

Trh, stát a občanský sektor jako regulátory společenského vývoje

Martin Potůček

Veřejná politika jako vědní disciplína (blíže viz Potůček a kol. 2005) vychází z konceptu udržování či proměn sociální organizace (řádu), předpokládající vzájemné – někdy navzájem stimuluující, jindy inhibující nebo poruchy generující – regulační působení trhu, státu (politické a správní moci) a občanského sektoru (asociací jakožto institucionalizované podoby aktivit občanské společnosti).

Vliv trhu, státu a občanského sektoru na veřejný život a dopad jejich vzájemných interakcí – někdy synergický, jindy rozporný – je předmětem pečlivého studia nejen veřejné politiky, ale i mnoha dalších sociálních věd. Dnes je téměř *trivium* tvrdit, že vlády samotné nejsou s to plnit své úkoly bez uplatnění dalších dvou regulátorů ve veřejném životě.

Diagnóza stavu udržování či proměn sociální organizace (řádu) se může opírat o identifikaci napětí, nerovnováh, či dynamických procesů přeskupování regulačního vlivu mezi jednotlivými prvky – regulátory (například potlačováním či růstem významu občanského sektoru, přesunem odpovědnosti za výkon různých sociálních úloh ze státu na trh, výskytu korupčních praktik etc.).

Streeck a Schmitter (1985) uvádějí, že sociální vědy se tradičně zabývají společenstvím, trhem a státem jakožto klíčovými formami udržování sociálního řádu. Tato klasifikace je podle nich nedostatečná, a doplňují ji o další položku - asociaci.

Tabulka 1: Modely udržování sociálního řádu

Regulační model	Princip regulace	Specializovaná vědní disciplína
společenství	spontánní solidarita	sociologie
Trh	rozptýlené soutěžení	ekonomie
Stát	hierarchická kontrola	právo, politické vědy
Asociace	harmonizace prostřednictvím organizace	teorie organizace, sociologie sociálních hnutí

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

Tabulka 2: Typy sektorů regulujících činnosti lidí

Soukromý neformální sektor	Soukromý komerční sektor
Stát	Občanský sektor (neziskové organizace)

Přínosem obou navrhovaných členění je, že rozlišují soukromý neformální sektor (rodinu, sousedství, neformální skupiny, společenství) a občanský sektor (asociace, spolky, neziskové organizace, obecně organizace občanského sektoru), které v některých přístupech splývají v obecnějším pojmu občanská společnost (Archer, 1994). Zmíněné rozlišení je podstatné, neboť právě organizační struktura, alespoň elementární míra formalizace, je tím, co významně odlišuje organizace občanského sektoru od soukromého neformálního sektoru – společenství.

Kooiman zkoumá stát, trh a občanskou společnost jako instituce, které, jak se domnívá, stojí na středním stupni společenského vládnutí. Nicméně definuje zvláštní úlohu státu: „...stát, trh a občanská společnost reprezentují určité společenské potřeby a schopnosti. Dokud bude očekáván zásah státu tam, kde jiné instituce selhávají, stát bude stále hrát celkovou roli zástupce společnosti ve vládnutí.“ (Kooiman 2003:167) Veselý (2004:18) v témže kontextu nabízí koncept, v němž vláda „strukturovaně interaguje“ s trhem a občanskou společností. Benáček (2005) pro podobné entity navrhuje termíny trhy, hierarchie a spřízněnosti. Na základě analýzy úlohy státu, trhu a občanské společnosti v postkomunistických zemích zde dávám přednost před příliš obecným pojmem „instituce“ specifickějšímu termínu „regulátory“. (Potůček 1997)

