

vnitřní organizaci potenciál každé z nich. Na schopnostech a zkušenostech jejich členů a zejména vůdců záleží, nakolik se jim podaří dosahovat vytčených cílů i jak racionálně budou hospodřit se svými zdroji.

### Přednosti občanského sektoru

- Občanský sektor je lepší než trh i stát v regulacích činnosti;
- generujících buď minimální, nebo vůbec žádný zisk,
- vyzadujících většinu se do potřeb ostatních a ochotu jim pomoci,
- vyzadujících celostní přístup,
- předpokládajících efektivní okamžitou pomoc jednotlivcům (jako například denní péče, poradenství, služby nemocným či invalidům),
- předpokládajících značnou důvěru na straně klientů,
- vyzadujících dobrovolnou práci,
- jejichž cílem je získání finančních podpor prostřednictvím darů,
- zahrnujících uplatnění morálních kritérií a individuální odpovědnosti ve vykonávané činnosti.

John McKnight (citováno podle Osborne a Gaebler 1992) uvádí následující rozdíly mezi službou poskytovanou profesionály na jedné straně a neformálním společenstvím na straně druhé (v tomto případě je vymezení velmi široké — zahrnuje kromě neziskových organizací také rodinu či sousedství):

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

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

Neziskové organizace, které podporují iniciativu a podnikavost a kterým zároveň samy hledají způsoby, jak pokrýt své náklady (a jsou přitom kontrolovatelné veřejností), kombinují úspěšně vlastnosti státní instituce s prvky soukromé firmy. Mohou se tak vyhnout selhání obou a být tudíž tou nejlepší institucionální alternativou.<sup>5</sup> Vědomě piší mohou, neboť nikde není předem zaručeno, že naopak nezkombinují stinné charakteristiky toho, co je typické pro stát na jedné straně a pro trh na straně druhé.

### Selhání občanského sektoru

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

#### A. Nedostatečná kapacita pro řešení rozsáhlých úkolů

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

#### B. Absence občanských iniciativ tam, kde by byly potřebné

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

#### C. Zvýšená citlivost na osobnostní charakteristiky účastníků

Nejpevnějším tmelem, který spojuje občany účastnící se práce nějaké občanské sdružení či iniciativy, je vzájemná důvěra. Vnitřní konflikt může být pro tyto organizace zničující. Zvlášť velké riziko je sjáto s osobnostními charakteristikami vůdců těchto organizací, kteří mohou sklon uzurpovat příliš mnoho moci ve vlastních rukou nebo zneužívat

<sup>5</sup> Srovnaj kapitolu o hledání rovnováhy mezi státem, trhem a občanským sektorem.

organizace ve svůj prospěch — zejména tam, kde jsou nerozvinuté nebo slabé kontrolní mechanismy. Neziskové organizace nejsou imunní ani proti nebezpečí oligarchizace.

#### D. Hrozba byrokratické organizace neziskových organizací

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

#### E. Nejistota a nestabilita občanského sektoru

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

#### F. Zástěrka pro krytí ziskového motivu

Tam, kde se neziskové organizace pohybují v právním vakuu, kde je právní úprava jejich činnosti nedostatečná nebo kde selhává kontrola jejich hospodaření, vytváří se prostor pro zneužití této institucionální formy. Veřejná prospěšnost se v činnosti neziskové organizace může stát pouhou zástěrkou, která umožní dosahování neoprávněných zisků (například legalizaci daňových úniků, výplatou nezdůvodněně vysokých honorářů) ve srovnání s postavením a možnostmi výdělečné firmy.<sup>6</sup>

#### Vývoj občanského sektoru v České republice po roce 1989

Rose (1996) přirovnává mocenskou strukturu společnosti reálného socialismu k tvaru přesýpacích hodin: existuje jakási elementární důvěra mezi těmi nahore<sup>7</sup>, opřená o společně hájené dosažených privilegii, existuje i důvěra, opřená o každodenní komunikaci tváří v tvář, mezi „námi dole“, a uprostřed je jen úzké hrdélko, charakterizující všeobecně panující nedůvěru mezi „nimi“ a „námi“. Společnost je atomizovaná, v zásadě zde nalézáme monolit mocenského aparátu na jedné straně a bezmocný dav na straně druhé.<sup>8</sup> Společnosti s plně vyvinutou občanskou kulturou mají mocenskou strukturu ve tvaru pyramidy: vztah důvěry mezi politickou elitou

a občany je postaven na široké základně horizontálních vazeb mezi lidmi, které organizky přerůstají do polohy mezi jednotlivci a politickou reprezentací právě zprostředkováním četnými institucemi občanského sektoru. Obravně řečeno, horizontální důvěra na všech úrovních umožňuje a posiluje vertikální důvěru mezi těmi, kterým je svěřena správa věcí veřejných, a těmi, kteří je výkonem této správy dočasně pověřují.

*„Občanská společnost, tedy institucionálně zprostředkované vyjadřování zájmů občanů nezávisle na státu, byla tedy pro systém, který vyžadoval sociální atomizaci jako nezbytnou podmínku pro své přežití a reprodukci, veřejným nepřitelem číslo jedna. Proto dělal systém vše možné i nemožné, aby zničil ty formy sociálních, politických a ekonomických vztahů, které by mohly podporovat individualní a skupinovou nezávislost a vdechovat obsah a smysl činnosti a vztahů lidí... (a zároveň) maximalizoval mocensky monopol strany.“ (Schöfferin 1991:237, 241)*

Po pádu tohoto mocenského monopolu tedy postkomunistické země zdědily vysoce fragmentovanou a atomizovanou společnost se značným deficitem důvěry mezi občany navzájem i mezi jednotlivci a státem. Toto dědictví ponevadž je zakládáno v hodnotách a vzorech chování lidí, se překonává jen pomalu a svízelně. Lidé nejsou navykli se sami sdružovat a hájit svoje ohrožené zájmy. Představitelé státu nejsou zvyklí vyjednávat s představiteli různých zájmových skupin ani s klientskou veřejností. Pokud k takovým kontaktům přece jen dochází, jsou náhodné a sporadické, nemají systematický, legislativou fixovaný charakter. Stále hrozí riziko nepřiměřených reakcí na obou stranách, vyplývající z nedostatku informací nebo z nepochopení situace partnerské strany. Jak plasticky vystupuje v tomto historickém kontextu do popředí role neziskových organizací jako institucí schopných přemovovat chování svých členů kombinací kontroly, stimulu a morálního přisvědčování, a prodlužovat časový horizont pro rozhodování všech zúčastněných aktérů zvyšováním stability a spolehlivosti společenských vztahů!

Proto je nanejvýš důležité, jak se k občanskému sektoru postaví postkomunistický stát. Řečeno konkrétněji, zda pro jeho rozvoj vytvoří cilevdorní a systematicky vhodné legislativní podmínky i příznivou politickou atmosféru a zda je ochoten jeho činnost podporovat z veřejných rozpočtů, případně zavedením daňových úlev sponzortům i neziskovým organizacím. Zde stojí za to citovat obsáhlejší úvahy českého premiéra od roku 1992, ekonomů a politika Václava Klause na dané téma, a to hlavně proto, poněvadž měl jako dlouholetý šéf exekutivy velký vliv na formování těchto podmínek právě v rozhodujícím období transformace:

<sup>6</sup> Stávající právní úprava občerně prospěšných společností (zákon byl přijat v roce 1995 a platí od 1. 1. 1996) nepříkládá nijak nereguluje výši plati znančinnaraci těchto společností. To je závažné opomenutí, které usnadňuje zneužívání této podoby neziskových organizací k soukromému prospěchu.

<sup>7</sup> Weigle a Barterfeld (1993) správně rozlišují ještě takzvanou „mobilizovanou participaci“ zprostředkovanou organizacemi typu naší bývalé Národní fronty, které podřizují centrálnímu dohledu všechny formy sdružování lidí.

„... stále se hledá něco, co by bylo společností atomizovaných, jedinců, ale zároveň ani byrokratizovaným státem. Historie nám nescitlněkrát ukázala, že tudy cesta nevede, že stačí sobo-  
 bodná, politický pluralismus a trb a že to je to nejlepší, co se dá  
 pro spravedlivou, slušnou, solidární společnost vykonat. Tudy  
 vede i má vlastní, již více než čtyři roky trvající polemika o trb  
 bez adjektiva, o standardní systém politických stran bez nřad-  
 ních front a občanských hnutí, tudy musí začít další kola (ve své  
 logice prakticky stejné) polemiky o společnosti svobodných  
 občanů oproti zavádějící myšlence takzvané občanské společ-  
 nosti. (podtrhl V.K.) (...) Co je to tedy ta občanská společnost?  
 Mám strach, že je to považováno za něco více než za společnost  
 svobodných občanů, že se k individualistickému vychování  
 svobodné společnosti přidává jistá kolektivita, chápání jako  
 doplnění a vylepšení vychování občanského principu. (...)  
 Přirozené, dobrovolné sdružování se občanů do nejrůznějších  
 spolek, klubů, asociací je jedním z elementárních definicích  
 proků společnosti svobodných občanů, nežijících jako Robinson  
 na pustém ostrově. K tomu není třeba společenských reforem ve  
 stylu „občanské“ společnosti a ani novátorských teorií o tom, že  
 je třeba nad hodnotu svobody postavit ještě jakousi jinou hod-  
 notu sdružování se či komunity. Sdružování se je totiž logič-  
 kým důsledkem existence obdoby zájmu určitých skupin  
 občanů, nicméně je důsledkem jejich vlastních zájmů a ty někdy  
 společnost jako celek obobacují, jindy nikoliv. Výsledek působ-  
 ní těchto sdružení proto nemůže být předem znám. Skupina  
 občanů jistě prosadí své zájmy snadněji než každý z nich osa-  
 moceně, ale to apriorně není a nemůže být pozitivní hodnotou.  
 Aby tomu tak bylo, musel bychom vycházet z optimistické by-  
 potězy, že lidé neprosazují své zájmy, ale jakési vyšší, pozitiv-  
 ní, společnost v každém případě obobacující hodnoty. Platnost  
 této bypotězy není nitím podložena. Neměli by z ní proto vy-  
 cházet ani zastánci takzvané občanské společnosti.“ (2. 3.  
 1995) (Klaus 1996:288—291)

Klaus jako teoretik se nám zde představuje jako ortodoxní neoliberal,  
 a to v průmětu ekonomickém i politologickém. Představuje se i jako me-  
 todologický individualista, popírající potřebu analyzovat lidské kolektivní  
 jinak než jen na základě analýzy intenci jedinců, kteří je svými činy kon-  
 stituují. Klaus dokonce pochybuje o ontologickém statusu lidských spole-

čenství a pochybuje, že by se lidé byli ochotni sdružovat z jiných než ego-  
 istických pohnutí. Na to vše má jistě jako teoretik právo.

Mnohem závažnější je ovšem skutečnost, že tato jeho teoretická plat-  
 forma se výrazně odrazila i v praktických krocích české vlády, kterou vedl.  
 Projevilo se to zřetelně výrazně v nekončícím zdráhání přijmout solidní mo-  
 derní legislativní úpravu podmínek činnosti neziskových organizací. Toto  
 legislativní vakuum činilo jejich pozici, ale i pozici takzvaných rozpočto-  
 vých a příspěvkových organizací, v období 1989—1995 velmi nejistou.  
 (Dano horský 1995:30) Značně též zkomplikovalo transformaci tak důle-  
 žitých odvětví, jako je školství, zdravotnictví, sociální péče, tělovýchova  
 a sport, komunální služby.

Profesor Josef Jařab, senátor a bývalý rektor olomoucké Palackého uni-  
 verzity, zastává názor, že nejsilnější strana vládní koalice, Občanská demo-  
 kratická strana, bránila v polisopadovém období vzniku vskutku občanské  
 společnosti:

„... (občanská společnost) je pojem s dlouhou tradicí. Zápahání de-  
 mokracie, zvláště tu americkou, si nelze bez občanské společnosti  
 vůbec představit. Nejde o pokusy dělit se o vládní moc, jak se myš-  
 ně domnívají někteří naši politici, ale o spolupůst na věcech ve-  
 řejných. Občan není jen člověk, který jde jednou za čtyři roky vo-  
 lit. Má také potřebu realizovat se v nevládních organizacích  
 a zájmových sdruženích, jejichž cílem je nejen zájem členů, ale  
 i zájem obecnější. Takové aktivity spolupřevládají politické, kul-  
 turní a sociální klima společnosti. (...) Pokud jsme (jako občané za  
 těch sedm let dostatečně) nezvyklí, tak i proto, že nás k tomu ni-  
 kdo nevede. Člověk vyrostl v občana, má-li k tomu příležitost.“  
 (Jařab 1996:30)

Zákon o obecně prospěšných společnostech vstoupil po dlouhých prů-  
 tazích v platnost až k 1. lednu 1996. Založit nadaci je velmi jednoduché  
 a vzhledem k nedostatečnosti a nejasnosti daňových předpisů stát stále po-  
 nechává velký prostor pro zneužívání této institucionální formy pro daňo-  
 vé úniky.<sup>4</sup> Legislativní provizorium se týká i postavení církví, které navíc  
 zápasí s problémem navrácení majetku a dluhky od státu — získání eko-  
 nomické nezávislosti. (Novotný 1995)

Z prací Šilhánové a kol. (1996) a Friče a kol. (1996) můžeme vybrat ně-  
 která data týkající se počtu a zaměření neziskových organizací v České re-  
 publice. Podle dostupných údajů bylo na našem území v roce 1989 regis-

<sup>4</sup> Zákon o nadacích měl být do data odvezdání této studie k tisku na jaře 1997 přijat vůbec.

trováno něco přes 2 000 občanských sdružení (včetně jejich organizačních jednotek, komor, zájmových sdružení a nadací). Po politickém převratu začal jejich počet prudce stoupat, takže už koncem roku 1992 jich bylo téměř 20 000 a údaj z roku 1996 už mluví o téměř 37 000 organizaci tohoto typu (z toho cca 4 500 nadací). Údaje jsou však pouze přibližné, a to zejména díky neexistující centrální statistice, ale i proto, že mnohé z těchto institucí zřejmě existují jen na papíře. Kvantitativně největší počet z nich tvoří tradiční organizace — sportovní kluby (v roce 1996 11 700), myslivecká sdružení (ve stejném roce kolem 5 000) a sdružení rodičů (cca 2 700). Dále je třeba mít na paměti, že růst počtu registrovaných organizací po roce 1989 je do značné míry způsoben tím, že například naprositá většina sportovních klubů i mysliveckých sdružení vyvíjela činnost již před listopadem 1989, nebyla však registrována samostatně. Do registru tehdy vstupovaly jenom národní střešové organizace. Právě tak Sdružení rodičů, nástupnické organizace zaniklých Sdružení rodičů a přátel školky, se nově zaregistrovala jako samostatné subjekty.

