



Ekonomický rozměr občanské společnosti

MAGDALENA HUNČOVÁ

2., přepracované vydání



Wolters Kluwer
Česká republika

EKONOMICKÝ ROZMĚR
OBČANSKÉ SPOLEČNOSTI

Ekonomický rozměr občanské společnosti

MAGDALENA HUNČOVÁ

2., přepracované vydání



Wolters Kluwer
Česká republika

Vzor citace: HUNČOVÁ, M. *Ekonomický rozměr občanské společnosti*.
2., přepracované vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010. 240 s.

Recenzenti: prof. Ing. Dušan Halásek, CSc.
doc. Ing. Jitka Peková, CSc.

© Ing. Magdalena Hunčová, Ph.D., 2010
ISBN 978-80-7357-545-8
ISBN 978-80-7044-605-8 (1. vyd., UJEP, 2004)

OBSAH

Seznam zkratk	7
Slovo autora	9
Úvodem	13
1 Role občanské společnosti	17
1.1 Občanská společnost – historie a význam pojmu	17
1.2 Vztah občanské společnosti a státu	27
1.3 Civilizovaná ekonomika a česká cesta privatizace	35
1.4 Shrnutí	49
2 Sociální stát a jeho reforma	51
2.1 Stát jako poskytovatel veřejného dobra	51
2.2 Transformace sociálního státu	64
2.3 Reforma veřejné správy a přechod na sociální mix	88
2.4 Shrnutí	111
3 Institucionální a ekonomický rozměr občanské společnosti	114
3.1 Teoretická východiska. Alokační teorie statků, koncept 3. sektoru	114
3.2 Institucionální struktura občanské společnosti a sektorové modely	133
3.3 Ekonomická povaha neziskových organizací, problém neziskovosti	148
3.4 Shrnutí	172
4 Sociální, demokratická a participativní ekonomika	174
4.1 Partnerství a participace	174
4.2 Demokratická a participativní ekonomika	180
4.3 Sociální ekonomika, autentické družstvo, sociální kapitál	188
4.4 Shrnutí	214
Summary	217
O autorce	219
Malý slovníček méně známých pojmů	221
Literatura	231
Rejstřík	236

SEZNAM ZKRATEK

Aut.	autorka
BP	bakalářská práce
CPO	církevní právnická osoba
CVNS	Centrum pro výzkum neziskového sektoru
ČSFR	Československá federativní republika
ČSSR	Československá socialistická republika
DAČR	Družstevní asociace České republiky
DP	diplomová práce
DDP	disertační diplomová práce
ESF MU	Ekonomicko správní fakulta Masarykovy univerzity v Brně
EU	Evropská unie
FSE UJEP	Fakulta sociálně ekonomická Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem
HDP	hrubý domácí produkt
ICA	Mezinárodní družstevní aliance (International Co-operative Alliance)
J. H. U.	John Hopkins University
jr.	junior
KFÚ	katedra financí a účetnictví
KS	komunitní sektor
KVE	katedra veřejné ekonomie
MMF	Mezinárodní měnový fond
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR
MU	Masarykova univerzita v Brně
NDR	Německá demokratická republika
NNO	nestátní neziskové organizace
obč.	občanský
OPS	obecně prospěšná společnost
OS	občanská společnost
o. s.	občanské sdružení
OSN	Organizace spojených národů
OSVČ	osoba samostatně výdělečně činná

PO	příspěvková organizace
R-U	Rakousko-uherská monarchie
RVNNO	Rada vlády pro nestátní neziskové organizace
Sb.	sbírka zákonů
SVE	(země) střední a východní Evropy
VS	veřejný sektor
UK	Univerzita Karlova v Praze
VS	veřejný sektor
VŠE	Vysoká škola ekonomická v Praze
ZS	zaměstnanecký sektor

SLOVO AUTORA

Fenomén občanské společnosti byl předmětem výzkumu na Fakultě ekonomické Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem před rokem 2000, v rámci výzkumného záměru, týkajícího se role občanské společnosti v rozvoji regionů. Na občanskou společnost bylo nahlíženo skrze koncept neziskového, respektive třetího sektoru, tedy jako na sociálně-ekonomické struktury, stojící mezi trhem a státem (Anheier a Salamon). Současně byl východiskem výzkumu také koncept třetího sektoru v evropské verzi (Laville, Evers, Borzaga, Pestoff a další), který vedle neziskových organizací zahrnuje duální, vzájemně prospěšné a vzájemně podpůrné „ne-pro-ziskové“ organizace/podniky na pomezí tržní/netržní sféry. Za základní typ takového duálního subjektu organizace/podnik je považováno družstvo (co-operative). V rámci svého doktorandského studia v oboru veřejné ekonomie na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity v Brně v oboru veřejné ekonomie jsem se proto věnovala právě identifikaci a analýze pojmu družstvo a družstevnictví a jeho role v tržní ekonomice (a správě věcí veřejných). V téže době probíhala v České republice transformace veřejné správy, která měla doplnit transformaci ekonomiky a společnosti po roce 1990. Pojem družstvo byl u nás tehdy považován za více méně podezřelý, ba téměř za nikoli slušný, přinejmenším za zpozdilý a přináležející do historického období totality. Když jsem však začala tento pojem a jeho historii u nás i v zahraničí rozkrývat, zdálo se téměř neuvěřitelné, že družstevnictví má u nás velmi dlouhou a bohatou historii sahající až do poloviny devatenáctého století, kdy se na principu dobrovolného sdružování svobodně rozvíjelo jako integrální součást občanské společnosti a tržní ekonomiky současně. U nás, stejně jako i jinde ve světě. Za první republiky dosáhlo vrcholu svého rozkvětu, avšak od roku 1938 ztrácelo, díky intervencím státu, jednu svou hodnotu za druhou. Zdálo se objevem, že na západ od našich hranic je tento sektor vládami a celým politickým spektrem dosud ctěn a respektován, zatímco v post-totalitních zemích jej stihl smutný osud, obdobný jako u nás. Co je na nich tak zvláštního, že za totality byla družstva u nás považována za „pozůstatek kapitalismu“ a naopak v době restituce kapitalismu za „pozůstatek socialismu“? Hledání významu pojmu družstvo a jeho role v ekonomice a společnosti se pro mne stalo na několik následujících let pod vedením ostravského profesora Dušana Haláska téměř dobrodružstvím. Zahájila jsem pro tento úkol významnou