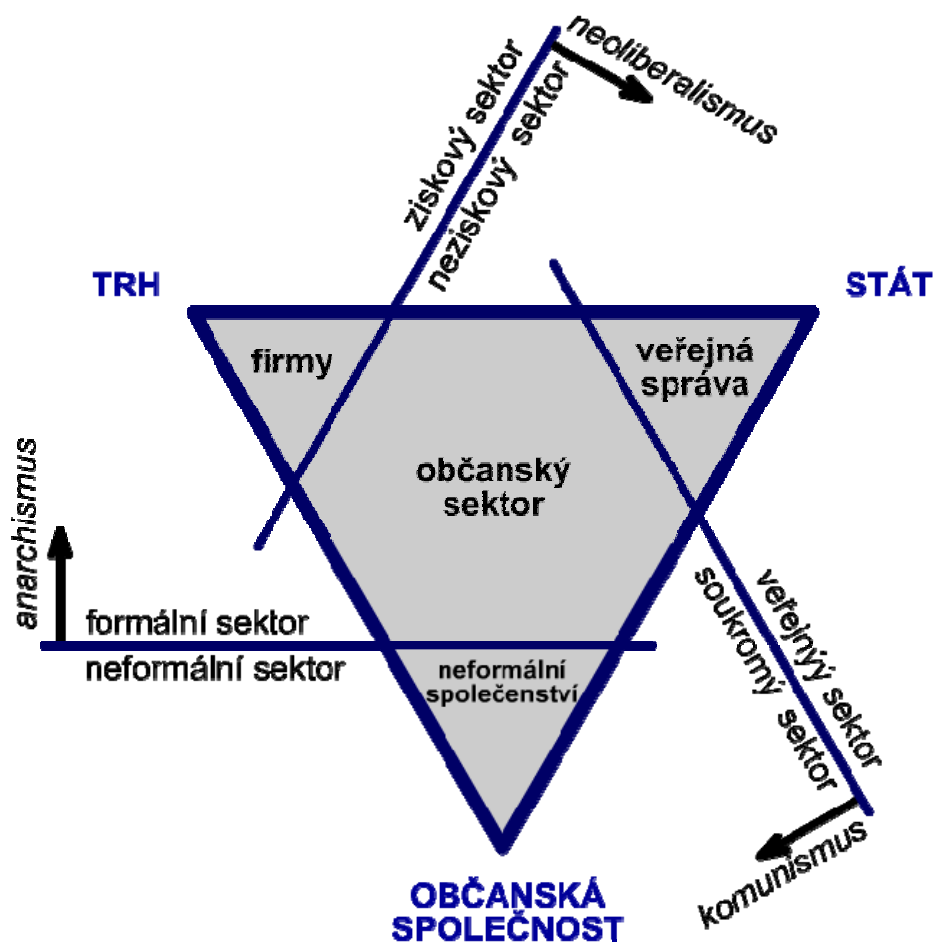
Peters (nedatováno:34) analyzuje nebezpečí ovládnutí státu buď institucionálními reprezentanty trhu nebo občanskou společností: „Standardní kritika většiny konceptů spolupráce státu a společnosti namítá, že stát, nebo alespoň určité organizace uvnitř státu, jsou spoutávány zájmy společnosti. To skutečně může být problém, ale nemusí být, pokud instituce této spolupráce budou pečlivě navrženy.“

Trh, stát a občanský sektor tedy hrají nezastupitelnou úlohu v regulaci činností sociálních aktérů. Bez lepšího porozumění přednostem a selháním těchto regulátorů v jejich vzájemných vztazích nebudeme schopni dobře porozumět problémům lidských komunit, států i nadnárodních společenství.

V analýzách lze zobecňovat zkušenosti posledních let a desetiletí, které názorně ukázaly, jak scestné mohou být různé jednostrannosti - a zároveň, jak se lidské myšlení a činy dají snadno zlákat na cestu, která vychýlí křehkou rovnováhu mezi uvažovanými regulátory ve prospěch různých apriorních konstrukcí.

Pohledem na obr.1, který vymezuje vztah trhu, státu a občanského sektoru jako regulátorů života společnosti, zjistíme, k jak závažným deformacím, poruchám a ztrátám může v takových případech docházet.

