

## Strategické volby pro českou společnost: teoretická východiska

Martin Potůček, Jiří Musil, Miroslava Mašková (editoři)

Praha, Nakl. SLON, 2008 (říjen)

Stránky 151-171 výše uvedené publikace.

### B1.5 Trh, stát a občanský sektor ve vzájemných vztazích

Vladimír Benáček, Pavol Frič, Martin Potůček

#### B1.5.1 Trh a stát

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

**Tabulka B1.9: Typy politicko-ekonomických systémů.**

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

Zdroj: Lindblom (1977, s. 161), upraveno.

Z tabulky vyplývá, že zatímco tržní společnosti mohou, ale také nemusejí být spravovány demokraticky, demokracie bez trhu existovat nemohou.

Že trh není automatickou zárukou demokracie, lze ukázat na příkladu zemí, kde existuje trh, ale demokraticky spravovaný stát a plnokrevně fungující neziskový sektor jsou stále něčím neznámým: „Tržní ekonomika se může velmi dobře snášet s vládou jedné strany. I když reformy vedoucí k zavedení tržního hospodářství mohou zaručit bezpečnou existenci jistých skupin a individuálních zájmů, nevedou nutně k politické demokracii.“ (Batt, 1991, s. 33).

Existují nějaké obecné důvody pro zachování úlohy státu v regulaci trhu? Někteří autoři vyjadřují nutnost „domestikovat“ trh velmi ostře. Například Arnošt Gellner (citováno podle Musil, 1996, s. 31) říká: „Vedlejší efekty hospodářských operací, kdyby nebyly omezovány, by zničily všechno – prostředí, kulturní dědictví, lidské vztahy. Tyto síly musí být prostě politicky omezovány, i když jejich kontrola by měla být jemná, kamuflovaná, dohadovaná. Hospodářství musí být natolik silné, aby vytvářelo pluralitní instituce, avšak ne tak silné, aby zničilo náš svět.“

Takový přístup je ovšem pro mnohé jiné autory, především ekonomy, nepřijatelný, neboť v sobě nemá zabudovaný předpoklad homeostázy, schopné eliminovat život ohrožující prvky tržní regulace. Jak ukázala historie, tržní systémy mají v sobě zabudovaný mechanismus nápravy neefektivních cest, anti-společenských stimulů a vůbec procesů učení se, i když

někdy se zdá, že příliš vysoké transakční náklady takového přizpůsobování nevedou k rychlým nápravám a že k cíli vedou rychleji intervence státu.<sup>1</sup>

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

1. zabezpečuje podmínky pro dobré fungování tržního mechanismu:
  - minimalizuje negativní důsledky monopolu,
  - odstraňuje negativní nebo kompenzuje pozitivní externality,
  - zabezpečuje dostatečné množství veřejných statků;
2. zabezpečuje spravedlivé fungování tržního mechanismu přerozdělováním důchodů v zájmu větší důchodové a majetkové rovnosti. „Bariéra k větší rovnosti příjmů a bohatství neleží ve vnitřní logice fungování trhu. Je to historicky zděděná a politicky udržovaná nerovnost individuálně držených statků, úrovně platů a podílu na příjmech.“ (Lindblom, 1977);
3. zajišťuje vnitřní a vnější stabilitu ekonomiky prostřednictvím makroekonomické politiky. Za takové situace lze proto předpokládat, že paralelně s proměnou trhů se musí měnit i úloha státních intervencí do těch jejich segmentů, kde trhy částečně selhávají a kde jejich cenové signály už nejsou čistě zvnějšku nadřazené podnikům. Oligopoly ovládající celé výrobní obory získávají tzv. tržní sílu, čímž jsou schopné do značné míry trhy přizpůsobovat svým potřebám, než aby tomu bylo opačně. Do úvahy připadá několik strategií. Jednak je to **politika posilování trhů** tam, kde tyto nejsou schopné vlastní udržitelnosti (Olson, 2000, a jeho úvahy ohledně tzv. self-sustainability). Jde vesměs o intervence, které snižují transakční náklady tržních operací. Tato politika se proto může týkat zvyšování konkurence mezi výrobci odbouráváním různých bariér vůči světovému trhu, posílení významu právního řádu při ochraně vlastnických práv, nebo přijetí regulačních opatření s cílem zajistit například větší transparentci státních zakázek nebo menší nestabilitu (volatilitu) kapitálového a devizového trhu. Opačnou strategií je politika odklonu od tržního (i když regulovaného) poskytování statků a převedení těchto služeb buď přímo na státem provozovaný veřejný sektor, nebo na zprostředkování občanským sektorem, přičemž se jeho neziskovým organizacím často vystavuje licence se seznamem podmínek takového fungování.

Jinou otázkou je problém rozšiřující se mezery v charakteru konkurence mezi sektory obchodovatelných a neobchodovatelných statků. Divergence podmínek k dosahování zisku v jejich výrobě napovídá hodně o tom, jak se prosazuje tržní a mimotržní systém rozhodování při jejich řízení. Zatímco politika v oblasti obchodovatelných statků evidentně straní liberalizaci tržních systémů,<sup>2</sup> politika v oblasti neobchodovatelných statků je ve většině zemí světa ovlivněna zvyšujícím se propojením podniků s místní státní hierarchií, politikou a domácí byrokracií. V některých případech lze však sledovat i opačný gard propojení, kde

---

<sup>1</sup> Klasickým tržním selháním je tzv. „tragédie veřejných pastvin“, kde učení se nemá dopad na změnu systému až do doby, kdy celé společenství neprožije alespoň jednu takovou tragédií. Řešení „velké krize“ z let 1929–33 bylo pro mnohé šokem z pomalosti a vedlo až ke světové válce. Nicméně na druhé straně jsou případy, kdy veřejný statek (například služba majáků pro britské světové loďstvo) byl poskytován soukromě a velice pružně.

<sup>2</sup> Výraznou výjimkou je v tomto ohledu výroba a mezinárodní obchod zemědělskými výrobky. Prakticky všechny vyspělé země jejich obchod výrazně regulují a vytvářejí tak jak bariéru obchodování mezi nimi a rozvojovými zeměmi, tak uměle pomocí dotací substituují domácí rozvoj náročných technologií rozvojem primární výroby náročné na jednoduchou práci. Důvodem k tomu jsou jak zemědělská specifika (vysoká volatilita ceny ovlivněná výkyvy v počasí a nízkou pružností poptávky, nízkou mobilitou pracovní síly na venkově a souvislostmi zemědělství s ekologií krajiny), tak zejména politická síla zemědělské lobby.

mocenská byrokracie ovládá podnikovou sféru, jak se tomu stalo například v zemích Střední Asie nebo v Rusku po nástupu V. Putina.

Regulační úloha státu v demokratických společnostech s tržní ekonomikou tedy není vůbec jednoduchá. Stát sám je v mnoha ohledech značně závislý na podnikatelské sféře. Poněvadž veřejnými funkcemi podnikání (zaměstnanost, ceny, produkce, růst, životní úroveň a ekonomické zajištění jednotlivců) disponují do značné míry soukromníci – podnikatelé, vyplývá z toho, že vláda nemůže být lhostejná k tomu, jak tyto funkce podnikatelé realizují. Podnikatelé obecně a řídicí pracovníci korporací zvláště se proto dostávají do tak privilegovaného postavení ve vztahu ke státní správě, že se to nevyrovná postavení žádné jiné skupiny – snad s výjimkou správních úředníků samotných. Roste riziko selhání státu, neboť jeho rozhodování se dostane do područí kompaktních zájmových skupin s vyhraněnými dílčími skupinovými zájmy (Mlčoch, 1997, s. 157). Výsledkem je tzv. zajištění státu (state capture), kde silná podnikatelská lobby dokáže pronikat do nejvyšších etáží státního řízení.<sup>3</sup> Oslabený stát, jakož i oslabený mechanismus tržní konkurence a nedokonale fungující kontrolní mechanismy moci vytvářejí živnou půdu pro klientelismus, korupci i přímé propojení orgánů státu s organizovaným zločinem. Tyto jevy ohrožují samotné základy legitimacy daného společenského uspořádání.

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

- stát vykonává obecný dohled nad podnikatelskými aktivitami a reguluje je,
- tato regulace je limitována ohledem na možné negativní důsledky těchto regulací, které se mohou dotknout veřejných funkcí podnikání (například zaměstnanosti),
- také v dalších oblastech veřejné politiky je stát limitován ohledem na potenciální negativní důsledky správních regulací pro podnikatelský sektor,
- představitelé podnikatelských kruhů aktivně vyjednávají s představiteli státu a prosazují přitom svoje zájmy, užívajíce hrozby oslabení veřejných funkcí podnikání, nebudou-li jejich přání splněna,
- podnikatelé jsou tak v privilegovaném postavení jak pasivně, tak i jako aktivní ovlivňovatelé správních rozhodnutí,
- alespoň hypoteticky má stát možnost odmítnout podnikatelské sféře některá privilegia nebo jí zpřísnit podmínky realizace její produkční funkce nebo dosahování zisku.

