

Martin Potůček

Mejzen trh

Role trhu, státu a občanského sektoru
v proměnách české společnosti



Knihovna JU - TF



3 127021451



SOCIOLOGICKÉ NAKLADATELSTVÍ

60699

29951P

Ediční řada *Studie*, 13. svazek. Redigují Alena Miltová a Jiří Ryba.

Recenzovali: Doc. Ing. Ladislav Blažek, CSc. a PhDr. Ivan Gabal.

Ytiskil ŮĴI, a. s., Eliřky Přemyslovny 379, Praha 5-Zbraslav.

Alena Miltová, Ražbýňská 740/12, Praha 4-Kamýk.

Jiří Ryba, U Národní galerie 469, Praha 5-Zbraslav.

Adresa nakladatelství pro písemný styk:

SOCIOLOGICKÉ NAKLADATELSTVÍ

Alena Miltová a Jiří Ryba

poštovní schránka 36, 156 00 Praha 516.

Distributor pro Moravu a Slezsko:

Jan Šabara, Kallahova 29, 616 00 Brno.

Distributor pro Slovensko:

Af s. r. o.-distribúcia, Radvanská 1, 811 01 Bratislava.

© Martin Potůček 1997

ISBN 80-85850-26-5

STUDIE



PRAHA 1997

OBSAH

Tato studie se opírá o výsledky tříletého výzkumného projektu Grantové agentury ČR č. 403/94/0393 „*Analýza procesu formování a realizace veřejné politiky v České republice po roce 1989*“. Její zpracování bylo podpořeno výzkumným grantem Programu na podporu vysokoškolského výzkumu a vzdělávání „*Market, Government and Civic Society in the Post-Communist World*“ pod číslem 37/1995 a vydání grantem Grantové agentury ČR č. 403/96/0314 „*Vydání dvou monografií k problematice veřejné a sociální politiky v České republice po roce 1989*“. Děkuji výše zmíněným institucím za poskytnutou podporu.

This work was supported by the Research Support Scheme of the Higher Education Support Programme, grant No. 37/1995.

A	
Teorie a vztahy	11
1. Vymezení souvislosti	11
2. Tříh	23
3. Strát	33
4. Občanský sektor	50
5. Občané	65
6. Hodnoty a ideologie	81
7. Hledání rovnováhy	91
B	
Problémové okruhy	105
8. Privatizace	105
9. Korporativismus	114
10. Korupce a mafie	132
11. Úloha politiky	144
C	
Závěr	163
12. Volba společnosti	163
APPENDIX: K disciplinárnímu zakotvení této studie	171
Shrnutí	175
Summary	178
Literatura	181

PŘEDMLUVA

Tuto knihu jsem napsal, poněvadž jsem ji napsat musel.

Ne, že by mne k tomu někdo nutil. Prvních několik let společenského přerodu u nás po roce 1989 však bylo doprovázeno tolika událostmi a změnami — a zároveň tolika způsoby vysvětlení toho, proč k nim dochází či došlo, že mne to prostě ani jako sociologa, ani jako občana nenechávalo chladným. Stále více jsem si uvědomoval, jak málo poučené či přímo zavádějící vyklady se mnohdy nabízejí k věření v novinách, v televizi, v projevech politiků i na stránkách odborných časopisů.

Druhou velkou výzvou k sepsání této knihy byla neúnavná, byť často vysmívaná, snaha prezidenta republiky Václava Havla zahájit dialog o žádoucí vizi pro českou společnost, jakési společné přemítání o tom, kam by měla směřovat, o co by měla usilovat a čeho by se měla vystríhat. Jsem spolu s ním přesvědčen, že takové úsilí patří k tomu nejdůležitějšímu, čím by se měli zabývat nejen (a rozhodně ne jen) profesionální politikové, ale vlastně všichni občané této země zajímající se o veřejné záležitosti. Nerozvine-li se v této zemi takový dialog, nejsme zemi směřující k vytvoření základů otevřené společnosti tak, jak ji vymezil Popper (1994). A to by byla (zase jednou) trestuhodně zmarštěná historická příležitost — vždyť ona taková příležitost se vyskytla poprvé po padésáti letech a právě v době zásadnějšího sociálního přerodu (kterou dnes bezesporu prožíváme) jsou šance na realizaci žádoucích a většinou občanů posvěcených změn výrazně vyšší než v dobách relativně nezrušeného evolučního vývoje, jaký je dnes typický pro mnohé země na západ od našich hranic.

U nás dnes skutečně nejde o nic menšího než o „volbu společnosti“. Volbou společnosti rozumím spolu s Roebroekem (1992) takové nastavení hlavních regulátorů společenského života, jež ovlivňuje zásadním způsobem motivaci a chování lidí i institucí a vytváří tak předpoklady k tomu, aby se společnost ubírala určitým, v demokratické diskusi stanoveným, směrem. Jednou z funkcí politiky je hledat proporcionality, vyváženost a efektivitu v uplatnění základních regulátorů tak, aby činy, konformní s působením daných regulátorů, směřovaly k cílům, které jsou v dané době považovány za žádoucí, legitimní a obecně prospěšné.

Pochopitelně, že v tom politika není všemocná: může inspirovat, dotvářet a formovat společnost, nemůže však jít o mnoho dále, než ji dovoli spo-

lečenské tradice, normy, kultura.¹ Možnosti politiky jakožto inspirátorky uskutečnění určité vize společnosti na druhé straně nelze vůbec podceňovat.²

To vše mne vedlo k příležitostnému vyjádření na stránkách novin i odborných časopisů. Mezitím zmíněný dialog, pod návalem každodenních malých i větších malérů, afér a havárií, víceméně skomíral. Stále ostřejší jsem si uvědomoval, že diskuse připomíná v mnoha ohledech rozhovlu hluchých: ekonomové, politologové, filozofové, sociologové, státovědci i právníci užívali svých pojmů a zažitých klíčů k tomu, aby si potvrdili, že umí zacházet s pojmovým aparátem své disciplíny — a většinou vystihli jen menší část problému, o který se jednalo (čest výjimkám!). Ještě o hodný stupeň níže se pohybovala politice (politikům) sloužící žurnalistika — a mnohdy i samotná politická praxe. Zde už dávka ideologického balastu a/nebo nepochopení věcné podstaty problémů zitého světa, oně zkrácené či chybné interpretace, z níž mají prospěch ti, kdož ji prosazují, jež nicméně dezorientuje a zavádí ty, kteří rozhodují, i ty, jichž se rozhodnutí týká, ji, přesahovala často únosnou míru.³

Moji ambice je nabídnout čtenáři nezažatou analýzu tří základních regulátorů společenského života: trhu, státu a občanského sektoru (neziskových organizací). Zajímají mne nejen jejich přednosti a možná selhání, ale i jejich souvislosti, možnosti jejich alternativního či komplementárního uplatnění i to, pro jaké praktické účely se hodí více, pro jaké méně a pro jaké vůbec ne. Jejich přesnější vymezení bude věcí dalšího textu; zde pouze podotknu, že i když je považuji za klíčové pro realizaci jakékoliv specifické „volby společnosti“, nejsou pochopitelně regulátory jedinými.⁴

Rose a Haerpfer (1992:53) upozorňují na skutečnost, že změny ve střední a východní Evropě jsou obrovskou příležitostí k testování alternativních sociálněvědních teorií o politických, ekonomických a sociálních systémech. Doplnil bych je v tom smyslu, že jsou i laboratoří k testování metateorií, pokoušících se analyzovat sociální skutečnost ověřenou všemi těmito systémy najednou. Obsah této studie je mimo jiné i příspěvkem k budová-

¹ Michail Gorbaciov v Rusku nepsal mino jiné, proto, poněvadž katra demokracizace, kterou muské společnosti naordinoval, byla příliš radikální: lidé na ni nedýchali připraveni.

² Z luna povstáního Hitlerova fašistického Německa se po 2. světové válce pool kuranebu západních mociosti zrodila Spolkovya republika Německo, která je dnes jednon z nejmodernějších evropských demokracií.

³ Brzezinski (1993) vážně upozorňuje na nebezpečí toho, že vlády mnohou byt při odvozování svých politik vedou spíše ideologickým obledy než závěry vyplývajícími z pečlivých analýz vývojových potich, ohrožení a rozvojových příležitostí. Zmouzarozzení toho, činni Brzezinski říká mēta mýty; by podle něj nesporně vedlo k oděizení společenského vědomi nahým životním formám.

⁴ Abstrahuji například od regulačních funkcí rodiny a dalších neformálních společenství.

ni základu jedné z možných metateorií tohoto druhu, výkladu společenského pohybu právě na bázi analýzy působení trhu, státu a občanského sektoru. Nechtě tedy projde ohněm kritické konfrontace s tím, jak dalece jsou výklady, které podává, v souladu s životní empirií transformující se české společnosti!

Nelze než znovu připomenout, jak daleko má takto pojatá analýza od ideologický kontaminovaných schémat typu: kdo nefandí trhu, a to vždy a za každou cenu, je zapříšálý socialista, ne-li rovnou komunistický agitátor, kdo nesouhlasí se státním intervencionismem jako lékem na všechny společenské neduhy, je nenapravitelný liberál, ne-li přímo příslušovač imperialismu. Takové primitivní formulky stály nás všechny příliš mnoho, než bychom si mohli dovolit ten luxus jim znovu podléhat. Jistě má cenu přitom se o cíle pro společnost, nicméně je-li možné dospět k dohodě o společném to nejenom možné, ale přímo nezbytné), pak rozhodnutí o míře a způsobu uplatnění trhu, státu a občanského sektoru, které by vedlo k naplnění těchto cílů, už bude mnohem snadnější. V této „technologické“ fázi by mělo být velice slovo sociální vědci (tak jako nejspíše nebudeme mít námitky proti tomu, aby projektanti rozhodovali o optimálním sklonu povrchu dálnice nebo zootechnici o nejlepšího složení krmné směsi). I tak zbude velký prostor pro hledání, experimenty, bolesné omyly a nákladné nápravy věcí veřejných.

Tato studie je kombinací teoretického výkladu s popisem a interpretací řady konkrétních situací veřejného života po listopadu 1989. Snažil jsem se, aby rozvíjela teoretické poznání, ale zároveň toto poznání aplikovala při výkladu příběhů, které jsme zažívali na vlastní kůži jako občané této země, aby je zasazovala do obecnějších výkladových rámců. Pokusil jsem se proto vystříhat se specializovaných odborných výrazů; užívám je jen potud, pokud je to nutné pro nezkrácené vyjádření toho, co chci sdělit. Jsou v ní i teoretické pasáže, ovšem jen tam, kde bych se bez nich neobešel při výkladu a vysvětlení životních reálií. Tím vším jsem se pokusil učinit tuto studii srozumitelnou i neodborníkům zajímajícím se o veřejné záležitosti.

Její první část je věnována zevrubnému rozboru působení trhu, státu a občanského sektoru ve vzájemných vztazích. Do této dynamiky a často nerovnovážené se vyvíjející vztahové soustavy vstupují se svými hodnotami, postoji a kulturních tradic naší země, z životních podmínek a praxe, ovlivňují je politické ideologie.

Ve druhé části se zabývám tématy, jejichž výklad je založen na identifikaci specifické regulační role trhu, státu a občanského sektoru (nebo její absence vyvolávající sociálně patologické jevy). Jde o procesy privatizace, o roli korporací v politickém životě a o problematiku korupce a mafie. Analyzuji dále úlohu politiky při vymezování role, způsobu uplatnění a vzájemných vztahů jednotlivých regulátorů. Nikoliv ale politiky jako boje o politickou moc: spíše veřejné politiky, to jest toho, jak a proč jsou či nejsou vyjadřovány, uznávány a uspokojovány různorodé veřejné zájmy.

V závěru se vracím k původnímu motivu sepsání této studie. Na základě zobrazení všech shromážděných poznatků dokumentuji, jak stát, občanský sektor a nakonec i sami občané dopláceli na to, že teoretici i politici — protagonisté neoliberalismu — koncipovali a v praxi prosazovali zavádění trhu jako hlavní, ne-li jediný, cíl společenské transformace.⁵ S tímto, jistě vyhraněným, stanoviskem zároveň vstupuji do diskuse o „volbě společnosti“ v České republice.

Popper ve své intelektuální autobiografii (1995) poznamenává:

„A mějte vždycky na paměti, že se nedá mluvit tak, abyste zabránili nedorozumění: vždy se najde někdo, kdo vás špatně pochopí.“

Odevzdávám tuto knihu i takovým čtenářům s ujištěním, že jsem se upřímně snažil možné příčiny takových nedorozumění v textu omezit na minimum. Kritiku mých názorů a závěrů, bude-li optena o věcná argumentovaná stanoviska, samozřejmě vítám a budu za ni vděčen.

⁵ Tedy Václav Klaus byl nesporně nejvlivnějším nositelem této teoretické a politické linie, nebyl zdaleka osamocen.