spolupráci s Družstevní asociací ČR (družstevní praxe a také účast na mezinárodní konferenci o sociální ekonomii v roce 2002, první svého druhu na půdě posttotalitního státu). Na domácí Fakultě sociálně ekonomické UJEP se podařilo zařadit do výuky kurz Družstevnictví a na výzkumu se mohli efektivně podílet i studenti v rámci svých studentských prací. Začala jsem publikovat a rozkrývat smysl družstevní svépomoci, respektive smysl demokratické ekonomiky jako fenoménu rozvinuté občanské společnosti, jako legitimní součásti třetího sektoru a také jako autonomního řešení věcí veřejných. Na základě studia zahraniční i domácí literatury, vč. rozsáhlého rozboru legálního prostředí družstev napříč kontinenty, prováděného v té době Mezinárodním družstevním svazem a CECOP, se mi podařilo identifikovat pole působnosti družstev a jim podobných sociálně-ekonomických aktérů na sektorovém pomezí mezi tržní a netržní ekonomikou, s významnými extrémami v tržním, veřejném a komunitním sektoru, jako vlastní přínos do evropského výzkumu. Teoretické výsledky byly komunikovány v rámci odborných seminářů i konferencí doma i v zahraničí. V roce 2003 mne ke spolupráci přizvala badatelská skupina ISSAN Trento (Carlo Borzaga), v roce 2004 evropská badatelská skupina EMES z Liège (Jacques Defourny). Poté přišlo pozvání k účasti na mezinárodním semináři od Daniele Demoustier z Politického institutu v Grenoblu a další. Na těchto setkáních jsem měla možnost seznámit se s mnoha významnými badateli v této oblasti prakticky z celého světa a navázat další spolupráci s nimi a s jejich badatelskými organizacemi a sítěmi (např. Rafael Chavés z Valencie – badatelská síť CIRIEC, Victor Pestoff ze Švédska – EGPA, Annie Puyo z Baskicka, György Jeney z Budapešti, Robert Osborn z Edinburgu – IRSPM, Roger Spear z Oxfordu a další), zabývajícími se otázkami občanské společnosti, třetího sektoru, správy věcí veřejných, družstevnictvím a sociální ekonomikou, a taky s mnoha osobnostmi z praxe tohoto oboru.

Ve stejné době jsem na domácí Fakultě sociálně ekonomické Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem spolupracovala na již zmíněném řešení výzkumného záměru s názvem „*Rozvoj občanské společnosti jako podpůrného fenoménu rozvoje společnosti a regionu*“, financovaného v letech 1999–2004 Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR (č. 13510006). V rámci fenoménu občanské společnosti se družstva jevila jako součást třetího sektoru a zároveň jako součást tržní ekonomiky. Takto byla také vnímána zejména v tehdejších členských zemích Evropské unie. Jevila se jako vhodný partner v současnosti se modernizujícímu sociálnímu státu. V rámci konceptu sociálně-ekonomického rozvoje Evropské unie po Lisabonském summitu byla družstvům přiznána nová role a (autentická) družstva se stala prototypem aktéra sociální ekonomiky (jako partnera moderní vlády a správy státu) ve smyslu tzv. sociálního podniku (jako nástroje realizace veřejných politik zaměstnanosti, sociální soudržnosti,

regionálního rozvoje a udržitelnosti). Za typické sociální podniky jsou Evropskou komisí, vedle družstev, považovány také vzájemně podpůrné fondy a/nebo spolky a také sdružení zájmu s tím, že jejich charakteristickým rysem je demokratický rozhodovací mechanismus na bázi 1 člen = 1 hlas. Právě tato charakteristika se však v posttotalitních zemích Evropy zdála být pro pochopení fenoménu družstev a sociálního podniku výraznou bariérou. Důvodem je jejich specifické kulturně-historické dědictví (dvojitý rozsáhlý společensko-ekonomický experiment v průběhu jedné poloviny století, včetně centralizace veřejné moci a zestátnění výrobních prostředků, a poté reprivatizace majetku a obnovení zastupitelské demokracie). V těchto zemích byla demokratická, respektive sociální ekonomika koncem 20. století více méně potlačena. Dnes je určitá pozornost sociální ekonomice z důvodu veřejné podpory rozvoje sociální ekonomiky a regionů členských zemí EU, financované z evropských fondů (2007–2013), věnována i zde. Zdá se však, alespoň co se týče ČR, že porozumění sociální ekonomice a podpora jejího rozvoje státem stále naráží na poněkud málo rozvinutou občanskou společnost, zřejmě díky silné orientaci na trh a individuálně soukromé vlastnictví po roce 1990. Sociální podniky, obecně vzato, tak mají ztížené podmínky svého přirozeného rozvoje zdola, z úrovně občanských iniciativ. Po obhájení své doktorské disertační práce na téma družstev jsem se v roce 2003 pokusila poznatky, týkající se role občanské společnosti a jejího ekonomického rozměru v našich podmínkách, shrnout do odborné publikace *Ekonomický rozměr občanské společnosti, která poprvé vyšla v roce 2004. K dopracování tématu byl pro Fakultu sociálně ekonomickou Univerzity J. E. Purkyně v Ústí nad Labem získán grant na projekt s názvem „Sociální ekonomika v ČR, její kořeny a příležitosti v komparaci s EU“ (GAČR č. 402/05/2388 pro období let 2005–2007) a poté na projekt „Specifika financování sociálního podniku a měření sociální a veřejné přidané hodnoty“ (GAČR č. 402/09/0395 pro období 2009–2010).*