Fungování trhu není možné bez konkurence. Konkurence je ovšem formou konfliktu. Žádná jiná instituce kromě státu nemůže vytvořit specifické kontrolní mechanismy pro udržení tohoto konfliktu uvnitř jistých mezí. Tímto mechanismem je v první řadě garantování vlastnických práv. Neučiní-li tak, může tento konflikt, jinak produktivní a konstruktivní, eskalovat až k bodu, kdy jsou ničeny i ty sociální závazky, které jsou předpokladem a podmínkou jak vzájemně výhodné, tak celospolečensky obohacující tržní směny, například důvěra mezi účastníky směny a možnosti volné realokace zdrojů (Etzioni, 1995, s. 171).

---

<sup>3</sup> Nejdále se v takové koluzi dostaly země postkomunistické Evropy, kde tlak Evropské unie na uspořádání místních institucí byl slabý – Rusko, Ukrajina nebo Zakavkazsko. V českém prostředí by šlo vysledovat případy ekonomického vlivu od velkých korporátních uskupení až po vliv organizovaného zločinu na politiku. Lze dokonce vyslovit hypotézu, že míra zajištění státu a korupce je úzce spojená s úrovní konkurenční schopnosti ekonomiky, jak ji klasifikuje například žebříček IMD. Země na špičce klasifikace (např. skandinávské země, Hong Kong, USA nebo Kanada) jsou z tohoto hlediska méně náchylné k propojení podnikové sféry se státem.

Trh tedy závisí na správě a politické moci: zákony zajišťují osobní svobodu (včetně práva svobodně vstupovat do tržních vztahů – uzavírat kupní a pracovní smlouvy) a chrání soukromé vlastnictví. Politická moc je tudíž nutným předpokladem efektivní tržní směny s nízkými transakčními náklady.

Předpokladem fungování trhu jsou také určité, všemi účastníky tržní směny sdílené hodnoty a normy. To vše dohromady tvoří jakési sociální „pouzdro“, které je „nejlépe chápat jako vzájemně propojený soubor normativních, sociálních a vládních mechanismů, z nichž každý má odlišnou roli, ale může také v určitých mezích jeden druhého nahradit.“ (Etzioni, 1995, s. 180).

Již jsme se zmínili o vlivu globalizace na národní státy. Internacionalizace trhu a globální informační sítě jsou výzvou pro autonomii a efektivitu národních států při plnění jejich klíčových veřejných úloh – například v poskytování veřejných statků. Globální ekonomická a technologická závislost generují množství problémů, které často přesahují možnosti národních států a ohrožují i dotud funkční a osvědčené způsoby regulace uvnitř jednotlivých zemí. To vytváří nové nároky na podobu jejich hospodářských politik, politik strukturálního rozvoje, ale i dalších národních politik v oblasti institucí socio-ekonomických zájmů. Lze říci, že národní státy se zde ocitají v nerovnovážném postavení, které mohou kompenzovat jen mezinárodní politickou koordinací a harmonizací regulace aktivit aktérů komerčního sektoru. Tuto roli sehrává v našem kontextu především Evropská unie.

Závislost podniků na interakcích s mimotržními institucemi má mnoho variant. U výrobců mezinárodně obchodovatelných statků stačilo zasahovat zvnějšku pomocí obecných pravidel a tržních institucí, které ve většině případů byly řešeny převzetím práva Evropské unie. Náročnější jsou intervence vůči těm podnikům, které mohly přesouvat své neefektivnosti na jiné subjekty (např. dodavatele, odběratele, banky nebo stát). Konečný účet za to nakonec vždy platí společnost a lidé jako spotřebitelé. Nicméně pokud by zisky takto zvýhodněných podniků byly produktivně reinvestovány, spotřebitelé mohou být v delším období kompenzováni za své ztráty. Je na rozhodnutí státu, zda v takových případech rezignuje, nebo zasáhne na ochranu konkurenčního prostředí – například určí maximální cenu nebo pokutu za koluzivní jednání. Nejvíce komplikované jsou však zásahy do řízení veřejných statků. V mnoha ohledech se jimi zabývá celá hierarchie politických systémů, jsou také objektem občanských sdružení a centrem zájmu médií.

V případech, kde se společnost domnívá, že poptávka po určitých statcích není tržní ekonomikou náležitě uspokojována, dochází k aktivizaci intervencí ze strany státu. Stěžejní bod rozhodování však stále leží na začátku celého procesu. Tím je mechanismus poptávky po intervencích (regulacích). Jak vůbec veřejná správa zjistí, že je zde jistá efektivní poptávka po intervenci z centra? U soukromých statků je to s poptávkou jednoduché – je kryta platbou pod tvrdým rozpočtovým omezením. U veřejných statků však taková platba finálního uživatele chybí a tím je zproblematizováno i kritérium účelnosti intervence z hlediska poměrování nákladů a výnosů. Navíc veřejné rozpočty většinou ani neuspokojují podmínky tvrdého rozpočtového omezení (Frydman a kol., 2000; Maskin, Xu, 2000). Riziko nízké efektivnosti veřejných intervencí je proto nesrovnatelně vyšší, než je tomu u tržních řešení, nehledě už vůbec na možnost zneužití intervence správním aparátem tam, kde společenská poptávka po ní ani neexistuje. V jiné části této studie argumentujeme, že intervence a regulace státu mají alternativu v rozvoji občanského sektoru. Efektivitu poskytování veřejných statků lze případně ještě zvýšit aktivováním kontrolních mechanismů demokratického a občanského dohledu nad veřejnou správou.

I podniky v oblasti soukromých statků se nemohou obejít bez státu, protože ten pro ně musí umět zajistit bezpečnost, vlastnická práva, vynutitelnost kontraktů, což vše snižuje transakční

náklady podnikání na trzích (Olson, 2000; Williamson a Masten, 1999). Navíc stát požaduje od podniků plnění určitých společenských funkcí, které jsou samy o sobě veřejnými statky. Mohou jimi být například záruky kvality výrobků, hygieny, bezpečnosti, etického jednání, informační otevřenosti a spolupráce na zdravotním a sociálním pojištění zaměstnanců. Občanský sektor zase vyžaduje, aby podniky přispívaly pomocí sponzorství a charity na jejich činnost a případně aby garantovaly stabilitu zaměstnání. V každém případě přesun odpovědnosti ze státu na podniky by podnikům měl za jinak stejných okolností být kompenzován snížením jejich daní.

Pokud podnik není schopen dosahovat zisku a propadá se do ztráty, jeho dluhy musí někdo hradit, což je většinou řešeno pomocí zákonů o konkursu a vyrovnání. Zde vznikají významné negativní externality, kterými jsou riziko bankrotů, neuspokojení pohledávek (což hrozí řetězovým bankrotem), vznik nezaměstnanosti a úpadek konkurenční schopnosti celé ekonomiky. Mnohé takto vzniklé externality je nucen si na sebe brát stát případně i občanská společnost (například následky vzniku kriminality, terorismu, chudoby a nejistoty).

Výsledkem jsou regulační opatření a intervence, které ekonomickou svobodu komerčního sektoru výrazně limitují. To ale hrozí rizikem „přestřelení“ regulace, což sebou přináší vznik byrokratické zátěže. Byrokracie sama o sobě usiluje o autonomii, stává se autoritativní a méně „čitelná“. Paradoxně, rozsah poskytování „veřejných statků“, k nimž se byrokracie programově hlásí, je na základě zneužívání svého mocenského postavení téměř vždy větší, než je optimum (Niskanen, 1973). Pak by nemělo být nepřekvapením, že rozpočty na dané „služby“ jsou nabobtnalé a jejich efektivnosti je nízká. To je kompenzováno jiným extrémem: tím že mnohé skutečně potřebné veřejné statky byrokracie opomíjí. Výsledkem obou tendencí je, že transakční náklady soukromého podnikání rostou, což jde na úkor jeho ziskovosti a prosperity země jako celku. Koridor možných variant jednání podniků se navíc stává stísněný vlivem regulace a efektivnost alokace jejich zdrojů klesá, což se odráží v poklesu konkurenční schopnosti podnikové sféry v dlouhém období.

