

Politický vývoj ve střední Evropě po r. 1989 a jeho dopad na neziskový sektor

Pavol Frič

**UK FSV CESES
Praha 2004**

Nakladatel: UK FSV CESES
Copyright: UK FSV CESES
Vydání první: 2004

Grafické zpracování a tisk: Studio atd.

Pavol Frič (*1956)

Vystudoval sociologii na katedře sociologie University J.A.Komenského v Bratislavě. V současnosti pracuje v Centru pro sociální a ekonomické strategie University Karlovy na Fakultě sociálních věd. Kromě toho v Institutu sociologických studií přednáší problematiku sociálních problémů a sociologii sociálních hnutí. Dlouhodobě se věnuje výzkumu sociálních problémů (speciálně problému korupce) a problematice neziskových organizací.

Politický vývoj ve střední Evropě po r. 1989 a jeho dopad na neziskový sektor¹

Úvodní poznámky

Instalace, fungování a pád komunistického režimu ve středoevropských zemích patřících do tzv. sovětského bloku (tj. v Československu, Maďarsku a Polsku), měly značně odlišný průběh. Navzdory tomu, zásadní politické změny, které se v těchto zemích odehrávaly koncem osmdesátých let minulého století, se vyznačovaly jedním typickým společným rysem – byly významně ovlivněny ideologií i aktivitou lidí jenž se dobrovolně angažovali v občanských (disidentských) iniciativách, resp. dnes bychom mohli říci v neziskových organizacích stojících v opozici vůči totalitní komunistické moci (viz např. Solidarita v Polsku, nebo Charta 77 v bývalém Československu). K zásadním změnám, o které dissent a jeho „neziskové organizace“ (NO) usiloval, patřily hlavně etablování parlamentní demokracie s pluralitním systémem politických stran a svoboda sdružování občanů. Způsob jakým dokázaly NO v jednotlivých zemích tyto změny iniciovat, ovlivnit, resp. na nich participovat, se pak zpětně odrazil v pozdějším přístupu politiků a celé společnosti k rozvoji neziskového sektoru. Nepochybně právě zmíněné změny totiž umožnily rozvoj neziskového sektoru, který byl za socialismu v těchto zemích nemyslitelný. Nejočividnějším důkazem toho je rapidní nárůst počtu NO po roce 1989 ve všech postkomunistických zemích střední Evropy.

Bezprostřední dopad politických změn po roce 1989 však nespočíval jen v kvantitativním rozšiřování neziskového sektoru, ale i v otevření cesty ke konsolidaci jeho postavení ve společnosti. Všechny výše zmíněné země totiž před nástupem komunismu, po druhé světové válce, disponovaly relativně silným neziskovým sektorem, jenž v předválečném období hrál velmi důležitou společenskou roli, kterou mu pak komunismus násilím vzal. S nástupem komunistů k moci byly NO podrobeny tvrdé perzekuci – mnohé byly násilím rozpuštěny a zcela zrušeny, velká část byla zestátněna. Zbytek (zejména organizace působící v oblasti sportu, rekreace a zájmové činnosti) byl začleněn do centralizované struktury totalitního státu a politicky paralyzován. NO v těchto oblastech byly „sjednoceny“ do velkých, centrálně řízených, střešních organizací, do jejichž čela byli postaveni členové komunistické strany, kteří se starali o jejich ideologickou kontrolu. Komunistický dohled nad činností NO zbavil tyto organizace jejich autenticity a udělal z nich přísluhovače komunistického režimu (i když v mnoha případech jen čistě formálně). To vedlo k tomu, že tyto organizace přestaly mít status neziskových organizací v pravém slova smyslu.² Po svržení komunistického režimu však získaly svoji autonomii zpět a mohly na ní postavit základy pro budování své nové autenticity jako NO.

¹ Tento text byl původně napsán jako kapitola pro publikaci o neziskovém sektoru ve Střední Evropě v rámci projektu „Future of Civil Society“, vedeného Annette Zimmer a Eckhartem Prillerem.

² Např. Eva Leš o nich mluví jako o „quasi non - governmental organizations“ protože byly zpolitizovány: „Od počátku padesátých let byly aktivity těchto organizací silně politizovány s cílem legitimizovat daný politický systém. Jejich primární role byla politická, poskytování služeb bylo sekundární.“ (Leš 1994, 9)

První měsíce a snad i léta po r. 1989 přinesl politický vývoj velkou vlnu nadšení z demokratizace poměrů v této části Evropy. Pod jejím vlivem se ještě více rozšířila myšlenka (pěstovaná již v disidentských kruzích), že budování občanské společnosti je nedílnou součástí transformace totalitní socialistické společnosti na demokratickou společnost s tržní ekonomikou. Vlna nadšení pronikla i do politiky a veřejné správy a představitelé NO mohli počítat se vstřícnými postoji politiků i úředníků. Doba všeobecného nadšení přisoudila neziskovému sektoru roli hlavního budovatele občanské společnosti (Leš 1994, 16) a to bez ohledu na jeho aktuální schopnosti. Postavila před něj výzvu podstatně přispět ke konsolidaci demokracie v postkomunistických zemích. Ve světle této vznešené výzvy se však jaksi zapomnělo na potřebu konsolidace neziskového sektoru samotného.

Paradoxně však pád komunismu na jedné straně sice otevřel nebývalé možnosti rozvoje neziskového sektoru, ale způsobil taktéž i masivní odliv aktivistů z neziskových organizací do politiky a státní správy (Siegel, Yancey 1992, p.16, Cox and Vass, 1995, 161-3) a tím významně oslabil zdroje jeho konsolidace.³ Tuto ztrátu nemohla vyvážit ani značná zahraniční pomoc, které se NO v uvedených zemích po roce 1989 dostalo. Obnovování a budování organizací a struktur neziskového sektoru bránilo mnoho deficitů. Chybělo všechno - majetek, peníze, kvalitní legislativní rámec, tradice, profesionální zázemí, informační sítě a celá servisní infrastruktura, tréninková a školicí centra, dobrovolníci atd. Všeobecně se očekávalo, že s podporou demokraticky zvolené politické reprezentace bude odstraňování uvedených deficitů rychle postupovat. Zpočátku tomu tak i bylo. První legislativní změny otevřely široké možnosti pro sdružování občanů a zakládání nových NO. Postupem času však tvorba legislativního rámce začala za vývojem v neziskovém sektoru výrazně zaostávat a konsolidace jeho postavení ve společnosti se značně přibrzdila. Vlna demokratického nadšení vyprchala poměrně rychle a začalo docházet i k prvním sporům a konfliktům mezi představiteli veřejného a neziskového sektoru. Postoje vládních politických reprezentací k posilování role neziskového sektoru ve společnosti i ke konsolidačním snahám NO uvnitř sektoru se v konfrontaci s běžnými problémy vládnutí změnily. A i když se přístup jednotlivých vlád, v jednotlivých zemích významně lišil, bylo zřejmé, že z hlediska konsolidace neziskového sektoru se jednalo o změnu k horšímu. Nové přístupy se pohybovaly na kontinuu od otevřeného konfliktu (Slovensko), přes chladnou rezervovanost (Česko) až k verbální vstřícnosti doprovázené praktickým nezájmem, resp. nedostatečnou mírou politické vůle k potřebným změnám (Maďarsko, Polsko). Řečeno slovy Evy Leš: „... idea občanské společnosti v očích politických elit ztratila svoji přitažlivost a proto ji přestaly podporovat.“ (Leš1994, 16)

Politický vývoj po r. 1989

Ale proč idea občanské společnosti ztratila svoji přitažlivost? Proč došlo k takové změně postojů politických elit a oficiálních autorit? Pro zodpovězení této otázky budeme muset zaměřit naši pozornost na celkový politický vývoj ve střední Evropě po r. 1989, v němž lze identifikovat čtyři procesy (problémy), které zásadním způsobem ovlivnily vztah politické reprezentace a neziskového sektoru. Jsou to: a) eliminace hrozby návratu totality, b) budování systému politických stran, c) formování stylu vládnutí, d) pokles důvěry obyvatelstva v demokratické instituce.⁴

³ „... výsledkem samotné transformace bylo další oslabování vyhlídek na rozvoj občanské společnosti.“ (Cox and Vass, 1995, 163)