PODĚKOVÁNÍ

Tato studie by nemohla vzniknout bez přímé či nepřímé podpory mnoha lidí. Jsem zavázán zejména všem svým kolegům a přátelům, kteří se spolu se mnou podíleli na výzkumu veřejné politiky v České republice, CS., dále — v roce 1995 bohužel tragicky zesnulému — doc. ing. Josefu Vavrouškoví, CS. a vedoucímu katedry veřejné a sociální politiky Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy MUDr. Petru Hávovi, CS. Velmi si vážím trvalé podpory, které se ze strany bývalého děkana Fakulty sociálních věd UK, prof. PhDr. Miloslava Petruska, CS., dostávalo našemu úsilí při zakládání nového směru výuky i výzkumu veřejné politiky. Se svým kolegou, nyní děkanem FSV UK prof. ing. Lubomírem Mlčochem, CS. jsem si se zaníceným pozorovatelem a analytikem vývoje veřejné politiky v České republice po roce 1989, prof. Brackem Brownem z George Mason University ve Spojených státech, se specialistou na problematiku mafie prof. Diego Gambetta z Oxfordské univerzity a z připomínek doc. ing. Ladislava Blažka, CS., doc. JUDr. Taisie Čebišové, CS., PhDr. Ivana Gabala, PhDr. Františka Pavla Novotného a prof. ing. Milana Sojky, CS. k pracovní verzi této studie. Inspirovaly mne i neformální diskuse s doc. ing. Fedorem Gálem, DrSc. o problémech našeho veřejného života. Velkým stimulem a inspirací v práci mi byl též častý kontakt s magisterskými studenty a doktorandy oboru „Veřejná a sociální politika“ na zmíněné fakultě.

Moje žena MUDr. Ivana Potůčková si zaslouží plně absolutorium jak za skvělé rodinné zázemí, které mi vytvořila, tak i za účinnou kritiku, která mi pomohla učinit jazyk této knihy snad alespoň trochu srozumitelnějším i čtenáři — neodborníkovi.

Všem patří můj velký dík.

Praha, říjen 1996

Martin Potůček

A TEORIE A VZTAHY

1. VYMEZENÍ SOUVISLOSTÍ

Trh, stát a občanský sektor jako regulátory lidských aktivit

Položme si nejprve otázku, zda a proč je vůbec třeba regulovat činnost lidí. Rozhovor s anarchistou (jde-li o anarchistu z hloubi duše a nikoliv o mladého exhibicionistu či pozéra) povede k rychlému závěru, že v odpovědi na tuto otázku nejsou rozhodně všichni zajedno. Vskutku, nebylo by mnohem příjemnější, kdyby člověk nemusel brát ohledy na zákon, na nutnost výdělku, na placení nájemného a členských příspěvků?

Odpověď na tuto otázku je jednoduchá: z takové svobody by se člověk přestál velmi brzy radovat, neboť, chovali-li by se tak i všichni ostatní, velmi rychle by se zhroutila většina společenských institucí zajišťujících podmínky pro přežití. Soudobé sociální, ekonomické a politické instituce jsou, ať se nám to líbí nebo ne, natolik složitými a navzájem propletenými soukolími, že regulovat činnost lidí je nutnou podmínkou přežití společenského organismu.

Takto pojetá regulace je vytvářením životních (materiálních, právních, kulturně-ideových) podmínek takovým způsobem, aby obracely činnost lidí předpokládaným směrem.

Každá regulace vychází z určitých představ o motivech lidského chování. Může mít direktivní povahu (zákaz, příkaz), nebo může stavět na nepřímých nástrojích řízení (hrozba sankcí, pozitivní stimulace v podobě uspokojení nějaké potřeby či poskytnutí odměny). Zvláštní formou regulace je výchova, odborné řešení internalizace rodinou a společností akceptovaných a preferovaných hodnot a norem chování.

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

- státu jako výrazu politické moci,
- trhu, zprostředkujícího směnu,
- výchovy (indoktrinace).¹

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

Tabulka: Modely udržování sociálního řádu

Regulační model	Princip regulace	Specializovaná vědní disciplína
společensví	spontánní solidarita	sociologie
trh	rozpuštěné souřezení	ekonomie
stát	hierarchická kontrola	právo, politické vědy
asociace	barterizace prostřednictvím organizací	teorie organizace, sociologie sociálních hnutí

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

Tabulka: Typy sektorů regulujících činnosti lidí

soukromý neformální sektor	soukromý konkurenční sektor
stát	občanský sektor (neziskové organizace)

Prínosem obou navrhovaných členění je, že rozlišují soukromý neformální sektor (rodinu, sousedství, neformální skupiny, společenství)² a ob-
mentech splývají v obecnějším pojmu občanská společnost (Archer 1994).
Zmíněné rozlišení je podstatné, neboť právě organizační struktura, alespoň
elementární míra formalizace a odosobnění je tím, co významně odlišuje
neziskové organizace od soukromého neformálního sektoru — a co mno-
hé ekonomické a politologické práce dosud přehlížejí.
Kromě regulátorů, identifikovaných Lindblomem, Streeckem
a Schmitterem a Wolfendenovou komisí, bychom ovšem neměli opome-
nout ani další síť, která je v centru zájmu etiky a sociální filozofie. Jde

¹ Typickým zprostředkovatelem indoktrinace jsou vzdělávací systémy a hromadné sdělovací prostředky (televize). Produkcí a zprostředkování informací se mohou dostávat do situací, kdy je v jejich soukromém zá-
lecnosti postelích desetiletí. Možný (1991).

o kulturně-hodnotový systém společnosti (v poněkud zúžené věci lze
mluvit o morálce, o hodnotových orientacích a kulturních vzorech chová-
ní lidí a celých společenství).

I když problémy hodnotových orientací lidí, popřípadě ideologií jako
nástrojů indoktrinace, nenechávám bez povšimnutí³, soustřeďuji se zvláště
na tři ze zmíněných regulátorů: na **trh**, **stát** a **občanský sektor**. Jaké jsou te-
dy jejich zvláštnosti, čím se vyznačují, jakým způsobem ovlivňují životní
podmínky a činnosti lidí, na jakých předpokladech o povaze člověka stavě-
jí, jak se ve svém působení doplňují či naopak střetávají?

Vstupní vymezení trhu, státu a občanského sektoru⁴

Trh

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

Trh produkuje prostřednictvím cen signály, jimiž se lidé řídí takovým
způsobem, aby maximalizovali sumu individuálních užitek při minimál-
ním vynaložení zdrojů, kterými disponují. Regulace prostřednictvím tr-
hu tedy vychází z předpokladu, že jednotlivci maximalizují svůj indivi-
duální prospěch do té míry, do jaké jim to trh umožní. Jednotlivec (in-
stítuce) tedy sleduje pouze své egoistické zájmy. Kouzlo **neviditelné
ruky trhu** spočívá podle teorie Adama Smitha a následovníků právě
v tom, že sledováním těchto čistě sobeckých zájmů prospívá každý
z egoisticky se chovajících jedinců společnému blahu. Z tohoto „mode-
lu člověka“ vycházejí teoretici neoliberalismu (Friedman, Buchanan,
částečně Hayek) jako z univerzálního modelu vysvětlení lidských po-
hnutí a činní:

*„Homo oeconomicus, racionální, izolovaný a výlučně zaujatý
svým vlastním zájmem, není nic jiného než plod člověka
Rozumného. Tento plod má neklidné psychologické potonstvo.
Toto potonstvo je také vysoké reakcí, hnané svým vstřípy, ne-*

² Problematické hodnotových orientací a tématu politických ideologií se věnuji dále v kapitolech Občané
a Hodnoty a ideologie.

⁴ Povahu a vlastnosti těchto regulátorů se budu podrobněji zabývat v následujících kapitolách.

vlastní osobnost, je hedonistické, egoistické, a-sociální, postrádající afekty (nebo emoce). Etzioni (1995:81)

Trh je podmíněn správou, politickou mocí: zákony zajišťují osobní svobodu (většně práva svobodně vstupovat do tržních vztahů — uzavírat kupdy předpokladem efektivní tržní směny. Předpokladem fungování trhu jsou také určité, všemi účastníky tržní směny sdílené, hodnoty a normy. To vše dohromady tvoří jakési sociální „pouzdro“,

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

Stát

Terminologická poznámka:

Kromě pojmu *stát* se v textu budu užívat synonymicky i k užitému pojmu *státní správa* (vyjimečně pouze *správa*). Zatímco pojem *stát* evokuje spíše představu příslušné instituce (resp. institucionální struktury), pojem *státní správa* má blíže k označení vlastních řídicích činností produkovaných státem. Pojem *státní správa* zde užívám v širším smyslu a rozumním jin organizaci záležitostí daného společenství správními úřady, vládou, parlamentem a soudy.⁵ *Sestává ze státní správy a samosprávy. Stát může přenést část výkonu státní správy i na jiné subjekty, například na profesní komory. Pojem správa se může užit i pro označení správních činností v soukromé organizaci (v tom případě jde o soukromou správu). V této publikaci je ovšem pojem správa užíván výhradně zástupně ke zkrácenému vyjádření pojmu státní správa. V daném kontextu užívám vždy toho z výše uvedených pojmů, který se významově nejvíce blíží sdělovanému obsahu.*

Zatímco trh je prostředníkem uplatnění moci ekonomické, stát tradičně vytváří obecný rámec fungování společnosti a zároveň zprostředkuje představitelům a výkonu moci politické. Stát je v idealizovaném pojetí neosobním a veřejným zájmem. To, jakým způsobem se obecný či veřejný zájem stanoví

⁵ Někdy se pojem státní správa vyhrazuje pouze pro označení činnosti výkonu moci státu, exekutivy.

a nakonec i uspokojuje, se liší podle povahy politického systému té které země. V demokraciích nakonec rozhoduje většina (i když i její rozhodování je dnes omezeno postulátem a kodexy nedotknutelnosti základních lidských práv a svobod), v autoritativních režimech si toto důležité právo pro sebe naopak uzurpuje úzká politická elita. Klasické je dělení moci státu na moc legislativní, výkonnou a soudní.

Demokratický stát užívá k regulaci tři základních nástrojů: práva, správních činností a fiskální politiky (rozdělování peněz z veřejných rozpočtů). Autoritativní (a v zákonem stanovených mimořádných situacích i demokratický) režim má k dispozici i násilí. V obou dvou případech, zvláště vypoukle pak v případě druhém, lze k nástrojem regulace přiřadit i ideologickou indoktrinaci.

Stát pracuje s představou člověka, jehož činnost musí být regulována obecně závaznými právními předpisy a vystavena hrozbě postihu, pokud dojde k jejich překročení (tzv. správa vrchnostenská). Stát ale lidem i pomáhá v situacích, s nimiž si sami nejsou schopni poradit, prostřednictvím veřejných sociálních služeb (tzv. správa nevrchnostenská, pečovatelská či služba společenství). (Hendrych 1992, Potůček 1995a, Večeřa 1993) Dalo by se snad říci, že soudobý stát vychází z modelu člověka jako bytosti, na niž někdy platí sankce nebo už pouhá hrozba jejího užití, jindy je naopak lépe užít pozitivních podnětů.

Přestože existují spory o optimální „velikost“ a „sílu“ státu, je užitečné zaznamenat a rozlišovat minimálně tyto jeho funkce:

- obecný výkon politické vůle dané společností (výkonná složka, exekutiva), a to buď přímo státními orgány, nebo zprostředkované jinými pověřenými institucemi,
- tvorba zákonů (legislativa),
- soudnictví.

Po traumatech obou světových válek, v nichž bylo se zdáním legality zneužito státního aparátu k nelidským cílům, bývá jako samostatná funkce (svým způsobem nadřazená všem zbývajícím) uváděna i

- ochrana základních lidských práv a svobod.

Kromě toho se uvádějí i další funkce, které vyjmenuji v pořadí od více méně „nesporných“ ke „kontroverznějším“ politikám:

- měnová politika a rozvoj bankovních služeb,
- makroekonomická politika: uplatnění fiskálních a dalších politik, které umožňují ekonomice zachovat si nebo rozvíjet produkční schopnost,
- vnitřní a vnější bezpečnost daného společenství,
- rozvoj dopravní a informační infrastruktury.

- politika péče o životní prostředí,
- vzdělávací politika,
- sociální politika,
- zdravotní politika.

Stát může svými orgány působit jak na centrální, tak na regionální či místní úrovni.

Představitelům legislativní složky státní moci je parlament. Ten lze chápat i jako jakési pojičko, zprostředkující článek mezi občany a státem. Právě činnost prostřednictvím samosprávných orgánů tam, kde jsou ustaveny — zvláště na úrovni obcí a regionů.

Občanský sektor

Terminologická poznámka:

Kromě pojmu neziskové organizace, který se v částině vyskytuje nejčastěji, a proto jej zde také užívám, se pro oznáčení těchto organizací operuje i s dalšími pojmy, jako například nevládní organizace, občanská sdružení a iniciativy či občanské prospěšné společnosti. Celé oblasti, v níž tyto organizace působí, se říká občanský sektor (Brown 1994), jinak též neziskový, nevládní nebo třetí sektor.⁶

Občanský sektor vytvářejí organizace, které jsou formou dobrovolného sdružování občanů sdílejících společné hodnoty a ocelotých spolupracovat na společném díle. Činnost těchto organizací může směřovat buď pouze k uspokojení potřeb a zájmů samotných členů, nebo může být vedena snahou pomoci druhým či prosazovat nějaký zájem obecný (veřejný). Jak zá-organizační je, že jde o institucionálně zprostředkované neziskových vedené jiným než ziskovým motivem.