Byrokratizace a dominance státního sektoru nad podnikovou sférou není řešením, podobně jako ovládnutí státu velkými podniky. Autonomie podniků vyžaduje jednoduchá a jasná pravidla hry. V mnohém jsou to pravidla mezinárodní a vůči státu exogenní. Při poskytování veřejných statků nelze v žádném případě obcházet tržní způsob jejich alokace – pravidlo otevřené licitace a aukce musí být schopno přivést do konkurenční interakce podniky s jejich náklady, občany s jejich soukromými užitky a také stát a občanská sdružení jako rozhodčí o společenských užitcích. Ve všech případech je klíčovým bodem získávání informací o cenách a alternativách. Rozhodování nakonec vždy končí u otázky „kdo, komu, kolik a za co zaplatí“, což tržní a politická licitace řeší pomalu, s chybami, ale v průměru stále nejobjektivněji.

V posledních třiceti letech začaly být ve světě inovovány a reformovány mnohé části systému sociálního zabezpečení, v nichž role státu a státních organizací původně dominovala. Příkladem by mohla být povinná podoba sociálního pojištění s příspěvkem zaměstnanců, zaměstnavatelů a také státu do veřejných pojišťovacích fondů. Ideou je přesunout především části operativního charakteru z rukou státu blíže k tržnímu sektoru, přičemž rozhodování o podmínkách a „pravidlech hry“ si stát ponechává v podobě regulačního mechanismu. Jednalo se například o ty změny ve službách penzijního, zdravotního, sociálního a pracovního pojištění, jejichž poskytování státním sektorem mohlo být nahrazeno efektivnějším komerčně řízeným podnikem. Další změny se týkaly samotné koncepce sociálního zabezpečení. Například jeho přerozdělovací mechanismy se mohly dostat do konfliktu s tzv. redistribuční spravedlností, jak byla například vymezena Rawlsem (1971, 2001). Jinak řečeno, některé subsystémy sociálního zabezpečení byly shledány demotivační – nepodněcovaly lidi

k rekvalifikaci, hledání práce, preventivní péči o zdraví atd. Hledání nových řešení se v mnohém mohlo inspirovat z praxe pojišťovnictví, které muselo nalézat nové formy svých produktů, aby se minimalizovalo riziko tzv. morálního hazardu. Typickým příkladem jsou nové formy penzijního zajištění, a to jak fondového, tak i průběžného. Dalším je rozvoj partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem (PPP). Samozřejmě implementace tak složitých nových sociálních systémů zajištění, které představují většinu výdajů veřejných rozpočtů vyspělých zemí, nelze uspěchat. Hledání nových sociálně-ekonomických modelů je v současné době stěžejním tématem prakticky ve všech zemích EU-27 (Sapir a kol., 2004).

Pokud dokážeme otevřít veřejný sektor stimulům kritérií efektivnosti a omezit roli veřejné správy jen na správcovský dozor nad těmito kritérii, tato nová organizace společnosti může vnášet do ekonomiky četné veřejné statky, které konkurenční schopnost zvyšují. Mohou to být například výdaje do vědy, výzkumu a školství, v nichž se buduje nový lidský kapitál, jehož vstupy do výroby se mohou stát jedním z nejvýkonnějších stimulů růstu. Pochopitelně se předpokládá, že tyto sektory služeb úzce propojených se státní správou jsou nastavené na výkon, vládne v nich konkurence a že zpětnovazební informace na lokální úrovni jsou schopné provádět autokorekci v nevykonných organizacích.

Významným sporným místem, kde politika vlády může zvýšit konkurenční schopnost ekonomiky, už není až tolik otázka výše daní, jako je to problém inspirace pracovníků k vysoké výkonnosti. Jedná se o jejich mobilitu, pocit odpovědnosti, motiv investovat do svého lidského kapitálu a kooperovat v týmu. Souvisí to úzce jak s funkcemi školství a podmínkami pro podnikatelství, tak s pružností kontraktů práce. Strategie státu a kvalita jeho veřejných vydání zde hrají významnou roli.

Opačnou stránkou téže mince je problém pracovní jistoty a ochrany pracovníků před výpovědí. Zde se kritérium efektivnosti podniků (pružná a nákladově efektivní výroba při optimálním využívání pracovní síly) dostává do konfliktu se zájmem občanů mít pracovní jistotu: stálé zaměstnání, stálou pracovní dobu a hodně volných dnů hrazených zaměstnavatelem. V současném globalizovaném světě, kde podmínky na národních pracovních trzích jsou určovány světovými standardy, se cíl pracovní jistoty, jak byl vytvořen v západní Evropě v období 1950–1990, stává hlavní bariérou konkurenční schopnosti těchto zemí. Konflikt mezi podnikovou a občanskou sférou je zřejmý. Stát k němu musí zaujmout jistý postoj a převzít roli zprostředkovatele. Inspirativní je postupný přechod od politiky „jistoty pracovního místa“ k politice „jistoty zaměstnání“, vyžadující ovšem (jak ukazuje příklad Dánska), aby stát ruku v ruce s liberalizací pracovního trhu rozvíjel efektivní aktivní politiku zaměstnanosti.

### **B1.5.2 Stát a občanský sektor**

Demokratický politický systém se vyznačuje tím, že usiluje o to, aby stát jako nositel veřejné moci byl ve své činnosti závislý na **občanské společnosti** a fungoval pod její kontrolou. Pithart charakterizuje občanskou společnost jako společnost minus stát, čímž rozumí zejména to, že struktura politických institucí tvořících občanskou společnost musí být nezávislá na státu (relativně) a její fungování musí být podpořeno účinnou ochranou před vládou a jejím vlivem prostřednictvím takových právních principů, jako jsou „právní stát“, ústavně garantovaná lidská práva a svobody a demokratická kontrola státních orgánů, zejména moci výkonné. Důležitá je ovšem připravenost lidí převzít v rámci aktivit občanského sektoru část starostí o veřejné záležitosti na svá bedra.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Na její nedostatečnost upozorňoval už ve 20. letech 20. století Karel Čapek (1993).

Do rozboru vztahu státu a občanského sektoru promluvil i obor veřejné politiky, a to hlavně díky **teorii sociálních zdrojů**, s níž přišli Salomon a Anheier (1996). Tato teorie přichází s holistickým pohledem na občanský sektor a zdůrazňuje, že typ veřejné politiky ovlivňuje výši výdajů státu na veřejné služby a ty zase velikost občanského sektoru. Při hledání odpovědi na otázku příčin vzniku a hlavně frekvence výskytu OOS nás teorie sociálních zdrojů nabádá zkoumat spjatost OOS s konkrétními společenskými vrstvami a funkčnost tohoto spojení vzhledem k historické roli těchto vrstev v politickém zápasu o podobu státu v dané zemi. Jak upozorňuje Seibel, OOS „nejsou jenom poskytovatelé služeb, ale představují i důležitý faktor sociální a politické koordinace“ (Seibel, 1990, s. 46). Podle něj OOS vytvářejí jakási jádra v sítích elit, která se těší dobré reputaci a mají peníze a moc. OOS nejsou nějakými sociálně vyvázanými subjekty, které se úplně svobodně pohybují společností. Naopak jsou pevně zasazeny do její sociální a ekonomické struktury. Proto vznik OOS bude záviset na uplatňovaném modelu veřejné politiky, historicky zformovaného pod tlakem konkrétních společenských aktérů (reprezentujících konkrétní společenské vrstvy a třídy). Salomon a Anheier rozeznávají čtyři modely (v jejich terminologii „neziskové režimy“) zasazení OOS do společnosti.

