

Předlistopadové Československo drželo mezi socialistickými zeměmi primát v míře státního vlastnictví výrobních prostředků (až 95 %). Soukromý sektor ekonomiky byl téměř eliminován. Odpovědnost za chod hospodářství přebírala neohrabaná centralizovaná moc a jejím technickým výkonným orgánem se stala Státní plánovací komise. V hospodářském životě ovšem fungovaly četné neformální horizontální kooperace, případně i vertikální tiché „pakty o neútočení“, které byly nezbytné pro udržení chodu ekonomiky. Management hierarchicky nižších článků (podniků) se postupně emancipoval z tuhého sevření centrálních orgánů. I když formálně zabezpečoval pouze řídicí funkce, tak vzhledem k informační asymetrii, která panovala mezi ním a centrem, se postupně stával do jisté míry faktickým, „pozičním“ vlastníkem jím spravovaného majetku.

To byla situace, v níž došlo k politickému zemětřesení roku 1989. Představitelé nového režimu byli s rozhodující většinou občanů zajedno v tom, že centrálně řízená a plánovaná ekonomika musí být nahrazena tržním hospodářstvím. Jedním z předpokladů fungování tržního hospodářství je ovšem soukromé vlastnictví výrobních prostředků — jak k němu ale dospět, když skoro všechno patří (formálně) státu? To byla situace, na kterou Československo (později Česká republika) zareagovalo vyhlášením a postupnou realizací programu rozsáhlé privatizace (a odstátnění) státního majetku.

Formy a rozsah převodu vlastnických práv

Při převodu majetkových práv byly uplatněny následující formy (Česka in Švejnar 1993:8n):

A. Restituce, neboli navrácení majetků bývalým vlastníkům, a to v hodnotě 150—200 miliard Kč. Ne všem bývalým vlastníkům však bylo umožněno zažádat o navrácení majetku: k vyvlastnění muselo podle příslušného zákona dojít až po komunistickém převratu v roce 1948 a omezení se vztahovala i na vyvlastněné majetky občanských sdružení, církví, hospodářských družstev a emigrantů.

B. Předání majetku obcím. Šlo o majetek vyvlastněný po roce 1948, dále o nezastavěné nezemědělské pozemky a o státní bytový fond. Celková hodnota takto převedeného majetku se odhaduje na více než 350 miliard Kč.

C. Transformace socialistických družstev na soukromá družstva a soukromé obchodní společnosti v hodnotě 100 až 150 miliard Kč.

D. „Malá“ privatizace. Prodej cca 22 000 obchodů, restaurací a provozů služeb formou aukcí v účetní hodnotě 21 miliard Kč. Dosažená pro-

dejní cena byla v průměru téměř o polovinu vyšší než součet vyvolávacích cen — 29 miliard korun.

E. „Velká“ privatizace. Privatizace téměř 4 000 velkých a středních podniků v celkové hodnotě cca 1 200 miliard Kč. Z tohoto majetku bylo 321 miliard určeno k převodu občanům (nebo jimi pověřeným investičním privatizačním fondům) v rámci kuponové privatizace (213 miliard v prvním kole a 108 miliard ve druhém kole). Zbytek byl privatizován formou přímých prodejů, veřejných dražeb a veřejných soutěží; byly aplikovány i další změny institucionálních forem vlastnictví, jako například transformace státních podniků na akciové společnosti či převody starých státních akciových společností na akciové společnosti podle standardních stanov. (Ježek 1993:2)

Celková účetní hodnota převáděného majetku činila tedy cca 1 900 miliard Kč — tj. téměř 200 000 Kč v přepočtu na jednoho obyvatele země.

Institucionální analýza privatizace

Analýzou toho, co znamená privatizace pro chod ekonomiky a společnosti, se u nás zabývají zatím hlavně ekonomové. Převažující makroekonomický pohled je doplňován institucionální ekonomii, která disponuje teoretickým aparátem schopným detailní analýzy dynamiky vztahů mezi zúčastněnými subjekty v daném (jimi spoluvytvářeném) institucionálním prostředí.

Stát vytvořil pro realizaci procesů spjatých s privatizací a odstátněním nové instituce: Ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci (zaniklo v roce 1996), Fond národního majetku a Konsolidační banku. Kromě toho využíval i tradičních resortů, jako je ministerstvo financí, ministerstvo průmyslu a obchodu či ministerstvo zdravotnictví. Významnou roli v řízení a privatizaci bankovního sektoru hrála Česká národní banka. Naproti tomu investiční privatizační fondy vznikly relativně nezávisle na aktivitách státu; snažily se převzít do správy co největší množství majetku rozdělovaného občanům prostřednictvím kuponové privatizace.

Vládní ekonomové hodnotí průběh a výsledky privatizace jednoznačně kladně, přičemž vyzdvihují zvláště rychlost, s jakou byla realizována, a její vliv na změnu vlastnických struktur a tedy na vytvoření autentické struktury ekonomických zájmů a posílení konkurenčního prostředí. Všimají si toho, že se přes tyto rychlé a masivní změny vlastnictví podařilo udržet stabilní měnu s nízkou mírou inflace, vést ji ke konvertibilitě a udržet vyrovnaný státní rozpočet. Poukazují na nesporný rozkvět podnikání a na pozi-

tivní vliv, který měla privatizace na motivaci tržních subjektů vycházel vstříc práním a potřebám zákazníků.

Institucionální ekonomové a další odborníci jsou ve svém hodnocení výrazně zdrženlivější. Jejich kritiku lze soustředit do následujících bodů:

- Management bývalých státních podniků ovládl nově ustavené státní akciové společnosti v systému plně liberalizovaných cen a bez jakékoliv možnosti kontroly ze strany Fondu národního majetku. Tyto společnosti mohly volně obchodovat se soukromými firmami ustavenými tímto managementem (nebo osobami s ním svázanými, například rodinnými příslušníky). Otevřela se tak možnost přelévát aktiva ze státních akciových společností do soukromých společností, která byla někdy využita až do té míry, že státní akciové společnosti se ocitly na samém pokraji bankrotu — a posléze byly za pakatel prodány třeba právě těmto společností.
- Příslušníci bývalých nadpodnikových struktur, ať už bývalí pracovníci Státní plánovací komise, výrobních hospodářských jednotek či generálních ředitelství státních koncernů, se „přelili“ do nově vzniklých bank a investičních privatizačních fondů. Mohli tak využít svých důvěrných znalostí situace jednotlivých podniků k získání neoprávněných soukromých výhod na otevírajícím se kapitálovém trhu a trhu s nemovitostmi.
- Prostřednictvím kuponové privatizace vzniklo formálně již soukromé, ovšem s ohledem na skutečné rozdělení vlastnických podílů do značné míry stále ještě státní, vlastnictví. Týkalo se to například některých velkých podniků, ale i investičních privatizačních fondů.
- Největší české banky s velkým vlastnickým podílem státu utvořily vlastnický propletenec, na němž dále záviselo mnoho menších bank a větších či menších podniků. Banky a jejich dceřinné investiční privatizační fondy získaly v procesu privatizace mimořádnou moc, přičemž ovšem nedošlo ke zefektivnění a zprůhlednění výkonů vlastnických práv — banky i investiční fondy měly kontrolovat stovky podniků svých portfolií; individuální akcionáři byli pochopitelně ještě bezbrannější. Mlčoch (1996a) neváhal označit tuto strukturu jako skupinový oligopol s rozhodujícím státním vlivem, který se na bankovním trhu choval jako monopolista.
- Banky (často v dvojediné roli vlastníka a zároveň věřitele) a investiční privatizační fondy selhávaly v efektivním výkonu svých vlastnických práv také vis-à-vis managementu velkých akciových společností: pod hrozbou bankrotu, případně v přímé zájmové koalici s tímto managementem, odhalovaly potřebnou restrukturalizaci a poskytovaly ztrátovým společnostem finanční prostředky, aby je udržely nad vodou.
- Činnost investičních privatizačních fondů nebyla dostatečně regulována

zákonem. Docházelo k masivnímu porušování práv akcionářů těchto fondů, ale nejen jich: také dalších, zejména drobných, akcionářů podniků privatizovaných prostřednictvím kuponové privatizace, a to tam, kde se silným akcionářům podařilo ovládnout rozhodující balík akcií.

- Český kapitálový trh se vyznačoval velkou neprůhledností v hospodaření a neochotou sdělovat základní informace, což vedlo zejména zahraniční investory k velké opatrnosti. Neoprávněné zisky řady domácích investorů totiž pramenily ze zneužívání neveřejných informací, ze zadržování či manipulace informací, které by měly být veřejně přístupné, i z jiných forem oportunního chování a morálního hazardu. Státní kapitálový dozor byl bezzubý; nečelil nezákonným praktikám ani tam, kde by mu to — po letech váhání přijaté — zákonné normy umožňovaly.

Všechny výše zmíněné okolnosti vedly k tomu, že přežívalo to, na co jsme byli zvyklí už za pozdního reálného socialismu: výnosy kvazistátních (nyní: kvazisoukromých) institucí byly přivlastňovány soukromníky, zatímco hospodářská rizika podnikání nesl dále stát, tedy daňoví poplatníci, případně zaměstnanci krachujících podniků či klienti krachujících bank. Jinými slovy, setkáváme se s rozsáhlým vlastnictvím

„... soukromým co do právní formy, ale s pokračujícím „core“ vlastnickým podílem státu a s pokračující socializací negativních důsledků hospodaření.“ (Mlčoch 1996b:71)

Jinými slovy: **je-li proces privatizace státem nedostatečně kontrolován, dochází k tomu, že se zisk privatizuje, ovšem ztráty se socializují.**

Příklad:

Série bankrotů soukromých bank, které vznikly po listopadu 1989, v prvních několika letech ekonomické reformy.² V mnoha z těchto bank měly své podíly státní či státem spoluvlastněné společnosti, nemluvě o tom, že některé státní orgány si v nich dokonce ukládaly rozpočtové prostředky. Důsledky: mnohamiliardové ztráty jejich akcionářů a daňových poplatníků, snížení důvěryhodnosti bankovního sektoru a celého transformačního procesu. Ztráty byly do značné míry sanovány ze státních prostředků nebo z prostředků peněžních ústavů s velkou účastí státu. Kromě takových faktorů, jako byla nezkušenost úředníků, zde hrály velkou úlohu i ideologické předsudky typu „osvěcená vláda nezasahuje

² Na podzim 1996 počet těchto bankrotů dosáhl čísla 12; vzniklé ztráty se odhadovaly v rozmezí od velmi zdrženlivých čtyřiceti miliard Kč (odhad samotné České národní banky) až k řádu stovek miliard Kč (nezávislé experti).

do bankovníctví“ nebo „trh vše vyřeší“, které vedly k trestuhodné lehkomyslnosti v uplatňování regulačních a kontrolních činností státu a jeho institucí, zvláště České národní banky a Fondu národního majetku, v bankovním sektoru. Přitom velká část těchto ztrát vznikla vědomým „tunelováním“, například poskytnutím nesplacitelných úvěrů firmám založeným velkými akcionáři těchto bank.

Postavení státu a trhu v transformující se ekonomice

Nevyjasněnost, prolínání či dokonce splývání institucionálních struktur státu a trhu podlamovaly nejen aktuální výkon hospodářství, nýbrž hlavně výhledy jeho budoucího rozvoje. Dosavadní postup procesu privatizace v České republice opravňuje k následujícím závěrům:

- Nebyla přijata zákonná úprava, která by vymezovala roli státu jako vlastníka ve změnách politických a ekonomických podmínkách. Stát se na jedné straně dosud důsledně neodpoutal od své role přímého zabezpečovatele ekonomických funkcí (i když se formy této angažovanosti po listopadu 1989 výrazně změnily — místo Státní plánovací komise se vynořily převážně státem vlastněné největší banky), na straně druhé nedefinoval svoje nové funkce tam, kde by to bylo žádoucí a funkční (nedokázal například zformulovat koncepci řízení podniků ve vlastnictví státu, uplatňujících se na trhu). Česká ekonomika tak zůstávala v mnoha aspektech těžkopádná a jen obtížně se přizpůsobovala měnícím se okolnostem.
- Stát si dosud uspokojivě neosvojil ani funkci nepřímého regulátoru tržních aktivit diferencovaných ekonomických aktérů. Neadekvátně regulovaný trh nemaximalizoval ekonomický výkon a umožnil průsak části výnosů jinam, než by bylo žádoucí s ohledem na veřejný zájem.
- Rozhodování o privatizaci bylo v příslušném zákoně pojato jako neveřejné. Nepodléhalo pravidlům správního řízení a nebylo možno je nechat přezkoumat nezávislým soudem. Proces privatizace bývalého státního majetku tudíž probíhal za ne zcela průhledných institucionálních podmínek; nabízených šancí k neoprávněnému osobnímu prospěchu mohli využít — a často využili — ti, kteří disponovali pozicemi či sumou informací, které nebyly dostupné řadovým občanům. V mnoha případech šlo o představitele bývalé nomenklatury.
- Vlastnická práva byla jen velmi obtížně vymahatelná, což zvyšovalo riziko nelegálních praktik.³

³ Konkrétněji viz kapitola o mafii a korupci.

- Velká část ekonomiky byla privatizována pouze formálně:

„...restrukturalizace vlastnických vztahů znamenala přechod od kvazivlastnických struktur formálně státního vlastnictví ke strukturám vlastnictví kvázisoukromým.“ (Mlčoch 1994:14)

- Také represivní složka státní moci nevykonávala dostatečný dohled nad dodržováním platných, byť nedostatečných, předpisů:

„V ekonomické sféře došlo podle policistů ke ztrátě kontroly nad transformačními procesy, nad pohybem ve vlastnických vztazích a nad působením zahraničně politických a podnikatelských kruhů.“ (Cejp 1995:33)

- To vše se odrazilo také na negativním image privatizace v očích značné části veřejnosti, podkopávalo hodnotové základy společnosti a pochopitelně i legitimitu nového režimu.

Vše, co bylo až dosud řečeno, nesvědčí o ničem jiném než o mnohonásobném selhání státu v roli odpovědného a veřejných zájmů dbalého vykonavatele veřejných zájmů v procesu privatizace.

Tvůrci naší ekonomické reformy — a v jejím rámci příslušného modelu privatizace — nekriticky přecenili roli trhu a soukromého vlastnictví a podcenili roli správy v regulaci ekonomických procesů:

„Když se podíváte na empirické studie, které jsou podloženy daty z jednotlivých podniků, tak se ukazuje, že vlastnictví jako takové není faktor, který systematicky zvyšuje nebo snižuje produktivitu. Důležitým faktorem se ukazuje být konkurenční prostředí podniků, tvrdé finanční omezení jejich činnosti a schopnost kontrolovat a usměrňovat management.“ (Švejnar 1993:1)

Podcenili i setrvačnost vzorů chování jedinců i institucí ve fungování soudobých společností a ekonomik: přirozenou tendenci aktérů spokojit se s „vyzkoušenými“ způsoby reakcí, reprodukovat vliv starých klientel ve formálně novém institucionálním prostředí atd.

V průběhu let se skutečně nahromadilo mnoho empirických důkazů o tom, že víra neoliberálů v automaticky spásonosné regulační působení trhu nesnese konfrontaci s nárastem konkrétní privatizační praxe. Stát značně zanedbal vytváření adekvátního právního rámce procesu privatizace (Jonáš in Ježek 1993:14), podmínek fungování kapitálového trhu, vymahatelnosti vlastnických práv, státního dohledu nad fungováním bank a dalších finančních institucí, kontrolu neslučitelnosti výkonu veřejné funkce a angažování se na trhu v roli soukromé osoby, nemluvě už o potlačování vyložené kriminálních aktivit.

Příklad:

Předseda odborového svazu pracovníků ve zdravotnictví a sociální péči Jiří Schlanger šel ještě dále, když komentoval výsledky činnosti neoliberálního kabinetu Václava Klause v privatizaci zdravotnických zařízení:

„... tupá aplikace tržních principů na netržní prostředí a neschopnost využít tržních mechanismů tam, kde jich využít lze, nese své trpké ovoce.“

Teze předsedy vlády — privatizace je nejlepším lékem na neduhy našeho zdravotnictví —, prosazovaná ministry zdravotnictví Petrem Lomem a posléze ještě horlivěji Ludkem Rubášem, vedla k voluntarismu v transformaci zdravotnictví, k hrubému podcenění a zanedbání regulačních funkcí správy ve zdravotnictví, k neadekvátnímu přístupu k řešení existujících problémů. Řešení se hledalo a dosud hledá v dílčích technologických změnách způsobů regulace nabídky a poptávky po zdravotní péči, nikoliv v celostním přístupu ke změně regulativů v celé soustavě poskytování zdravotnických služeb. V „Návrhu nového systému zdravotní péče“⁴, jediném reformním dokumentu schváleném českou vládou, se předpokládalo vytvoření sítě zdravotnických zařízení zaručujících standardní zdravotní péči na daném území. Místo toho bylo rozhodnuto o co nejrychlejší privatizaci většiny zdravotnických zařízení, přičemž metoda privatizace se v zásadě nelišila od metody privatizace průmyslových podniků, řemeslnických dílen nebo obchodních domů.

„Ve smíšeném ekonomickém systému nedokázal veřejný sektor pružně reagovat na vývoj v soukromém sektoru a nedokázal ani efektivně regulovat vývoj v oblasti výdajů na léčiva uplatněním všech potřebných nástrojů.“ (Háva a Kružík 1996:13)

Přístup k reformě zdravotnictví se stal názorným příkladem šetření na nesprávném místě: nedostatečně dimenzovaná státní správa ve zdravotnictví a neexistence kapacit pro objektivní nezávislou analýzu nákladů na poskytovanou zdravotní péči, jež by mohla vést k optimalizaci způsobů hrazení zdravotní péče (příp. k efektivní regulaci cen léčiv), vedla k miliardovým ztrátám, nemluvě o dalším poklesu už tak nízké důvěry lékařů ve schopnosti státní správy v jejich resortu. Snaha o rychlou privatizaci zdravotnických zařízení, navíc v době, kdy neexistoval zákon upravující činnost obecně prospěšných společností, ve světě nejrozšířenější institucionální formy zdravotnických zařízení, skončila rychle „v písku“ a vedla

k chronické nejistotě jejich vedení i zaměstnanců o jejich budoucím osudu — včetně podoby nových vlastnických vztahů.

Majone (1994) dospívá až k — českým uším paradoxně znějícímu — závěru, že privatizace předpokládá dokonce větší míru regulace, než je tomu u státem přímo zabezpečovaných ekonomických aktivit; v každém případě jde o přechod od přímé regulace k regulaci nepřímé, k vytváření přesných a přísných vnějších omezení pro rozkvět soukromých iniciativ...

Co dále?

Privatizace je do značné míry nevratný proces. Důsledky zvolené formy privatizace jsou — přes všechny její slabiny a nesnáze spjaté s její realizací — sociálním faktem. Stát, který, jak jsem se pokusil ukázat výše, v tomto procesu do značné míry selhal, by měl nalézt dostatečnou sílu k tomu, aby zmírnil alespoň některé škody, k nimž už došlo.

Jednoduše řečeno: základním úkolem by bylo obnovit nebo nově konstituovat regulační funkce státu všude tam, kde se prokázalo, že jejich absence vede k ekonomické neefektivnosti či k neoprávněnému obohacování soukromníků na úkor veřejnosti (zastupované státem). Bylo by to velmi potřebné už proto, že stabilizaci nové vlastnické struktury nelze očekávat před rokem 2005. Dalším nezbytným a nasnadě jsoucím krokem by pochopitelně bylo důsledné vyšetření kriminálních deliktů, k nimž v průběhu privatizace došlo, a spravedlivé potrestání viníků.

Jediné to by vedlo k nalezení funkční dynamické rovnováhy mezi trhem a státem v oblasti regulace a výkonu vlastnických vztahů — a tím i k obnovení pošramocené důvěry občanů v obě tyto instituce:

„Až příliš často je vztah mezi soukromým a veřejným sektorem interpretován jako hra s nulovým součtem, kde rostoucí prosperita jednoho sektoru může být dosažena pouze na úkor toho druhého. Povaha moderního státu je však taková, že prosperita obou sektorů je nerozlučně spjata.“ (Moe 1987:453)

⁴ Návrh (1990b).

9. KORPORATIVISMUS

Existují sektory veřejné politiky, v nichž uplatnění korporativních institucí může vést k sociálně přizpůsobenějším a normativně přijatelnějším výsledkům, než by tomu bylo v případě nezávislých neziskových organizací, volného trhu či státního intervencionismu.

Wolfgang Streeck a Philippe Schmitter

Korporativismus je jednou z forem umožňujících občanskému sektoru a státu setkávat se a spolupracovat při řešení mnoha regulačních úloh. V kontextu našeho polistopadového vývoje je míra a podoba uplatnění korporativních institucí významnou otázkou, neboť konkrétní odpověď na ni se promítne do podoby české společnosti budoucích desetiletí. Proto jsem se rozhodl věnovat rozboru korporativismu samostatnou kapitolu.

Termíny „korporativismus“ nebo „korporativní instituce“ označují specifické vztahy vzájemné závislosti mezi státem, reprezentujícím veřejný zájem, na jedné straně a neziskovými organizacemi, představujícími skupinové zájmy, na straně druhé. V demokratických společnostech s tržním hospodářstvím se prostřednictvím korporativních institucí organizují skupinové zájmy, sladí se mezi sebou navzájem a modifikují se do podoby, která je slučitelná s veřejnými zájmy. Snižuje se tím zároveň riziko výskytu otevřených a neřešitelných zájmových konfliktů.

Stát se vzdává části své odpovědnosti za sledování a uspokojování veřejných zájmů a tam, kde lze předpokládat, že zájem představovaný danou organizací se do značné míry kryje s těmito veřejnými zájmy, deleguje na ni tuto odpovědnost.

Příklad 1:

Profesionální komory (například lékařská komora, stomatologická komora — viz dále v textu)

Stát se dále může účastnit vyjednávání několika neziskových organizací zastupujících různé zájmy a přispívat k nalezení vyváženého kompromisu mezi nimi navzájem — a v těchto jednáních dohlíží na to, aby nebyl po minut či poškozen zájem veřejný.

Příklad 2:

Rada pro dialog sociálních partnerů (zkráceně: tripartita — viz dále v textu)

Stát vytváří legislativní (někdy pouze konsenzuální) rámec a specifická pravidla pro působení korporativních institucí, zejména sleduje, zda neziskové organizace při prosazování skupinových zájmů nepoškozuji veřejný zájem či nepřekračují stanovené meze svých pravomocí.

Terminologická poznámka:

Korporativismus v tomto slova smyslu se zásadně odlišuje od korporativismu států fašistických, případně, ve výrazně odlišných poměrech, států komunistických. V Mussoliniho Itálii, v Hitlerově Třetí říši i v sovětském bloku byly korporativní instituce poslušnými nástroji vůdců, jednou z převodních pák totalitní moci (na níž se, pochopitelně, také přizívovaly), stály proti politické demokracii. Korporativní instituce v demokratickém státě nejen že jím nejsou zneužitelné, nýbrž jsou prevencí neúměrné (a tím i potenciálně nebezpečné) koncentrace moci v rukou centra.¹

Pro korporativismus je charakteristická vzájemná strategická závislost zúčastněných aktérů: stát se stává závislým na činnostech neziskových organizací, které se však naopak neobejdou bez dobrého fungování státu a ostatních neziskových organizací vstupujících do hry. Jejich akce mají předpověditelný (pozitivní či negativní) efekt na uspokojování zájmů ostatních, takže jsou silně motivovány k uzavírání relativně trvalých dohod mezi sebou navzájem. Dobrovolným vzájemným přizpůsobováním, které je zprostředkováno častým vyjednáváním, se tyto aktéři vyhýbají pokušení využít okamžitých výhod, které by však mohly vést k dlouhodobým ztrátám všech.