Právní řád vytváří rámec fungování neziskových organizací; k základním bybaterlím jejich činnosti patří společné sdílené hodnoty jejich členů, které se odražejí v jejich zájmu a ochotě spolupracovat na společném díle.

Občanský sektor by nemohl existovat, byl-li by jedinec hnán pouze ego-istickými pohnutkami; povaha člověka, s níž tyto instituce počítají a z níž vycházejí, je tedy povahou altruistickou, schopnou pomáhat druhým lidem a živé i neživé přírodě, bez nároku na protihodnotu. V tomto pojetí najde-

⁶ K významným rozdílům v užití těchto termínů viz kapitola Občanský sektor.

me i rysy člověka jako společenského tvora, který potřebuje a vyhledává přítomnost ostatních pro ni samotnou a je schopen a připraven se s druhými lidmi domluvit a spolupracovat s nimi. S tímto modelem člověka pracuje například Fromm a mnoho dalších psychologů a sociologů, koncipuje jej takto i sociální nauka církve. Model člověka, který ve svém chování sleduje nejen svoje sobecké zájmy, nýbrž i zájmy sociálních celků — kolektivů, v nichž a s nimiž žije, rozpracovává také například Erziom (1995).

K vyjasnění povahy a souvislosti všech tří sledovaných regulačních příspěje i uvedení rozdílů mezi veřejným a soukromým sektorem.

Srovnání veřejného a soukromého sektoru

Danosti soukromého sektoru je, že se v něm jedinec nebo organizace rozhodují sami za sebe, vedení svými soukromými zájmy. Naproti tomu ve veřejném sektoru dochází k rozhodování, jehož se účastní a které ovlivňuje mnoho jedinců a/nebo institucí, a hlavně k rozhodování, při kterém se formuluje a realizuje veřejný zájem. Veřejný sektor lze přirovnat k velké domácnosti, kde se akumuluji zdroje vytvořené jejími členy. Uvnitř domácnosti také dochází k rozhodování, jakým způsobem budou vytvořené zdroje užity. Stát obývá veřejný sektor, zatímco ziskové organizace se zabývají v soukromém sektoru. Neziskové organizace je možné chápat jako součást zvláštního sektoru náležejícího se mezi sektorem veřejným a soukromým — občanského sektoru.⁷

Běžně se předpokládá, že systém veřejných institucí přispívá k obecněmu blahu. Veřejné instituce, pokud dobře fungují, jsou bezesporu stejně významné pro rozvoj státního občanství jako ekonomické zdroje. Problémem ovšem je, že není zcela jasné, co je možné považovat za veřejný zájem, ani jak mají veřejné instituce vypracovat a fungovat, aby bylo možno říci, že fungují efektivně z administrativního či manažerského hlediska.

Politika směřuje k uspokojování veřejných zájmů, pokud řeší ty sociální problémy, jejichž řešení není v silách jedinců. Uspokojuje v tomto smyslu i jejich zájmy, i když nikoli nutně všechny a všech. Veřejné zájmy se tak často stávají polem sociálního a politického vyjednávání, někdy i konfliktu. Lze si položit otázku, zda existují kritéria, která bychom mohli použít pro vymezování rozdílů mezi veřejným a soukromým sektorem.

Jednou z možných odpovědí je specifikace veřejného sektoru jakožto sektoru financovaného z veřejných rozpočtů, případně z parafiskálních

⁷ Viz tabulka „Doména občanského sektoru“ dále v textu.

fondů (jako jsou například fondy veřejnoprávního pojištění). Toto kritérium však přehlíží regulační roli legislativy. Veřejný sektor můžeme také zrovnat s politickými a legislativními aktivitami vlády (státu) a jejich dů-
ky a služby, zaměstnání, produkci státem vlastněných organizací). Toto
vymezení by ale redukovalo veřejný sektor jen na sektor státní administra-
tivy, vyloučilo by samosprávu.

Lane (1993) dává k úvaze šest základních kritérií, která lze využít při
hledání odpovědi na uvedenou otázku.

Tabulka: Kritéria rozlišující veřejný a soukromý sektor

Kritérium	Veřejný sektor	Soukromý sektor
1. Politická mise	státní mise	rozhodnutí společen- stva
2. Společná a investice	veřejná společná a investice	soukromá společná a investice
3. Povaha rozhodování	politické nebo správní rozhodnutí	soukromé rozhodnutí
4. Poskytování statků (dávek a služeb)	veřejné statky (dávek a služby)	soukromé statky (dávek a služby)
5. Vlastnictví	vlastnictví ve veřejném sektoru	soukromé vlastnictví

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

1. Jaké je právé místo státní moci ve společnosti, jinými slovy, jak velký má
být rozsah individuální svobody? (problém svobody)
2. Jaká část celkových zdrojů vytvořených společností má být ponechána
k dispozici vládě v jejím rozhodování o veřejné spotřebě a investicích?
(alokací problém)
3. Jak velký má být státní rozpočet? Jinak řečeno, jak velká část soukro-
mých příjmů má být vytvořena bez státní intervence v podobě transfe-
rů? (distribuční problém)
4. Jaká část statků (zboží a služeb) poskytovaných státem má být státem ta-
ké produkována? (problém produkce)
5. Jaká část výrobních prostředků má být vlastněna státem? (problém
vlastnictví)
6. Jaká část pracovní síly má být zaměstnána ve veřejném sektoru? (pro-
blém zaměstnanosti)

Základním problémem trhu je skutečnost, že ne všichni, kteří by se na
něm mohli a chtěli uplatnit, se také uplatní. Na druhé straně trh umožňuje
agregaci nepřehledného množství individuálních rozhodnutí (voleb) do po-
dob, která za jinak stejných okolností maximalizuje celkové bohatství spo-
lečnosti.⁸

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

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

Vymezení domén veřejného a soukromého sektoru se může odehrávat na
mikroúrovni nebo na makroúrovni. Na mikroúrovni posuzujeme každé zbo-
ží či službu podle toho, zda se pro alokaci hodí spíše trh či správa — s ohle-
dem na uplatnění zvolených kritérií (například kritéria efektivnosti nebo
rovnosti). Na makroúrovni lze vázat rozvoj veřejného sektoru na economic-
ky rozvoj tak, aby nebyla porušena rovnováha obou sektorů. Wildawsky
(1980) ovšem varuje: dochází-li k ekonomickému růstu, veřejný sektor mů-
že expandovat, ale v obdobích ekonomické stagnace nebo dokonce poklesu
se veřejný sektor omezovat nedatí — s výjimkou případů národního ohro-
žení.

Veřejný sektor je protikladem soukromého sektoru, kde se jedinec (fir-
ma) rozhodují sami za sebe, vedení svými privátními zájmy. Ve sféře veřej-
né dochází k rozhodování, jehož se účastní a které ovlivňuje mnoho jedi-
nců či institucí. Právě zde se formuluje a prosazuje veřejný zájem, mimo ji-
né i v produkci a distribuci veřejných statků.⁹

Kromě obecných charakteristik obou sektorů můžeme sledovat a sro-
vnávat i vlastnosti organizací typických pro ten či onen z nich — veřejnou
instituci a soukromou firmu. Jde samozřejmě o orientační vystižení zá-
kladních rysů a tendencí.

⁸ Efektivnost trhu ovšem záleží i na jeho struktuře a institucionálním uspořádání — o tom více v samostatné ka-
pitole věnované trhu.

⁹ Veřejné statky nelze přiřadit určitým vlastníkovi, ani oddělit ty, kteří by za jejich společnou platili, od nepřáti-
elů. Blíže v kapitole věnované trhu.

Tabulka: Srovnání charakteristik veřejné instituce a soukromé firmy

Charakteristika kdo rozhoduje	Veřejná instituce	Typ instituce	Soukromá firma
sledované zájmy pravidelnosti zájmu	parlament a vláda veřejný zájem/prosazující se skupinové zájmy nízká		vlastník(é) soukromý zájem vyšší
forma regulace	právo, správní činnost, rozpočtová omezení odpovědnost / osobní prospěch úředníka mezistupňová, někdy i mezidodávková formalizovanější		uplatnění na trhu zisk vázaná na firmu volnější
motivace			maximalizace zisku, v kvantitativním vyjádření třídké velká nížší
postup implementace organizační struktury			stovaratí výnosů a nakladů nížší
postup cílů konflikty cílů možnost měnění cílů právní regulace hodnocení výsledků otevřenost procedur a dostupnost informací	mnogo cílů kvalitativní povahy častější nížší vyšší volby, odborný posudek, právní procedura vyšší		
pravidla upravitelů vnitřní chod sklon k inovacím napětí mezi administrativy, manažery a odborníky centralizace zájemná závislost nižších organizací kontrolní parametry citlivost na potřeby klientů možnost klientů odmítnout státek ¹⁰	propagovaná do detailu formou závazných norem nižší vyšší vyšší vyšší spíše dodržování procedurálních pravidel nižší		obecnější vyšší nížší nížší spíše efekty činnosti vyšší
převládající perspektiva manažerů stabilita výkonu funkce styl řízení citlivost na schopnosti vedoucího hlavní zdroj příjmu	malá, pouze prostřednictvím voleb dlouhodobější vyšší nížší vyšší větší rozpočet		velká, nezavazující kontrakt krátkodobá nížší podnikavost nížší plata zákazník

Přamen: Lane (1993) — doplněno a upraveno.

¹⁰ Odehlnod (tržnigne na uzavření kontraktu na trhu) posuzuje Hirschman (1970) spolu s dalšími autory jako efektivnější způsob odmítnutí zboží či služby než je hlasování (ve volbách).

Moučení vzadu

V úvahách o veřejném a soukromém sektoru jsme se zatím zabývali státem a trhem. Občanský sektor se tomuto rozlišení jaksi vymyká.

Tabulka: Doména občanského sektoru

Sektor	Veřejný	Soukromý
absolutní mechanismus → kritérium činnosti ↓ veřejný zájem	veřejný rozpočet	trh
zisk	stát	občanský sektor ziskový sektor

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

„Neziskový sektor kombinuje takovou formu státního intervencionismu a volného trhu, která se může vyhnout selhání obou těchto regulativů a může být proto přijatelnější než pouhý trh či pouhá správa. Hybridní instituce, které podporují iniciativu a podnikavost a musí se starat o získání prostředků na pokrytí svých nákladů, ale zároveň skládají účty veřejnosti, mohou kombinovat přednosti správy i trhu. (...) Síla občanské společnosti a zviditelnění neziskových organizací nespočívá v tom, že konkurují veřejnému sektoru, ale v kooperaci s ním, ať už ve financování, nebo ve realizaci úspěšných projektů, nebo v opozici proti místní mocenské elitě mající sklon k vykorisťování. V jiných podmínkách, například působí-li ve státě zneužívajícím svého postavení, je jejich úkolem bojovat proti němu.“ (Streeten 1993)

Analytici vývoje občanského sektoru upozorňují na skutečnost, že ne-ziskové organizace mají tendenci vznikat právě tam, kde se neuplatňuje organizaci jako jakéhosi *bypassu* trhu a/nebo státní správy? Asi ano, takové nemohou však jejich roli zdaleka nevyčerpávat. Z dlouhodobého hlediska státních funkcí, mohou je ale vhodné a v mnoha případech i nezastupitelně doplňovat.

Následují kapitoly věnované podrobněji jednotlivým regulačním. K závažnému tématu hledání dynamické rovnováhy mezi nimi se vrátím později v samostatné kapitole.

2. TRH

Trh je jako oheň: je dobrým sluhou, ale zlým pánem.

V této kapitole nabídnou obecné vymezení trhu jako regulátoru lidských činností. Rozebere jeho přednosti a selhání a v závěru na několika příkladech z poslední doby ukáží, jak komplikované a ambivalentní může být uplatnění trhu v pozici „dobrych“ a „zlých“ pánů.

Tón společenských změn po listopadu 1989 bezesporu určovala renesance tržních vztahů. Historický pokus nahradit trh centrálním plánováním, direktivním způsobem řízení ekonomiky, selhal na celé čáře. Nedostatková ekonomika se negativně odrážela v životě lidí. Naprostá většina občanů proto vkládala do obnovení tržního hospodářství velké naděje. Mnoho pozitivních změn nastalo relativně rychle: rychlý rozvoj soukromého sektoru v oblasti obchodu a služeb, pestrá nabídka dříve nedostupného zboží, obnova městských center. Ukázalo se ovšem, že očekávání sjíždě se zaváděním trhu byla — a to jak na straně politiků, tak na straně veřejnosti — mnohdy přehnaná. V porevoluční euforii si totiž málokdo uvědomoval, že trh není všespasitelný, že se nehodí vždy a ke všemu, že je také jen pouhým nástrojem, který může být chybně užit nebo také zneužit.

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

Již jsem uvedl, že fungování trhu je založeno na dobrovolné smlouvě mezi prodávajícím a kupujícím o směně. Ideální model tržní ekonomiky je modelem rovnovážným: v jednom duchu světě trhu s dokonalým konkurenčním prostředím vznikají takové ceny, které distribuují vstupy firem a statky prodávané jednotlivcem tak, že nikdo nemůže najít jinou takovou kombinaci vstupů a výstupů, která by zvýšila užitek alespoň jednoho z účastníků tržní směny, aniž by zároveň nesnížila užitek někoho jiného. Tím je maximalizována suma dosažitelného bohatství společnosti — a zá-

roveň jsou nalezeny takové ceny vstupů a výstupů produkce a spotřeby, že nabídka všech statků je rovna poptávce po nich. Taková distribuce se v ekonomii označuje jako distribuce efektivní v Paretově smyslu.

