

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

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

- *Filantropický paternalismus* (philanthropic paternalism). Pod tímto pojmem se skrývá tendence míjet se se svým posláním, popř. míjet se s potřebami na straně poptávky. Filantropický paternalismus tak označuje stav, kdy organizace nevychází vstříc potřebám klientely, naopak se domnívá, že klienti nejsou schopni se sami správně rozhodovat, a proto se (organizace) chovají způsobem, který bývá obvykle připisován státu a jeho institucím (jsme opět u vzorců byrokratického chování). Takto směřují proti jednomu z hlavních důvodů oprávněnosti své vlastní existence (problém legitimacy), kterým je podpora aktivní činnosti jednotlivců, podpora samostatnosti a nespolehání se např. na pomocnou ruku státu, motivování k aktivitě a sebedůvěře.
- *Filantropický amatérismus* (philanthropic amateurism). K tomuto jevu dochází tehdy, nedisponují-li organizace dostatečně odborně fundovanými pracovníky či členy. S trochou nadsázky lze říci, převáží-li dobré úmysly a nadšení nad odborností. Hansmann (1986)¹⁴, v této souvislosti zkoumá podmínky a determinanty efektivního managementu v různých typech organizací. Absence ziskového motivu může oslabovat snahu managementu neziskové organizace o produkci při nejnižších možných nákladech¹⁵, což lze chápat jako selhání. Je však otázkou, zda, popř. do jaké míry může být takovéto selhání napraveno či korigováno státem a jeho institucemi. Právě státu se výše uvedené selhání připisuje nejméně stejně tak často, jako soukromým neziskovým organizacím. Absence ziskového motivu může také způsobit, že nezisková organizace bude méně citlivá na změny v poptávce a bude na měnící se potřeby svých klientů *reagovat se zpožděním*. To je ovšem hypotéza, která není v tomto textu ověřována.
- *Filantropický partikularismus* (philanthropic particularism). Ani neziskové organizace nejsou schopny pokrýt v dostatečné míře či kvalitě všechny existující potřeby a jejich odstíny. Zde lze vysledovat souvislosti s výše uvedenou „nedostatečností“ neziskových organizací.

V těchto selháních neziskového sektoru tedy nacházíme další zdroj spolupráce neziskového sektoru a státu¹⁶. Stát je zde opět postaven do pozice „korektora“, napravovatele selhání soukromých subjektů. Je velmi užitečné uvědomit si vícerozměrný a hlavně „dvousměrný“ vztah státu a neziskového sektoru. Není možné pohlížet na tento vztah pouze prizmatem logiky „*selhává stát ⇔ nastupuje neziskový sektor a selhání státu napravuje*“. Všechny ekonomické subjekty jsou limitovány svou povahou, zákony, tradičním postavením ve společnosti, apod. Za odpovídající můžeme považovat pohled na koexistenci různých typů organizací v národním hospodářství jako na vztah *komplementární*, ale současně i *substituční*. Tento vztah v sobě zahrnuje současně jak vzájemnou rivalitu, tak spolupráci.

14 Hansmann, H.: stejný pramen.

15 Hansmann odkazuje i na empirické výzkumy potvrzující uvedené tvrzení o nižší efektivnosti neziskových organizací oproti jejich ziskovým protějškům, a to zejména v oblasti nemocniční péče.

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

2.6 3rd Party Government

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

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

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

3. Kritický pohled na vybrané teoretické přístupy a koncepty

3.1 Tržní selhání jako zdroj existence neziskových organizací

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

Tato logika je ovšem poněkud zjednodušená a nereflktuje variabilitu reálných vztahů. Výběr organizační formy, tedy např. výběr mezi organizací ziskovou či neziskovou, závisí také na relativních výhodách těchto typů organizací a jejich schopnosti překonávat překážky ve formě transakčních nákladů¹⁷ jak mezi výrobcí (poskytovateli) a spotřebiteli, tak mezi spotřebiteli navzájem. Toto je navíc zásadním způsobem závislé na konkrétních opatřeních a postojích vlády. Jinými slovy, záleží na *formulaci veřejné politiky* vůči neziskovému sektoru a jeho jednotlivým segmentům.

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

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

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

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

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

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

Bližšího prozkoumání si žádá také problematika *soukromé* neziskové organizace jakožto poskytovatele veřejných statků¹⁸. Má-li být v tomto případě efektivně poskytováno optimální množství veřejného statku, potom je nutné, aby každý jednotlivec dobrovolně přispěl na produkci tohoto statku částkou, která je rovna jeho meznímu užítku ze spotřeby tohoto statku. Je tedy patrné, že v modelové „ideální“ situaci je možné, že různí spotřebitelé budou za stejné množství platit různou cenu. Zrekapitulujme překážky, které stojí v cestě reálného naplnění tohoto modelu.

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

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

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

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

Klub je na dobrovolnosti založená skupina jednotlivců získávajících společně užitek ze sdílení spotřeby i nákladů produkce určitého statku či služby. Základním principem fungování klubu je dobrovolnost participace a možnost vyloučení ze spotřeby¹⁹. Možnost vyloučení ze spotřeby znamená, že nejde o čistý veřejný statek, ale o statek smíšený (označovaný jako *club good*). Statek, club good, se od čistého veřejného statku liší v několika směrech a z těchto odlišností vyplývá

18 Pro bližší analýzu veřejných statků viz Špalek, 2011)

19 Platí pro neplatiče a nečleny klubu.

i odlišný mechanismus poskytování. Uvedené odlišnosti lze shrnout do několika následujících odstavců²⁰.

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

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

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

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

Omezující je i striktní požadavek na možnost vyloučení. Bez jeho dodržení se však opět dostaneme k problému černého pasažéra. Existují nicméně názory²¹, že problém nemožnosti vyloučit ze spotřeby neplatiče lze částečně překonat. Podstata tkví v tvrzení, že ačkoliv například potenciálnímu dárci (přispívajícímu) plyne užitek z aktivit dané neziskové organizace, „psychologické“ užítky jsou pro něj větší, pokud je sám „zainteresován“ darováním byť i malého obnosu (resp. obnosu neodpovídajícího jeho skutečnému užítku). Z toho plyne, že nepřispěním, resp. *nezaplacením, se spotřebitel sám vylučuje z užítku* plynoucího z činnosti organizace. Přesněji řečeno, jeho užitek je nižší, než kdyby sám na činnost organizace přispěl. Je ovšem pravda, že působení tohoto psychologického faktoru je obtížné přesně určit.

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

20 Blíže viz např. Cornes, R., Sandler, T.: *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Cambridge University Press 1996

21 Viz např. Rose-Ackerman, *Charitable Giving and „Excessive“ Fundraising*. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 97, No. 2 1982

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

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

Krashinsky (1986) konstatuje, že problém stejných poplatků pro každého představuje analyticky to samé, jako nemožnost vyloučit někoho ze spotřeby. Ačkoliv organizace může vyloučit ze spotřeby ty, kdo nezaplatí ani minimální poplatek (hovořit o ceně patrně není přesné), není schopna vyloučit ty, kdo mají ze spotřeby užitek přesahující požadovanou částku. Tito spotřebitelé se tak vlastně stávají částečně černými pasažéry, třebaže ne z vlastního přičinění. Problém nicméně přetrvává.

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

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

Shrnutí

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

3.2 Informační asymetrie jako zdroj existence NNO

Zaměřme se tedy nyní znovu na fenomén důvěry v poskytovatele veřejných služeb. Lze konstatovat, že přednosti neziskových organizací oproti organizacím ziskovým, které vyplývají právě z neziskové povahy a tím absence určitých negativních pobídek, jsou často zmiňovány právě

v oblasti *sociálních a zdravotních služeb*. Chybí ovšem *dostatečné* podložení takovýchto tvrzení fakty, resp. statistickými podklady, *empirickými výzkumy*. Neziskové organizace jsou tak stavěny na piedestal jako jakési „ideální“ a „morální“ organizace. Zastánci a propagátoři soukromého neziskového sektoru využívají těchto intuitivních argumentů a podle autora tím tomuto sektoru a jeho organizacím příliš prospěšnou službu neprokazují. Tento nedostatek si uvědomují i Salamon a Anheier (1998), když testují následující čtyři hypotézy²²:

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

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

Tyto závěry lze považovat za relativně významné; naznačují důležitost dalšího zkoumání problematiky *asymetrických informací* a *contract failures*. Měly by nás také varovat před některými závěry, které vyvozuje např. Schaad (1998) a které jsou uvedeny výše. Je jistě pravda, že Salamon a Anheier měli k dispozici data pouze relativně malého počtu zemí, nicméně je to v každém případě pokus, který ukazuje další cestu a nespokojuje se s vyvozováním závěrů bez dostatečných empirických důkazů. Především hypotéza č. 1 a její možné varianty si jistě zaslouží další a hlubší ověřování např. v daných konkrétních národních podmínkách. Autor tohoto textu se domnívá, že výsledky výzkumu poměrně přesvědčivě dokazují, že **soukromé neziskové organizace jako celek nemají nárok na post „morálních organizací“ napravujících selhání (amoralních) tržních firem**²³. Další odstavce odkazují na výzkumy, které naopak prokazují případy *selhávání neziskových organizací*.

Z některých výzkumů (např. Bennett, DiLorenzo 1989, Herzlinger, Krasker 1987) vyplývá, že neziskové organizace disponují možnostmi, jak obejít podmínku nerozdělování zisku. Etzioni a Doty upozorňují na to, že „... *opomenutí, dvojznačnosti a mezery v zákonech a regulačních opat-*

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

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

řeních... umožňují správním radám a zaměstnancům neziskových organizací zapojit se do množství finančních operací a vztahů, které jim přináší další osobní zisky... kromě platu a odměn..." (citováno podle Bennett, DiLorenzo 1989). Obdobné jevy lze vysledovat a doložit samozřejmě i v české realitě.

Nemusí se samozřejmě jednat o praktiky nelegálního charakteru, ale např. o určité formy benefitů, které jsou v rozporu se základním posláním a podstatou neziskových organizací, nikoliv ve smyslu jejich konkrétní právní úpravy, ale tak, jak je toto poslání široce vnímáno a chápáno členy společnosti. To je zajímavé přesto, anebo právě proto, že ve fungování neziskového sektoru často hrají roli právě nepsané zákony a zvyklosti, a to nejen v USA, ale například i v České republice. Etzioni a Doty také podrobně ilustrují možné způsoby, kterými se řídicí orgány i zaměstnanci neziskových organizací obohacují. Jde o příklady, které v podstatě poukazují na zneužívání státní podpory, nedokonalé kontroly, ale také nedostatečné informovanosti zákazníků, pacientů²⁴.

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

Trh sám však působí na producenty, aby nezneužívali důvěry spotřebitelů. Může se jednat o různé formy tzv. signalizačního chování, sdružování firem do větších celků, které garantují kvalitu služeb svých členů, apod. Závěr této kapitoly je tedy následující: podle autora je nutno obecnou platnost teze, že vzhledem k existenci podmínky nerozdělování zisku postrádají soukromé neziskové organizace pohnutky ke zneužívání své informační převahy, *jednoznačně odmítnout*.

Je však možná i jiná, *podle autora reálnější*, interpretace, a sice ta, že *neziskové organizace jsou patrně ve všech zemích státem podporovány*, ať už prostřednictvím daňových úlev pro organizace samotné a jejich podporovatele a přispěvatele, anebo například prostřednictvím dotací, apod. *Jedna právní forma se tak dostává do konkurenční výhody*, a to je ještě velmi oprávněná otázka, zda se nejedná spíše o jistou formu státem podporované, či přímo *státem zaviněné „nekalé konkurence“*.