I kdybychom ovšem vzali počet 37 000 neziskových organizací v roce 1996 za bernou minci, je výsledný koeficient, necelé 4 neziskové organizace na 1 000 obyvatel, ve srovnání s rozvinutými demokraticmi poměrně nízký. (Ve Francii bylo těchto organizací v poměru k počtu obyvatel dokonce čtyřikrát více.) Kvalifikovaný odhad uvádí, že v neziskových organizacích pracuje kolem 100 až 150 tisíc aktivistů, tedy 2—3 % celkového počtu činných osob. Objem jejich činnosti dosahuje zhruba 1 % hrubého domácího produktu. I to je ve srovnání se západními zeměmi málo — vždyť klad v USA odhadován mezi 5 až 10 procenty. Zdá se tedy, že přes statisticky pozoruhodnou dynamiku rozvoje občanského sektoru v posledních letech si nemůžeme být jisti, zda to není do značné míry jen optický klam. Toto opatrné až pesimistické konstatování však má přece jen jeden pozitivní aspekt: ukazuje, že v naší zemi existuje nesporně velký potenciál dalšího rozvoje občanského sektoru. Jak velký, to se pokusím odhadnout mimo jiné i na základě empirických výzkumů postojů obyvatelstva (srovnej následující kapitoly).

## 5. OBČANÉ

Občané vstupují do úvah o regulátorech společenského života jako jejich tvůrci i jako adresáři jejich účinků. Představují klíčový prvek uvážování o mechanismech a důsledcích regulace: předpoklady politiků o lidských motivech, dispozicích a sklonech mohou ovlivnit výběr a formy užití jednotlivých regulátorů způsobem velmi zásadním. Reakce občanů na činy politiků napovídají mnohé o tom, nakolik se tyto předpoklady shodují se skutečností. Analýza fungování trhu, státu a občanského sektoru by tudíž nebyla úplná bez rozboru chování, postojů a hodnotových orientací obyvatelstva.

Odborníci uvažující o společnosti (sociologové, politologové, ekonomové, právníci) se někdy nechají natolik unést svými teoretickými schématy, že uvěří tomu, že podobným způsobem jako oni jsou připraveni vnímat a chápat svět kolem sebe i jejich spoluobčané. To je dozajista veliký omyl. Zátímco odborné žurnály jsou plny „tranzitologických“ výkladů o přechodech k demokracii a tržnímu hospodářství, lidé vnímají svět převážně optikou svých každodenních starostí a zkušeností. Tyto dva světy jsou na sobě do jisté míry závislé: lidé se ztotožňují s částí nabízejících se výkladů světa, v nichž média a politici rozmělnějí vykladová schémata odborníků. Odborníci, chtějí-li, mohou systematicky analyzovat, jak se „lidem z ulice“ jeví problémy doby. U politiků pak pečlivá analýza mínění veřejnosti byvá někdy i otázkou jejich dalšího politického osudu.

Jednou z vizí polistopadové politiky bylo, že v naší zemi je možno a třeba obživit obecnou starost a do činnosti promítnout odpovědnost občanů za chod veřejných záležitostí, jinými slovy: občanskou společnost. Zkusím se — sedm let po listopadu 1989 — podívat na to, do jaké míry se tato vize naplnila. Kromě toho se budu zabývat i dalšími poznatky o tom, jak se výrazně změny v uplatnění jednotlivých regulátorů a v podobě různých politik, k nimž u nás docházelo po listopadu 1989, promítly do názorů a činnosti lidí. Všímnu si skutečných změn v chování lidí, ale i vývoje postojů k různým institucím a aspektům veřejného života — mimo jiné i toho, co lidé soudí o trhu, státu a institucích občanského sektoru.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Budu vycházet hlavně z výsledků empirického výzkumu názorů občanů a představitelů lokálních samospráv České republiky na veřejnou politiku (dále jen: z našeho výzkumu), jenž byl realizován v roce 1995 v rámci výzkumné úlohy „Analýza procesu formování a realizace veřejné politiky v České republice po roce 1989“, popo-

Hned po zhroutení předlistopadového režimu a po vytvoření elementárních legislativních podmínek pro podnikání nastal podnikatelský boom. Postupně bylo vydáno přes milion živnostenských oprávnění (ne všichni noví živnostníci ale povětšinou dosavadní zaměstnání na hřebíček) a vznikly desítky tisíc menších či větších firem. Tato reakce prokazuje, jak se lidé choť tím byla, alespoň v rámci oficiální ekonomiky, odprátna.

Dalším činem reagujícím na nově se vytvářející kapitálový trh byla nabídka účasti občanů na dvou vlnách kuponové privatizace — v obou případech se zaregistrovala velká většina všech oprávněných.

Došlo k mimořádnému pohybu na trhu pracovních sil, nemajícím u obdoby v minulých desetiletích: odhaduje se, že v letech 1989 až 1995 změnila své zaměstnání více než polovina ekonomicky aktivních osob. Samozřejmě, že některé odchody byly vynuceny změnicí se nabídkou na trhu práce, pozvolným rozpadem socialistické ekonomiky a s ní spjaté neefektivní přezaměstnanosti. Jiné odchody však znamenaly aktivní vložení hledání pracovního uplatnění, které by lépe odpovídalo předstávám dočasných.

Lze tedy konstatovat, že adaptabilita lidí související s rázným vstupem tržních mechanismů do jejich života byla vysoká.

Jedním z obecně uznávaných indikátorů aktivního zájmu o veřejné dění je účast ve volbách. Zde zaznamenáváme šestupný trend: voleb do sně- ce 1996 už jen 76 % oprávněných voličů. Speciifická situace nastala v listopadu 1996, kdy se do voleb do Senátu zúčastnilo (v prvním kole) pouhých 35 % oprávněných voličů. Je však třeba vzít do úvahy, že těsně po politicefendundum o nezvratitelnosti nového režimu, takže pokles volební účasti může být vykládán též jako příznak stabilizace nových poměrů. Lidé se prostě už tolik neobávají, že by demokratický režim mohl být aktuálně narušen. Grantovou agenturou ČR na Fakultě sociálních věd UK v Praze (strojově napřísklad K vyšlebekim 1995, Potůček 1997, Purkyněček a kol. 1996). Souborový tvořilo 1007 občanů a 222 představitelů lokálních samospráv. Pro srovnání a v zájmu analýzy výstředních trendů čerpaní i z dalších empirických výzkumů názorů občanů, re- její celky výzkumný vzorek či proporce v rámci tohoto vzorku, které umožňují interpretovat získané hodnoty ja- rozlišit specifické charakteristiky jednotlivých sociálních či demografických skupin. Zde odkazují na bobaton odhromou, zvláště časopiseckou, produkci.

ohrožen.<sup>2</sup> Procento volební účasti je přitom stále výrazně vyšší než v zave- dených demokraciích.

Stát se členem politické strany není dnes v Čechách a na Moravě příliš populární. „Kašparády“ minulého režimu mnoha lidem občanskou aktivitu tohoto druhu znechutly — nebo ji učinily přinejmenším podezřelou. Členská základna nové vzniklých politických stran nebo stran obnovených po listopadu 1989 není tudíž příliš vysoká. Občanská demokratická strana, nejsilnější strana vládních koalic let 1992 i 1996, má 20 000 členů; svá místní sdružení založila v méně než 1 500 městech a obcích z celkového počtu přes 6 000. Druhá nejsilnější strana vzešla z parlamentních voleb v roce 1996, Česká strana sociálně demokratická, má členů ještě méně, ne- mluve o Občanské demokratické alianci a dalších menších stranách. Strana Duchodci za životní jistoty uvádí 30 000 členů. Větší členskou základnou se mohou pochlubit pouze dvě strany, které byly etablovány již před listo- padem 1989. Komunistická strana Čech a Moravy udává 300 000 členů a Křesťansko demokratická unie — Čsl. strana lidová 70 000 členů.

## B. Postoje

Do postojů lidí se promítají jim vlastní způsoby vnímání a interpretace ži- votních podmínek. Jak jsem již předdeslal, jsou nesporně ovlivnitelné propa- gandou, reklamou, ideologiemi nabízenými médiu i silnými osobnostmi z řad politiků. *Sab specie aeternitatis* jsou však pravděpodobně nakonec přece jen rozhodující jejich vlastní životní zkušenosti, zážitky, názory okruhu lidí, s ni- miž se stykají. Bude tedy přinejmenším zajímavé říci si něco více o náleha- vosti a závažnosti jednotlivých problémů veřejného života v očích občanů. Hlavním tématem této knihy je úloha základních regulátorů — trhu, státu a jeho institucí, občanského sektoru — v životě lidí. Nesmím se tedy vyhnout ani otázce, jaký postoj k nim (a k životním hodnotám, s nimiž bý- vají spojovány) lidé zaujímají. S tím volně souvisí i zařazení občanů na šká- le pravolevé politické orientace. Výzkumy, z nichž čerpám, se zabývají i mí- rou vlivu politiky na osobní spokojenost či nespokojenost.

## Hodnocení problémových oblastí veřejného života

Analýza opakovaných a nezávisle realizovaných výzkumů názorů obča- nů, v nichž byli lidé dotazováni, které problémy považují za důležité a jak

<sup>2</sup> To považují i další výzkumy sledující vývoj názorů občanů na pevnost nového politického uspořádání.

jsou spokojeni či nespokojeni se způsobem, jímž se u nás přistupuje k jejich řešení, umožnila jejich zařazení do čtyř skupin:<sup>1</sup>

### 1. Velmi naléhavé problémy:

- omezování kriminality,
- opatření proti korupci, konfliktu veřejných a soukromých zájmů a prání špinavých peněz.

Oba problémy zařazené do této první skupiny jsou spjaté s rychlými institucionálními změnami (věcně rozvoje tržního hospodářství), s ořezou soustavou hodnot a oslabenou koncepcí a kontrolní funkcí státních orgánů. Jsou vyvolány značnou nerovnováhou mezi regulační funkcí státu a trhu: trh doslova vrhl do prostoru regulovaného dříve státem, aniž by se jeho síla mohla vtěsnat do přiměřeně velkého, ovšem regulovaného, koryta: trh se se tedy prostě vyli z břehů... a leckde za sebou nechává spoušť.

### 2. Naléhavé problémy:

- reforma sociálního zabezpečení,
- péče o životní prostředí,
- péče o rodiny s dětmi,
- bytová otázka,
- péče o zdraví obyvatel,
- rozvoj školství a vzdělání.

Ve druhé skupině se nacházejí oblasti, které rozvázný národohospodář podporuje dlouhodobými investicemi z veřejných zdrojů: jejich smyslem je podporovat rozvoj lidských zdrojů a chránit životní prostředí. Také zde trhu vedla k disproporcím v uspokojování potřeb lidí, což je populaci okamžitě citlivě vnímáno.

### 3. Problémy nižší míry naléhavosti:

- řešení problémů menšin, tj. národností, Romů aj.,
- problém nezaměstnanosti,
- ekonomická reforma, včetně rozvoje trhu,
- rozvoj demokratického politického systému.

Třetí skupina zahrnuje oblasti, které byly v centru pozornosti představitelů nového režimu a kde tedy „bota obyvateľstvo příliš netlačí“ — snad

<sup>1</sup> Míra naléhavosti je funkcí důležitosti daného problému v očích veřejnosti a stupněm nespokojenosti se zvládnutím tohoto problému vládou a dalšími odpovědnými orgány.

s výjimkou chronicky neřešené citlivé otázky spoluzítí s národnostními menšinami.

### 4. Problémy, které občané rozhodně nevnímají jako naléhavé:

- obratyschopnost České republiky,
- podpora české kultury,
- podpora rozvoje měst a obcí,
- informování občanů o veřejných záležitostech,
- podpora svépomocných a neziskových organizací.