Korporativismus lze teoreticky interpretovat buď jako využití soukromě organizovaných zájmů k prosazení veřejného zájmu, nebo jako zneužití veřejných zájmů k prosazení skupinových, soukromých zájmů. I když realistický odhad skutečné povahy korporativismu není vystižen ani jedním, ani druhým extrémem, skrývá se v této jediné větě předmět mnoha teoretických sporů mezi ekonomy, politology, sociology i politiky. Pro neoliberaly jsou korporativní instituce překážkou, deformující a někdy i znemožňující

¹ Schmitter rozlišuje korporativismus tržních demokracií a totalitárních režimů. V prvním případě mluví o „společenském korporativismu“, ve druhém o „státním korporativismu“.

uplatnění tržních sil, svobodného uzavírání kontraktů, zachování politické svobody. Představují ničím neodůvodněný zásah do přirozeného převažování svobodných tržních a občanských vztahů, prosazují různá skupinová privilegia, přičemž je zahalují do ušlechtilého roucha vyšších veřejných zájmů — a tím způsobují, že jiní, slabší nebo hůře zastoupení, budou naopak diskriminováni. Můžeme se dokonce setkat s teoretickým stanoviskem popírajícím existenci veřejných zájmů vůbec:

„V tržní společnosti (...) není třeba zakrývat vlastní zájmy za fasádu vyšších cílů. Jediným vyšším, vlastně nejvyšším cílem je uznání priority zájmů jedince před zájmy jiného jedince, prezentované jako zájmy vyšší.“ (Klaus 1996:260)

Uvažování o sdružování podle zájmů a jejich využití pro společné dobro má svoji dlouhou tradici v sociologii (Durkheim, Tönnies ad.), ale i v ekonomii (Keynes) a v církevní nauce, kde našlo výraz v papežských encyklikách *Rerum Novarum* (1891) a *Quadragesimo Anno* (1931). Teoretický proud neokorporativismu, v němž se prolíná a doplňuje politologická analýza zájmových seskupení, sociologická teorie organizace, teorie řízení a institucionální ekonomie, vypracoval v 70. a 80. letech mnoho zajímavých teorií a podal řadu empirických zobecnění.² V centru jeho pozornosti je postavení korporativních institucí, jako institucí situovaných mezi státem, občanským sektorem a trhem. Mnozí autoři (Lehmbruch a Schmitter 1982, Streeck a Schmitter 1985, Uphoff 1993 aj.) dospívají k závěru, že přinejmenším ve vyspělých západních demokraciích nabízejí korporativní instituce potenciál, schopný dlouhodobě a autonomně přispívat k regulaci vzájemně se přizpůsobujících a předvídatelných činností sociálních aktérů. Hlavním principem jimi zprostředkovaných interakcí a alokací je tedy institucionální přizpůsobování v takovém systému vyjednávání, který je schopen účinně zprostředkovat sladování zájmů a politik. Jde o vyjednávání

„...mezi omezenou a definovanou množinou zájmových organizací, které navzájem uznávají svůj status a nároky a jsou schopny dosahovat a realizovat relativně stále kompromisy (paky) v procesu uspokojování a sladování svých zájmů. Korporativní řád je proto založen primárně na interakcích mezi navzájem závislými komplexními organizacemi.“ (Streeck a Schmitter 1985:10)

² Od nekritického přeceňování korporativismu jako léku na inherentní nerovnováhu institucí demokratického kapitalismu dospěli hlavní teoretici neokorporativismu až k poměrně střízlivé charakteristice jeho funkce v podobě „tendence, strategie nebo také dílčí struktury v prostředkování zájmů v dnešních západoevropských společnostech“. (Brokl 1995:9)

A dále:

„Prostřednictvím záměrného vzájemného přizpůsobování se a opakovaných interakcí se tyto monopolní privilegované aktéři vyhýbají pokušení maximalizovat momentální výhody i hrozícím rizikům nečekaných ztrát. Krátce řečeno, vyhýbají se věznovému dilematu³ prostřednictvím pěstování důvěry mezi institucemi.“ (tamtéž, s. 13)

Tento systém vzniká jako výraz pragmatické politické odpovědi na různé dysfunkce a konflikty, rodící se v lůně demokratického kapitalismu. Impuls k jeho ustavení může být vyslán zezdola — to když instituce občanského sektoru přesvědčí představitele státu o nutnosti sledovat určitý segment veřejného zájmu, který může být lépe uspokojován, bude-li stát zároveň dbát o uspokojování specifických zájmů skupinových. Signál může ale vyjít i shora — například v obdobích krizí, kdy politici cítí, že by se podobnou institucí mohla podpořit a zároveň účinně moderovat přímá účast zájmových skupin na fungování státu:

„Gradualistické, marginální změny institucí nastávají tehdy, pokud institucionální kontext umožňuje nová vyjednávání a dává šanci pro uzavírání kompromisů mezi „hráči“. Politické instituce (formální i neformální) mohou poskytovat rámec pro taková vyjednávání. Horší je, pokud se takové instituce nevytvořily, není k dispozici rámec pro řešení sporů a konfliktů. Pak se rodí příležitost pro tvorbu koalic s násilnými cíli, v nichž aktéři spatřují jedinou reálnou možnost ke změně institucionálního rámce.“ (Mlčoch 1996b:95)

Důležitým rysem vztahu mezi státem a neziskovou organizací je, že stát jí předává část svých přímých regulačních kompetencí ve vymezeném sektoru veřejné politiky. Místo toho stanovuje v rámci korporativní dohody procedurální pravidla, kterými se tato organizace zavazuje řídit, a ponechává si vymezené funkce nepřímé kontroly nad jejími činnostmi tak, aby dosáhl jejího odpovědného chování ve vztahu k uspokojování příslušného segmentu veřejných zájmů.⁴ Jedním z důležitých mechanismů, jehož pro-

³ „Věznovo dilema“ označuje rozhodovací situaci, v níž jeden z účastníků odvíjí své rozhodování od očekávání toho, jak se zachová ten druhý a naopak — aniž by se ovšem mohli předem domluvit. Očekávají-li oba navzájem kooperativní jednání toho druhého, oba získávají; nedůvěřují-li si v tomto smyslu, získávají opět každý stejně, ale výrazně méně; pokud jeden očekává, že se druhý zachová kooperativně, ten se však rozhodne pro sledování vlastního prospěchu, ten, který projevil důvěru, výrazně ztrácí a ten, který této důvěře využil, nicméně neoplatil stejnou minci, naopak profituje.

⁴ Přechod od přímé k nepřímé regulaci neznamená nutně, že stát se dostává do slabší vyjednávací pozice: politika státu se naopak může stát efektivnější, neboť ze státních úředníků je snáto břemeno starostí o ty aspekty

střednictvím jsou zájmové organizace tlačeny k odpovědnosti za uspokojování veřejných zájmů, je hrozba, že stát zasáhne přímo, pokud se jim nepodaří modifikovat chování svých členů v souladu s těmito zájmy. Kromě toho může stát sledovat, ovlivňovat a kontrolovat činnosti vytvořených korporativních institucí. Pokud tak nečiní, hrozí situace, kdy zájmová organizace začne příslušný segment veřejných zájmů kolonizovat a zmanipuluje jej rychle tak, aby vyhovoval dílčím skupinovým zájmům jejích členů:

„Pouze potud, pokud se státu podaří — kombinací nepřímé regulace a účinné hrozby případného přímého zásahu — udržet (prostřednictvím korporativních institucí) zájmové organizace alespoň částečně odpovědné veřejnosti, může být korporativismus legitimní alternativou uplatnění jiných regulátorů — nezávislého občanského sektoru, autoritativního státu či trhu.“ (Streeck a Schmitter 1985:26)

K výhodám korporativismu bývá řazena skutečnost, že v činnosti korporací se prolínají prvky formování politik a jejich realizace. U korporací nehrozí takové riziko „implementačního deficitu“ (tj. neschopnosti realizovat zvolenou politiku), jemuž čelí státní aparát: politika je sice přijata, ale scházejí zdroje k její efektivní realizaci. Politika, která je přijata po sérii často nelehkých jednání, má větší šanci na dobré přijetí všemi dotčenými stranami: zvyšuje se její legitimita v očích profesionálů i klientů.

V další části této kapitoly se zaměřím na dvě typické korporativní instituce: profesní komory a tripartitu. V závěru se na příkladu naší země pokusím ukázat na souvislosti mezi korporativismem a podobou demokracie.

Příklad 1: PROFESNÍ KOMORY

Typickou korporativní institucí je působení profesních komor. Zde se budu věnovat činnostem České lékařské komory a České stomatologické komory po roce 1989. Komory dostaly v příslušných zákonech do vínku poslání, které bylo za komunismu ve zkrácené podobě připsáno státním institucím: pěstovat a hlídat odbornou a etickou úroveň výkonu daných profesí. Rekapitulují-li ovšem jejich fungování dnes, nemohu se vyhnout rozpakům. Jejich faktická činnost se od těchto předpokladů výrazně odchýlila. Obě komory se ve skutečnosti staly institucemi tvrdě prosazujícími zvláště ekonomické zájmy svých členů, a to někdy i na úkor veřejného zájmu tak, jak byl vymezen v různých reformních a programových doku-

regulovaných činností, kterým stejně nemohou příliš rozumět, a poskytne jim prostor pro manipulaci s klíčovými parametry rozhodování o veřejných zájmech.

mentech týkajících se péče o zdraví. Ministerstvo zdravotnictví jako představitel státu zřetelně selhalo v hájení veřejného zájmu, neboť nedokázalo zdárně koncipovat a realizovat reformu celého zdravotnictví. Místo dělné kooperace mezi státem a institucemi občanského sektoru jsme tak byli ve zdravotnictví svědky neustálého hašteření, nekoncepčního lavírování, rozparcelování zájmového teritoria na několik kusů bez schopnosti centra moderovat dialog mezi zájmovými skupinami ku prospěchu celku — v tomto případě pacientů.

Příklad:

Po nástupu Lud'ka Rubáše do funkce ministra zdravotnictví v roce 1993 jsem mu navrhl ustavení jakési zdravotnické multipartity — orgánu, který by poskytl platformu pro permanentní dialog představitelů různých zájmových skupin (komor, zdravotnických odborů, Svazu invalidů) a institucí (pojišťoven, svazů nemocnic a lékařů) s ministerstvem. Konzultativní rada pro zdravotní politiku — tak se tento orgán nazýval — byla skutečně ustavena. Ministr Rubáš ovšem o práci této rady — po počáteční podpoře — později ztratil zájem, takže přestala být svolávána, aniž nějak přispěla k moderaci ostrých názorových konfliktů hlavních aktérů zdravotní politiky. V konečném důsledku došlo o necelé dva roky později k otevřenému konfliktu zájmových skupin ve zdravotnictví se státní správou, který vyústil až do řetězu stávek lékařů a zdravotníků. Tento krátký příběh uzavřu konstatováním, že jedním z oficiálních důvodů pro odvolání ministra Rubáše v roce 1995 bylo, že nedokázal navázat kontakt se zdravotnickou veřejností...

Postoje obou komor byly tedy především reakcí na nepovedenou reformu českého zdravotnictví, v jejímž průběhu byly nepřipustně dlouho přehlíženy zvláště ekonomické zájmy lékařů a stomatologů, ušlapaných za komunistického režimu až k nedůstojnému živoření. Lékařům a stomatologům, kteří jsou nuceni srovnávat nesrovnatelné — totiž svoje příjmy a postavení s příjmy a postavením svých kolegů například v sousedním Německu — se pak nelze moc divit, když pozapomenou na původní poslání svých komor a začnou tyto instituce využívat k systematickému politickému boji za zlepšení svého postavení. Pozitivním rysem jejich činnosti je, že po několika letech a mnoha bolestných zkušenostech pochopily, že od ministerských úředníků bohužel nelze očekávat propracované a konzistentní koncepce, a začaly samy zpracovávat reformní návrhy na vybědnutí z organizační, legislativní, fiskální a mravní krize českého zdravotnictví.

Bylo by samozřejmě možné — a někteří tak i činí — prohlásit, že komory překračují svoje pravomoci, že je tedy třeba omezit jejich činnost a příslušné kompetence přenést zpět na státní orgány. To by odpovídalo jedné z možných „voleb společnosti“, přitakání „čistému“ modelu zastupitelské demokracie (srovnej závěr této kapitoly). Osobně se domnívám, že by to nebylo šťastné řešení. Komory trpí bezesporu řadou dětských nemocí, které je třeba léčit. Na druhé straně omezovat je kvůli tomu v jejich růstu znamená vylévat s vaničkou i dítě. Profesní komory mají, právě tak jako i jiné korporativní instituce, v Čechách a na Moravě svoji tradici, kulturní zázemí a značný prostor pro funkční a veřejnosti i svým členům v zásadě prospěšný rozvoj. Potřebují však silného a důvěryhodného partnera — kompetentní stát vědomý si své odpovědnosti za péči o zdraví svých občanů.

Příklad 2: TRIPARTITA

Tripartita je institucionalizovaný způsob vyjednávání mezi zástupci vlády, představiteli odborů a reprezentanty podnikatelů. Přijatá rozhodnutí, týkající se obecně hospodářské a sociální politiky, specificky pak zvláště zaměstnanosti, mzdové politiky a pracovních podmínek, se zúčastněné strany zavazují dodržovat a přijaté politiky realizovat v rámci svých kompetencí.

Zkušenosti s tripartitou ve světě po druhé světové válce⁵

Pestrost přístupů k řešení obecného problému optimálních forem sociálního dialogu mezi vládou, prací a kapitálem je ve světě veliká. Jde hlavně o vyspělé kapitalistické země, které pro nás mohou být určitou inspirací v hledání našich vlastních řešení.

Lze říci, že na Západě se vyvinuly tři přístupy k řešení uvedeného problému: úplná funkční tripartita, institucionalizovaný dialog probíhající pouze mezi vládou a podnikateli a neexistence tripartity.

1. Pro země, v nichž se instituce tripartity uplatnila naplno, je charakteristické, že nejen vláda, ale i odbory a zaměstnavatelé mají dobře vybudovanou a na národní úrovni centralizovanou institucionální základnu. Témata, o nichž se diskutuje ve snaze dosáhnout vzájemně přijatelného kompromisu mezi reprezentanty hlavních zájmových skupin, nejsou ni-

čím omezena. Jednoduše řečeno: diskutuje se o všech záležitostech, při jejichž řešení mohou být dotčeny zájmy kteréhokoliv ze zúčastněných partnerů. Diskuse o sociální politice se tak stávají přirozenou součástí úvah o hospodářské politice vlády:

„V době ekonomické stagnace a rostoucích očekávání musejí odbory, vedené snahou o zvýšení mezd a o sociální zabezpečení, brát do úvahy problémy spjaté s inflací, produktivitou, a investičními potřebami; zaměstnavatelé, zajímající se o zisk, produktivitu a investice, se musejí zabývat sociální politikou; jak odbory, tak zaměstnavatelé musejí počítat se snahou vlády dosáhnout ekonomického růstu, růstu příjmů z daní a vyrovnaného státního rozpočtu.“
(Wilensky a Turner 1987:11)

Do této skupiny lze zařadit Holandsko, Rakousko a do určité míry (vyjednávání je zde více decentralizováno a vázáno na jednotlivé sektory národního hospodářství) i Německo a Dánsko. Další země zařazená do této skupiny, Švédsko, klade větší důraz než ostatní na přímá jednání mezi představiteli zaměstnanců a zaměstnavatelů.

2. Země s institucionalizovaným dialogem mezi vládou a zaměstnavateli nezhou k jednacímu stolu odbory. Vyjednávání se účastní představitelé průmyslu, obchodu, zemědělství, zástupci profesních komor a vláda. V tomto složení se pojednává o tom, jak koncipovat a sladovat politiky v různých sektorech — s důrazem na hospodářskou politiku. Odbory jsou v těchto zemích většinou slabé nebo jsou rozštěpeny do mnoha různých centrál a neschopny dohodnout se na koordinovaném postupu v obraně zájmů zaměstnanců. Sociálně politické problémy se řeší, až když jsou přezrálé a vyžadují neodkladný zásah. K typickým představitelům této skupiny patří například Japonsko a Francie.
3. Pro země bez tripartity je typické, že sociální partneři nejsou v prosazování svých zájmů vázáni žádnými zvláštními ohledy a procedurálními překážkami, což v mnoha případech znamená, že opomíjejí odlišné zájmy ostatních aktérů politické scény, případně zájem veřejný, nebo je přímo ohrožují. Patří sem zvláště země s největší tradicí ekonomického liberalismu, Spojené státy a Velká Británie.

Není bez zajímavosti srovnat úspěšnost jednotlivých zemí tam, kde se funkce tripartity projevuje nejvíce: v politice zaměstnanosti, ve vývoji inflace a v ekonomickém růstu.

⁵ Vycházím zde zvláště ze studie Wilenského a Turnera (1987).

Tabulka: Srovnání socioekonomických ukazatelů osmi zemí s úplnou, částečnou nebo neexistující tripartitou — roční průměry období 1950—1984.

Země	Nezaměstnanost (%)	Růst HDP (%)	Inflace (%)	Orientační index	Pořadí
Japonsko	1,8	6,7	5,2	-0,3	1.
Německo	3,3	3,9	3,9	-3,3	2.
Rakousko	2,3	3,9	5,4	-3,8	3.
Holansko	3,4	2,9	5,3	-5,8	4.
Švédsko	1,9	2,5	6,9	-6,3	5.
Francie	3,5	3,5	7,2	-7,2	6.
USA	5,9	2,2	4,2	-7,9	7.
Velká Británie	3,9	2,0	7,3	-9,2	8.

Pramen: Wilensky a Turner (1987) a vlastní výpočty.

Poznámka: Orientační index navržen jako rozdíl průměrného ročního růstu HDP a součtu průměrné roční nezaměstnanosti a inflace.

Země s úplnou a neúplnou tripartitou byly schopny udržet míru nezaměstnanosti na nižší hladině a růst hrubého národního produktu na vyšší hladině než země bez tripartity. Jen USA se podařilo vklínit se mezi země s úplnou tripartitou v nižší míře inflace. Celkově se země s úplnou tripartitou, ale také Japonsko a Francie s neúplnou tripartitou, dokázaly vyrovnávat s hospodářskými a sociálními nástrahami a problémy sledovaného období lépe než Spojené státy a Velká Británie, kde se uplatňoval liberální model bez institucionálně zprostředkovaného vyjednávání sociálních partnerů.

Príznivější vývoj ekonomických ukazatelů nebyl v zemích s úplnou tripartitou, ale ani ve Francii s neúplnou tripartitou, dosažen na úkor výdajů na sociální zabezpečení. Právě naopak: tyto země byly ve výdajích na sociální zabezpečení výrazně štedřejší než země bez tripartity (a Japonsko). V průměru období 1950—1974 se podíl výdajů na sociální zabezpečení z celkového hrubého domácího produktu u těchto zemí pohyboval mezi 18 až 20 %, zatímco ve Velké Británii to bylo něco přes 13 % a v USA kolem 9 %. Japonsko vydalo na sociální zabezpečení v relativním vyjádření vůbec nejméně prostředků ze všech sledovaných zemí: bylo to pouze necelých 6 %. Jeho ekonomický úspěch je ovšem nutno přisoudit i dalším, zejména kulturním, faktorům.

Základní rozdíly v efektech uplatnění zmíněných tří modelů lze shrnout následujícím způsobem:

- Země, které instituci tripartity rozvinuly naplno, jsou nejlépe připraveny koordinovat svoji hospodářskou a sociální politiku. Zvláště jsou schopny dosáhnout dohody o tom, jakým způsobem budou rozděleny očekávané náklady a výnosy chystaných opatření mezi jednotlivé sociální skupiny.

- Země s institucionalizovaným dialogem mezi vládou a zaměstnavateli jsou schopny navrhnout a uplatnit dobrou hospodářskou a mzdovou politiku; se zpožděním, pokud vůbec, však rozvíjejí aktivní politiku zaměstnanosti a doprovodné segmenty sociální politiky. Jde spíše o reaktivní politiku typu „*máme problém, co s tím?*“ než o politiku schopnou anticipovat vznik takového problému a v předstihu připravovat jeho řešení.
- Země bez tripartity nemají k dispozici instituce, které by jim umožnily pracovat na dlouhodobějších konceptech politik a ucházet se přitom o dostatečnou podporu dotčených aktérů. Dochází k nekonzistentnímu rozdrobení jednotlivých politik; aktéři se snaží maximalizovat svůj výnos bez ohledu na míru přijatelnosti dané politiky pro zbývající sociální aktéry a pro celou zemi.

Podané srovnání vývoje vybraných kapitalistických zemí umožňuje formulovat následující přednosti institucionálního uspořádání s úplnou fungující tripartitou:

1. **Komunikace.** Existují ustálené způsoby komunikace a ovlivňování mezi sociálními partnery, které usnadňují operativní přijímání vzájemně uspokojivých dohod v rychle se měnícím ekonomickém a sociálním prostředí. Efektivní komunikace se stává předpokladem realizace efektivních politik.
2. **Odbornost.** Existuje mnohem větší prostor pro vstup odborníků do procesu vyjednávání a do návrhů nových politik. Tato odborná expertiza zlepšuje vyhlídky na přijetí racionálních řešení i pravděpodobnost dosažení shody sociálních partnerů v tom, že jsou nezbytná a žádoucí.
3. **Harmonizace zájmů.** Sociální partneři jsou si vědomi toho, jak spolu jednotlivé dílčí politiky a opatření v hospodářské i sociální oblasti souvisejí a vzájemně se podmiňují. Snižuje se tím riziko přijetí jednostranných, nevyvážených, sociální smír ohrožujících, a tím ve svých ekonomických i sociálních důsledcích špatných řešení.
4. **Subsidiarita.** Rozhodovatelé mají blíže k těm, jichž se jejich rozhodnutí a politiky bezprostředně dotknou. Mají větší šanci porozumět jejich problémům a potřebám a vtáhnout je do procesu vyjednávání, přijímání rozhodnutí i jejich následné realizace.

Tripartita u nás⁶

Už si pomalu ani nepamätujeme dobu, kdy se o hospodářské a sociální politice, o mzdách a o zaměstnanosti rozhodovalo jen v jedné, byť velmi

⁶ Vycházím zde zvláště z analýz publikovaných Orensteinem (1994) a Mansfeldovou (1994a, b) a z informací z denního tisku

neútluné, pražské budově na Nábřeží kapitána Jaroše. Referenti z různých odborů Státní plánovací komise se tam scházeli, porovnávali své podklady, a když sumární nároky jednotlivých podniků na pracovníky přesahovaly (a ony přesahovaly) počet pracovních sil v celém národním hospodářství, moc se s nimi nepřeli a „naplánovali“ jim jich více: však ony si ty podniky už nějak poradí. Mzdy byly zvyšovány plíživějším tempem než celková výkonnost ekonomiky. Stávalo se ovšem, že ekonomika nakonec stagnovala ještě více, než se předpokládalo, a spolu se mzdami rostla inflace. Odbory se nicméně staraly hlavně o rekreaci a vláda o plnění linie posledního sjezdu KSČ.

Demokracie ovšem vše zkomplikovala. Otevřela otázku, jaké by měly být optimální formy dialogu a rozhodování o všech těchto otázkách — a kdo by se měl tohoto rozhodování účastnit.

Rada hospodářské a sociální dohody (zkráceně tripartita) je v tomto kontextu zmiňována pochopitelně a právem nejčastěji. Jde o instituci, která byla ustavena na úrovni bývalé federace v říjnu 1990 a na úrovni obou republik o několik týdnů později. Šlo o dobrovolnou dohodu tří sociálních partnerů: vlády, odborů a organizací podnikatelů. Vznik tripartity tehdy iniciovala federální vláda a Federální ministerstvo práce a sociálních věcí, kde se mnoho členů tehdejšího Občanského fóra dalo inspirovat sociálně demokratickými vzory sociálně politických institucí tak, jak se s nimi setkáváme například v Rakousku a Německu.

Od té doby tripartita funguje na základě souhlasu všech zúčastněných. Ani její existence, ani její vztah k parlamentu nebyly formálně zakotveny do právního řádu.