Brody (2003) se domnívá, že ti, kteří tvrdí, že nezisková forma organizace funguje jako signál určité společenské hodnoty a důvěryhodnosti, vnímají právní vymezení organizace vlastně jako výraz něčeho, co je *nemožné změřit, co je nemožné přesně vyjádřit a uchopit*. Ještě zajímavější je teze, se kterou se lze ztotožnit, a sice že až se zlepší naše možnosti a schopnost posouzení, resp. vyjádření toho, co chceme podporovat a které veřejné služby skutečně poskytovat, důležitost právní formy ustoupí do pozadí (tamtéž). To je velmi významné, neboť dokud nebudou mít *garanti veřejných služeb* jasno v tom, jaká má být konkrétní podoba a kvalita veřejných služeb,

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

popř. jaké aspekty mají být v procesu poskytování služby obsaženy, potom bude *signalizační role právní formy* stále hrát důležitou roli, a to i přes významné pochybnosti o oprávněnosti a podloženosti těchto signálů.

3.3 Teorie státu blahobytu

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

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

Test nepotvrdil ani jednu z výše uvedených hypotéz, respektive vazba mezi zkoumanými veličinami se ukázala jako nepřilíš přesvědčivá. V podstatě jde o vyvrácení hypotézy, že rostoucí veřejné výdaje postupně vytlačí výdaje soukromé, v tomto případě výdaje neziskových organizací jako takových a soukromých výdajů určených na podporu těchto organizací.

Výše uvedená první hypotéza by mohla čtenáři připomenout tzv. *Wagnerův zákon* tendence růstu veřejných výdajů do ekonomiky s růstem důchodu na hlavu. I v tomto případě musíme ale být opatrní, abychom bez důkazů nepřijali tezi o nutném budoucím ústupu neziskového sektoru vlivem expanze sektoru státního.

4. Vícefaktorové teorie

Zdá se, že všechny doposud analyzované teorie a přístupy se vyznačují jistým společným znakem. Tím je snaha o univerzalitu, a aplikovatelnost v rozličných prostředích i etapách historického vývoje. Jak ale potvrdili Salamon a Anheier (1998), ale jak prokazuje i tento text, do skutečné univerzality mají tyto přístupy daleko. Ačkoliv jsou v mnohém přínosné, vždy reflektují pouze omezený výsek reality.

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

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

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

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

Sociálně-demokratický typ sociálního státu patrně nejlépe vystihuje *univerzalistický sociální systém* skandinávských zemí (někdy poněkud neprávem ztotožňováno pouze s případem Švédska) s jejich výrazným oddělením sociálních služeb od tržního systému. Tento model se nejspíše mohl vyvinout za situace silné dělnické či obecně pracující třídy, které se podařilo rozvinout spolupráci se střední třídou²⁵. Tento univerzalizmus s sebou nese dominanci systému pojištění, který zahrnuje všechny občany, a tím pádem i obecnou závislost všech členů společnosti na tomto systému.

Především pro Německo je typický typ státu korporativistického, který se vyznačuje nejen rozsáhlejší státní podporou v sociální oblasti, ale i přetrvávající existencí některých společenských institucí odrážejících historicky daný status, což má vliv např. na podobu sociálních dávek, jejichž podoba vyplývá z toho, že jednotlivé profesní skupiny vytvářejí své vlastní systémy pojištění. Podoba tohoto režimu je dána především historicky silnou pozicí církve a aristokracie, ale také státu v rámci evropského typu kapitalistického tržního systému. V tomto systému stát a jeho aktivity nastupují v případě, že tradiční instituce, jako jsou rodiny, profesní sdružení či obce nestačí na péči o své členy či obyvatele.

25 Viz např. Večeřa: Sociální stát, východiska a přístupy. Brno, SLON 1996

Esping-Andersonova typologie, resp. princip tohoto přístupu, je využitelná i při analýze problematiky soukromých neziskových organizací a jejich ekonomiky, přestože se nejedná o typicky ekonomickou teorii, ale spíše o typ institucionální analýzy²⁶.

4.1 Social origins theory (teorie společenských kořenů, SOT)

Tímto principem byli silně ovlivněni i Salamon s Anheierem, když formulovali v roce 1998 svoji dnes hojně citovanou teorii společenských kořenů moderní občanské společnosti²⁷. Důležité je, že ve své analýze se neomezuji na pouhé hodnocení neziskového sektoru například pouze z hlediska jeho velikosti, ale vytvářejí sofistikovanější model inspirovaný prací Esping-Andersena a formulují čtyři typy „neziskových režimů“, resp. způsobů koexistence státu a soukromých neziskových organizací, z nichž každý odráží odlišné působení společenských sil a vlivů.

Popis přístupu

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

Tabulka 1 Čtyři typy „neziskových režimů“

Úroveň vládních sociálních výdajů	Rozsah neziskového sektoru	
	malý	velký
nízká	Statist	Liberální
vysoká	Sociálně-demokratický	Korporativistický

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

Liberální model

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

Sociálně-demokratický model

Sociálně-demokratický model koexistence státu a soukromého neziskového sektoru se svým charakterem pohybuje na pomyslném opačném pólu. Vyznačuje se vysokou úrovní sociálních výdajů státu a nevelkým soukromým neziskovým sektorem. Je to v tomto případě stát, kdo je

26 Pro prohloubení informovanosti o této problematice lze doporučit například Musil, L. (ed.): *Vývoj sociálního státu v Evropě*. Brno, Nakladatelství Doplněk 1996

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

28 Vzhledem k charakteru tohoto typu režimu by bylo zřejmě nejlépe překládat jako „etatistický“.

největším poskytovatelem a financérem sociálních statků a služeb, soukromým neziskovým organizacím spíše než poskytování služeb přísluší role instituce, která umožňuje vyjádření politických a sociálních práv, ale např. i určitých potřeb „relaxace“ – to platí např. pro organizace typu sportovních klubů, které plní svoji v zásadě rekreační funkci, apod.

Některé prvky tohoto modelu lze nalézt i v České republice, kde desetiletí státních intervencí způsobila, že nejvíce českých neziskových organizací působí mimo oblasti sociální či zdravotnické, jak je to typické např. pro USA a některé státy západní Evropy, a naopak nejvíce jich najdeme v oblasti rekreace, sportu a kultury. Je ovšem pravdou, že právě v oblasti sociálních služeb jsou neziskové organizace někdy velmi aktivní a v určitých specifických (pod)oblastech dokonce nezastupitelné.

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

Korporativistický model

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

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

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

Tabulka 2 Čtyři typy „neziskových režimů“ a země těmto typům odpovídající

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

Zdroj: Salomon, L.M., Anheier, H.K.: *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit sector Cross-Nationally*. *Voluntas*, vol. 9, No. 3, 1998

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

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

Přesto však je nutno i tuto teorii podrobit zkoumání a nespokojit se s výrokem autorů, že právě vzájemné propojení výše uvedených dvou kritérií dovoluje spojit výhody jak jednoduchých ekonomických modelů, tak historizujících přístupů a současně překonat některé jejich nedostatky.

Lze se domnívat, že je nemožné popsat soukromý neziskový sektor, jeho zdroje a funkce prostřednictvím neoklasického konceptu tržních a vládních selhání, tak jak jej představuje ve svém díle např. Weisbrod (viz výše problematiku tržních a vládních selhání). Ani další teorie založené na jednom faktoru ovšem nepostačují. V této souvislosti je *social origins theory* značným přínosem pro budoucí výzkum, neboť akceptuje existenci mnoha různých historicky podmíněných společensko-politických a ekonomických faktorů určujících podobu a funkce soukromého neziskového sektoru v konkrétní zemi. Jinými slovy, rozhodování a volba, zda konkrétní služba a statky mají být poskytovány trhem, veřejnými či soukromými neziskovými organizacemi je silně ovlivněna již diskutovaným historickým a společenským vývojem v daných podmínkách.

Shrnutí

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

Kritika přístupu SOT

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

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

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

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

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

4.2 Wagnerova reformulace SOT

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

Wagner představuje nejen alternativní koncept, ale přímo formuluje odlišný kategorický rámec. Činí tak na základě historické a institucionální analýzy mezisektorové dynamiky a strukturálních změn. Akcentuje právě tyto změny ve struktuře společenských institucí, pro které Wagner užívá pojem intersektorální dynamika; ta podle Wagnera zásadně charakterizuje společenský vývoj již nejméně 200 let.

Metodologie Wagnerova přístupu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zde se poprvé silně prosadil nový pohled na společensko-ekonomickou realitu, v jejímž rámci řešení problémů vyžaduje nikoliv pouze jeden typ veřejné instituce, ale spíše spolehnutí se na funkční diferenciaci a komplexní dělbu práce mezi státem provozované organizace a organizace nestátní (soukromé), což je široký komplex zahrnující například dobrovolné organizace, charitativní organizace, svépomocná uskupení, odbory, apod.

Dalším zajímavým příkladem z jiné geopolitické reality je Švédsko, a to v období přibližně od třicátých do osmdesátých let 20. století.

Tento „jakobínský model“ centralizované vlády a minimálního prostoru pro nestátní instituce byl postupně zpochybňován ve více zemích. Svého druhu výjimkou mezi okolními státy bylo v polovině 19. století Švýcarsko, které roku 1848 zavedlo decentralizovanou formu federální vlády s demokraticky spravovanými územními jednotkami podle modelu USA. V důsledku toho

kantony a místní samosprávy získaly vysoký stupeň autonomie, zejména při poskytování (nejen) sociálních služeb.

Podle Wagnera probíhala a probíhá strukturální transformace po *funkcionální ose* (a to v celé Evropě), popř. po *teritoriální ose*. Funkcionální transformací se rozumí spolupráce mezi vládou a neziskovými organizacemi, nové formy partnerství na všech úrovních veřejného sektoru. Teritoriální transformací označujeme posun směrem k decentralizaci, a tím samostatnosti nižších správních celků. Výsledkem obou směrů tohoto procesu je postupný přechod od státu-producenta ke státu-garantovi, který služby přímo neposkytuje, ale je tím, kdo jejich poskytování umožňuje.

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

Tabulka 3 Institucionální struktura a struktura veřejné sféry

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

Zdroj: Wagner (2000)

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

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

Korporativní model, charakteristický centralizovanou *strukturou veřejné sféry* a současně *pluralitou poskytovatelů* představuje takové nastavení systému, ve kterém při poskytování služeb participuje také nestátní neziskový sektor, zásadní je přitom prvek spolupráce centrální vlády a střešních organizací neziskového sektoru.

Jiný přístup potom představuje tzv. federativní model, ve kterém je opět dominantním poskytovatelem služeb vláda, nicméně odpovědnost a pravomoci jsou výrazně přeneseny na její nižší

úrovně. I zde však platí dominantní postavení veřejného sektoru coby poskytovatele jak tzv. *welfare*, tak i *personal* služeb.

Na regionální/místní veřejné i nestátní organizace spoléhá systém, který je v tomto modelu označen jako *community-based*. Pro tento typ je příznačná spolupráce různých typů poskytovatelů služeb, a to nejen ad hoc, ale také ve formě určitých strategických spojení dlouhodobého charakteru. Tento systém začal po 2. světové válce postupně převládat v mnoha zemích Evropy a s určitými regionálními/národními specifiky je aplikován i v současnosti.

Je ovšem třeba konstatovat, že tato forma zabezpečování veřejných služeb velmi často nabývá podoby preferující pouze některé typy spolupráce, konkrétně spolupráci s tradičními, zavedenými a velmi často také podstatně veřejně financovanými neziskovými organizacemi. Ty jsou garantem služby (veřejným sektorem na libovolné úrovni) využívány k přímému poskytování služeb, jejichž standardizované vlastnosti jsou většinou určeny právě garantující veřejnou institucí.