Poslední skupinu představují problémy, které se většiny bezprostředně nedotýkají a právě proto se zřejmě ocitly na konci škály naléhavosti. Právě poslední tři problémy ovšem úzce souvisí s vytvářením příznivých podmínek pro rozvoj občanské společnosti.

Obecně řečeno, lidé se více zajímají o problémy, které mohou ohrozit nebo naopak zlepšit jejich bezprostřední životní situaci. Úspěchy či problémy spjaté s vývojem samotných nástrojů politické demokracie, tržního hospodářství a občanské společnosti, nemožno pátřit a nepatří k jejich prioritám, poněvadž důsledky jejich blahodárného vlivu nebo naopak selhání oni sami jen málokdy bezprostředně spojují se svými každodenními problémy.

V dynamice vývoje veřejného mínění po listopadu 1989 se postupně snížovala naléhavost problémů ekonomické reformy, nezaměstnanosti, ale i rozvoje školství a vzdělání. Do popředí se naopak tlačilo řešení bytové otázky a — poněkud kolísavěji, ale o to důrazněji — i problémy spjaté s provedenou reformou zdravotnictví. Boj s kriminalitou, pocit ohrožení kriminálními živly včetně mafí a existence korupce spjaté s rozkrádáním ve velkém jsou na nebi nelibých pocitů českých občanů stálými prvky první velikosti už od samotných počátků transformace.

### Postoje k trhu a státu

Údaje, které mám k dispozici, vypovídají o významu a hodnocení trhu a státu jen nepřímo. I z takových dat lze však dospět k zajímavým závěrům. Opakované jsou realizovány výzkumy názorů občanů na způsob řízení ekonomiky (srovnej následující tabulku).

Tabulka: Jaký typ ekonomiky občané preferují (%)

Typ ekonomiky	1993	Rok	1994	1995
socialistická	5	9	10	10
socialně-tržní	59	53	60	60
volný trh	36	38	30	30

Pramen: výzkumy STEM

Socialistická ekonomika byla autory tohoto výzkumu charakterizována jako ekonomika s centralizovaným řízením státu, jaká u nás byla do roku 1989; u sociálně-tržního typu stát ekonomiku ovlivňuje; ekonomika volného trhu se vyznačuje minimem zásahů státu. I když se v těchto výzkumech vztah mezi státem a trhem váže jen na hospodářskou oblast, občané i tak dávají přednost řešení, v němž nedochází k jednostranné preferenci trhu či státu. Lze ovšem zaznamenat i jistý posun směrem k podpoře extrémní varianty socialistického typu hospodaření.

Pozoruhodná zjištění přinesl náš výzkum názorů na veřejnou politiku realizovaný v roce 1995. Zeptali jsme se kromě jiného, zda respondenti souhlasí s následujícími dvěma výroky:

1. *Jsem pro svobodu občanů, kdy se každý rozhoduje sám za sebe a jedná ve vlastním zájmu a také za to osobně odpovídá.*<sup>4</sup>  
S takto formulovaným stanoviskem souhlasilo 83 % tazáných, neso-  
uhlasilo 11 % a „nevím“ odpovědělo 6 %.

2. *Jsem pro rovnost občanů, kdy nikdo nemá neoprávněné ani výhody, ani nevýhody, ale kdy stát poskytne podporu každému, kdo je sociálně či zdravotně postižen.*<sup>5</sup>

S tímto výrokem souhlasilo 87 % respondentů, 8 % neso-  
uhlasilo a 5 % odpovědělo „nevím“.

*„To nás přivedá k závěru, že, obrázně řečeno, většina našich občanů je liberální se státním větrm v zádech... skoro 3/4 dotázaných souhlasí s konceptem svobody a zároveň i s konceptem rovnosti ve společnosti. Rozhodným významem svobody a odpovědnosti rovnosti je pouze 1/10 respondentů a naopak svobodu podporá a k rovnosti se jich hlásí jen 1/13.“ (Purtránek a kol. 1996:51)*

Interpretovat toto zjištění není jednoduché. Jedním z možných výkladů je, že naše společnost ještě není sociálně rozvrstvena natolik, aby si lidé do-  
kážali najít „tu svoji parketu“ na ose: svoboda — rovnost (příčemž se im-  
plicitně předpokládá, že lidé, kteří budou závislejší na státu, budou prefe-  
rovat spíše rovnost a lidé, kteří se dobře uplatňují na trhu, spíše svobodu).  
Moje hypotéza naopak zní, že Češi velmi dobře vnímají a chápejí, že rov-

nost bez svobody ani svoboda bez rovnosti nemohou přinést nic dobrého — a že trh i stát jsou regulativy schopné se v mnoha situacích vhodně do-  
plňovat.

**Příklad:**

Většina občanů je přesvědčena, že stát by měl do určité míře interve-  
novat na trhu s byty, tak, aby zde vytvořil příhodnější podmínky chudším  
domácnostem.

*„Dokladem toho, že většina lidí preferuje spíše větší než menší ro-  
li státu v oblasti bydlení, je fakt, že jen necelá polovina respon-  
dentů se ztotožňuje s výrokem, který říká, že ‚státní o bydlení je  
především soukromou věcí každého občana‘.“ (Valentová in  
Purtránek a kol. 1996)*

Těto interpretaci odpovídá i rozvrstvení české populace na škále pravole-  
vých politických orientací. Ve výzkumech různých agentur se v posledních  
letech objevuje vždy tenký stabilizovaný průběh: kolem dvou třetin občanů  
se názorově situuje kolem středu a krajní polohy jsou obsazeny cíelně méně  
(výrazně pravicový postoj se objevuje téměř dvakrát tak často ve srovnání s je-  
ho levicovým protipólem), tato převaha ovšem od roku 1995 pomalu klesá).<sup>6</sup>

Nové poměry, zvláště rehabilitace trhu a soukromého vlastnictví, s sebou  
přinesly ijev nového bohatství. Přitákná k trhu jakožto legitimnímu regu-  
látoru života společnosti je do značné míry předurčeno tím, zda se daří vy-  
tvářet takové podmínky, aby toto nové bohatství bylo v očích lidí zaslouže-  
né, to znamená, aby odpovídalo — za výchozích podmínek rovných pro  
všechny potenciální zájemce — na trhu skutečně podanému výkonu.  
Image bohatých lidí u nás dokumentuje následující tabulka.

Tabulka: Co souří česká populace o bohatých lidech

Peníze vydělali tvrdou prací	17 %	Peníze si vydělali lehc	81 %
Májetek získali poctivě	26 %	Májetek nezískali poctivě	73 %
Nezbohatli na úkor ostatních	31 %	Zbohatli na úkor ostatních	69 %
Zbohatli díky pozici, kterou si vytvorili v socialistickém režimu	45 %	Zbohatli díky své pozici v nastupujícím režimu	53 %

Pramen: Výzkum GfK (1996)

<sup>4</sup> Ve výzkumu názorů občanů na veřejnou politiku z roku 1995 byla procenta následující: jednoznačná orientace  
na levici: 14,1 %, politický střed 63,1 %, jednoznačná orientace na pravici: 22,9 %. Výzkum I VVM ze srpna 1996,  
jeloz výsledky ovšem nejsou zcela srovnatelné, protože agregace procent je provedena z odlišně konstruova-  
né škály; přinesl následující údaje: levice 9 %, střed 71 %, pravice 20 %. V obou případech jsou procenta vypo-  
čítána z celku těch dotázaných, kteří uvedli svoji politickou orientaci.

Zde se tedy jevy získávání ekonomických výhod na základě politického postavení, korupce, prani špinavých peněz, organizovaného zločinu a dalších nelegálních praktik obhacování promítají do vědomí lidí. Jde o možnost nebezpečnou tendenci, neboť selhávání státu v regulaci trhu tak a u části populace i k přesvědčení o nutnosti příklonu k autoritativnímu státu.

### Postoje k občanskému sektoru

Odpovězení klíčové otázky — jaký je potenciál občanské participace obyvatel České republiky — předpokládá srovnání

- skutečného podílu občanů na činnosti občanského sektoru,
- dosud neaktualizované připravenosti se na této činnosti podílet a překážek, které dosud lidem v takové účasti brání.

Česká veřejnost nepřikládá existenci neziskových organizací velký význam. Mezi sedmnácti oblastmi veřejné politiky, k nimž se občané v našem posledním měřítě.

Tabulka: Význam občanského sektoru v očích občanů a představitelů místní správy — 1995 (odpovědi v %)

Rokovní svépomocných a neziskových organizací považují pro sebe a pro své znané za:	Občané	Představitelé místní správy
rozhodně důležitou	8	13
spíše důležitou	16	22
tak napůl — v něčem důležitou, v něčem nedůležitou	32	34
spíše nedůležitou	13	14
rozhodně nedůležitou	7	4
nevím	24	13

Pramen: K výsledekům (1995)

Čtvrtina obyvatel si na roli neziskových organizací nevytvorila žádný vlastní názor. Informovanost a uvědomění si významu občanského sektoru jsou vyšší u představitelů místní správy, zřejmě proto, že se často setkávají s jejich činností i s výsledky jejich činností. Je ovšem otázkou, jak je oblativně homogenní sektor veřejného života. Pritč (in Purkrábek a kol. 1996)

míní, že lidé mají již rutinní povědomí o neziskových organizacích, které se transformovaly z éry socialismu a jsou orientovány především na tradiční oblasti volného času; ty však nejsou s největší pravděpodobností dosud vnímány jako součást neziskového sektoru, na rozdíl od těch nově vzniklých organizací, zejména nadací a občanských sdružení, které se zabývají tzv. novými problémy: drogovou závislostí, zdravotně postiženými lidmi, utěčenými, bezdomovci apod.

Vnímání role neziskových organizací, hlavně různých hnutí, se výrazně polarizuje. Veřejnost přijímá ekologické iniciativy (například Děti Země, Duha, Greenpeace) a hnutí za lidská práva (například Výbor na ochranu nespravedlivě stíhaných, Helsinské občanské sdružení) převážně kladně; naproti tomu se silným odmítáním se setkává činnost hnutí skinheads a anarchistů.<sup>5</sup>

Názory na odbory a tripartitu charakterizují následující tabulky.

Tabulka: Jak česká veřejnost vnímala tilohu odborů — 1995 (% odpovědí)

Je to přetřeká nímlostí, který komplikuje rychlý přechod k úzinnému hospodářství.	8
Odbory mají obhajovat a prosazovat zájmy pouze svých členů.	16
Odbory mají obhajovat a prosazovat zájmy nejen svých členů, ale i ostatních zaměstnanců.	40
Odbory mají nejen obhajovat a prosazovat zájmy zaměstnanců, ale podílet se i na rozhodování o dalších politických otázkách dotýkajících se života občanů.	28
Nevím, nedovědu to posoudit.	8

Pramen: K výsledekům (1995)

Tabulka: Jak česká veřejnost hodnotí potřebnost tripartity — 1995 (% odpovědí)

Rozhodně je potřebná a žádoucí a měla by se zabývat i širšími otázkami sociální politiky.	41
Je do jisté míry potřebná a žádoucí, ale měla by se omezit pouze na jednání o pracovních vztazích, pracovních podmínkách a mzdách.	34
Je více méně zbytečná.	6
Nevím, nedovědu to posoudit.	19

Pramen: K výsledekům (1995)

Jak v případě samotných odborů, tak i tripartity se větší část české veřejnosti k jejich existenci a odpovídajícímu uplatnění vyslovuje kladně. Jednoznačně záporný postoj k odborům i tripartitě má pouze malý zlomek

<sup>5</sup> Podle výzkumu IVM z června 1996 považovalo činnost skinheads za spíše a rozhodně škodlivou 86 % dotázaných a anarchistů 75 % dotázaných. Rozhodně a spíše prospěšná je činnost hnutí za lidská práva u 71 % a ekologických iniciativ u 73 % respondentů.



dotázaných občanů. To je významně zjištěno, které souvisí i s uvažováním o korporativismu ve formování českého politického systému.<sup>6</sup>

### Postoje k úřadům a institucím reprezentativní demokracie

Charakter občanského vědomí do značné míry souvisí i s postojem lidí jádrem občanství, vyjadřuje míru ztotožnění se jedince s politickým Vím, že tento postoj za totálního režimu hluboce zkorodoval. Platilo pověstné **my a oni**, a mezi **námi a jimi** zela hluboká propast nedůvěry a nerozumění. Jaká byla bilance vztahu občanů ke státu a jeho politickým institucím šest let po vzkrášení demokracie?

Tabulka: Míra důvěry občanů k institucím státu a politické demokracie — 1995 (% odpovědí)

Instituce	Dávějí	Nedávějí
Prezident	63	15
Předseda vlády	33	32
Místopředseda vlády	32	19
Nejvyšší kontrolní úřad	28	21
Ministerstvo financí	23	33
Soudy	21	35
Ministerstvo životního prostředí	18	31
Ministerstvo školství	16	39
Ministerstvo obrany	14	31
Ministerstvo práce a sociálních věcí	14	43
Parlament	14	45
Ministerstvo zdravotnictví	12	50
Ministerstvo vnitra	9	45

Pramení: K výsledekům (1995). Dopročet do 100 % tvoří odpovědi „tak napůl“ a „nevím“.