1. Prvním z nich je **liberální model**, který se vyznačuje odporem k rozšiřování ingerence státu do sociálních služeb a namísto toho preferuje řešení spočívající na soukromé iniciativě a dobrovolnictví. Výskyt tohoto modelu je nejpravděpodobnější tam, „kde elementy střední třídy jsou jednoznačně na postupu a kde opozice jak ze strany tradičních vlastníků půdy, tak ze strany silného dělnického hnutí buď nikdy neexistovala, anebo byla efektivně odstavena.“ (Salomon, Anheier, 1996, s. 20). Liberální model zasazení občanského sektoru do společnosti je podle autorů charakteristický nízkou mírou výdajů státu na veřejné služby a zároveň široce otevřeným prostorem pro poskytování těchto služeb občanskými organizacemi. Liberální model je spojován s relativně velkým občanským sektorem.
2. Právým opakem liberálního modelu je **sociálnědemokratický model**, který upřednostňuje státem zabezpečované služby a pro servisní působení OOS ponechává jenom velmi malý prostor. Vyskytuje se hlavně tam, kde se dělnické třídy (i za podpory spojenců z jiných tříd) daří efektivně ovlivňovat výkon moci ve státě. Role OOS pak spíše než v poskytování služeb spočívá ve vytváření platformy pro vyjadřování názorů a reprezentaci politických a sociálních zájmů. Na rozdíl od liberálního modelu se sociálně demokratický model vyznačuje vysokými výdaji státu na veřejné služby, což znamená, že občanským organizacím poskytuje jen malý prostor pro poskytování těchto služeb.
3. Třetím modelem je **korporativistický model**, ve kterém si silný stát pěstuje OOS jako rezervoár klíčových sociálních elit, které v pozici vyjednávačů dokáží zabránit radikálnějšími požadavkům na státní dotace. Výsledkem je poměrně rozsáhlý občanský sektor za současné existence státem štedře podporovaných sociálních programů.
4. Silná role státu je charakteristická i pro poslední, tzv. **etatistický model**, který však není vázaný na dělnickou třídu, jako je tomu v případě sociálnědemokratického modelu. Stát v tomto případě slouží spíše zájmům sebe samého, případně zájmům ekonomických elit, přičemž si zachovává značný stupeň autonomie. OOS jsou vytlačovány na periferii společenského dění jako reprezentanti marginálních zájmů. Pro etatistický model jsou typické nízké výdaje státu na veřejné služby a zároveň malý prostor pro uplatnění služeb poskytovaných občanskými organizacemi (Salomon, Anheier, 1996, s. 24).

Podle Salomona a Anheiera v praxi v zásadě existují tři fungující modely partnerství mezi státem a občanským sektorem: „model korporativní“, „model zájmových skupin“ a „model programové spolupráce“ (Salomon, Anheier, 1994) – srovnej tabulku B1.5. Lze konstatovat,

že staré OOS preferují spíše korporativní model a nové OOS se zatím nemohou shodnout na tom, jestli je pro občanský sektor výhodnější model zájmových skupin, anebo model programové spolupráce (jenž si vyžaduje vytvořit společnou střešní organizaci, která by vyjednávala cíle a podmínky plnění programu se státem). Ve vztahu státu a občanského sektoru dochází v České republice k střetu různých paradigmat (Rymsza, Zimmer, 2004). Tento střet znesnadňuje vytvoření jednoho dominantního modelu umožňujícího hladkou rutinizaci jejich partnerství. Zatím nejbližší k dosažení ideálního modelu partnerství se státem jsou tradiční OOS, a to především ty, u nichž převažují advokační aktivity. Tyto silné advokační organizace (odborné, profesní komory) požívají ve vztahu k státu největších privilegií, jako jsou komunikační favorizace<sup>5</sup> a programová spolupráce. Korporativistický model vyhovuje i tradičním servisním organizacím, jejichž privilegiem je státní podpora podle množství členů bez nutnosti žádat o grant. Nejhůře jsou na tom nové OOS, z nichž ty servisní se musí potýkat s konkurencí státem preferovaných příspěvkových organizací a ty advokační musí překonávat silný odpor politických stran k politické funkci neziskových organizací ve společnosti. Výhodou nových OOS je jejich silné zastoupení v centrálním poradním orgánu veřejné správy, tj. v Radě vlády pro nestátní neziskové organizace (RNNO), v níž jednoznačně převládla identita „nového neziskového sektoru“ (viz níže). Nicméně jak pro nové, tak i tradiční organizace platí, že skutečné partnerství se prosazuje těžko, a to i navzdory tlakům přicházejícím z EU. Princip partnerství si sice nikdo nedovolí veřejně zpochybňovat, ale v praxi vlády ČR v podstatě pokračují v tradici přehlížení OOS jako partnerů, a to jak v případě poskytování služeb, tak v případě formulování agendy veřejné politiky. Akutní je hlavně nedostatek formálně garantované, programové spolupráce. Právě nedostatek programového partnerství ponechává spolupráci mezi a státem na dobré vůli či aktuální náladě úředníků a otevírá široký prostor pro klientelismus (Frič, 2000). V případě, že dojde k výměně úředníků, spolupráce začíná téměř od nuly. Zdá se tedy, že nejrozšířenějším „modelem kooperativních vztahů“ mezi státem a občanským sektorem v ČR je asymetrický model neformálních vztahů.

Jak poznamenává Martin Bútor, vyvážené a rovnocenné partnerství mezi státem a občanským sektorem se jen těžko buduje v zemi silně poznačené tradicí státního paternalismu (Bútor, 1995, s. 20). Od této tradice se odvíjí i již zmiňovaný sklon úřadů k centralismu, který brzdí rozvoj partnerských vztahů hlavně na lokální úrovni. Princip subsidiarity se ještě nestal pevnou součástí politické kultury v postkomunistických zemích střední Evropy. Ze strany oficiálních autorit je sice verbálně plně akceptován, ale jejich praktické chování tomu neodpovídá. Často jde jen o pouhý formalismus bez žádoucí obsahové náplně.<sup>6</sup> Časem na obou stranách vznikly negativní stereotypy toho druhého. Úředníci jsou ze strany OOS nejednou vnímáni jako byrokraté, kteří neslouží veřejnosti, ale státu. Na druhé straně představitelé OOS jsou v očích úředníků veřejné správy někdy jen naivními amatéry (či dokonce extrémisty), kteří jim jenom zbytečně přidělávají práci (Frič, 2000, s. 54–57). V posledních několika letech lze pozorovat pozitivní trend překonávání těchto negativních stereotypů. Je to však proces velmi pomalý a naráží na množství bariér. Jednou z nich je i oboustranná neinformovanost o fungování demokracie. Představitelé veřejné správy neznají roli, kterou OOS hrají v širším demokratickém systému, a neví o možnostech technik sociální participace, přímé demokracie a občanských konzultací. Představitelé OOS zase nevědí, jak

---

<sup>5</sup> „Monitoring médií ukázal, že když stát vstupuje do dialogu s občanskou společností (objeví se to v médiích), týká se to téměř 70 % odborů či profesních organizací.“ (Vajdová, 2005, s. 45).

<sup>6</sup> „I když se některé úkoly státní správy přenesly na obce a samosprávy, teda formálně mimo dosah státní moci, novým držitelům pravomocí se nezabezpečily dostatečné prostředky na to, aby mohli své kompetence realizovat.“ (Bútor, 1995, s. 20).



fungují mechanismy veřejné správy, nebo které právní normy platí pro danou oblast jejich aktivity.

Již jsme se zmiňovali o vytrácení tradičních hranic mezi státem a občanskou společností. Osvícená část představitelů státu si uvědomuje hodnotu znalostí, zkušeností a aktivismu organizací občanského sektoru v procesech navrhování a realizace veřejných politik. Občanský sektor zase může užívat finančních zdrojů z veřejných rozpočtů, ale také prostoru, který mu veřejný sektor vytváří pro koncipování a způsoby realizace těchto politik. Proto se úřady obklopují sítěmi neziskových organizací, které jim poskytují radu a další zdroje pro realizaci jejich veřejných programů. Některá ministerstva nebo vlády si dokonce vytvářejí specializované orgány, jejichž úkolem je trvale spolupracovat s organizacemi občanského sektoru, podílet se na přípravě legislativních norem, či na koncipování a realizaci různých zaměřených veřejných politik. Taková partnerství a kooperující síť vedou některé autory dokonce k závěru, že jde o vládnutí bez vlády (Peters, Pierre, 2003). Zde se ovšem skrývá „čertovo kopýtko“ převládnutí jednostranných skupinových zájmů tam, kde jsou dobře organizovány a kde si na představitele státu vybudují pevné kooperační vazby. Poruchy v interakci státu a občanského sektoru, které narušují princip rovnosti občanů před zákonem, se posléze promítají do snížení hladiny důvěry občanů ke státu a institucím veřejné správy.

Vraťme se zde k myšlence, že stát není ani jediným, ani nějak předem privilegovaným subjektem, který může být aktérem intervencí ohledně tržních selhání. Mechanismy demokracie slouží právě k tomu, aby poptávka po veřejných službách byla kryta rozhodováním (hlasováním) občanů mezi alternativami různých intervencí. Tím tato „aukce“ priorit v zájmech veřejnosti nabývá jisté prvky procesů tržního rozhodování ve volbách. Tento demokratický kanál prochází občanským sektorem a je jen na něm, která jeho složka (samozřejmě jde především o politické strany) se takového zprostředkování ujme. Jinak řečeno, občanský sektor je nadřazen veřejné administrativě, čímž stát a občanské organizace jsou nejen vzájemně se doplňujícími institucemi, ale mohou být v politice o způsobech poskytování veřejných statků zástupnými entitami (tj. konkurenty). Příkladem může být péče o nemocné nebo charita. Zde mohou občanské a církevní iniciativy v mnohém doplňovat a nahrazovat sociální a zdravotní síť státu. Jejich původní financování výběrem daní tak může být do značné míry nahrazeno dobrovolným dárcovstvím a sponzorstvím, což podnikům snižuje jejich daňovou zátěž při současném zvýšení efektivity financování a zachování kritérií trhů při jejich alokaci.