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

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

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

Zaměříme se nyní pouze na první z proměnných, na elasticitu institucionálních změn. Její podoba je následující: . Toto je vztah mezi procentní změnou (d) neziskových poskytovatelů (NP) a poskytovatelů vládních (G). Wagner explicitně nehovoří o vztahu počtu nebo objemu financí. I tak tento vztah poskytuje prostor pro úvahy ohledně dynamiky vývoje neziskových poskytovatelů ve vztahu k vládnímu segmentu. Wagner problematiku elasticity ilustruje na následující tabulce:

Tabulka 4 Konceptuální rámec institucionální analýzy

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

Zdroj: Wagner (2000)

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

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

Jakobínský welfare regime centralizované vlády: existuje zde předpoklad pomalého rozvoje neziskového segmentu poskytovatelů služeb a tendence k potlačování role neziskových poskytovatelů, popř. jejich postupnému vytlačení poskytovateli veřejnými (vládními). Příkladem může být například Francie, a to od 19. století až do počátku 80. let 20. století. Můžeme se domnívat, že nebyť krize sociálních států, která samozřejmě zasáhla i Francii, nepřistoupila by tato země k pluralitě poskytovatelů, a to ani ve formě specificky francouzského systému *social economy*. V roce 1982 po příchodu socialistické vlády došlo k odstranění dlouhodobě se utvářející a upevňující centralizované struktury. Obdobně lze argumentovat i v případě jiných evropských zemí, kde však většinou k dohodě s neziskovými poskytovateli dochází podstatně dříve. Lze to doložit historickým vývojem během 19. století, kdy jednotlivé vlády buď dobrovolně, nebo přinuceny zejména ekonomickými okolnostmi, zformulovaly explicitně či implicitně svoji vstřícnou politiku vůči neziskovým poskytovatelům.

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

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

Švýcarsko od roku 1848, kdy byla přijata nová ústava, představuje svébytný federativní systém s relativně malou centrální vládou a velkým množstvím územně nevelkých, ale do značné míry

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

Elasticita institucionální změny se zdá být významným prvkem při zkoumání rozvoje neziskového sektoru. Vyžaduje ovšem rozsáhlé empirické ověření²⁹.

Druhou proměnnou, kterou Wagner sleduje, je *vzorec vzájemné závislosti mezi poskytovateli veřejných služeb*. Problém institucionální volby se mu rozpadá do dvou rovin. Tu první charakterizuje otázka, zda by poskytované služby měly být financovány individuálně nebo kolektivně, resp. soukromě nebo veřejně. Druhou rovinou potom je způsob poskytování služeb, a sice poskytování prostřednictvím vládních organizací, popř. organizací nestátních neziskových.

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

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

Shrnutí

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

29 Pro poslední fázi tohoto projektu je takovéto ověření plánováno, a to na základě dat ČSÚ, zejména *Satelitního účtu neziskových institucí*.

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

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

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

5. Neziskový sektor a sociální ekonomika: koncepty a řešení problémů sociálního státu

Následující část textu si klade za cíl stručně vymezit organizace, které jsou významnou součástí welfare mixu a pluralitního způsobu zabezpečování veřejných služeb s cílem zjistit, zda by právě ony nemohly být nástrojem k řešení rozsáhlých problémů současného sociálního státu. Neziskové organizace ovšem nejsou jediným způsobem, který může vést k řešení. I v České republice začíná být věnována stále větší pozornost fenoménu sociální ekonomiky a sociálního podniku. V následujících pasážích je obsaženo srovnání těchto dvou konceptů, tedy neziskového sektoru a sociální ekonomiky a jsou vysloveny závěry ohledně jejich teoretické zakotvenosti a praktické využitelnosti.

V každé moderní ekonomice, v každém moderním státě existuje více či méně pestrý mix institucí zabezpečujících fungování ekonomických a společenských vztahů. Vedle veřejného sektoru a soukromých firem existuje také široká škála aktivit nespojených přímo s těmito dvěma sektory, aktivit vykonávaných organizacemi, které nesou v různých zemích různá souhrnná označení: třetí sektor, *nestátní neziskový sektor*, soukromý neziskový sektor, občanský sektor, nezávislý sektor, dobrovolný sektor a také *sociální ekonomika*.

Tyto organizace jsou zapojeny jak do procesu alokace zdrojů, tak do jejich redistribuce, mají však i určité funkce regulační:

- Pod označením alokační funkce rozumíme produkci statků a služeb, které mohou mít charakter statků veřejných či soukromých; mohou s nimi být např. spojeny pozitivní externí efekty.
- Redistribuční funkcí lze označit poskytování širokého spektra služeb např. společensky znevýhodněným skupinám občanů, mnohdy zdarma či za nižší než tržní ceny; využití dobrovolné práce je dalším významným projevem redistribuce. Je zřejmé, že alokační a redistribuční funkce od sebe často nelze oddělit.
- Prostřednictvím spolupráce se sociálními partnery, např. s orgány veřejné správy na nejrůznějších úrovních, se tyto instituce zapojují, přímo či nepřímo, do naplňování funkce regulační.

Zejména v Evropě je rozmach těchto institucí historicky spojen s krizí sociálního státu, nejvíce s jeho neschopností řešit trvalou a hlavně neustále se prodlužující dlouhodobou nezaměstnanost. Moderní státy hledají cesty k řešení tohoto problému, jednou z diskutovaných je participace nestátních subjektů. I dnes jsou aktuální otázky, do jaké míry a jakými způsoby mohou tyto subjekty nahradit či podstatně doplnit tradiční veřejný sociální systém.

Keller (2004) charakterizuje krizi sociálního státu jako „výsledek souběhu několika procesů: flexibilizace trhu práce, rostoucí křehkost rodiny, proces stárnutí populace a doprovodné formy desolidarizace. S každým z nich jednotlivě by se sociální stát zřejmě dokázal vypořádat. Ony se však sbíhají - a navíc v době, kdy globalizace snižuje vládám prostor k manévrování. Výsledkem je, že ve stejné době, kdy poptávka po zajištění roste, dramaticky klesá možnost ji uspokojovat...“ (Keller, 2004).

Odpovědí na krizi sociálního státu, resp. jedním z nástrojů řešení *může být zapojování nestátních subjektů*³⁰ *do procesu poskytování veřejných služeb*. Budeme-li hovořit konkrétně o nestátních neziskových organizacích, potom lze konstatovat, že jejich základní výhodou je to, že při své činnosti vycházejí z podstaty svého soukromého statusu, který generuje vlastnosti jako je flexibilita, rychlost reakce, kreativita, ale např. také ochota podstoupit a nést např. rizika nejisté finanční návratnosti, rizika spojená s péčí o problematické klienty, apod.

Pokud jde o tyto nestátní subjekty, lze proti jejich nesporným silným stránkám jistě postavit i možné slabiny, navíc jim v očích politiků i veřejnosti mohou uškodit obavy z privatizace životně důležitých aktivit, z toho, že se stát zbaví odpovědnosti a občané budou ponecháni „napospas“ soukromým poskytovatelům nezaručujícím požadovanou kvalitu a rozsah služeb. To je vždy citlivé téma, obzvláště v tradičně sociálně naladěné západní Evropě, stejně tak jde ovšem o zajímavý problém v zemích Evropy východní, postkomunistické.

Zdá se ovšem, že ať už budou konkrétní formy řešení problémů sociálního státu jakékoliv, soudobé tržní ekonomiky pravděpodobně směřují k modifikované podobě sociálního státu, *modifikovanému způsobu zajišťování veřejných služeb*. Tento posun je charakteristický především sdílenou odpovědností za kvalitu, rozsah a způsob poskytování služeb. Někteří autoři jsou v tomto směru poměrně ambiciózní, když se domnívají, že tato odpovědnost by měla být společnou věcí veřejného sektoru, firem a nestátních neziskových organizací a tento naznačený posun by měl být ve znamení striktního dodržování kritérií *efektivnosti a spravedlnosti* (Defourny, 2001, srov. Salamon, 1987).

V této souvislosti se jako o jedné z alternativ hovoří o *sociální ekonomice (l' économie sociale, social economy)*, popř. o *sociálních podnicích (l' enterprise sociale, social enterprises)*. Podstatnou roli zde hraje *nový podnikatelský duch či podnikatelská filosofie zaměřená na sociální či obecně veřejně prospěšné cíle* – podnikání v zájmu sociálních cílů.

Hovoří-li se tedy dnes o sociálních podnicích, používá se toto označení pro:

- zcela nové typy ekonomických subjektů, s novými vzorci chování
- subsystém (nestátního) neziskového sektoru
- nový proces, jehož součástí jsou subjekty různých typů, stejně jako variabilní cílové funkce

Jde o koncept, který prochází poměrně intenzivním vývojem, tudíž zde uvedené teze, vymezení a definice musejí být také tak chápány. Sociální ekonomika nabývá v různých zemích různých významů, byť hlavní principy jsou většinou společné. Jako koncept jde však stále o relativně neukotvený fenomén, a to i přes to, že se jím ekonomové zabývají již poměrně dlouhou dobu. Do moderní podoby tohoto konceptu však stále výrazněji zasahuje politika.

Jde o předmět zájmu politiků, kteří svými rozhodnutími velmi ovlivňují nejen podobu sociální ekonomiky, ale zdá se, že do jisté míry lze někdy hovořit dokonce o *ekonomické vědě ve službě politiky, resp. ideologie*. Příčinou je fakt, že sociální ekonomika je i přes neujasněnost svého konceptu uznávána na oficiálních úrovních jak EU, tak jednotlivých států, které ji využívají nebo využívat chtějí, coby jeden z nástrojů léčby neduhů sociálního státu.

30 Těmi mohou být jak soukromé firmy typu obchodních společností, tak nestátní neziskové organizace (NNO), ale i instituce s „novými charakteristikami“, organizace pohybující se na pomezí jednotlivých sektorů..

Vymezení konceptů

Srovnajme tedy dva základní teoretické přístupy k neziskovému sektoru, resp. obecně k institucím, jejichž hlavním motivem není dosahování zisku, popř. dosahování výnosů z kapitálu; naopak určujícími vlastnostmi těchto institucí jsou neziskovost, nezávislost, popř. solidarita a demokratický způsob řízení, apod.

Nestátní neziskový sektor

Koncept nestátního *neziskového sektoru*³¹ a *nestátní neziskové organizace* vychází dnes především z pojetí Salamona-Anhaiera (1998); strukturálně-operacionální definice s kritérii institucionalizace, neziskovosti, nestátnosti, samosprávnosti, dobrovolnosti (objasnění těchto pojmů viz dále). Výhodou tohoto přístupu je jeho jednoduchost, využitelnost v rozdílných podmínkách a tedy vhodnost pro mezinárodní komparace; aplikace na evropské realie však může být komplikovaná, resp. nevystihuje všechny nuance, naopak je zcela kompatibilní se situací v USA. Jejím základem je podmínka nerozdělování zisku, diskutovaná na jiném místě tohoto textu, ta je také největší slabinou tohoto pojetí.

Sociální ekonomika

Koncept *sociální ekonomiky*, který zahrnuje organizace typu družstev (co-operatives, co-ops), vzájemně prospěšné organizace (mutuals) a sdružení, resp. spolky (associations); v poslední době jsou některými autory zvažovány i subjekty nadačního typu. Původ konceptu je ve Francii; zajímavou skutečností je, že pojem *sociální ekonomika* byl akceptován evropskými institucemi (viz dále)³².

5.1 Koncept nestátního neziskového sektoru (NNS)

Tento koncept má hluboké historické kořeny, zejména v USA, uplatnění však nachází i v mnoha jiných částech světa. Dnes je hojně využíváno vymezení dle strukturálně-operacionálního přístupu Salomona a Anhaiera. Podle nich je neziskovou nevládní organizací ta organizace, která je³³:

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 amorfnní, neurčité a ke zkoumání nevhodné oblasti, navíc s minimální možností komparace.

31 Dnes již autoři tohoto konceptu užívají pojem *civil society organizations*, čili *občanská společnost*, *občanský sektor*, čímž ovšem celou problematiku ještě více zamlžují, resp. činí ji méně konkrétní.