Statut Rady hospodářské a sociální dohody v podobě, v jaké platil až do jeho zásadní revize v roce 1995, předpokládal, že se tento orgán vyslovuje ke všem otázkám hospodářské a sociální politiky, které se tak či onak týkají zaměstnanosti, životní úrovně, sociálních a pracovních podmínek občanů. Projednává zásady nově navrhovaných zákonů, předlohy těchto zákonů, navazující vyhlášky a nařízení a schvaluje návrhy Generálních dohod na daný rok. V těchto dohodách jsou specifikovány závazky jednotlivých partnerů týkající se politiky zaměstnanosti, mezd a sociální politiky (postupu sociální reformy).

Česká vláda vzešlá z voleb v roce 1992 formulovala na podzim roku 1993 svoji představu o budoucnosti tripartity. Dovozovala, že funkce tripartity by se měla lišit podle toho, bude-li tento orgán fungovat v období transformace ekonomiky a sociální sféry či v období po jejím ukončení. V době probíhající transformace je tripartita nástrojem udržení sociálního

smíru mezi sociálními partnery. V posttransformačním období bude potřeba změnit tripartitu v poradní a konzultativní orgán představitelů zaměstnanců a zaměstnavatelů. Vláda by se stáhla do role pozorovatele a rádce. Tento návrh si vysloužil podrážděnou reakci odborů, které trvaly na tom, aby role tripartity nebyla redefinována. Pokud jde o předmět jednání tripartity, vláda jej navrhuje omezit na tematiku mezd, pracovního práva, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zatímco odbory trvají na tom, že tripartita se bude vyslovovat ke všem důležitým aspektům sociální politiky a k sociálním zákonům.

Slabší vyjednávací pozice odborů vyšla najevo, když se v roce 1994 v parlamentu projednával zákon o důchodovém připojištění a nový Zákoník práce. Odbory nesouhlasily s tím, aby byla vyloučena možnost připojištění z prostředků zaměstnavatelů a aby byla povolena noční práce žen a okamžitě skončení pracovního poměru na dobu určitou. Přestože odbory zorganizovaly protestní demonstraci, parlament oba zákony přesto schválil ve vládou navrhovaném znění. Několik let také trvalo, než se odborům konečně podařilo prosadit návrh na zrušení mzdové regulace, a to přes několik kol intenzivních jednání na půdě tripartity.

Vláda se na sklonku roku 1994 rozhodla nezúčastnit se jednání tripartity na protest proti tomu, že představitelé odborů začali nahlas uvažovat o vyhlášení výstražné stávky na podporu svých stanovisek k různým ustanovením zákona o základním důchodovém (starobním) pojištění.

Po několikaměsíční pauze — a po dalším celostátním mítinku odborů, podporujícím nesouhlasné stanovisko vedení Českomoravské komory odborových svazů k vládou připravovaným sociálním zákonům — se na jaře 1995 sociální partneři dokázali znovu dohodnout. Podle nově přijatého statutu se tripartita má napříště nazývat Radou pro sociální dialog České republiky (tento název byl později změněn na Radu pro dialog sociálních partnerů) a má projednávat otázky pracovních právních vztahů, kolektivního vyjednávání, zaměstnanosti, mezd, platů, bezpečnosti práce a sociálních otázek. O jaké sociální otázky půjde, to se stává opět předmětem sporu — zejména mezi odbory a vládou.

Tripartita fungovala jako fórum, na němž se dařilo udržovat stálý dialog o různých aspektech sociální politiky, hlavně mzdové politiky, vývoje cen a sociálního zabezpečení. Podnikatelům se na této půdě podařilo prosadit jejich představy o snížení vyměřovacího základu k dani z příjmu samostatně výdělečně činných osob, odborářům například jimi preferované podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a politiku zaměstnanosti orientovanou na podporu regionů ohrožených dlouhodobou nezaměstnaností.

Od parlamentních voleb v roce 1992 je ovšem činnost tripartity charakterizována permanentním napětím mezi jejími členy a stále většími nesnázemi při udržování křehké rovnováhy mezi korporativistickým charakterem instituce samotné a neoliberálně orientovanou vládou.

Příklad:

Srovnáním obsahu Generálních dohod uzavřených v letech 1991 až 1994 zjistíme, že jsou formulovány stále vágněji, obsahují stále méně konkrétních závazků zúčastněných partnerů, hlavně pak vlády. V letech 1995 a 1996 se Generální dohody nepodařilo uzavřít vůbec.

Nicméně všem partnerům, byť z různých důvodů, záleží na udržení sociálního smíru.

„Vláda zásadně nezaútočila na korporativní, odvětvově organizovaný systém kolektivního vyjednávání (na centrální, odvětvové i podnikové úrovni). Výměnou za to vláda očekává, že odbory budou respektovat tripartitní strukturu, nebudou mobilizovat členstvo a smíří se se svojí v zásadě inferiorní pozicí v jednání o základních otázkách mzdové a sociální politiky.“ (Orenstein 1994:2)

Otazníky kolem budoucí podoby tripartity

Jak známo, institucionální struktury ovlivňují politiku. Česká republika je teď ale v situaci, kdy politika může zásadním způsobem utvářet institucionální struktury. Osud tripartity proto není výhradně nebo převážně akademická otázka nebo záležitost politiků, je to problém, jehož řešení se v budoucnu výrazně dotkne každého občana této země.

Mezinárodní srovnání hovoří podle mého názoru poměrně jednoznačně ve prospěch zachování a rozvíjení plnokrevné, funkční a kompetentní tripartity tří rovnoprávných a vstřícných partnerů. V neposlední řadě podporují toto řešení i specifické rysy české politické kultury, pro niž byla a je příznačná snaha vyhnout se pokud možno přímé politické konfrontaci, dosáhnout dohody i za cenu kompromisu. Máme velkou výhodu v tom, že vznikly odborové a podnikatelské svazy zastupující zájmy převážné většiny zaměstnanců i zaměstnavatelů na centrální úrovni, a dostaly se tak do pozice rovnocenných partnerů vlády. Koneckonců máme i naši vlastní čerstvou zkušenost s fungováním tripartity v posledních letech: i ona měla podíl na zachování sociálního

smíru a na relativně úspěšném překonání nesnadného a sociálními riziky nabitého období prvních krůčků politické a ekonomické transformace.

Postoj Klausovy vlády v letech 1992–1996 byl ale výrazně odlišný. Vláda se zřetelně snažila z tripartity postupně „vycouvat“, navléknout jí kabát nezávazného vyjednávání mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, přičemž vláda sama by byla jen jakýmsi arbitrem a divákem zároveň. Tripartita však takto nefunguje nikde na světě.⁷ Zaměstnanci i zaměstnavatelé by v takovém případě jen bezmocně přihlíželi, jak vláda navrhuje a nechává odhlasovávat zákony, kterým by se, jako poslušní občané, museli nakonec podříditi. Nebo by nakonec byli nuceni volit konfrontační metodu stávek i jiných forem občanské neposlušnosti. Vládou koncipované okleštění tripartity by se nám všem prostě mohlo — zvláště v dlouhodobější perspektivě — citelně nevyplatit.

Demokracie s korporativními prvky — ano či ne?⁸

Korporativní instituce se, jsou-li ustaveny, stávají součástí celého politického systému země. Jaké specifické funkce korporativismus plní v rámci tohoto systému, jaké jsou jeho výhody a nevýhody ve formování demokratických struktur a v kultivaci demokratického vědomí a chování občanů?

Na tuto otázku nelze dobře odpovědět bez zodpovězení otázky jiné, obecnější: jaké je místo a poslání politiky ve veřejném životě? Karel Čapek míní, že politika není jen politikou politických stran, nýbrž že součástí politiky je i péče o veřejné blaho (Čapek 1993). Přeloženo do jazyka vědy, politika není jen bojem o získání a udržení moci, nýbrž i vyjadřováním, určováním a uspokojováním diferencovaných veřejných zájmů. Souhlasím s Čapkem: politika se dosti dobře nedá oddělit od věcných procesů, v nichž působí jako katalyzátor či naopak jako tlumící faktor.

⁷ Švédsku, které se takovému modelu blíží nejvíce, nehrozí – vzhledem k tradici řešení politických sporů jednáním, jež je součástí politické kultury země a postojů lidí — riziko jednostranných kroků vlády přijatých bez ohledu na názory ostatních zainteresovaných partnerů.

⁸ Tyto úvahy navazují na diskusi, kterou jsem vedl na stránkách deníků *MF Dnes* a *Lidové noviny* v letech 1995 a 1996. Týkala se problému a funkce korporativismu v České republice a zúčastnili se jí mj. Václav Bělohradský a Lubomír Brokl.

Příklad:

Česká společnost ve druhé polovině minulého století ještě neměla sílu plně se politicky emancipovat, nicméně vzestup českého školství, kultury, vzmach Sokola a komunální politiky byly nesporným politikem: připravovaly národ na převzetí politické moci — a *via facti* tuto moc již v předstihu přebíraly. Osvícení političtí vůdcové si tehdy naprosto přesně uvědomovali, jak je pro národ důležité dostávat touto drobnou prací správu věcí veřejných pod vlastní kontrolu.

To platí v dnešní době ještě více než na konci minulého století či v období Masarykovy a Čapkovy první republiky. Život je nepoměrně složitější, procesy formování a realizace diferencovaných zájmů jsou mnohem bohatší a jsou také úzce spjaty s uspokojováním různých skupinových zájmů. Často jim jen těžko může porozumět někdo, kdo s nimi nemá přímou zkušenost — ať už jako odborník, či jako laik, ať už jako poskytovatel nějaké služby, nebo jako její příjemce. Korporativní instituce fungují za této situace jako kanály informační výměny, vyjednávání a přijímání rozhodnutí, vytvářejí dodatečné příležitosti pro komunikaci mezi občany, zájmovými skupinami, odborníky a politickou reprezentací.

Hovoří-li Václav Havel o této oblasti jako o nepolitické politice, je to třeba chápat jako literární nadsázku. Ovšemže jde o politiku, nicméně o jinou politiku než tradiční mocenskou. Jde o politiku orientovanou na věcná řešení životních problémů občanů a jejich širších společenství.

Dvěma teoretickými a do značné míry i praktickými alternativami, před kterými Česká republika stojí, je tudíž model „čisté“ zastupitelské demokracie a model demokracie se zastoupením korporativních institucí. Čím se liší? Model zastupitelské demokracie, kterému dávají přednost političtí i ekonomičtí liberálové a celý proud neoliberalismu, je postaven na představě množiny jedinců, které spojuje jenom rovnost před zákonem. Kvintesencí tohoto způsobu uvažování je Bělohradského teze, že

„... politické rozhodování je legitimní, jen pokud je omezeno na prosazování obecných zákonů, tedy rozhodnutí platných pro všechny občany.“ (Bělohradský 1996:6)

V zemích korporativní demokracie se uplatňují jak prvky zastupitelské demokracie (umožňující vyjadřovat zájmy a politické preference občanů prostřednictvím voleb), tak korporativní instituce. Na rozdíl od modelu zastupitelské demokracie jsou v modelu s korporativními prvky vytvořeny institucionální mechanismy pro vyjadřování a prosazování diferencovaných zájmů různých sociálních skupin a pro jejich sladování se zájmy veřejnými.

Tyto mechanismy vyplňují prostor mezi individuem a centrem politické moci, přičemž stát si ponechává konečné slovo v jejich ustavování, ve stanovení míry delegace svých vlastních funkcí na ně i v kontrole jejich fungování.

V rozvažování o vhodnosti toho či onoho modelu demokracie pro naši zemi bychom měli vzít do úvahy přinejmenším dvě okolnosti: naše historické tradice a povahu soudobé společnosti.

Čechy a Morava jsou již dlouhá staletí součástí středoevropského křesťanského kulturního okruhu, v němž jsme koexistovali s Rakouskem a sousedním Německem. Německo i Rakousko jsou korporativními demokraciemi. Pominu-li z našeho hlediska jinak velmi zajímavé období středověku, pak prvky delegace části pravomocí státu na nestátní instituce provázely moderní historii českého národa od doby národního obrození v lůně Rakouska-Uherska až po Mnichov a posléze (v okleštěné podobě) v letech 1945–1948. Tato historická paměť národního společenství byla silnější než čtyřicetileté etatistické glajchšaltování komunistického režimu, což se prokázalo po listopadu 1989. Dilem spontánně, dilem v důsledku vědomé politické volby vznikly mnohé zprostředkující instituce korporativního typu.

Soudobé společnosti — včetně té české — jsou mnohem složitější než společnosti raného kapitalismu, v jejichž lůně se zrodil liberální koncept. Předivo sociálních kooperací a závazků, skupinových a institucionálních vazeb, zájmů a odpovědností je v ní mnohem hustší, než aby je bylo možno do něj vtěsnat. Rozhodování založené na většinovém principu se v nich prolíná s rozhodováním, které se opírá o expertní úsudek, a s rozhodováním, které respektuje práva menšin. Rozrůznují se profesionální dráhy stejně jako životní styly. Ve věku informační exploze disponují občané, pokud ovšem chtějí, téměř stejnou sumou informací, které mají k dispozici jejich političtí vůdcové.

Politické rozhodování je dnes komplikovanou procedurou vázanou na různé individuální a skupinové zájmy, které jsou v politickém diskursu konfrontovány s jinými parciálními zájmy i s těmi zájmy, které v této konfrontaci ob stojí jako legitimní zájmy celku, zájmy veřejné. Zde mohou korporativní instituce fungovat jako garant sledování dlouhodobějšího hlediska, než jaké generují čtyřleté volební cykly, mohou být lakmusovým papírkem hodnotícím odbornost přístupu představitelů státní správy k řešení problémů, vyplňují prostor, který v modelu reprezentativní demokracie může padnout vplen oligarchiím zvolených politických elit. K slabinám modelu zastupitelské demokracie totiž patří i větší nebezpečí neúměrné

centralizace moci, vyplývající z deficitu zpětnovazebních kontrolních mechanismů a ze zadržování spontánních iniciativ, pramenících z autentických potřeb občanů ovlivnit cíle a nástroje „velké“ politiky. Politika se tak může snadněji odcizovat lidem, řešení jejich autentických životních problémů.

Kontrola politiků prostřednictvím demokratických voleb je jednou z velkých civilizačních vymožeností. Ale jak efektivní ta kontrola je? V mnoha případech není schopna postavit účinné zábrany grandióznímu zneužívání mocenského postavení, je korumpovatelná mocí ekonomickou, často funguje se zpožděním. Není-li doplněna dalšími kontrolními mechanismy v prostoru mezi jedincem a vrcholnou politikou, může se politická moc snadněji odchýlit od sledování zájmů těch, které má zastupovat, svých klientů — občanů.

Také demokracie s korporativními prvky mají své nedostatky. Patří k nim větší institucionální složitost a tedy i větší „nemotornost“ v situacích vyžadujících rychlé reakce.⁷ Jsou více závislé na osobní odpovědnosti, na morální úrovni představitelů a členů jednotlivých korporací, na úrovni celkové politické kultury dané společnosti. Lze si položit otázku, zda je česká společnost morálně připravena převzít prostřednictvím korporativních institucí větší díl odpovědnosti za věci veřejné na svá bedra.

Kdo nic nezkusí, nic nepokazí. Mohla by to být — a, jak jsem předeslal, často už je — dodatečná příležitost, šance, škola zkušeností svěprávných občanů s účastí na formování a výkonu politické moci. Tím vším — a to není nepodstatný aspekt sporu v době, kdy ve všech zemích demokratického kapitalismu klesá důvěra občanů v daný typ politického uspořádání — činí korporativní prvky celý politický systém legitimnějším. Podporují totiž spoluúčast na tvorbě a výkonu politiky, posilují vědomí její potřebnosti a významu a tím i věrohodnost celého politického systému v očích veřejnosti.

Zbývá odpovědět na otázku, není-li prosazování dílčích zájmů v demokracii nelegitimní. Není, je-li součástí demokratického procesu rozhodování, vycházejícího z platného právního řádu. Korporace se stává synonymem pro zakuklenost a neprůhlednost pouze tehdy, nejsou-li podmínky jejího působení na politické scéně jasně vymezeny a není-li jejich činnost podrobena průběžné veřejné kontrole. Ostatně, politický proces jako boj o výhody není v demokracii zprostředkován výlučně korporativními prvky; podmínky pro něj vytvářejí i instituce reprezentativní demokracie, včetně politických stran.

⁷ Není ale toto slabina všech demokracií?

Korporativní instituce byly u nás zničeny totalitárním „hoblíkem“ a nelze je zavést rychle a výlučně shora jako instituce reprezentativní demokracie. Co je zde ale důležité, je vytváření příznivých institucionálních a ekonomických podmínek pro jejich rozkvět. Jinak budou jejich skromné výhonky hynout na úbytě. **Proto je nesmírně důležité, aby naše, v období komunismu tak zglajchšaltovaná, společnost dostala šanci k renesanci organických korporativních struktur.** Bez nich by byla společnost neúplnou, kusou, odcizenou — svou jednotvárností a mírou nevěry občanů v možnost ovlivnit chod veřejných záležitostí navíc i trochu připomínající staré pořádky.

10. KORUPCE A MAFIE

Tam, kde není dravá síla trhu účinně spoutávána

- etickými zábranami samotných aktérů,
- propracovaným právním rámcem, postihujícím činnosti, které lze považovat za odporující nepsanému mravnímu kodexu daného společenství,
- a také efektivní kontrolou dodržování tohoto právního rámce ze strany státu a jeho orgánů,

prosazují se sociálně patologické formy regulace. Jsou to takové formy regulace, které rozkládají mravní základy společnosti, vedou k obecně pocítovaným nespravedlnostem a ohrožují tím legitimitu a stabilitu politického uspořádání a ekonomickou prosperitu dané země. Z analytického hlediska přitom není podstatné, že jde o sociálně patologické jevy, nýbrž to, že, právě tak jako trh, stát a občanský sektor, jsou schopny regulovat činnosti fyzických i právnických osob.¹

Zatímco korporativní instituce se snaží optimalizovat vazby mezi veřejnými a skupinovými zájmy cestou jejich obtížného a časově náročného sladování, **sociálně patologické formy regulace jsou způsoby parazitování na veřejných zájmech, případně dokonce jejich ohočení a podřízení zájmům soukromým či skupinovým.**

V dalším textu se budu zabývat dvěma vybranými formami regulace, které dokážou systematicky a citelně deformovat regulační působení státu, trhu a neziskového sektoru do polohy, kterou lze považovat za nepřijatelnou v rámci efektivně fungujícího demokratického státu aspirujícího na účinnou podporu své činnosti ze strany občanské veřejnosti. Mám na mysli korupci a mafi.

Korupce je zneužíváním státního aparátu s cílem osobního nebo skupinového zvýhodnění či přímo obohacení; prostředkem je uplácení státních úředníků, politiků nebo politických stran. Také mafie působí tam, kde lze předpokládat mimořádný profit, v tomto případě z nelegálních obchodů. Jejím typickým operačním prostorem je organizovaná majetková kriminalita; v případě nezbytí však neváhá sáhnout i k organizované násilné trestné činnosti. Korupce a působení mafií jsou v zásadě dva odlišné jevy, i když

¹ Byly to ostatně státy, které napáchaly ve 20. století nejvíce zločinů. Byly to ovšem státy totalitní, do jejichž čela se dostala politická hnutí a politické osobnosti bez skrupulí a kde neexistovaly demokratické kontrolní mechanismy.

může docházet a někdy dochází k jejich průniku: mafie se tam, kde je to pro ni výhodné, uchyluje ke korupci představitelů státních orgánů podobně, jak to činí podnikatelské subjekty operující v legálních sektorech ekonomiky.

Důvod výběru těchto dvou nebezpečných forem sociálně patologické regulace je prostý: jsou nejnázornějším příkladem toho, kam může vést prolnutí politiky s penězi a byznysem. To ovšem může nabývat i méně nápadných forem (nadužívání osobních výhod úředníky, reciproční poskytování výhod, ovlivňování složení a rozhodování různých správních orgánů, zneužívání informací o chystaných správních rozhodnutích k soukromému obohacování, personální unie na různých úrovních apod.) V extrémních případech může naopak ústít až do přímé kolonizace státního aparátu mafianským podsvětím.

Korupce mezi státem a trhem

Korupce je způsobem, jak se domoci neoprávněných, resp. nezasloužených výhod za protihodnotu v podobě úplatku či jiné protislužby. I když si lze představit korupci mezi osobami i v soukromém sektoru, zde se budu zabývat pouze takovou korupcí, která spojuje korumpující soukromou osobu či instituci s korumpovanou veřejnou osobou či institucí, nejčastěji s politikem nebo úředníkem státní správy. Mezi korumpujícími a korumpovanými nastává specifický tržní vztah, který by nemohl vzniknout, nezastávala-li by korumpovaná osoba vlivnou pozici ve státní správě či v politice a nebyla-li by zároveň připravena zneužít svého postavení za poskytnutý úplatek. Dojde-li v takovém případě ke korupci, selhává — kromě charakteru zúčastněných osob — stát. Není totiž schopen zaručit svým občanům rovnost před zákonem: je-li někdo neoprávněně zvýhodněn, musí existovat někdo, kdo na takové jednání doplatí: buď bude ze spotřeby nějakého veřejného statku vyloučena jiná osoba či instituce, nebo se ztráta „rozpuští“ ve snížení potenciálního prospěchu ostatních občanů.

Korupce je tím rozšířenější, čím uvolněnější jsou mravy daného společenství a čím slabší jsou kontrolní mechanismy uvnitř i vně státní správy. Že jde o jev podryvající národní hospodářství, mezinárodní obchod i politickou stabilitu soudobých společností, dokládají dva dokumenty publikované v poslední době.

V roce 1994 byla péčí Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) vydána souhrnná publikace o problému korupce. Korupce je zde chápána jako jeden z nejzávažnějších problémů soudobých společností;

uzavírá ji soubor doporučení vládám k boji s ní na úrovni jednotlivých zemí.

V roce 1996 přijala Mezinárodní obchodní komora se sídlem v Paříži sérii doporučení svým členům k boji s korupcí. Naléhavě v ní vyzývá k přijetí kodexů chování pracovníků firem (zvláště vrcholového managementu) i státních úředníků s cílem zabránit poskytování a přijímání úplatků a zajistit přehledné vykazování jakýchkoliv příspěvků firem směřujících k podpoře politických uskupení. Kromě toho vybízí vlády jednotlivých zemí ke zpřísnění zákonů týkajících se úplatků a vydírání a ke zrušení těch forem odepisování daní podnikatelských subjektů, které mohou být zneužity k úplatkům. Vlády jednotlivých zemí mají pravidelně podávat veřejnou zprávu o opatřeních, která přijaly ke kontrole svých úředníků přímo či nepřímo zapojených do obchodních transakcí. Obchodní smlouvy mají být uzavírány tak, aby odpovídaly mezinárodním, národním a firemním etickým kodexům. Všechny obchodní transakce bez výjimky mají být transparentní, dobře dokumentované a podřízené nezávislému auditu.

Rozsah korupce lze odhadnout jen stěží; o čem se veřejnost nakonec dozví, představuje většinou jen vrchol ledovce. Institucionální ekonomie interpretuje náklady na úplatky jako transakční náklady spjaté s realizací dané ekonomické aktivity a dovozuje, že čím nižší je spolehlivost státního aparátu, tím tyto „transakční náklady“ stoupají:

„Někteří rozlišují mezi nízkou úrovní úplatků, dejme tomu do 5 % celkových nákladů, které jsou hybateli systému, a mezi zničující úrovní úplatků, které zvyšují o 100 a více procent náklady na zavedení podnikání.“ (Etzioni 1995:175)

Korupce v politice a financování politických stran

Zvláštním tématem je korumpování politiků a politických stran. Politici — jako potenciální či aktuální představitelé státní správy — i politické strany — jako organizace účastníci se formování a výkonu politické moci — jsou stále vystaveni velké pozornosti představitelů obchodních a průmyslových kruhů. Teoreticky by rozložení politických sil mělo věrně odrážet rozložení zájmů ve společnosti. V praxi existuje obrovská převaha prostředků investovaných do politiky ze strany podnikatelských kruhů ve srovnání s prostředky, s nimiž disponují odbory a jiná občanská sdružení, nemluvě už o občanech — jednotlivcích. Neexistují-li transparentní způsoby financování politických stran, které by mohly a měly účinně bránit této převaze institucí angažovaných na trhu, je korupce politiků a politických

stran, a tím posunutí politického zprostředkování zájmů směrem k získání neoprávněných výhod mohovitými korumpujícími subjekty, v zásadě neodvratitelné.