Převaha důvěry nad nedůvěrou charakterizuje vztah občanů k prezidentovi, místním a městským zastupitelstvím, Nejvyššímu kontrolnímu úřadu a premiérově. Všem ministerstvům lidé více nedůvěřují než důvěřují, přičemž obzvláště málo důvěry a mnoho nedůvěry si vysloužila ministerstva vnitra, zdravotnictví, práce a sociálních věcí a školství. Velmi špatně dopadli v očích veřejnosti Parlament (více než trojnásobná převaha nedůvěry nad důvěrou), ale i soudy — ty by totiž měly být za každých okolností arbitrem

<sup>6</sup> Viz kapitola o korporativismu.

neustranosti a garantem naplnění práva. Další, nezávisle na sobě realizované výzkumy všechna tato zjištění jen potvrzují. To je alarmující poznatek: **demokratických ideálů.**

Mírná převaha spokojenosti nad nespokojeností je typická při hodnocení práce okresních a obecních (obvodních) úřadů a zastupitelstev, spokojenost je vyšší a nespokojenost klesá, jsou-li hodnoceny úřady a zastupitelstva ve volebním období od roku 1994.<sup>7</sup>

Tabulka: Srovnání spokojenosti občanů s přístupem státních úřadů k vyřizování jejich záležitostí — 1995 (% odpovědí)

Charakteristika úřadu a úředníka	Spokojeni	Nespokojeni
jejich odboorná znalost	22	30
jejich organizační schopnost	18	33
kultura jednání s občany	20	38
neustranost rozhodování	16	36
ochota osobně přispět k vyřízení projednávané věci	18	44

Pramení: K výsledekům (1995)

Státní správa v kontaktu s občanem až příliš často neobstojí, a to ať už jde o míru její profesionality a neustranosti, či o samotný přístup k občanům: zbavit se letitých návyků „vrchnostenské“ správy a přejít k výkonným, českým úředníkům je zřejmě stále nad síly mnohých, ne-li větších, českých úředníků.

### Příklad:

Institut pro výzkum veřejného mínění klade lidem pravidelně otázku týkající se jejich možnosti dovolat se spravedlnosti a prosadit vlastní dům nedávají mnoho nadějí a posuzují svoje šance již po několika letech vesměs jako „malé“ nebo „spíše menší než větší“ (v letech 1993 až 1996 takto odpovídalo 55 až 75 procent dotázaných). Optimisté, kteří odhadují svoje šance jako „velké“ nebo alespoň „spíše větší než menší“ jsou v menšině: jejich počet kolísá od 17 do 36 procent. Problematický kontakt s úřady či moci je jako překážka uváděn nejčastěji.

<sup>7</sup> Tyto údaje z výzkumu názorů občanů na veřejnou politiku (K výsledekům 1995) potvrzuje i šetření IVVM: v červenci 1996 důvěřovalo občastvím zastupitelstev 55 % dotázaných a nedůvěřovalo 26 %, zatímco ještě v průběhu roku 1994 důvěra (46 %) jen mírně převyšovala nad nedůvěrou (43 %).

## Potenciál občanství v Čechách a na Moravě

Přes všechny politické a ekonomické změny, k nimž došlo v posledních letech, vývoj zatím nenasvědčuje tomu, že by se světy **těch nahore** a **těch dole**, mocných a bezmocných, začaly výrazněji propustovat a integrovat. Je to trochu paradoxní, poněvadž „ti dole“ dnes mají bezesporu mnohem více šanci kontrolovat i ovlivňovat to, co činí „ti nahore“. Jeden údaj za všechny: téměř dvě třetiny občanů (62 %) bylo v roce 1995 toho názoru, že jim nic nebrání v tom, aby mohli ovlivňovat řešení veřejných záležitostí. (K výsledkům 1995:39)

Příčiny nesporného deficitu občanství, aktivní účasti na životě společnosti, jsou několikere. Jednu z nich vidím ve stereotypech chování; lidé se prostě za dlouhá desetiletí komunistického režimu odnaučili „do toho mluvit“. Druhou vidím v ekonomických stresech transformace, které lidi nutí soustředit se na uhájení živobytí. Třetí, ne nevyznamnou, pak v tom, že tradiční kanály společenské kontroly v podobě mechanismů reprezentativní demokracie nestačily dostatečně rychle a účinně reagovat na životní potřeby lidí i větších společenství. Čtvrtou v tom, že česká vláda si — ve svém dogmata víry — nebyla schopna připustit, jak významné je budovat clevě-domě, byť i od píky, infrastrukturu občanské společnosti, představovanou občanským sektorem.

Základy občanské společnosti byly už samozřejmě položeny. Nebylo by také dobré spoléhat se na to, že iniciativa musí přijít seshora: v kapitole o občanském sektoru jsem ukázel, že právě občanské iniciativy mohou prolomit — a často prolomují — hráze úředního ignoranství. Položme si nicméně trochu hypotetickou otázku. Co by se stalo, kdyby nastala ideální situace a budování infrastruktury občanské společnosti by dostalo skutečně a bezpodmínečně zelenou? Byla by tato rozvojová příležitost skutečně využita?

Tabulka: Zjiřen osobně ovlivňovat řešení veřejných záležitostí — 1995 (% odpovědí)

ano	Muži	Ženy
tak napůl, nejsem zcela rozhodnut(a)	40	27
ne	22	23
nevím	33	41
	5	9

Pramen: K výsledkům (1995)

Více než polovina obyvatel tedy není připravena se přímo osobně angažovat v řešení veřejných záležitostí. Vyšší než průměrný zájem je typický pro muže, pro osoby ve věku 45—60 let, pro osoby vzdělanější a pro obyvatele menších obcí. Výraznější zájem byl zaznamenán také u osob, u nichž listopad 1989 vedl ke změně jejich společenského postavení, a to bez ohledu na to, zda se zvýšilo nebo snížilo. Intenzivní zájem o politiku a veřejné záležitosti projevuje méně než desetina dospělých občanů.<sup>8</sup>

Podle vyjádření samotných občanů jim v ovlivňování veřejných záležitostí brání jak subjektivní důvody (časové možnosti — 34 %, věk — 14 %, vlastní politické zaměření — 5 %), tak i objektivní překážky (chyby demokracie — 17 %, nezájem úřadů a korupce — 10 %, že jsou bývalí komunisté — 2 %). (K výsledkům 1995:40)

Pohled z druhé strany nabízí její názory představiteli místní správy a samosprávy na ochotu a motivy občanů podílet se na řešení veřejných záležitostí. Malý zájem občanů o dění v obci konstatuje 74 % z nich a uvádí, že jde o jeden z největších problémů, s nimiž se ve své práci pro obec setkávají. (Častěji se vyskytl už jen povzdech nad nedostatkem finančních zdrojů pro rozvoj obce — u 84 % dotázaných funkcionářů.) Ostatní problémy jsou vnímány jako mnohem méně naléhavé.

Tabulka: Postoj občanů k občasním záležitostem dle mínění pracovníků správy — 1995 (% odpovědí)

O dění v obci se občan vůbec nezajímá	6
Pouze kritizuje, ale sám není ochoten nic udělat	55
Iniciativu projevuje, jen když jde o jeho zájmy	28
Pomůže vždy, když je to zapotřebí	5
Jiná charakteristika + nevím	6

Pramen: Knapphanzl in Purkrábek a kol. (1996)

Podíváme se nyní na tabulku srovnávající aktuální a potenciální účast občanů na činnostech různých organizací občanského sektoru.

<sup>8</sup> Srovnaj Purkrábek a kol. (1996:25) a výzkumy IVVM a STEM z roku 1996.

Tabulka: Ochoť osobně se podílet na činnosti následujících organizací — 1995 (% odpovědí)

Podíl se	I	Chci se podílet	II	III	IV
Rád bych se podílet, ale nemohu	III	Nechci se podílet	IV		
<b>Organizace:</b>					
dobrovolné kulturní, tělovýchovné a jiné organizace pro volný čas	20	14	23	43	
dobrovolné organizace poskytující služby veřejnosti	6	16	29	49	
ekologická hnutí	4	18	28	50	
hnutí za lidská práva	2	18	23	57	
zájmová profesní sdružení	13	11	16	60	
odborní	13	7	13	67	
místní samospráva	5	9	19	67	
státní správa například v komisích	5	6	16	73	
církevní, náboženské organizace	7	5	7	81	
protestní hnutí nebo jednorázové protestní akce, například petice, stávkový aj.	5	9	4	82	
praviceová politická strana	3	4	8	85	
politická strana středové orientace	2	5	8	85	
levicová politická strana	3	3	5	89	
nacionální politické hnutí	1	1	2	96	

Pramen: K výsledekům (1995)

Dováňáme se zde mnoho zajímavého jak o aktuální účasti, tak i o potenciální ochotě občanů podílet se na veřejném dění. Tradičně se nejvíce lidé podílí na činnosti dobrovolných tělovýchovných a kulturních organizací, odborní a zájmových profesních sdružení. U těchto organizací je potenciál další, rozšířený, účasti omezen. (Víme, že členství v odborech v posledních několika letech klesá.) Menší účast a nižší participiční potenciál zaznamenáváme také u církevních, náboženských organizací. Nizkou aktuální účast, ale mimořádný zájem o případnou budoucí participaci, odhalil výzkum u hnutí za lidská práva, u ekologických hnutí a u charitativních institucí.

„...velký počet zatím pasivních zájemců (zde) představuje potenciál akce, který tuší, že veřejná angažovanost obyvatel ČR bude směřovat spíše do netradičních sfér veřejného života.“ (Fr-ti in Purkrtáček a kol. 1996)

Větší mírou latentního zájmu než skutečné účasti se vyznačuje také vztah občanů k místní samosprávě a, poněkud překvapivě, i ke státní správě. Tradiční politické strany ani nacionální hnutí si nezískaly větší sympá-

tie občanů ani v aktuální, ani v potenciální rovině. (Z výzkumu IVVM můžeme soudit, že přesvědčeným přivržencem nějaké strany bylo na začátku roku 1996 pouze 19 % občanů starších 18 let. Toto procento od května 1990 trvale klesalo.) Mezi politickými stranami mají největší rozvojový potenciál politické strany středové orientace. Politické zprostředkování obecných zájmů prostě neláká k účasti tolik jako možnost podílet se na činnosti vycházející ze specifitějších zájmů — ať už soukromých, nebo veřejných.<sup>9</sup>

Právě zde je třeba upozornit na zjevný paradox: zatímco veřejná činnost není, zdá se, pro lidi příliš atraktivní, lidé si zároveň uvědomují, jak značně může politika ovlivnit jejich život.

Tabulka: Míra vlivu politiky na pocit osobní spokojenosti — 1995 (% odpovědí)

Má rozhodující vliv	15
Má velký vliv	34
Tak napůl, ani velký, ani malý vliv	27
Má spíše malý vliv	12
Nemá žádný vliv	9
Nevím, nedovedu to posoudit	3

Pramen: K výsledekům (1995)

Přestože tři čtvrtiny lidí připouštějí, že politika může mít značný vliv na to, zda se v životě budou cítit spokojeni či nespokojeni, jen menší část z nich je odhodlána politický proces sama zpětně ovlivňovat svojí přímou účastí na veřejném životě. Logické vysvětlení tohoto paradoxu může být dvojí. Mnozí lidé prostě nevěří, že by měli reálnou šanci ovlivnit neosobní, nepřehledné a obtížně kontrolovatelné mechanismy tvorby a realizace politiky. Jiní asi spoléhají na to, že tuto roli místo nich převezme někdo jiný.

Myslím, že by tuto situaci měli vnímat jak politikové, tak i politologové, jako nálehu výzvu: mnozí lidé jsou připraveni vstoupit do veřejného života, účastnit se v té či oné podobě správy věci veřejných; zatím tak ovšem nečiní, poněvadž se jim nezamlouvá dostupná podoba institucionálního zprostředkování takové účasti. Živě jim totiž vystupuje před očima ztrnulost politických stran, nevidný způsob zacházení úřadů s občany i obtíž doprovázející vznik a činnost neziskových organizací.

<sup>9</sup> Mnohočetem jeden z dalších důvodů pro docetření významu kultivace kanálů demokracie a korporativnosti prvky, jakožto funkčního doplnku demokracie reprezentativní. (Podrobnější diskuse tohoto problému viz kapitola o korporativismu.)

Změna k lepšímu nenastane automaticky: jejím předpokladem je obrát v dosud značně rezervovaném postoji představitelů státu k reformě státní správy a ke stimulování rozvoje občanského sektoru. **Bez rozhodné politické podpory z centra zůstane značná část dosud nevyužívaného potenciálu občanské participace ležet ladem i v budoucnosti.**

## 6. HODNOTY A IDEOLOGIE

### Hodnoty a ideologie ve vztahu k regulátorům

Rozbor úlohy trhu, státu a občanského sektoru by nebyl úplný, kdyby nebyl doplněn alespoň stručnou úvahou o lidských hodnotách a politických ideologiích. Morálně kulturní systém totiž vytváří jakousi atmosféru, prostředí pro uplatnění nástrojů, o nichž uvažujeme, a je jejich fungováním zpětně ovlivňován. Důvodů, podporujících tento předpoklad, je hned několik. Předně, každý regulační nástroj je tím účinnější, čím více koresponduje s lidskou povahou, s lidskými hodnotami. Za druhé, volba regulátorů je výrazně spolupodmíněna i ideologiemi, které ovlivňují rozhodování politiků a myšlení lidí. Za třetí, tyto regulátory vytvářejí lidem životní podmínky, které samy o sobě nacházejí odezvu v proměně lidských hodnot. I čtvrté, lidská snažení a tužby se mohou promítat do vize žádoucích cílů, ve vztahu k nimž jsou dané nástroje v postavení pouhých prostředků, zdrojů. I prostor možných „voleb společnosti“ je tudíž výrazně spolurčován existujícími hodnotovými orientacemi lidí.