Vyvstává ale problém tzv. ekvity, tj. zajištění rovného přístupu všech občanů k poskytovaným službám. Pokud by při takovém, u nás zatím málo využívaném financování veřejných statků stále vyvstávalo riziko, že jejich dostupnost lidem bude podléhat diskriminaci, přicházela by do úvahy intervence státu. Mohla by mít podobu licencí podmíněných dodržováním určitých zásad, spolufinancováním státu z doplňkových fondů (grantů), asignovaných jen pro určité použití atd. Jinou technikou nepřímé intervence státu v případě poskytování veřejných statků nevládním sektorem jsou kupony, které stát rozděljuje konečným spotřebitelům. Poskytování veřejného statku se pak může podrobit kritériím efektivity tržních alokací, aniž je kolem toho velká byrokracie. Nejznámější je využití kuponů pro spolufinancování vzdělávání. Tuto techniku lze však využívat v celé řadě výdajů na veřejné statky, kde je volba alternativ jejich uspokojování mezi státním a soukromým sektorem: například u péče o nemocné, děti a přestárlé, v případě ochrany životního prostředí (viz Kjótský protokol) nebo jako zjednodušení daňových asignací.

### **B1.5.3 Trh a občanský sektor**

Ve vztahu trhu a občanského sektoru najdeme méně třecích ploch a řevnivostí, než analyzujeme-li poměr obou těchto sektorů ke státu. Spojuje je přinejmenším to, že jsou v té či oné míře závislé na státem vytvořených legislativních i jiných podmínkách, přičemž jsou nesený soukromou iniciativou, která je bytostně závislá na pružnosti, inovativnosti a na obraně před tlakem konkurentů. V tomto smyslu pociťují oba sektory podobná omezení a řeší podobné problémy.

Už od dob středověku měl problém etickou interpretaci: sektor velkovýroby (podnik) je hlavním zdrojem bohatství nad rámec osobní spotřeby majitele a mnozí lidé kolem něj potřebují pomoc: je na tom silnějším, aby pomáhal slabším. Škola ekonomie ale už od dob Adama Smitha tento vztah popřela tvrzením, že mezi zisky a etikou by primárně neměly být žádné vazby, ani pozitivní, ani negativní. Podnik má svou vlastní účelovou funkci, kterou by nemělo nic ohrožovat. Proto zásadní podmínkou volných trhů je, aby kontrakty na nich byly nenásilné, a tudíž směna byla dobrovolná a vzájemně výhodná. To znamená, že stát by neměl firmy nutit, aby kromě zabezpečování svých zisků měly na starosti i úkoly společenské charity. Jinak řečeno, v tržní ekonomice by mělo platit, že pokud se firma hodlá angažovat v aktivitách „společenské odpovědnosti“, mělo by to být dobrovolné a pro ni samu výhodné.

Přirázovat svědomí a odpovědnost firmě jako kolektivnímu subjektu je navíc scestné i metodologicky. Svědomí a odpovědnost mohou mít pouze lidé. Až ti na sebe mohou převzít morální cíl zaměstnávat nezaměstnané, přeplácat nevykonné pracovníky, nezaměstnávat děti, pomáhat diskriminovaným menšinám, stavět školy, divadla atd. Pokud to vlastníci a manažeři firem dělají ze svých vlastních zdaněných příjmů, je to zcela od věci. Pokud ale takové financování přesouvají do nákladů firmy, poškozují se tím akcionáři, rozvoj firmy a spotřebitelé. To není cesta kompatibilní s tržními principy. Financování veřejných statků a plnění etických cílů (například vzdělání nebo rovnosti šancí) však financování potřebuje, a tak toto zprostředkování bylo primárně přesunuto na stát. To, jak stát tuto výsostnou roli uchopí, má vícero řešení.

Klasickou cestou je, že stát pomocí daní získává nezanedbatelné prostředky (v zemích OECD to je 35–55 % HDP, přičemž ČR se dlouhodobě pohybuje zhruba pod středem tohoto rozmezí), z nichž tyto cíle sociálního státu plní. V diskusi posledních 20 let se ale zjišťuje, že efektivita státu blahobytu je často neuspokojivá. Na konci 80. let jeho hlavní představitel, Švédsko, hospodářsky zkolaboval, podobně jako plánované socialistické ekonomiky. Hledání nového sociálně-ekonomického modelu státu je od té doby výrazným prvkem reformy ve vyspělých kapitalistických státech.

Druhou možností je místo zdaňování vytvářet systém stimulů k tomu, aby podniky samy měly motiv se v dané oblasti angažovat, aniž by to bylo v rozporu s jejich ziskovou orientací. Povolenky Kjótského protokolu jsou jejich typickou ukázkou: ekologicky šetrná firma na nich může vydělat, zatímco ta neekologická musí platit za to, že vnucuje okolí spotřebu negativního statku. Podobně je to s možností odepsat si z daní dary pro to licencované neziskové organizace.

Třetí možností jsou daňové asignace. Jejich logikou je, že podnik jako organizace zaměřená na profesionální výkon je efektivnější nejen ve svých vnitřních funkcích, ale i ve všech manažerských aktivitách, včetně výběru dobrých projektů v sociálně-etické oblasti. Podnik si tedy může vybrat, kam daně umístí, aniž by je platil přímo státu. Tím se podnik stává ve svém okolí „viditelnější“ a získává tak cenný good-will. Odtud je už jen krůček k tomu, aby podnik zjistil, že být charitativní se mu vyplatí. Moderní společnosti (a podniky) bytostně závisí na tom, aby vydávaly správné „signály“ o své existenci a o přednostech svých výrobků. Reklama a public relations jsou jejich hlavním nástrojem. Nebyl to jenom Philip Morris se svými cigaretami, kdo zjistil, že nejlepší reklamou je získat mezi spotřebiteli jméno altruistické

organizace. Z těchto důvodů je velice významná instituce sponzorství. Ziskový sektor může prostřednictvím sponzorských příspěvků podporovat činnost občanského sektoru – a výběrem adresáta či adresátů podpor se může podílet na rozhodování o tom, které činnosti budou rozvíjeny přednostně. Zároveň může faktu, že tuto podporu poskytuje, využít při utváření dobrého jména dané firmy na veřejnosti. Dnes už totiž žádná firma neprodává jen onen „svůj“ výrobek. Spolu s výrobkem se prodává i jeho image a dobrý pocit spotřebitele, že získal něco navíc. Firma tak svou angažovaností v občanském sektoru dokáže zkombinovat svůj vlastní prospěch s prospěchem občanů nejen jako spotřebitelů.

Tam, kde nejsou činnosti institucí neziskového sektoru vhodně regulovány zákonem a kde morální normy jsou oslabeny a rozkolísány, může ovšem docházet ke zneužívání této institucionální formy. Podnikatelské aktivity jsou vydávány za obecně prospěšné činnosti a neziskové organizace se stávají pouhým pláštíkem pro daňové úniky i jiné formy obohacování. Regulace sponzorství však neznamená, že dozor nad ním musí být ve výlučné kompetenci státu. Neziskové organizace, média a občanská společnost mají značné pravomoci a neformální sílu k tomu, aby selhání filantropie zabránily. Sponzorstvím bez konfliktů s okolím podniky získávají pozitivní image a tím i zákazníky.

V oblasti vztahů mezi občanským sektorem a občanskou společností na jedné straně a ziskovým sektorem na druhé straně jsou patrné dvojí interakce. Jednak podniky ovlivňují občany reklamou a různými marketingovými a psychologickými prostředky za účelem dosažení tzv. efektu konzumerismu. Jedná se o vyvolání až adiktivní nekritické závislosti na spotřebě určitého výrobku. To je pro daný business velice výhodné, protože se tak zbavuje konkurence a ve vztahu k takovému spotřebiteli může dosahovat monopolní renty. V některých zemích je takový způsob ovlivňování posuzován jako nekalá soutěž a marketing a reklama jsou regulovány státem. Mnozí to odsuzují jako paternalismus.