Sponzorování politických stran podnikatelskými subjekty ohrožuje slezelnou pravidelností veřejný zájem. Tento způsob získávání finančních prostředků pro činnost politických stran vždy hrozí vychýlením politických rozhodnutí ve prospěch bohatých. Těm se taková „investice“ mnohonásobně vyplácí — a zaplatí ji všichni daňoví poplatníci.

Příklad:

Finanční prostředky vynaložené na lobování v americkém Kongresu začátkem 80. let přinesly některým firmám (např. mlékařským farmám a firmě Chrysler) více než stonásobně vyšší výnosy ve formě zákonem sankcionovaných úlev na daních či vyšších dotací:

„Navzdory rapidně rostoucím nákladům na politiku je to ‚kšeft za fajfku tabáku‘.“ (Etzioni 1995:195)

Jaké jsou reálné možnosti financování politických stran, jak souvisejí s možnými konflikty veřejných a soukromých zájmů a co si o tom myslí lidé v naší zemi?²

- Model **financování politických stran z členských příspěvků** předpokládá, že strany prosazují zájmy svých členů, a proto je rozumné očekávat, že členové je budou ochotni financovat. Tuto formu financování podpořilo 89 % dotázaných občanů v roce 1994 a 93 % v roce 1996. Potíží je v tom, že nároky na činnost profesionálních aparátů politických stran a různých politických kampaní jsou dnes takové, že žádná z politických stran by jen z členských příspěvků nevyžila.
- Politologové považují za nejčistší řešení **podporu činnosti politických stran ze státního rozpočtu**, neboť jde o nejlepší dosud známou formu prevence ovládnutí politických stran mocnými ekonomickými lobby. České politické strany dnes skutečně dostávají značné příspěvky na svoji činnost z peněz daňových poplatníků, a to v závislosti na svém úspěchu v parlamentních volbách.³ Podpora tohoto řešení ze strany občanů je ale malá (v roce 1994 20 % dotázaných, v roce 1996 23 %).

² Výsledky výzkumu IVVM Praha.

³ Stanovení minimálně tříprocentní voličské podpory jako hranice pro nárok na státní příspěvek je ovšem problematické: diskriminuje ty politické subjekty, které mohou „čerpat vodu“, stát se nositeli žádoucích programových inovací na zájmově již rozparcelované politické scéně.

- Většina občanů si myslí, že je dobré nechat strany samy podnikat (1994 — 61 %, 1996 — 63 %). Podle mého názoru by ale podnikání, jehož kritériem je maximalizace zisku, nemělo být směřováno s politickou činností jako úsilím o sledování veřejných zájmů: může zde snadno dojít ke konfliktu zájmů. Směšují se dvě odlišné funkce: veřejně prospěšná a zisková. Výsledný institucionální hybrid dále znepřehlední už tak málo čitelné a obtížně kontrolovatelné financování činnosti politických stran.⁴
- Ještě více občanů souhlasí s **financováním stran z darů podnikatelů, sponzorů** apod. (1994 — 69 %, 1996 — 65 %). Právě sponzorské dary však mohou nebezpečně ovlivnit chování politických stran ve smyslu jednostranné politické podpory ekonomických zájmů bohatých sponzorů na úkor méně majetných. Silné soukromé zájmy tak mohou být preferovány před zájmy veřejnými a moc politická se může stát vazalem moci ekonomické.

Umím si představit, že někdo (například účelové sdružení politických stran — pokud se jim ovšem podaří se mezi sebou domluvit) zorganizuje kampaň, jejímž cílem bude vysvětlit občanům, hlavně těm neorganizovaným, proč je v jejich zájmu, aby byla zachována rozumná míra státních dotací politickým stranám. Varovných příkladů, jak zhoubné to může mít pro veřejný život důsledky, musejí-li strany čerpat prostředky pro svoji činnost z jiných než legálních zdrojů, je více než dost.

Prezident Václav Havel přišel nedávno se zajímavým projektem: ustavit zvláštní fond „politické kultury“, jehož prostřednictvím by politické strany dostávaly jak příspěvek ze státního rozpočtu, tak sponzorské dary konkrétně určené té či oné straně.

„Takový systém by zajistil veřejnou průhlednost zdrojů stranických peněz a zároveň by mohl fungovat jako profesionální nástroj ověřování jejich důvěryhodnosti.“ (Havel 1995:8)

Pokud je mi známo, nenašla se zatím ani jediná česká politická strana, která by tento zajímavý projekt podpořila. Přirozeně se naskytá otázka, proč?

Korupce politických stran může být provozována způsoby tak kamuflovanými, že nemusejí být vůbec v rozporu se zákonem. Ve Velké Británii to byla vládnoucí Konzervativní strana, v České republice koaliční Občanská demokratická strana, které přišly na nápad pořádat večere s premiérem pro zájemce z řad podnikatelských kruhů. „Fígl“ spočívá v tom, že i když firmy platí tučné vstupné na tyto akce s cílem „zviditelnit“ se v očích vrchol-

ného představitele státní exekutivy, výnos akce jde do rozpočtu „jeho“ politické strany. Takové „zviditelnění“ se potom může projevit v takovém rozhodování vládních představitelů o přístupu ke zdrojům informací, moci a peněz, na něž je jakýkoliv mechanismus veřejné kontroly krátký.

Příklad:

V listopadu 1995 byl v Londýně ustaven Premier klub. Klub pořádá večere podnikatelů s ministry za deset tisíc liber, za sto tisíc liber mají podnikatelé zaručeny ročně dvě večere s premiérem. Podnikatelům, kteří darovali finanční prostředky Konzervativní straně, se na těchto akcích dostalo rady, jak obejít zákon o společnostech při zveřejňování takových politických příspěvků — mohou je prý odepsat jako „zábavu“. Stínový ministr zahraničí, představitel opoziční Labouristické strany Robin Cook se vyjádřil, že je to nejočividnější příklad korupce v historii konzervativní vlády:

„Podnikatelé si nyní mohou koupit přístup a vliv, stačí tajně podstrčit Konzervativní straně obálku.“

Mafie mezi státem a trhem

I když se chci zabývat hlavně postavením mafie u nás, pro pochopení mechanismů jejího fungování bude užitečné zabrousit nejprve trochu do historie.

Gambetta (1993)⁵ se ve své pozoruhodné monografii snaží vysvětlit původ a působení mafií, a to poukazem na specifické podmínky, v nichž začaly poskytovat „služby“ svým „klientům“. Na rozdíl od autorů, podle nichž specifickým rysem mafií je jejich připravenost sáhnout k násilí vždy, je-li to třeba k vynucení poslušnosti, případně těch, kteří vidí příznivé podmínky vzniku mafie v takových charakteristických rysech chování dané populace, jako je schopnost mlčet nebo smířit se s násilím, vymezuje mafie zvláštnostmi jejich postavení mezi státem a trhem v určitém společenském klimatu.

Podívejme se, jak vznikala mafie v její původní vlasti, na Sicílii.⁶ Atmosféru nedůvěry, zvláště pak nedůvěry ke státu a jeho institucím, přičítají někteří historici a političtí filozofové politice španělské větve Habsburků, ale i následujících vlád Bourbonů a rakouských Habsburků, které ovládaly jih Itálie v 16. až 19. století metodou „rozděl a panuj“. Správa státu byla roztříš-

⁴ Právě to však umožňuje novela zákona o financování politických stran, platná od začátku roku 1997.

⁵ Z této publikace čerpám i dále v textu.

⁶ Analogické vysvětlení lze podat i pro neapolskou odrůdu mafie, camorra.

těná a nedůsledná, stát nebyl schopen prosazovat vládu zákona, zvláště v odlehlejších oblastech. Tato nedůvěra a institucionální ochablost negativně ovlivňovaly sociální a ekonomický rozvojový potenciál ostrova, způsobovaly jeho zaostávání. Taková byla situace v roce 1860, kdy se Garibaldi podarilo začlenit Sicílii spolu s Neapolí do jednotného italského království. Znamenalo to faktický konec feudalismu a začátek vlády liberálního státu. Liberalizace politických a hospodářských poměrů však probíhala za situace, kdy nový stát byl, zejména zpočátku, velmi slabý a nebyl schopen se účinně prosadit jako legitimní garant práva a pořádku v očích sicilského obyvatelstva. Přetrvávala nejistota a nedůvěra, nejsilnějším faktorem ve hře zůstaly dobře organizované „bezpečnostní agentury“, které na vesnici dříve sloužily majitelům latifundií a ve městech získaly mnohé zkušenosti jako sebeobraná obchodní bratrstva; v nových poměrech dostaly bezprecedentní šanci se osamostatnit (v dnešní terminologii bychom možná řekli: zprivatizovat se). Na Sicílii tedy ochrana majetku a osobní bezpečnosti neprodělala obvyklý proces centralizace a monopolizace v rukou státu; díky výše zmíněným specifikům zůstala v rukou soukromníků. Mafie však nevznikla na celém území Sicílie a jižní Itálie. Nedůvěra a slabý stát byly nutnými, nikoliv ovšem postačujícími podmínkami. Třetí významnou okolností byly ekonomické střety a politické konflikty na příslušném území — boj o moc a majetek. Tato podmínka byla naplněna tím, že v 19. století docházelo k velkému rozprodávání obecní a církevní půdy soukromým vlastníkům — a k boji o ovládnutí rostoucích velkoobchodních trhů ve městech.⁷

Činnost mafie, rekapituluje Gambetta, je možno přirovnat k činnosti firmy, která vyrábí, podporuje a prodává ochranu. Může tak činit v situaci, kdy stát není schopen plně uplatňovat svůj legitimní mocenský monopol, účinně zareagovat tam, kde dochází k porušování zákonů. Mafie může samozřejmě potřebu ochrany i uměle vyvolávat. Druhou nezbytnou podmínkou vzniku mafie je absence nebo nedostatek vzájemné důvěry mezi aktéry na trhu. V takové situaci je ochrana nezbytná, i když je pouze nedostatečnou — a navíc nákladnou — náhražkou za důvěru. Mafie tímto způsobem vstupuje na trh s nabídkou ochrany pro své klienty; tito klienti pak jednájí z ekonomického hlediska racionálně, když za tuto ochranu platí. Zatímco někteří z nich mohou být obětí vydírání, mnozí další jsou dychtivými zákazníky. I když jsou jedinci či firmy donuceni k platbě za tuto ochranu, neznamená to automaticky, že tato ochrana je bezcenná. **Mafie je soukromým podnikatelem s ochranou, jenž vyplňuje tržními vztahy prostor, vyklizený z těch či oněch důvodů stá-**

⁷ Po celý zbytek 19. století a po většinu století 20. byla tichým spojencem mafie i katolická církev, která nepřála novým liberálním pořádkům a oceňovala symbolickou spřízněnost i faktickou pomoc v soupeření se státem.

tem. Tam, kde funguje trh bez státu a vzájemné důvěry aktérů směny, poskytuje mafie ochranu, kterou není schopen poskytnout nikdo jiný.

Operační prostor pro působení mafie se rozšiřuje hlavně tam, kde stát prohlašuje obchodování s určitým statkem nebo danou transakci za ilegální, ale přitom není schopen efektivně vymáhat dodržování příslušných přijatých právních norem. Daný segment trhu se stane nestálým, ohroženým, křehkým, a to nejen proto, že ho stát nesankcionuje (koho se má dovolat pouliční distributor drog, kterého ošidil jeho dodavatel?), ale i proto, že příslušné provinilce naopak pohání před soud. Tak tomu bylo ve dvacátých letech v době prohibice ve Spojených státech, tak je tomu ve většině zemí světa s obchodováním s drogami, s organizováním prostituce, s nelegálním obchodem s valutami či s radioaktivním materiálem. Obdobná embarga jsou čas od času vyhlášována na obchod se zbraněmi. Není tedy náhodou, že všechny zmíněné artikly a činnosti jsou zónou přímo stvořenou pro mafiánské praktiky.

Někdy dokonce zájmy státu a mafie objektivně splývají. Tam, kde mafie funguje efektivně a kde nedochází k rozbrojům mezi různými jejími klany a větvemi, existuje zdání pořádku a míra přímého ohrožení veřejnosti není tak vysoká.

Příklady:

- Relativně nízký počet úmrtí z důvodů předávkování drogou na Sicílii bývá přičítán tomu, že kvalita dodávaných drog je kontrolována mafií.
- Zasvěcení pozorovatelé tvrdí, že jediné mafie je dnes v Moskvě a v St. Petěrburgu schopna zabezpečit distribuci potravin. Stát tudíž nemá na vybranou — toleruje ji.

Potřebuje-li se mafie z nějakého důvodu zbavit řadových kriminálníků z ulice, nerozpakuje se zpovzdálí pomáhat policii při jejich dopadení a usvědčení.

Jako každý podnikatelský subjekt, i mafie operuje s určitými zdroji. Jsou jimi:

- **Důvěrné informace.** Mafie prostřednictvím vlastní zpravodajské sítě systematicky shromažďuje a vyhodnocuje informace, které potřebuje mít o trhu, nad nímž přebírá ochranu, o svých klientech a jejich chování, o chování svých potenciálních konkurentů, o situaci v represivních orgánech státu. Získané informace jsou, je-li třeba, utajovány či pouze selektivně šířeny dále.⁸

⁸ Jedním z předpokladů přijetí do mafiánských struktur je omerta, neboli ochota a schopnost mlčet i za nepříznivých okolností, například pod hrozbou smrti nebo jiného násilí, jež by se týkalo i členů rodiny či jiných blízkých osob.

- **Násilí.** Mafie se — na rozdíl od běžného úsudku — v násilí nijak nevyžívá. Naopak, násilné činy vyvolávají rozruch a zbytečnou pozornost, což obchodu s ochranou spíše škodí. Násilí je pro mafii jen nástrojem, který je třeba bez váhání užít tehdy, nevedly-li by jiné cesty k žádoucímu efektu. Na druhé straně je násilí jedním z nejdůležitějších zdrojů, s nimiž mafie zachází: jednak proto, že trestů je třeba užívat, má-li být naplněna role ochránce, jednak se násilí z povahy věci nedá vyhnout, dojde-li k otevřenému zájmovému střetu mezi mafióvskými „rodinami“. Takový konflikt totiž nemůže být rozřešen jinak než násilím, není-li ani jedna, ani druhá strana ochotna ustoupit: stát může těžko fungovat jako arbitr sporu a není tudíž ke komu se odvolat. Ve prospěch užítí násilí hovoří i skutečnost, že to nebývá nákladná záležitost.
- **Pověst.** Dobré jméno přitahuje zákazníky a odrazuje potenciální konkurenty od vstupu do enklávy trhu s ochranou, která je již zadána. Hlavně však mafii šetří provozní náklady, neboť pověst o dobré ochraně a ochrana samotná v této branži vlastně splývají. Pověst může přetrvávat, i když je neopodstatněná, a umožnit tak uplatnit se na trhu s ochranou i těm, kteří by již neobstáli, byli-li by vystaveni nutnosti ochrany skutečně zabezpečit.
- **Reklama.** Také zde se, byť v mírně zkarikované podobě, prosazují zákony trhu. Potřebuje-li dobrý obchod dobrou reklamu, je tomu tak i v případě poskytování ochrany. I když mafie může těžko užívat běžných forem reklamy, vyvinula si sobě vlastní přístupy. Velmi efektivní je inzertovat svoje služby prostřednictvím činů: pomoci v obtížné životní situaci, jako je vrácení ukradeného majetku nebo zprostředkování v řešení konfliktu, příspěvek na dobročinné účely apod.

Mafie uzavírá vzájemně výhodné dohody s korumpovatelnými politiky a státními úředníky: finančně podporuje jejich volební kampaň nebo jejich politickou stranu — výměnou za tolerování svých operací, za poskytování důležitých informací o akcích a situaci ve státní správě a výhodných zakázek financovaných z veřejných prostředků.

Pronikání mafie do orgánů státní správy představuje pro demokracii smrtelné nebezpečí, neboť se tím paralyzují schopnosti jediné organizované síly, která jí může zabránit v nekontrolovaném růstu.

Příklad:

Neschopnost italského státu vypořádat se s mafii v 50. až 80. letech lze vysvětlit tím, že mafii se podařilo získat vlivné zastánce ve špičkách ital-

ských politických stran, vlády i podnikatelských kruhů. Tažení proti mafii tak nemohlo být nikdy konzistentní, neboť její spojenci operovali uvnitř struktur, které ji měly zničit. Stát ale v boji s mafii relativně uspěl; počínaje přelomem 80. a 90. let tím, že vlivní mafióvští patroni s kontakty na státní aparát postupně ztráceli rozhodující vliv — a také tím, že mafii se nikdy nepodařilo ovládnout stát docela. Uvnitř italského státu

„se (vždy) našly jak krysy, tak hrdinové.“ (Gambetta 1993:8)

Mafie v postkomunistických zemích

„Přetrvávající deficit důvěry, živěný doutnajícími zbytky feudalismu a kombinovaný s kariérami nekalého typu ochránců vzešlých z popela bývalého režimu: tohle může alespoň částečně osvětlit původ mafie.“ (Gambetta 1993:81)

Tento výrok byl sice míněn jako výklad situace v jižní Itálii koncem minulého století, naši současnou situaci však vystihuje v mnoha směrech. Srovnáme-li tehdejší poměry na Sicílii s poměry v postkomunistických zemích, udeří nás do očí mnohé strukturální podobnosti. Feudalismus a socialismus si byly podobné v tom, že bylo jen málo velkých vlastníků (feudalismus) či — alespoň teoreticky — dokonce jen jeden (socialismus); ti-to vlastníci disponovali i mocenským monopolem, který toto vlastnictví ochraňoval. Nové státní útvary, vzešlé z monolitu Sovětského svazu a jeho tzv. lidově demokratického bloku, dnes bojují o udržení své legitimacy, mají hospodářské problémy, zdědily v mnoha ohledech nespolehlivý a ke korupci náchylný správní a represivní aparát. Probíhá politická a ekonomická liberalizace, dochází k obrovskému přesunu vlastnických práv ze státu na soukromé vlastníky, kteří ovšem nemají mocenský monopol jako jejich předchůdci. V sázce je nové rozdělení ekonomické a politické moci. Důvěra je vzácným statkem, vynutitelnost vlastnických práv je nízká, transakční náklady v ekonomice stoupají:

„Za takové situace vzniká společenská poptávka po vzniku privátních mechanismů ochrany vlastnických práv a zajištění vymahatelnosti pohledávek, jejímž společensky vysoce nežádoucím řešením je soukromá arbitráž, násilí a mafistické praktiky nabírající legální „enforcement“.“ (Shleifer 1994 podle Mlčoch 1994:12)

A jak to vypadá se zdroji pro činnost mafii? Viktor Barannikov, šéf ruských tajných služeb, se v únoru 1992, nedlouho po potlačeném priotigor-

bačovském puči, rozhodl propustit 33 200 z původních 36 000 příslušníků KGB. Demokratizace uvolnila ze státních služeb tisíce nadprůměrně inteligentních a nepříliš skrupulózních mužů a žen cvičených v tom, jak získávat a ochraňovat důvěrné informace, a umožnila jim, aby tyto své dovednosti a rozsáhlé konexe zpeněžili na trhu. Rozsáhlé zpravodajské sítě bývalých komunistických režimů, informace a speciální dovednosti, s nimiž disponovaly, byly pro nově se formující postkomunistické mafie přímo lahůdkou. Totéž lze říci o nabídce specialistů pro exekuci fyzického násilí, bodyguardů apod. — mnozí z těch, kteří pracovali v komunistických potlačovacích aparátech, se stali pro nové režimy nepoužitelní, a nezbylo jim tedy než hledat uplatnění pro svoji speciální „kvalifikaci“ na trhu (i v tomto případě většinou nelegálním). Liberalizace pohybu osob, zboží a kapitálu mezi státy navíc rozšířila operační prostor mafií za hranice jednotlivých národních států.

Shrnuto a potvrzeno, skutečně ideální situace pro boom mafií. Naše země není v postkomunistickém světě výjimkou:

„Skupiny organizovaného zločinu disponují značným bohatstvím, dokonalými informacemi, špičkovou technikou, perfektní organizací. Vždy usilují o napojení na státní aparát a podnikatelské špičky. (...) Organizovaný zločin (...) svým působením rozkládá státní a podnikatelské struktury, máří výsledky úspěšného podnikání, devastuje morálku.“ (Cejp 1995:4,8)

Příklad:

Legalizace příjmů pocházejících z trestné činnosti neboli „praní špinavých peněz“ je jednou z oblastí, kde se ukazuje, kam vede uvolnění trhu — v tomto případě kapitálového —, není-li doprovázeno paralelními a účinnými opatřeními na straně státní správy s cílem vyloučit nelegální aktivity:

„... jediným prostředkem boje zde není policie konfrontovaná s důsledky, ale důkladný a nezkorumpovaný bankovní a daňový úředník a pevná legislativa, která dokáže blokovat kapitálové a peněžní zázemí organizovaného mezinárodního zločinu.“ (Gabal 1994:88—89)

Představitelé mafií mají u nás ve střetu se státní správou dosud vesměs „navrch“... Stát reaguje nedostatečně a se zoufalým zpožděním: až v roce 1995 bylo přijato několik novel zákonů nebo návrhů zásad a paragrafovaných znění zákonů poněkud omezujících dosud mimořádně velký prostor pro páchání organizované trestné činnosti: zamezení organizovaných fo-

rem trestné činnosti, zamezení legalizace příjmů pocházejících z trestné činnosti, provozování soukromých bezpečnostních služeb ad. (Cejp 1995:25)

Jak ukazuje nedávný vývoj v Itálii, nemusí být situace státu a občanského sektoru v boji se sociálně patologickými formami regulace — včetně korupce a působení mafií — z dlouhodobého hlediska úplně beznadějná. Snad bude možno takové konstatování vztáhnout v budoucnu i na naši zem. Nutnou podmínkou vytlačení korupce a mafie do patřičných mezí by však bylo přiznání toho, o jak nebezpečné fenomény se jedná, odzvonění frázím typu „neznám špinavé peníze“. Jinými slovy řečeno: rázné stop veřejné bagatelizaci rozsahu a závažnosti korupce a rozkladných aktivit organizovaného zločinu. Kromě toho by bylo třeba uvolnit dostatečné zdroje pro boj s těmito úhlavními nepřáteli svobodné společnosti. Aby se na druhé straně barikády ocitnul dostatek čestných, schopných a dobře vybavených profesionálů.

11. ÚLOHA POLITIKY

Je pravda, že každý společenský systém, každý lidský konstrukt je nedokonalý, ale to, že jsme odhalili nedostatky jednoho uspořádání, by nemělo být používáno k ospravedlňování jeho protikladu. Tento postup je jedna z nejobvyklejších lidských chyb. Hlavní poučení, které jsme si mohli z minulých let odnést, je, že úzký sobecký zájem není zdrojem hodnot, jež by nám umožnily vyrovnat se s politickými problémy, před jakými dnes stojíme. George Soros

Vymezení role, místa, způsobu uplatnění a vzájemných vztahů jednotlivých regulátorů společenského života patří k významným úlohám politiky. Ve zlomových obdobích historie — jedno z nich právě prožíváme — jde o úlohu klíčovou. Zavádění demokracie a tržního hospodářství — co je to jiné než radikální zásah do zavedených pořádků, změna v chápání a uplatnění role trhu, státu a občanského sektoru?

Troufám si tvrdit, že samotný způsob, jímž politika zprostředkuje uplatnění trhu, státu a občanského sektoru, může mít velký vliv na povahu jejich regulačního působení — i na jejich vzájemný vztah. Řešení, která se prosadí, se zásadně promítnou do faktické „volby společnosti“ a tím na dlouhou dobu i do životních poměrů nás i našich potomků.