Publikace, kterou dostáváte do rukou, je tedy výstupem dlouholeté badatelské práce nejen mé, ale také mých kolegů doma i v zahraničí. Je takto také jedním z výstupů prakticky obou výše uvedených projektů GAČR. Možná poněkud netradiční pohled na oblast ekonomie, politiky a sociálních užitků je ovlivněn poznatky zejména evropských badatelů, zabývajících se krizí státu blahobytu a jeho nezbytnou transformací na stát sociálně-tržní. Jak již bylo uvedeno, tito badatelé shledávají mezi potřebou změn a jejich riziky v západoevropských státech s vyspělou tržní ekonomikou a v posttotalitních státech střední a východní Evropy určité paralely. Jejich snahy jsou v tomto směru podporovány jak Evropskou komisí, tak OECD. Evropský pohled na funkce a postavení jednotlivých aktérů ekonomiky se přitom poněkud odlišuje od pohledu autorů anglo-amerických, a to i v terminologii,

díky jinému historickému kontextu posledních snad 250 let. Dnes tu vedle sebe stojí evropský koncept občanského samosprávného mix sektoru a anglo-americký koncept neziskového, respektive třetího sektoru v rámci smíšené ekonomiky a vzájemně se ovlivňují a doplňují. Pro relativní novost některých témat a pojmů pojednaných v publikaci, jako je např. civilizovaná ekonomika, sociální stát, ekonomická demokracie, vzájemná svépomoc, solidarita, sociální podnik, autentické družstvo, symetrie apod., je součástí publikace také Malý slovníček méně známých pojmů. Lze předpokládat, že publikace může pomoci široké veřejnosti k lepší orientaci v problematice jak samotného tématu občanské společnosti, tak také jejích rolí a hodnot v institucionální a ekonomické oblasti. Publikace také přináší některé nové, aktuální poznatky z oblasti veřejné a sociální ekonomiky, a zaplňuje tak tematickou mezeru na našem knižním trhu. Je určena jak odborníkům (zejména ekonomům), tak i politikům, právníkům, sociologům, regionalistům a dalším z oblasti „ne-pro-ziskových“ a neziskových organizací a z veřejné správy, studentům středních a vysokých škol příslušného zaměření a také dalším zájemcům z řad laické veřejnosti.

Ing. Magdalena Hunčová, Ph.D., 2010

ÚVODEM

Transformace naší ekonomiky a společnosti po roce 1990 vynesla do popředí zájmu také téma občanské společnosti, které jako by stálo poněkud stranou neoliberální doktríny volného trhu, otázky privatizace a reformy veřejné správy. Občanská společnost jako fenomén tak má své přívrženci i odpůrce. Ne všichni si však jsme vědomi toho, jakou roli hraje a může hrát. Podívejme se proto úvodem na problém zvaný globalizace trhu a s tím související otázky negativních externalit s odloženým dopadem, jako například veřejné problematiky, kde občanská společnost hraje svou významnou roli, ať již se to týká jedinců, občanských iniciativ, nebo ekonomicky aktivních spolků a organizací.

Historie občanské společnosti, společnosti občanů vymezovaných vůči státu, souvisí s koncem feudalismu, zrušením stavů, nevolnictví a roboty. Její vznik ve svém počátku souvisí s uvolněním mechanismu neviditelné ruky trhu a v současnosti se setkává s problémy globalizace a udržitelného rozvoje z hlediska sociálního i environmentálního. Globalizace trhů. Myšlenky liberalizace trhu znamenaly počátkem devatenáctého století historicky soumrak éry merkantilismu. Skutečná liberalizace trhu však nastává až zrušením anglického obilního zákona a navigačních akt, kdy se moře otevřelo mezinárodnímu obchodu. Dnes se zdá naplňovat tehdejší myšlenka Richarda Cobdena, že „*Svobodný obchod je nutností už proto, že vyvolá vzájemnou závislost zemí a vládám odebere možnost hnát národy do válek*“, a tak bude oním klíčem k blahobytu národů. A také dává za pravdu prognostiku Karlu Marxovi, když popisuje nastupující globalizaci: „*Prastaré národní průmysly jsou ničeny a budou ničeny každý další den. Budou vytlačeny novými odvětvími, jejichž zavedení se stane otázkou přežití všech civilizovaných národů. Budou vytlačeny průmyslem, který už nebude stát na domácích surovinách, ale bude využívat zdroje z těch nejdlejších částí světa. Výrobky tohoto průmyslu už nebudou určeny výlučně pro domácí trh, ale budou spotřebovávány v nejrůznějších částech světa současně.*“ Globalizace znamená vedle rozvoje obchodu také rostoucí tlak na neobnovitelné přírodní zdroje, přestože se celosvětově podařilo v poslední době jednicovou spotřebu prvotních zdrojů podstatně snížit (což mimo jiné také znamená, že se zatím nenaplnily Malthusovy vize). Sama globalizace vyvolává zásadní otázku po (trvale) udržitelném rozvoji. Právě v tomto smyslu lze