32 Akceptace politickými strukturami neznamená nutně výhodu, vždy je zde nebezpečí, že se tyto struktury pokusí pojmy definovat po svém, účelově, tak, že tyto budou ještě nejasnější a v teoretické rovině obtížně využitelné.

33 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*.

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 USA³⁴.

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.

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 našich podmínkách je ovšem relevantní uvažovat v intencích převažujícího pojetí NNO v České republice. Tím je pojetí *Rady vlády pro nestátní neziskové organizace* (RNNO), která se však nikdy nezabývala (a vláda takový požadavek ani neuplatnila) všemi typy organizací, které splňují Salamonova kritéria, nýbrž jen následujícími právními typy:

- občanská sdružení
- obecně prospěšné společnosti
- účelová zařízení církví
- nadace
- nadační fondy

Toto vymezení neodpovídá neziskovému sektoru, tak jak je definován statisticky v systému národních účtů. Neodpovídá ani výčtu právnických osob, které nebyly zřízeny nebo založeny za účelem podnikání, tak jak je obsahuje zákon o dani z příjmů. Výčet organizací neziskového sektoru, s kterým pracuje RNNO, není odvozen od ekonomické podstaty neziskového sektoru, nýbrž od institucionální formy neziskových organizací vymezených danou legislativou (Müller, 2000).

34 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.

5.2 Koncept sociální ekonomiky

Koncept sociální ekonomiky kombinuje dva základní přístupy, dvě základní kritéria. Vychází jednak z identifikace shodných rysů jednotlivých organizací, jednak z právních, resp. institucionálních charakteristik (Defourny, 2001).

Normativní přístup

Tato linie vymezení sociální ekonomiky akcentuje *společné principy* sdílené jednotlivými organizacemi. Právě zaměření na principy a hodnoty může seskupit dohromady i organizačně velmi odlišné typy institucí. Tyto společné principy a hodnoty jsou analyzovány v dalším textu, navíc jsou obsaženy níže ve vlastní definici.

Právně – institucionální přístup

Jde o taxativní vymezení odpovídajících typů organizací, v podstatě může jít o následující:

- družstva (co-operatives)
- vzájemně prospěšné organizace (mutual societies)
- spolky (associations)³⁵

Právní formy mohou mít samozřejmě v různých zemích různé podoby, názvy, náplň činnosti. To je dáno obecně historií dané země, jejími sociálně-ekonomickými kořeny, vztahy, zvyklostmi. Výše uvedené typy organizací jsou tak či onak přítomny v každé společnosti (Defourny, 2001).

Poznámka: Je zřejmé, že v podmínkách ČR by do tohoto vymezení spadaly ještě obecně prospěšné společnosti (OPS) a některé typy nadací, resp. nadace operující poskytující služby, také některé církevní právnické osoby. Jak ukazuje realita, součástí sociální ekonomiky jsou poměrně různorodé typy organizací, přičemž *nejde vždy o organizace neziskového charakteru* (viz např. chráněné dílny v ČR).

Družstevní typ organizace, základní charakteristiky:

- mezinárodní rozšíření od poloviny 19. století,
- existuje mnoho rozdílných typů družstevních subjektů: družstva výrobní, spotřební, úvěrová, pojišťovací, bytová, zemědělská, apod.; ne všechny samozřejmě spadají svým charakterem do sociální ekonomiky,
- mnoho tradičních družstev se vyvinulo na trzích, které jsou dnes velmi konkurenční, proto tato družstva akceptovala a implementovala do svého chování postupy typické pro klasické soutěžící firmy,
- mnohé subjekty si ovšem i tak zachovaly specifické vlastnosti družstev, jako je participace, vnitřní demokracie, apod., navíc v posledních desetiletích zažívají družstva mezinárodně proces obnovy, obrody,
- do této kategorie spadají organizace různých právních typů, ovšem se stejnými či podobnými vlastnostmi.

35 Je obtížné to vyjádřit přesně, někdy sem bývají řazeny i nadační subjekty, někdy bývají zařazovány pouze spolky vykovávající ekonomickou činnost. Nicméně na principu vymezení to nic nemění.

Vzájemně prospěšný typ organizace, základní charakteristiky:

- Tyto organizace mají velmi dlouhou historii, postupně došlo k institucionalizaci vzájemné prospěšnosti. Jak uvádí prameny, často se jedná o významné hráče na poli sociálního zabezpečení.
- Jedním z příkladů mohou být „mutuals“ jako vyjádření potřeby komunity organizovat místní pojišťovací (a jiné³⁶) systémy, často v méně rozvinutých zemích.
- I zde platí, že mezinárodně se jedná o širokou škálu právních typů s rysy vzájemné prospěšnosti, jedním z těchto důležitých rysů je např. rozproštění rizika mezi větší množstvím jednotlivců.

Spolkový typ organizace; základní charakteristiky:

- V případě spolků je situace složitější, v realitě existuje obrovské množství spolků a široká škála jejich typů, od spolků advokačního typu, přes spolky poskytující služby až po klasické členské organizace.

Podstatné i zde je, že zisk není cílovou funkcí těchto organizací.

Ostatní:

- Podle citovaného pramene (Defourny, 2001) do této oblasti bývají řazeny i nadace a některé další organizace specifické pro jednotlivé země (jako jsou např. *charities* ve Spojeném království).

Výše uvedená institucionální linie přístupu k sociální ekonomice je založena na identifikaci hlavních/základních institucionálních typů (organizačních forem), nepředpokládá však nějak významně právní formalismus přístupu. Zejména pro účely statistického vykazování je toto vymezení významné, resp. patrně jediné možné. Ve skutečnosti mají charakter zmíněných institucí i mnohé neformální iniciativy, které fungují bez institucionálního ukotvení v právním systému.

*Definice sociální ekonomiky*³⁷ je tedy kombinací právně-institucionálního a normativního přístupu:

Sociální ekonomika zahrnuje aktivity prováděné organizacemi typu družstev, vzájemně prospěšnými organizacemi a spolky³⁸, jejichž etickým východiskem jsou následující principy:

- Cílem je služba členům nebo komunitě, ne primárně vytváření zisku; zisk (přebytek) tedy není zapovězen, nicméně jeho využití by mělo směřovat například ke zvýšení kvality poskytovaných služeb, atd., není hlavním motivem k činnosti;
- nezávislost řídicích struktur organizace; nezávislost managementu je základní odlišností institucí sociální ekonomiky od institucí veřejného sektoru, které nemohou využívat široké škály předností nezávislého managementu;

36 Např. alternativní finanční a bankovní instituce.

37 Vychází z publikace Borzaga, C., Defourny, J.: *The Emergence of Social Enterprise* (eds). Routledge, London 2001. Tento přístup lze v zásadě využít i v podmínkách ČR, nicméně je třeba respektovat místní specifické podmínky, zvyklosti, ekonomickou i politickou realitu. Existují i jiná vymezení, vesměs se však jedná o deriváty zde uváděného přístupu.

38 Opět připomeňme, že v podmínkách ČR by připadaly v úvahu i další typy organizací.

- demokratický rozhodovací proces; tento princip vychází z pravidla typického pro družstevní typ organizace, pravidla „jeden člen, jeden hlas“; je to opozitum od jinak obvyklého pravidla „jeden podíl, jeden hlas“, který soustřeďuje řídicí, resp. rozhodovací pravomoci do rukou užší skupiny či do rukou jednotlivců;
- nadřazenost lidí a práce (pracovní síly) nad kapitálem a redistribucí důchodů; tato vlastnost je vlastně odvozena od výše uvedených, resp. z nich vyplývá; jde o celou řadu konkrétních projevů, omezené rozdělování výnosů kapitálu, rozdělování přebytku/zisku mezi pracovníky či členy ve formě bonusů, tvorba rezervních fondů pro „business“ aktivity, okamžité zužitkování přebytků pro sociální účely, apod.

Toto je ovšem vymezení teoretické. Je zajímavé zejména onou kombinací „principů a institucí“. Za podstatnou lze považovat zejména onu složku „princiální“, neboť ta vytváří charakter sociální ekonomiky, zatímco instituce na sebe berou různé právní formy. Kritérium „právní formy“ lze chápat spíše jako kritérium pomocné.

Jde také o definici založenou na vědeckých (racionálních) principech, která umožňuje poměrně jasně identifikovat relevantní reálné organizace. Lze se ovšem domnívat, že pokud bychom na výše uvedené vymezení pohlíželi jako na exaktní definici, týkalo by se nepříliš velkého souboru institucí³⁹.

Že se jedná o ještě širší komplex organizací a vztahů, než je tomu v případě neziskového sektoru, dokládá i schematické vyjádření komplexu sociální ekonomiky (je přitom zřejmé, že jiní autoři volí jiná znázornění, lépe odpovídající jejich chápání podstaty sociální ekonomiky):

Obr. 1 Schéma sociální ekonomiky



Zdroj: Muukkonen (2000)

Toto schéma jasně znázorňuje obtížnou uchopitelnost a opravdu komplexní charakter sociální ekonomiky. Je ovšem zcela běžné, že se vedou spory o vhodnosti zařazení některých právních forem či konkrétních organizací.

39 Zejména striktně uplatněný požadavek demokratického způsobu řízení organizace by relevantní soubor velmi zúžil.

5.3 Nestátní neziskový sektor (NNS) a sociální ekonomika (SE) - styčné plochy a odlišnosti

Je zřejmé, že jak koncept neziskového sektoru, tak koncept sociální ekonomiky nabízí alternativní pohled na ekonomiku, na role jednotlivých ekonomických subjektů. Nesporně však oba koncepty obsahují jak shodné rysy, tak i určité odlišnosti. Následující pasáže se zabývají právě analýzou těchto podobností, stejně jako analýzou vzájemných rozdílů. Z tohoto srovnání vyplyne i využitelnost obou koncepcí.

Styčné plochy konceptů

Požadavek na formální strukturu ve vymezení NNS se objevuje v právně-institucionálním přístupu k sociální ekonomice, třebaže v tomto případě je uvedeno pouze několik málo modelových právních typů (a navíc je řečeno, že tyto vlastnosti mohou mít i uskupení neformální, tedy *bez právní subjektivity*), což je podstatná odlišnost od hojně užívané strukturálně-operacionální definice).

Soukromý (nestátní) charakter organizací NNS je implicitně obsažen v konceptu sociální ekonomiky, kde se odkazuje na konkrétní právní typy organizací, které jsou soukromého charakteru. Kritérium samosprávy (self-governance) u strukturálně-operacionální definice zase nachází svůj odraz v požadavku na nezávislost managementu u sociální ekonomiky

Kritérium dobrovolnosti, vycházející především z anglo-americké tradice, je v případě vymezení sociální ekonomiky v praxi naplňován jednak svobodnou možností členství, jednak přítomností prvku dobrovolnosti v členství ve správních radách, atd.

Oba koncepty přistupují k vymezení svého předmětu zkoumání především prostřednictvím podmínek pro strukturální a organizační pravidla, nikoliv prostřednictvím důrazu na příjmy, resp. strukturu jejich zdrojů. Oba koncepty tak implicitně připouštějí vícezdrojové financování, neakcentují či naopak neupozaďují žádný z typů zdrojů (veřejné, soukromé, z prodeje zboží a služeb, apod.).