Politika se pochopitelně touto úlohou nevyčerpává. Řeší řadu každodenních problémů, zprostředkovává, vyjednává, nastoluje agendy a po čase je opouští... Ve všech těchto činnostech se odrážejí mimo jiné i určité vize žádoucích budoucích stavů, priority i averze vztažené k tomu či onomu nástroji řízení, k tomu či onomu aktéru politické scény nesoucímu dílčí či obecný, soukromý, skupinový či veřejný zájem. Politika je tím obecným nástrojem, který dokáže sladovat, vyvažovat vztahy trhu, státu a občanského sektoru — nebo do nich naopak vnášet disharmonické momenty.

V našem výzkumu veřejné politiky¹ jsme se rozhodli analyzovat polistopadový politický pohyb ve třinácti oblastech, které se nám zdály být z nějakého důvodu důležité pro utváření budoucí podoby české společnosti a českého státu. Analyzovali jsme:

- sociální reformu,
- rodinnou politiku,
- bytovou politiku,
- vzdělávací politiku,
- boj s kriminalitou,
- privatizaci ve zdravotnictví,
- zavedení zdravotního pojištění,
- reformu veřejného zdravotnictví,
- profesionalizaci české armády,
- personální složení české armády,
- vývojové tendence vybrané neziskové organizace (konkrétně Českého svazu ochránců přírody),
- vývoj mediální scény,
- formování lokálních elit.

Vycházeli jsme z předpokladu, že srovnáním vývoje těchto oblastí získáme poznatky, které nám umožní charakterizovat peripetie a obecnější vývojové trendy polistopadové politiky. Šlo nám mimo jiné o uplatnění trhu (zvláště v souvislosti s privatizací), o fungování státního aparátu a o zrod občanského sektoru. Zmíněný předpoklad se potvrdil. Výsledky našeho výzkumu umožňují interpretovat povahu a problémy politického procesu jakožto zprostředkovatele změn ve společenské regulaci podle následujících tematických okruhů:

- postavení strategické dimenze řízení ve veřejném sektoru,
- politická priorita rozvoje veřejného sektoru,
- problémy koordinace činnosti různých politických aktérů, včetně meziresortní spolupráce,
- problémy komunikace mezi vládou, parlamentem a veřejností,
- prostor pro vstup odborníků do formování a realizace politik,
- vztah mocenských a věcných aspektů politiky.

V další části této kapitoly se k těmto tematickým okruhům vracím podrobněji.

Upozornění čtenářům: Každý z těchto okruhů uvedu stručným shrnutím situace v dané oblasti. Následují ilustrativní příklady, vybrané z analýz realizovaných v našem výzkumu veřejné politiky, případně i v dalších výzkumech.

¹ Srovnej Potůček, Purkrábek a Vavroušek a kol. (1994), Potůček, Purkrábek a Háva a kol. (1995, 1996), Purkrábek, M. a kol. (1996) ad.

Postavení strategické dimenze řízení ve veřejném sektoru

Souhrnně vypadá situace v přijímání závazných koncepčních dokumentů českou vládou ve sledovaných oblastech takto:

Tabulka: Přijímání závazných politických koncepcí ve sledovaných oblastech od roku 1989 do roku 1996

Rok přijetí poslední platné koncepce	Oblast
1990	zdravotní politika
1990	vzdělávací politika
1990	sociální politika
1991	politika v oblasti bydlení
1994	prevence kriminality
1995	péče o životní prostředí
nebyla nikdy přijata	profesionalizace armády
nebyla nikdy přijata	veřejné zdravotnictví
nebyla nikdy přijata	rodinná politika

Obecně je možno konstatovat, že doba od listopadu 1989 do voleb v roce 1992 přála tvorbě koncepcí a programů. Zvláště plodný byl z tohoto hlediska hned rok 1990.²

Po nástupu Klausovy vlády v roce 1992 došlo k poměrně radikálnímu obratu — přechodu k operativnímu ad hoc řízení, řízení za pochodu, soustředěnému spíše na nástroje než na cíle. Došlo k pozoruhodnému paradoxu: bývalí pracovníci Prognostického ústavu ČSAV, kteří v lůně komunismu připravovali ideové základy reforem, po převzetí moci nejenže nepodnikli nic proti zrušení tohoto ústavu, ale popřeli i samotný smysl dlouhodobého prognostického úsilí a význam strategické dimenze řízení pro efektivitu správy a dlouhodobou prosperitu celé země. Neoliberální ideologie se snažila ospravedlnovat takový přístup poukazem na zcestnost „sociálního inženýrství“. I vládou přijaté koncepce často kolabovaly kvůli nekompetenci aparátů ministerstev či z důvodu zdrojové nezajištěnosti. V jiných případech byly doslova rozmetány díky razantním voluntaristickým rozhodnutím motivovaným pragmaticky pochopenou a často i ideologicky podbarvenou „potřebou dne“.

Politika v oblasti bydlení

V červnu 1990 byla Komisí pro vědeckotechnický a investiční rozvoj federální vlády zpracována „Koncepce státní bytové politiky po roce 1990“. Oficiálně nebyla nikdy schválena. Ministerstvo pro hospodářskou politiku a rozvoj ČR poté zpracovalo materiál „Státní bytová politika ČR“. Šlo o novou koncepci politiky bydlení, která byla schválena vládou ČR v létě 1991. Stejně ministerstvo zpracovalo v roce 1992 další dokument, „Východiska a zásady státní politiky bydlení v ČR“. Tento dokument ovšem nebyl jako celek (a jako uvažovaná novela koncepce z roku 1991) nikdy schválen. Vláda ČR jej v lednu 1993 vzala pouze na vědomí a vyvodila z něj úkoly, příslušející jednotlivým ministerstvům. Od tohoto roku nebyl žádný komplexní dokument k problematice bydlení přijat. Že není váhání vlády v oblasti tvorby koncepce bytové politiky veřejnosti neznámé, dokumentují odpovědi občanů na otázku, zda má vláda ujasněný dlouhodobý záměr řešení bytové otázky: 55 % dotázaných se domnívá, že nikoliv, a jen 12 % je opačného názoru. (Valentová 1995, Valentová in Purkrábek a kol. 1996)

Profesionalizace armády

„V roce 1990 bylo rozhodnuto o tvorbě programu profesionalizace armády a postupně byly zpracovány a projednány příslušné dokumenty. Všechny tyto zpracovatelské a rozhodovací procesy však proběhly pouze v armádě, na decizní vládní úrovni se nikdy nedostaly.“ (Sarvaš 1995:100)

Politické vedení a vojenské velení přistupují k problému profesionalizace s krátkodobým horizontem 3—4 let, který se ukazuje jako nedostačující. Všechny organizační složky mají sklon k praktikismu, což je dáno snahou vykázat výsledky v co nejkratším období.

Vzdělávací politika

První polistopadová vláda uložila ministru školství, mládeže a tělovýchovy zpracovat do 31. 1. 1991 prognostickou studii o perspektivním vývoji vzdělávací soustavy a poznatků z této studie využít při návrhu nové vzdělávací soustavy. Tato studie nebyla nikdy zpracována. Vláda ustavená po volbách v červnu 1992 se zavázala vypracovat moderní strategii vzdělávací a školské politiky. Žádnou podobnou strategii však během funkčního období 1992—96 neprojednala. Přitom mají některá opatření, v tomto období realizovaná, charakter velmi radikálních a hlubokých

² Z tohoto konstatování však nutně nevyplývá, že jednou přijaté koncepce byly nakonec realizovány.

zásahů do vzdělávací soustavy. Po strukturální reformě (osmiletá gymnázia, zkrácení povinné školní docházky) následovala reforma administrativní (odvětvové řízení, kterým se ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy stalo jediným orgánem státní správy v resortu s prakticky neomezenou rozhodovací pravomocí), reforma financování (normativy) a v současné době probíhající reforma kurikulární (obecná a občanská škola). (Kalous 1996:115—116, 119) Jediné usnesení, které kdy kterákoli z českých vlád po listopadu 1989 přijala ke koncepci vzdělávací politiky, bylo usnesení č. 157 ze dne 23. 5. 1990 o Programu změn ve vzdělávací soustavě. Program změn byl chápán jako opatření na přechodnou dobu, do zahájení školního roku 1992/93 — nicméně nikdy se nerealizoval, protože na něj nebyly peníze. Nebyl však ani zrušen, ani ničím nahrazen, aniž by to komukoli vadilo. (Kalous 1995:80n)

Zdravotní politika

V roce 1990 byly zpracovány tři koncepční návrhy na reformu péče o zdraví: Teze k programu zdraví, publikované již v lednu 1990, Návrh reformy péče o zdraví, předložený k veřejné diskusi v květnu 1990, a Návrh nového systému zdravotní péče, přijatý v prosinci 1990 usnesením vlády ČR č. 339/90 jako východisko pro další postup reformy zdravotnictví. (Teze 1990, Návrh 1990a, Návrh 1990b) Nový systém předpokládal vyvážené uplatnění trhu, státu a občanského sektoru v péči o zdraví a obsahoval ucelenou představu o cílech, nástrojích a postupových krocích reformy zdravotnictví. Od té doby nebyl vládou přijat žádný další koncepční materiál. Politická praxe zato sklouzla k uspěchané realizaci jednotlivých opatření vytržených z celkového kontextu; orientovala se v zásadě pouze na otázky zdravotního pojištění a privatizace ve zdravotnictví:

„Pro toto období je více charakteristické používání krátkodobých východisek ve snaze nalézt rychlé řešení vzniklých problémů. Jde o sérii změn, vycházejících z jednoduchých principů, zdůrazňujících především osobní odpovědnost občana za zdraví nebo hledání nástrojů, jež by ovlivnily rozsah jeho poptávky po zdravotnických službách.“ (Háva a Kružík 1996:1—2)

Veřejné zdravotnictví

„Dosavadní vývoj řešení problematiky veřejného zdraví je odrazem velmi neutěšeného stavu našeho současného zdravotnictví.“

To, že se pracuje již na snad dvacáté variantě návrhu, něco signalizuje, avšak samo o sobě by to nemuselo být ještě tragické, kdyby varianty sledovaly a vylepšovaly hlavní koncepční záměr. Každý, kdo měl možnost se s některými návrhy seznámit, však ví, že žádný promyšlený koncepční záměr nesledují. (...) Autoři návrhů jakoby nevěděli co chtějí, nebo spíše co mají chtít.“ (Ticháček 1995:52)

Bezpečnostní politika

Zde byl — zřejmě s ohledem na naléhavost problematiky rostoucí kriminality a jejího negativního odrazu ve veřejném mínění — zpracován Program sociální prevence kriminality, projednaný vládou ČR 14. 7. 1993, a Koncepce a program prevence kriminality — viz usnesení vlády ČR č. 617 z 3. 11. 1993 a č. 341 z 15. 6. 1994. (Cejp 1995:19) Nedostatkem těchto podkladů bylo, že byly zpracovány na úzce resortní bázi.

„Tvorba bezpečnostní koncepce, má-li stát na předpokladu občanské stabilizace společnosti a nikoli jen na postihování spáchané trestné činnosti, nemůže být ponechána pouze v kompetenci bezpečnostních složek a justice.“ (Gabal:1994:95)

Sociální politika

Federální vládou byl v roce 1990 přijat Scénář sociální reformy. Od té doby nebyla přijata žádná další koncepce, politický pohyb se odehrával na poli přijímání řady zásadních i méně významných zákonů v oblasti sociálního zabezpečení.

Rodinná politika

Těsně před listopadem 1989 byla vypracována — jako alternativa tehdejší politické praxe — nová koncepce rodinné politiky (Alan a kol. 1989). Po listopadu však nikdy nebyla rodinná politika jako samostatná oblast explicitně vymezena, tím méně pak byla věnována pozornost zpracování její koncepce. (Munková 1996:6)

Péče o životní prostředí

Dokument „Státní politika životního prostředí“ byl přijat vládou v roce 1995. (Státní 1995) Analytici ovšem poznamenávají, že tento podklad má pouze charakter utříděných záměrů vlády v dané oblasti; nepředstavuje ani pregnantně formulovanou strategii, ani závazný program. Jde

o pouhé východisko pro tvorbu skutečně závazného dlouhodobého programu, který by obsahoval konkrétní postupové kroky včetně vymezení konkrétní odpovědnosti, způsobu, jak hodnotit jeho plnění apod.

Formulování žádoucí vize pro českou společnost, jejíž potřebu tak zdůrazňuje prezident Václav Havel, se tudíž v námi sledovaných oblastech zatím nemůže opřít o ucelené strategické záměry či dlouhodobé programy. Bez formulování takové ucelené vize však mohou naopak jen těžko vzniknout v podobě, v níž by si navzájem neprotiřečily.³

Politická priorita rozvoje veřejného sektoru

Srovnání vývoje politik v oblastech, které se běžně řadí do tzv. veřejného sektoru, ukázalo nade vše pochybnost, že **veřejný sektor byl** v celém období po listopadu 1989, zvláště však v celém funkčním období první Klausovy vlády (1992—1996) **v politickém slova smyslu řazen na vedlejší kolej**. Došlo k tomu, co by bylo možno souhrnně označit jako upřednostnění ekonomické reformy. Pokud jde o příčiny tohoto vývoje, zdá se, že šlo o působení přinejmenším těchto faktorů:

- doktrinálních priorit a omezení neoliberalismu prosazujících se v praktické politice,
- nízké kompetence státního aparátu, který mj. nedokázal využít mnoha inovačních stimulů, generovaných občanskými iniciativami v porevolučním období (neúspěch „dobývání centra iniciativami“),⁴
- ekonomických omezení daných reálným poklesem hrubého domácího produktu a státního rozpočtu.

Následují opět stručné charakteristiky situace v jednotlivých oblastech.

Bydlení

Možnosti ministerstva hospodářství ČR jako resortního garanta politiky bydlení se v letech 1992—1996 odvíjely od významu, který byl na tomto ministerstvu politice bydlení přikládán. Těto problematice se věnoval pouze jediný odbor (cca 10 pracovníků, mezi nimiž nebyl do roku 1994 ani jediný ekonom), v rámci organizační struktury ministerstva

³ Potřebu zahájit v této zemi systematická strategická a koncepční studia zdůvodňují podrobněji v závěrečné kapitole věnované volbě společnosti.

⁴ Nízké kompetence státního aparátu vyplývají mimo jiné i z toho, že se stále odkládala reforma veřejné správy; nikdo se také nezabýval systematickou přípravou státních úředníků pro řešení úkolů, které před nimi nově vstaly.

neměla politika bydlení ani „svého náměstka“. V Parlamentu ČR neexistoval výbor pro bydlení, který by sledovanou problematiku odborně zaštil. (Valentová 1995)

Obrana

Obrana se, po prvotním vzepětí zájmu o ni v roce 1990, dostala na okraj pozornosti politických stran, které reflektovaly jako prvořadé především problémy ekonomického charakteru. (Sarvaš 1995)

Bezpečnost

„Existuje dluh v podobě nízkých politických, legislativních a exekutivních priorit problému bezpečnosti. (...) Možnosti, síla, prostředky i postavení policie v dnešních podmínkách s vysokou pravděpodobností neodpovídají vývoji bezpečnostní situace.“ (Gabal 1994:95,96)

Sociální politika

Nižší politická priorita přisouzená reformě sociální politiky ve srovnání s ekonomickou reformou a reformou politického systému země. (Potůček 1995b:18)

Vzdělávací a zdravotní politika

Problémy rozvoje vzdělávání (Kalous 1995:88) a péče o zdraví obyvatelstva (Potůček 1994a) poutaly daleko nižší pozornost vlády než postup ekonomické reformy.⁵

Problémy koordinace činnosti různých politických aktérů, včetně meziresortní spolupráce

Obecným problémem společenského řízení je zabezpečení harmonizace činnosti různých institucionálních subjektů. Zvláštním úkolem tohoto obecného problému je dosažení elementárního souladu v regulaci činnosti lidí a institucí ze strany různých resortů (ministerstev). Tento problém na-

⁵ Že má toto podceňování problematiky školství své kořeny již v předlistopadovém období, dokazuje následující přehled. Od vzniku samostatného Československa se ve funkci ministra školství vystřídal 35 osobností v 37 funkčních obdobích. Pouze pro tři z nich nebyl post ministra vyvrcholením jejich politické kariéry (Hodža, Juliš, Havlín). Průměrná funkční doba každého ministra byla pouhých 2,2 roku. S výjimkou totalitního období, kdy všichni ministři byli členy KSČ, pocházeli ministři spíše z lůna menších stran podílejících se na vládě. Zřídka byli členy stejné politické strany jako předseda vlády. Dá se proto říci, že bez ohledu na režim nebyl post ministra školství politicky prioritní a priorizovanou pozicí. (Kalous 1996:114—115)

byl na aktuálnosti v době dělení bývalé československé federace, kdy samotné vymezení kompetencí bylo v mnoha směrech žhavým politickým a podléhalo rychlým změnám a kdy se výrazně měnilo i obsazení ústředních orgánů.

Jednou z forem takové koordinace je meziresortní připomínkové řízení při přípravě legislativních norem a jejich novel. Jinou formou je práce zvláštních komisí sestavených z představitelů příslušnou politikou dotčených (a ji potenciálně formujících) aktérů.

Vláda vzešla z voleb v roce 1992 se s tímto úkolem vypořádávala někde s jistými výsledky (boj s kriminalitou), jinde naopak bez jakéhokoliv zřejmého efektu (zdravotnictví). Svoji roli jistě sehrála i nechuť jejího předsedy Václava Klause k ustavování komisí s průřezovou koordinační funkcí (viz například přístup k realizaci projektu střednědobé strategie obnovy a podpory zdraví charakterizovaný dále).

Oblast boje s kriminalitou

Byly ustaveny hned tři orgány s meziresortní působností:

- Republikový výbor pro prevenci kriminality, zřízený při ministerstvu vnitra k 1. 1. 1994. Zasedají v něm zástupci ministerstva vnitra, ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, ministerstva zahraničí, ministerstva spravedlnosti, ministerstva obrany a státního zastupitelství. Bylo doporučeno zřizovat i regionální a místní rady pro prevenci kriminality. Klíčová je u nich funkce koordinátora, který by měl sladovat činnost všech subjektů v místě a navazovat přitom na činnost republikového výboru. Měl by to být profesionální pracovník příslušného orgánu místní správy. Počítá se i s prvky občanské sebeobran. Na místní úrovni ovšem tyto komise téměř nefungují. (Cejp 1995:19, 20, 30)
- Meziresortní skupina pro analýzu a řešení povolování pobytu cizinců na území ČR při MV ČR.
- Meziresortní protidrogová komise (u Ministerstva vnitra ČR od června 1993, od roku 1995 pod patronací Úřadu předsednictva vlády).

Oblast bydlení

V letech 1990—1996 nebylo vyjasněno rozdělení kompetencí mezi různými orgány zabývajícími se bydlením.

„Ministerstvo hospodářství je sice zodpovědné za politiku bydlení, ale reálné rozhodování je rozděleno mezi něj, ministerstvo

financí, ministerstvo práce a sociálních věcí a ministerstvo průmyslu a obchodu. Vzájemná koordinace a komunikace ministerstev, zajišťovaná pouze průběžnými konzultacemi a poradami příslušných úředníků, se jeví jako nedostatečná.“ (Valentová 1995:20)

„Jednou z podmínek efektivního prosazování státní politiky bydlení je soustředění kompetencí v oblasti bydlení do působnosti jednoho orgánu a vytvoření specializovaného pracoviště.“ (citováno z dokumentu Východiska a zásady státní politiky bydlení v ČR podle Valentová 1995:12)

Podpora zdraví a prevence nemocí

Národní program obnovy a podpory zdraví, který byl přijat dne 22. 7. 1991 jako vládní usnesení č. 247, předpokládal předložení projektu střednědobé strategie obnovy a podpory zdraví. Tento projekt byl předložen a schválen usnesením vlády č. 273/92 ze dne 15. 4. 1992. Pithartova vláda se tím mimo jiné usnesla, že bude ustavena meziresortní Komise podpory zdraví, jejímž cílem bude koordinovat činnosti všech aktérů na centrální úrovni, jejichž činnosti se tak či onak dotýkají zdraví obyvatelstva. Vláda, vzešlá z voleb v červnu 1992, se však tímto usnesením předchozí vlády necítila nijak vázána. Teprve v červnu 1994 byla ustavena Národní rada zdraví, ovšem bez jasných kompetencí ve sféře koordinace práce různých resortů na daném úseku. (Ticháček 1995:47) Jejimi členy se stali především zdravotníci, hlavně hygienici.

Problémy komunikace mezi vládou, parlamentem a veřejností

Jednou z významných otázek veřejné politiky je úroveň vzájemné informovanosti mezi vládou a parlamentem na jedné straně a občany na straně druhé. Dovídají se vláda a parlament včas o tom, co si o problémech, jejichž řešení se věnují, myslí občané? Mají občané možnost v předstihu se seznámit s připravovanými politickými rozhodnutími, která se mohou významně dotknout jejich života?

Abychom na tyto otázky dokázali uspokojivě odpovědět, zkusíme nejprve charakterizovat situaci a postoje obou zúčastněných stran — a poté se zamyslíme nad mechanismy, které by mohly vést k výrazně lepší úrovni komunikace, než jaké bylo až dosud dosaženo.

Byl identifikován malý sklon české veřejnosti angažovat se v přímém ovlivňování věcí veřejných, zvláště jednání politiků:

„(Principy sociální reformy) se nestaly předmětem širší veřejné diskuse. Většina populace totiž není schopna odhadnout důsledky jednotlivých přijatých kroků a výhody či nevýhody dalších možných variant.“ (Munková 1996:7)

Gabal (1994:96) konstatuje malý tlak občanů, občanských sdružení a iniciativ na vládní, legislativní, administrativní a místní instituce z hlediska pozornosti, prostředků a práce, kterou věnují otázkám kriminality, násilí a bezpečnosti.

Obsahová analýza článků ve Zdravotnických novinách, které se týkaly privatizace ve zdravotnictví, ukázala, že také diskuse na toto téma byla v zásadě dialogem ministerských úředníků a zdravotníků, do které občanská veřejnost prakticky vůbec nezasáhla.⁶

A jak vycházely úřady vstříc občanským iniciativám?

„Polistopadový názorový kvas probíhající mezi pedagogickou veřejností nedokázalo ministerstvo školství zvládnout ani zužitkovat. Uhrnem tisíc stran textů koncepcí a návrhů předložených ministerstvu různými iniciativami zůstalo ležet ladem... a z moci úřední byl prosazen názor prvního z úředníků.“ (Kalous 1995:81n)

Pedagogické iniciativy však vyplňují pouze vakuum, neboť se zatím ne našla žádná organizace účinně hájící zájmy samotných klientů — žáků a studentů, resp. jejich rodičů.

„Centrální orgány — ministerstva mají doposud malou zkušenost v partnerství se školami, učiteli, studenty, rodiči a místními zástupci. Dosud pouze málo ministerstev reorganizovalo svou strukturu a činnost na podporu partnerského přístupu oproti tradičnímu kladení požadavků (a) kontrole (jejich) plnění.“ (Kalous 1996:125)

Například koncepce rozvoje veřejného zdravotnictví a návrhy znění zákona o veřejném zdraví (zdravotnictví), kterých vzniklo v obou případech několik, aniž by byl některý z nich nakonec přijat, vznikaly za dveřmi ministerstva zdravotnictví a byly oficiálně těžko dostupné i zainteresovaným odborníkům. (Ticháček 1995:50)

Vládní návrh zákona o státní sociální podpoře začal být více diskutován až od okamžiku, kdy — při jeho projednávání v parlamentním výboru pro zdravotnictví a sociální politiku — vyvolal rozpaky i u poslanců stran vládní koalice. Poté byl na půdě tohoto výboru zorganizován jednodenní od-

borný seminář a teprve poté se o vládní osnovu návrhu tohoto zákona začal zajímat i tisk.