⁴ Je potřeba zdůraznit, že tento text se neusiluje komplexně analyzovat pozici neziskového sektoru v rámci procesů společenské transformace, kterou postkomunistické země Střední Evropy od r. 1989 prochází

a) Eliminace hrozby návratu totality

Po svržení politického monopolu komunistických stran se moci ujali disidenti a okruh odborníků reprezentujících úsilí o meritokratizaci vládnutí. Bývalí představitelé komunistických stran se většinou stáhli z politického života a velká část z nich odešla do komerčního sektoru.⁵ Jejich nástupci zčásti spolupracovali s novou elitou a podíleli se na výkonu moci. Většinou však přešli do politické opozice a svůj boj o „vedení společnosti“ nevzdávali. Opírajíc se o zděděné silné ekonomické zázemí (většina podnikového managementu byla nějak svázána s komunistickou stranou), snažili se o revitalizaci (radikálně) levicového pohledu na směřování společnosti, případně zakládali nové levicové strany a zúčastňovali se parlamentního života. Jejich ekonomický vliv a populismus nesený na křídlech rovnostářských idejí o uspořádání společenských poměrů, představoval v očích nové politické elity hrozbu. A to hrozbu hned pro dva hlavní pilíře ní započaté společenské transformace, tj. pro demokratizaci a marketizaci. V situaci, kdy křehkost demokracie byla zjevná a tržní ekonomika jen ztěžší nabírala dech, se ideologie občanské společnosti (společně s liberalismem) ukázala jako velmi účinný nástroj k zatlačování autoritářských sil do defensivy. Z tohoto důvodu i z důvodu masivního odchodu občanských aktivistů do politiky, se znovuzrozený svět neziskových organizací setkával se spontánní podporou a pochopením ze strany celého spektra nově vzniklých politických stran a hnutí.

Ideologie občanské společnosti, vnímaná jako přirozená součást vize budování pluralitní demokracie, vznikala již v období totality v morální opozici vůči komunistickému státu. Její základy položily úvahy disidentů o „paralelní polis“ (Michnik, Benda), „druhé společnosti“ (Kornai, Szelenyi), „nepolitické politice“ (Havel, Konrád). Po r. 1989, kdy stát v postkomunistických zemích získal svou legitimitu se však před občanskou společností objevily nové výzvy, které její „opoziční“ pojetí nemohlo zvládnout. Od občanské společnosti se očekávalo, že bude „noselem transformace“ (Leś, Nalecz, Wygnański, 2000, 20), nebo alespoň „strážním psem“ jejího uskutečňování (Leś, 1994, 51). Organizace občanské společnosti měly otevřít prostor pro spontánní aktivity obyvatelstva a přispět k „deinsitucionalizaci společnosti“ (Večerník, 1993, 129). Měly zvelebit „asociativní poušť“ (Offe) postkomunistických zemí a pomoci odstranit „naučenou bezmocnost“ (Marody, 1987) zděděnou z období státního paternalismu.⁶ Vzhledem k rychle se měnící politické situaci se však nová – kooperační - podoba ideologie občanské společnosti rodila a šířila příliš pomalu a její stará – opoziční – tvář zůstávala ve společnosti i nadále přítomna.⁷ Byla to právě kontrapozice obrazu občanské společnosti s obrazem dlouhodobého monopolního vládnutí jedné strany ztotožněné se státem jenž dala vzniknout široce sdílené averzi k politickým stranám vůbec (Vnuk-Lipiński, 1991, 171) a to jak mezi intelektuály, tak ve veřejnosti postkomunistických zemí střední Evropy. Naopak, potřeba rychle vypracovat a šířit koncept kooperativní občanské společnosti se promítla do tendence budovat

Soustředí se především na analýzu a popis společných charakteristik vztahů mezi politikou a neziskovým sektorem v postkomunistických zemích střední Evropy, a ne na rozdíly a zvláštnosti jednotlivých zemí. Do značné míry byla analýza těchto rozdílů již provedena v práci H. Anheiera and W. Seibela (1998). Podstatou přístupu uplatněného v tomto textu je odкрыt podstatné procesy a vztahy mezi politickými aktéry (tj. vládou a politickými stranami) a neziskovými organizacemi, resp. neziskovým sektorem jako celkem po roce 1989.

⁵ Jak připomíná Eva Kutí, výjimečně se z nich stali i lídři neziskových organizací, což by naznačovalo, že zmiňovaný brain-drain nebyl zcela jednocestný – směrem od neziskového sektoru k politice. (Viz poznámky Evy Kutí k tomuto textu).

⁶ Dále by měly posilovat důvěru ve společnost (Bútora et al. 1995, 190-1), absorbovat „transformační anomii“, podílet se na rekonstrukci sociálního řádu, dodat lidem potřebný entuziasmus a překonat nedostatek participace, pasivity a apatie. (Kolarska-Bobinska 1990) Taktéž by měly usilovat o „... znovuvytvoření veřejného života, decentralizaci veřejných služeb, vytváření tlaku na zodpovědnost vlády, o podpora pluralismu a diversity, mediaci konfliktů, budování důvěry v procesech sdružování a kooperace a motivovat lidi jednat jako občané.“ (Siegel and Yancey, 1997, 3)

⁷ Např. ještě v roce 1994 potřeboval Bronislaw Geremek (Polish primeminister) zdůraznit, že: „Občanská společnost nestojí ani proti státu ani netvoří paralelní polis.“ (Leś, Nalecz, Wygnański, 2000, 20)

moderní občanskou společnost shora, podle západních vzorů a jako výsledek úsilí intelektuálů (Kuti, Králík, Brabás 2000, 5). Snaha o uchopení moderní dimenze občanské společnosti, resp. neziskového sektoru však vedla k přehlížení role starých neziskových organizací, jež přežily období komunismu. Často nebyly považovány ani za součást neziskového sektoru, nebo paušálně dostávaly různé negativní nálepky jako např. „mastodonti občanské společnosti“. (Gliński, 1999, 12) I tento faktor přispěl k poměrně rychlému rozštěpení neziskového sektoru v postkomunistických zemích střední Evropy na oblast starých (tradičních) a oblast nových (moderních) neziskových organizací.

b) Budování systému politických stran

Vývoj, který v postkomunistických zemích střední Evropy nastal po roce 1989 popsal Jürgen Habermas jako „dobíhající revoluci“ v níž se tyto země snaží doběhnout to, co za čtyřicet let komunistické vlády zanedbávaly a v čem zaostaly za západními společnostmi (Habermas 1999, 162). Napodobování západních vzorů, tzv. westernizaci se nevyhnul ani neziskový sektor, ani politické strany. Všechny země v dané oblasti převzaly západní model parlamentní demokracie, který ke svému fungování vyžadoval vybudovat (pluralitní) systém loajálních politických stran. Ten se začal rodit z širokého rezervoáru stran a straníček, jež se po pádu komunismu rychle množily. Tyto nové strany absorbovaly do svých řad velkou část bývalé občanské (antikomunistické) opozice (disentu) a nejednou byly jejími členy přímo zakládány. Vliv disidentů vnesl do výkonu politiky a stranického zápasu prvky étosu občanské společnosti, které odporovaly tehdy běžně přijímaným představám o standardním modelu levo-právěho spektra politických stran. Šlo např. o upřednostňování osobní morální integrity před stranickými zisky, nadřazování společného dobra nad stranické zájmy, vyzdvihování občanské identity nad identitu národní, experimentování s různými verzemi tzv. třetí cesty, důraz na humanitní hodnoty, horizontální sítě, měkké interakce a větší vnitrostranickou demokracii, odmítání stranické disciplíny, nebo akceptování principů přímé demokracie. Vliv těchto prvků občanského étosu na politický život narušoval snahy stran o vlastní konsolidaci do politického systému podle standardních, západních vzorů, které prosazovala většina jejich vůdců. To společně s ideologickou nezakotveností politických stran do občanské společnosti (Cox and Vass, 163) vedlo k postupnému vytěsňování prvků občanské etiky z života politických stran.

V čase ranného období formování nového politického systému v postkomunistických zemích střední Evropy se pro politiku stala dominantním tématem otázka směřování a rychlosti ekonomické reformy. Především na způsobu řešení této otázky se postupně krystalizovalo ideologické spektrum politických stran. Ideologická (levo-pravá) profilace stran tedy nevycházela ani tak z jejich snahy o reprezentaci určitých skupin občanské společnosti⁸ ale závisela spíše od zvoleného programu transformace jež měl politickým vůdcům zajistit co nejširší podporu mezi voliči v soutěži s vůdci ostatních stran. Dokonce i nacionalistické strany, bohatě zastoupené hlavně na Slovenské a Maďarské politické scéně, musely nabídnout vlastní verzi řešení problémů přechodu na tržní ekonomiku. V zásadě „v boji o ekonomickou reformu“ vykrytalizovaly dva ideologické proudy: neoliberální a sociálně demokratický. Ten první pod heslem „trh bez přívlastků“ prosazovaly pravicové strany a ten druhý nejčastěji reprezentovaný heslem „sociálně tržní ekonomika“ se ujal

⁸ Což bylo způsobeno i ne příliš výraznou sociální diferenciací postkomunistických společností vůbec.