Zkusme se zamyslet nad tím, zda se trh či stát obejdou bez určitým směrem hodnotově orientovaných jedinců. Předpokladem uplatnění trhu například je, že se najdou jedinci, kteří budou mít zájem něco směřit. Jakkoli elementární je tento předpoklad, víme, že existují i extrémní případy lidí, kteří přežívají výlučně z mlodartů či naopak z krádeží. Pokud bychom takoví byli všichni, trh by se prostě rozpadl. Jiným případem je sledování úzce egoistických zájmů bez ohledu na zájem celku. Loď na širém moři dopluje do cíle jen tehdy, plní-li námořníci úkoly dané kapitánem. Pokud by se všichni rozhodli, že budou jenom lenořit a užívat darů života a dohodiní lodních zásob, zramenalo by to zřejmě po čase konec pro všechny zúčastněné.<sup>1</sup>

Další argument, podporující potřebu společně sdílených hodnot, je spíše funkční povahy. Lze-li přepokládat alespoň elementární shodu názorů občanů na žádoucí orientaci daného společenství, je řízení mnohem snadnější a lacinější. Je totiž třeba vynaložit mnohem méně zdrojů na zabránění činům, které by mohly ohrozit realizaci daných cílů. Je třeba i mnohem méně

<sup>1</sup> Není společenost takovou lodí, na zdanu jejíž plavby jsou závislé osudy jejích pasažérů — občanů?

né pozitivních stimulu a usilí věnovaného koordinaci těch, kteří svou činnost přispívají ke zdatu společného díla. (Arrow 1974, Etzioni 1991)

Fukuyama (1996) dochází na základě srovnávacího studia různých společností (Japonska, USA, Čína, Německo, Itálie a dalších) k závěru, že lečností trhu je nutnou, nikoliv ovšem postačující zárukou ekonomické uplatnění na trh, ochota ke spolupráci — jinými slovy sociální kapitál. Bez této důvěry se soukoli ekonomického mechanismu zadřává, vyžaduje dodatečné zdroje k pokrytí dodatečných transakčních nákladů v podobě dalších pravidel, regulací a sankcí.

Bylo by možno se odvolat i na řadu dalších autorů, politických či institucionálních ekonomů, kteří rozebírají morální základy a předpoklady fungování národního hospodářství — z našich autorů například Engliš a Mlčoch. Druhý z autorů dovozuje (1994:16), že

„...žádný ekonomický systém nemůže být založen jen na sebezájmu.“

Fromm (1994) rozebírá třetí aspekt námi sledovaného vztahu. Ukazuje, jak se charakter a hodnotové orientace lidí mohou měnit v závislosti na stimulech, generovaných společenskými podmínkami. Jeho kritika kapitalistické společnosti je založena na přesvědčení, že hromadění materiálních hodnot, které je předpokladem jejího fungování, se negativně odrazí v důrazu, který sami lidé kladou na to mít a na zanedbávání kultivace vlastní osoby — onoho být. Tawney (1952:33—34) říká:

„(Kapitalistická společnost) člověka ujišťuje, že neexistují žádné jiné než jeho vlastní cíle, žádné jiné zákon než jeho vlastní právní, žádná jiná omezení než ta, o nichž se sám domnívá, že jsou rozumná. Tak čítní individualum centrem jeho vlastního vesmíru a rozpouští morální principy v oportunním chování.“

Vliv institucí na lidské hodnoty se zdaleka netýká jen trhu. Nemusíme chodit daleko: lze říci, že špatně fungující státní socialismus vedl u nás k demoralizaci lidí, kteří v něm žili (rosta tolerance k menším či větším podvodům, lidé se naučili žít s dvoji tváří — jednou určenou pro veřejnost a druhou privátní atp.). Cejpa (1995:12) vidí rozvrat hodnotových systémů lidí i občanské společnosti způsobeny totalitárními režimy v letech 1938—1989 takto:

„... došlo k degradaci struktur tradic občanské společnosti, ochromení rodiny i školy jako výchovných institucí, práva a politiky jako institucí určených k ochraně občanů.“

Církev jako nositelky hodnotových a kulturních tradic byly pronásledovány a instituce, jejichž prostřednictvím poskytovaly konkrétní služby společnosti (Katolická charita, Diakonie ad.), byly okleštěny či zrušeny zcela. (Novotný 1995) Po komunismu jsme zdědili represí zadřávanou agresivitu, nedostatek respektu k obvyklým občanským standardům a silnou demoralizaci společnosti. Liberalizace hospodářského života je realizována jako pohyb v prostoru, kde zákony a etické normy jakoby neplatily — viz nájemné vraždy podnikatelů. (Gabal 1994:86n)

V průběhu celého transformačního období je proto nutno počítat s absencí či s nedostatečností pravidel (norem) regulujících jednání lidí — a zároveň s tím, že normy sice existují a působí, ale nikoli nutně v souladu s funkčními nároky měnící se struktury základních sledovaných regulátorů — trhu, státu a občanského sektoru.

## Hodnoty

Všechny další úvahy bude rozumné opřít o volbu určitého pojetí člověka a o vymezení jeho postavení ve světě. Diskuse o výhodách toho či onoho politického opatření totiž (většinou implicitně, málokdy explicitně) vycházejí z určité představy o člověku, o jeho motivech a dalších faktorech, které ovlivňují jeho chování v sítí sociálních vztahů.

V naší kulturní oblasti to bylo zvláště křesťanství, které formovalo a formuje hodnoty lidí a jejich vztahy k ostatním (etický kodex desatera přikázání). Milosrdenství, které je součástí křesťanské hodnotové soustavy, dalo vznik i mnoha sociálním institucím pomáhajícím lidem v obtížných životních situacích. Katolicismus rozvíjel tuto myšlenkovou tradici v posledním století v podobě tzv. sociální nauky církve. (Spiazzi 1993)

Bentham navrhl etiku utilitarismu, snažící se odvodit všechny mravní hodnoty z prosté užitečnosti čehokoli pro lidské individuuum. Uspokojení soukromého zájmu je mu prostředkem pro zajištění největšího štěstí pro největší počet lidí. Mill rozšířil pojem blaha individua tak, aby zahrnovalo i podporu blaha ostatních lidí, a přimlouval se za pozitivní intervenci státu při regulaci tržních sil v zájmu blaha společnosti, chápaného jako souhrn blaha všech individuí.

Vyznamným příspěvkem k porozumění člověku bylo rozlišení mezi možným a skutečným jedním člověka, mezi latentní příležitostí k sebe-rozvoji lidského jedince a tím, jak tuto možnost skutečně aktualizuje. Myšlenková tradice se zde odvíjí od Aristotelova pojmu essence, umožňujícího výklad lidského vývoje jako postupně aktualizace jeho ideální formy.

Renesanční humanismus navázal na tuto myšlenkovou tradici. Mikuláš Kusánský vypracoval koncept „zavinutosti“ lidských možností, latentních sil dimajících v lidských bytostech; ty se uplatňují pouze za určitých příznivých sociálních a ekonomických poměrů.

Přístup analyzující (dosud nerozvinuté) schopnosti se soustřeďuje na to, co lidé mohou dělat nebo čím mohou být, a žádoucí vývoj je chápán jako proces emancipace ze stavu nucené nezbytnosti „žít méně nebo být méně“ – nikoliv jako proces expanze nabídky zboží a služeb. (Dosud nerozvinuté) schopnosti jsou různé alternativní možnosti pro život, které si mohou lidé vybrat; tyto možnosti závisí jak na osobních charakteristikách, tak na sociálních podmínkách.

Ve druhé polovině 80. let byl v Československu navržen koncept „skrytých potenciál člověka“ a konkretizován jejich souvztažnostmi se sociálními, ekonomickými a politickými podmínkami. Šlo o **teorii lidského potenciálu**. (Potůček 1991, 1992) Lidský potenciál byl definován jako soustava dispoziční a sklonů člověka k činnostem a k existenci ve vztazích, které rozvíjejí jak lidské bytostní síly, tak zároveň společnost. Součástí této soustavy je potenciál zdraví, poznatkový a dovednostní potenciál, hodnotově orientáční potenciál, individuálně integritativní a regulační potenciál, sociálně participační potenciál a tvořivý potenciál.

Při zkoumání vztahu hodnot lidí a trhu, státu a občanského sektoru se neubráníme zúžení pohledu jen na některé klíčové hodnoty. Mám tím na mysli v nedávné době rozsáhle diskutované hodnoty **svobody, rovnosti a lidských práv**. Teoretikové „nové pravice“ Nozick (1974), Friedmannovi (1980) a Hayek (1976, český 1991) hájili stanovisko, že svoboda a rovnost jsou neslučitelné:

„...*dokud bude vlna v sociální spravedlnosti vlnit, vládnout politické činnosti, musí tento proces učít stále blíže a blíže k totalitnímu systému.*“ (Hayek 1976:68n)

Toto stanovisko bylo zásadně odmítnuto „egalitářskými“ teoretiky, kteří dovozovali, že hodnoty svobody a rovnosti slučitelné jsou.<sup>2</sup>

V současné době se problematikou sociálně podmíněných možností rozvoje lidských individuů zabývá například Sen. Aby bylo možno porozumět lidským (dosud nerozvinutým) schopnostem,<sup>3</sup> je třeba rozlišovat mezi **negativní a pozitivní svobodou**. **Negativní pojetí svobody** se soustřeďuje

<sup>2</sup> Snovně například Lukes (1992). Podrobnější diskuse vznahu hodnot svobody a rovnosti viz Potůček (1995a-d2n). Rozsáhlejší je také tři útvary české populace se hlasy k hodnocení svobody a rovnosti zavedení (viz předlohu kapitola).  
<sup>3</sup> Anglicky: capabilities.

pouze na nepřítomnost překážek, kterými by mohla jedna osoba (či instituce) omezovat osobu jinou. Pozitivní pojetí svobody se zajímá o to, čeho daná osoba může či nemůže dosáhnout:

„*Pokud si myslíme, že je důležité, aby člověk mohl žít životem podle své volby, pak je pozitivní svoboda tím obecným pojmem, kterým se musíme zabývat.*“ (Sen 1990:49)

**Pozitivní svoboda** je definována širí spektra možných voleb:

„*Je docela možné, že analyzovat, který by se naučil číst, by se stejně rozhodl nic nečíst... Je faktem, že mnozí dělají různé věci, které jiní nedělají, nicméně tím se nestává irrelevantním jiný fakt, že někdy si vyberou stejně věci s ekvivalentním prospěchem...*“ (Sen 1984)

Teoretikové užívající pojem lidských zdrojů se snaží porozumět složitosti a vzájemné podmíněnosti lidského, ekonomického a sociálního rozvoje:

„*Vývoj lidských bytostí do podoby vzdělaných, motivovaných, zdravých a dobré zručných lidí není pouze konečným cílem, nýbrž také nutnou podmínkou produktivní práce a ekonomického rozvoje.*“ (Streeten 1989:74)

V analýze novodobých průmyslových společností nemůžeme pominout důležitou problematiku **lidských práv**. Tento pojem, který se v politice začíná častěji užívat až ve 20. století, má svého předchůdce v pojmu **přirozených práv**. První teoretici přirozeného práva (Grotius, Hobbes, Locke) zdůrazňovali zejména právo na svobodu a majetek. Průběhem koncepce přirozených práv do politických dokumentů byla americká Deklarace nezávislosti z roku 1776, kde se konstatuje

„*samosvědomá pravda, že všichni lidé byli stvořeni rovní a byli obdareni Stvořitelem určitými nezadatelnými právy, mezi jinými na život, svobodu a sledování štěstí,*“

a francouzská Deklarace práv člověka z roku 1789, hovořící o **přirozených, nenařízených a nezadatelných právech**. Připomeňme si heslo francouzské revoluce: **Svoboda, rovnost, bratrství**. Odtud už vede přímá cesta k různým deklaracím lidských práv, z nichž nejznámější je Všeobecná deklarace lidských práv, přijatá Valným shromážděním OSN v prosinci 1948.

Tento obrát znamenal nejen změnu pohledu na postavení individua ve společnosti: v proudu, který kladl důraz zejména na liberální svobody, právil půdu i pro rozvoj demokratických politických systémů a veřejné politiky. Uvolnil také neušlý prostor k uplatnění trhu a tím i nebyvalého hospodářského rozkvětu. Na druhé straně však otevřel i cestu ke vzniku to-

talíárních hnutí, kterým se podářilo — ve jménu zajištění rovnosti — do-  
časně si podmanit mnohá národní společenství.