Na druhé straně se za promyšlenou regulací reklamy skrývají další souvislosti – jde o posilování suverenity a odpovědnosti spotřebitelů. Očekává se, že spotřebitel by měl být méně pod tlakem médií a masové kultury a uplatňovat ve vztahu k podnikům častěji svou autentickou osobnost a společenské zájmy s delší perspektivou. Měl by tak dávat najevo možnost nekoupit si produkt vůbec nebo odejít ke konkurenci, pokud se výrobce nechová eticky nebo „sociálně korektně“. Velkou roli zde může sehrávat spolupůsobení organizací občanského sektoru a médií. Podnikům se dává najevo, že je v jejich tržním zájmu poskytovat veřejnosti více, než jen klasické výrobky: nebýt konfliktní k zaměstnancům, dbát o hygienu a kvalitu, investovat do veřejných statků, sponzorovat občanské a filantropické iniciativy atd. Záleží na kulturní vyspělosti lidí, do jaké míry odolávají reklamě a tlačí podniky k tomu, aby místo výdajů na ni si raději získávaly dobré jméno zmíněnými cestami. Pokud se veřejnost podaří upozornit na zneužívání postavení podniku na trhu, dané firmě to sníží její image a poškodí prodeje. To by už pro její vnitřní mechanismy vládnutí (corporate governance) měl být dostatečný signál k nápravě.

Jak je z předchozího zřejmé, jak podniky, tak občanský sektor (formálně i neformálně organizovaný) mohou mít ze vzájemné spolupráce přínosy, které přímo souvisejí s jejich původní účelovou funkcí: tj. zvyšovat zisk a postavení na trhu na straně podniků a získávat větší užitek z výměn s okolím na straně občanů. Jednou z klíčových forem interakce mezi podniky a občanským sektorem je existence odborových organizací. Mimořádné na tom je to, že občané zde nevystupují jako spotřebitelé, ale naopak „spotřebiteli“ se zde stávají podniky. Současně je zřejmé, že odborové organizace aspirují na to stát se monopolním dodavatelem pracovní síly – to je rozhodujícího vstupu přidané hodnoty do podniku. Protiargumentem je, že moderní podniky jsou tak velké, že se stávají monopsonem, tj. monopolem nákupu pracovní síly, což vyžaduje protiváhu ve formě odborů.

Uvedené uspořádání na trhu práce se však ještě více vzdaluje ideálu konkurenčního prostředí, což ve svých důsledcích může způsobovat nerovnováhu na trhu práce a suboptimální využívání pracovních zdrojů. Například je známo, že odbory mají schopnost zvyšovat mzdy nad jejich tržní cenu, čímž se snižuje potenciál efektivní zaměstnanosti a poškozují se pracovníci, kteří do odborů nevstoupili, nebo jsou nezaměstnaní. V ekonomikách s volným mezinárodním pohybem pracovníků navíc může vlivem mezd nepružných směrem dolů (což si odbory hlídají) docházet k nadnormální paralelní migraci: nízko placená síla v zahraničí migruje do takové ekonomiky, obchází často zákony a způsobuje nezaměstnanost. V reakci na to kvalitní domácí síla odchází do zahraničí. Výsledkem jsou nerovnovážné situace nezaměstnanosti, zbytečné fluktuace pracovníků, ilegální imigrace a pocit společenského ohrožení, jak to uvádějí například Layard, Nickell a Jackman (1991), případně i analytické studie OECD (1994) nebo IMF (1999).

Dlouhodobé trendy nejsou pro Evropu v tomto ohledu příznivé. Ve srovnání s jinými vyspělými zeměmi nezaměstnanost v Evropě od první ropné krize na začátku 70. let bezprecedentně rostla. Příčinou toto bylo, že zaměstnanost v soukromém komerčním sektoru v západní Evropě od té doby stagnovala (na rozdíl od nárůstu o 45 % v USA) a participace lidí v produktivním věku zůstala v Evropě až dosud pod 66 %, zatímco jinde dosahuje 72 % a dále roste. Nepružný pracovní trh v mnoha evropských zemích, a to po stránce mzdových sazeb, kvalifikace a mobility, bývá považován za největší evropské pasivum.

Argument o roli odborů v moderní společnosti je ale širší. Podnikům jako organizacím hierarchicky organizovaným může jít také o moc. Nejedná se jen o moc nad odběrateli a spotřebiteli, ale také o moc nad pracovníky a jejich zájmy. Například jde o zájmy lidí jako živitelů rodiny a občanů s jistými lidskými právy. Odborové organizace se tak dostávají do pozice ochránce občanských a lidských práv v podniku. Může se například jednat o personálně diferencovanou mzdovou politiku, profesní postup, rovnost genderů, příležitosti kvalifikace, ochranu zdraví, sociální výpomoci atd. Tím se dostávají do choulostivé situace rozhodčích, která je jinak přisouzena podnikovému managementu, pracovníkům, justici a státu. Samozřejmě velice záleží na tom, jak pracovníci takovou ochranu vnímají a jak jsou ochotni (nebo schopni) se na této „vnitřně organizované“ politice spravedlnosti a demokracie podílet.

Zdánlivě před odbory stojí rozsáhlé oblasti pro jejich intervence z pozic občanské společnosti. Nicméně obecným trendem v Evropě je, že organizovanost v odborových organizacích klesá. Na druhé straně odbory v mnoha zemích kompenzovaly ústup z postavení v podnicích vzestupem postavení jako partnerů vlády. Odbory se tak dostávají do role stínové politické strany, která je vůči vládě buď v koalici, nebo v opozici. To už je zcela jiný pohled, než o který nám jde v této kapitole. Jak ale odbory svou aktivitu přesouvají do jiných sfér, uvolňují na pracovištích prostor pro nové formy občanských pracovních iniciativ v podnicích, které se pro jistotu ani odbory nenazývají.

Z dlouhotrvajících diskusí v rozvinutých zemích EU však vyplývá, že reformy sociálně-ekonomického modelu zůstanou ještě dlouhou dobu v popředí reforem. V jejich rámci je zase klíčovým postavení pracovníků na trhu práce. Například rozsáhlé reformy spojené s liberalizací pracovních kontraktů ve většině zemí EU – při současném dlouhodobě pozitivním vývoji ekonomik ve skandinávských zemích – upozornily na nový fenomén ekonomické politiky, který souvisí s vlivem sociální politiky na konkurenční schopnost podniků. Je zaznamenán částečný odklon od předchozí argumentace ohledně politiky zdanění, podle níž by se výše daní (zejména ale daní z příjmu a z kapitálu) měla snižovat, aby to stimulovalo podnikatele k vyšším výkonům. Nyní se argument přesunul na kvalitu výdajové strany rozpočtů, jak o tom budeme blíže pojednávat v části B1.6.

Vztah mezi tržním a občanským sektorem má další aspekt. Občané, zejména ale rodina jako jejich hlavní organizační jednotka, mají svou účelovou funkci v kvalitě života. Co ale na kvalitu života působí? Jsou to jednak pracovní a kapitálové příjmy z komerčního sektoru, které hrají podstatnou roli. Nicméně jsou zde ještě vztahy ke státu (rozdíly mezi daněmi a čerpáním veřejných statků, penzí a ostatních transferů), pak vztahy uvnitř neformálního občanského sektoru a nakonec vztahy mezi občanským a tržním sektorem. Zaměříme se dále na posledně zmíněné dva vztahy.

V oblasti vztahů uvnitř neformálního občanského sektoru hrají důležitou roli tzv. domácnostní statky, na nichž se rodina podílí významnou měrou. Jsou to například domácí práce, péče o děti a nemocné, vztahy přátelství, sex, sport, zábava, pocit bezpečí a psychologického uspokojení atd. S rozvojem ekonomiky ale mnohé z nich přecházejí do směny se ziskovým sektorem. To znamená, že s rozvojem tržního sektoru a státu blahobytu dochází k výrazným změnám v pojetí tradičních rodinných svazků, což může hraničit s jejich erozí a rozpadem. Postavení rodiny prochází zatím nekončícím bouřlivým vývojem, za čímž stojí zejména změny v jejích vazbách na tržní sektor.

#### **B1.5.4 Simultánní uplatnění trhu, státu a občanského sektoru**

*Motto: „Dobré vládnutí je bez dobré správy nemyslitelné, nicméně dobrá správa neúští automaticky do dobrého vládnutí.“*

Trh, stát a občanský sektor hrají nezastupitelnou úlohu ve vytváření podmínek pro rozhodování a koordinaci činností sociálních aktérů. 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. K ovlivňování klíčových společenských voleb politickými ideologiemi se vrátíme v kapitole C1. Pohledem zpět na obrázek B1.1, který vymezuje vztah trhu, státu a občanského sektoru jako regulátorů života společnosti, zjistíme, k jakým závažným deformacím, poruchám a ztrátám může v takových případech docházet.