považovat vyčerpávání přírodních zdrojů a snižování regeneračních schopností přírody, včetně reprodukce člověka za negativní externalitu vyššího řádu, plynoucí přímo z globalizace trhu v otevřené ekonomie. O externalitách v rámci relativně krátkodobého období se obvykle hovoří jako o „*do produkce neinternalizovaných nákladech s externím efektem*“. Předpokládá se, že tyto externalizované náklady lze internalizovat prostřednictvím redistribuce nebo smluvně. Případně nastupuje stát a produkci externalit, poškozujících životní prostředí, zdaňuje. V rámci globalizace však dochází v souvislosti se zciizováním některých volných statků, včetně nerostů, fauny a flóry, také k produkci externalit vyššího řádu, s dopady v dlouhém období, kdy se přenáší neinternalizované náklady mezigeneračně. Jde tedy o externality s odloženým účinkem. Tyto externality zatěžují budoucí generace na úkor současného prospěchu a co je zřejmě důležitější, loupeživé zciizování primárních přírodních zdrojů má za následek poškozování regeneračních mechanismů přírody všeobecně, a to včetně lidské reprodukce. Protože se příroda sama bránit neumí (?) a tržní mechanismus tento problém řešit nedokáže, zapojuje se zde „do hry“ občanská společnost (a její občanský sektor) jako parapolitická síla a poté stát se svou regulační funkcí. Stát pak do svých politik obvykle zahrnuje také péči o přírodu (a rodinu) podobně normativním způsobem jako v případě poskytované sociální péče. Stát jako byrokratický systém spíše sanuje následky, nežli postihuje příčiny (odborně garantovaná péče o zvířata v zoologických zahradách, o rostliny v zahradách botanických, péče o staré osoby v domovech důchodců a děti v kojeneckých ústavech). Tlak občanských iniciativ, respektive občanské společnosti, je zde nepominutelný. Je iniciátorem významných posunů v nazírání vlád na péči o přírodu, krajinu, památky, ale i rodinu, zdroje. Často se ochrany ujmají i laické občanské iniciativy, a pokud jim vláda dá prostor a nepovažuje je za „samozvance“, s veřejným sektorem kooperují. Účinná kooperace a participace je možná právě tehdy, stojí-li tu vedle sebe rovnocenní partneři, jakými jsou trh, stát, ale i občanský sektor, funguje-li občanská společnost alespoň ve své funkci „umravňující“ stát a trh. Občanská společnost má však také své ekonomické dimenze, o které své ostatní funkce může opřít, skrze něž je může prosadit či sama realizovat.

První kapitola, nazvaná *Role občanské společnosti*, je jakýmsi úvodem do problematiky v kontextu doby a změn, předznamenávajících povahu současné občanské společnosti obecně a v České republice zvláště. Civilizovanost ekonomiky lze měřit skrze rozvoj sociálně-ekonomických struktur občanské společnosti. Druhá kapitola, nazvaná *Sociální stát a jeho reforma*, má za úkol čtenáři přiblížit roli sociálního státu v jeho vztahu k občanské společnosti a ve smyslu „*od warfare k welfare*“ a také ozřejmit cesty modernizace tohoto typu státu jako systému

organizace věcí veřejných. Třetí kapitola, *Institucionální a ekonomický rozměr občanské společnosti*, je vlastním teoretickým jádrem práce vycházejícím z postulatů veřejné ekonomie a z konceptu třetího, respektive neziskového sektoru v pojetí amerických a evropských badatelů (pojatého jako občanský samosprávný mix sektor). Je zde také prezentován nástin ekonomického rozměru občanského sektoru. Poslední kapitola, nazvaná *Sociální, demokratická a participativní ekonomika*, je věnována povaze ekonomických aktivit z hlediska jednotlivých parciálních ekonomik a jejich aktérů. Důležitou roli tu hraje subjekt autentického družstva, na němž jsou prezentovány základní charakteristiky subjektů občanského samosprávného sektoru na cestě „*od welfare k welfare*“. Každá kapitola je ukončena Shrnutím pro zopakování hlavních témat a základních pojmů, na závěr je vložen slovníček méně známých pojmů k zopakování a upřesnění tématu.

1 ROLE OBČANSKÉ SPOLEČNOSTI

„Stát nemůže přinášet efektivní plody bez demokracie (občanské společnosti) a bez trhu...“

A. Przeworski (1995)

1.1 Občanská společnost – historie a význam pojmu

Občanská společnost jako společnost svobodných občanů, nadaných právem rozhodovat se a nést za to příslušnou zodpovědnost, bývá často chápána a definována jako sociologický a politologický fenomén, jako základ, na kterém vyrůstá demokracie. Základní svobody a odpovědnost občanů jsou upraveny zákonem (*Ústava a Listina lidských práv a svobod, občanský zákoník*) tak, aby jednání a rozhodování občanů bylo v rámci zákona legitimizováno. Občanem se pak člověk stává obvykle ve věku občanské zralosti, kdy je schopen svou odpovědnost, spojenou s příslušnými právy a povinnostmi, nést. V této souvislosti lze hovořit o zralosti fyzické, psychické a sociální, z nichž posledně jmenovaná bývá chápána jako schopnost zapojit se do věcí veřejných, ale také jako zralost ekonomická (schopnost přežít jako jedinec, jako skupina, i jako druh). To předpokládá určitou úroveň samostatnosti a soběstačnosti občana jako jedince, ale také občanů jako skupin, byť by tato samostatnost a soběstačnost byla jen relativní. Soběstačnost jedince souvisí s jeho schopností a výkonností, soběstačnost skupin občanů také s jejich schopností být solidární. Tak či onak, existence občanské společnosti vždy souvisí také s ekonomickými aktivitami, které její existenci podporují a naplňují. Má tedy rozměr politický, sociální i ekonomický.