Scházely i objektivní a nezkrácené informace o problematice kriminality a bezpečnosti občanů jako základní předpoklad toho, aby veřejnost dostala šanci posuzovat nejen svou bezpečnost, ale též efektivnost vynakládání peněz z veřejných rozpočtů. (Gabal 1994)

Jaké možnosti se nabízejí pro řešení této veskrze neutěšené komunikační situace?

1. Předně je nutno konstatovat, že dosud nebyly vybudovány účinné mechanismy umožňující účast sociálních partnerů na centrální úrovni (včetně zástupců klientů příslušných odvětví veřejných sociálních služeb), jež by přispěly k budování společenského konsensu a k vyvažování zájmů. Neskrytě rezervovaný postoj vlády premiéra Václava Klause k tripartitě v letech 1992—1996, který vyústil do nepodepsání Generální dohody na léta 1995 a 1996, je toho živým důkazem.⁷
2. „Ústavní Listina základních práv a svobod jasně říká, že státní i samosprávné orgány jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti; podrobnosti má stanovit zákon. Ten však dosud neexistuje a jedinou právní normou, která dosud obecně upravuje právo na informace, zůstává třicet let starý tiskový zákon. Předpis nařizující státním úředníkům zpřístupnit každou informaci, která není z důvodů stanovených zákonem tajná, existuje v řadě anglosaských zemí. Pro stát, odchovaný v tradiční stře-doevropské aroganci vůči ovládaným, by něco podobného bylo výrazným upozorněním, že je tu i se svou armádou úředníků pro občany, a ne naopak.“ (Kalous 1996:135)
3. Funkce jednotlivých ministerstev bude vhodné rozšířit o novou dimenzi: systematickou podporu a stimulaci kontaktu a komunikace mezi všemi zúčastněnými aktéry, včetně reprezentativních skupin poskytovatelů a spotřebitelů služeb. Otevřenost ministerstev pro odbornou i laickou veřejnost i pro média v hektickém období těsně po roce 1989 byla v tomto ohledu výjimkou.
4. Veřejnost měla šanci být slyšena, pouze když se sdružila v rámci nějaké neziskové organizace. Izolovaný hlas jednoho občana, byť třeba prostředkovaného médií, neměl nikdy politickou váhu, která by přinutila úřady brát jej v potaz. Užití neziskových organizací jako prostředníků, prezentujících názory občanů na různé otázky, se do budoucna ukazuje

⁷ Podrobný rozbor podává kapitola o korporativismu.

⁸ Podrobněji viz kapitola o občanském sektoru.

být jednou ze slibných forem efektivní komunikace mezi vládou a veřejností.⁸

Závěrem tohoto paragrafu si dovolím krátkou poznámku **k roli hromadných sdělovacích prostředků**. Naši experti v žádném případě nezpochybňovali nezávislost médií (i když mnohé z nich se pochopitelně vyznačovaly orientací blízkou určitému názorovému proudu či přímo politické straně). Vadila jim spíše určitá povrchnost stanovisek (například rychlý přechod od extrémního vychvalování stavebního spoření a hypotéčních úvěrů k chvályhodnému realismu — Valentová 1995) a přehnaná snaha o atraktivnost, malý zájem o důkladnou analýzu nebo varování občanů (v kontextu problémů spjatých s kriminalitou — Cejp 1995). Někde si experti otevřeně stěžovali na nezájem tisku o danou problematiku (reforma školství — Kalous 1995).

Prostor pro vstup odborníků do formování a realizace politik

Kalous (nedat:1) si klade otázku,

„... jak smířit fungování demokratického systému, který umožňuje častou výměnu volených zástupců a tedy i změnu kursu a je založen na co nejširší participaci všech účastníků a na vyvažování jejich zájmů, a požadavky odborného řízení, kontinuity činnosti a realizace dlouhodobé strategie?“

Doba těsně po politickém zvratu v roce 1989 si, jako každá revoluční doba, nekomplikovala život procedurálními omezeními: byla to doba, kdy se odborníci nikoho na nic neptali a do politiky prostě vstoupili.

Šlo například o Programovou komisi Občanského fóra. Ta — díky systematickému úsilí skupiny odborníků pod vedením Josefa Vavrouška a později Daniela Kroupy — zásobovala toto politické hnutí v rozhodujících měsících od listopadu 1989 do června 1990 programovými dokumenty, které se, vzhledem k mnoha personálním uniím či těsným přátelským vazbám mezi touto komisí a výkonnými orgány nově konstituované federální a české vlády, stávaly podkladem pro zpracování nových zákonů či zásadních exekutivních rozhodnutí.

Programová komise Občanského fóra byla složena z více než deseti dílčích odborných komisí, které se zabývaly jednotlivými politikami. Tyto odborné komise byly na půdě Programové komise v trvalém pracovním kontaktu a připravily tak nejen programové dokumenty ke své vlastní problematice, nýbrž i celkový programový dokument — Volební program Občanského fóra.

Tento spontánní, nikým neřízený a nereglementovaný, vstup odborníků do formování politiky měl své paralely i na půdě jednotlivých resortů:

- Ekologičtí odborníci se podstatným způsobem podíleli na přípravě ekologických zákonů v letech 1990—1992.
- Skupina pro bytovou reformu, složená z akademických kruhů, odborníků a zástupců klíčových ministerstev, vytvořila koncepci politiky bydlení v roce 1990. (Valentová 1995)
- Z Programové komise Občanského fóra zdravotníků vznikla v lednu 1990 Pracovní skupina pro reformu (zvaná SKUPR). Tato skupina zpracovala první ucelený návrh na reformu českého zdravotnictví, který byl publikován v květnu 1990. (Návrh 1990a) Tento návrh se stal základem reformního dokumentu „Návrh nového systému péče o zdraví“, zpracovaného redakční skupinou složenou z členů SKUPRu a přijatého vládou České republiky v prosinci roku 1990. (Návrh 1990b)
- Školská komise Občanského fóra připravila spolu se zástupci studentů znění nového vysokoškolského zákona. Zákon byl přijat Federálním shromážděním již 4. 5. 1990.

Otevírání oken po revoluci 1989 vedlo ovšem i k narušení potřebné kontinuity politik tam, kde to nebylo funkční z hlediska budoucích potřeb:

„V hektickém porevolučním období měla možnost se uplatnit různá partikulární, subjektivní a voluntaristická hlediska.“ (Kalous 1995:10)

Období, kdy přišla ke slovu stabilní koaliční vláda vzešlá z voleb v roce 1992, už skýtá výrazně odlišný obraz o formách komunikace mezi odbornou veřejností a politikou. Obecný postoj politiků, který bude na konkrétních příkladech dokumentován dále, se vyznačoval hrubým podceněním významu odborných analýz pro tvorbu politiky. Mnoho politiků uvěřilo, že nejlepší orientační pomůckou pro jejich rozhodování jsou ideologické premisy a klišé. Další rys přístupu politiků k odborným analýzám charakterizoval Sarvaš (1995:115) takto:

„Z pohledu některých členů vrcholného vedení (bylo) provádění kritických analýz chápáno jako oklešťování jejich moci. Věda, výzkum a analytické práce (byly) chápány jako protivník byrokracie, jako prvek, který ji chce připravit o moc.“

V příliš mnoha resortech a na příliš mnoha úrovních se prosazovala svévole, voluntarismus a diletantismus. Málomocný z odpovědných politiků ve sledovaných resortech byl ochoten připustit, že

„...spoléhání na cit a zkušenost nezaručuje dosažení žádaných efektů. Představuje nebezpečí neefektivního vynakládání prostředků...“ (Sarvaš 1995:113)

Nejnázorněji se vztah politiků k analytické bázi formování a realizace politiky v jejich resortech ukázal v jejich přístupu k resortní výzkumné bázi:

Politika bydlení

Konstatuje se omezení výzkumného a studijního zázemí politiky bydlení a tím i argumentačních schopností odpovědného ministerstva hospodářství: část výzkumných ústavů, které se této problematice věnovaly, byla zrušena (například Výzkumný ústav výstavby a architektury), část privatizována. Obtížná je i pozice (zbylé) výzkumné sféry, roztroušené po jednotlivých vysokých školách, neboť není informována, co se v praktické politice připravuje a skutečně děje. (Valentová 1995:20)

Obrana

Ministr obrany Antonín Baudyš zrušil v roce 1993 dvě pracoviště, která představovala rozhodující analytickou bázi jeho resortu: Vojenský ústav sociálních výzkumů a Institut pro strategická studia. Podobný proces eliminace analytických kadrů nastal i na společenskovědních katedrách vojenských škol. Celý proces analýzy je zanedbán. (Sarvaš 1995:114)

Zdravotnictví

Ministr zdravotnictví Petr Lom zrušil nedlouho po svém nástupu do funkce v roce 1992 rozhodující analytickou bázi pro výzkum zdravotní politiky — Ústav sociálního lékařství a organizace zdravotnictví. Učinil tak, přestože měl k dispozici návrh transformace tohoto resortního výzkumného ústavu do podoby odpovídající změněným poměrům a nárokům doby (ten totiž nechal zpracovat a schválit už jeho předchůdce Martin Bojar). Ministr Stráský nechal bezprostředně po svém nástupu do funkce v roce 1995 zrušit Národní centrum podpory zdraví — moderní výzkumné, metodické a marketingové centrum, které v podpoře zdraví a prevenci nemocí sehrávalo mimořádně pozitivní úlohu — být vyčíslitelnou „pouze“ lepším zdravím populace v budoucích desetiletích.⁹

⁹ Přesunutí části agend spravovaných dříve Centrem na Státní zdravotní ústav se může zdát jako optimální řešení jen těm, kteří věří v účinnost centrálního řízení a efektivitu práce velkých institucí. Zde však platí spíše Schumacherova максима „co je malé, to je hezké“: Národní centrum podpory zdraví bylo moderní, pružnou,

V zákonech o zdravotním pojištění nebyla zakotvena povinnost pojišťoven a poskytovatelů zdravotní péče shromažďovat data o léčebné a preventivní péči a poskytovat je státní správě, takže dnes nemá ministerstvo zdravotnictví jako představitel státní správy v daném resortu pro formování zdravotní politiky potřebné analytické údaje.

Pro optimalizaci systému úhrad za zdravotní péči potřebuje ministerstvo zdravotnictví systematické nákladové analýzy, prováděné jím samým nebo jím ustavenou institucí. Nic z toho zatím nebylo realizováno a ani není patrna potřebná vůle. (Háva a Kružík 1996:16)

Obecně lze říci, že ministerstvo zdravotnictví se samo efektivně odblokovalo (případně nechalo odblokovat) od informací, které jsou nezbytné pro účinnou (nebo alespoň o elementární objektivní analýzy opřenu) tvorbu zdravotní politiky.

Vzdělávání

Došlo k výraznému podcenění role výzkumu v transformaci školství: bylo zrušeno pracoviště základního pedagogického výzkumu (Pedagogický ústav JAK ČAV), podstatně byla redukována další pedagogická a pedagogicko-psychologická pracoviště a ani současný systém financování vysokých škol pedagogický výzkum nijak nepodporuje. Je možné se setkat s názory, že transformaci vzdělávací soustavy lze připravit v krátké době a bez široké spolupráce s odborníky a diskusemi se zúčastněnou veřejností. I v rozvinutých zemích však trvá kvalifikovaná příprava komplexní vzdělávací reformy 5—10 let. (Kalous 1996:117—118)

Nelze se dokonce ubránit dojmu, že odpor části politiků a dalších aktérů k veřejné politice opřené o solidní informace a analýzy, jejich „spoléhání se“ na spontánní vývoj vyplývá z toho, že tak mohou jednodušeji uplatňovat partikulární (osobní či skupinové) zájmy. V každém případě mají „jednodušší“ pozici, nikdo jim nekomplikuje život průkaznými poukazy na negativní efekty politik, které koncipují nebo provozují.

Vztah mocenských a věcných aspektů politiky

Napětí mezi politikou jako bojem o získání a udržení moci a politikou jako procesem uspokojování veřejných zájmů se neprojevuje jen — a ani hlavně — ve střetu poznávacích úhlů tradiční politologie a nově se konsti-

agilní, čilou, dobře řízenou institucí s mnoha know how a s rozvinutými kontakty s terénem; přenést styl a duch práce bývalého Centra do jiné, tradiční a kamenné instituce není možné.

tuující veřejné politiky. Pole tohoto střetu vede hlavně napříč samotných politických agend. Konflikt vystupuje zvláště výrazně do popředí ve zlomových historických obdobích (jedno z nich právě prožíváme) a v takzvaných silových resortech — v armádě a bezpečnosti. Dal by se stručně popsat jako riziko destrukce věcných řešení vzhledem k prosazování mocenských tlaků vyvěrajících z úzkých stranicko-politických ohledů.

Armáda

Po roce 1989, zejména pak v době ministrování Antonína Baudyše, se armáda stávala stále výrazněji polem mocenských (a to jak partajně-politických, tak ekonomických — armádní zakázky) zájmů, a proto řešení věcných problémů ustupovalo do pozadí. (Sarvaš 1995, Rašek 1995) Například mimořádné hodnocení vojáků z povolání, vyhlášené ministrem obrany Antonínem Baudyšem po jeho nástupu do funkce, které nemělo po již dříve proběhlých atestacích a reatestacích funkční smysl, dále prohloubilo sociální nejistoty vojáků z povolání, vedlo ke spontánním odchodům z armády a ke snížení zájmu o vojenské povolání. Tato prověrka byla vedena ministrovou snahou prokázat svoji rozhodnost v očistování armády od zbytků ideologicky nespolehlivých kádrů. (Rašek 1995:16)

Bezpečnost

Existuje chronický problém politizace bezpečnostního sektoru a bezpečnostních služeb. Vyskytly se snahy o podřízení bezpečnostního sektoru stranickým a ideologickým zájmům a politizaci policie. V důsledku toho byla pozornost bezpečnostních služeb dlouhodobě soustředěna na vnitřní konflikty a problémy, namísto stabilizace a odpovídající reakce na akcelerující kriminalitu a organizovanou trestnou činnost. (Gabal 1994:96,103)

Došlo k reorganizaci tajných a zpravodajských služeb, a to jak co do počtu, tak i zaměření těchto institucí. Celý proces jejich dezintegrace byl přitom provázen mimořádně silnou politizací problému. Byla podlomena důvěra veřejnosti k těmto službám i možnost získat skutečně profesionální spolupracovníky. Kritické analýzy polistopadového vývoje v této oblasti hovoří prakticky o úplné destrukci. (Gabal 1994:90)

Jaké se nabízejí cesty k řešení tohoto konfliktu? Gabal (1994:95) to v případě bezpečnostní politiky vidí takto:

„Klíčovým předpokladem zlepšení situace je stabilizace policejních a bezpečnostních složek, jejich odpolitizování a obrana proti to-

mu, aby každá změna politického vedení státu znamenala další a další reorganizaci a rozsáhlé personální změny.“

Dalším předpokladem je důsledné otevírání politik, včetně politik v silových resortech, veřejné kontrole. Neboť

„...moc začíná vždy tam, kde končí veřejnost.“ (Arendt 1975:161)

Tyto závěry jsou nepochybně uplatnitelné nejenom v bezpečnosti a armádě jakožto silových resortech, nýbrž i v ostatních odvětvích, kterým se napětí mezi politikou jako bojem o získání a udržení moci a politikou jako procesem uspokojování veřejných zájmů také nevyhýbá. Jediný rozdíl je v tom, že snad v nich není na první pohled tolik patrné.

Závěrem k úloze politiky

I když je politika mocná, není všemocná. Politika je schopna inspirovat, dotvářet a formovat společnost, nemůže však jít za hranice možného. Jedním z jejích limitů je povaha lidí, to, čemu věří a pro co jsou ochotni obětovat něco ze svého pohodlí, ze svých bezprostředních zájmů, v čem jsou připraveni překročit hranici oddělující je od jiných lidských bytostí a sdružit se s nimi v činech, které přispívají k obecnému blahu.

„Největší problémy, před nimiž národ stojí (rozpad rodiny, vyprchávaní občanských ctností), jsou problémy chování lidí, s nimiž vládní programy těžko pohnou; nicméně vláda může lidem ukázat cestu tím, že je přesvědčí. Problémy, které máme, nikoliv symptomy, ale příčiny, jsou zásadní povahy, a nejlépe je lze řešit změnou lidského myšlení a rozhodování a činů.“ (Morris dle Purdun 1996)

T. G. Masaryk a řada dalších myslitelů se k tomuto problému vyslovili podobně: klíč k reformě správy věcí veřejných leží ve výchově lidí a stát za tuto výchovu — občanskou výchovu v nejlepším slova smyslu — přebírá velikou odpovědnost.

Politika by tedy měla a mohla být vždy o kus vpředu: tak, aby nebrzdila vývoj, naopak, aby měla šanci oslovovat a inspirovat, aby ústy i činy svých představitelů doslova vedla občany k většímu porozumění potřebám celku a k připravenosti jim věnovat část svého úsilí a času.

Taková politika nemůže být jen chladnou technologií, profesionální dovedností v zacházení s mocí. **Politika v tomto pojetí je hledáním a formulováním vizí pro budoucnost, tvorbou a realizací programů, klidným pojmenováním věcných problémů, které hýbou společností, a trpělivým, de-**

mokratickým nalézáním vhodných způsobů, jak je řešit. Občané a odborníci jsou jí partneři — a ona je partnerem jim. Vše, co se vejde do takto široce definovaného rámce, je v ní legitimní. Proto tolik sází na dobré fungování státu, na pojetí správy jako služby veřejnosti a na rozvoj občanského sektoru a jeho institucí. Takovou politiku by bylo možno bez zaváhání označit jako politiku veskrze veřejnou.

C ZÁVĚR

12. VOLBA SPOLEČNOSTI

Je-li už nezvratným faktem, že jsme demokratickým státem s tržní ekonomikou, pak se před námi otevírá jemnější otázka, jaký charakter bude v budoucnu náš demokratický stát mít, jakým směrem se bude ubírat, jakou roli sám sobě přisoudí, co bude podporovat a proti čemu bude zasahovat. Dosud jsme se zabývali základními formami politického, duchovního, občanského a hospodářského života. Teď se budeme muset daleko více zabývat jeho skutečnou náplní a jeho dlouhodobými výhledy... Václav Havel

Jakou tvář by měla mít Česká republika v budoucích desetiletích?

Ne všichni považují takovou otázku za legitimní. Neoliberálové si myslí, že vize pro budoucnost a formulování rozvojových cílů čpí na dálku tím, čím oni velmi opovrhují a co s despektem nazývají sociálním inženýrstvím, neboli snahou vnutit svobodné společnosti cosi, co přesahuje přirozený chod věcí daných soupeřením různých dílčích zájmů v určitém institucionálním rámci.

Nemyslím si to, co oni. Jsem přesvědčen, že schopnost předvídat, formulovat cíle a hledat optimální způsoby jejich realizace je jedním z důležitých znaků inteligence, který lze připisovat nejen jedincům, ale i lidským společenstvím.¹ Tato schopnost velmi souvisí s tím, jak dobře se dané společenství připraví na možná existenční rizika, jak využije nabízejících se rozvojových příležitostí, tedy i s jeho šancí na přežití.

Nebojím se, že by si demokratická společnost nechala vnutit jedinou vizi budoucnosti. Přirozeně se v ní budou prosazovat různé rozvojové projekty, ať už se jim bude říkat vize, programy či strategie. Národní společenství by ale mělo najít dostatek vůle a koncentrace k řádné diskusi o těchto vizích a k výběru té, která se bude z vývojového hlediska jevit jako optimální, která bude jakýmsi integrujícím svorníkem jinak bohatě strukturovaných sociálních zájmů — a zároveň bude schopna získat rozhodující politickou podporu veřejnosti.

¹ Srovnej například Vernadského teorii noosféry nebo teleonomické vlastnosti sociálních útvarů (Potůček 1988).

První z občanů, prezident Václav Havel, otevírá tuto diskusi a my, ostatní občané, nejsou-li nám veřejné záležitosti úplně lhostejné, bychom neměli nechat tuto výzvu bez povšimnutí.²

Těžiště této studie je v návrhu jistého výkladového rámce sloužícího k pochopení problémů regulace v soudobých společnostech — a v užití tohoto rámce k analýze proměn české společnosti po roce 1989. Zdá se, že tato analýza — jako každá analýza hodná toho jména — může nabídnout i určité závěry týkající se příčin našich současných problémů a cest, jak je řešit. Nabízím ji proto i jako jeden ze vstupů do prezidentem navrhované diskuse o „volbě společnosti“.

Odkud přicházíme

V listopadu 1989 se všechno zdálo být mnohem jednodušší než dnes. Je to pochopitelné. Po sedmi letech můžeme, lépe než tenkrát, postřehnout tíhu dědictví minulosti, které nás od té doby doprovázelo — a které se jen tak nevytratí ani v budoucnosti. Setrvačnost fungování státních institucí, právě tak jako postojů lidí, byla, je a bude větší, než jsme si tenkrát byli ochotni připustit. Až teď plně docenujeme Dahrendorfův odhad, že zatímco politické instituce lze změnit už během šesti měsíců a ekonomické instituce asi tak za šest let, sociální vztahy a postoje lidí mohou doznat výrazných změn tak po šedesáti letech... Za těch sedm let se potvrdilo, že trh může sehrát roli hybatele změn, štiky, která čeří rybník. Zároveň se ale potvrdilo, že nejsme a ještě dlouho nebudeme „standardní západní společností“, že nasazovat regulační modely, osvědčené na Západě, nekriticky na společnost, která dlouho a bolestně procítá ze zakletí minulosti, může vést k vleklým krizím, k masovému výskytu sociálně patologických jevů a tím i ke značným sociálním a ekonomickým ztrátám. Ať chceme či nechceme (a toto konstatování by nemělo být spojováno jen s negativním znaménkem), česká společnost je a ještě dlouho bude jinou společností než ty společnosti, které měly to štěstí, že se po druhé světové válce ocitly na druhé straně železné opony. Je-li tomu tak, týká se to i uplatnění a vzájemných vztahů trhu, státu a občanského sektoru.

² Potřeba vize společnosti nebyla ale zatím nikým operacionalizována do podoby konkrétních dlouhodobých programů: formulované koncepty zůstávají na obecné úrovni, jsou spíše průměty politicko-filozofických názorů nebo dokonce ideologických předpokladů jejich autorů. Scházejí solidní základy pro úvahy o možných budoucnostech, o vývojových ohroženích a rozvojových příležitostech, které by produkovaly intelektuálně dobře vybavené mozkové trusty. Na začátku transformace zde mohla být objektivní bariéra: nutnost „ručního řízení“ neopakovatelných transformačních kroků. Ve druhé polovině 90. let je ale situace výrazně odlišná, stabilizovanější a potřeba takové koncentrované analytické a prognostické báze naléhavá a nesporná.

Co jsme

Naši současnou situaci charakterizují deformované vztahy a mnohé disproporce mezi trhem, státem a občanským sektorem. Prosazování soukromého vlastnictví a tržních principů se totiž dělo v situaci, kdy se stát a jeho orgány chovaly v mnoha ohledech postaru, nedokázaly se včas adaptovat na výrazné změny svého poslání, cílů a funkcí. Po čtyřicetileté (vlastně padesátileté) devastaci hodnoty občanství a institucí občanské společnosti nenašel občanský sektor (který byl více méně ponechán sám sobě, pokud mu exekutiva dokonce neházela klacky pod nohy) dostatek vnitřních zdrojů k nalezení odpovídajícího sebevědomí a prosazení se všude tam, kde by měl a mohl působit lépe než trh nebo stát. V důsledku toho všeho se otevřel příliš velký prostor pro sociálně patologické formy regulace — korupci a mafii.

Za snahu uspišit ekonomickou transformaci za každou cenu platíme tím, že se v mnoha případech změny omezují jen na vnější formu regulace. Pozvolnost změn společenských vztahů se projevuje v tom, že, aniž by to bylo v intencích reformátorů, staré mocenské koalice a struktury, převlečeny do nových kabátů, stále fungují, adaptují se na nové poměry a využívají nových příležitostí k vlastnímu prospěchu.