Odlišnosti obou teoretických konceptů lze shrnout do následujících oblastí⁴⁰:

Koncept sociální ekonomiky jasně deklaruje, že hlavním cílem organizace není dosahování zisku, ale *sloužba členům nebo komunitě*. Pojetí NNO takto explicitně cíle organizace neobsahuje, naopak obsahuje striktní vymezení způsobů využitelnosti dosaženého přebytku⁴¹. Ty jsou naprosto odlišné od praxe tradičních firem typu obchodních společností. Nicméně dikce definice NNO v podstatě připouští jako cíl aktivit organizace přebytek, zisk, ovšem za předpokladu, že tento nebude rozdělen mezi vlastníky či manažery organizace. *Jde tedy spíše o rozdílnost akcentu, nikoliv o diametrální odlišnost přístupů.*

Středobodem filosofie sociální ekonomiky je *demokratický rozhodovací proces*, který navíc tím, že umožňuje podíl na řízení všem členům organizace (jeden člen, jeden hlas) umožňuje neustá-

40 Srovnáváme samozřejmě „ideální“ teoretické koncepty, nikoliv konkrétní instituce v konkrétní zemi.

41 Jde tedy o vymezení negativní: je stanoveno, co se se ziskem dělat *nemá*, resp. přímo *nesmí*. Jak se pokouší ukázat další části této práce, není takového omezení dostačující, resp. může mít na chování konkrétních organizací jen velmi malý dopad.

lou a průběžnou kontrolu naplňování cílů organizace těmito členy, resp. participanty, účastníky (zde je patrně nejvhodnější anglický výraz „stakeholders“).

V případě NNS vychází samozřejmě kontrola také zevnitř organizace (ať už ve formě kontroly správní radou, valnou hromadou či speciálním vnitřním kontrolním orgánem), nicméně bez jakéhokoliv formálního požadavku demokratického podílu na této kontrole (a na rozhodování).

Jak uvádí Defourny (2001), podmínka nerozdělování zisku je důležitým omezujícím pravidlem, které je zpravidla ukotveno legislativně, ale jeho spíše formální či administrativní charakter mu nedovoluje být skutečně významným kontrolním a dynamickým mechanismem. Zjednodušeně řečeno, u NNO je kontrola většinou zprostředkovaná, nemají na ní podíl ani všichni členové/pracovníci, ani klienti, spotřebitelé a další.

Jak již bylo řečeno, definice NNO nepřipouští jakékoliv rozdělení zisku a tak vylučuje ze zkoumání např. celý družstevní sektor, neboť družstva obvykle přerozdělují část zisku svým členům. Tímto způsobem jsou také vyloučeny některé vzájemně prospěšné organizace (např. svépomocné organizace pojišťovacího typu). Přitom právě tyto typy organizací tvoří esenciální části sociální ekonomiky. A je také pravda, že *tyto typy organizací stojí v opozici spíše vůči tradičním obchodním společnostem a nikoliv vůči NNO*, s nimiž mají mnohé společné.

Poznámka: Výše uvedené odlišnosti jsou ovšem odvozeny z teoretického vymezení obou konceptů (sektorů); rozpory se nemusejí v praxi jevit tak vyhraněně.

Navíc, sami zastánci myšlenky sociální ekonomiky a výše uvedené definice⁴² uvádějí následující zjemnění svého teoretického přístupu:

- Požadavek na demokratický rozhodovací proces by neměl být považován za zaručený u všech organizací sociální ekonomiky, neboť v mnoha organizacích má skutečná rozhodovací síla tendenci ke koncentraci v užším okruhu rozhodovatelů, manažerů, byť by tito byli demokraticky zvoleni např. valnou hromadou.
- Navíc subjekty nadačního typu, které bývají poslední dobou považovány za součást sociální ekonomiky, nejsou postaveny na členském principu, proto zde ani nemůže být uplatněn princip „jeden člen, jeden hlas“.
- Ani požadavek nerozdělování zisku u NNO by neměl být přeceňován, resp. připisován pouze NNO, neboť družstva či vzájemně prospěšné organizace sice část zisku rozdělují, nicméně toto rozdělování je omezeno jak vnitřními, tak vnějšími faktory (navíc se mohou stírat i rozdíly mezi vzájemně prospěšnými organizacemi a veřejně prospěšnými NNO, pokud je členství těch prvních otevřené). Je pravda, že i Salamon a Anheier u své definice připouštějí „větší či menší“ naplnění jednotlivých kritérií.

Omezení obou konceptů

Koncepc NNS i sociální ekonomiky jsou pojetími velmi širokými, které pokrývají široké spektrum organizací různých právních forem a různých poslání. To samozřejmě komplikuje jejich pochopení i analýzu. Přesto je jejich existence nezpochybnitelná. To je samozřejmě problém všech vymezení, které se snaží pokrýt celý sektor jedinou všezahrnující definicí, komplexním kon-

42 Defourny, J.: Introduction: From third sector to social enterprise. In: Borzaga, C., Defourny, J.: The Emergence of Social Enterprise (eds). Routledge, London 2001. Defournym prezentovaný přístup představuje dnes široce akceptované pojetí.

ceptem. Takováto vymezení potom musejí postihnout skutečně jen ty nejpodstatnější společné charakteristiky, nalézt co největší společný jmenovatel.

Výsledkem je potom to, že tyto koncepty nutně nemohou pokrýt situace či organizace, které vyhoví daným koncepcím pouze částečně, vyloučeny jsou organizace, které se vyznačují vlastnostmi, které nejsou vlastní celému souboru organizací, popř. které se pohybují někde na hranici, mají tedy některé charakteristiky shodné a některé odlišné.

Charakter obou zkoumaných konceptů je *statický*. Příkladem může být to, že ani jeden z konceptů není orientován explicitně na organizační chování, popř. na charakter akceptování rizika. Ani jeden z nich není schopen postihnout změny, ke kterým dochází ve struktuře a chování organizací.

Zdá se, že mnohé organizace sociální ekonomiky kombinují vlastnosti družstevního typu a NNO, resp. obecně platí, že jednotlivé instituce se proměňují a přizpůsobují svoji strukturu a chování měnícím se podmínkám, bez ohledu na teoretická vymezení a často dokonce na stávající právní úpravu.

Přestože oba přístupy poskytují některé zajímavé pohledy na socio-ekonomickou realitu, lze k oběma vyslovit řadu kritických postřehů. Na straně konceptu nestátního neziskového sektoru se zdá být problémem zejména podmínka nerozdělování zisku, její vymezení a vynutitelnost, na straně sociální ekonomiky potom určitý „politický“ charakter, stejně jako kombinace využívání normativního a právního principu.

6. Neziskový status a organizační chování

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

1. Jaké odlišnosti v chování alternativních institucionálních forem lze očekávat?⁴³
2. Jaká existují teoretická zdůvodnění a empirické důkazy těchto rozdílů v chování a jak mohou být tyto odlišnosti interpretovány?⁴⁴

Institute v nejširším slova smyslu jsou nástroji, které společnost vyžívá k řešení svých problémů, tedy i problémů ekonomických a sociálních. Stejně problémy mohou být řešeny, a také v odlišných sociálně-ekonomických problémech řešeny jsou, různými způsoby, různými institucemi se specifickými vlastnostmi, které je od ostatních subjektů odlišují. Není přitom jednoznačné, které instituce⁴⁵ jsou v kterých případech optimální, a není snadné v tomto případě vymezit ani samotný pojem *optimální* (Weisbrod, 2004).

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

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

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

S tím, a v širším měřítku i s problémy většiny současných sociálních režimů, může souviset i případný pokles důvěry ve stát, resp. veřejné poskytovatele služeb a snaha hledat jejich substituty.

43 Důraz je přitom položen především na chování nestátních neziskových organizací a jejich vlastnosti.

44 Tyto otázky si klade řada teoretiků i výzkumníků. Srov. např. Weisbrod (1983, 1998), Savas (1987), popř. James (1987).

45 V této souvislosti jde o „organizace“, o jednotlivé právní formy.

Jak uvádí celá řada autorů (velmi přesvědčivě např. Savas, 2000), privatizace, resp. částečná privatizace některých fází procesu zabezpečování veřejných služeb je, ne-li trendem posledních let, tak alespoň velmi významnou součástí řady světových ekonomik⁴⁶.

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

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

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

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

V tomto směru je nesmírně důležité vybudovat důvěryhodnost občanských společností, protože v mnoha případech se ukazuje, že tyto společnosti zajišťují potřebné služby na daleko vyšší úrovni, jelikož je zde přímý prvek osobní účasti a snahy na vysoké úrovni. Vyplývá to hlavně z toho, že společnosti jsou ustavovány z osob, které považují poskytování služeb za poslání a ne za zaměstnání...“ (Ministerstvo financí ČR, online)⁴⁷.

6.1 Efektivnost a legitimita

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

...výzkum neziskového sektoru je hendikepován myriádou teoretických a metodologických přístupů a je nešťastným trendem dávat prioritu „produkčním“ studiím nad studii strany spotřeby... Mělo by být zřejmé, a to i mezi výzkumníky, že podstatou není efektivnost neziskového sektoru

⁴⁶ Aniž bychom zde hodnotili dopady a vhodnost této praxe.

⁴⁷ Zde zaujme vědomí odpovědnosti státu za poskytování služeb, za jejich všestrannou garanci. Stejně tak zaujme poukaz na *nutnost vzájemné důvěry*. Důvěra je jistě důležitá, ovšem v rozhodování o tom, komu by mělo být svěřeno poskytování veřejných služeb by měly hrát roli spíše faktory hmatatelnější, z nichž by vzájemná důvěra mohla automaticky vyplynout.

a další problémy spojené s produkcí, ale blahobyt spotřebitelů... Klíčovou otázkou, která by měla být zodpovězena, je čím, pokud vůbec něčím, jsou organizace neziskového sektoru pro spotřebitele užitečné: poskytováním vyšší míry bezpečí, kvalitnějšími službami, levnějšími službami, větším vlivem, který spotřebitelé na poskytování služeb mají, popř. něčím dalším? Výzkum produkčních problémů může v zodpovězení těchto otázek pomoci, ale kompletní odpověď poskytnout nemohou.“

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

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

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

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

Omezení, kterým organizace čelí

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

Omezení „formální“, legislativní

Neziskové organizace vždy podléhají nějakému druhu omezení týkajícího se nakládání s případným ziskem. V některých případech může jít o zákaz jeho rozdělení mezi vlastníky, pokud tito neexistují, tak mezi management, může také být přímo určeno, jak může, popř. musí být se ziskem naloženo⁴⁸. Tato omezení obecně bývají označována jako „*nondistribution constraint, tedy podmínka nerozdělování zisku*“ (Hansmann, 1980) a teoreticky znamenají legislativní omezení možnosti odměňování manažerů, ale i vlastníků, ať už peněžní nebo jiné. Toto omezení de facto narušuje vztah mezi ziskovostí organizace a příjmem řídicích pracovníků a odpovědných osob obecně.

Neziskové organizace také podléhají omezení vztahujícímu se k *procesu a způsobu jejich finančních vztahů s obchodními firmami, jejich podílu na jejich podnikání*, apod.

48 Jako je tomu např. u českých obecně prospěšných společností.

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

Omezení „neformální“, nevyplývající přímo z právní úpravy

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

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

6.2 Podmínka nerozdělování zisku

Co se týče omezující podmínky nerozdělování zisku, tedy *nondistribution constraint*, toto omezení má několik rovin ovlivňujících chování organizací i jejich zaměstnanců a manažerů. Nejrozsáhlejším závěrem je, že toto omezení, svým charakterem legislativní, může v určitých situacích *redukovat pohnutky k efektivnímu jednání*, neboť manažeri neziskových organizací se v souladu se zákonem nemohou podílet na ziscích, resp. přebycích, které jsou, alespoň částečně, výsledkem jejich manažerských schopností a jednání.

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

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

Americkému IRS trvalo pět let, než vydalo rozhodnutí, že prezident neziskové organizace P.T.L. byl odměňován přemrštně vysokou mzdou, která obsahovala i část rozděleného zisku. Před dvaceti lety IRS rozhodl, že byla porušena podmínka nerozdělování zisku, neboť podstatná část čistých

zisků P.T.L. šla ve prospěch jejich prezidenta. Ten měl podle IRS obdržet během tříletého období mnohem vyšší částky, „než bylo opodstatněné“, a to přibližně o jeden milion dolarů. P.T.L. přitom byla velkou organizací, která si mohla dovolit platit takovéto částky. Současně to byla organizace, která získala status daňového osvobození (*tax-exempt status*), o který ovšem v důsledku výše uvedeného rozhodnutím IRS přišla⁴⁹.