Dříve vypadala situace přibližně takto: neviditelné ruce trhu byla ponechána volnost a správa administrativně zasáhla, až když byly dostatečně zřejmé negativní důsledky jejího působení. Dnes se situace mění: správa se učí strukturovat tržní prostředí tak, aby miliony občanů a podnikatelů obdržely signály a stimuly, které by je vedly mj. i ke sledování buď jiných cílů, nebo k využití jiných mechanismů rozhodování, než jak by to generoval daný stav tržních interakcí. Mohou to být cíle sociální, etické nebo politické. Případně to mohou být mechanismy, které snižují transakční náklady tržních rozhodnutí (např. lepší informace, otevřenější konkurence, státní garance, dotace atd.). Tyto intervence se označují jako sledování obecného blaha nebo veřejných zájmů, ačkoli jen zřídka se veřejnost dokáže shodnout jednomyslně na tom, co je pro ni univerzálním zájmem. Je to zásadně nové paradigma vztahu trhu a správy, které stojí v protikladu k vyčkávavému ponechání věcí působení „volné hře tržních sil“. Jde o záměrnou intervenci do tržního prostředí. Je to ovšem také inovace, která stojí v protikladu k fungování veřejné správy jako monopolní dodavatelky služeb veřejnosti. Jde o nový způsob regulace, který nepřítakává ani bezuzdnému trhu, ani rigidní správě.

Historický vývoj nebývá – zčásti i pod vlivem uplatňování zmíněných jednostranných ideologií – 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. Už teď si však můžeme říci, že zřejmě neexistuje cosi jako ideální, vždy a všude použitelný model vztahů mezi sledovanými sektory. Uphoff (1993) je nicméně přesvědčen o tom, že lze dosáhnout **pozitivního synergického efektu mezi působením trhu, státu a občanského sektoru**. Aby ovšem bylo možno toto tušení převést do přesvědčivé podoby, je třeba systematicky rozmnožovat naše poznatky o tom, jak je možno tyto alternativní – zároveň však komplementární a navzájem závislé – nástroje regulace uplatňovat co nejefektivněji. Zvláště je třeba věnovat pozornost kulturnímu kontextu, legislativnímu a institucionálnímu prostředí a kvalitě lidských zdrojů – to vše v kontextu globálních vývojových trendů, ohrožení a rozvojových příležitostí.

Významným teoretickým i praktickým přínosem ke zkoumání simultánního uplatnění trhu, státu a občanského sektoru bylo teoretické uvažování o korporativismu. Jeho počátky spadají už do poloviny 19. století, kdy Lorenz von Stein razil myšlenku, že vládnoucí třídy musí akceptovat sociální reformy, aby tak překonaly antagonismus mezi prací a kapitálem.

V centru pozornosti současného neokorporativismu je postavení korporativních institucí jako institucí situovaných mezi státem, občanským sektorem (hlavně odbory zastupujícími zájmy zaměstnanců) a trhem (reprezentovaným organizacemi zaměstnavatelů). Korporativní řád je založen na interakcích mezi navzájem závislými komplexními organizacemi. Důležitým rysem vztahu mezi státem a ostatními aktéry je, že jim stát předává část svých přímých regulačních kompetencí. Místo toho stanovuje v rámci korporativní dohody procedurální pravidla, kterými se tyto organizace zavazují řídit, a ponechává si vymezené funkce nepřímé kontroly nad jejich činnostmi tak, aby dosáhl jejich odpovědného chování při uspokojování příslušného segmentu veřejných zájmů.

Sílu i křehkost korporativistického rámce regulace aktivit sociálních aktérů vyjadřuje následující citát: „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, Schmitter, 1985, s. 26).

Neokorporativismus byl vystaven silné kritice z liberálních pozic především koncem 80. a začátkem 90. let minulého století. Po období stagnace zažívá teorie korporativismu i empirický výzkum korporativismu jako společenské praxe v posledních letech nový boom.

Ve vztahu mezi trhem, státem a občanským sektorem ale nejde pouze o uplatňování modelů partnerství korporativního typu. Ukazuje se, že se tyto tři sektory mohou v leccčems inspirovat navzájem. Ve správních činnostech se začínají prosazovat prvky soutěživosti, tvořivosti a institucionálních inovací, inspirované osvědčenými postupy známými z tržního prostředí. Firmy, především ty větší a velké, často kopírují hierarchickou organizační strukturu státní správy. Občanský sektor se snaží pro cíle sobě vlastní užít to nejlepší, co nabízí trh i stát. I zarytí odpůrci jiné než tržní regulace přiznávají, že bez institucionálního rámce, týkajícího se vlastnických práv, vynutitelnosti kontraktů a základních hodnot (například svobody a nenásilí), tržní ekonomika nemůže existovat. Kromě nich i další instituce mohou interakci mezi podniky, státem a občany pozitivně stimulovat, nicméně mnohé z nich mohou vyvolávat mezi nimi vztah rivality nebo brzdit ekonomický rozvoj.

Vyspělá občanská společnost může svým chováním přimět podniky, aby v některých aktivitách substituovaly efektivním způsobem služby státu. Z toho také vyplývá, že občané mohou ovlivňovat stát, aby snížil daně a v rámci kompenzace podporoval takové instituce, které by angažovanost podniků ve financování a poskytování veřejných statků nepřímo stimulovaly. Regulace reklamy může být částí této strategie. Za příklady spolupráce mezi občanským, podnikovým a státním sektorem lze jít do Japonska, Dánska nebo Irska. Zeměmi

vyspělého sponzoringu jsou Británie nebo USA. Je vysoce pravděpodobné, že zaostávající zbytek Evropy se od nich bude muset více poučit, jak interakci mezi uvedenými třemi sektory vychýlit více na stranu odpovědnosti občanské společnosti.

Komerční sektor v globalizovaných ekonomikách už nemá ani objektivní, ani subjektivní podmínky k tomu, aby mohl fungovat jako soubor autonomních podniků. Provázanost podniků s veřejnou správou (státem) a s občanským sektorem se stala nutností. Problémem je však to, aby takováto vzájemná závislost minimalizovala negativní externality jejich konfliktů a současně maximalizovala pozitivní externality jejich koexistence.

Z těchto důvodů by měla platit tři pravidla:

- Odpovědnost podniků za jejich hospodaření by se neměla přesouvat na stát.
- Stát by současně neměl zvyšovat transakční náklady podnikání, aniž by tyto byly víc než plně kompenzovány sociálními výnosy.
- Konečným rozhodovatelem o společenské organizaci by měli být vždy občané.

Bohužel ani systém řízení ekonomiky v evropském prostoru si dosud nedokázal vybudovat vhodné procedury k tomu, aby k popření uvedených pravidel nedocházelo. Ve zvýšené míře to ale platí pro post-komunistické společnosti.

Posuzováno z hlediska společenské efektivity, zvyšování konkurenční schopnosti a udržitelnosti růstu komerčního sektoru v celé oblasti mezinárodně obchodovatelných statků a u výrob mezinárodně neobchodovatelných statků bez dominantních atributů veřejných statků lze napomáhat jen nepřímo; v první řadě intervencí státu v oblasti kvality a vybavenosti země zdroji a pravidly. Jedná se o výpomoc státu při budování lidského kapitálu (například znalostí, vědy a rozvoje), infrastruktury (informační a dopravní sítě), funkčního právního a soudního systému a při vytváření pro-investičního prostředí s nízkými transakčními náklady realokace kapitálu.

Zásahy státu do rozhodování podniků lze zdůvodnit jedině sledováním společenských užitků v oblasti veřejných statků. Společenské náklady na ně a následné výnosy je však nutno kvantifikovat a měřit současně s výší doprovodných soukromých nákladů a výnosů. Odpovědnost za zajištění společenských užitků nese sice stát, to ale vyžaduje jeho otevřenou komunikaci s podniky a občanským sektorem. Spoluúčast občanské společnosti a jejích organizací má také zásadní význam při řešení tří naléhavých reforem současnosti – trhu práce, vzdělávání a sociálního modelu – které jsou úzce propojeny se zvyšováním konkurenční schopnosti ekonomiky. Vliv občanského sektoru na fungování podnikové sféry se projevuje v požadavcích na parametry a mechanismy systému veřejné sociální politiky, jenž se týká zejména pravidel fungování a financování zaměstnanosti, lidského kapitálu, sociálního zabezpečení, ochrany životního prostředí, soudržnosti společnosti, altruismu a solidarity s menšinami a slabšími. Měl by obsahovat i pravidla zákazů, například bránění korupci, klientelismu a byrokracii.