⁹ „Dnešní politický konflikt v Polsku není konfliktem mezi zájmy jednotlivých skupin. Je to konflikt ohledně politických a ekonomických programů, nebo spíše strategií dosahování stejných cílů – politické demokracie a životaschopné tržní ekonomiky.“ (Frentzel-Zagorska, 1991, 110)

¹⁰ „... polarizace nových politických stran nebyla výsledkem starých etnických rozdílů nebo ekonomických sil. Naopak, rezultovala z konkurenčního boje politických vůdců nových stran o podporu voličů v nejistých podmínkách.“ (Glenn, 2000, 174-5)

na levé straně politického spektra. Oba proudy nabízely voličům jednoznačná, poměrně jednoduchá a srozumitelná řešení aktuálních ekonomických a sociálních problémů. Naopak mnozí představitelé bývalé protikomunistické opozice neuměli na otázku směřování ekonomické reformy jednoznačně odpovědět. Vnímali ji jako velmi složitou a nejednoznačnou a tak byli i sami vnímání veřejností – jako nezařaditelní, těžko čitelní, komplikovaní a intelektuálští. Proto, v dalším kole politického zápasu už ideologie občanské společnosti nemohla úspěšně konkurovat vyhraněnější ideologii politických stran navíc nakažené podbíživým konzumerismem. Averse k populismu a politika vnímaná jako poslání, resp. jako permanentní dialog o základních hodnotách, jednoduše nekorespondovala s očekáváními obyvatelstva ohledně zvyšování jeho životní úrovně (která vydatně povzbuzovaly lídři politických stran).

Na druhé straně, kromě „misionářského přístupu“ (Plasser, Ulram, 1996, 26) bývalých disidentů k politice, se jejich přítomnost v exekutivních orgánech vlády projevila i v nedostatečně profesionálním přístupu k řízení administrativních aparátů a k politickému vyjednávání se silnými zájmovými skupinami. Ideály disidentů tvrdě narazily na transformační realitu. Představitelé bývalé protikomunistické opozice, postavení před dilemata transformačního procesu, se ukázali jako málo pragmatičtí snílkové¹¹ a vliv ideologie občanské společnosti na formování politické scény postupně zcela zeslábnul. „Jejich“ strany se buď přizpůsobily standardním měřítkům, nebo časem zanikly či živořily v mimoparlamentní opozici. Většinou je čekala volební porážka a to i díky politickým kompromisům, které narušily image některých disidentů jako morálně neohrožených vůdců lidu.¹² Po odstranění akutní hrozby návratu totality představovala ideologie občanské společnosti v očích většiny politiků už jen zbytečnou přítěž na cestě k dosahování stranických zájmů,¹³ které jim zaručoval „standardní“ model zastupitelské demokracie. Tento, i když často nevyslovený, postoj politiků se nemohl neprojevit i v jejich vztahu k neziskovému sektoru, do kterého se navíc vrátili mnozí (ve svobodných volbách) poražení představitelé bývalé protikomunistické opozice.

Z tohoto modelu formování politického systému na základě levo-právěho vyhraňování politických stran loajálních demokratickému režimu, se z postkomunistických zemí střední Evropy vymyká snad jen Slovensko. Tam ideologická krystalizace politického spektra neproběhla tak rychle a úspěšně jako v ostatních zemích. Dodnes jsou ve Slovenském parlamentu významně zastoupeny nestandardní, extremistické a nacionalistické strany, vůči, kterým stojí v opozici vlastně celé spektrum levo-právých stran, které hledají své spojence i v neziskovém sektoru. Ten jim také v boji proti Mečiarovskému autoritářství skutečně významně pomohl. V ostatních zemích byly již extrémistické síly vytlačeny z centra politického dění. U moci se střídají různá seskupení „standardních“ pravicových, středových a levicových stran v závislosti na praktické úspěšnosti jejich koncepce provádění ekonomické reformy.

¹¹ „Technicistní elity nahrazují předchozí elity složené především z disidentů, kteří vycházeli z humanistických nebo humanisticko-existenciálních orientací: disidenti byli spíše myslitelé nebo umělci – filosofové, kteří se proti komunistickému systému bouřili, protože měli svůj společenský ideál, chtěli uskutečnit jiný typ společnosti. Tito idealističtí mluvčí ztratili však u společnosti svou dřívější plnou podporu, v očích občanů splnili již své nejdůležitější poslání tím, že přispěli ke zhroucení komunismu. V nových podmínkách se velké části občanů jeví jako málo pragmatičtí, vzbuzují obavy, že společnost zavádějí k radikálním axiologickým stanoviskům ...“ (Strmiska, 1993, 110)

¹² Např. podle Strmisky, „představitelé elity vzešlé z disidentů přispěli ke svému politickému oslabení zejména tím, že někteří její příslušníci se dostatečně nedrželi svého poslání intelektuálů – kleriků, ale dost pragmaticky přijali pro sebe strategii nemalých kompromisů ...“ (Strmiska, 1993, 111)

¹³ Po vstupu mimopolitických autorit do politiky byla vize společného dobra vytlačena politickými stranami, které začaly prosazovat své vlastní zájmy (Osiatyński, 1998, 17)

c) *Formování stylu vládnutí*

Situace nově vznikajících politických stran byla nelehká. Nejenže v soutěži s množstvím konkurentů musely agresivně hledat a nacházet vlastní identitu (Ágh, 1996, 139), ale měly i velké problémy s finančním zabezpečením své existence. Neukotvenost stran do konkrétních sociálních vrstev znamenala, že (kromě komunistických a postkomunistických stran) nedisponovaly rozsáhlou členskou základnou a stabilním (věrným) elektorátem. A to v situaci, kdy jediné nákladná spektakulárnost volebních kampaní jim mohla zaručit další přežití v parlamentu. V tomto smyslu sdíleli obecnou krizi masových stran v západní Evropě, na kterou nebyly připraveny. Nárůst nákladů na stranické aktivity, masivní úbytek peněz z členských příspěvků a obtíže se sháněním podpory od soukromých sponzorů je přinutily (stejně jako jejich západní vzory) přimknout se více ke státu. Tam našly rozhodující zdroj příjmů pro svou činnost ve formě státních příspěvků za dosažené výsledky ve volbách. Důsledkem tohoto způsobu konsolidace postavení politických stran ve společnosti, bylo hlubší oddělení stranických zájmů od zájmů občanské společnosti a ještě větší rozvolnění vztahů s nekonsolidovaným neziskovým sektorem. Od spolupráce se slabými NO. nemohly politické strany očekávat ani větší počet voličských hlasů, ani zvýšený přísun prostředků do svých pokladen. Naopak, podle Katze a Maira, proces srůstání stran se státem způsobil, že „politické strany již nemusí soupeřit o přežití ve stejném smyslu jako dřív (když soutěžily ohledně definic veřejných politik) a vytvořil vhodné podmínky pro zformování kartelu, v němž všechny strany sdílí zdroje a přežívají.“ (Katz, Mair 1996) Stát, ovládaný politickými stranami se stává nejen vydatným zdrojem pro jejich přežití, ale i bariérou vstupu nových aktérů (vyrůstajících z občanské společnosti) do politických arén.¹⁴

Možná ještě větší nebezpečí, než kartelizace politického prostředí, znamenal pro běžný život NO obsedantní sklon vládních politických stran k centralismu,¹⁵ kterým se snažily čelit potížím při prosazování vlastních představ o společenské transformaci. Paradoxně toto tvrzení platí i pro strany, které ostentativně vystavovaly na obdiv své neoliberální zaměření.¹⁶ V silném (paternalistickém) státu spatřovaly vládní politické strany optimální nástroj pro dosahování svých cílů a to bez ohledu na vlastní ideologické zaměření. Při sledování stranických zájmů jednoznačně zvítězil technokratický pragmatismus nad ideologickou ortodoxností. Vliv tohoto stylu vládnutí se projevil i v postupném stírání ideologických rozdílů mezi stranami a v očekávání, že vlastně každá strana může spolupracovat a vládnout s kteroukoliv jinou stranou (přirozeně s výjimkou extrémistických stran). S postupem reformy začalo být více zřejmé, že je jedno, jaká strana je u moci, stejně dělá to, co by dělal i její (zdánlivý) ideový protivník (např. privatizaci prováděly jak pravicové, tak levicové vlády). Tak dochází k technokratizaci politických elit, pro které je důležitá především technologie moci, kdy „cíle politické činnosti se pokládají za známé a jejich určení se nechápe jako hlavní problém.“ (Strmiska, 1993, 110) „Nový“ styl vládnutí, pro nějž byl typický centralismus a technokratický pragmatismus byl v příkrém rozporu s očekáváními NO týkajících se jejich spolupráce na tvorbě koncepcí veřejných politik a účasti na rozhodovacích procesech. Jeho uplatňování fakticky znamenalo vytlačování aktivit NO na periferii probíhající společenské transformace.