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

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

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

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

Podle Weisbroda (1988, 1998) je ale nutno mít na paměti i další rovinu tohoto omezení, které by mělo dané organizaci také zamezovat v aktivitách, které, ačkoliv přinášejí finanční zisk, jsou „společensky neefektivní“. Skutečná nezisková organizace má díky svému charakteru podle něj jen minimální pohnutky např. ke znečišťování vody či vzduchu s cílem snížit náklady a zvýšit tak

49 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 vnitřní uznáno, že stanovy doposud nevzniklého sdružení uto podmínku splňují, je sdružení registrováno a oprávněno užívat výhod, které český právní systém neziskovým organizacím poskytuje. Skrytá podnikatelská činnost se v praxi prokazuje jen velmi obtížně a mzdy dosahující či přesahující úroveň běžnou v podnikatelském sektoru nejsou de facto na závadu, resp. nejsou příčinou jakýchkoliv sankcí vůči organizaci.

zisk. Stejně tak nebude mít důvod poskytovat méně kvalitní služby a zvýšit tak svůj zisk na úkor špatně informovaných spotřebitelů⁵⁰.

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

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

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

Pokud ovšem má být služba dostupná všem, tedy i těm, kdo stojí mimo *koupěschopnou poptávku*, musí nastoupit nějaký jiný mechanismus, než je ten cenový. Tímto mechanismem bývá *fronta*, různé druhy čekacích seznamů (waiting list)⁵¹. O těchto alternativách je pojednáno na jiném místě, jak v případové studii, tak v pasážích následujících.

Odlíšností mezi neziskovým typem organizace a firmou tedy nalézáme celou řadu, jedním z nejmarkantnějších rozdílů je absence vlastnických práv a tím absence práva na část zisku u neziskové organizace. Neziskovost, tedy přítomnost *nondistribution constraint*, nebrání organizaci v dosahování zisku, ale měla by bránit jednotlivcům v nároku na tento zisk. Ten je určen podle právního vymezení či zvyklostí té či oné země buď pro další naplňování poslání organizace, popř. pro jinou neziskovou organizaci⁵².

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

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

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

51 Současně samozřejmě někdy bývá určitá, ovšem symbolická cena, stanovena.

52 Je pozoruhodné, že v ČR je nejpoužívanější neziskovou právní formou občanské sdružení, které nemá náležitosti nakládání se ziskem upraveny v podstatě vůbec.

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

- Maximalizace rozpočtu (Tullock, 1966, Niskanen, 1971)⁵³,
- maximalizace kvality a kvantity v poměru určeném manažery (Newhouse, 1970, Hansmann, 1981),
- maximalizace využití preferovaných vstupů (pokročilé technologie, prestižní medicínské postupy anebo např. zdravotně postižení zaměstnanci; viz např. Lee, 1970, Clarkson, 1972, Pauley a Redisch, 1973, Feingenbaum, 1978),
- maximalizace kombinace komerčních a charitativních (neziskových) nebo veřejně prospěšných výstupů (James 1983, Schiff a Weisbrod, 1991, Eckel a Steinberg, 1993),
- maximalizace přebytku (maximizing „profits“, Presto, 1988),
- společenské blaho (social welfare, Holman, 1983).

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

Steinberg na stejném místě ještě upozorňuje na to, že cílové funkce organizací se mohou měnit *v závislosti na vnějších podmínkách*. Ty mohou být velmi různorodé, od změn v přístupu ke zdrojům, přes změny na pracovních trzích a tedy na straně vstupů, až po změny v konkurenci⁵⁴.

Stejně tak v kontradikci k obecnému vnímání neziskových organizací je skutečnost, že i ony často inklinují k cílům, které by od nich veřejnost většinou neočekávala, jako je rozšiřování spektra svých zdrojů a snaha maximalizovat své příjmy (nikoliv nutně zisk, navíc tyto zdroje mohou být využity pro naplnění poslání organizace). Opět poslouží několik příkladů⁵⁵: Chang a Turkman (1990) v článku zaměřeném na příčiny a objemy tvorby finančních přebytků manažery neziskových organizací konstatují, že velké neziskové organizace (charities) mají sklon k akumulování velkých přebytků na konci roku, řada autorů analyzuje alokaci zdrojů v rámci United Way, existují studie zmiňující hospodaření amerických „neziskových“ univerzit a jejich tendenci shromažďovat zdroje např. v zájmu přeplácení špičkových pracovníků (např. Brody, 2003).

Příkladů existuje celá řada a vyplývá z nich 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,

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

54 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 sdílají významné společné vlastnosti.

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

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

Alternativní přístupy k nondistribution constraint

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

Jsou zde výzkumy, které jednoznačně, či alespoň částečně prokazují *efektivní působení podmínky nerozdělování zisku* na společensky žádoucí chování a výstupy organizací, menší tendenci využívat informační převahy, apod. Do jisté míry prominentním, alespoň co do četnosti citací, je Titmussova analýza chování dárců krve a organizací tento produkt zprostředkujících (viz např. Schaad, 1998, apod.). Steinberg a Gray (1993) revidují dosavadní výzkumy odlišností mezi ziskovými a neziskovými nemocnicemi a u neziskových nemocnic konstatují obdobné nebo nižší výdaje, než u jejich ziskově orientovaných konkurentů, ovšem náklady třetích osob shledávají významně vyššími právě u ziskových nemocnic. U těch také nacházejí více nadbytečných služeb, které by se daly formulovat jako vyvolaná poptávka. Dokonce konstatují chování, které označují jako „podvodné“, a třebaže se nevyskytlo u všech zkoumaných nemocnic ziskového typu, vyskytlo se pouze u nich⁵⁶. Stejně tak u *for-profit* subjektů konstatují vyšší úroveň příjmů.

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

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

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

Zajímavou studii předkládají Herzlinger a Krasker (citováno podle Bennett, DiLorenzo, 1989), kteří mezi lety 1977-1981 zkoumali aktivity a hospodaření čtrnácti nejvýznamnějších nemocničních řetězců, tedy nikoliv jednotlivých nemocnic, z toho osmi neziskových a šesti založených za účelem maximalizace zisku⁵⁷. Závěry tohoto výzkumu lze stručně shrnout takto⁵⁸:

56 A to zejména v oboru mentálních onemocnění, rehabilitace, a uvádějí také projevy zneužívání léků.

57 Jímí zkoumaný soubor nemocnic představoval 90% nemocničních lůžek v „ziskových“ a 68% lůžek v neziskových nemocnicích.

58 Tato část zpracována podle Hyánek (2001).

Přestože jsou neziskové nemocnice dotovány a daňově zvýhodňovány, nelze říci, že by dosahovaly lepších společenských výsledků (better social results). Nejsou v porovnání se svými ziskovými konkurenty přístupnější pro nepojištěné a chudé pacienty. Jak autoři poznamenávají, ani stanovování cen není „méně agresivní“. Za poněkud překvapující lze jistě považovat ten závěr, že zkoumané neziskové nemocnice byly v průměru orientovány více na krátkodobé výsledky, což je vlastnost, která bývá často připisována subjektům ziskovým. Také tempo obnovy přístrojového vybavení bylo pomalejší u neziskových nemocnic⁵⁹. To v jiných souvislostech a reáliích dokládá např. Le Grand (2006).

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

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

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

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

K mírnějším závěrům docházejí Clarke a Estes (1992), když u organizací poskytujících domácí zdravotní péči uvádí absenci rozdílů mezi jednotlivými typy organizací, co se týče socioekonomického statusu uživatelů, poskytovaných služeb a personálního zabezpečení. Tento závěr není pro neziskové organizace příliš lichotivý, jejich výsledky ve sledovaných ukazatelích by měly být teoreticky lepší.

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

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

59 Tento fakt bez dalšího prozkoumání však zřejmě nelze jednoznačně interpretovat jako silnou či slabou stránku jednoho či druhého typu organizací.

Galaskiewicz a Bielefeld (2003) uvádějí celou řadu odkazů na výzkumy dokazující to, že pouze menšina neziskových organizací poskytuje služby ekonomicky a sociálně slabším vrstvám jakožto své primární či preferované skupině, že klientela neziskových organizací charitativního charakteru je počtově velmi omezená⁶⁰, ale také to, že služby jsou mnohdy poskytovány klientele nějakým způsobem s poskytovateli spojené.

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

6.3 Neziskový sektor jako koncept?

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

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

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

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

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

nosti, apod., a potom zjišťovat, *jak tato konkrétní prostředí ovlivňují vznik a působení institucí různých právních forem, resp. jak si různé právní formy právě v těchto oborech vedou.*

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

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

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

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

Chování organizace také nelze považovat za jednu určitým způsobem nastavené a neměnné. Navíc, organizační chování je ovlivňováno jednotlivci, z nichž se organizací skládá, a je už lhostejné, zda uvažujeme jako ekonomové a zkoumáme tyto jednotlivce s jejich preferencemi anebo jako sociologové a zajímají nás normy, kterým jednotlivci podléhají, popř. konvence a zvyky, jimiž se řídí (Brody, 2003). Hranice mezi organizačním chováním mezi jednotlivými sektory se tak dále znejasňují.

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

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

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

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

6.4 Legitimizující a efektivnostní taktiky

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

Vzhledem k obtížné uchopitelnosti pojmu a také velmi rozporným názorům na vliv a význam *nondistribution constraint* pro chování neziskových organizací je nutno nalézt jiné působící faktory⁶¹. Shrneme-li dosavadní výzkumy v oblasti teorií výběru a adaptačních teorií organizačního chování, můžeme identifikovat akcent dvojího charakteru. Část výzkumů zdůrazňuje *rolí okolí*, kterým je organizace obklopena a které její chování ovlivňuje. Institucionální a právní prostředí jsou tak mnohem významnější, než záměry zakladatelů či členů organizace, resp. že aktivity a chování organizace jsou funkcí vnějšího okolí, do něhož kromě již uvedeného patří i poptávka po poskytovaných službách, konkurenční prostředí, a to nejen konkurence poskytující stejné či podobné služby, ale také konkurence o zdroje, ať už finanční nebo lidské, apod.

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

61 Jinými slovy, mnohými autory akcentovaná struktura pobídek (jakou je např. existence podmínky nerozdělování zisku, by z výše uvedených důvodů nejspíše měla ustoupit analýze jiných faktorů, konkrétně okolí organizace a strategickým volbám.

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

„Pokud organizace soutěží o zdroje v oblastech (nikách) se silnou kontrolou výstupu, budou využívat efektivnostních taktik. Pokud soutěží v oborech se silnou kontrolou procesu, budou organizace využívat spíše legitimizujících taktik“ (citováno podle Galaskiewicz a Bielefeld, 2003)⁶².

Taktiky zaměřené na zvyšování efektivnosti jsou reprezentovány aktivitami manažerů organizace směřujícími ke snižování nákladů a zvyšování prodeje, což v principu platí u všech typů organizací. Taktiky zaměřené na zvyšování legitimacy zase znamenají přizpůsobování se normám, pravidlům, zákonům, regulačním opatřením a společenským konvencím⁶³ (a pokud je k tomu příležitost, jsou zaměřeny i na změnu těchto faktorů). Existuje také celá řada různých taktických postupů ke sladování či ovlivňování svého okolí.