Tato distribuce je však neutrální ve vztahu k rozdělení bohatství mezi jednotlivé účastníky směny — jinými slovy řečeno, neříká nic o tom, jak by totiž byl dán trh volný průchod, pak by cirkulární a kumulativní procesy zprostředkované opakovanou nabídkou a poptávkou způsobily, že by se ti, kteří již disponují s velkými zdroji, stávali ještě bohatšími a chudí by (ibid.) uvádí, že k dalším systémovým důsledkům dlouhodobého působení trhu nekorigovaného jinými regulátory patří nezaměstnanost a nadspolečná interakce.

Rozeberme nyní podrobněji přednosti a selhání trhu jako regulativu společných interakcí.

Přednosti trhu

„Trh (...) je obecným systémem horizontálních vztahů, vztahů svobodných a rovnoprávných jedinců. Je prostorem, kde si lidé díky tomu realizují své touhy, své přání, své potřeby, své preference.“ (Klaus 1996:304)

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

- K přednostem trhu ve srovnání se státem se řadí zvláště:
- schopnost maximalizovat ekonomickou efektivnost,
 - sklon k inovacím,
 - opakování úspěšných experimentů,
 - rychlá adaptace na změny podmínek,
 - opuštění neúspěšných nebo zbytečných činností,
 - efektivnější realizace komplexních systémových úloh,
 - vytvoření velkých příležitostí pro uplatnění tvořivosti a podnikavosti lidí.

¹ Tato vlastnost volného trhu se označuje také jako centrální efekt trhu: bohaté tlačí do středu, zatímco chudí jsou vytlačováni na okraj.

Selhání trhu

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

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

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

Budeme uvažovat pět různých kritérií, která jsou odvozena z různých normativních modelů společnosti.

1A. Zmenšení nerovnosti v rozdělování statků

Uvádějí se hlavně dva důvody pro uplatnění uvedeného kritéria:

- Vyjádření z předpokladu snižujícího se mezního užítka z rostoucím bohatstvím, potom lidé získávají tím menší dodatečný užitek z dodatečných jednotek bohatství, čím jsou bohatší. (Stejná jednotka bohatství by učinila chudšího šťastnějším.) Pokud je tomu tak, pak čím rovnoměrnější je rozdělení dané sumy statků, tím vyšší bude celkový sociální výnos.²
- V demokratické společnosti, kde se podpora politického režimu odvozuje od vůle občanů vyjádřené ve volebních preferencích, je třeba pečovat o udržení dobrovolného souhlasu většiny s politikou vlády. Příkladem sociální rozdíly by ohrožily základy legitimity ekonomického a politického režimu dané země. Pováhu tohoto vztahu vystihuje Dahrendorf (1985) poukazem na nepsaný sociální kontrakt, zahrnující souhlas řádit se jistými elementárními normami a připustit i násilí ze strany státní moci k zajištění toho, aby tyto normy byly dodržovány. Tyto normy zahrnují přijetí práva jako základního nástroje regulujícího sociální vztahy. To je ovšem pouze polovina sociálního kontraktu. Druhou polovinou je přijetí veřejných sociálních služeb jako integrální součásti moderního státu.

Zkusme se nad celým problémem zamyslet hlouběji. Vyjdeme spolu s Okunem (1975) z předpokladu, že hledáme takové řešení, které by sledovalo jak kritérium ekonomické efektivnosti, tak kritérium distribuční spravedlnosti

² Z historicko-kulturních důvodů je právě česká společnost na tento problém zvláště citlivá.

(ve smyslu takového rozdělení vytvořených zdrojů, jež by zaručovalo každému člověku určitý — bližze nedefinovaný — podíl na jejich spotřebě). Víme již, že efektivnost v Paretově smyslu je dosaženo, je-li maximalizována ekonomická efektivnost, nicméně vůbec se nepřibližuje k distribuční spravedlnosti. Jde o řešení opírající se o vylučné uplatnění trhu. Lze si představit i situaci polárně protipouze v případě, byla-li by moc státu absolutní a trh zcela potlačen. Každá vláda na světě (pomineme-li hrůzný exces vlády Rudých Kliménů) tedy řeší problém, jak sladit regulační působení trhu a státu tak, aby bylo dosaženo jakékoliv optimálního stavu mezi ekonomickou efektivností a distribuční spravedlností. Neplatí ovšem přímo úměra: čím více distribuční spravedlnost, tím méně ekonomické efektivnosti. Vtip je v tom, že doveďnou, technologicky poučenou kombinací trhu a správy lze dosáhnout maxima možné ekonomické efektivnosti — a přitom dodržet stanovené podmínky distribuční spravedlnosti. Taková ekonomická efektivnost nebude nikdy tak vysoká jako efektivnost v Paretově smyslu, bude však eticky i sociálně přijatelná a (v demokratických poměrech tedy i) politicky průchodná. Klíčovým myšlením všech státních sociálních politik se snažily trh nahrazovat státem i tam, kde je nenaahaditelný, a nevědomky tak vykopaly hrob, poněvadž ztratily legitimitu — nikoli ovšem kvůli distribučním nespravedlnostem, ale kvůli ekonomickému kolapsu. Neřeba připomínat, že tedy i za cenu tak velké distribuční nespravedlnosti, která podkopává legitimitu režimu takového „děvného kapitalismu“ právě kvůli zanedbání druhého kritéria.¹

1B. Zachování institucionálních hodnot

Užití tohoto kritéria přiblíží na příkladu rodiny jako instituce, která je tradičně hájena jak církvemi, tak konzervativní politickou filozofií. Prostitute, tedy nabízení sexálních služeb na trhu za úplatku, je jimi vnímána jako ohrožení rodinných svazků a morálky vůbec — a proto je zakazována nebo alespoň omezoována.

1C. Lidská důstojnost

Abys člověk mohl vstoupit na trh, musí nabídnout něco ke směně. Ten, kdo nemůže nabídnout nic nebo jen velmi málo, nemůže na trh vstoupit nebo má

¹ Vysvětlav ovšem problém, jak konkrétně optimalizovat regulační působení trhu a státu vzhledem k vytvářením daného společenského. Im, celá tato kniha je pokusem o hledání odpovědi na tuto otázku.

na něm jen velmi omezené možnosti. Jelikož přežití závisí na spotřebě alespoň minimálního množství statků, mohla by jejich tržní efektivní alokace vést ke ztrátě postavení postižených jedinců ve společnosti, k jejich depřivaci nebo i k předčasnému skonu. Extrémními příklady lidí, které trh vytlačuje na okraj společnosti, jsou žebráci a bezdomovci, mohou to však být také osamělé matky, děti chudých rodičů, lidé mentálně či fyzicky hendikepovaní.

1D. Kultivace a uplatnění lidského potenciálu

Zastánci uplatnění tohoto kritéria vycházejí z předpokladu, že nerovnost výchozích podmínek pro rozvoj jednotlivců, nevyměnitelná tam, kde by působilo pouze tržní prostředí, je nespravedlivá. (Portúček 1991, 1992) Každému člověku by měla být poskytnuta rovná šance pro rozvoj a uplatnění jeho dispozic a sklonů. I ekonomický rozbor prosperity soudobých společností se stále více soustřeďuje na rostoucí úlohu kvality lidských zdrojů, v ekonomické terminologii lidského kapitálu. Poukazuje se na to, že trh není schopen zabezpečit plně uplatnění tohoto kritéria například v oblasti vzdělání, péče o zdraví, plnokrevné spoluúčasti jedinců na životě daného společenství.

1E. Trvalé udržitelny způsob života

Toto kritérium překračuje rámec úvah o tom, co je dobré pro člověka, resp. lidskou společnost, a zahrnuje do svého kalkulu i prospěch dalších živých bytostí a neživé přírody. Jeho důsledné uplatnění se nese s kořistnickým vztahem k jiným lidem, k odlišným formám života, ani s exploatací životního prostředí, které bývají produktem tržní konformní snahy o maximalizaci zisku. (Vavroušek 1993)

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

Ad 2: Ekonomická teorie rozebírá několik typických situací, kdy není splněn předpoklad existence ideálního tržního prostředí:

2A. Existence veřejných statků

Soukromé statky jsou vymezitelné úplnou rivalitou ve spotřebě (co je spotřebováváno jedním, nemůže být spotřebováváno jiným) a dokonalou

schopností vyloučit z vlastnictví a užití; určitá osoba má vylučné dispozice právo s daným statkem. Veřejné statky jsou naproti tomu charakterizovány neurčitostí spotřebou (nevyhnutelností ze spotřeby) a/nebo nepřidělitelností určitému vlastníkově či uživateli. Nelze je proto optimálně alokovat prostřednictvím trhu. Veřejnými statky jsou například kulturní dědictví zeme, její obrana a územní integrita apod.

Poznámka:

Hranice mezi veřejnými a soukromými statky není stanovena jednou provždy, může se v čase měnit. Ovlivňují ji:

- vývoj technologií a společenských institucí;
- hodnoty lidí — etické principy přijaté populací;
- politická rozhodnutí. (Mishan 1981)

2B. Existence externalit

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

2C. Přirozený monopol na straně nabídky či poptávky

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

2D. Informační asymetrie mezi prodávajícím a kupujícím

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

- Můžeme rozlišit tři typy statků:
- s vlastnostmi známými před spotřebou (většina spotřebního zboží),
- s vlastnostmi odhalenými teprve v průběhu spotřeby (mnohé osobní služby),
- s vlastnostmi, které nejsou zřejmě ještě ani v průběhu samotné spotřeby (mnohé lékařské výkony).

¹ Schopnost vyloučit z vlastnictví či užití ná děs strážný; fyzickou a legální. O legální stránce se mluví jako o vlastnickém právu.

U druhého a zejména u třetího druhu statků hrozí nebezpečí, že prodávající zneužije své informační převahy k dosažení neoprávněného zisku.

2E. Mění se preference účastníků tržní směny

Ideální model tržní ekonomiky předpokládá, že zúčastnění aktéři mají stále preference vyjádřené vztahem jejich spotřebních možností k předpokládanému užtku. Přitom je zřejmé, že preference mohou být v mnoha situacích měnny a změněny (například ovlivněním poptávky po drogách). Takové snahy jsou motivovány zejména úsilím odstranit možné negativní externality něčího jednání.

2F. Zanedbávání budoucnosti

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

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

Příklad:

Po listopadu 1989 rozhodly orgány mladé československé demokracie o konverzi zbrojní výroby. Toto rozhodnutí se nejvíce dotklo velkých slovenských zbrojovek postavených za socialismu, které do té doby dávaly zbraňové systémy mnoha zemím bývalého sovětského bloku. Většinou šlo o jediné či alespoň hlavní průmyslové podniky v daném městě (Martin, Dubnica nad Váhom), přičemž hornaté střední Slovensko komplikuje případnou dojížděku za prací z údolí do údolí. Následný pokles poptávky po pracovních silách v těchto mamutích podnicích způsobil velkou, místní nezaměstnanost.

Trh v České republice po roce 1989¹

Renesance trhu jako regulátoru lidských činností, nositele ekonomické prosperity a spojení demokratického politického uspořádání měla v letech

¹ Specifickým tématem, rozehraným v samostatné kapitole, je posoup a problémy české privatizace.

po listopadu 1989 zelenou. Zavedení tržního hospodářství vedlo k mnoha pozitivním efektům v životních podmínkách lidí. Nikdo ovšem nemohl realisticky očekávat, že by se tato zásadní změna poměrů mohla obejít také bez negativních efektů. Ukázalo se navíc, že mnohé procesy, spojené se zavedením tržního hospodářství a se změnou vlastnictví (restituce, odstátěné a privatizace), nebyly dostatečně dobře připraveny po administrativní a právní stránce a že samotné představy politiků i veřejnosti o mife a formě uplatnění trhu v životě společnosti byly leckde neadekvátní a nereálné. Podoba jednotlivých veřejných politik závisí vždy na obecném politickém klimatu, konceptu, pojetí, „volbě“ společnosti. Období do voleb v roce 1992 lze charakterizovat důrazem na vyvážené uplatnění státu i trhu jako jednoznačným akcentem na trh. (Gabal 1996) Tato dogmatická a nezdravě hraje tradičně značnou úlohu, neboť se jejich prostřednictvím vyjadřují a uplatňují veřejné zájmy více než v jiných. Následují příklady ze sféry bezpečnosti a bydlení.⁶

Bezpečnostní politika

Mezi rokem 1989 a 1993 vzrostl počet evidovaných trestných činů v České republice téměř trojnásobně. Podíl osob stíhaných prokuraturou (včetně neznámých pachatelů) ve vztahu k trestně odpovědným obyvateľům vzrostl ve stejném období dokonce čtyřikrát. Zároveň prudce klesala dež. Ziskový motiv byl však nejdůležitější i u podvodu, kupliřství, krádeží, výroby drog, úplatkářství, vydírání, zneužití pravomoci veřejného politického a ekonomické svobody, otevřenosti společnosti a na druhé straně nízké důvěryhodnosti, legitimity a nedostatečného výkonu represivních složek státní správy, zejména policie a soudů. Došlo zde ke konci denci uvolnění trhu a oslabení represivních složek státní správy.