Občanem se člověk stává nikoli jako individuum mimo společenství jiných lidí, ale právě jako člen takového společenství (obce, státu) a ve vztahu k němu a k dalším jeho členům. Občanskou společnost je tedy nutno chápat nikoli jako skupinu individuí, ale jako společnost vnitřně provázanou mnoha vztahy a vazbami. Předpokládá se přitom, že občanská společnost jako taková je nositelem určitých, pro chod celé společnosti a její ekonomiky žádoucích hodnot, jako je důvěra a důvěryhodnost, spolehlivost, demokratičnost, morálka, aktivita. Kořeny a smysl občanství a občanské společnosti lze hledat a naplňovat. Z historického pohledu může být občanství chápáno jako opak poddanství, případně také jako fenomén ekonomický, který je předpokladem fungování trhů, zejména trhu práce.

Definovat **občanskou společnost** se pokusme nejprve v rámci historické spojitosti mezi pojmy: obecina – obec – občan – občanská společnost, s přihlédnutím

k významu pojmů soukromé a veřejné. Při hledání sociálně-ekonomické báze občanské společnosti nám může být vedle *teorie sociálního a participativního státu*, rozvinuté ve třetí kapitole, nápomocna zejména normativně pojatá veřejná ekonomie jako *teorie smíšené ekonomiky*. V rámci tezí *alokační teorie statků* a modelů sociálně-ekonomického prostoru pak bude vymezen její společensko-ekonomický účel, jeho nositelé a základní prostor jejich aktivit.

Z hlediska prvotního vztahu občina – obec – občan vystupuje jednotlivec, spjat se svou obcí jako vlastní rodovou komunitou, a to jako společenský činitel. Takto jej nalezneme již ve starém Řecku (Novotný, 2003)¹, kde je soukromá sféra (oikos) odlišena od sféry veřejné² (polis). Z. Pinc (2002) o tom říká, že „*zatímco rodina (OIKOS) je v řeckém prostředí místem, kde jsou jednotlivé role pevně a hierarchicky přiřazeny, obec (POLIS) je tu prostředím veřejnosti, místem, kde se role mohou a mají střídat v prostředí sobě rovných, místem, kde se člověk může zaskvěť ve své jedinečnosti, místem konání zaznamenání hodných skutků*“ (Pinc, 2002, s. 25)³ a dodává: „*Nejdůležitějším rysem polis je zcela mimořádné postavení slova, jeho nadřazenost ostatním nástrojům moci. Řekové si snad nejvíc ze všeho zakládali na skutečnosti, že spravují své věci za pomoci smysluplné řeči ve smyslu LOGOS. To pokládali za rozhodující odlišnost vůči barbarům, kteří své záležitosti řeší násilně.*“ (Pinc, 2002, s. 28)

Řecká koncepce rovnosti, jako vyrovnávání protikladů, je pak obvykle prezentována jako základ moderních (osvícenských) koncepcí demokracie občanské, zejména od doby Velké francouzské revoluce (1789), zatímco **římské pojetí** správy věcí veřejných a s tím spojený klientelismus⁴ inspirovaly předchozí evropské ideje šlechty a stavovské demokracie. Zajímavá je v tomto smyslu poznámka o „tribunech lidu“ a zřízení „tribunálu“, zastupujících od roku 494 př. n. l. „plebs“ při rozhodování o věcech veřejných. „*Jako je Kleisthenovými reformami nahrazena kmenová organizace polis organizací členěnou územně (Řecko), stejně tribuni shromažďují plebejskou obec na bázi plebiscitu, tj. podle bydliště... (Řím)*“ (Pinc, 2002, s. 31). Později, v politicky i ekonomicky novodobé Evropě,

¹ NOVOTNÝ, V. Sociální stát jako historická kategorie. In *Sociální stát a sociální ekonomie*. Ústí nad Labem : FSE UJEP, 2003.

² Pojem „veřejný“ v češtině souvisí s pojmem „veřeje“, jako panty na bráně či domovních dveřích. To, co je za nimi, je tedy „veřejné“.

³ PINC, Z. Člověk v antické POLIS. In *Občanský sektor*. Praha : FHS UK, 2002.

⁴ Tj. rozdělení římské obce na populus (jakožto patricie – „ten kdo mezi předky najde svého otce“, a jejich klienty – ti kdo je poslouchají a „hledají hospodářskou a právní ochranu u patrona“) a plebs – „lidé bez rodiny a náboženství“ (Pinc, 2002, s. 30).

je občanům přiznáváno „*přirozené právo na osobní svobodu*“ a území „*přirozené právo na obecní samosprávu*“⁵.