**Lidská práva** lze ovšem odvozovat a definovat také podle toho, které lid-  
ské potřeby jsou vnímány a uznány jako základní. Marshall (1963) nabízí  
následující vysvětlení vývoje moderních států: existuje elementární forma  
lidské rovnosti, spjatá s plnou účastí jedince na životě společenství. Tato  
rovnost není neslučitelná s ekonomickou nerovností. Je proto třeba rozšířit  
pojem práv občana tak, aby zahrnoval tři komponenty: práva občanská, po-  
litická a sociální. **Občanská práva** souvisejí s individuální svobodou —  
ochranou osobnosti, svobodou projevu, myšlení a vyznání, práva vlastnit  
majetek a uzavírat smlouvy a práva na spravedlnost chráněného nezávěsím  
soudnictvím. **Politická práva** umožňují podílet se na výkonu politické mo-  
ci — buď v roli toho, kdo volí své zástupce do politických orgánů, nebo  
v roli toho, jenž je do nich sám volen. **Sociální práva** představují právo po-  
dílet se na užívání sociálního dědictví dané společností a právo žít lidsky  
důstojně — životem odpovídajícím standardům převládajícím v dané spo-  
lečnosti. Zatímco v 18. století, tvrdí Marshall, se formovala občanská prá-  
va a ve století 19. práva politická, 20. století je ve znamení formování práv  
sociálních.

Zkusím se nyní zamyslet nad tím, zda lze nalézt určité souvztažnosti mezi vybra-  
nými hodnotami a mnou analyzovanými regulátory lidských činností.

Tabulka: Souvislosti mezi hodnotami a formami regulace lidských činností

Hodnoty	Formy regulace
negativní svoboda (svoboda od)	trh, stát: nepřímá regulace + stát: přinucení
lidská důstojnost = pozitivní svoboda (svoboda k) = rovnost příležitosti	stát: nepřímá regulace + stát: redistribuce zdrojů
rovnost statusová (absolutní rovnost)	stát: přinucení
odpovědnost za osud lidských společenství	občanský sektor
solidarita (odpovědnost za osud jiných lidí)	rodina, občanský sektor
transcendentální odpovědnost	stát: nepřímá regulace + stát: redistribuce zdrojů církve jako nezisková organizace

Soudobé společnosti charakterizuje spíše pluralita názorů na to, co je  
a co není správné a žádoucí — a máme mnoho důvodů se domnívat, že  
právě tato pluralita je nositelem potřebné šíře možných voleb a adaptabi-  
lity v nesnadných situacích. Na druhé straně potřebuje každá společnost

určitého společného jmenovatele, jakési společné kritériální jádro, které  
respektuje a sdílí rozhodující většina jejích příslušníků. Jinak hrozí její  
rozpad.

## Ideologie

Politika jako sociální praxe tedy potřebuje jakési kritériální zakotvení,  
které by usnadňovalo komunikaci o tom, co ještě je a co už není veřejně  
blaho či veřejný zájem, které by dávalo smysl různým volbám, před nimž  
občané i politici stojí, a které by je konec konců i orientovalo v rozhodova-  
cích situacích, v nichž se dnes a denně ocitají. Položme si tedy otázku, ja-  
ké ucelené hodnotové soustavy jsou k dispozici a jak mohou korespondo-  
vat s funkčním „nastavením“ trhu, státu a neziskových organizací pro jejich  
realizaci.

Jsou to politické ideologie, které — spolu s lidskými hodnotami — vý-  
znamně ovlivňují rozhodování o trhu, státu a občanském sektoru jako re-  
gulativních lidských činností. Jde o relativně obecné a ucelené výklady pro-  
blémů společnosti a možných způsobů jejich řešení, které se vážou na di-  
ferencované sociální zájmy různých skupin obyvatelstva. Zároveň však do  
určité míry zahrnují i to, co bychom mohli označit jako zájmy celé komu-  
nity, společnosti, zkrátka veřejné zájmy.

Upozorním na některé souvislosti těchto doktrín a hodnot na jedné stra-  
ně a analyzovaných regulátorů na straně druhé. Poté připomenu, jak uve-  
dené ideologie ovlivňují rozhodování o trhu, státu a občanském sektoru  
v posledních letech u nás.

Převládající hodnotové zakotvení jednotlivých doktrín charakterizuje —  
v nutně schematické zkratce — následující tabulka.

Tabulka: Pozitivní souvislosti mezi ideologiemi a vybranými hodnotami

Hodnoty	Ideologie				
	Neoliberalní	Konzervativní	Sociálně liberální	Sociálně demokratická	Totalitární (fasismus, komunismus)
negativní svoboda (svoboda od)	ano				
občanská práva	ano	ano	ano	ano	
politická práva	ano	ano	ano	ano	
odpovědnost za osud společnosti		ano	ano	ano	
solidarita (odpovědnost za osud jiných lidí)		ano	ano	ano	
pozitivní svoboda (svoboda k) = rovnost příležitosti		částečně	ano	ano	
lidská důstojnost			ano	ano	
sociální práva			ano	ano	
rovnost statusová				ano	ano

Podívejme se na další tabulku, vyjadřující souvislosti mezi ideologiemi a nástroji regulace. Na opačných pólech se opět nacházejí neoliberalní doktrína a doktrína totalitární (komunistická, fašistická ap.). Jak patrně, pro neoliberaly je východním bodem uvažování o společnosti právě jedinec, sledující svoje zájmy, a ideálním polem pro jeho aktivity je pak trh. Pro příznivce autoritativních režimů jsou vždy primární potřeby celka, kterým se musejí podřizovat tužby jednotlivců. Ideálním prostředkem pro realizaci totalitní vize společnosti je stát. Konzervativní ideologie sází na tradiční instituce, rodinu a církve. Není proti trhu, ale má sklon aplikovat kromě nepřímých regulačních i přímé donucovací funkce státu tam, kde by brozil rozpad nebo narušení chodu společenského organismu. Sociálně demokratická doktrína je kompatibilní s uplatněním trhu, má však zároveň sklon k prosazování omezené skupinové (trídní) solidarity; uplatnění občanských a politických práv také nesmí narušit plnění sociálních práv. Pro sociální liberály je svoboda jedince, uplatnění jeho občanských a politických práv nepochybně nutnou výchozí premisou, uznávají však omezení trhu a nutnost doplňování jeho regulačního působení dalšími nástroji regulace (s důrazem na nepřímé formy) při naplňování kritéria rovnosti příležitosti. Sociálně liberální, konzervativní i sociálně demokratická doktrína jsou také příznivě nakloněny sociální regulaci zprostředkované neziskovými organizacemi, v nichž vidí způsob legitimního vyjadřování a realizace přeprstých dílčích skupinových i obecných zájmů lidského společenství.

Tabulka: Pozitivní souvislosti mezi ideologiemi a formami regulace lidských činností

Hodnoty	Ideologie				
	Neoliberalní	Konzervativní	Sociálně liberální	Sociálně demokratická	Totalitární (fasismus, komunismus)
individuální usilí	ano	ano	ano		
trh	ano	ano	ano	ano	
stát: nepřímá regulace	ano	ano	ano	ano	
občanský sektor		ano	ano	ano	ano
stát: redistribuce zdrojů	ano	ano	ano	ano	
rodina		ano	ano		
církev jako nezisková organizace		ano			
stát: přímé řízení		ano			ano

Zbývá dodat, že ideologie (politické doktríny) jsou sice na jedné straně nutnou součástí komunikace v politickém diskursu, umožňují identifikaci politických stanovisek a priorit, zároveň jsou však silně zjednodušeným rámcem porozumění a interpretace sociální skutečnosti — a tedy i nástrojem možného nedorozumění a potenciálním posvěcovatelem rozhodnutí a činů nepřiměřených věcné povaze problémové situace. Právě zde vymyká nou přednosti pluralitního politického uspořádání a možnosti svobodného střetu názorů, právě takto mohou být možná zkrácení a deformace, unikající pozornosti jejich nositelů, odhalena ještě dříve, než je džin z láhve skutečně vypuštěn. Otevírá se zde také prostor pro potřebné změny a korekce stávajících ideologií, vyvolané vznikem nových, dříve neznámých problémů. Nově deňňovanou úlohou státu se stává například boj proti mezinárodnímu terorismu, neziskové organizace burcují naše svědomí a sebezáchovné reflexy v souvislosti s rostoucími negativními civilizačními vlivy na životní prostředí apod.

### Ideologie a regulátory v životě české společnosti posledních let

Oficiální ideologii komunistického státu byl marxismus-leninismus. Z této ideologie bylo odvozeno jednostranné preferování státu a potlačení trhu a na státu nezávislého občanského sektoru. Listopad 1989 znamenal rozhodné prolomení těchto bariér. Gabal (1996) upozorňuje na to, že základní charakteristikou politického pohybu prvních měsíců a let po listopadu 1989 byl akcent na uplatnění široce zakotvených hodnot občanské



## 7. HLEDÁNÍ ROVNOVÁHY

společnosti a potřebu morální obrody. V politickém životě České republiky od té doby až do druhých svobodných voleb v červnu 1992 koexistovaly a prosazovaly se sociálně demokratická, sociálně liberální a neoliberalní ideologie. Vládou realizovaný koncept společenské transformace bylo možno charakterizovat jako vyvážené uplatnění institucí politické demokracie, tržního hospodářství a občanské společnosti.

Výsledky voleb v roce 1992 přinesly významnou změnu. Ve hře rozhodujících politických aktérů převážili zastánci neoliberalní ideologie. To ve svých důsledcích znamenalo redukcí transformačního konceptu, jednostrannou preferenci trhu, ekonomické reformy a systematické podceňování role státu a občanského sektoru v ovlivňování života národního společenství. Prosazování neoliberalní ideologie mělo jak stránku sociálně demokrativní (pomáhalo rozrušovat zatuhlé státní instituce zděděné z minulosti), tak stránku sociálně legitimizační (umožňovalo realizovat postupy a opatření, které by se jinak prosazovaly jen velmi obtížně). (Potůček 1994b.)

S odstupem několika let je ovšem možno konstatovat, že tato redukce pojetí a cílů společenské transformace,

„...*degradace politiky a občanského života na funkci potřeb ekonomické transformace, jejího úspěchu a upevnění mocenských pozic politických sil spjatých s ekonomickou transformací a nepřímou privatizací,*“ (Gabal 1996:7)

byla v mnoha ohledech kontraproduktivní. Ukázaly to nakonec i výsledky parlamentních voleb v roce 1996, v nichž se odrazila široká podpora vyváženějšímu konceptu vztahu hodnot svobody a rovnosti,<sup>4</sup> než jaké je schopna vstřebat a v praktické politice uplatnit samotná neoliberalní ideologie.<sup>5</sup>

*Mezi dichotomiemi, které omezují seriózní intelektuální zkoumání, je málo těch, které jsou natolik zřehovné jako tvrzení, že volný trh je „dobry“ a vlády jsou „špatné“.*      *Anita I. Etzioni*

Tato kapitola rozebírá vztahy mezi trhem a státem, mezi státem a občanským sektorem a mezi trhem a občanským sektorem. Poté shrnuje zvláštnosti, výhody a nevyhody uplatnění jednotlivých sektorů a zabývá se i možnostmi jejich vyváženého simultánního uplatnění.

### Trh a stát

#### Změny ve vztazích trhu a státu

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

#### Příklad:

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

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

*„Převážující vývojovou tendencí bylo doposud rozšiřování veřejných úkolů. Mnohé neuvěřitelné úkoly dostávaly postupně charakter úkolů určitého společenství, které stále méně mohly být realizovány na trhu soukromnými.“* (Hendrych 1992:14)

<sup>4</sup> Srovnej kapitolu „Občané“.

<sup>5</sup> Problematika vztahu hodnot, ideologií a regulatorů života společnosti je v situaci, v níž se dnes nachází česká společnost, natolik aktuální a zavazná, že bude třeba se k ní ještě vrátit. Činím tak v širším expositu v závěrečné kapitole Volba společnosti.

Podíl veřejné spotřeby na hrubém domácím produktu těchto zemí od začátku 20. století neustále roste a v současnosti se pohybuje mezi 30 až 50 procenty. I když se vyskytují snahy vykládat tento vývoj vylučně jako důsledek subjektivních politických tlaků, jde především o objektivní vývojovou tendenci, vyplývající z růstu složitosti společenského života jako takového, nutnosti zprostředkovávat lidem poskytování různých statků (nazývaných veřejné statky) způsobem, který nemůže být ponechán jen volné hře tržních sil.

Ani teoretici liberálního zaměření nepopírají, že stát má jisté nezastupitelné úlohy, které trh nevyplní. Pro dobré fungování společnosti je nezbytné, aby se stát staral o chod justice a veřejné správy, o ochranu lidských práv a svobod (včetně důležitých vlastnických práv), o nezávislou organizaci vojsk, o ochranu společnosti před jejím vnějším i vnitřním ohrožením. Vše další je ovšem už zpochybňováno:

*„Historie nám neustále ukázala, že (...) stačí svoboda, politický pluralismus a trh a že to je to nejlepší, co se dá pro spravedlnou, slušnou, solidární společnost vykonat.“ (Klaus 1996:288)*

Procesy industrializace a urbanizace si však, a to dělá zástáncům liberálního pojetí vztahu státu a trhu vrásky na čele, postupně vynutily vstup státu jako organizátora, financiera a v některých případech i provozovatele tam, kde to v dřívějších historických etapách nebylo zdaleka běžné.

#### Príklady:

Vzdělání je dnes ve všech vyspělých průmyslových zemích světa chápáno jako produktivní síla: vzdělanější populace přináší za jinak stejných okolností vyšší ekonomický efekt. Je tedy v zájmu státu podporovat vzdělání. Totéž se týká péče o zdraví; ta je dnes chápána jako statek, jehož dostupnost nemůže být odvozena od disponibilních příjmů daného jedince.