„Vytvářejí se nové vzorce a kritéria společenského úspěchu založené na postavení na trhu.“ (Cejp 1995:14)

„Bezpečnostní agentury, a to i čistě z obchodních důvodů, nemají zájem na růstu obecné bezpečnosti a zákonnosti, zájmem jejich pro-

sperty není zákonnost a vzestup bezpečnosti občanů, ale právě opačný vývoj. Ekonomická závislost na vývoji kriminality a operování v její těsné blízkosti může vést k současně zájmů.“ (Gabal 1994:93)

Nedostatečná regulace činnosti soukromých bezpečnostních agentur vedla k mnoha známým excesům s jejich zneužitím ke kriminálním činům.

„Vytváření prostoru pro komerčně zajišťovanou bezpečnost namísto bezpečnosti poskytované na principu občanských práv a právního státu, tedy tvorba trhu bezpečnosti, pravděpodobně expanzi kriminality nebrzdí s tou efektivností, s kterou tuto službu může poskytovat stát. (...) Cílem bezpečnostní politiky by neměla být rostoucí privatizace či komercializace zajištění bezpečnosti, ale naopak její omezení a podřízení na minimum.“ (Gabal 1994:95)

V situaci, kdy stát zanedbává péči o bezpečnost občanů, začínají být iniciativní samotní občané. Závislost vlastní bezpečnosti na vlastní iniciativě neploží zákonnost, ale subjektivní, osobní a soukromé pojetí spravedlnosti a bezpečnosti.

„Roznáhající se trestná činnost spojena s vymáháním dluhů, majetku, závazků a smluv, to vše svědčí o klesající důvěře v justici, spravedlnost a možnosti zákona, a naopak o stoupaním máylek zjednat spravedlnost a právo osobní iniciativou a natlačovanou akcí. V uvolněném prostoru po nevykonání či nefunkčnosti justici a neefektivní státní garanci osobní bezpečnosti a práva se rychle zabývá soukromá komerční sféra obchodu s bezpečností, obchodu s uplatněním práva a spravedlnosti. (...) Uvolnění prostoru k soukromé iniciativě v zajištění bezpečnosti občanů, při viditelně probíhající a zhoršující se výkonnosti státu v této oblasti, činí ze soukromé zajišťované bezpečnosti nikoliv „standard“, ale pro většinu obyvatel nutnou nezbytnost. Bezpečnost se stává otázkou majetnosti a ochoty zaplatit, přestává být univerzálním občanským právem a stává se privilegiem, výrazem majetkových poměrů. (...) Bud půjdeme dále cestou odstátěování a přeměny odpovědnosti na občany a soukromé iniciativy, nebo je třeba odpovědnost státu deklarovat, přezít a omezit prostor obchodování s bezpečností na jasné definované oblasti, kde nejde o elementární fungování občanské společnosti.“ (Gabal 1994:93n)

⁶ Podobně důsledky v oblasti organizovaného zločinu analyzuji podrobněji v kapitole věnované korupci a mafi, v resortu zpravodajství pak v kapitole o privatizaci. K tématu se znovu vrátím také v kapitole o hledání rovnováhy mezi státem, trhem a občanským sektorem.

Politika v oblasti bydlení

Ve federálních návrzích koncepce bydlení z roku 1990 je zdůrazněna nezastupitelná úloha státu při utváření ekonomických, legislativních, sociálních a organizačních aspektů bydlení. Republikové dokumenty z let 1991 a 1992 věnují tomuto problému mnohem menší pozornost. Dokument brání samovolnému rozvoji trhu s byty, zatímco dokument z roku 1992 už přinesl poněkud realističtější pojetí. V české koncepci politiky bydlení z roku 1991, včetně její aktualizované verze z roku 1992, přetrvává být trh s byty — na rozdíl od federální koncepce z roku 1990 — pouhým prostředkem a stává se sám o sobě spíše cílem. (Valentová 1995:14n) Všechny tržné konformní nástroje politiky v oblasti bydlení, které byly postupně zaváděny Klausovou vládou v letech 1992—1996 (jako například stavební spoření a hypotéky na výstavbu domů a bytů), nedokázaly odvrátit rostoucí deficit ve výstavbě nových kapacit pro bydlení. Příčiny? Stát odstraňuje nástroje podpory bydlení, uplatňované minulým režimem, aniž by je včas nahradil nástroji novými.

Nedostatečná reakce státu na regulační působení trhu nemusí mít jen pouhou příměnou zanedbání určitého odvětví. Ukažme si to na příkladu výrobní síly v soukromém sektoru (kde jsou určovány převážně působením administrativních regulí, jako se platy stanovují převážně na základě správy apod.). Nepoměrně vyšší — a hlavně rychlejší rostoucí — platy v soukromém sektoru způsobily, že veřejný sektor přišel po listopadu 1989 o desítky tisíc možků a neprenositelných zkušeností. Státní správa nezareagovala na nebezpečí působení této „kádrové vývěvy“ adekvátně. K nejvíce postiženým odvětvím patřilo školství, věda a výzkum a zdravotnictví. Ale nejen ty.

„Vedle soukromých prostředků, zisků a platů soukromých bezpečnostních agentur blednou služební hodnosti, hodnota loyality k řádovým občanům i k zákonu u policistů.“ (Gabal 1994:94)

3. STÁT

Je jisté, že celková institucionální struktura společnosti je tou klíčovou proměnou, která pozpuzuje či podvazuje adaptivní efektivitu, schopnost a ochotu společnosti experimentovat, bledat, tvořit podnikat, podstupovat nevyhnutelná rizika, učit se z omylů a chyb.

Lubomír Mlích

V této kapitole se vrátím k vymezení státu jako regulátoru lidských činností. Rozeberu jeho přednosti a selhání (obecně i v popisu konkrétní situace České republiky po roce 1989) a v závěru shrnu výzvy, které formuluje současný společenský pohyb u nás i ve světě státu a veřejné správě vůbec. Úloha a postavení státu v regulaci lidských činností je velmi kontroverzním tématem. Stěží se zde najdou nejisté politické koncepce a vize. Zatímco anarchisté jsou jeho úhlavními nepříteli, neoliberalové by rádi omezili jeho působení jen na zajištění bezpečnosti svobodných občanů a dodržování právního řádu. Institutionalisté poukazují na různorodé životně důležité funkce státu při zajišťování chodu společnosti a ekonomiky a protagonisté různých kolektivistických a totalitárních doktrín uvažují nahlas o tom, že stát je v konečné instanci nejdůležitějším regulátorem lidských činností a jím reprezentované zájmy celku tudíž musejí mít přednost před zájmy jedinců. Ať už jsou však východzí ideologické pozice jakékoli, konfrontace s praktickým fungováním moderních společností nemůže nechat nikoho na pochybách, že státy existují, vyvíjejí se, ovlivňují životy lidí a jsou tedy důležitým nástrojem regulace.

Příklad:

Už tradičně se stát angažuje ve vzdělávání. Teoretici se snaží to vysvětlit například tím, že reprodukce pracovní síly se nevyplácí, a proto v kapitalistických ekonomikách musí platit náklady na vzdělání obce. Argumentují dále, že je v zájmu sociální soudržnosti daného společenství ovlivňovat obsah a formy socializace budoucích občanů. Státy se také snaží zabezpečit rovnost vzdělávacích příležitostí prostřednictvím celonárodního státního vzdělávacího systému. (Kalous 1996: 86—7)

Politická moc je — na rozdíl od trhu a třebaš indoktrinace — relativně jednoduše uplatnitelným zdrojem takové regulace. Využití trhu vždy znamená, že se něčeho musím vzdát výměnou za to, co získám, a regulace indoktrínací vyžaduje čas a dlouhodobé systematické úsilí. Kontrola prostřednictvím správy nemusí být nákladná, pokud se správa může opřít o etablovanou politickou moc státu. Ovšem vznik a udržování politické moci samo o sobě s sebou nese náklady (jde zde o náklady na udržování státního aparátu, včetně represivních složek). Jedná-li se o demokracii, je komplikovanou (a někdy i nespokojenou) úlohou udržování dostatečně masy legitimní daného politického uspořádání v očích veřejnosti.

Jakákoliv kontrola prostřednictvím politické moci má podobu ustanovených pravidel, která je třeba dodržovat, vytváření legislativních či ekonomických podmínek, které stimulují či naopak potlačují určité chování, či přímého donucení.

Efektivita uplatnění politické moci vysvětluje její centrální postavení ve správě. Jsou aplikována pravidla delegování této moci na diferencované jednotky správy. Moc vstupuje mimo jiné i do tržních vztahů, aby definovala podmínky kontraktu, aby vynucovala jejich plnění nebo aby sama střetované správu vyplývá z toho, že tato moc může být zneužita, může překročit původní zadání ji vdechnuté.

Na příkladu základních principů fungování státní správy tak, jak je předkládá klasická teoretická tradice, inklinující k pojímání státu jako nástroje prosazování veřejného dobra (charakterizovaná například jmény Platon, Hegel, Weber či Tinbergen), a těch přístupů k analýze státní správy, v nichž se odrážejí kritické reakce na tento klasický model (Buchanan, Olson a další) a které jsou inspirovány zejména teorií veřejné volby¹, si osvětlíme šíři neshod v teoretické reflexi role a funkcí (resp. disfunkcí) státu. V zásadě jde o dvě polární protikladné teoretické koncepce, omezující se v prvním případě na pozitivní a ve druhém na negativní předpoklady o principech fungování státu.

Deset charakteristik fungování státu pojmaného jako správce veřejného zájmu:

1. Stát je institucí směřující neúchylně k uspokojování veřejných zájmů.

¹ Přesvědčivým zastátcem teoretické koncepce veřejného výběru, spojené zvláště se jménem Jamese Buchanana, zároveň představitelem neutralního a zastupování zájmů různých nábojových skupin (grčičerní stát, nábojová skupina jako nevýhodná zájmová skupina, je i Václav Klaus, Klaus (1996: 261, 277 a jinde v textu) přelíčí ambiciózní (tedy co ipso nespokojení) a vřelý, že deklarované obecné zájmy slouží pouze jako zábrana pro krytí skutených, dílčích skupinových zájmů.

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

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

1. Stát užívá své politické moci k získávání bohatství náležejícího soukromým osobám.
2. Stát je prostředkem k prosazování sobeckých individuálních či skupinových zájmů politiků a úředníků.
3. Politici užívají svého postavení k maximalizaci svého osobního podílu na politické moci.
4. Státní úředníci nemají žádnou altruismem poznamenanou motivaci; obchodují s umožněním přístupu k veřejným prostředkům tak, aby maximalizovali svůj vlastní příjem, prestiž a moc.
5. Jednotlivci a organizované zájmové skupiny občanů užívají politického vlivu k tomu, aby získali maximum ze státem rozdělovaných zdrojů.
6. Stát se nechová podle modelu racionálního řízení, nýbrž podle modelu omezené racionality.
7. Rozdíly mezi politikou (procesem přijímání rozhodnutí) a správou (procesem realizace rozhodnutí podle přijatých pravidel) jsou irelevantní.
8. Fungování státu se neřídí přijatými pravidly, nýbrž vytvářenými politickými cíli.

9. Nelze očekávat, že úkoly vytyčené na vrcholu pyramidy moci budou skutečně realizovány.
10. Veřejné prostředky plynou tam, kde jsou sobecké individuální či skupinové zájmy nejsilnější.

Skutečné chování státu a jeho orgánů pochopitelně neodpovídá ani jednomu, ani druhému z uvedených polárně protikladných modelů; nalezneme v něm rysy obou z nich:

„Stát nemaximalizuje ani veřejné blaho, ani uspokojení sobeckých zájmů. Snaží se o kompromis, o pokojné řešení zájmových konfliktů, zprostředkuje vyjednávání mezi jednotlivými zájmovými skupinami, státu se, že někdy prosadí i nějaký obecně prospěšný politický projekt či inovaci.“ (Shreeven 1993:1290)

Míra, v jaké se státům daří bránit uspokojování veřejných zájmů před invazí dílčích zájmů skupinových a individuálních, se pochopitelně liší příslušně, výhody před totalitárními režimy: i když se ve všech režimech vyskytnou excesy, demokracie jsou mnohem lépe vybaveny k jejich odhalování a potrestání. Mimo jiné i proto, že nespolehliví pouze na formální mechanismy kontroly moci a správy, nýbrž mohou počítat s kultivovanější a svých práv si vědomou občanskou veřejností, která je připravena Rozeberme nyní podrobněji přednosti a selhání státu (státní správy) jako regulativu činnosti lidí i institucí.

Přednosti státu (státní správy):

- Stát je ve srovnání s trhem efektivnější:
- v realizaci rozhodnutí politického charakteru,
 - v administrativní regulaci,
 - v rychlé mobilizaci a využití zdrojů,
 - v zabezpečení kontinuity a stability služeb,
 - v prevenci vykořisťování či diskriminace,
 - v zabezpečení bezpečnosti,
 - v zabezpečení rovnosti,
 - v zabezpečení sociální soudržnosti, sociálního smíru.

¹ To je mimochodem jedna z významných politických funkcí občanského sektoru. Srovnej příslušnou kapitolu.