Přestože řecká obec (polis) inspirovala moderní koncepci občanské demokracie, sama řecká polis nebyla ani místem osobní svobody v našem pojetí, ani konceptem (národního) státu tak, jak mu rozumí pozdější Evropa, ale místem rigidního řádu a absolutna. Teprve po římské okupaci se pramenem postojů stane na místě „domácího krbu“ a jeho bůžků lidské svědomí. „... *praktiky a rituály zůstávají stejné, ale jejich obsah se mění... Kynikové přinesou myšlenku světoobčanství a později stoikové myšlenku široce pojaté emancipace a osobní svobody*“, a do třetice „*v křesťanství bude od počátku stát osoba a rodina nad vlastní, bližní nad spoluobčanem*“ (Pinc, 2002, s. 35)

Dnešní Evropa je tak „*trojčediným pokusem vyrovnat se s rozpadem kmenového uspořádání*...“ mezi polovinou prvního a druhou polovinou druhého tisíciletí po Kristu. V rámci osvícenství je sjednocujícím motivem těchto pokusů „*myšlenka konstituce, ústavnosti, myšlenka smlouvy, která není záležitostí pouhé... tradice, ale záležitostí rozhodnutí a klopotného úsilí o dodržování a reformaci dohodnutých podmínek*“ (Pinc, 2002, s. 37). Lze dodat, že osvícenství v moderním smyslu státu- a občansko-správním vrcholilo koncem osmnáctého století: Velká francouzská revoluce, vznik USA, vznik konstitučních monarchií (například úsilí Marie Terezie a reformy Josefa II. v rakouské monarchii). Právě toto období pak má pro pojem občanská společnost a dnešní způsob správy věcí veřejných zásadní význam, a to i v našich podmínkách. Projevuje se jako jedna z nezjevných „zlatých nití“ v rámci tzv. společenské „institucionální paměti“.

K problematice odlišení občanské společnosti od státu se vyjadřuje K. Müller jr.: „*Počínaje antikou až do konce 18. století představoval pojem občanské společnosti střídavě synonymum pro politickou společnost či stát. V myšlení autorů, jako je Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Montesquieu, Ferguson či Smith je přítomno mnoho předpokladů, jež umožnily vznik moderního pojetí občanské společnosti jako odlišené od státu. V pojetí těchto pozdně novověkých koncepcí je pojem občanské společnosti používán jako protiklad ke stavu jisté necivilizovanosti*... *Občanská společnost je stav, kdy vládne právo ... kde převládá slušnost a občanské partnerství. ... je charakterizována aktivním občanským životem a obchodními dovednostmi. ... Trh je zde oslavován jako uklidňující a civilizační*

⁵ Viz také MATES, P. *Kapitoly z historie české veřejné správy v letech 1848–1989*. Praha : VŠE, 1997.

⁶ Viz pak poznámky k „civilizované ekonomice“ v kapitole 2.1.

protiklad militaristickým ctnostem aristokratického života.“ (K. Müller jr., 2002, s. 40)⁷

K. Müller jr. (2002) dále rozebírá rozdíly mezi různým pojetím pojmu **občanská společnost** v současné době. Rozlišuje pojetí:

- (a) které k charakteristikám občanské společnosti přiřazuje také existenci omezené a odpovědné veřejné autority, a to někdy dokonce ve smyslu konkurenčního pojmu k pojmu demokracie (*generalisté*),
- (b) které ji vymezuje odděleně od sféry politiky, ekonomiky a náboženského života (*minimalisté*),
- (c) jako „sféry mezi rodinou a státem“, související s klasickou ekonomikou a Hegelovými východisky při jeho důrazu na „samoregulující ekonomiku“ (*maximalisté*),
- (d) maximalistické (*redukcionistické levicové pojetí*), vedoucí k formulaci státního socialismu a samosprávného komunismu,
- (e) maximalistické (*redukcionistická kapitalistická verze*), vycházející z představy autonomního trhu, který si vystačí s minimem politiky a s minimálním státem v roli nočního hlídače (policie). Svoboda, jak tvrdí Waltzer (1995), je v tomto pojetí chápána jako funkce hojnosti, kdy je nejdůležitější mít mnoho alternativ a možnost volby a všudypřítomný trh již maximalizuje užitek. Dnes tento přístup zastávají tzv. libertariáni.

Müller (2002) upozorňuje na to, že **to, co minimalisté nazývají občanskou společností, nazývají maximalisté veřejnou sférou** a že toto pojetí nachází své vyjádření v současné české sociologii a u představitelů neziskového nevládního sektoru⁸, když používají termín občanská sféra či občanský sektor. (K. Müller jr., 2002, s. 40–45)

Za povšimnutí stojí také Müllerova poznámka, poukazující na okolnosti vzniku české občanské společnosti, když říká, že: „*Spojení nacionalismu a liberalismu bylo významnou silou pro občanskou emancipaci především v porevolučních desetiletích od roku 1789 minimálně do roku 1848 (Dahrendorf, 1991). Původní liberalismus a nacionalismus měly stejného nepřítele – barokní absolutistický stát, ... jejich cesty se postupem doby rozešly.*“ A dodává, že v českém prostředí „... *nedošlo k vzájemnému propojení ovládnutí národního společenství a osvobození jedince. Národy tohoto prostoru naopak prošly historickou zkušeností, zdánlivě potvrzující zkušenost, že přijetí demokratických forem vlády ve všech jejich*

⁷ MÜLLER, K. jr. Koncept občanské společnosti. In *Občanský sektor*. Praha : FHS UK, 2002.

⁸ Viz také přístup Josepha Stiglitze v publikaci *Ekonomie veřejného sektoru*.

důsledcích vystavuje národní společenství těžkým rizikům, ba katastrofám ... národní společnost je viděna jako celek, ve kterém jsou občané spojeni pouty krve a historie... Tato identita však v případě ohrožení národa uvolňuje heroickou loajalitu, umožňuje sebeobětování...“ (Waltzer, 1995 – Müller jr., 2002). Pokud dále vezmeme v úvahu, že v procesu národního obrození se česká občanská společnost vymezovala proti státu (Rakousko-Uhersko), a nikoli jako národ $\equiv$ stát jako mnoho národů v zemích západní Evropy a že toto vymezování mělo také formu hospodářského zápasu (zatímco na západě Evropy mohla být účast na trhu spíše chápána jako soutěž)⁹, pak lze lépe pochopit hlubší kořeny a původ některých odlišností, kterými se vyznačuje česká současná společensko-ekonomická realita a naše představy o ní.