S technokratickým pojetím výkonu moci byla neslučitelná hlavně představa „robustní demokracie“ (Salamon, 1999), resp. „širšího pojetí demokracie“ (Strmiska, 1993, 108), která je součástí ideologie občanské společnosti. Tato představa se neuspokojuje s omezením rozsahu demokracie na politickou

¹⁴ Katz a Mair proto politické strany svázané se státem a odtrhnuté od občanské společnosti, nazývají „cartel parties“ (Katz, Mair 1996). V podobném duchu mluví o politických stranách v postkomunistických zemích i Attila Ágh, když je pojmenovává jako „elite parties“ (Ágh, 1992, 19).

¹⁵ „... v Maďarské společnosti je zakořeněná tendence k centralismu a k silné elitě, která omezuje možnosti vytvořit pevné vazby mezi občanskými sdruženími a formální politikou ...“ (Cox and Vass, 1995, 176)

¹⁶ „Zásadní a možná poněkud paradoxní aspekt neoliberální pozice – daný tím, že neoliberálové bojují proti státnímu intervencionismu do ekonomiky – bylo úsilí vybudovat silný a centralizovaný stát.“ (Kavan 1999, 6)

sféru a soustředění politické demokracie na reprezentativní demokracii. Jejimi základními pilíři jsou: 1. permanentní komunikace voličů a zastupitelů a 2. participace co nejširší veřejnosti na rozhodování a 3. přibližování výkonu moci občanovi, tj. důsledné uplatňování principu subsidiarity. Technokratické elity jsou naopak přirozenými zastánci užšího pojetí reprezentativní demokracie, kde dominantní roli sehrávají politické strany a funkce občanů je omezena na volbu jejich reprezentantů. V širším pojetí demokracie vidí technokratické elity hrozbu neracionálního a nekoherentního rozhodování, které deformuje logiku systému reprezentativní demokracie. (Strmiska, 1993, 109)

Spor o charakter demokracie - participativní versus reprezentativní (Morawski 1991, 28) - proběhl a stále ještě probíhá ve všech postkomunistických zemích střední Evropy.¹⁷ Díky kartelizaci politického prostředí mají straníční představitelé dobrý přístup do médií, které v zápasu o charakter demokracie sehrávají jednu z klíčových rolí. I od nich samotných záleží jestli se stanou nástrojem dialogu nebo nástrojem jednostranného přesvědčování voličů. Protože právě zvládnutí práce s médii je dlouhodobě achylovou patou neziskového sektoru v postkomunistických zemích střední Evropy, jsou média spíše pod silným vlivem politických stran než občanské společnosti.¹⁸ Nelze se pak divit, že zatím v této části Evropy jednoznačně vítězí zúžený reprezentativní model demokracie, který lépe vyhovuje technokratickým elitám, jež zde vládou. To jim umožňuje efektivně vzdorovat nárokům NO na uplatňování své advokační (politické) funkce ve společnosti. Na druhé straně i když technokratický pragmatismus vede k tomu, že NO jsou politickými elitami vnímány jako nelegitimní soupeři v zápase o moc, nebrání se tiché ale velmi široké spolupráci na úrovni „subpolitiky“ (Beck, 1994), tj. v oblasti poskytování služeb a to hlavně na regionální a místní úrovni.

Nicméně technokratický styl vládnutí způsobil, že politické a občanské elity se od sebe začaly významně vzdalovat.¹⁹ Komunikace mezi nimi je nedostatečná. NO ve všech postkomunistických zemích střední Evropy pociťují nedostatek kontaktů s politickými stranami.¹⁹ Většinou se totiž odehrávají jen na bázi osobních známostí a ne v rámci vyjednaných a veřejnosti přístupných programů a projektů. Tento selektivní způsob komunikace nejednou zavádá příčinu k podezřením z klientelismu z něhož jsou obviňovány spíše staré (tradiční) NO. Kartelový a technokratický styl vládnutí se vyvinul v situaci, kdy neziskový sektor není dostatečně silným protihráčem politickým stranám (na rozdíl od vyspělých západních demokracií). Vzdalování se politických stran od občanské společnosti znamenalo odbourání i těch kontrolních mechanismů jejich činnosti, které slabé NO dokázaly vytvořit. Politické strany se ocitly v situaci, kdy se efektivně limitovat mohou jen sami sebe (navzájem). Sebelimitace však nepaří k jejich silným stránkám. Kartelová symbióza je k překračování demokratických norem politického chování dokonce přímo vybízí. Podle názoru Petra Pitharta, díky svému partajnictví a korupci politické strany zabírají v demokratickém systému pro sebe více než jim patří: „...rozestavují své lidi tam, kde by se mělo přihlížet k odbornosti, neboli politizují státní správu. Zavazují si samosprávu tím, že jí uplácejí: přidělují více peněz obcím, v nichž mají své starosty či svá zastupitelstva. Státní zakázky (a také úvěry a záruky od bank, které kontrolují, příspěvky z fondů, v nichž mají rozhodující slovo) umisťují tam, odkud pak mohou očekávat podporu. ... A vůbec posilují stát, protože stát, to jsou přece ti, kdo momentálně vládou.“ (Pithart, 2002, 1-2). Bez účinné a permanentní kontroly ze strany občanské společnosti hrozí politickým stranám degenerace na korupční bratrstva. Data z mezinárodního výzkumu korupčního klimatu v postkomunistických zemích naznačují, že k tomu do značné míry již došlo.

¹⁷ V tomto směru je skutečně velmi instruktivní polemika Václava Havla s Václavem Klausem v ČR (Pithart, 1996)

¹⁸ Výjimkou není ani Česká republika, kde sice občanská společnost zabránila nejsilnějším politickým stranám získat přímou kontrolu nad veřejně-právní televizí (na přelomu let 2000 a 2001), ale dlouhodobě není schopna efektivně mobilizovat své síly a zdroje, aby v ní prosazovala svůj pohled na demokracii.

¹⁹ Např. v ČR lze mluvit dokonce o „rozštěpení elit“ na politické a občanské (Machonin, Tuček, 2002, 34), které mělo za následek celkové oslabení legitimacy elit ve společnosti.

Viz např. Wygnański 1995, Gliński 1999, Fialová 1995, Frič 2000.

Tabulka č. 1

ZKORUMPOVANÍ POLITICI, ÚŘEDNÍCI A PODNIKATELÉ VYTVÁŘEJÍ PROPOJENOU SÍŤ A VZÁJEMNĚ SE PODPORUJÍ		
Řádková %		zcela/spíše souhlasím
1.	Polsko	91%
2.	Slovensko	91%
3.	Maďarsko	81%
4.	Česká republika	77%

Zdroj: GfK Praha, 2003/2004.

Tabulka č. 2

ŽIJEME VE ZKORUMPOVANÉM STÁTĚ			
Řádková %		zcela/spíše souhlasím	
		2001*	2003**
1.	Polsko	51%	92%
2.	Slovensko	84%	83%
3.	Maďarsko	64%	72%
4.	Česká republika	53%	64%

* Zdroj: GfK Praha, 2001.

** Zdroj: GfK Praha, 2003/2004.

d) Pokles důvěry obyvatelstva v demokratické instituce

Negativní vliv výše popsaného technokratického stylu vládnutí, průběžně umocňovaný neúspěchy v realizaci ekonomické reformy,²¹ zanechal své viditelné stopy i na postojích veřejnosti k politickým stranám a demokratickým institucím vůbec. Obyvatelstvo postkomunistických zemích střední Evropy brzy po změně politického režimu nabylo dojmu, že politika se dělá za zády lidí (Kolarska-Bobinska, 1990, 280), že nové elity se rekrutují spíše na základě známostí, úplatků²² a zákulisních her než podle profesionálního výkonu (Siegel and Yancey, 1993, 17). Rozhádánost elit (Kolarska-Bobinska, 1990, 278), různé skandály prominentních politiků a egoismus politických stran vedly k podkopání legitimacy nových demokratických institucí v očích veřejnosti (Miháliková 1996, 172-3). Znovu se vynořil známý „anti-party sentiment“ (Fink-Hafner 1996) zděděný z dob komunismu, jenž se také projevil v poklesu důvěry veřejnosti v politické instituce, v nízké míře členství v politických stranách a v neúspěchu politických stran reprezentovat sociální zájmy. Výsledkem všeho je občanská pasivita, resp. nedostatečná aktivita občanů vzhledem k úkolům doby (Kolarska-Bobinska, 1990, 279) a silný sklon personalizovat politiku, tj. spíše se orientovat na politické celebrity než na programy politických stran.