Obr. 1: Součinnost trhu, státu a občanského sektoru v procesu vládnutí



Zdroj: Abrahamsen, P.: *Welfare Pluralism* (1995), upraveno

- **Komunismus** vedl mnohé z jeho zastánců od přesvědčení o významu kolektivního blaha až k přecenění role státu jakožto záruky sociální spravedlnosti - se známými negativními důsledky pro lidskou svobodu.
- **Neoliberalismus** je příkladem myšlenkového proudu, který jednostranně preferuje trh. Ohrožuje tím základní předpoklady dlouhodobého stabilního fungování moderních společností – především nezastupitelné role státu a občanského sektoru v udržování, případně posilování sociální soudržnosti.
- **Anarchismus** ve svém opovrhování institucemi státu a trhu by nejraději viděl společenský život organizovaný na základě naprosté spontánnosti a dobrovolnosti. Všechny institucionální formy regulace omezují svobodu. Problémem zůstává, že bez nich nastává společenská znoji a skutečná anarchie.

Historický vývoj nebývá, zčásti i pod vlivem uplatňování zmíněných jednostranných doktrín, zdaleka lineární; přináší i zásadní zvraty v proporcích a vzájemných vztazích uplatnění trhu, státu a občanského sektoru. Život však nakonec uvede, byť za cenu značných ztrát a někdy po letech a desetiletích zmatků, jednostranná řešení (i jejich protagonisty) do patřičných mezí. Zřejmě neexistuje cosi jako ideální, vždy a všude použitelný model vztahů mezi sledovanými sektory.

Jak vyplývá z podaného přehledu sledovaných regulátorů a vztahů mezi nimi, nejsou jejich interakce bez nejrůznějších poruch a zkratů. Shromážděná fakta nicméně dovolují shrnout, že:

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

Srovnejme nyní základní charakteristiky, výhody a nevýhody regulace typické pro jednotlivé sektory. Umožní nám to zamyslet se i nad tím, nakolik se mohou ve svém působení doplňovat, podporovat, či naopak se oslabovat, nebo dokonce rušit.

Tabulka 3: Základní charakteristiky veřejného, soukromého a občanského sektoru

Charakteristiky	Veřejný sektor	Soukromý sektor	Občanský sektor
základní mechanismy fungování	správa	tržní směna	dobrovolné sdružování
rozhodovatelé	úředníci, odborníci, občané	jednotliví výrobci, spotřebitelé, spořitelé a investoři	vůdci a členové organizace
regule chování	právo, správní rozhodnutí	cenové signály a úpravy množství	dohody
kritéria rozhodování	cíle politik - a nejlepší způsoby jejich realizace	efektivita - maximalizace zisku a/nebo užitku	zájmy členů/ veřejné zájmy
sankce	autorita státu s hrozbou přinucení	finanční ztráta	sociální nátlak
převažující směr operací	shora dolů	horizontální kontrakt	zdola nahoru

Pramen: Uphoff 1993, upraveno

Uphoff (1993) je přesvědčen o tom, že lze dosáhnout pozitivního synergického efektu mezi působením trhu, státu a občanského sektoru. Aby ovšem bylo možné toto tušení převést do přesvědčivé podoby, je třeba systematicky rozmnožovat naše poznatky o tom, jak lze tyto alternativní - zároveň však komplementární a navzájem závislé - nástroje regulace uplatňovat co nejefektivněji. Zvláště je třeba věnovat pozornost kulturnímu kontextu, legislativnímu a institucionálnímu prostředí, kvalitě lidských zdrojů; to vše v kontextu globálních vývojových trendů, ohrožení a rozvojových příležitostí.