V neposlední řadě Müller jr. (2002) odvozuje axiologicko-normativní *koncept hodnoty občanské společnosti* (dále jen OS) tak, že vychází z představy OS, která *vytváří ochranný val proti možné rozpínavosti státní moci*. (Historická zkušenost nás učí, že každá politická moc má tendenci ke koncentraci a ke zneužívání, a to často ve jménu efektivity a akceschopnosti.)

- OS tedy může sloužit jako *pojistka demokracie*.
- OS by měla vytvářet prostor, který dovoluje hledat, pojmenovávat a ověřovat společenské zájmy, hodnoty a priority jako „*parapolitická síla*“, poskytující a ověřující legitimitu moci a morální základ společnosti.
- OS je prostorem, umožňujícím efektivní mobilizaci lidských zdrojů, včetně rychlého a efektivního zapojení občanů do veřejného dění, a to dokonce i v rámci neformalizovaných struktur. OS je však také prostorem mobilizace lidských zdrojů v oblasti hospodářské prosperity, zejména na lokální úrovni. S tím souvisí její *funkce participativní*.
- Lidé si uvědomují potřebu sdružit se k dosažení společného cíle, zájmu. OS je tu prostorem sounáležitosti se skupinou, prostorem loajality se společností, s politickým systémem, ve kterém mohou prosazovat své dílčí zájmy – *funkce integrativní*.
- Aby mohly být dílčí zájmy nekontroverzně prosazovány, učí se občané v rámci své OS solidaritě, samosprávnosti (ekonomické, organizační a správní autonomie na státu), toleranci, odpovědnosti, umění kompromisu a dalším občanským ctnostem, které pak přenášejí i do svých aktivit na trhu a ve veřejné správě – *morální funkce* (Müller jr., 2002, s. 46–54).

⁹ Lze také připomenout, že v Čechách vyrostla obrozenecká občanská společnost prakticky ze selského stavu (šlechtická elita byla po roce 1620 decimována, vč. odchodu do exilu) a že státní správa je v ČR dodnes postavena na vrchnostenském principu.

Helmut Anheier (2005, s.113–136)¹⁰ k vnitřním hodnotám občanské společnosti přiřazuje také pojmy, jako je sociální kapitál, investoři v důvěře (stakeholders), nezávislost, podnikavost a sociální užítky, když předkládá základní teoretická východiska pro vysvětlení existence neziskových organizací v tržní ekonomice.

Při identifikaci pojmu a role občanské společnosti dnes můžeme také vycházet z pojetí, akcentujícího roli *občana jako aktivního hybatele věcí veřejných* – v protikladu k pojmu obyvatel, který je pasivní a jako takový objektem manipulace. Občanská společnost je pak společností svobodných a odpovědných občanů, aktivně realizujících svá práva (a povinnosti), využívajících své svobody (a ne-soucích příslušná rizika a odpovědnost, a zásadně neomezujících svobody a práva jiných), v mezích zákona. Takto bývá občanská společnost vyjádřena také v pojmu **právní stát** (Rawls, 1995)¹¹.

Občanskou společností je konečně míněn také „*morální ideál společnosti*“, kde se lidé k sobě chovají vlídně a se vzájemným respektem, kde je přítomna důvěra, kooperace a altruismus, realizovaný v síti nestátních samosprávných sociálních institucí. Tato definice byla shledávána evropskými a dalšími badateli jako zvláště významná pro všechny transformující se státy střední a východní Evropy, hledající novou tvář a stabilitu v rámci liberální ekonomiky a demokracie, byť byla „ve tmě paprskem pouhým“, jak by řekl básník. Toto pojetí role občanské společnosti koresponduje s pojmem *civilizovaná ekonomika* jako ekonomika, kde rozvinutá a fungující občanská společnost kultivuje trh i stát. Zároveň je jedním z východisek konceptu *sociální ekonomiky* jako partnera moderního sociálního státu.

M. Potůček (1998) vymezuje občanskou společnost spolu s Ancherem (1944) jako pojem, zahrnující jak (soukromý) *neformální sektor* – domácnost, rodina, sousedství, neformální skupiny, komunitní společenství, tak *občanský* (formální) *sektor* – soukromoprávní neziskové organizace¹². Tyto dva segmenty zde splývají pod obecnějším pojmem občanská společnost. Předpokládá se přitom, že ve funkční občanské společnosti je občan ochoten nést odpovědnost za chod veřejných záležitostí na úrovni vlastního občanského sektoru, i účasti na zastupitelské demokracii a jako její opozice. Role občanské společnosti je v tomto pojetí vztahována zejména k funkci veřejného sektoru a k veřejnému prostoru, kde prakticky

¹⁰ ANHEIER, H. *Nonprofit Organizations – Theory, management, policy*. London and New York : Routledge, 2005.

¹¹ Viz RAWLS, J. *Teorie spravedlnosti*. Praha : Victoria Publishing, 1995.

¹² V současném právním řádu České republiky může soukromoprávní organizaci založit jak soukromá, tak veřejná osoba (viz příklad obecně prospěšné organizace). Veřejnoprávní organizace mohou zakládat výhradně osoby veřejnoprávní.

zajišťuje plnohodnotnou demokracii (vč. veřejné volby a veřejné kontroly). Občanský sektor tu hraje zásadní roli při *formulaci, zajišťování a ochraně veřejného zájmu* (příp. plurál) a jeho činnost napomáhá „*k rozvoji společnosti, ekonomiky a regionu*“.