Kombinaci zvyšující se míry nedůvěry k demokratickým institucím, příklonu k vládě silné ruky v systému jedné politické strany a rostoucí sociální apatii nazvala Jadwiga Staniszkis the „Weimar syndrome“ (Staniszkis, 1991, 167). Jak je známo, tento syndrom je pro mladé demokracie smrtelně nebezpečný. Proto se témata jako „posilování reprezentace zájmů“, „deficit reprezentace“ (Plasser and Ulram 1996, 18), problém „zakořeněnosti demokracie“, nebo „kompenzace demokratického deficitu“ (Deakin and Taylor 2001) pozvolna vrací nejen do společenskovedních publikací, ale i do politického diskurzu v postkomunistických zemích střední Evropy. To znamená, že ani idea širší či robustní

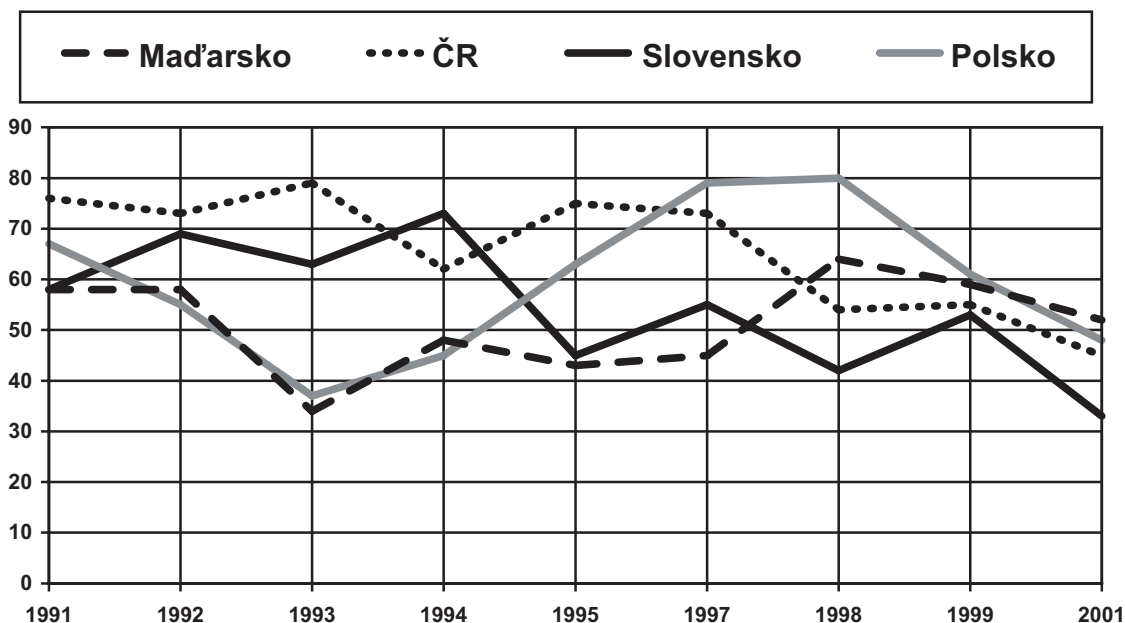
²¹ Klaus Müller v souvislosti s problematickým ekonomickým vývojem v postkomunistických zemích střední Evropy mluví dokonce o „transformační krizi“, která se podle něj projevuje hlavně v nezaměstnanosti, sociálních nerovnostech a chudobě. (Müller 2001, 236)

²² „... bohatí si kupují demokracii; vždy to tak dělali a vždy vyhráli.“ (Miháliková, 1993, 8)

demokracie obsažená v ideologii občanské společnosti, není mrtva, ale naopak nabírá na významu, který většina politických stran možná otevřeně nechce připustit, ale v praktické rovině (tam, kde jim to vyhovuje) se jí v podstatě řídí a minimálně o zlepšení spolupráce s NO intenzivně uvažují. Nutí je k tomu i stoupající význam NO v životě společnosti a relativně vysoká důvěra, kterou u obyvatelstva tyto organizace v současnosti požívají. Navíc tak musí činit i pod tlakem pravidel, která se zavázaly plnit v souvislosti s procesem vstupování svých zemí do EU.²³

Graf č. 1

Spokojenost s demokracií a politickým systémem



Zdroj: GfK Praha, New Democratic Barometer, 2001

²³ Podle výsledků EUROBAROMETRU z r. 2001 důvěřuje politickým stranám v postkomunistických zemích střední Evropy od 8% (na Slovensku) do 18% (v Maďarsku) obyvatelstva. Důvěra v neziskové organizace se ale pohybuje v daleko vyšších relacích: od 45% (v ČR) do 57% (v Polsku). V zemích kandidujících do EU, v průměru důvěřovalo NO 39% obyvatel a politickým stranám jen 13%. A např. v ČR v roce 2001 tři čtvrtiny obyvatel více důvěřovalo NO než politickým stranám. (Frič, 2001b, 40).

Veřejná politika a neziskový sektor

a) Agenda k rozhodování

Znovuzrození a konsolidace postavení neziskového sektoru v postkomunistických zemích střední Evropy by nebylo možné bez vydatné pomoci ze strany oficiálních autorit, resp. státu. Od jejich rozhodnutí a legislativních aktivit závisela efektivita fungování NO jako společenských institucí. Rozhodnout se správně a včas jistě nebylo lehké neboť rozhodování konkrétních vlád a parlamentů bylo vždy pod tlakem různých a často protichůdných tendencí. I proto bylo v jednotlivých případech rozhodovací agendy učiněno i několik ne zcela kompatibilních rozhodnutí. Agenda pro rozhodování o osudu NO byla ve všech sledovaných zemích velmi široká, v zásadě by se však dala shrnout do tří bodů, resp. dilemat:

1. Volba mezi tendencí vybudovat adekvátní legal background pro fungování rozmanitých typů NO s cílem co nejvíce usnadnit jejich rozvoj na jedné straně a tendencí udržovat NO v existenční nejistotě a v pohodlné vzdálenosti od rozhodovacích procesů na straně druhé.
2. Volba mezi náročnou restrukturalizací systému veřejného financování NO na jedné straně a zachováním současného systému, který preferuje vůči státu konformní staré NO na úkor problémových nových NO na straně druhé.
3. Volba mezi zachováním „snadno“ říditelných „státních neziskových (servisních) organizací“²⁴ na jedné straně a otevřením většího prostoru pro soutěž, která by dala větší šance rozvoji soukromých NO při poskytování služeb v oblastech jako jsou školství, zdravotnictví a sociální péče na straně druhé.

Ani jedno z uvedených dilemat nebylo zcela jednoznačně vyřešeno ve prospěch některé z protichůdných tendencí. V prvním případě byl ve všech postkomunistických zemích střední Evropy vybudován poměrně solidní legislativní rámec, který umožňuje fungování celému spektru NO. Jeho budování ale nebylo zcela přímočaré a neobešlo se bez závažných prodlev a inkonzistencí způsobujících vážné problémy v životě konkrétních typů NO. Zpoždění budování legislativního rámce za vývojem neziskového sektoru bylo např. jednou z hlavních příčin šíření negativního image NO ve veřejnosti. Nejvypukleji se to projevilo v případě nadací jejichž právní regulace byla zpočátku velmi volná a nejasná a umožňovala jejich zneužívání.²⁵ Případy zneužívání byly medializovány a využity na zpochybňování (diskreditaci) role NO v očích veřejnosti. (Bútorá et al, 1996, 22, Freiová, 1994, 12, Leš, 1994, 49, Leš, Nalecz and Wygnański 2000, 20, Stein, 1994, 25-6) Se změnou legislativního rámce se situace uklidnila a pověst NO se zlepšila.