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

Selhání státu (státní správy):

Teorie selhání státu (resp. státní či veřejné správy — anglicky government) analyzují nedostatky volebních systémů v agregaci individuálních preferencí, popisují rizika odcizení zvolených politických reprezentantů jejich voličům, problémy vlastní byrokratickým aparátům, roli masmédií a politického lobbyingu v ovlivňování politických rozhodnutí, rizika převážení koncentrovaných a artikulovaných zájmů menšiny nad rozptýlenými a málo uplatňovanými zájmy většiny (ale i naopak), rozebírají omezení realizace kolektivních rozhodnutí v decentralizovaných systémech řízení a další.³ Pokud je mi známo, nikdo se ovšem zatím nepokusil o systematizaci a zobecnění těchto poznatků do ucelené teoretické soustavy podobné té, která se zabývá poruchami trhu. Vyděme-li z poměrně širokého významu pojmu státní správa, zahrnujícího všechny procesy, které zprostředkují formování a uplatňování politické moci (Weimer a Vining 1992), můžeme selhání správy rozdělit do pěti problémových okruhů, spjatých s fungováním totalitárních politických systémů, přímé demokracie, reprezentativní demokracie, s vlastním výkonem správy a s fungováním decentralizovaných soustav.

Selhání totalitárních politických systémů

A. Nedostatečná schopnost autokorekce

Oslabení nebo přímo absence zpětných vazeb v totalitárních systémech způsobují, že tyto systémy nejsou schopny adekvátně identifikovat změny vnějších podmínek ani zrající vnitřní problémy. Z tohoto důvodu na ně ne reagují nebo reagují neadekvátně či s nepřiměřeným zpožděním. To se týká jak absence zpětných vazeb v politickém systému, tak v centrálně plánované ekonomice. (Kameníček a Kouba 1992)

³ Již v roce 1930 publikoval Chester Barnard práci, v níž analyzoval možná selhání organizací. Od té doby bylo publikováno mnoho teoretických modelů i empirických analýz selhání státu (resp. státní či veřejné správy) z úhlu sociologické organizace, institucionální ekonomie, teorie veřejné volby, veřejné správy a veřejné politiky.

B. Potlačení tvorivého potenciálu lidí

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

Selhání přímé demokracie

C. Úskalí referenda

Samotná formulace otázky (například to, zda dotaz je formulován jako odmítnutí něčeho, nebo jako přitakání něčemu) může ovlivnit výsledek hlasování. Je obtížné formulovat otázku jednoduše a přitom tak, aby zahrnovala všechny důležité okolnosti rozhodnutí. Samotná realizace rozhodnutí schváleného referendem se může výrazně odlišovat od skutečného přání většiny voličů.

D. Nevyrazná většina ví neží nad vyhraněnou menšinou

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

Selhání reprezentativní demokracie

E. Volební paradox

Volební paradox byl popsán Condorcetem a později Carollem a formálně zformulován Arrowem (1971). Ti, kteří stanovují podmiňky, za nichž se mají uskutečnit přímé volby, mají velké možnosti ovlivnit výsledky voleb a tedy neměli šanci na prosazení svých názorů, mohli navrhovat stále nové agentické koalice nacházejících se v nerovnovážném stavu.

F. „Baličky“ preferencí

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

G. Odcizení zvolených reprezentantů zájmům voličů

Teorie agentury, zabývající se vztahem principála, tj. svrchovaného no-

sitele moci (v tomto případě voličů), a agenta, tj. aktera, jemuž je delegován výkon této moci (v tomto případě zvolených reprezentantů), upozorňuje na to, že zvolení reprezentantů mají velký prostor k oportunismu chování, tzn. k chování, které nemusí odpovídat (někdy může být i v přímém protikladu k) přání voličů. Kontrola chování reprezentantů ze strany voličů je nesnadná, vyžaduje čas a peníze a nemůže být nikdy zcela účinná.

H. Vliv organizovaných zájmů (lobbying)

Politiky, z nichž mohou mít malý užitek všichni, nevyvolají aktivní politickou podporu, poněvadž náklady každého z dotčených na politickou aktivitu vedoucí k realizaci této politiky převyšují očekávaný užitek. Na druhé straně silně koncentrované zájmy omezené skupiny mají šanci na prosazení prostřednictvím lobbyingu, i když povedou ke koncentrovaným ziskům dané skupiny za cenu ztrát rozptýlených na celou společnost. Lindblom (1977) upozorňuje na to, že tudy vede cesta k nepřiměřenému zvyšování organizovaných ekonomických zájmů v demokratických politických systémech.⁴

I. Omezený časový horizont

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

J. Vliv masmédií

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

„Politický systém většinou nemožňuje opřít veřejnou politiku o odpovědné zvažování sociálních nákladů a výnosů.“ (Weinert a Tving 1992)

⁴ Blíže viz kapitola o korporativismu.

Selhání typická pro výkon správy

K. Nizká efektivita a malá přizpůsobivost byrokratických aparátů

Toto selhání státní správy je dáno několika navzájem spjatými důvody:

- obtíže v hodnocení užitek, zvláště užitek správních činností, málokdy jsou k dispozici exaktní kritéria, podle nichž jsme schopni určit, který úřad funguje dobře a který hůře,⁵
- nedostatečná konkurence a z toho vyplývající nízký tlak na přizpůsobení měnícím se potřebám klientů, rigidita ve struktuře poskytovaných služeb, svazující rozpočtová pravidla, která ztěžují pružnou reakci na měnící se podmínky činnosti správních aparátů.

L. Odcizení státní byrokracie jejím poslání

Toto selhání státní správy je vyvoláno nízkou mírou kontrolovatelnosti

- státního aparátu, zvláště v následujících vztazích:
- vztah politika a jemu podřízeného aparátu,
- vztah nadřízeného a podřízeného v byrokratickém aparátu,
- vztah občana a úřadu (úředníka).

Ve všech těchto vztazích je odcizení aparátu jeho poslání umožněno informační asymetrií, tzn. tím, že první strana tohoto vztahu nedisponuje téžky prostor pro zneužití této informační převahy v prosazení soukromého (ať už individuálního či skupinového) zájmu v neprospěch zájmu veřejného.⁶

Selhání vlastní decentralizovaným soustavám

M. Složitost řízení v decentralizovaných soustavách správy

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

⁵ V posledních desetiletích se ovšem rozvíjejí speciální metody snažící se o překonání tohoto hendikepu tím, že nutí k objektivizaci hodnocení činnosti správních úřadů. Například v USA existuje speciální federální úřad, General Accounting Office, jehož posláním je hodnotit užitek činnosti institucí americké státní správy. Jak jsem již naznačil, zastánci teorie veřejné volby zde jsou tak daleko, že u politiků a státních úředníků předpokládají výlučné motivy maximalizace osobního prospěchu...

N. Ohrožení veřejných zájmů prosazováním zájmů skupinových

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

O. Fiskální externality

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

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

Výzva správní praxi

Státní správa pracuje relativně uspokojivě za předpokladu, že prostředí je stabilní, úkol je relativně snadný, každý občan vyžaduje tutež službu a kvalitní služby není tím nejdůležitějším kritériem.

Doba, v níž žijeme, však nevyhovuje těmto předpokladům. Došlo (a tento trend dále sílí) k výrazným posunům vnějšího kontextu státní správy:

- největší destabilizující moment u nás představuje samotný proces probíhající společenské transformace,
- nastupuje globální trh, produkující extrémní tlak na ekonomické instituce a jejich flexibilitu,
- rodi se informační společnost, v níž řadový občan mohou mít k dispozici relevantní informace téměř tak rychle jako jejich vůdci,
- roste počet vysoce kvalifikovaných pracovníků, vyžadujících autonomii pro svoji práci,
- rozrůstají se potřeby lidí.

Tento kontext vyžaduje extrémně pružné a adaptabilní instituce s vysoce kvalifikovanými a vysoce motivovanými pracovníky. Tradiční byrokratické instituce však pro ně zatím nevytvářejí atraktivní prostředí: dělba práce, subordínace, hierarchická struktura a kontrola nevyhovují jejich představě o vhodném pracovním uplacení. Zkušenosti ze světa ukazují, že

efektivitu a atraktivnost výkonu veřejné správy lze zvyšovat, například delegováním některých pravomocí a odpovědnosti na nižší články, ovšem s následnou kontrolou.

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

Mnohá z výše uvedených selhání správy ovšem nejsou fatální záležitosti — nejme prostě jednou provždy odsouzení k tomu, abychom koexistovali s takto nedokonalými byrokratickými institucemi. Pokud má pravda Druker, že život v organizacích a s organizacemi je osudem současníku, pak by fatalismus rozhodně nebyl na místě:

*„Rozhodně nejsme svědky ‚odumínání správy‘. Naopak, potřebujeme sebevědomou, silnou, a velmi aktivní správu. Nicméně musíme se rozhodnout mezi velkou, ale impotentní správou a sprá-
vou, která je silná, poněvadž se soustřeďuje na rozhodování a ověřování a ponechává vlastní výkon na jiných. Správu, která umí spravovat a spravuje. Není to správa, která, administrativně, je: je to správa, která skutečně spravuje.“ (Druker 1994)*

Příklad:

Osborne a Gaebler (1992) zpracovali jakési desatero moderní státní správy. Naznačují v něm ohniska inovací, cest, jimiž by se stát mohl a měl ubírat, aby vyšel vstříc nárokům přítomnosti a budoucnosti:

- katalytická správa: spíše řízení než přímé poskytování služeb,
- správa náležející komunitě: spíše vytváření příležitostí než služba,

- soutěživá správa: uplatnění konkurence v poskytování služeb,
- správa vedená posláním: proměna organizací vedených pravidly,
- správa orientovaná na výsledky: financování výstupů, nikoliv vstupů,
- správa vedená zákazníky: uspokojování potřeb zákazníků, nikoliv byrokracie,
- podnikavá správa: spíše získávání prostředků než utrácení,
- předvídavá správa: spíše předcházení problémům než jejich řešení,
- decentralizovaná správa: od hierarchie k partnerské spolupráci,
- tržně orientovaná správa: podpora změn užitím tržních stimulů.

Také Lane (1993) dovozuje: instituce mohou být měněny tak, aby zájmy lidí byly agregovány adekvátněji — a aby zájmy státu a jeho úředníků nepřežívaly nad zájmy občanů.

Vývojové tendence soudobého státu vedou od tradičních forem přímého donucení k preferenci nepřímých forem ovlivňování lidských činností. Stát se stále více oprostuje od přímého poskytování služeb a přenechává je specializovaným firmám, což mu uvolňuje ruce k realizaci jen jemu příslušejících regulačních funkcí.

Lidé reagují odpovědněji, pokud mají v moci podmínky své vlastní činnosti — na rozdíl od situací, v nichž podléhají kontrole ze strany někoho jiného. Předpokladem pro uplatnění strategie vycházející z tohoto sklonu lidí je právní řád, zajišťující právo na to být informován o činnosti veřejných úřadů, mít přístup na jejich jednání apod.

Příklad:

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

Jak se praví v závěrečné konferenci OSN o veřejné správě a rozvoji, která se konala v dubnu 1996 v New Yorku, řešení naléhavých problémů do-

by netkví v omezování státu, nýbrž ve vytvoření lépe fungujícího státu (Public Administration 1996)

Vývojové peripetie českého státu po roce 1989

Bylo by ode mne tróufalé pokoušet se o podání vyčerpávajícího přehledu kladů a záporů, kterými se vyznačovalo působení státní správy v naší zemi po roce 1989. Zkusím nicméně komentovat některé charakteristické črty vývoje českého státu v uvedeném období.

V roce 1989 jsme zdědili extrémně centralizovaný státní aparát s všob aparátu hierarchickou kontrolou nižších článků vyššími a zároveň státní funkcí státu. Vále komunistické strany stála nad literou zákonů; necistovala nezávislá vnější kontrola státního aparátu. Poslušnost byla základním předpokladem uplatnění ve státním a stranickém aparátu.

Transformační úloha byla, pokud jde o roli státu, definována paradoxně prostřednictvím dvou navzájem se víceméně vylučujících postulátů: potřeby vymezit relativně stála „pravidla hry“ a potřeby změny, oproštění se od zátěží minulosti:

„...reformní úsilí má jisté směřovat k zajištění stability, spolehlivosti a kontinuity v administrativní soustavě. Nicméně ustavené difkace, které jisté nastanou vzhledem k požadé změny a moderní podání. Stabilita se tedy musí snoubit s pružností, spolehlivost s otevřeností, stálost s adaptivitou.“ (Hesse, 1993:250)

Jak jsem již uvedl, pod vlivem neoliberalní doktriny, představované především předsedou vlády Václavem Klausem, se prosazovala zjednodušená koncepce (Kolarska-Bobinska/nedat.) upozorňuje na to, že v Polsku nějaká bihala zpočátku transformace bez jakékoli ucelené představy o změně roli státu, nicméně koncepce nebezpečně podceňující regulační úlohu státu ve srovnání s trhem.

Vyskytli se naopak odborníci, kteří byli přesvědčeni o tom, že neucinným stát přitřž objektivně se prosazujícím dezintegračním procesům rozoznatelem země ve vleklé krizi (Hesse 1993, Manning 1993). Z tohoto důvodu — a také vzhledem k přetrvávajícímu návyku obyvatelstva spoléhat se na stát — se podle nich transformace prostě nemůže zdařit bez silné intervence státu.