Státem podporované (někdy i přímo financované či poskytnuté) sociální služby jsou dnes (pomineme-li mimořádné situace válek) největším „společitelem“ veřejných finančních prostředků. K největšímu rozkvetu státu veřejných sociálních služeb ovšem došlo až v posledních padesáti letech — přibližně od konce druhé světové války. Právě stát veřejných sociálních služeb je neoliberaly obviňován z mnoha neefektivností, a to nejen ve smyslu hospodaření s finančními zdroji, ale i kvůli deformacím pracovní motivace, oslabení individuálního sklonu vyrovnávat se s životními úskalími vlastním úsilím.

<sup>1</sup> Anglicky *welfare state*.

#### Príklad:

Konzervativní vláda Margaret Thatcherové se pokusila systematicky omezovat veřejné výdaje na sociální účely ve Velké Británii. Empirické analýzy skutečného vývoje v zemi ukázaly, že se jí to skutečně podařilo v krátkodobém horizontu a v relativních ukazatelích. Dlouhodobě a měřeno absolutními výdaji pouze v oblasti bytové politiky. Celkové výdaje (ve srovnatelných cenách) na tuto oblast v Británii i nadále rostly a dlouhodobě se nepodařilo „udržet pod kontrolou“ ani relativní podíl veřejné spotřeby na hrubém domácím produktu. Součástí neoliberalního přístupu britské konzervativní vlády byla i snaha omezit regulační přístupu na minimum. Ukázalo se však, že vzdá-li se stát části svých úloh ve financování a/nebo poskytování veřejných služeb, jeho regulační úloha se naopak zvýší. Dokud byly voda, plyn, elektřina a telekomunikační služby poskytovány státními podniky, nebyla potřeba regulovat jejich produkci a distribuci zdaleka tak velká jako v současnosti, kdy britská vláda organizuje a financuje činnost zvláštních agentur s kontrolní a regulační kompetencí vůči soukromému podnikání v daných sférách — OFWATu (rozvody elektrické energie), OFGASu (rozvody plynu), OFTELU (síť telekomunikací) apod.

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

nemá tendenci tak činit, je třeba vysvětlovat spíše politicky než poukazem na tržní síly.<sup>2</sup>

Sojka a Konečný (1996:34) uvádějí, že podle soudobé ekonomické teorie vykonává stát ve vztahu k trhu tři funkce:

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

### Trh a stát — nesnadné partnerství

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

Tabulka: Typy politicko-ekonomických systémů

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

Zdroj: Lindblom 1977:161 — upraveno

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

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

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

<sup>2</sup> K diskusím o funkcích a problémech státu veřejných sociálních služeb (*socialiser stats*) srovnej například Pončák (1995a) a Večeřa (1993).

Pozoruhodný je v tomto směru hospodářský boom asijských „tygrů“, ale i rychle se rozvíjející hospodářství stále komunistické Číny.

### Příklad:

Stovnutí strategie a postupu reforem v Číně a v Rusku (resp. v bývalém Sovětském Svazu) ukazuje na obtíže, které může přinést rychlá institucionální změna v oblasti řízení státu (řekněme přechod od autoritářského stylu řízení k řízení s prvky demokratické volby), nemůže-li se opírat o tomu odpovídající způsoby chování obyvatele. Lze se domnívat, že ruská populace, po sedmdesáti letech vlády komunismu atomizovaná, dezorientovaná a neobeznámená s praktikami demokracie, prostě nebyla připravena na náhle se vynořivší svobodu (a hlavně s ní spjatou větší odpovědnost za vlastní osud). Západní poradci přesvědčovali ruské vedení o nutnosti „šokové terapie“, ta zničila existující ekonomické a politické základy moci v naději, že ničím neomezovaný *kapitalismus volně souleže* povede k rychlému zotavení země. Místo toho jsme svědky politických turbulencí, několikalété hospodářské deprese a rozkvetu sociálně patologických forem regulace, jako je organizovaný zločin, korupce a další formy kriminality.<sup>3</sup> Značná část ruského obyvatele se náhle ocitla v lidsky nedůstojných životních podmínkách. Ať už byla strategie čínských vůdců vyvolána čimkoli, zdá se být ve svých důsledcích z ekonomického hlediska mnohem efektivnější. Čínské vedení zvolilo evolutivní přístup: zachovalo státní instituce na centrální i regionální úrovni a podporovalo podnikání v soukromém sektoru promyšlenou hospodářskou politikou, mimo jiné otevřením dveří pro zahraniční investice. V případě Číny se ovšem uplatnil ještě další důležitý faktor kulturní povahy: pevnost rodinných svazků, z nichž pramení důvěra nezbytná pro vznik a prosperitu nově vznikajících rodinných podniků.

Tento příklad ukazuje, že

*„rady ekonomů politikům nutně ignorují jisté důležité aspekty formování a realizace politik. Tato doporučení trpí jednostranností tím spíše, postrádají-li celkovou vizi cíle transformačního procesu jako takového.“ (Rausser a Johnson 1993:673)*

Stát tedy nemůže trh v průběhu transformace zcela nekontrolovatě „pusit ze řetězu“ bez rizika nepříměných ztrát. Existují ale ještě nějaké

<sup>3</sup> O těchto formách regulace pojednávám zvrubněji dále v textu.

obecnější důvody než ty, které se týkají transformujících se společností? Arnošt Gellner (citováno podle Musil 1996:31) to vidí takto:

*„Vedlejší efekty hospodářských operací, kdyby nebyly omezeny, by zničily všechno — prostředí, kulturní dědictví, lidské vztahy. Tyto síly musí být prostě politicky omezeny, i když jejich kontrola by měla být jemná, kamuflovaná, dohadovaná. Hospodářství musí být natolik silné, aby vyvrátilo pluralitní instutuce, avšak ne tak silné, aby zničilo náš svět.“*

Vracím se tím ke vztahu trhu a demokracie. Jak jsem již uvedl, ne všechny společnosti s tržním hospodářstvím jsou demokratické, ale všechny demokracie jsou tržně orientované. Společnou vlastností trhu i demokracie je, že podporují pluralitu (v jednom případě ekonomickou, ve druhém politickou) a otevírají tím prostor pro uplatňování různorodých zájmů. Demokracie potřebuje trh jako svého společníka při rozšiřování prostoru svobodných voleb.

Regulační úloha státu v demokratických společnostech s tržní ekonomikou ale není vůbec jednoduchá. Stát sám je v mnoha ohledech značně závislý na podnikatelské sféře. Poněvadž veřejnými funkcemi podnikání (zaměstnanost, ceny, produkce, růst, životní úroveň a ekonomické zajištění jednotlivců) disponují do značné míry soukromníci — podnikatelé, vyplývá z toho, že vláda nemůže být lhostejná k tomu, jak tyto funkce podnikatelé realizují. Podnikatelé obecně, a řídící pracovníci korporací zvláště, se proto dostávají do tak privilegovaného postavení ve vztahu ke státní správě, že se to nevyrovnná postavení žádné jiné skupiny — snad s výjimkou správních úředníků samotných. Roste riziko selhání státu, neboť jeho rozhodování se dostane do područí kompaktních zájmových skupin s vyhraněnými dílčími skupinovými zájmy. (Milčoch 1996b:83)

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

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

- stát vykonává obecný dohled nad podnikatelskými aktivitami a reguluje je,
- tato regulace je limitována ohledem na možné negativní důsledky těchto regulací, které se mohou dotknout veřejných funkcí podnikání,
- také v dalších oblastech veřejné politiky je stát limitován ohledem na potenciální negativní důsledky správních regulací pro podnikatelský sektor,

- představitelé podnikatelských kruhů aktivně vyjednávají s představiteli státu a prosazují přitom svoje zájmy, užívajíce i hrozby špatného ekonomického výkonu, nebudou-li jejich přání splněna,
- podnikatelé jsou tak v privilegovaném postavení jak pasivně, tak i jako aktivní ovlivňovatelé správních rozhodnutí,

alespoň hypoteticky má stát možnost odmítnout podnikatelské sféře některá privilegia nebo dokonce zrušit firmu nebo celý obor podnikání.

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

Fungování trhu se neobejde bez konkurence. Konkurence je ovšem formou konfliktu. Žádná jiná instituce kromě státu nemůže vytvořit specifické kontrolní mechanismy pro udržení tohoto konfliktu uvnitř jistých mezí. Neučiní-li tak, může tento konflikt, jinak produktivní a konstruktivní, eskalovat až k bodu, kdy jsou ničeny i ty sociální závazky, které jsou předpokladem a podmínkou tržní směny (například důvěru mezi účastníky směny). (Ezrioni 1995:171n) Právě postkomunistické země nabízejí mnoho příkladů tohoto druhu.

### Stát a občanský sektor

- Stát může ve vztahu k občanskému sektoru zaujmout v zásadě trojí postoj:
- bránit jeho vzniku, eliminovat jej, pokud již existuje, nebo si jej podřídit,
  - stimulovat jeho rozvoj a uplatnění,
  - vůbec se o něj nezajímat.

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

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

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

V postojích jednotlivých států hraje velkou roli historický kontext. Evropa se stáletou tradicí silných centralizovaných států je nezávislému

sektoru mnohem méně nakloněna než Spojené státy, kde se svépomoc a charita prosazovaly dlouhodobě a stát byl vždy slabý. V Evropě se ovšem na financování neziskového sektoru podílí stát relativně více než v USA, kde je naopak silnější tradice financování ze soukromých zdrojů.

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

Analýza vývoje vztahu občanského sektoru a státu v České republice po roce 1989 prokázala existenci tří základních funkcí:

- občanský sektor jako náhražka nefungujícího státu,
  - občanský sektor v roli doplňku působení státu, případně iniciátora legislativních změn,
  - občanský sektor jako nástroj prosazování zájmových skupin ovlivňujících ve svůj prospěch selhávající nebo nedostatečně odpovědnou státní správu.
- Na konkrétních příkladech si nyní přiblížíme první dvě funkce určené neziskových organizací. Třetí z nich, která je zároven příkladem možné dysfunkce neziskového sektoru, bude — na příkladu činnosti lékařské a stomatologické komory a dalších zájmových organizací působících ve zdravotnictví — podrobněji rozzebrána v kapitole o korporativismu.

**Příklady fungování neziskového sektoru jako náhražky nefungujícího státu:<sup>1</sup>**

#### • Pomoc obětem trestných činů

Tuto pomoc by měl poskytovat především stát; u nás chybějící péči státu nahrazuje občanské sdružení Bílý kruh bezpečí. Na dobrovolné bázi zajišťuje jak prevenci, tak všestrannou pomoc obětem a jejich blízkým. Na tomto poli působí i mnoho dalších neziskových organizací, jako například Armáda spásy, Čs. nadace Charly 77, Český helsinský výbor, Fond ohro-

<sup>1</sup> Česká republika nestojí jako příklad země, kde fungující občanský sektor nahrazuje nefungující stát, zlatěka osamocena.

<sup>2</sup> *Základy z amerických programů posádních experimentů, který se snaží řešit sociální problém prostitucí v rámci státu. Neměl větší úspěch. Nezískal neziskové agentury došly pozorovatelných výsledků.* (Drukker 1993)

žených dětí, Preventivní krizové centrum LOOCUS, Nadace Bezpečí, Drop In, Horní Palaty a Klik, charitativní organizace ELIM. (Ceip 1995:21,29)

#### • Péče o bezdomovce

Příkladem toho, že neziskové organizace umějí reagovat na nové sociální problémy rychleji než stát, je v Čechách relativně nový jev — bezdomovectví. Již krátce po listopadu 1989 se začaly neziskové organizace zajímat o rostoucí počet lidí bez domova. V roce 1990 zahájila na tomto poli svoji činnost Armáda spásy a v letech 1991 a 1992 ji následovaly organizace Naděje a diecéze Čtrtve českobratrské evangelické. Od té doby rozvinuly svoje služby tak, že jsou schopny nabízet specializovanou péči ženám a dětem. (Vožar 1996)

**Příklady působení neziskového sektoru v roli doplňku působení státu, případně iniciátora legislativních změn:**

#### • Tvorba a ochrana životního prostředí

Česky svaz ochránců přírody inicioval přijetí zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,

*„který nejen že předstává novou moderní a komplexní právní úpravou, ale dává i možnosti účastnit se správních řízení ČSOP a dalšími občanskými sdruženími.“* (Damoňorský 1995:25)

Státní správa sama by takový zákon v té době nebyla schopna připravit. Neziskový sektor (a jeho členové a příznivci v té době ve vládních funkcích) fungoval jako legislativní spouštěč přímé (a legislativou podpořené) spolupráce veřejného a neziskového sektoru. Vyskytly se však i neúspěchy — to v případě snahy ovlivnit proces schvalování zákonů o neziskových organizacích a nadacích. Také neshody mezi jednotlivými ekologickými iniciativami oslabovaly jejich vyjednávací pozici ve vztahu k vládě, které tato rozříščenost nebyla vůbec proti myslí. (Damoňorský ibid.)