V druhém případě je nutné konstatovat, že sice na jedné straně během posledního desetiletí došlo k (někde i výraznému) navýšení státních prostředků vynakládaných státem na podporu neziskového sektoru ale na druhé straně podíl státu na financování neziskového sektoru je v postkomunistických zemích střední Evropy výrazně nižší než např. v zemích západní Evropy. (Salamon et. al., 1999). Navíc systém financování NO ze státních zdrojů se od dob vlády komunistické strany příliš nezměnil, svou neprůhledností napomáhá klientelismu a konzervuje některé anomálie ve struktuře neziskového sektoru zděděné z této doby. (Frič 2000, Gliński 1999) Např. oblasti podporované za komunismu jako jsou sport, rekreace a profesní advokační organizace zde představují daleko významnější část sektoru než na západě. Je příznačné, že právě v těchto oblastech působí nejvíce starých NO. Nové NO (založené

²⁴ Jedná se hlavně o organizace typu rozpočtových a příspěvkových organizací.

²⁵ Eva Leš uvádí, že „... pochybné aktivity falešných nadací daly vzniknout různým podezřením a vrhly stín na pověst všech nadací v regionu.“ (Leš, 1994, 49)

po roce 1989) si musely své vztahy se státní správou teprve vytvořit a svým pojmenováním nových problémů, kritikou dosavadních přístupů vlády k sociálním problémům i netradičními způsoby jejich řešení, narušovaly rutinu administrativních aparátů. Představitelé státní správy nebyli na takovéto situace připraveni a nebyli zvyklí vyjednávat s různými zájmovými skupinami a organizacemi. (Potůček, 1997) Ještě i dnes mají tendenci vystupovat z pozice monopolního dodavatele sociálních služeb. Mnohé nové NO tak nejednou vznikaly v konfliktu a jakoby navzdory vládě a státní správě.

Relativně nižší podpora státu neziskovému sektoru v postkomunistických zemích střední Evropy souvisí s řešením třetí dilemy. Stát sice pootevřel dvířka pro soukromé podnikání v oblastech jako jsou školství, zdravotnictví a sociální péče, ale zvýhodněním jím založených organizací působících v těchto oblastech, fakticky zachovává jejich téměř monopolní pozici. To znamená, že tato dilema je řešena spíše ve prospěch idey silného státu a tendence k centralismu.²⁶ Stát tedy v uvedených oblastech (které na západě tvoří jádro neziskového sektoru) vynakládá prostředky spíše na podporu svých „státních neziskových organizací“ než na skutečné NO. Doposud žádná vláda bez ohledu na její ideologické zbarvení (ani po dlouho trvajících diskusích, projektových přípravách a nesmělých praktických pokusech) řešení problému odstátnění veřejných služeb nedokázala spolehlivě vyřešit. Proto je neziskový sektor v postkomunistických zemích střední Evropy relativně malý a NO se zde zatím nedaří získat tu pozici jakou mají na Západě.

b) Neinformovanost, mýty a nekonzistence

Nejednoznačné řešení výše uvedených dilemat naznačuje, že politika jednotlivých vlád v zemích střední Evropy vůči neziskovému sektoru není zcela vyhraněná. Podrobnější a dlouhodobější pohled na vývoj vztahů těchto vlád a NO odhalil, že ani v jedné ze sledovaných zemích politika financování a legislativního zabezpečení fungování NO vlastně nemá konzistentní charakter (Bútorá 1995, Frič 2000, Kutí, Králik, Barabás 2000, Leš 1999, Regulska 1999). Jak upozorňuje Eva Kutí: „Ve většině východoevropských zemí existuje několik explicitních a implicitních vládních politik ovlivňujících neziskové organizace, které však často postrádají konzistentnost.“ (Kutí 1999, 194) Navíc, jak dodává Kutí, praxe vykonávání těchto politik na různých úrovních veřejné správy se může významně lišit.²⁷ Liší se i politika jednotlivých vlád různého ideologického zbarvení i vlád stejné orientace v čase. Z toho vyplývá, že nekonzistence veřejné politiky vůči NO není ani tak výsledkem měnící se ideologické orientace vlád (zastupujících různé segmenty společnosti), ale spíše neprofesionality a ad hoc pragmatických řešení, která politici přijímají pod tlakem různých zájmových skupin. Veřejná politika se neřídí jasnými a pevně danými principy jenž by charakterizovaly představu politické reprezentace o roli neziskového sektoru ve společnosti, o způsobu jeho konsolidace a o budování občanské společnosti. Je evidentní, že ani jedna vládnoucí politická reprezentace zatím nevypracovala ucelenou koncepci rozvoje neziskového sektoru, s kterou by se ztotožnila. Zatím se ani nesnažila systematicky získávat a osvojit si relevantní informace o problematice jeho rozvoje (konsolidace).

Neinformovanost oficiálních autorit je pro neziskový sektor velmi nebezpečná. Umožňuje o něm šířit podivné mýty, které degradují jeho status ve společnosti. V postkomunistických zemích střední Evropy se ve veřejném diskursu o neziskovém sektoru spojily dva tzv. reliktní mýty navazující na dva základní ideologické proudy, které se etablovaly na postkomunistické politické scéně. První, který se zrodil v neoliberálním prostředí, považuje neziskový sektor výlučně za sféru dobrovolnosti a naprosté ekonomické nezávislosti na státu a proto státní dotace pro NO považuje za reliktní komunistické éry. Druhý, vyrůstající z podhoubí sociálně demokratické ideologie zase říká, že welfare-state je univerzální nástroj na řešení sociálních problémů a NO představují jen reliktní

²⁶ O způsobu řešení této dilemy mluví Eva Leš jako o „neo-etatizaci“ vítězí nad principem subsidiarity. (Leš 1999, 2)

²⁷ Např. „... regulace na ústavní úrovni může být významně odlišná od politiky na operativní úrovni.“ (Kutí, 1999, 194)

úsilí zaostalých, tradičních společností vyrovnat se s vlastními problémy. Proto jsou vnímány spíše jako archaický způsob přístupu k sociálním problémům, který v moderní společnosti může plnit nanejvýš doplňkovou funkci vůči institucím welfare-state. Mýtotvornou roli ohledně neziskového sektoru sehrál i nacionalistický ideologický proud, jehož nositelé považují NO (především nadace) za trójského koně nadnárodních korporací, případně jiných zahraničních nepřátel jejich národního státu.²⁸ Do neziskové mytologie samozřejmě přispěli i jednotliví politici, kteří např. v neziskovosti NO viděli jejich parazitující charakter (Když jsou neziskové, musí žít ze zisku jiných!), viděli v něm hrozbu návratu kolektivismu a očekávali, že NO podkopou základy rodící se tržní ekonomiky. Neinformovaní občané i oficiální autority mohli těmto mýtům lehce podlehnout. Nelze se pak divit, že Eva Kuti považuje nedostatek informací o neziskovém sektoru za „více nebezpečný a škodlivý než příležitostní politické útoky.“ (Kuti 1999, 194-5)

V situaci, kdy nejsou k dispozici potřebná data a ani není o ně zájem, kdy se šíří různé fámy o zneužívání NO a mýty o jejich postavení ve společnosti, kdy chybí jasná koncepce, nelze očekávat, že veřejná politika vůči NO odolá tlakům protichůdných tendencí a bude mít konzistentní podobu. Ale proč tomu tak je? Z čeho pramení ten nezáměr představitelů politických stran a vládních institucí? Odpověď na tyto otázky již naznačila předcházející analýza budování politického systému a formování stylu vládnutí. Verbálně vstřícný ale prakticky rezervovaný a někdy až nepřátelský postoj je logickým důsledkem uvědomění si svých specifických stranických zájmů a zvoleného technokratického stylu vládnutí. Nekonzistentnost politiky vůči NO je tedy výsledkem ve skutečnosti velmi konzistentního postoje politických elit, který by se dal nazvat stranický pragmatismus, tj. snaha chovat se v horizontu volebního období co nejekonomičtěji.

c) *Partnerství?*

Je tento postoj vládních a stranických špiček v postkomunistických zemích střední Evropy příčinou konfliktu mezi NO a veřejnou správou anebo převažuje spolupráce? Odpověď je jednoznačná, všude výrazně převažuje spolupráce. (Frič 2000, Glinski 1999, Kuti, Králik, Barabás 2000) S výjimkou krátkého období během Mečiarovy vlády na Slovensku, fakticky ani v jedné ze sledovaných zemí od začátku devadesátých let nesehrával konflikt ve vztazích státu a NO dominantní roli. Pojetí občanské společnosti jako vitální síly, která nestojí proti státu ale spolupracuje, postupně zapustilo mezi politiky, úředníky i širokou veřejností silné kořeny. Můžeme se tedy domnívat, že mezi státem a NO v tomto regionu existuje partnerský vztah? A když ne, o jaký model partnerského vztahu vlastně NO usilují? Většina autorů zabývajících se analýzou fungování NO v daném regionu sice uvádí, že situace ve vztazích mezi NO a státem se časem zlepšuje, ale ještě stále nepovažuje tento vztah za plně partnerský. Takto jej nehodnotí ani sami představitelé NO, kteří nejednou přiznávají, že vlastně ani sami nevědí nebo se nemohou dohodnout na tom, jak by měl partnerský vztah se státem vypadat. (Frič 2000)