Václav Klaus neměl jako dlouholetý vrcholný představitel státní exekutivy jednoduchou pozici. Nemohl dát výpověď všem státním úředníkům, neměl hned po ruce nové, kvalifikované. Nechtěl také ztratit kontrolu nad rychlými a v jistém smyslu historicky bezprecedentními procesy. Ve hře bylo mnoho neznámých a nástroje správy byly oslabeny. Silné centrum se mu mohlo snadno jevit jako nejlepší prostředek a záruka realizace potřebných reforem. Takový centralismus se ovšem může stát brzy kontraproduktivní, poněvadž snadno sklouzává k opakování chyb starého komunistického centralismu: nemá dostatek korektivních zpětných vazeb, ztrácí podporu veřejnosti a může skončit až u nedemokratických praktik vrchnostenského nařizování.

Příklad:

Analytik polistopadového politického pohybu si nemůže nepovšimnout jistých shod v přístupu neoliberální vlády premiéra Václava Klause v letech 1992—1996 k řešení různých problémů života společnosti s politikami provozovanými předlistopadovým komunistickým režimem. Takové srovnávání má nutně pouze omezenou vypovídací sílu, přinej-

menším proto, že obě období měla své různé vývojové peripetie, ale i proto, že v případě polistopadového režimu šlo o iniciální fázi, v níž se nutně prolínalo nové se starým. Nicméně: v čem si byly tyto, ideologicky zdánlivě polárně protikladné, politiky podobné?

- Upřednostňování rozvoje ekonomiky na úkor jiných oblastí života společnosti, zejména pak na úkor rozvoje veřejného sektoru. (Prostředky užívané k dosažení tohoto cíle se ovšem – s výjimkou fiskální politiky — lišily.)
- Důraz na funkce centralizovaného státu, spjatý se zřejmou nechutí k institucím zprostředkujícím mezi státem a jednotlivcem (především k regionální reformě státní správy a samosprávy, k občanskému sektoru, k institucím korporativního typu apod.) a k chápání státní správy jako služby veřejnosti.

- Podceňování odborných analýz pro tvorbu politiky.³

- Podceňování etických, hodnotových základů společenského života:

„Podoba ... názoru pseudoliberalů na naši politické scéně ... s komunistickým není vůbec náhodná. Nechápu nebo nechťejí chápat, že liberalismus jako skutečná hodnota neznamená osvobození od duchovních nebo morálních principů, ale že teprve morální rozměr dává liberalismu smysl a úspěšnost.“ (Novotný 1995:149)

Tyto afinity samozřejmě neznamenají, že předlistopadový a polistopadový režim si byly podobné ve své podstatě. To jistě nikoliv. Podstatné byly naopak rozdíly, zvláště fungující demokratické základy společenského života a s nimi spjaté systematické vytváření prostoru pro uplatnění trhu. **Podobnosti se týkaly** něčeho ne nedůležitého, ve vztahu k těmto zásadním hybatelům polistopadového vývoje však přece jen odvozeného: **jistých politických priorit a způsobů výkonu politické moci.** Po komunismu zděděné instituce a stereotypy chování úředníků mnohdy a mnohdy přežívaly, byť byly využívány k jiným cílům. S postupující transformací společnosti ale budou tyto, zprvu instrumentální, aspekty výkonu politické moci nabývat stále více na významu — a budou stále více ovlivňovat míru legitimacy samotného režimu. Má-li být tato legitimita udržena, je třeba výše identifikované podobnosti chápat jako vážné varování: to, co byla veřejnost ochotna tolerovat v prvních letech transformace, může v politicky a ekonomicky stabilizovanějších poměrech stále více vnímat jako nedostatečnou emancipaci od scholasticky

³ Zde je třeba objektivně konstatovat, že koncem 60. a koncem 80. let byl příslušný výzkumný potenciál dokonce vyšší než dnes.

pojatých politických cílů a autoritativních řídicích praktik komunistické minulosti.

Jsou to sami občané, kteří velmi citlivě vnímají a zaznamenávají slabiny polistopadové politiky, dané deformovanými vztahy a disproporcemi mezi trhem, státem a občanským sektorem. Oslabení státu se projevilo v ohrožení lidí rostoucí kriminalitou, legislativní slabiny doprovázející privatizaci pak ve výskytu korupce, konfliktu veřejných a soukromých zájmů a v praní špinavých peněz. Jako naléhavé byly vnímány problémy vyskytující se prakticky ve všech oblastech veřejného sektoru (sociální zabezpečení, péče o rodiny s dětmi, bydlení, zdravotnictví, školství).⁴ V poslední době vystoupily více do popředí i systémové chyby v zavádění tržního hospodářství, kde byla, právě tak jako v dalších sektorech, podceněna regulační role státu.

Neoliberálové prostě zužují svoji politickou úlohu na vytváření maximálního prostoru pro uplatnění trhu. Tento koncept, odpovídající snad začátku 19. století, ne však potřebám soudobých společností, výrazným způsobem hendikepuje stát i občanský sektor:

„...je to (...) koncepční jednostrannost a politická nezralost politických elit v jejich pojetí mimoekonomických dimenzí transformace (pragmatická ekonomizace a empirizace legislativního procesu a podřízení politického procesu úzce stranickým zájmům), v neposlední řadě pak degradace politiky a občanského života na funkci potřeb ekonomické transformace...“ (Gabal 1996:6n)

Zanedbání role státu vedlo k tomu, že se Česká republika musela po roce 1989 stále opírat o státní aparát, jehož organizační struktury, funkce i pracovní stereotypy byly do značné míry dědictvím z období komunismu.

Zúžené vnímání role různých regulátorů v životě soudobých společností poznamenalo i postoj vlády k institucím občanského sektoru. Zákon o obecně prospěšných společnostech byl, po mnoha odkladech a zbytečných průtahcích, přijat až v roce 1995. Zákon o nadacích se teprve připravuje. Neziskové organizace rozhodně neměly mnoho důvodů vnímat prostor, který jim pro jejich činnost vytvářela Klausova vláda, ve srovnání s novými úkoly, které před nimi vyvstaly, jako dostatečný.

Shrnuto a podtrženo, české společnosti ani její politické reprezentaci se v mnoha směrech zatím nepodařilo překročit stíny minulosti. **Politická hesla o tom, že naše země ukončila přechod k tržnímu hospodářství a sta-**

⁴ Srovnej kapitolu Občané.

la se standardní evropskou demokracií, je třeba uložit do archivu těch výroků, které jsou generovány spíše propagandistickou potřebou chvíle než realistickým zhodnocením skutečné situace. O to soustředěněji je ovšem třeba se zamyslet, jak dál.

Kam jdeme

Východiskem dalších úvah činím tezi, že **proměna české společnosti, její návrat do společenství slušných a civilizovaných zemí představuje dlouhodobý proces.** Neočekávají-li mnozí ekonomové stabilizaci vlastnických vztahů v této zemi před rokem 2005, nebyla-li ještě ani pořádně započata reforma veřejné správy, začíná-li teprve nyní občanský sektor hledat své sebevědomí a pravé místo mezi státem a trhem, důvěřuje-li parlamentu pouze každý čtvrtý občan, zatímco tři ze čtyř spojují bohatství se švindlem, znamená to, že jsme bohužel teprve na počátku dlouhé a jistě dosti strastiplné cesty. Těžko dohlédát konce těchto procesů, mění-li se sociální skutečnost přímo před očima, hledají-li nová řešení i pokročilejší západní země, není-li tudíž mnoho pevných kritérií a záchytných bodů, o něž by bylo možno se bez zaváhání opřít.

Naše zaujetí vlastními problémy by nám nemělo bránit v uvědomění si toho, že se budou měnit také vnější podmínky života naší země. Příznivou okolností je, že z mezinárodně politického hlediska nebude její postavení, zdá se, alespoň v nejbližších letech významněji ohroženo. Globalizace světové ekonomiky bude ovšem vytvářet stále větší tlak na efektivnost českého hospodářství; proces integrace do Evropské unie pak vyvolá potřebu adaptovat se na v mnohém odlišné a náročnější normativní a institucionální prostředí, včetně nadnárodních nástrojů regulace. Informatizace společnosti a rozrůžňování životních stylů budou vytvářet tlak na nové formy reprezentace sociálních zájmů. Budou vznikat i nová ohniska sociálního napětí, překračující rozvrstvení společnosti známé z industriální epochy.

Lze načrtnout dva scénáře budoucího vývoje naší země: ty mohou zároveň představovat jakési polární protiklady uvažování o jejich možných budoucnostech.

První scénář vychází z předpokladu, že občané ani jejich političtí reprezentanti nenajdou dostatek sil a schopností reagovat adekvátně na výzvy doby. Znamenalo by to další snížení autority a legitimacy státu, degeneraci institucí občanské společnosti a málo výkonné hospodářství, ocitající se na chvostu světového technologického pokroku. V takovém případě by se zá-

roveň otevřel ještě větší prostor pro rozkladné sociálně patologické jevy. Vyústěním takového scénáře by byla rychlá balkanizace země, zahrnující jevy ne nepodobné tomu, k čemu dnes dochází například v Bulharsku.

Druhý scénář počítá s tím, že si rozhodující politické síly i představitelé občanské společnosti uvědomí nezbytnost formulovat dlouhodobou rozvojovou strategii pro tuto zemi a začnou o ní systematicky a neúnavně veřejně diskutovat, kultivovat ji — a také ji postupně realizovat.⁵ Taková vize by nemohla než překračovat omezení daná programy jednotlivých politických stran; její zpracování by totiž předpokládalo širokou občanskou shodu o základních problémech země a způsobech jejich řešení — tak, jak jsme to po určitou dobu zažívali nedlouho po listopadu 1989.

Aniž bych si uzurpoval právo na navržení obecně přijatelného řešení, dovolím si na základě poznatků shromážděných v této studii stručně a bez nároku na úplnost shrnout, co by v takové strategii v žádném případě nemělo scházet:

- Formulace globálních cílů české společnosti a českého státu.⁶
- Politikou zprostředkované vyvážení vztahů mezi trhem, státem a občanským sektorem. Žádný z těchto regulátorů by neměl být prioritizován na úkor ostatních, naopak měly by být nalézány způsoby jejich optimálního uplatnění a vzájemné spolupráce, jež by jim umožnily se ve svém vlivu synergiicky podporovat a doplňovat. To by si vyžádalo i nové vymezení úlohy a funkcí státu ve změněných poměrech.
- Důsledná reforma veřejné správy, zahrnující její odpolitizování, profesionalizaci státního aparátu, zvýšení prestiže státních úředníků přijetím zákona o státní službě, zavedení kodexů správné správní praxe, stanovení vnějších mechanismů její kontroly, nahrazení vrchnostenského postoje k občanům partnerským vztahem a stanovení povinnosti orgánů státní správy poskytovat všem zájemcům veškeré informace o jejich činnosti (s výjimkou skutečností podléhajících státnímu tajemství).

⁵ Toto doporučení obsahují i závěry expertů přijaté 50. zasedáním Valného shromáždění OSN, které bylo věnováno rozvoji veřejné správy: (Public Administration 1996)

⁶ Kdybych se měl explicitně zapojit do diskuse o „volbě společnosti“ nikoliv jen na téma „výhody a nevýhody dostupných nástrojů regulace“, pokusil bych se zdůvodnit svoje přesvědčení, že Česká republika dnes potřebuje především rozšiřovat prostor pro kultivaci a uplatnění lidského potenciálu ve všech základních životních určeních člověka: jako účelu o sobě, jako příslušníka rodiny, obce a dalších společenství a jako tvůrce materiálních i duchovních hodnot. (S tím ovšem souvisí i pozornost, kterou je třeba věnovat zachování přírody a kulturního dědictví.) Potom by tedy ke globálním cílům české společnosti mělo patřit přihlášení se přinejmenším k těmto principům:

- dodržování lidských práv,
- práva všech lidí na důstojný život,
- trvale udržitelného života,
- solidarnosti českého státu za osudy Evropy a lidstva.

- Realizace reformy územně správního členění státu, jejíž součástí se stane i ustavení regionálních článků veřejné správy.
- Radikální zkvalitnění preventivních, kontrolních a represivních funkcí státního aparátu (zvláště soudů a policie) v potlačování kriminality, v boji s korupcí a organizovaným zločinem, v dodržování legálního rámce procesů privatizace a v blokaci kapitálového zázemí nelegálních aktivit.
- Docenění odvětví nalézajících se ve veřejném sektoru; systematická práce na hledání nových způsobů jejich řízení a financování, včetně stanovení mechanismu, který bude vázat dynamiku vývoje mezd ve veřejném sektoru na analogický vývoj v soukromém sektoru. Zavádění různých forem soutěživé spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem.
- Nalezení funkční a efektivní formy angažmá státu v tržní ekonomice.
- Otevření prostoru pro občanský sektor a aktivní stimulace jeho rozvoje všemi dostupnými legislativními prostředky a finančními stimuly, jež mohou podpořit občanskou spoluúčasť na řešení veřejných záležitostí, včetně korporativních prvků (například tripartity) a dalších osvědčených forem trvalé spolupráce státní správy a občanského sektoru.
- Neformální, ale o to systematictější a důslednější výchova k občanství a mravnosti, prostupující všemi relevantními výchovně vzdělávacími obsahy a metodami.

„Volba společnosti“ je v demokratické společnosti v konečných důsledcích záležitostí samotných občanů. Oni nakonec rozhodnou, zda a jaké vizi budoucnosti bude dána přednost, oni svými činy podpoří její realizaci, případně dají přednost nějakému konkurenčnímu konceptu.

Občané sami se však neobejdou bez zprostředkující role politiky. **Odpovědná veřejná politika může vystihnout míru, v níž je možné přesahovat obzor každodenních starostí zaměstnávajících vědomí lidí, může přesně vystihnout potřeby doby, může integrovat společenské vědomí, může stimulovat vývoj, může inspirovat k nevšedním činům, může připravovat na úkoly, které vyvstanou teprve v budoucnosti. Může. Kéž by mohla. To bude naopak záležet na nás — občanech.**

APENDIX

K DISCIPLINÁRNÍMU ZAKOTVENÍ TÉTO STUDIE

O jaké disciplíny a myšlenkové tradice se opírá tato studie?

Lindblom (1977) a Wallerstein (1979) shodně tvrdí, že naše myšlení je dodnes zatíženo dědictvím liberálního myšlení 19. století, které rozštěpilo uvažování o problémech soudobých společností na tři hlavní disciplinární proudy:

- **ekonomii**, jejímž předmětem je trh,
- **politickou a právní vědu**, jejichž předmětem je stát,
- **sociologii**, analyzující občanskou společnost.

Nebylo tomu tak vždy: klasická politická ekonomie 18. století ještě nerozlišovala politologické a ekonomické hledisko. Teprve po Velké francouzské revoluci se konstituovaly dva hlavní proudy liberálního myšlení — jeden analyzující trh a druhý rozebírající stát jako regulátory společenského života. Předpoklad, že je žádoucí oddělit uvažování o trhu od uvažování o politice i od uvažování o společnosti, se poté stal v sociálních vědách rozšířeným a málokdy zpochybňovaným východiskem všech dalších úvah.

Není sporu o tom, že tato specializace a dělba práce přinesly v sociálních vědách obrovské plody. Rubem tohoto přístupu byl rozklad celostního rámce pro porozumění sociálnímu světu tak, jak vstupuje do našich životů.

V této studii se proto snažím důsledně vycházet z Wallersteinova předpokladu, že různé tradičně uznávané a provozované sociální vědy nejsou specifickými disciplínami ve smyslu koherentních předmětných disciplín organizovaných kolem oddělených úrovní generalizace nebo oddělených smysluplných jednotek analýzy. Nikoliv: zabývají se společně stejným předmětem — společností lidí. Je vhodné tyto disciplíny oddělovat a přestavovat zvláště kvůli řešení dílčích poznávacích úloh či z důvodů organizačních, nikoliv však kvůli poznání jako takovému či pro budování obecných vysvětlujících teorií. Jak říká Wallerstein: **disciplinární hranice nemají smysl z intelektuálního, nýbrž pouze z pragmatického hlediska.**

Metodou, které jsem dal v této studii přednost, je paralelní užití mnoha různých abstrakcí, z nichž každá vykresluje pouze menší část sociálního

celku, dokud, přidáním jednoho zobecnění k druhému a hledáním jejich souvislostí, nedospějeme k celistvějšímu — byť opět nutně omezenému — vyjádření a porozumění problémům naší doby.

Uvědomuji si, že takový přístup je nejen ambiciózní, ale i velmi riskantní. V mém odhodlání mne posiluje dvojitý vědomí: že mohu navázat na myšlenky a analýzy mnoha autorů, kteří se na tuto nebezpečnou stezku vydali v posledních desetiletích přede mnou, a že jedině neustálou kultivací takového interdisciplinárního přístupu se lze vyvarovat mnoha bolestných chyb, havárií a zklamání, které jsou důsledkem nekritického užití dílčích výkladových rámců při formulaci návodů na řešení komplexních praktických problémů:

„Máme-li ve světě jednat, místo abychom jej pouze zkoumali, musíme jej brát takový, jaký je, s celou jeho komplexností a musíme se zabývat všemi důležitými relevantními faktory, podmínkami a vlivy. V takovém případě jsou obsažnější paradigmatata účinnější než paradigmatata velmi úsporná, ale vysoce koncentrovaná.“ (Etzioni 1995:199)

Sázím přitom zvláště na **sociologii**, sociální vědu natolik obecnou, aby jí neunikalo vědomí podstatných souvislostí sociálního pohybu, a na mladou průřezovou vědní disciplínu, zvanou **veřejná politika** (anglicky Public Policy), která užívá výkladových rámců ekonomie, politologie, práva, sociologie, antropologie a dalších disciplín k analýze procesů formování a uplatňování diferencovaných, na řešení specifických problémů života lidských společností se vážících, veřejných zájmů. Věnuje se přitom institucionálnímu zprostředkování těchto procesů veřejným, občanským a do jisté míry i soukromým sektorem v poloze, která je využitelná politickou praxí.¹ Z dalších relevantních vědních disciplín je nutno se zmínit přinejmenším ještě o **teorii řízení, teorii organizace a informatice**.

Souhlasím s Václavem Klausem, když říká:

„Jasný teoretický koncept je nezbytným kompasem našeho jednání a my se bez něj — stejně jako staří mořeplavci — nemůžeme obejít.“ (Klaus 1996:333)

Na rozdíl od něj ovšem vnímám komplex sociálních věd, usilujících o výklad aktuální společenské praxe, poněkud diferencovaněji, než jak jej vidí on, když říká:

„Společenské vědy, a mezi nimi ta ‚nejtvrdší‘ a ‚nejpropracovanější‘, ekonomie, mají při vytváření vizí nezastupitelnou funkci.“ (ibid. 332)

Z takového postoje pro mne vyplývá nebezpečí přecenění hlediska jedné disciplíny na úkor ostatních, tedy toho, co americký sociolog Fritz nedávno označil jako „arogantní kolonizaci sociálních věd ekonomik“.²

¹ Podobný jev zaznamenáváme i v reálném politickém rozhodování na centrální úrovni. Co jiného si lze například myslet o instituci nazvané eufemisticky „porada ekonomických ministrů“? Ta neměla žádné legální oprávnění, nicméně předjednávala a dotvářela se na ní všechna zásadní politická, ekonomická a sociální rozhodnutí české vlády v nejcitlivější době společenského přerodu, v letech 1992—1996.

SHRNUTÍ

Změny ve střední a východní Evropě jsou obrovskou příležitostí k testování alternativních sociálněvědních teorií o povaze politických, ekonomických a sociálních systémů. Jsou i laboratoří k testování metateorií pokoušejících se analyzovat sociální skutečnost ovlivněnou všemi těmito soustavami najednou.

Tato studie je příspěvkem k budování základů jedné z možných metateorií tohoto druhu. Disciplinárně se opírá o syntetizující pohled veřejné politiky, vycházející z vybraných výkladových rámců sociologie, ekonomie, politologie, práva, teorie řízení, teorie organizace, antropologie a etiky. Staví na výkladu společenského pohybu prostřednictvím analýzy regulačních funkcí trhu, státu a občanského sektoru (neziskových organizací). Analyzuje jejich přednosti a možná selhání, možnosti jejich alternativního či komplementárního uplatnění i to, pro jaké praktické úlohy se hodí více, pro jaké méně a pro jaké případně vůbec ne. Zasaduje vybrané události veřejného života v České republice po roce 1989 do obecnějších výkladových rámců, nabízí jejich teoretický popis a vysvětlení.

První část je věnována zevrubnému rozboru regulačního působení trhu, státu a občanského sektoru a jejich vzájemných vztahů. Konkrétně se zabývá realizací sociální reformy, vývojem rodinné, bytové a vzdělávací politiky, bojem s kriminalitou, procesy privatizace zdravotnických služeb, zaváděním zdravotního pojištění, reformou veřejného zdravotnictví, profesionalizací a personálním složením české armády i osudy různých neziskových organizací. Do této dynamicky a často nerovnovážně se vyvíjející vztahové soustavy vstupují se svými hodnotami, preferencemi a činy občané. Jejich hodnoty vyrůstají z historických zkušeností a kulturních tradic České republiky, z životních podmínek a praxe, ovlivňují je politické ideologie.

Druhá část analyzuje vybrané problémy veřejného života, přičemž jejich výklad je vždy založen na identifikaci specifické regulační role trhu, státu a občanského sektoru (nebo její absence vyvolávající sociálně patologické jevy) v příslušném věcném kontextu. Na procesech a důsledcích procesu privatizace je dokumentováno, k jakým škodám dochází, není-li dostatečně

doceněna role státu v regulaci této historicky bezprecedentní proměny vlastnických vztahů. Role korporativismu, který má jinak ve střední Evropě kořeny sahající až do středověku, je rozebírána na příkladu vybraných korporativních institucí vzniklých po listopadu 1989: tripartity a profesních komor působících ve zdravotnictví. Problematika korupce a mafie je v postkomunistických zemích ve srovnání se stabilizovanějšími demokraciemi o to živější, oč méně jsou tyto země schopny spoutat dravou sílu trhu prostřednictvím morálky a státu. Je analyzována role veřejné politiky při vymezování role, způsobu uplatnění a ve vzájemných vztazích jednotlivých regulátorů. Studie se zde mimo jiné zaměřuje na rozbor příčin atrofie strategické dimenze řízení a omezování vstupu odborníků do procesu formování a realizace politik, na problémy komunikace a koordinace činnosti různých aktérů, na ohrožování racionálních, věcných řešení politickým bojem a podobně.

Závěr práce je věnován pokusu o zobecnění shromážděných poznatků ve zvoleném výkladovém rámci. Je nesporné, že situaci České republiky sedm let po pádu komunismu charakterizují deformované vztahy, napětí a disproporce mezi trhem, státem a občanským sektorem. Prosazování soukromého vlastnictví a tržních principů se totiž dělo v situaci, kdy se stát a jeho orgány chovaly v mnoha ohledech postaru, centralisticky a přezíravě ve vztahu k občanům, nedokázaly se včas adaptovat na výrazné změny svého poslání a funkcí. Po padesátileté devastaci hodnoty občanství a institucí občanské společnosti nenašel občanský sektor (který byl více méně ponechán sám sobě, pokud mu exekutiva dokonce neházela klacky pod nohy) dostatek vnitřních zdrojů k nalezení odpovídajícího sebevědomí a prosazení se všude tam, kde by měl a mohl působit lépe než samotný trh nebo stát. Přetrvávalo závažné narušení hodnotových základů společenského života a občanských postojů. Nedostatečná legislativa, přílišná benevolence či nekompetentnost státní správy vedly k otevření nepřiměřeně velkého prostoru pro sociálně patologické formy regulace — korupci, působení mafií, úniky veřejných prostředků do soukromých rukou. Mnohé příklady dokumentují, jak stát, občanský sektor a nakonec i sami občané dopláceli na to, že teoretici i politici — protagonisté neoliberalismu — koncipovali a v praxi prosazovali zavádění trhu jako hlavní, ne-li jediný, cíl společenské transformace, nejvýrazněji ovšem po parlamentních volbách v roce 1992.