Kde je pravda? Rozhodně ji nenalezneme v nekonečných a plytkých diskusích o tom, jak dobré (nebo naopak zloubné) je mít silný stát. Takové návrhy jsou zcestné právě proto, poněvadž jsou abstraktní a tudíž silně zjednodušující. Z povahy věci nemůže jít o silný, slabý či žádný stát; musí jít o stát přizpůsobující své cíle, strukturu, své funkce — i užívané nástroje — měnícím se poměrům a podmínkám. Někde může jít o ústup z bývalých sfér vlivu (k výraznému, i když nikoliv absolutnímu, stažení státu dochází zvláště v regulaci ekonomiky), jinde naopak o vytvoření nových institutů státní regulace tam, kde to je funkční (prevence drogové závislosti, boj s organizovaným zločinem ad.).

Ve srovnání s Polskem a Maďarskem se ovšem předlistopadová připravenost naší exekutivy k realizaci jakékoli instrukce přicházející shora ukázala být paradoxně předností: státní aparát, byt v něm docházelo ke značnému pohybu, si jako celek zachoval značnou míru akceschopnosti. V kombinaci s příchodem ekonomů do vlády se tak vytvořily předpoklady pro relativně rychlý nástup ekonomické reformy, včetně realizace tak bezprecedentního kroku, jakým byla kuponová privatizace. Začátek ekonomické reformy se, přes všechny chyby a omyly, podařilo úspěšně zvládnout. Tuto skutečnost konstatovaly různé odborné expertizy založené na mezinárodním srovnání. Vyplyvají i z hodnocení výkonu vlády v různých oblastech života společnosti tak, jak se objevují ve výzkumech názorů občanů. V analýzách mnohých ekonomů (například Mertlika, Mlčocha, Klacka, Sojky) se ovšem objevují i upozornění na množství problémů, které vystávají na pozadí makroekonomického úspěchu české ekonomické reformy v prvních letech transformace: nestabilita a nefungující právní a institucionální rámec privatizace, nevyjasněné vlastnické poměry, nedostatečná a pomalá finanční i reálná restrukturalizace a modernizace aj.

Účinkování státu v realizaci reform v ostatních oblastech života společnosti zaošťovalo i za výsledky v ekonomice. V mnoha případech stát reagoval opožďeně až v době, kdy mu problémy začaly přerušovat přes hlavu, někdy nezareagoval vůbec.

Příklady:

- Personálním problému v armádě nevěnoval například parlament v letech 1993 a 1994 žádnou pozornost a svůj postoj změnil, až když se staly vyložené akutní (Sarvaš 1995:116)
- Totéž lze říci o zpoždění parlamentu i vlády ve vztahu k nezdařené reformě zdravotnictví:

„Ministerstvo zdravotnictví nedokázalo zaočasn rozpoznat přitýkající se jednání chyb v celém systému (zdravotního pojištění) a zejména se nezabývalo kompetencemi, jež jednotlivým aktérům přísluší. (...) selhalo především v otázce dalšího zpracování prováděcích předpisů zdravotního pojištění a v potřebných korektách chyb těchto předpisů.“ (Háva a Krutík 1996:12)

• Značně zpoždění měla státní správa a zejména resort ministerstva vnitřních věcí v řešení problémů spjatých s narůstající vlnou kriminality. Dařilo se úspěšně vyřešit necelou pětinu případů krádeží a vloupání. Zároveň rostl jejich počet, což znamenalo v absolutním vyjádření jak zvýšené riziko na straně občanů, tak vysoká statistická pravděpodobnost úspěchu a beztrestnosti na straně pachatele. (Gabal 1994:85—6)

Pátráme-li po příčinách těchto a dalších podobných selhání, lze je vidět v následujících okolnostech:

- nedostatek politické vůle k řešení krizových oblastí veřejné politiky, zvláště rostoucí kriminality, problémů ve školství, zdravotnictví a bydlení,
- nedostatek času, soustředění, legislativních či intelektuálních kapacit na straně státního aparátu k řešení zásadních otázek, nejlépe na základě zpracování a posouzení alternativních koncepcí,
- nedostatek relevantních analytických informací na straně státní správy, jež by mohly napomoci k efektivnímu formování legislativního rámce a k alokaci finančních zdrojů tak, aby byly podpořeny silné inovace a rozvoj,
- odložení reformy územně správního členění státu, které způsobilo prodávající kompetenčních provizorií v mnoha oblastech (zdravotnictví, ekologie, doprava, školství, sociální péče) a zároveň bobtnání aparátu jednotlivých ministerstev v regionech,
- nedostatečně morální předpoklady některých politiků a úředníků pro výkon státní správy,
- nedostatečná koordinace činnosti různých aktérů při realizaci politik,
- neuspokojivá komunikace mezi státními orgány a veřejností,
- narušování věcných řešení politickými střety, bojem politických stran o moc.

„Ministrů mnohou sami jmenovat administrativní tajemníky svých úřadů, kteří vůbec nemusí být kariérovými úředníky. Tito úředníci jsou bezesporu politickými figurami, jejichž jmenování závisí na stranicko-politických ohledech.“ (Hesse 1993:228)⁷

⁷ Dodejme, že politická povaha jmenování vysokých správních úředníků, v našem systému například náměstků ministrů, a skutečnost, že jejich profesionalní kariéra závisí na ministerské vůli, omezují zřetelně prostor pro jejich působení v roli strážců dodržení konkrétnosti a právního rámce zvolených postupů.

- politickými ideologiemi zkrácené vnímání světa, které bránilo politikům v nezaujatém rozboru situace.⁸

K obecnějším příčinám v zásadě velmi neuspokojivého stavu státní správy patřilo rozkolísání a destabilizace státních orgánů, jež souviselo s rozsáhlou přeměnou správního, justičního a policejního aparátu po roce 1989. Mnozí aktivní představitelé minulého režimu museli odejít a byli nahrazeni novými lidmi. Tito nově přichodící často nedisponovali dostatečným vzděláním, zkušenostmi ani mravními předpoklady pro výkon svých funkcí:

„... (je patrné) nedostatečná odborná a morální úroveň představitelů správy, z nichž mnozí sledují pouze své osobní zájmy.“ (Cejp 1995:13)

I po listopadu 1989 patřilo k chronickým bolavým problémům státní správy nefunkční bytímní byrokratických struktur.

Příklad:

Ačkoliv na začátku 90. let bylo pro Ministerstvo národní obrany, řídící téměř dvousetšestisícovou československou armádu, plánováno necelých tři tisíce míst, v roce 1995 zaměstnávalo Ministerstvo obrany, starající se o osmdesátitisícovou českou armádu, 3,5 tisíce pracovníků. (Rašek 1995:17)

U některých našich hlasitých kritiků zasahování státu do ekonomických aktivit se navíc nezbytně zjevilo dojmu, že v jejich případě nešlo o nic jiného než o vědomou snahu zakrýt vlastní profit z nejasných legislativních poměrů a dále neutralizovat už tak víceméně bezzubou kontrolu jejich činností státními administrativou.

Situace je taková, že analyzujeme-li fungování českého státu po roce 1989 z hlediska jeho organizačních struktur, funkcí i pracovního stylu, využíval nový režim po celou dobu státního aparátu zděděného z období komunismu.

Příklady:

- Kroky, které nebyly uskutečněny a cíle chybí v souvislosti s potřebnou reformou veřejné správy po roce 1989:
- regionální reforma státní správy a samosprávy (označovaná někdy jako reforma územního členění státu), předpokládaná ústavou České republiky z roku 1992,

⁸ Bližší viz kapitola o úloze politiky.

- přijetí zásadního rozhodnutí o charakteru státní správy, zvláště jejího profesionálního charakteru, apolitičnosti, veřejné kontrolovatelnosti a způsobech hodnocení její vnitřní i vnější efektivnosti, v podobě zákona o státní službě,
 - zvýšení prestiže státního úředníka přesným vymezením jeho práv a povinností, politického a sociálního postavení, kariérového a platového postupu,
 - zpracování koncepce a vytvoření výukových kapacit pro speciální vysokoškolskou přípravu budoucích státních úředníků,
 - přijetí série dalších zákonů: o správním řízení, o nezávislé vnitřní a vnější kontrole veřejné správy (včetně finančních postihů), o nejvyšším správním soudu apod. (Vidláková 1995:11)
- Novela kompetenčního zákona, přijatá po parlamentních volbách v roce 1996, navíc zrušila jediný orgán, který by mohl působit jako iniciátor, konceptor, koordinátor a metodický garant této reformy na centrální úrovni — Úřad pro legislativu a veřejnou správu —, aniž by jeho kompetence v této věci převedla na jinou instituci.

Stále jsme tedy svědky nevyjasněných pravomocí, kompetencí, pravidel služebního postupu a podoby sociálního zabezpečení státních úředníků, škodlivé politizace různých složek státního aparátu, neexistence specializovaného vysokoškolského vzdělání (jez by připravovalo nové adepty pro výkon státní správy tak, jak je to běžné v naprosté většině vyspělých zemí a jak se k tomu po roce 1989 odhodlalo například Polsko a Bulharsko) a ochablých kontrolních mechanismů uvnitř správního aparátu samotného. Zde je třeba připomenout nechuť našeho establishmentu (opět na rozdíl od Polska) k zavedení institutu ombudsmana.

Na závěr se pokusím načrtnout žádoucí vývojové trendy státní správy pro naši zemi:

- pohyb od centralismu k funkční decentralizaci,
- pohyb od vrchnostenského pojetí státní správy k pojetí stavějícímu na poskytování služeb veřejnosti:

„... (státní) správa by měla začít skutečně sloužit veřejnosti, měla by symbolizovat systém posilování důvěry veřejnosti v sebe samu a odpovědnosti úředníků za plnění úkolů jim svěřených, nikoli v tédy systém nekonečné demonstrování moci nad občany.“ (Baker 1993)

- pohyb od uplatňování přímých (direktivních) k užívání nepřímých (ať už pozitivních, stimulačních či negativních, sankce uplatňujících či jimi aspoň hrozících) nástrojů řízení,
- vytvoření nezávislých vnějších mechanismů kontroly státní správy,
- vytvoření institucionálních mechanismů podporujících partnerskou spolupráci státu, trhu a občanského sektoru.

4. OBČANSKÝ SEKTOR

Jeden z našich národních rysů je silná nechuť k úřadům, ale stejně vyjádřeným rysem naší národní povahy je mystická důvěra, že (...) Každá povinnost, o kterou stát ulehneme, je politický pokrok; vzestup demokracie je myslitelný jen ve formě občanské autonomie.

Terminologická poznámka:

Karel Čapek

Čestná, a nejen ona, se potýká s uspokojivým označením tohoto sektoru. Víte jako například neziskový sektor, nevládní sektor, nezisková občanská sdružení a iniciativy. Autoři, chtějící zdůraznit postavení občanského sektoru na poměrně tržbu a státu, razí pojem třetí sektor (Streeter 1993, 1288). Budeme-li proto dále v textu užívat pojem občanský sektor (Brown 1994), budeme tím mít na mysli celé pole institucionálně zprostředkovaného sdružování občanů vedené jiným než ziskovým motivem, a to včetně podniků a zdrojů, které jsou pro fungování příslušných institucionálních útvarů vytvářeny mimo jeho rámec. Jednotlivými institucemi tohoto sektoru jsou neziskové organizace. Někdy se nevybavíme ani užití pojmu neziskový sektor, kterým budeme označovat podobný soubor všech neziskových organizací bez vztahu k podmínkám a zdrojům jejich činnosti.

Vymezení občanského sektoru

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

Občanství charakterizuje Etzioni (1995:55) jako morální závazek jedince vůči jiným společnostem, v němž žije.¹ Tento závazek vede lidi k tomu, aby udělali něco pro druhé.

„...je-li (pojem občanství) zaváděn v rodinách, kulturách, školách, prosazován ve sdělovacích prostředcích, rozšiřován do-

¹ Takto vymezení, odlišuje se občanství od technického užití tohoto pojmu (státní občanství jako formální příslušnost k nějakému státnímu úteranu).

revoluční asociacemi a přenášen z tribun prezidentů a dalších občanských vůdců, cítí se národ zavázán přispět ke blahu společnosti, které sdílí.“ (tamtéž)

Občanskou společnost lze pak chápat jako

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

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

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

Zde je třeba si uvědomit, že mohou nastat situace, kdy ve společnosti existuje potenciál občanství, nicméně stát nevytváří vhodné institucionální formy pro jeho kultivaci a uplatnění. Občanům potom nezbývá než hledat náhradní způsoby, jak se sdružovat a tento potenciál uplatnit — a nemusí jít právě o Chartu 77 — nebo rezignovat.