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

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

Tabulka 5 Typologie organizačních strategií a taktik⁶⁴

strategie: taktika:	růst		konsolidace zeštíhlování organizace
	efektivnost	legitimita	
<i>interní</i> ⁱ	<ul style="list-style-type: none"> zavedení plánování zpřísnění finanční kontroly eliminace plýtvání a zdvojených činností zavedení systému kontroly kvality výstupu 	<ul style="list-style-type: none"> zavedení <i>afirmativních</i> programů zavedení etického kodexu důvěryhodní zaměstnanci akcent na tradici a rituály transparentnost hospodaření i všech aktivit organizace 	<ul style="list-style-type: none"> nenahrazování odešlých pracovníků zmraz uštění, popř. dočasné vysazení pracovníků odložení kapitálových investic
<i>externí</i> ⁱⁱ	<ul style="list-style-type: none"> provádět průzkumy trhu reklama predátorské ceny průzkumy okolí organizace slučování/akvizice strategická spojení, joint ventures 	<ul style="list-style-type: none"> ovlivňování právního rámce, apod. (lobby) vylepšování image podílet se na dobročinnosti obecné hledání konsenzu účast na místním/komunitním dění snaha získat/získávat prestižní granty, dary a dotace snaha o uznání a oivenění 	<ul style="list-style-type: none"> zbavování se některých aktivit eliminace programů slučování s jinými organizacemi likvidace aktiv

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

Zdroj: upraveno podle Galaskiewicz a Bielefeld, 2003

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

63 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.*“

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

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 by se měly chovat podobně, pokud operují v jednom oboru a odlišně, pokud se pohybují v nikách odlišných. Historicky lze prokázat, že odlišnosti mezi jednotlivými „sektory“ existovaly a existují, především pokud jednotlivé typy organizací fungují odděleně a poskytují různé typy služeb, jakmile se však setkají v rámci jedné niky, odlišné znaky jejich chování mizí⁶⁵. To je také částečná odpověď na možnou otázku, zda dochází ke sblížení charakteru organizací odlišných právních forem.

Pokud neziskové organizace poskytují služby v oblasti vyznačující se *silnou kontrolou výstupu*, pravděpodobně přistoupí na taktiky směřující k vyšší efektivnosti a jejich chování bude vykazovat znaky chování tradičních firem založených za účelem dosahování zisku⁶⁶. Na druhé straně, pokud se zisková firma pohybuje spíše v oblasti typické *silnou kontrolou* nikoliv výstupu, ale *procesu*, přijme taktiky zvyšující legitimitu (bude se tedy hlavně snažit dokázat, nejen že dělá dobré věci, ale že je dělá dobře, tedy podle pravidel, norem a společenských konvencí a uznávaných postupů) a bude se tedy chovat spíše jako „učebnicová“ nezisková organizace.

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

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

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

65 Srov. Galaskiewicz a Bielefeld 2003, Brody 2003.

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

Více či méně propracovaným systémem podpor, úlev, pobídek a postihů tak vlastně vláda rozhoduje o tom, které služby budou poskytovány tou či onou právní formou⁶⁷. Tento úhel pohledu implikuje kauzalitu od *nastavení systému podpor k přijetí konkrétní právní normy*. Proti tomu lze vznést nejméně dvě námitky. Jednak tu, že oblasti jako je charitativní činnost, péče o osoby s velmi specifickými a menšinovými potřebami byly vždy doménou dobrovolných uskupení vedených snahou pomoci, zlepšit stav, ovlivnit život a zlepšit jeho kvalitu. Jsou to oblasti omezených možností a schopností jako producenta, nikoli však garanta. Je sporné, zda má ekonomie k těmto motivacím a z nich plynoucímu chování vůbec co říci, a pokud ano, tak nejvíce k optimalizaci finančního rámce těchto poskytovatelů.

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

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

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

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

Jsou-li ziskové a neziskové organizace odděleny ve „svých“ oblastech a oborech, je důležité ještě vědět, čím jsou tyto oblasti charakteristické. Pokud jsou typické rozdílnými finančními, resp. kontrolními systémy, kdy jeden spočívá v prodeji zákazníkům a druhý je závislý na grantech a dotacích třetích subjektů, potom se budou zvolené strategie ziskových a neziskových organizací

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

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 níže 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 6 Typy organizací a volené taktiky

kontrola procesu	kontrola výstupu	právní forma	
		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) opravy, autobazary	(8) svépomocné organizace, komunitní organizace, péče o děti (hlídání), náboženská uskupení

Zdroj: zpracováno a doplněno podle Galaskiewicz a Bielefeld, 2003

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

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

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

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

Všechny další buňky obsahují svým způsobem smíšené organizace, neboli, jak je označují původní autoři tohoto schématu⁶⁸, 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 projevat „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 efektivnostních, ale ani legitimizujících taktik.

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

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

68 Kromě Galaskiewicz a Bielefeld také v tomto textu citování Pestoff, Stryjan nebo Le Grand.

7. Závěr

Závěry jsou v tomto případě relativně stručné. Jedná se totiž o první fázi, která bude následována v roce 2011 rozvinutím zde zpracovávané problematiky a jejím doplněním o některá data týkající se českého neziskového sektoru. Nyní tedy jen několik shrnujících poznámek k teoriím neziskového sektoru.

Historicky prvními pokusy teoreticky uchopit fenomén nestátních institucí *nemaximalizujících zisk* byly přístupy *ekonomické*. Ty jsou obecně založené na *racionalitě* a podle Muukkonena (2000) jde o přístupy *utilitářské* a *pragmatické*. Jak poznamenává, hlavním nedostatkem těchto přístupů může být právě předpoklad *racionality lidského chování*, která by měla být formulována velmi opatrně⁶⁹. Muukkonen v citované stati tvrdí, a v souladu s ním i jiní autoři, že *racionální chování de facto vylučuje přítomnost emocí, pocitu povinnosti, altruismu či nevědomého, resp. bezdůvodného či instinktivního jednání*. *Racionálně konané volby jsou základem ekonomického myšlení a přístupu ke zkoumání světa, nicméně ostatní společenské vědy tento přístup rozhodně nepřijaly bezesbytku*.

Ekonomický pohled na neziskové aktivity se vyznačuje těmito zásadními charakteristikami: klade důraz na chování jednotlivce, analyzuje jeho motivace a cíle; v rámci ekonomického přístupu se také setkáváme s *propracovanými modely hodnocení individuálních voleb*. V centru ekonomického přístupu studia třetího sektoru stojí dva základní pojmy, a *to náklady a efektivnost*. Ekonomové analyzující neziskový sektor si většinou uvědomují, že *neziskové organizace nejsou na trhu, resp. státu zcela nezávislé, odlišnosti však existují v hodnocení této závislosti, což ostatně vyplývá i z některých zdrojů využitých v tomto textu*. V souvislosti s takto vymezeným přístupem lze odkázat na *Hansmannovo chápání toho, co je jádrem ekonomického přístupu ke zkoumání neziskového sektoru*. Hansmann (1987) říká, že *ekonomické teorie neziskové firmy v zásadě zkoumají, jak podmínka nerozdělování zisku ovlivňuje role, funkce a chování neziskové organizace*. Tento text v souladu s Hansmannovým tvrzením zkoumá, *jak tato podmínka ovlivňuje chování organizací neziskového sektoru v podmínkách nedokonalé informovanosti*, třebaže jednoznačná odpověď nalezena není.

Stejně jako Muukkonen (2000) anebo např. Bruce (1993)⁷⁰, lze jistě vyslovit pochybnosti o *racionalitě aplikace standardních ekonomických nástrojů na oblasti, kde neexistují standardní cíle maximalizace zisku či užítku*. Nicméně odkazovat ekonomii pouze do oblastí, kde je cílem *hmotný zisk* či *užitek ve formě hmotného blaha* je podle mého názoru *plytvání potenciálem ekonomické vědy*. Jejím nesporným kladem a současně principem, který nachází uplatnění právě při zkoumání neziskového fenoménu, je *akcent na roli jednotlivců, kteří jsou součástí, stavebním kamenem, zkoumaných systémů a organizací*. Organizace jsou z těchto jednotlivců složeny a v jejich aktivitách se nutně jejich preference odráží, což platí zejména u organizací fungujících s jiným než *ziskovým motivem*⁷¹. Na druhé straně i tento text snad jasně prokázal, že *jednotlivci chování organizace sice ovlivňují, nicméně zásadních vlivů existuje v okolí organizace mnohem více*.

69 To dokládá např. snaha formulovat *racionalitu chování dárců*, viz např. Vickrey (1996).

70 Ten se vyslovuje především proti využívání ekonomických teorií a přístupů při vysvětlování problémů souvisejících s *religiozitou*.

71 Platí to jistě především v případě organizací založených a fungujících na *členském principu*.

DiMaggio a Anheier (1990) tvrdí, že neziskový sektor je natolik heterogenní komplex institucí a vztahů, že zde *jedna teorie nestačí*, a jednotlivé části „sektoru“ mohou být pochopeny za pomoci odlišných teoretických přístupů. Odmítají tedy možnost vytvoření určité *obecné teorie neziskového sektoru*.

Weisbrodova teorie veřejných statků velmi dobře vytváří rámec pro situaci, kdy vláda pohlíží na vybrané služby, jako je vzdělávání, zdravotní či sociální služby, atd., jako na záležitost povinnosti, odpovědnosti, závazku vůči občanům. Kromě toho, vláda musí být reprezentantem *mediánového voliče*, a nikoliv určité společenské třídy či skupiny. Zdá se také, že tato teorie dobře objasňuje situaci těch sociálních režimů, které v devadesátých letech 20. století omezovaly svoje aktivity a přenášely odpovědnost za část z nich na jiné subjekty.

V jiných případech zase shledáváme relevantními principy *teorie heterogenity* Estelle Jamesové (1987). Stavebními kameny heterogenní společnosti jsou podle ní *náboženství, národnostní skladba či jazyk*. Jamesová formuluje tezi, že *čím více je společnost heterogenní, tím větší je soukromý neziskový sektor*. Zastává tak názor vlastní do jisté míry např. právě Weisbrodovi, že různé minoritní skupiny obyvatelstva vytvářejí své vlastní organizace, neboť stát, resp. veřejný sektor není schopen jejich specifické potřeby uspokojit v dostatečné kvalitě. Jamesová navíc akcentuje *náboženský, resp. ideologický charakter* neziskových organizací a připisuje nejvíce aktivit ve sféře sociálních služeb právě církevním, či ideologicky motivovaným organizacím.

Heterogenita sama o sobě ovšem nevysvětluje, proč např. mají některé země větší neziskový sektor než jiné. Navíc tento přístup nefunguje tam, kde jsou neziskové aktivity soustředěny do oblastí volného času, sportu, apod., jako je tomu např. ve Skandinávii. V každém případě je tento přístup dále rozvíjen a modifikován.

Svým způsobem „prominentní“ je *teorie důvěryhodnosti*, se kterou přišel Hansmann (1980) a silně jí ovlivnil myšlení mnoha svých následovníků, třebaže se zaměřuje pouze na výběr mezi ziskovým a neziskovým poskytovatelem služby. Stranou ponechává veřejné poskytovatele služeb, což je jednak velmi zjednodušující, jednak to činí jeho teorii obtížněji využitelnou. Jak tvrdí Jamesová (1977), veřejný sektor může být v mnoha případech tím nejdůvěryhodnějším poskytovatelem služeb.

Navíc, jak je také v tomto textu doloženo, právní forma není při hodnocení důvěryhodnosti tím nejdůležitějším faktorem, naopak, může být pouze výsledkem racionální kalkulace zakladatelů a transakčních nákladů spojených se vznikem a fungováním konkrétní právní formy.

Shrneme-li podstatu ekonomických teorií neziskových organizací, potom neziskové aktivity a obecně neziskové organizace jsou nahlíženy jako jakési *rozšíření, resp. doplnění* trhu. Trh je tak centrem společenských vztahů a faktory jako *moc, motivace, vztahy ve společnosti a ke společnosti, atd.* jsou brány v úvahu pouze tehdy, pokud jsou důležité pro vysvětlení ekonomického chování.