Není těžké předvídat, že proměna české společnosti, její návrat do společenství slušných a civilizovaných zemí proto bude dlouhodobým procesem. Má-li se přitom země vyhnout všem nevyhnutelným ztrátám, pak by součástí tohoto procesu mělo být vědomé úsilí občanů i politiků o

- formulaci vize, souboru globálních cílů pro českou společnost a český stát, představující určitou „volbu společnosti“,
- veřejnou politikou zprostředkované vyvážení vztahů mezi trhem, státem a občanským sektorem,
- důslednou reformu veřejné správy, zahrnující mimo jiné její odpolitizování, profesionalizaci státního aparátu, zvýšení prestiže státních úředníků, zavedení kodexů správné správní praxe, stanovení vnějších mechanismů její kontroly a stanovení povinnosti orgánů státní správy poskytovat občanům i institucím veškeré informace o své činnosti,
- realizace reformy územně správního členění státu, jejíž součástí se stane i ustanovení regionálních článků veřejné správy,
- radikální zkvalitnění preventivních, kontrolních a represivních činností státního aparátu (zvláště soudů a policie) v potlačování kriminality, v boji s korupcí a organizovaným zločinem, v dodržování legálního rámce procesů privatizace a v blokaci kapitálového zázemí nelegálních aktivit,
- docenění odvětví nalézajících se ve veřejném sektoru; systematická práce na hledání nových způsobů jejich řízení a financování,
- nalezení funkčnějšího a efektivního angažmá státu v tržní ekonomice,
- otevření prostoru pro občanský (neziskový) sektor a stimulace jeho rozvoje všemi dostupnými legislativními prostředky a finančními stimuly, jež mohou podpořit občanskou spoluúčasť na řešení veřejných záležitostí,
- neformální, ale o to systematictější a důslednější výchovu k občanství a mravnosti.

NOT ONLY THE MARKET

The role of the market, government and civil sector
in the transformation of Czech society

The changes in Central and Eastern Europe provide a tremendous opportunity for testing alternative social science theories of the nature of political, economic and social systems. The region is a laboratory for testing metatheories which attempt to analyse social reality as affected simultaneously by all these systems.

This study contributes to the construction of a foundation for one of these metatheories. The work is based, in discipline, on public policy because of its synthesizing aspect, stemming from an analytical framework incorporating aspects of sociology, economics, political science, law, administrative theory, organizational theory, anthropology and ethics. It also builds on the explanation of social change, by analysing the regulatory function of the market, government, and civil (non-profit, non-governmental) sector. The study analyses the advantages and possible failures of these three sectors as regulators, as well as their potential complementary or alternative functions and the practical roles they are more, less, or not at all suited for. It places specific post-1989 public events in the Czech Republic into a more general conceptual framework, thereby offering their theoretical description and explanation.

The first section is dedicated to a detailed analysis of the regulatory function of, and relationship between the market, government, and civil sector. Specifically, it addresses social reform, family, housing, and educational policy development, the fight against crime, the privatization of health services, the introduction of health insurance, public health reform, the professionalism and make-up of Czech military personnel, as well as the fate of the various non-profit organizations. Entering into this dynamic and often unevenly developing relationship are citizens, with their own values, preferences, and actions. Their values develop from historical

experiences, cultural traditions, and the present living conditions in the Czech Republic, and are influenced by political ideologies.

The second section addresses specific issues of public life, whose analysis is based on the identification of specific regulatory functions of the market, government, and civil sector (or of their absence, resulting in sociopathological phenomena). The results of the privatization process document what harm may occur if insufficient value is placed on the regulatory role of the state during this historically unprecedented transformation of ownership rights. The role of corporativism, whose roots reach to the Middle Ages elsewhere in Europe, is analysed using the example of specific corporative institutions created after November 1989 including tripartite institution and professional unions active in the healthcare sector. As in more stable democracies, the extent to which issues of corruption and mafia activity in post-communist countries are pressing, depends on the ability of these countries to tame this predatory power by means of governmental oversight and the promotion of civic morality. Public policy's function in specifying the role, method of application, and the relationship between individual regulators, is discussed. At this point, the study focuses on analysing the causes of the atrophy of the strategic dimension of governing, experts' limited access to policy formation and implementation processes, communication and coordination problems between various actors, and threats to the rational resolution of decision-making problems by political power struggles.

In conclusion, the work attempts to generalize collected data in a specific conceptual framework. It is uncontestable that seven years after the fall of communism, the situation in the Czech Republic is characterized by skewed relations, tensions, and imbalance between the market, government, and the civil sector. Private ownership and market principles have been introduced in an environment where the government and its organs have been functioning as before, with much of the power concentrated on the very top and unevenly in their dealings with the citizenry, unable to adapt in time to their changing roles and purpose. After a fifty year deterioration of the value of citizenship and of the institutions of the civil society, the civil sector (which was more or less left to itself, unless the government was throwing obstacles in its way) did not find a sufficient self-reliance and the ability to assert itself in areas where it is more suited than the market or state. During this era, an inherited deep erosion of community values and civic awareness continued. Insufficient legislation, excessive lenience, and incompetence on the part of state administration, led to

the opening of a large space for socio-pathological forces — corruption, mafia activity, and the siphoning of public funds into private hands. Numerous examples illustrate how the state, civil sector, and finally citizens pay for the fact that theoreticians and politicians, the protagonists of economic neo-liberalism, conceived of and implemented the market as the most important, if not the only goal of social transformation, especially after the 1992 parliamentary elections.

It is not difficult to predict that the transformation of Czech society, and its return to the community of decent and civilized countries, will be a long-term process. If, during this period, the country is to avoid unnecessary problems, then this process should include a conscious effort by citizens as well as politicians to:

- formulate a vision, a set of global goals for Czech society and state, which represents the "choise of society"
- balance regulatory power between the market, state, and civil sector by appropriate public policies
- consistently reform public administration, including promoting the depolitization and professionalization of the state apparatus, increasing the prestige of civil servants, implementing rules governing proper administrative procedure, designating independent control mechanisms, and holding the state administration responsible for providing citizens and institutions with information about the full range of its activities
- establish a new system of regional administration, based on the set of regional public administration units
- radically improve the quality of preventive and suppressive powers which public bodies (especially the courts and police) use to fight crime, organized crime, and corruption, preserve the legal framework of the privatization process, and stem illegal financial manipulation
- evaluate the importance of the public sector for the success of transformation and systematically work on finding new ways of administering and financing it
- find a more functional and effective angagement of the state in a market economy
- make room for the civil sector and stimulate its development through all accessible legislative means and financial stimuli, which will support civic cooperation in the resolution of public concerns
- bring about more systematic and consistent, yet informal methods of strengthening moral values and educating about citizenship.

LITERATURA

- Alan, J. a kol.: *Koncepce rodinné politiky*. Projekt. Praha, Výzkumný ústav sociálního rozvoje a práce 1989.
- Arendt, H.: *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*. Band III. Ullstein Buch 1975.
- Archer, R.: *Markets and Good Government*. Genève, United Nations Non-Governmental Liaison Service 1994.
- Arrow, K. J.: *Společenský výběr a individuální hodnoty*. Praha, Svoboda 1971.
- Arrow, K. J.: *The Limits of Organization*. New York, W.W. Norton 1974.
- Baker, R.: *Democracy versus Bureaucracy: Transformation and the Civil Service in Bulgaria*. Bloomington, Indiana University 1993. Nепublikovaná stat.
- Barry, N.: Understanding the Market. In: Loney, M. (ed.): *The State or the Market*. London, Sage 1987.
- Batt, J.: *Economic Reform & Political Change in Eastern Europe: A Comparison of the Czech and Hungarian Experience*. New York, Council of Foreign Relations Press 1991.
- Bělohradský, V.: Luxova cesta ke korporativnímu státu. *Lidové noviny*, IX, 1996, 15. 4., s. 6.
- Brokl, L.: *Institucionalizace zájmů v české společnosti*. Praha, Sociologický ústav 1995. Nепublikovaný text.
- Brom, K. — Orenstein, M.: *The „Privatized Sector“ in the Czech Republic: Government and Bank Control in a Transitional Economy*. Praha, Institute for East West Studies 1993.
- Brown, B.: *Unbalanced Sectoral Development in the Czech Republic: Democracy and the Civic, Market, & State Sectors*. Prague, Charles University 1994. Nепublikovaný text.
- Brzezinski, Z.: *Bez kontroly. Chaos v předvečer 21. století*. Praha, Victoria Publishing 1993.
- Cejp, M.: *Kriminalita v České republice po roce 1989 a společenská protipatření*. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1995. Interní studie.
- Čapek, K.: *O věcech obecných čili zoon politikon*. Praha, Melantrich 1993.
- Dahrendorf, R.: *Law and Order*. London 1985.
- Damohorský, M.: *Vývojové tendence Českého svazu ochránců přírody*. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1995. Interní studie.

- Drucker, P.: *Postkapitalistická společnost*. Praha, Management Press 1993.
- Drucker, P.: *Věk diskontinuity*. Praha, Management Press 1994.
- Earle, J. S. — Frydman, R. — Rapaczynski, A. — Turkewitz, J.: *Small Privatization*. Budapest, CEU Press 1994.
- Etzioni, A.: Eastern Europe: The Wealth of Lessons. *Challenge*, July—August 1991.
- Etzioni, A.: *Morální dimenze ekonomiky*. Praha, Victoria Publishing 1995.
- Frič, P. a kol.: *Neziskový sektor v ČR*. Praha, Fakulta sociálních věd 1996. Nepublikovaná studie.
- Friedman, M. and R.: *Free to Choose*. London, Secker and Warburg 1980. Česky: *Svoboda volby*. Praha, Liberální institut 1991.
- Fromm, E.: *Mít nebo být?* Praha, Naše vojsko 1994.
- Fukuyama, F.: *Důvěra*. Přednáška o nově vydané publikaci. Praha, Americké kulturní středisko. 13. 6. 1996.
- Gabal, I.: Občanská společnost, nebo trh bezpečnosti. In.: *Listy, XXIV*, 1994, č. 2, s. 83—96.
- Gabal, I.: *Dvě koncepce transformace — spor o kvalitu české budoucnosti*. Studie. Praha, Institute for East West Studies 1996.
- Gál, F. (ed.): *Násilí*. Praha, EGEM 1994.
- Gambetta, D.: *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*. Cambridge and London, Harvard University Press 1993.
- Háva, P. — Kružík, L.: Průběh privatizace v českém zdravotnictví. In: Potůček, M. — Purkrábek, M. — Háva, P. a kol.: *Analýza událostí veřejné politiky v České republice*. I. díl. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1995, řada Veřejná a sociální politika 2/1995, s. 54—76.
- Háva, P. — Kružík, L.: *Veřejnoprávní zdravotní pojištění v ČR v letech 1991—1995*. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1996. Interní studie.
- Havel, V.: Jedna etapa končí — co tedy bude dál? Projev v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. *Lidové noviny, VIII*, 1995, 15. 3., s. 7—9.
- Hayek, F. A.: *Law, Legislation and Liberty*. Chicago and London, University of Chicago Press 1976, 3 volumes, Vol. 2: The Mirage of Social Justice. Česky: *Právo, zákonodárství a svoboda*. Praha, Academia 1991.
- Hendrych, D.: *Základy správní vědy*. Praha, Aleko 1992.
- Hesse, J. J.: From Transformation to Modernization: Administrative Change in Central and Eastern Europe. *Public Administration*, 21, 1993, č. 1/2, s. 219—257.
- Hirschman, A. O.: *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Harvard University Press 1970.
- Jařab, J.: Básníků není nikdy dost. *Magazín Dnes*, 4. 7. 1996, s. 28—30.
- Ježek, T.: *Privatizace a Fond národního majetku*. Praha, CERGE 1993.
- K výsledkům výzkumu názorů občanů České republiky na veřejnou politiku. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1995. Přehledová analytická studie.
- Kalous, J.: *Vzdělávací politika*. Nepublikovaný text, nedatováno.
- Kalous, J.: Hlavní problémy vzdělávací politiky České republiky v transformačním období. In: Potůček, M. — Purkrábek, M. — Háva, P. a kol.: *Analýza událostí veřejné politiky v České republice*. I. díl. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1995, řada Veřejná a sociální politika 2/1995, s. 77—95.
- Kalous, J.: *Vzdělávací politika*. Habilitační práce. Praha, Pedagogická fakulta UK 1996.
- Kameníček, J. — Kouba, K. (eds.): *Trh versus plán — půl století sporů*. Praha, Karolinum 1992.
- Kjarum, M.: The Contributions of Voluntary Organizations to the Development of Democratic Governance. In: *The Role of Voluntary Organizations in Emerging Democracies*, Report of a Workshop, Czechoslovak Management Center, 1992.
- Klaus, V.: *Mezi minulostí a budoucností*. Brno a Praha, Nadace Universitas Masarykiana a Nakladatelství Georgetown a Svoboda 1996.
- Kolarska-Bobinska, L.: *The Role of the State in the Transitional Period*. Rukopis, nedatováno.
- Kornai, J.: *Vision and Reality, Market and State*. New York, Harvester Wheatsheaf 1990.
- Lane, J.-E.: *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. London, Sage 1993.
- Lehmbruch, G. — Schmitter, P. S. (eds.): *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London, Sage 1982.
- Lindblom, Ch. E.: *Politics and Markets*. New York, Basic Books 1977.
- Lukes, S.: *On Trade-Offs between Values*. Firenze, European University Institute 1992. EUI Working Paper SPS No. 92/24.
- Majone, G.: *The Emergence of the Regulatory State*. Přednáška na konferenci „Institutional Change in Europe“, Oxford, Oxford University 1994.
- Mannheim, K.: *Ideologie a utopie*. Bratislava, Archa 1991.

- Manning, N.: T. H. Marshall, Jürgen Habermas, Citizenship and Transition in Eastern Europe. *World Development*, 21, 1993, č. 8, s. 1313—1328.
- Mansfeldová, Z.: *Tripartism in the Czech Political System*. Paper prepared for the workshop „Common Features of East and Central European Transformations“, Berlin 1994a.
- Mansfeldová, Z.: *Tripartism in the Czech Republic*. Paper prepared for the roundtable conference „Tripartism in Central and Eastern Europe“, Budapest 1994b.
- Marshall, T. H.: *Sociology at the Crossroads*. London, Heinemann 1963.
- Mejstřík, M. (ed.): *The Privatization Process in East-Central Europe: Evolutionary Process of Czech Privatizations*. Dordrecht — Boston — London, Kluwer Academic Publishers 1997.
- Mishan, E. J.: *Introduction to Normative Economics*. Oxford, Oxford University Press 1981.
- MLčoch, L.: *Restrukturalizace vlastnických vztahů očima institucionálního ekonomika*. Praha, Fakulta sociálních věd 1994. Přednáška v rámci profesorského jmenovacího řízení.
- MLčoch, L.: *Czech Privatization — Penalties for the Speed*. Praha, Institut ekonomických studií FSV UK 1996a. Rukopis.
- MLčoch, L.: *Institucionální ekonomie*. Praha, Karolinum 1996b.
- Moe, R. C.: Exploring the Limits of Privatization. *Public Administration Review*, 47, 1987, č. 6, s. 453—460.
- Možný, I.: *Proč tak snadno?* Praha, Sociologické nakladatelství 1991.
- Možný, I. et al.: *Social Consequences of a Change in Ownership*. Brno, Spisy Masarykovy univerzity, Filozofická fakulta, č. 306, 1995.
- Munková, G.: *Vývoj sociální politiky ve vztahu k rodině*. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1996. Interní studie.
- Musil, J.: Nový pohled na občanskou společnost. *Nová Přítomnost*, 2, 1996, č. 1, s. 31.
- Myrdal, G.: *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Harmondsworth, Pelican Books 1968.
- Naisbitt, J. — Aburdenová, P.: *Megatrendy 2000*. Bratislava, Bradlo 1992.
- Návrh nového systému zdravotní péče*. Praha, Ministerstvo zdravotnictví ČR 1990b.
- Návrh reformy péče o zdraví*. Praha, Pracovní skupina MZSV ČR pro reformu 1990a.
- Novotný, F.: Obnova neziskových organizací církví a náboženských společenství v ČR. In: Potůček, M. — Purkrábek, M. — Háva, P. a kol.: *Analýza událostí veřejné politiky v České republice*. I. díl. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1995, řada Veřejná a sociální politika 2/1995, s. 138—158.
- Ozick, R.: *Anarchy, State and Utopia*. Oxford, Basil Blackwell 1974.
- Okun, A. M.: *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington, The Brookings Institution 1975.
- Orenstein, M.: *The Czech Tripartite Council and its Contribution to Social Peace*. Paper presented at the 3rd Prague Workshop on Social Responses to Economic Transformation. Praha, CEU 1994.
- Osborne, D. — Gaebler, T.: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Addison-Wesley Publishing Co. 1992.
- Popper, K. R.: *Otevřená společnost a její nepřítel*. Praha, ISE 1994.
- Popper, K. R.: *Věčné hledání. Intelektuální autobiografie*. Praha, Vesmír 1995.
- Potůček, M.: A Teleonomic Explanatory Scheme. *World Futures*, 25, 1988, č. 1, s. 1—11.
- Potůček, M.: Pojetí lidského potenciálu. *Psychologie v ekonomické praxi*, 26, 1991, č. 3., s. 115—124.
- Potůček, M.: The Concept of Human Potential and Social Policy. *Acta Universitatis Carolinae Oeconomica*, 1992, č. 1, s. 51—67.
- Potůček, M.: *Transformace zdravotní péče v České republice v letech 1990—1992*. Praha, Nadace START 1994a.
- Potůček, M.: Trh a správa v teorii a praxi sociální transformace. *Sociologický časopis*, 30, 1994b, č. 1, s. 43—50.
- Potůček, M.: *Sociální politika*. Praha, Sociologické nakladatelství 1995a.
- Potůček, M.: Faktory, kritéria a problémy sociální reformy. In: Potůček, M. — Purkrábek, M. — Háva, P. a kol.: *Analýza událostí veřejné politiky v České republice*. I. díl. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1995, řada Veřejná a sociální politika 2/1995b, s. 16—35.
- Potůček, M.: How Czechs Reflect the Tasks and Transformation of the Public Sector. In: Jabes, J. (ed.): *Developing Organizations and Changing Attitudes: Public Administration in Central and Eastern Europe*. Bratislava, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe 1997, s. 171—181.
- Potůček, M. — Purkrábek, M. — Vavroušek, J. a kol.: *Zrod teorie veřejné politiky v České republice*. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1994, řada Veřejná a sociální politika 1/1994.

- Potůček, M. — Purkrábek, M. — Háva, P. a kol.: *Analýza událostí veřejné politiky v České republice*. I. díl. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1995, řada Veřejná a sociální politika 2/1995.
- Potůček, M. — Purkrábek, M. — Háva, P. a kol.: *Analýza událostí veřejné politiky v České republice*. II. díl. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1996, řada Veřejná a sociální politika 3/1996.
- Public Administration and Development*. Resumed Fiftieth General Assembly Session. New York, UNO 1996.
- Purdun, T. S.: Facts of Clinton. *The New York Times Magazine*, May 19, 1996.
- Purkrábek, M. a kol.: *Občan a veřejná politika*. Praha, Fakulta sociálních věd UK 1996.
- Rašek, A.: *Transformace personální struktury armády*. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1995. Interní studie.
- Rausser, G. C. — Johnson, S. R.: State-Market-Civil Institutions: The Case of Eastern Europe and the Soviet Republics. *World Development*, 21, 1993, č. 4, s. 675—689.
- Ringen, S.: *The Possibility of Politics*. Oxford, Clarendon Press 1987.
- Roebroek, J. M.: *The Imprisoned State*. Tilburg, Tilburg University 1992. Rukopis.
- Rose, R. — Haerpfer, Ch.: *New Democracies between State and Market*. Glasgow, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde 1992. Studies in Public Policy No. 204.
- Rose, R.: *Trust and Distrust for Emerging Civil Society*. Tirana, NISPAcee Conference 1996. Referát na konferenci.
- Rychetský, P.: Odvrácená tvář české privatizace I, II. *Hospodářské noviny*, 1995, 10. a 11. 5.
- Sarvaš, Š.: Profesionalizace armády jako problém veřejného zájmu. In: Potůček, M. — Purkrábek, M. — Háva, P. a kol.: *Analýza událostí veřejné politiky v České republice*. I. díl. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1995, řada Veřejná a sociální politika 2/1995, s. 96—116.
- Sen, A.: *Resources, Values and Development*. Oxford, Basil Blackwell 1984.
- Sen, A.: Individual Freedom as a Social Commitment, *New York Review of Books*, June 14, 1990.
- Shleifer, A.: *Establishing Property Rights*. Washington, The World Bank 1994. Annual Conference on Development Economics.
- Schöpflin, G.: Post-Communist Constituting New Democracies in Central Europe. *International Affairs*, 67, 1991, č. 2, s. 235—250.
- Sojka, M. — Konečný, B.: *Malá encyklopedie moderní ekonomie*. Praha, Libri 1996.
- Soros, G.: *Směnka na demokracii*. Praha, Prostor 1991.
- Spiazzi, R.: *Sociální kodex církve*. Tišnov, Sursum 1993.
- Státní politika životního prostředí*. Praha, Ministerstvo životního prostředí ČR 1995.
- Streeck, W. — Schmitter, P. C.: *Private Interest Government. Beyond Market and State*. London, Sage 1985.
- Streeten, P.: *Mobilizing Human Potential. The Challenge of Unemployment*. New York, United Nations Development Programme 1989.
- Streeten, P.: Markets and States. *World Development*, 21, 1993, č. 8, s. 1281—1298.
- Šilhánová, H. a kol.: *Základní informace o neziskovém sektoru v ČR*. Druhé rozšířené vydání. Praha, Nadace rozvoje občanské společnosti 1996.
- Švejnar, J.: *Historie a současnost československé privatizace*. Praha, CERGE 1993.
- Tawney, R.H.: *The Acquisitive Society*. London, G. Bell and Sons 1952.
- Teze k programu zdraví. *Zdravotnické noviny*, 29, 26. 1. 1990, č. 4.
- The Future of Voluntary Organizations. Report of the Wolfenden Committee*. London, Croom Helm 1978.
- Ticháček, B.: Reforma sféry péče o veřejné zdraví. In: Potůček, M. — Purkrábek, M. — Háva, P. a kol.: *Analýza událostí veřejné politiky v České republice*. I. díl. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1995, řada Veřejná a sociální politika 2/1995, s. 36—53.
- Uphoff, N.: Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets. *World Development*, 21, 1993, č. 4, s. 607—622.
- Valentová, B.: *Politika bydlení po roce 1989*. Praha, Institut sociologických studií FSV UK 1995. Interní studie.
- Vavroušek, J.: Závod s časem. Hledání lidských hodnot slučitelných s trvale udržitelným způsobem života. *Literární noviny*, IV, 1993, č. 49 (9. 12.), s. 1, 3.
- Večeřa, M.: *Sociální stát*. Praha, Sociologické nakladatelství 1993.
- Vidláková, O.: The Path of Public Administration Reform and Internationalisation in the Czech Republic. *Public Management Forum*, 1, 1995, č. 4, s. 10—11.
- Vožar, D.: *The Czech Nonprofit Sector in Theory and Practice*. Praha, Fakulta sociálních věd UK 1996. Diplomová práce.

- Wallerstein, I.: *The Capitalist World-Economy*. Cambridge, Cambridge University Press 1979.
- Weigle, M. A. — Butterfield, J.: Civil Society in Reforming Communist Regimes. *Comparative Politics*, 25, 1993, č. 2, s. 1—23.
- Weimer, D. L. — Vining, A. R.: *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, Prentice Hall 1992.
- Wildavsky, A.: *How to Limit Government Spending*. Berkeley, University of California Press 1980.
- Wilensky, H. L. — Turner, L.: *Democratic Corporatism and Policy Linkages*. Berkeley, University of California, Institute of International Studies 1987. Research Series No. 69.