Příklad:

Na počátku osmdesátých let jsem se účastnil výzkumu jednoho sportovního oddílu. Formálně vzato, šlo o instituci, která byla tvrdě podřízena tehdy existující hierarchické pyramidě politické moci: Komunistická strana Československa — Národní fronta — Československý svaz tělesné výchovy — Česká organizace ČSTV — Okresní výbor ČO ČSTV — Tělovýchovná jednota Spartak Praha 4 — turistický oddíl této jednoty. Ve skutečnosti to však bylo v roce 1968 spontánně vzniklé a v normalizaci do tohoto institucionálního minikru převlečené občanství několika stovek mladých pražských středo- a vysokoškolařů, kteří se rádi scházeli, pořádali bały a výlety do přírody a různé jiné společně organizované kratochvíle. Své občanské neoznačovali mezi sebou nikdy jinak než jako Gymnasion klub.

Občanský sektor je institucionálním vyjádřením života občanské společnosti. Tvoří jej neziskové organizace, které jsou formou dobrovolné-

ho sdružování občanů sdílejících společné hodnoty a ochotných spolupracovat na společném díle.

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

Specifičtější rozlišující charakteristikou je, zda se daná nezisková organizace stará výhradně o potřeby a zájmy svých členů, či zda jsou její aktivity orientovány na pomoc druhým, na prosazování a uspokojování veřejných zájmů. Jde samozřejmě spíše o převahu toho či onoho aspektu v jejich činnosti; těžko lze najít organizaci orientovanou výlučně jen na veřejný nebo pouze na skupinový zájem.²

Neziskové organizace tvoří nezbytný institucionální rámec, umožňující občanům sdružování a společně ovlivňování veřejných záležitostí v roli partnerů institucí státu a trhu. Na druhé straně ani vytvoření adekvátních legislativních a ekonomických podmínek pro činnost neziskových organizací není zárukou rozvoje občanského sektoru, není-li mezi občany dostatečný zájem v nich působit, jinými slovy řečeno, nedisponuje-li daná společnost dostatečným potenciálem občanství, sociální participace.³

Blíže vymezení a klasifikace neziskových organizací

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

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

Kromě těchto forem se u nás setkáváme — zvláště ve školství a ve zdravotnictví — s rozpočtovými a příspěvkovými organizacemi, které sice splňují podmínku neziskovosti, nicméně jsou organizacemi, které zřizuje stát. Charakter jejich činnosti se však blíží neziskovým organizacím a lze předpokládat, že některé z nich (například velké nemocnice) se časem budou

² V kapitole věnované korporativismu ukažu, že instituce korporativního typu jsou neziskovými organizacemi, které ve svých činnostech sledují zároven skupinový a veřejný zájem.

³ K aktuálnímu potenciálu občanství české společnosti viz následující kapitola Obyčané.

dou transformovat do podoby nestátních neziskových organizací (jak jsme toho byli po roce 1989 svědky v případě mnoha původně státních středních škol, z nichž se staly školy soukromé či církevní).

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

- sociální péče,
 - zdravotnictví,
 - zdravotnictví a sport,
 - výchova a vzdělávání,
 - sdružování sociálních skupin se specifickými zájmy (děti, mládež, ženy, studenti, zdravotně postižení, homosexuálové...),
 - péče o životní prostředí,
 - bydlení a rozvoj obce,
 - bezpečnost osob a ochrana majetku,
 - kultura,
 - specifická zájmová činnost (například zahrádkář, chovatelé, rybáři, filatelisté, myslivci, radioamatéři),
 - ochrana lidských práv jednotlivců a marginalizovaných skupin,
 - odborová činnost,
 - profesní a odborná sdružení a komory,
 - mír a mezinárodní spolupráce,
 - náboženství,
 - politika.
- Na univerzitě Johnse Hopkinse v USA probíhá dlouhodobý mezinárodní srovnávací výzkum občanského sektoru. Podíváme se, k jakému vymezení tohoto sektoru dospěli badatelé, koordinující tento výzkum pod vedením profesora Salamona.

Strukturálně-operacionální definice občanského sektoru

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

- **formálně ustaveny** a tím alespoň do jisté míry institucionalizovány. V některých zemích je to stvrzeno psaným dokumentem (statutem nebo orgánizačním řádem). Nicméně institucionalizace se může projevit i jiným způsobem — například tím, že jsou organizována pravidelná setkání členů či zástupců nebo existují procedurální pravidla či jiné formy strukturovanosti jejich aktivit;

- **soukromé (nestátní)**, to znamená institucionálně oddělené od státní školy, formálních forem lidského styku, které v životě soudobé společnosti jsou ovládnuty správními radami, v nichž by měli převahu vládní úředníci. To neznamená, že nemohou dostávat významnou podporu z veřejných rozpočtů nebo že se představitelé státní správy nemohou účastnit práce v jejich správních radách;
- **neziskové**, to znamená nerozdělující případný zisk z činnosti svým vlastním či správcům. Neziskové organizace mohou nashromáždit zisk, avšak tento zisk musí být užít výhradně k podpoře základního poslání organizace. V tomto smyslu jsou neziskové organizace soukromé organizace, jejichž prvotním účelem není generování zisku. Tato vlastnost odlišuje neziskové organizace od dalšího prvku soukromého sektoru — **privátce** mají své vlastní nezávislé řídicí procedury, nejsou řízeny zvenčí;
- **dobrovolné**, to znamená užívající v jistém rozumném stupni dobrovolnou účast na svých činnostech, a to buď výkonem vlastních činností organizace, nebo řízením jejich záležitostí. To neznamená, že všechny nebo většina členů organizace musí pocházet z dobrovolných přispěvků nebo že organizace musí být dobrovolníci.

Funkce občanského sektoru

Občanský sektor se uplatňuje ve dvou základních určeních: jeho prostřednictvím se realizují činnosti, o něž lidé projevují zájem a v nichž se chtějí realizovat (sociální funkce), a zároveň se upevňuje politická soudržnost a rozvíjí se politická kultura dané společnosti (politická funkce). Jakožto spotřebitele, producenta zboží a služeb i jako zaměstnavatele (ekonomická funkce). Tuto jeho funkci budeme ovšem chápat jako odvozenou a vrátíme se k analyticky obtížné uchopitelným i oddělitelným funkcím sociální a politické.

Sociální funkce občanského sektoru člení Fric a kol. (1996:29n) na ser-visní (vlastní výkon a poskytování specifických služeb) a participativní (uspokojení potřeby sdružovat se, aktivně se podílet na činnosti dané organizace a ovlivňovat ji). Občanský sektor nabízí lidem možnost svobodně volit formy vlastní spoluúčasti na životě větších společenství, otevírá jim prostor pro seberealizaci v bezprostředních, neodcizených a neformalizovaných podobách sociálních kontaktů a spolupráce, a to jako protipól vně-

šních školy, formálních forem lidského styku, které v životě soudobé společnosti jsou ovládnuty správními radami, v nichž by měli převahu vládní úředníci. To neznamená, že nemohou dostávat významnou podporu z veřejných rozpočtů nebo že se představitelé státní správy nemohou účastnit práce v jejich správních radách;

Politickou funkci občanského sektoru charakterizuje Kjarum (1992) takto:

„Neziskové organizace plní v demokratické společnosti dvojí roli. Vytvářejí předpoklad a zároveň doplňují ústředně vymezenému politickému procesu a existenci formálních politických institucí demokratického státu. ... Klíčovou funkcí neziskových organizací je jejich přímé působení v roli tlumocníků požadavků občanů. Dosahují toho tím, že umožňují občanům aktivní účast na svých činnostech a zvyšují míru povědomí o těchto požadavcích. Jejich prostřednictvím jsou vyjadřována přání a potřeby občanů, a tak se přetavují do politických nároků, které se tím stávají součástí politického procesu.“

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

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

„...usídlé tam, kde jsou lidé dotčení, ovlivnění efektem nějakého rozhodnutí, měli by být součástí procesu, kterými se takové rozhodnutí připravuje, měli by možnost je kontrolovat a ovlivňovat.“ (Naisbitt a Aburdenová 1992)

Oba dva výklady, jak stanovisko preferující institut reprezentativní demokracie, tak i stanovisko dávající přednost participativní demokracii, jsou podle mého soudu jednostranné a neodpovídají povaze reálných společenstev občanského sektoru činní demokratické odolnější tím, že (kromě tradičních kanálů reprezentativní demokracie, bez nichž by demokracie nebyla demokratická) nabízí i další možnosti pro artikulaci občanského názoru a uplatnění občanského činu. Poskytuje totiž lidem šanci ovlivnit veřejnou politiku častou mnohem podstatněji než pouhým hlasováním ve volbách jednou za pár let. Silháňová a kol. (1996:7n) a Fric a kol. (ibid.) uvádějí, že k přednostem plnočlenného fungování občanského sektoru patří podpora různorodosti a vývoje odlišných názorů, tedy posilování politické plurality. Dále vytváření příležitosti pro získávání politických zkušeností (s tím, že tyto zkušenosti se později mohou uplatnit ve „velké“ politice) a institucionalizace mechanismů včasného varování tam, kde je ohroženo fungování demokratických principů, ať již uvnitř jednotlivého státu, nebo

mimo něj. Brown (1994:6) shrnuje:

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

K diskusím o potřebnosti a funkcích rozvoje občanského sektoru se vrátím — v odvolání na vývoj v České republice po roce 1989 — v závěru této kapitoly.

Zdroje občanského sektoru

To, do jaké míry, jak efektivně se občanskému sektoru podaří vélenit se do proudu společenských činností, závisí nepochybně do značné míry na hodnotovém a situačním kontextu. Jako katalyzátor zrodu nových neziskových organizací a občanských iniciativ pak mohou přispět mimořádné události, které otřesou svědomím lidí.

Příklad:

Fedor Gál (1994:94n) popisuje tragický příběh smrti Filipa Vencelky v roce 1993. Šlo o jeden z mnoha případů slévajících se do řeky rostoucí lidarity a tolerance, která se rozhodla sledovat projevy fašismu, rasismu a násilí vůbec, zveřejňovat výsledky tohoto monitoringu a poskytovat služby (zvláště právní) jeho potenciálním obětem. Otec zabitého Filipa, Vlastimil Venclík, jeden z iniciátorů vzniku a mluvčí HOSTu, říká:

„Díky osobní tragédii teď poznávám, co je skutečná lidská solidarita. Jsou to žitíové okamžiky, kdy vám ubodné projevená solidarita pomáhá dál žít a překonávat zoufalství, kdy se vám zdá, že za tím již není žádná naděje a všechno kolem vás se jeví jako velmi marnost.“

Gál (ibid.:95) dovozuje, že občanská hnutí se v demokratické společnosti rodi všude tam, kde lidé cítí problémy a jsou odhodláni usilovat o jejich řešení. Zlomové události mohou ovšem neziskové organizace také oslabit tím, že učiní jiné činnosti, ať už ve veřejném či v soukromém sektoru, atraktivnější.

Příklad:

Období transformace s sebou přineslo ekonomický stres, potřebu adaptovat se na výrazně se měnící poměry a nabídku dříve nemyslitelných forem osobního uplatnění. To vše vedlo k poklesu zájmu o činnost v ne-

kteřích neziskových organizacích, zvláště v těch, které před listopadem 1989 suplovaly činnost jiných, v té době zakázaných organizací. Po listopadu 1989 odsála oficiální politika a státní správa jejich nejlepší kádery, což negativně poznamenalo jejich další činnost. Typické to bylo třeba pro mnohé ekology, působící do té doby v Českém svazu ochránců přírody a v Ekologické sekci Biologické společnosti při ČSAV, a poté vymyšlené do vysokých funkcí na ministerstvech a v parlamentu. Došlo k velkému úniku mozku a vidělich osobností. Dnes chybí Českému svazu ochránců přírody dostatek schopných a mladších členů, a to na všech úrovních. (Damohorský 1995:19)

Dalším z důležitých „zdrojů“ je právní úprava vzniku, činnosti a financování neziskových organizací, případně institucionální podpora, kterou může stát nabízet neziskovému sektoru (v podobě poradenství, školení personálu, informačního servisu apod.).

Některé země zvyhodňují daňovými sазbami i jinak ty neziskové organizace, které slouží veřejnému prospěchu — na rozdíl od organizací sloužících primárně jen svým členům (to je uzavřenému okruhu osob, které jsou zároveň členy organizace). (Šilhánová a kol. 1996:7)

Daňové úlevy sponzorům a neziskovým organizacím jsou ovšem jen nepřímou formou, již stát podporuje občanský sektor.⁴ Kromě toho stát investuje část finančních zdrojů z veřejných rozpočtů přímo do těch činností neziskových organizací, na nichž má sám eminentní zájem. To však nemusí být záležitost bezproblémová.

Příklad:

Tak jak se po listopadu 1989 v Čechách a na Moravě prosazuje právní subjektivita neziskových organizací, snižuje se jejich závislost na dotacích ze státního rozpočtu a rostou vlastní příjmy, zvyšuje se i jejich politická nezávislost na vládě. Ta však není absolutní a závislost na státních dotacích jde stále

„na úkor objektivnosti vyjadřování a svobody projevu, protože působí poukud autocenzurně.“ (Damohorský 1995)

Posledním důležitým zdrojem, s nímž neziskové organizace pracují, je

⁴ Kandidát Republikánské strany na úřad prezidenta Spojených států Robert Dole přirovnal ve svém projevu ve Filadelfii 22. května 1996 poskytování daňových úlev těm, kteří se rozhodnou finančně podpořit nadace bojující s chudobou, ke středu císte mezi nečestností státní správy na jedné straně — a nevěřimostí veřejnosti k sociálním problémům na straně druhé.