Definice **veřejného zájmu** bývá označována za jeden z nejobtížnějších momentů příslušné teorie, a krajními liberály je termín „veřejný zájem“ dokonce odmítán. Také u nás byla po roce 1990 existence veřejného zájmu neoliberály pragmaticky zpochybňována, ač „ve veřejném zájmu“ reálně došlo ke státem regulovanému obnovení trhu cestou privatizace a legalizovaný veřejný zájem lze běžně identifikovat jak v legislativě, programech centrální vlády i územní samosprávy, tak v existenci, rozsahu a obsahu alokačních a redistribučních funkcí veřejných financí. Veřejný zájem lze i v ČR identifikovat rovněž v existenci a aktivitách občanského sektoru; v roce 1990 se veřejná moc při své legitimizaci verbálně opírala o pravomoci delegované jí demokraticky „občanskou společností“ (cinkání klíčů, volby) zdola, avšak v pozdější praxi její rozvoj nepodpořila.

Jestliže je koncept občanské společnosti chápán **jako fenomén veřejné sféry** a role občanské společnosti je vztahována téměř výhradně k veřejné politice a její legitimitě a jestliže je veřejný zájem v tomto kontextu argumentačně odvíjen od zájmů „jednotlivých občanů“, pak skutečně lze objektivní existenci veřejného zájmu, artikulovaného zdola občanskou společností, úspěšně zpochybnit. Při hlubším pohledu však lze chápat takovou argumentaci jako určité terminologické nedorozumění, plynoucí z historického kontextu zdánlivě synonymických pojmů, jakými jsou pojmy *civilní/civilizovaný* a *obecný/občanský* versus *veřejný*. V češtině se pojmy *obecný/občanský* historicky vztahují k „*přirozené* (rodové) komunitě“ – *obci*, kdežto v angličtině má pojem „*civic*“ či „*civil*“ kořen v komunitě městského typu, s důrazem na její *civilizovanost* (románská orientace) ve vztahu k uspořádání věcí veřejných (a tedy ve vztahu k necivilizovaným „plebs“ či „venkovanům“ a jiným „barbarům“). Kontext obou pojmů, používaných pro označení stejného fenoménu, je tedy ve svém kořeni odlišný. *Občan* je etymologicky, jako hybatel věcí veřejných, ukotven ve své obci (lokální komunitě) – je tím, kdo určitým způsobem artikuluje **obecný zájem** (zájem obce jako „malé veřejnosti“) demokraticky *zdola*, a zároveň se prostřednictvím volebního práva (zastupitelské demokracie) účastní artikulace **veřejného zájmu** (v rámci „celostátní veřejnosti“) *shora*. Oproti tomu je anglický „občan“ člověkem „*civilizovaným*“, který se svobodně účastní věcí veřejných jako člen své občanské (civilizované) společnosti v rámci celého veřejného prostoru (od svých vrat po účast na fungování zastupitelské demokracie ve státě), kdy státu zbývá „jen role nočního hlídače“, respektujícího svobodu a zodpovědnost svých občanů a jejich skupin.

Otázka role *občanské* společnosti na formulaci *veřejného* zájmu a účasti na *veřejných* záležitostech ve *veřejném* prostoru tak může mít v obou případech různé dimenze. Tradiční role občanské společnosti je prostě v anglo-americkém prostředí oproti prostředí střední Evropy historicky odlišná. Přestože se současný svět globalizuje a „mluví řečí peněz“, tedy anglicky, přestože demograficky dochází ke koncentraci obyvatel ve městech, je dle mého názoru v českém prostředí vhodné, ba nezbytné, vedle veřejného zájmu, veřejného užítu a veřejných statků zapojit „do hry“ též pojmy, jako je *obecný zájem*, *obecný užitek* a *statky v obecném zájmu* (což je v angličtině vyjádřeno pojmem „*common goods*“). Pokud připustíme tuto dvojakost pojmu „občanský“, budeme zřejmě také schopni, mimo jiné, lépe porozumět teoriím badatelů západní provenience, věnovaným pojednávání problematice. Viz například výklad Helmuta Anheiera (2005), týkající se existence, role a aktivit tzv. třetího sektoru „v prostoru mezi trhem a státem“ (viz také kap. 3.1), případně Josepha Stiglitze (1997, s. 19)¹³ ve věci ekonomie veřejného sektoru ve smíšené ekonomice a také například Jitky Pekové (2009)¹⁴, pokud shledává veřejný zájem jednou z charakteristik veřejného sektoru, kde je, zjednodušeně řečeno, formulován veřejnou volbou a prosazován veřejnou správou prostřednictvím systému veřejných financí.

Nelze tedy než doporučit odlišování pojmů *veřejný* a *obecný zájem* v našich podmínkách a pragmaticky chápat:

- **veřejný zájem** jako společenský zájem, formulovaný v rámci zastupitelské demokracie shora,
- a **obecný zájem** jako zájem, formulovaný skupinami angažovaných občanů v rámci občanského sektoru zásadně zdola, a to jako zájem na této úrovni autonomní. Přitom může být současně alternativou, doplněním či inspirací zájmu veřejného;

respektive chápat roli občanské společnosti ve veřejném prostoru jako roli dvojakou, vymezitelnou na úrovni občanských a územních samospráv (artikulace obecného zájmu s jeho realizací vlastními instrumenty) a na úrovni veřejného sektoru (artikulace veřejného zájmu prostřednictvím zastupitelské demokracie s realizací prostřednictvím veřejného sektoru, včetně územních samospráv, v čele se správou státu, realizovaného specifickými instrumenty státu).

¹³ STIGLITZ, J. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha : Grada, 1997.

¹⁴ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance*. Praha : ASPI, 2008.