#### • Politika bydlení

Asociace pro bydlení byla založena v roce 1992, jako reakce na neuspokojivý stav politiky bydlení. Jejimi členy jsou nejvlivnější subjekty sféry bydlení — Svaz českých a moravských bytových družstev, Sdružení na ochranu nájemníků, Občanské sdružení majitelů domů, Svaz měst a obcí a Svaz podnikatelů ve stavebnictví. Asociace i její členové politiku bydlení (byť v omezené míře) ovlivňují — hlavně účasti na připomínkovém řízení k návrhům zákonů. (Valentová 1995)

• **Vzdělávací politika**

Učitelé a další pedagogičtí pracovníci, sdružení v odborových svazech a pedagogických iniciativách (NEMES — Nezávislá mezioborová skupina pro reformu vzdělávací politiky, školství a výchovně-vzdělávacího procesu, PAU — Přátele angažovaného učení ad.), se snažili aktivně ovlivňovat tvorbu vzdělávací politiky. Velmi často však naráželi na hradbou neporozumění ministerských úředníků. (Kalous 1996)

• **Bezpečnost**

*„Za současný preventivníto potlačování kriminality (...) je třeba považovat pozbuuzování občanských iniciativ, sdružení i dalších nevládních organizací, které si kultivaci občanských poměrů kládou za cíl.“ (Gabal 1994:96)*

Příkladem občanské iniciativy v této oblasti je vznik a činnost organizace Hnutí občanské solidarity a tolerance; této organizaci se věnuji podrobněji v kapitole Občanský sektor.

**Trh a občanský sektor**

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

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

Tam, kde nejsou činnosti institucí neziskového sektoru vhodné regulo- vání zákonem a kde jsou morální normy oslabeny a rozkolísány, může do- cházet ke zneužívání této institucionální formy. Podnikatelské aktivity jsou vydávány za obecně prospěšné činnosti a neziskové organizace se stávají pouhým pláštěm pro daňové úniky i jiné formy obohacování.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Celá řada takových „podnikatelů“ se našla i u nás. Podánilo se jim v očích veřejnosti pověstí celého českého neziskového sektoru.

**Simulánní uplatnění trhu, státu a občanského sektoru**

Jak vyplývá z podaného přehledu sledovaných regulátorů a vztahů mezi nimi, nejsou jejich interakce zdaleka prosy nejirůznějších portuch a zkratů. Shromážděná fakta nicméně dovolují shrnout, že:

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

Srovnáme nyní základní charakteristiky, výhody a nevýhody regulace typické pro jednotlivé sektory. Umožní nám to zamyslet se i nad tím, na- kolik se mohou ve svém působení doplňovat, podporovat či naopak se osla- bovat nebo dokonce rušit.

Tabulka: Základní charakteristiky veřejného, soukromého a občanského sektoru

Charakteristiky	Veřejný sektor	Soukromý sektor	Občanský sektor
Základní mechanismy fungování	správa	tržní směna	dobrovolné sdružování
rozhodovatelé	úředníci, odborníci, občané	jednotliví výrobci, spotřebitelé, sportitelé a investoři	vůdci a členové organizace
regule chování	nařízení	cenové signály a úpravy množství	dohody
kritéria rozhodování	cíle politik - a nejlepší způsob jejich realizace	efektivita - maximalizace zisku a/nebo užítiku	zájmy členů/ veřejné zájmy
sanke	autorita státu s hrozbou přimucení	finanční ztráta	sociální nátlak
směr operací	shora dle	horizontální kontrakti	zdola nahoru

Pramen: Uphoff 1993 — upraveno

Tabulka: Předpoklady různých sektorů pro poskytování služeb

Kritéria:	Veřejný sektor	Soukromý sektor	Občanský sektor
— s nejlepšími předpoklady veřejného sektoru:			
stabilita	dobré	špatné	střední
schopnost řešit problémy mimo hlavní poslání	dobré	špatné	střední
neustranost	dobré	střední	špatné
— s nejlepšími předpoklady soukromého sektoru:			
schopnost rychle reagovat na změny se poměry	špatné	dobré	střední
inovativní schopnost	střední	dobré	střední
tendence opakovat úspěch	špatné	dobré	střední

Tabulka: Předpoklady různých sektorů pro poskytování služeb (prokracování)

Kritéria:	Veřejný sektor	Soukromý sektor	Občanský sektor
tendence opusití neúspěšně nebo zbytečně ochraťovat	špatně	dobře	střední
schopnost vyvrátit kapital	špatně	dobře	střední
schopnost využít ekonomii množství	střední	dobře	špatně
schopnost využít ekonomii množství	střední	dobře	střední
— s nejlepšími předpoklady občanského sektoru:			
schopnost najít cestu k různým skupinám lidí	špatně	střední	dobře
vcitění se do potřeb klientů a ochota pomoci	střední	špatně	dobře
celostní přístup k řešení problémů	špatně	špatně	dobře
schopnost vzbudit důvěru	střední	špatně	dobře

Pramen: Osborne a Gaebler (1992:347) — upraveno

Tabulka: Vhodnost jednotlivých sektorů pro výkon různých úloh

Úlohy:	Veřejný sektor	Soukromý sektor	Občanský sektor
— vyhovující nejlépe veřejnému sektoru:			
obchodní regulace	vhodné	nehodné	záleží na okolnostech
realizace specifických politik	vhodné	nehodné	záleží na okolnostech
zajištění rovnosti	vhodné	nehodné	vhodné
prevence diskriminace	vhodné	nehodné	záleží na okolnostech
prevence vykořisťování	vhodné	nehodné	vhodné
podpora sociální koheze	vhodné	nehodné	vhodné
— vyhovující nejlépe soukromému sektoru:			
ekonomické úlohy	nehodné	vhodné	záleží na okolnostech
investiční úlohy	nehodné	vhodné	záleží na okolnostech
vytváření zisku	nehodné	vhodné	nehodné
podpora soběstačnosti	nehodné	vhodné	záleží na okolnostech
— vyhovující nejlépe občanskému sektoru:			
sociální pomoc	záleží na okolnostech	nehodné	vhodné
úlohy vyžadující dobrovolnou práci	záleží na okolnostech	nehodné	vhodné
úlohy vyžadující minimální zisk	záleží na okolnostech	nehodné	vhodné
podpora individuální odpovědnosti	nehodné	záleží na okolnostech	vhodné
účast na životě společnosti	záleží na okolnostech	nehodné	vhodné

Pramen: Osborne a Gaebler (1992:348) — upraveno

### Možnosti optimalizace uplatnění trhu, státu a občanského sektoru

V posledních letech sílí mezi odborníky různých oborů přesvědčení, že trh, stát a občanský sektor hrají nezastupitelnou úlohu v regulaci činnosti

sociálních aktérů a že je třeba lépe poznávat způsoby, jimiž by bylo možno optimalizovat jejich působení při řešení naléhavých problémů lidských komunit, států i nadnárodních společností.

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

- **Socialismus** vede mnohé z jeho zastánců od přesvědčení o významu kolektivního blaha až k přecenění role státu jakožto záruky sociální spravedlnosti — se známými negativními důsledky pro lidskou svobodu.

- **Neoliberalismus (libertinismus)** je příkladem myšlenkového proudu, který jednostranně preferuje trh. Ohrožuje tím základní předpoklady stabilního fungování moderních společností — společně sdílené hodnoty, legitimitu daného společenského uspořádání a sociální smír.

- **Anarchismus** ve svém opovrhování institucemi státu a trhu by nejraději viděl společenský život organizovaný na základě naprosté spontánnosti a dobrovolnosti. Která z institucí by této vizi společnosti vyhovovala lépe než právě občanský sektor? Problémem zůstává, že jeho existence je životně závislá jak na fungování trhu, tak státu.

Historický vývoj nebyvá, zčásti i pod vlivem uplatňování zmíněných jednostranných doktrín, zdaleka lineární; přináší i zásadní zvraty v proporcích a vzájemných vztazích uplatnění trhu, státu a občanského sektoru.

#### Příklad:

K podstatným změnám, k nimž došlo po únorovém převratu koncem 40. let v Československu, patřilo znárodnění a zavedení centrálního plánování: soukromý majetek byl zkonfiškován státem a stát okupoval větší část původních funkcí trhu v hospodářském životě. Stát (sám nástroj komunistické strany) takto bez skrupulí vstoupil do hájemství trhu a pokusil se jej zcela nahradit nebo alespoň kolonizovat. Zároveň podřídl celý občanský sektor politické moci, znemožnil jeho autonomní fungování. Negativní politické, ekonomické i sociální důsledky této hypertrofic státu na úkor trhu a občanského sektoru jsou obecně známy. Od konce 80. let jsme svědky a někdy i účastníky procesu privatizace, zavádění principů tržního hospodářství a (byť komplikovaného) zrodu nezávislého občanského sektoru — tedy procesů jdoucích opačným směrem než o čtyřicet let dříve.

Život nakonec uvede, byť za cenu značných ztrát a někdy po létech a desetiletích zmatku, jednostranná řešení (i jejich protagonisty) do patřičných mezí. Už teď si však můžeme říci, že zřejmě neexistuje cosi jako ideální, vždy a všude použitelný model vztahů mezi sledovanými sektory.

Uphoff (1993) je jedním z těch autorů, kteří jsou pevně přesvědčeni o tom, že lze dosáhnout **pozitivního synergického efektu mezi působením trhu, státu a občanského sektoru**. Aby ovšem bylo možno toto tušení převést do přesvědčivé podoby, je třeba systematicky zmožňovat naše poznatky o tom, jak je možno tyto alternativní — zároveň však komplementární a navzájem závislé — nástroje regulace uplatňovat co nejefektivněji. Zvláště je třeba věnovat pozornost kulturnímu kontextu, legislativnímu a institucionálnímu prostředí, kvalitě lidských zdrojů, to vše s uvědoměním si globálních vývojových trendů, ohrožení a rozvojových příležitostí.<sup>6</sup>

V následujících kapitolách se budu věnovat vybraným tématům, které přispějí ke specifitějším vymezení a tím i k lepšímu objasnění vztahů mezi trhem, státem a občanským sektorem v měnící se české společnosti. Prvním z nich je **privatizace**, která razantně změnila vztah mezi státem a trhem na poli vlastnických vztahů a hospodářského života vůbec. Druhým je **postavení korporativních institucí**, které mají mezi organizacemi občanského sektoru zvláštní postavení proto, poněvadž na ně z rozhodnutí státu mohou přecházet některé z jeho kompetencí. Třetím jsou jevy **korupce a mafie**, které chápou jako sociálně patologické formy regulace, objevující se v situaci, kdy stát není schopen řádně formulovat a prosadit regulační funkce odpovídající poměrům doby. Čtvrtým je **úloha politiky** ve vymezení role, způsobu uplatnění a vzájemných vztahů trhu, státu a občanského sektoru.

## B PROBLÉMOVÉ OKRUHY

### 8. PRIVATIZACE

*Svojm způsobem je privatizace cíl o sobě, není třeba spojovat ji s žádným dalším cílem, všechny ostatní cíle jsou tam implicitní, je to prostě liberální víra, která za tím stojí.*  
Tomáš Ježek

Bezprecedentní proces masové a rychlé privatizace, kterého jsme svědky v České republice, byl a je předmětem intenzivního studia<sup>1</sup> a ještě intenzivější a současně ostré politické diskuse.

Privatizace, ať už ji vymezíme jakkoli, znamená obrovský zásah do regulačních funkcí státu a trhu — a do určité míry i občanského sektoru. Právě proto ji věnuji jednu z kapitol této studie — a právě a jedine z tohoto zorného úhlu se jí chci a mohu věnovat. Nemožu přitom ovšem pominout to, na co někteří autoři (u nás obzvláště Mlčoch) právem upozorňují: hodnotový kontext, v němž se proces privatizace odehrává (a který privatizaci a vztahy, které nastoluje, pochopitelně i zpětně ovlivňuje).

Zjednodušeně řečeno, privatizace znamená především úsilí převést maximum regulačních funkcí ze státu na trh, z veřejného do soukromého sektoru. Prostředkem k tomu se stává převod vlastnických práv ze státu jako kolektivního vlastníka na soukromé podnikatelské subjekty operující na trhu.

#### *Terminologická poznámka:*

*Tam, kde je subjektivně, na který se převádí státní majetek, region, obec nebo nezisková organizace, nemělo by se mluvit o privatizaci, nýbrž o odstátňování (případně o decentralizaci výkonu vlastnických práv ve veřejném sektoru). V politicko-právním žargonu — včetně politických dokumentů a ministerských vyhlášek — však je bobužel i odstátňování čybně vyznečováno jako jedna z forem privatizace.*

<sup>6</sup> V závěrečné kapitole se pokouším uplatnit hypotézu o možnosti optimalizace regulačního působení trhu, státu a občanského sektoru v životě české společnosti. Tento pokus se opírá o získání poznatků o vývoji a problémech různých oblastí veřejného života po listopadu 1989.

<sup>1</sup> Srovnaj například Bart (1991), Broom a Orenstein (1993), Earle, Prydzman, Rapaczynski a Turkewicz (1994), Ježek (1993), Męgistrik et al. (1997), Mlčoch (1994, 1996a, 1996b), Možný et al. (1995), Rychetský (1995), Švejnár (1993) a pertholiskim *The Privatization Newsletter of the Czech Republic and Slovakia*, vydávané Institutem ekonomických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze; v textu této kapitoly se opírá o všechny tyto prameny i o další materiály z novin a časopisů.