Podle Salamona a Anheiera v zásadě existují tři fungující modely partnerství. První nazvali „německý korporativní model“ v němž několik asociací NO vytvořilo formální kooperační orgán, se kterým je vláda povinna konzultovat otázky ve všech hlavních společenských oblastech. Druhým modelem je „americký model zájmových skupin“, který cestou lobbyingu poskytuje jednotlivým NO významné možnosti ovlivňovat výsledky legislativního procesu avšak vždy jen ad hoc formálně nekodifikovaným způsobem. Třetí model by se dal nazvat „modelem programové spolupráce“ a uplatňuje se ve Velké Británii. (Salamon – Anheier 1994, 104) Lze konstatovat, že staré NO preferují spíše korporativní model a nové NO se zatím nemohou shodnout na tom, jestli je pro neziskový sektor

²⁸ Např. na Slovensku se v období vlády Vladimíra Mečiara zabývala protistátní (protislovenskou) činností nadací i státní tajná služba (SIS). (Bútora et al, 1996, 186)

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). Zatím nejbližší k dosažení svých představ o spolupráci se státem jsou ve většině sledovaných zemí staré NO. Nicméně, jak pro nové, tak i staré NO platí, že partnerství se těžko prosazuje a to i navzdory tlakům přicházejícím z EU v podobě každoročních hodnotících správ. Princip partnerství si sice nikdo nedovolí veřejně zpochybňovat ale v praxi pokračují vlády postkomunistických zemích střední Evropy v přehlížení NO „jako smysluplných partnerů v poskytování služeb a formulování agendy veřejné politiky ...“, (Leš 1999, 2) Akutní je hlavně nedostatek formálně garantované, programové spolupráce. „Kromě velmi málo výjimek, tady neexistují právní regulace zajišťující účast nevládních organizací na procesu přípravy administrativních rozhodnutí, na procesu formulování vývojových cílů anebo mapování sociálních potřeb ...“ (Glinski 1999, 18) Právě nedostatek programového partnerství ponechává spolupráci mezi NO a státem „... na benevolenci či libovůli úředníků.“ (Glinski 1999, 18) a otevírá široký prostor pro klientelismus (Frič 2000).

Jak poznamenává Martin Bútora, vyvážené a rovnocenné partnerství mezi státem a neziskovým sektorem se jen těžko buduje v zemi silně poznačené tradicí státního paternalismu (Bútora 1995, 20). Od této tradice se odvíjí i již zmiňovaný sklon oficiálních autorit 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.²⁹ Často jde jen o pouhý formalismus bez žádoucí obsahové náplně.³⁰ To se promítá i do činnosti místní samosprávy. Navzdory skutečně velmi široké spolupráci s NO³¹ její představitelé „... často nechápou roli NO a NO často vnímají místní zastupitelstva negativně s pocitem, že jsou jenom nástrojem jejich cílů.“ (Regulska 1999, 187) Časem na obou stranách vznikly negativní stereotypy toho druhého. Oficiální autority jsou ze strany NO nejednou vnímány jako byrokraté, kteří neslouží veřejnosti ale státu. Na druhé straně představitelé NO jsou v očích úředníků veřejné správy někdy jen naivní amatéři (či dokonce extrémisté), kteří jim jenom zbytečně přidělávají práci (Frič 2000, 54-7). V posledních několika letech lze pozorovat pozitivní trend překonávání těchto negativních stereotypů. Je to však proces velmi pomalý a naráží na množství bariér (Glinski 1999, 23-24). Jednou z nich je i oboustranná neinformovanost o fungování demokracie. Představitelé veřejné správy neznají roli, kterou NO hrají v širším demokratickém systému a neví o možnostech technik sociální participace, přímé demokracie a občanských konzultací. Představitelé NO zase neznají jak fungují mechanismy veřejné správy nebo, které právní normy platí pro danou oblast jejich aktivity. (Glinski 1999, 25).

Konsolidace neziskového sektoru

Z výše uvedeného je zřejmé, že politický vývoj v postkomunistických zemích střední Evropy po roce 1989 měl na osud neziskového sektoru v tomto regionu zásadní vliv. Naneštěstí důsledky tohoto vlivu na NO nebyly vždy jen pozitivní. Politická kultura se zde jednoduše nevyvíjela tak rychle, jak bylo potřebné řešit naléhavé problémy společenské transformace. Politici měli a ještě stále mají strach

²⁹ „... principy subsidiarity nejsou zakořeněny v Maďarské politické kultuře. Jsou importovány, představují atraktivní prvek současného slovníku, který v nejlepším případě zapadá do ideologie, ale ne do vzorů chování veřejné správy.“ (Kuti, Králik, Barabás 2000, 30) „V současnosti je princip subsidiarity spíše součástí demokratické rétoriky než reálním nástrojem reformy sociálních reforem.“ (Leš, 1999, 1)

³⁰ „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.“ (Bútora, 1995, 20)

³¹ Viz: Frič 2000, 35, Glinski 1999, 22-23, Kuti, Králik, Barabás 2000, 26-7, Regulska 1999, 186.

vpustit NO do (sub)politiky, důsledně prosadit ve veřejných službách volnou soutěž a zrušit klientské vazby se starými NO. A to proto, že to vyhovovalo jejich úzkoprse pojatým stranickým zájmům. Často skloňovaný „nedostatek politické vůle“ řešit aktuální problémy NO je zkrátka jen eufemismus, který pomáhá zakrývat pravou tvář postkomunistické politiky. Inkriminovaný „nedostatek politické vůle“ není důsledkem neschopnosti politiků zvládat náročné úkoly, které si sami vytyčili. Je to logický důsledek běžného způsobu výkonu politiky v tomto regionu. Je potřebné otevřeně říct, že ve vztahu k neziskovému sektoru, velká politika selhala! Neplní dostatečně svou roli facilitátora jeho rozvoje. To, že se neziskový sektor dostal do krize, resp. do několika krizí najednou (jak o nich píše Eva Kuti),³² nebo že narazil na limity svého vnitřního rozvoje (jak poznamenávají polští autoři)³³ není jen otázkou jeho vnitřních problémů, které si způsobili představitelé NO sami. Je to hlavně důsledek dlouho se vleklých problémů efektivnosti fungování vnějšího rámce (hlavně financování a právní regulace života NO), jehož „ošetřování“ prostřednictvím státních institucí má v popisu práce právě politická sféra. Byl to komunistickou stranou ovládaný stát, jenž okradl neziskový sektor o ty nejcennější hodnoty: tradice, autenticitu a majetek. Dnes demokratickými elitami ovládaný stát se blahosklonně holedbá, že každoročně přispívá na rozvoj neziskového sektoru nemalou částkou ze svého rozpočtu, i když je to jen zlomek toho, co by neziskový sektor mohl mít ze svých zdrojů, kdyby ho stát o ně před půl stoletím neokradl.

Není pochyb o tom, že po dlouhém období neorganického vývoje potřebuje neziskový sektor zkonsolidovat své postavení ve společnosti. Podle mého názoru, také není pochyb o tom, že „nedostatek politické vůle“ způsobil v konsolidaci neziskového sektoru vážné zdržení. Otázkou je, jak dosáhnout toho, aby se našel dostatek politické vůle řešit problémy neziskového sektoru. Bylo by jistě naivní očekávat, že politické strany samy od sebe rozeznají důležitost potřeby konsolidace neziskového sektoru. Jediná cesta jak to dokázat, je pokusit se vnitřními silami překonat „krizi identity“ neziskového sektoru a realizovat vizi jeho přeměny ve společenského aktéra, který je schopen hájit své vlastní zájmy. Znamená to, že neziskový sektor musí umět koncepčně připravovat, organizovat, facilitovat, koordinovat a moderovat změny uvnitř sebe sama. Přitom bude potřeba sladit snahy mnoha jednotlivých NO, jejich odvětvových nebo regionálních seskupení, koalic, asociací či střešních organizací tak, aby došlo k jejich synergickému efektu. Jednat jako společenský aktér znamená formulovat a hájit své zájmy i prostřednictvím společných aktivit většího množství NO. Bez toho zůstává identita neziskového sektoru roztržštěná a sektor jako celek není schopen vystupovat jako partner nejen na centrální společenské úrovni, tj. hlavně vůči vládě, ministerstvům a parlamentu, ale ani na úrovni regionální a lokální.