Dosud neexistuje propracovaná teorie, která by byla schopna posoudit možnosti vzájemného přizpůsobování se a možnosti komplementárního uplatnění všech tří regulátorů. O to více jsou společnosti závislé při svém rozhodování na uplatňování těch existujících – byť dílčích – teoretických konceptů, které usnadňují překonávat bariéry v porozumění a společenské diskusi této komplikované problematiky (blíže viz Potůček, 1997; Potůček a kol., 2005).

Zkušenosti transformačního období ukázaly, že právě absence uceleného teoretického výkladu vzájemného působení všech tří regulátorů vedla k tomu, že se vylad'ovaly za pochodu, metodou experimentu, pokusů a (často) omylů. To vedlo k mnoha společenským a ekonomickým ztrátám. Draze získané zkušenosti by na jedné straně mohly omezit budoucí

selhání, na straně druhé se na ně ale nelze zcela spolehnout – už jenom proto, že ve světě i u nás dochází k dalšímu prudkému vývoji.

Lze ovšem identifikovat několik vývojových tendencí, které se budou prosazovat ve výhledu budoucích let a desetiletí:

- Těžiště rozhodování o tom, jak budou tyto regulátory nastavovány a navzájem harmonizovány, se stále více přesouvá z úrovně národního státu na úroveň evropskou a globální. Jako malá země se těžko budeme moci více uplatňovat na globální úrovni; o to více by naší politické a správní reprezentaci mělo záležet na tom, aby dokázala účinně hájit a prosazovat legitimní zájmy české společnosti a ekonomiky v této oblasti na úrovni Evropské unie a jejích institucí.
- Budou se dále měnit hranice mezi vymezováním (a odpovědností za provoz) veřejného a soukromého sektoru, přičemž intervenujícími faktory budou nejenom technologické změny, ale, tak jako tomu bylo i v minulosti, i artikulované skupinové zájmy diferencovaných aktérů.

Účinnost nastavených pravidel bude stále více závislá na kompetencích veřejné správy – úředníků a politiků, na jejich vzdělání, rozhledu a schopnostech porozumět komplikovaným civilizačním procesům odehrávajícím se ve světě, v němž žijeme.

## Literatura

- Abrahamson, P. 1995. Welfare Pluralism: Towards a New Consensus for a European Social Policy? *Current Politics and Economics of Europe*, 1995, 5(1), p. 29–42.
- Barro, R. J., Sala-i-Martin, X. 1995. *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill.
- Bažantová, I., Kolář, P., Barbořík, M. 2006. Právní prostředí podnikatele. Praha: CEVRO.
- Benáček, V. 2006. The Rise of Grand Entrepreneurs in Czechia and Its Contest for Capitalism. *Czech Sociological Review*, 42, č. 6: 1151-1170.
- Benáček, V. 2002. Authentic Private Sector in an Economy of Transition – Roots and Alternatives of Czech Capitalism. *Finance a úvěr*, 52 (3): 122-143.
- Coase, R. H. 1960. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 1960, vol. 3, p. 4–18.
- Cox, E. 1994. *The Fuzzy Systems Handbook*. Boston: Academic Press.
- Dahrendorf, R. 1985. *Law and Order*. London: Stevens and Sons.
- Dasgupta, P. 2005. Ztracené bohatství národů. *Hospodářské noviny*, 24. 3. 2005, s. 9.
- Demsetz, H. 2005. New Battle Lines. Rejkjavík, příspěvek na konferenci Mont Pelerin Society.
- Etzioni, A. 1995. *Morální dimenze ekonomiky*. Praha: Victoria Publishing.
- Frydman, R. et al. 2000. The Limits of Discipline. *Economics of Transition*, 2000, Vol. 8, no. 3, p. 577–601.
- Fukuyama, F. 2004. *Budování státu podle Fukuyamy*. Praha: Alfa Publishing.
- OECD. 2000. *Government of the Future*. Paris: OECD.
- Furubotn, E., Pejovich, S. 1972. Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature. *Journal of Economic Literature*, 1972, Vol. 10, No. 4, p. 1137–62.
- Galbraith, J. K. 1958. *Affluent Society*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Grossman, G. 1992. *Imperfect Competition and International Trade*. Cambridge: MIT Press.
- IMF. 1999. *Chronic Unemployment in the Euro Area: Causes and Cures*. *World Economic Outlook*. Washington: IMF, p. 88–121.
- Jaffé, W. 1983. *Essays on Walras*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Jessop, B. 1990. *State Theory. Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge: Polity Press.
- Kornai, J. 2005. The Great Transformation of Central Eastern Europe: Success and Disappointment. *Economics of Transition*, 2005/14, p. 207–244. (Český překlad: *Politická ekonomie*, roč. 54, č. 4, s. 435–466.)
- Laffont, J.-J., Tirole, J. 1991. Auction Design and Favoritism. *International Journal of Industrial Organization*, 1991, 9(1), p. 9–42.
- Landes, D. S. 2004. *Bohatství a bída národů*. Praha: BB Art.
- Layard, R. 2005. *Happiness – Lessons from a New Science*. Harmondsworth: Penguin.
- Layard, R., Nickell, S., Jackman, R. 1991. *Unemployment – Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Leibenstein, H. 1995. *The Supply of Entrepreneurship*. New York: Oxford University Press.
- Lindblom, C. E. 1977. *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Lipsey, R. G., Lancaster, K. 1956. The General Theory of Second Best. *Review of Economic Studies*, 1956, vol. 24, p. 365–390.
- Lolos, S. 2001. The Macroeconomic Effect of EU Structural Transfers on Cohesion Countries. Laxenburg: IIASA, Study No. IR-01-044.
- Macek, J. 2006. *How Do We Think? A Survey of the Ways of Reasoning*. Praha: Karolinum Press.
- Maskin, E., Xu, C. 2000. Soft Budget Constraint Theories. *The Economics of Transition*, 2000, vol. 9, no. 1, p. 1–28.
- Mises, L. 1920. Economic Calculation in the Socialist Commonwealth. In Hayek, F. A. 1935. *Collectivist Economic Planning*. London: Routledge.
- Mlčoch, L. 1990. Chování československé podnikové sféry. Praha: Ekonomický ústav ČSAV, VP č. 384.
- Mlčoch, L. 1997. *Institucionální ekonomie*. Praha: Karolinum.
- Mueller, D. 1996. *Constitutional Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mueller, D. 2003. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Niskanen, W. A. 1973. *Bureaucracy: Servant or Master?* London, Institute of Economic Affairs.
- Nozick, R. 1991. *Decisions of Principle, Principles of Decision*. Princeton: Princeton University Press. Dostupné na: <http://www.tannerlectures.utah.edu/lectures/Nozick93.pdf>.
- Nozick, R. 1993. *The Nature of Rationality*. Princeton: Princeton University Press.
- OECD. 1994. *Jobs Study – Evidence and Explanation: Part I & II*. Paris: OECD.
- Olson, M. 1971. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Boston: Harvard University Press.
- Olson, M. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Olson, M. 2000. *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Osborne, D., Gaebler, T. 1993. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley Publishing Co.
- Ouchi, W. G. 1980. Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*, 1980, Vol. 25, p. 129–141.
- Pelikán, P. 2006. Markets versus Government when Rationality Is Unequally Bounded: Some Consequences of Cognitive Inequality for Theory and Policy. Stockholm: Ratio Institute, mimeo.
- Porter, M. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Quandagno, J. 1987. Theories of the Welfare State. *Annual Review of Sociology*, 1987, 13, p. 109–128.

- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, J. 2001. *Justice and Fairness: A Restatement*. Cambridge: Harvard University Press.
- Robinson, J. 1933. *The Economics of Imperfect Competition*. London: Macmillan.
- Rose, R. 1976. On the priorities of government: a developmental analysis of public policies. *European Journal of Political Research*, 1976, No. 4, p. 247–289.
- Sapir, A. et al. 2004. *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*. Oxford: Oxford University Press.
- Selowsky, M., Mitra, P. et al. 2002. *Transition: The First Ten Years. Lessons and an Agenda for Policy*. Washington: The World Bank.
- Schumpeter, J. 1947. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen & Unwin.
- Simon, H. A. 1957. *Models of Man*. New York: John Wiley and Sons.
- Williamson, O. E. 2000. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 2000, 38, p. 595–613.
- Williamson, O., Masten, S. 1999. *The Economics of Transaction Costs*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wyplosz, C. 2003. *Fiscal Discipline in the Monetary Union: Rules or Institutions?* Oxford: Europeaum.
- Wyplosz, C. 2004. The Challenges of Wider and Deeper Europe. In Liebscher, K. (ed.). *The Economic Potential of a Larger Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 8–26.