Pro sociální vědce představuje studium interakcí, synergií, konfliktů a dysfunkcí v uplatňování těchto regulátorů ohromnou výzvu: „*Otázka mapování vlivových struktur se dnes jeví ještě naléhavěji, neboť roste zájem o chování 'komplexních adaptivních systémů', u nichž intenzivní a neustále proměnlivé systémové interakce s nelineární charakteristikou dávají vzniknout nepředvídatelným, leč vnitřně uspořádaným výsledkům (Haynes, 2003), ačkoliv dosud není jasné, jak se tyto modely uplatní v rozhodovacích procesech ve veřejném prostoru.*“ (Bovaird 2005:218) Jsme svědky zřejmě nerovnováhy mezi zakořeněností národního státu a globální činností trhu a v nemalé míře i občanského sektoru. (Thompson 2004:191). „*Přístup typu Římského klubu klade důraz na alternativy, při nichž globální demokracie, globální tržní ekonomika a harmonická globální civilizace (namísto jakékoliv hierarchie) tvoří jediný udržitelný základ humánní politiky. Tyto sociální limity byly dosud úspěšně uplatněny pouze na úrovni národního státu, a to jen s omezenými výsledky. Trvalo několik století, než se tyto výsledky projevíly. Jaké prostředky a kolik společného úsilí si ale vyžádá urychlení obdobného pokroku na globální úrovni?*“ (Hostages of the horizon 2005:18)

V této souvislosti výrazně vystupuje do popředí role Evropské unie jakožto unikátního pokusu o funkční posun některých funkcí národních států na nadnárodní úroveň tam, kde si to vyžaduje globalizační tlaky tržních regulací a agendy nastolované globálně občanským sektorem.

Promýšlení regulační role trhu, státu a občanského sektoru ve vzájemných vztazích pomáhá porozumět procesům, které se odehrávaly v České republice po roce 1989. Týká se takových témat, jako jsou demokratizace politického systému, reforma veřejné správy, obsahu a forem privatizace, podmínky výskytu korupce a mafiánských praktik, zrod a fungování občanské společnosti. (Blíže viz Potůček, 1997)

Literatura:

Abrahamson, P. (1995). Welfare Pluralism: Towards a New Consensus for a European Social Policy? In *Current Politics and Economics of Europe*, 5 (1), p. 29-42.

Archer, R. (1994). *Markets and Good Government*. Geneva: United Nations Non-Governmental Liaison Service.

Benáček, V. (2005) Three dimensions of modern social governance: markets, hierarchies and kinships. Paper presented at the 13th NISPAcee Annual Conference, Moscow, May 19-21.,

Bovaird, T. (2005) Public governance: balancing stakeholder power in a network society. In: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71 (2), pp. 217-229.

Haynes, Ph. (2003) *Managing Complexity in the Public Services*. Maidenhead: Open University Press.

Hostages of the horizon. The twin challenge of ignorance and indifference. (2005) Review on issues raised in the Club of Rome 2004 Annual Conference. Edited by Aleksi Neuvonen. Helsinki: Finnish Association for the Club of Rome.

Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*. London: Sage.

Peters, B.G. (Undated) Developing strategic policy capacity in government. In: *Thinking the Unthinkable: From thought to policy*. Bratislava: UNDP, pp. 22-36.

Potůček, M. (1997). *Nejen trh. Role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti*. Praha: Sociologické nakladatelství.

Potůček, M. a kol. (2005) *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství.

Streeck, W. and Schmitter, P. C. (1985) *Private Interest Government. Beyond Market and State*. London: Sage.

The Future of Voluntary Organizations. (1978) Report of the Wolfenden Committee. London: Croom Helm.

Thompson, J.B. (2004) *Média a modernita. Sociální teorie médií*. Praha: Karolinum. (In English: *The Media and Modernity. A Social Theory of the Media*. Oxford, Polity Press and Blackwell, 1995.)

Uphoff, N. (1993). Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets. *World Development*, 21, no. 4, p. 607-622.

Veselý, A. (2004) Governance as Multidimensional Concept. In: *Understanding Governance: Theory, Measurement and Practice*. CESES Papers, No. 5, pp. 11-23.