Historická metoda zkoumání neziskovosti (v tomto textu přítomná především ve Wagnerově pojetí) jasně prokazuje, že určité základní organizační formy se objevily už v daleké minulosti a pohyby a změny v ohrazení mezi *veřejným a soukromým, ziskovým a neziskovým, státním a nestátním* jsou *kontinuální a nejsou výlučnou záležitostí jedné epochy či regionu*. Právě v závislosti na historické době a politických vlivech dominovaly v poskytování služeb jako je vzdělávání či zdravotní a sociální péče buď stát, anebo nestátní ziskové i neziskové organizace. Studie historického charakteru nám tak napomohou porozumět např. tomu, zda je určitý jev produktem moderní doby, něčím zcela novým, nebo např. jen určitou intenzivnější formou něčeho, co zde

již bylo, možná dokonce několikrát. V případě zkoumání problémů sociálního státu a způsobů poskytování veřejných služeb je tato metoda velmi užitečná.

Použitá literatura

1. Barnett, W.P., Carroll, G.R.: *Modeling internal organizational change*. *Annual Review of Sociology*, 21, 217-236, 1995.
2. Ben-Ner, A., van Hoomissen, T.: *Nonprofit Organizations in a Mixed Economy: A Demand and Supply Analysis*. *Annals of Public and Cooperative Economics* 62,1991,4,519-550.
3. Bennett, J.T., DiLorenzo, T.J.: *Unfair Competition, The Profits of Nonprofits*. New York, London, Hamilton Press, Lanham, 1989
4. Blom-Hansen, J.: *Is Private Delivery of Public Services Really Cheaper? Evidence from Public Road Maintenance in Denmark*. *Public*, 2003, Vol. 115, pp. 419-438. ISSN 0048-5829.
5. Borzaga, C., Defourny, J.: *The Emergence of Social Enterprise* (eds). Routledge, London 2001. ISBN 0-415-33921—9.
6. Boettke, P.J., Prychitko, D.L.: *The New Theory of Government-Nonprofit Partnership“ A Hayekian Critique of the Salamon Paradigm* [online]. Dostupné na <http://www.conversationsonphilanthropy.org/PDFs/Prych_Boettke.pdf>
7. Bruce, S. *Religion and Rational Choice: A Critique of Economic Explanations of Religious Behavior*. *Sociology of Religion* 54,1993,2,193-205, 1993.
8. Buchanan, J.M.: *An Economic Theory of Clubs*. *Economica* 11/1965
9. Buchanan, J., Tullock, G.: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press, 1962 ISBN 0472061003
10. Buchanan, J.: *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno, Computer Press, 1998. ISBN 80-7226-116-9
11. Bult-Spiering, M., Dewulf, G.: *Strategic Issues in Public-Private Partnerships, In. International perspective*. USA: Blackwell Publishing, 2006. ISBN 1-4051-3475-5.
12. 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.
13. Commons, J.R.: *Institutional economics: Its place in political economy*. New York, Macmillan 1934
14. Defourny, J.: *Introduction: From third sector to social enterprise*. In: Borzaga, C., Defourny, J.: *The Emergence of Social Enterprise* (eds). Routledge, London 2001. ISBN 0-415-33921—9.
15. 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.
16. DiMaggio, P.J., Anheier, H.K.: *The Sociology of Non-Profit Organizations and Sectors*. *Annual Review of Sociology* 16,1990,137-159.
17. Esping-Andersen, G.: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Cambridge. 1990. ISBN 0-19-874291-0
18. Gelpi, E., Bowen, J.: *Education, History of European Renaissance and Reformation*. In *The New Encyclopaedia Britannica*. Macropaedia. Volume 18. 15th edition. Encyclopaedia Britannica Inc. Chicago & Aucland & London & Madrid & Manila & Paris & Rome & Seoul & Sydney & Tokyo & Toronto. 1994
19. Hamilton, V.: *The impact of ownership form and regulatory measures on firm behaviour: S study of hospices*. *Nonprofit management and leadership*, 4, 415-430, 1994.
20. Hansmann, H.: *The Ownership of Enterprise*. The Belknap Press of Harvard University Press, 2000. ISBN 0-674-00171-0.
21. Hansmann, H.: *The Role of Nonprofit Enterprise*. *Yale Law Journal* 89/1980
22. 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.
23. Hood, Ch., Schuppert, G.F.: *Para-Government Organization in the Provision of Public Services: Three Explanations*. In Anheier Helmut K. & Seibel Wolfgang: *The Third Sector - Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Walter de Gruyter. Berlin & New York. 1990
24. Hyánek, V, Prouzová, Z., Škarabelová, S.: *Neziskové organizace ve veřejných službách*. MU ESF Brno, 2007. ISBN 978-80-310-4423-4.
25. James, E. *The Private Nonprofit Provision of Education: A Theoretical Model and Application to Japan*. *Journal of Comparative Economics* 10,1986,September,255-276.
26. 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.
27. Kelly, G., Le Grand, J.: *Should Labour go private?* *New Statesman*; Aug 14, 2000; 13, 618; ABI/INFORM Global pg 19

28. 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
29. Le Grand, J.(a): *Equality and Choice in Public Services*. *Social Research*; Summer 2006; 73, 2; *Academic Research Library* pg. 695
30. Le Grand, J.(b): *A better class of choice*. *Public Finance*; Mar 31-Apr 6, 2006; *Accounting & Tax Periodicals* pg. 18
31. Le Grand, J.: *Competition in public services has the moral virtue of encouraging respect for their users*. *New Statesman*; Oct 13, 2003; 16; *ABI/INFORM Global* pg 27
32. Mansbridge, J.: *Beyond Adversary Democracy*. University of Chicago Press. Chicago. 1983
33. Mansbridge, J.: *The Cultural *olitics of Everyday Discourse: The Case of "Male Chauvinist"*. *Critical Sociology*, Vol. 33, No. 4, 627-660, 2007.
34. Mauser, , 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
35. Müller, J.: *Ekonomické prostředí pro občanský neziskový sektor v ČR, Nadace a majetek. Materiál připravený pro konferenci nadací v červnu 2000*. Brno 2000
36. Musil, L. (ed.): *Vývoj sociálního státu v Evropě*. Brno, Nakladatelství Doplněk 1996. ISBN 80-85765-62-4
37. Muukkonen, M.: *The Familiar Unknown. Introduction to Third Sector Theories*. Licentiate Thesis. University of Joensuu. Department of Orthodox Theology and Western Theology. 2000
38. Muukkonen, M.: *Third Sector – What Is It All About? Researchers' perspectives*. Licentiate Thesis. University of Joensuu. Department of Orthodox and Western Theology. May, 1999
39. Nemeč, J.: *Zmluvné zabezpečovanie verejných služieb: teoretické východiská a prax v Slovenskej republike*. *Ekonomický časopis*, 2002, Vol. 50, no. 6, pp.9-11. ISSN 0013-3035.
40. *Neziskový Sektor v ČR: Sborník textů mezinárodního srovnávacího projektu JHU*. Praha, ISS 1999
41. Niskanen, W. : *Bureaucracy and Public Economics*. Cheltenham, UK, Edward Elgar, 1994.
42. Niskanen, W.A.: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine, 1971. ISBN 0202060403.
43. Pestoff, V.A.: *Third Sector and Co-operative Services – an Alternative to Privatization*. *Journal of Consumer Policy*, Vol. 15, Stockholm University, 1992
44. Pestoff, V.A.: *Citizens as co-producers of social services in Europe – from the welfare state to the welfare mix*. In: *Reforming social services in central and Eastern Europe – an Eleven National Overview*. Cracow, Cracow Academy of Economics 1995
45. Potůček, M.: *Nejen trh*. Praha, SLON 1998. ISBN 80-85850-26-5.
46. Powell, W.W., Clemens, E.S.: *Private Action and the Public Good*. Yale University Press/New Haven & London, 1998. ISBN 0-300-06449-7.
47. Roomkin, M.J., Weisbrod, B.A.: *Managerial Compensation and Incentives in For-Profit and Nonprofit Hospitals*. *Journal of Law, Economics and Organization* 15, No. 3, 750-781, 1999
48. Quadagno, J.: *Theories on the Welfare State*. *Annual Review of Sociology* 13, 109-128. Citováno podle Salamon, L.M., Anheier, H.K.: *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit sector Cross-Nationally*. *Voluntas*, vol. 9, No. 3, 1998
49. Rose-Ackerman, S. (ed.): *The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy*. New York, Oxford, Oxford University Press 1986
50. 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
51. 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
52. Salamon, L.M., Anheier, H.K. a spolupracovníci: *Nástup neziskového sektoru, mezinárodní srovnání*. Praha, AGNES 1999
53. Salamon, L.M., Anheier, H.K. et al.: *The Emerging Sector Revisited, A Summary*. Baltimore, JHU IPS CCSS 1999
54. Salamon, L.M., Anheier, H.K.: *Defining the nonprofit sector: A Cross-National Analysis*. Manchester University Press 1997
55. Salamon, L.M., Anheier, H.K.: *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit sector Cross-Nationally*. *Voluntas*, vol. 9, No. 3, 1998

56. Savas, E.S.: *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, Chatham House, 1987. ISBN 0934540586.
57. Savas, E. S.: *Privatization and public-private partnerships*, New York, Seven Bridges Press, 2000. ISBN 1-56643-073-9
58. 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
59. Schaad, M.: *Neziskové organizace v ekonomické teorii*. ESF MU, Brno 1998. ISBN 80-210-3545-5
60. Steinberg, R., Gray, B.H.: "The Role of Nonprofit Enterprise" in 1993: *Hansmann Revisited*. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 22, No. 4, 297-316, 1993.
61. Strecková, Y., Malý, I.: *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Brno, Computer Press 1999. ISBN 80-7226-116-9
62. Stryjan, Y.: *Impossible organizations, self-management and organizational reproduction*. New York, Greenwood Press 1989
63. Špalek, J.: *Veřejné statky. Teorie a experiment*. Praha, C.H. Beck 2011. ISBN 978-80-7400-353-0
64. Thane, P.: *Government and society in England and Wales, 1750-1914*. In *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950. Volume 3: Social Agencies and Institutions*. Edited by Thompson F.M.L. Cambridge University Press. Cambridge & New York & Port Chester & Melbourne & Sydney. 1990
65. Večeřa, J.: *Sociální stát, východiska a přístupy*. Brno, SLOH 1996
66. Vidal, I., 6, P.: *Delivering welfare (repositioning non-profit and co-operative action in western European welfare states)*. Barcelona, CIES 1994. ISBN 84-604-9514-0.
67. Wagner, A.: *Reframing „Social Origins“ Theory: The Structural Transformation of the Public Spere*. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29, No. 4, 541-553, 2000.
68. Wagner, A.: *Understanding the role of nonprofit organizations in modern welfare states*. Paper presented at the Secondo Seminario "Rapporto sullo Stato Sociale", Rimini, Italy 1997
69. Weisbrod, B.: *Institutional Form and Organizational Behaviour*. In: Powell, W.W., Clemens, E.S.: *Private Action and the Public Good*. Yale University Press/New Haven & London, 1998. ISBN 0-300-06449-7.
70. Weisbrod, B.: *The Voluntary Nonprofit Sector*. Lexington Books, Lexington, Massachusetts 1977
71. Weisbrod, B. (ed.): *To Profit or Not to Profit. The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*. Cambridge University Press 2003. ISBN 0-521-78506-5.
72. Weisbrod B.A.: *Toward a theory of the voluntary non-profit sector in a three sector economy*. In Phelps E.(ed.): *Altruism, Morality and Economic Theory*, pp. 171-96. Russell Sage. New York. 1975
73. Williamson, O.E. (1979): *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*. *Journal of Law and Economics* 22, no.2, 1979: pp. 233-61, 1979
74. Wright, G. Nemeč, J. (2002): *Management veřejné správy, teorie a praxe*, EKOPRESS, NISPAce, 2002.

Centrum pro výzkum neziskového sektoru
Vinařská 3, 603 00 Brno
Tel.: 542 210 075
E-mail: info@e-cvns.cz

[http:// www.e-cvns.cz](http://www.e-cvns.cz)



CENTRUM PRO VÝZKUM
NEZISKOVÉHO SEKTORU