Literatura

Ágh A. (1992)

The Emerging Party System in East Central Europe. Budapest, Papers on Democratic Transition, No. 13, Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation, University of Economics, Budapest.

Ágh A. (1994)

After Four Years: The General Situation in Hungary in 1994. Budapest, Papers on Democratic Transition, No. 88, Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation, University of Economics, Budapest.

Ágh A. (1996)

Political Culture and System Change in Hungary. In: Plasser F. and Pribersky A. (eds) Political Culture in East Central Europe. Avebury: Aldershot.

Beck U. (1994)

The reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization. In: Beck U., Giddens A., Lash S. Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order. Cambridge: Polity Press.

³² V souvislosti se zeměmi Visegrádské čtyřky mluví o krizi efektivnosti, identity, legitimacy a o fiskální a ekonomické krizi. (Kuti 1999)

³³ Viz: Leś, Nalecz, Wygnański 2000, 21.

- Bozóki A. (1992)
 Demokrats Against Democracy? Civil Protest in Hungary Since 1990. Paper presented to the Annual Conference of the British Sociological Association, Canterbury: April 1992.
- Bútorá M. (1995)
 Spoločenské pozadie rozvoja tretieho sektora. In: Bútorá M., Fialová Z. Neziskový sektor a dobrovoľníctvo na Slovensku. Bratislava: SAIA-SCTS a FOCUS.
- Bútorá M. et al (1996)
 Tretí sektor, dobrovoľníctvo a mimovládne organizácie na Slovensku (1995- jar 1996). In: Bútorá M. a Hunčík P. Slovensko 1995. Bratislava: Nadácia Sándora Máraiho.
- Cox T. and Vass L. (1995)
 Civil Society and Interest representation in Hungarian Political Development. In: Hungary: the Politics of Transition. Budapest.
- Deakin N., Taylor M. (2001)
 Citizenship, Civil Society and Governance. (Paper presented at the conference "The third sector from a European perspective" held at University of Trento, Italy 15-15 December 2001.
- EUROBAROMETER (2002)
 Candidate Countries Eurobarometer 2001, March 2002. (http://europa.eu.int/comm/public_opinion)
- Fialová Z. (1995)
 Súčasný stav tretieho sektora. In: Bútorá M., Fialová Z. Neziskový sektor a dobrovoľníctvo na Slovensku. Bratislava: SAIA-SCTS a FOCUS.
- Fink-Hafner D. (1996)
 Political Culture in a Context of Democratic Transition. Slovenia in Comparison with other Post-Socialistic Countries. In: Plasser and Pribersky (eds) Political Culture in East Central Europe. Avebury: Aldershot.
- Frentzel-Zagórska J. (1991)
 Two Phases of Transition from Communism to Democracy in Poland and Hungary. In: Sisyphus: Sociological Studies, Vol. VII, Warszawa: Polish Academy of Sciences, Institute of Philosophy and Sociology.
- Frič P. (2000)
 Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky: Rozhovory o neziskovém sektoru II. Praha: AGNES.
- Frič P. (2001a)
 Korupce ve světě postkomunistických zemí. (Výsledky mezinárodního výzkumu korupce v 11 zemích střední a východní Evropy.) Praha: GfK Praha.
- Frič P. (2001b)
 Dárcovství a dobrovolnictví v České republice: Výsledky výzkumu NROS a AGNES. Praha: NROS, AGNES.
- Freiová M. (1994)
 Neziskový sektor v politickém pohledu. In: EMP, Vol. III., Special Edition 1994.
- Gliński P. (1999)
 The Development of the Third Sector in Poland: The Relationship between the Third Sector and Other Sectors. (Paper presented at the Third Sector in Central and Eastern Europe.. Prague, October 15-16, 1999)
- Habermas J. (1990)
 Die nachholende Revolution. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Katz R.S., Mair P. (1996)
 Changing Models of Party Organization and Party Democracy. In: Party Politics, Vol. 1, No. 1.
- Kavan Z. (1999)
 Democracy, Civil Society and Citizenship in Central Eastern Europe. (Paper presented at the Third Sector in Central and Eastern Europe.. Prague, October 15-16, 1999)
- Kolarska-Bobińska L. (1990)
 Civil Society and Social Anomy in Poland. In: Acta Sociologica 1990, Vol.33, No. 4.
- Kuti E. (1999)
 Different Eastern European countries at different crossroads. In: VOLUNTAS, Vol. 10, No. 1.
- Kuti E., Králik M, Barabás M. (2000)
 NGO Stock-Taking in Hungary. Budapest: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank Regional Office Hungary.
- Leš E. (1994)
 The Voluntary Sector in Post-Communist East Central Europe. Washington DC, CIVICUS.
- Leš E. (1999)
 Is the Principle of Subsidiarity Suitable for Central Europe? The Polish Case. (Paper presented at the Third Sector in Central and Eastern Europe.. Prague, October 15-16, 1999)
- Leš E., Nalecz S. and Wygnański J. (2000)
 Defining the Nonprofit Sector: Poland. In: Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Baltimore: The Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies.
- Machonin P., Tuček M. (2002)
 Zrod a další vývoj nových elit v České republice (od konce osmdesátých let 20. století do jara 2002). Sociological Papers, Institute of Sociology, Academy of Sciences of the Czech Republic, SP 02:1.

- Marody M. (1987)
Antynomie społecznej świadomości. (Antinomies of Social Consciousness). Odra, Wrocław, 1.
- Miháliková S. (1993)
The End of Illusions: Democracy in Post-Communist Slovakia. Paper presented at the Seminar on Constitutionalism and Politics, Piešťany, November 11-14.
- Miháliková S. (1996)
Understanding Slovak Political Culture. In: Plasser F. and Pribersky A. (eds) Political Culture in East Central Europe. Avebury: Aldershot.
- Morawski W. (1991)
Democracy and the Market on the Treshold of the Great Transformation. In: Sisyphus: Sociological Studies, Vol. VII, Warszawa: Polish Academy of Sciences, Institute of Philosophy and Sociology.
- Müller K. (2001)
Komplexní transformace. In: Adamski W., Machonin P., Zapf W. Transformace a Modernizační výzvy: Česko, Německo, Maďarsko, Polsko, Slovensko. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky.
- Osiatyński, W. (1998)
O potrebe vizie spoločenského dobra. In: OS – fórum občianskej spoločnosti. Apríl 1998/4.
- Pithart P. (1996)
Rival Visions. In: Journal of Democracy, January.
- Pithart P. (2002)
Tretí střídnání. (http://www.arts.gla.ac.uk/Slavonic/staff/Pithart_volby.html)
- Plasser F. Ulram P. (1996)
Measuring Political Culture in East Central Europe: Political Trust and System Support. In: Plasser F. and Pribersky A. (eds) Political Culture in East Central Europe. Avebury: Aldershot.
- Potůček M. (1997)
Problémy zrodu občanského sektoru v České republice po roce 1989. Bulletin ICN, 1997, Vol V., č. 10.
- Regulska J. (1999)
NGOs and Their Vulnerabilities During the Time of Transition: The Case of Poland. In: VOLUNTAS, Vol. 10, No. 1.
- Salamon, L. M. (1999)
The Nonprofit Sector at a Crossroads: The Case of America. In: VOLUNTAS, Vol. 10, No. 1.
- Salamon, L. M.–Anheier, H. K. (1994)
The Emergind Sector. The Nonprofit Sector in Coparative perspective – An Overview. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Siegel D. and Yancey J. (1993)
Znovuzrodenie cbčianskej spoločnosti: Rozvoj neziskového sektoru v strednej a východnej Európe a úloha západnej pomoci. New York: Rokefeller Brothers Fund. (Slovak Edition)
- Siegel D. and Yancey J. (1996)
The Development of a Regional Center for Nonprofit Education and Development. Indiana University Center on Philanthropy, Eastern European Initiative. (Discussion Paper)
- Staniszki J. (1991)
Challenges to Pluralism and Democracy in Eastern Europe: Views from Inside and Outside. In: Sisyphus: Sociological Studies, Vol. VII, Warszawa: Polish Academy of Sciences, Institute of Philosophy and Sociology
- Stein R. (1994)
The Not-for-Profit Sector in The Czech Republic. Prague: The Information Center for Foundations and Other Not-for-Profit Organizations.
- Strmiska Z. (1993)
Socio-politické kultury a postoje v podmínkách ekonomické přeměny ve střední a východní Evropě. In: Politická a ekonomická transformace v zemích střední a východní Evropy. Praha, CEFRES, No. 3.
- Večerník J. (1993)
Utváření nové sociální regulace v Československu. In: Politická a ekonomická transformace v zemích střední a východní Evropy. Praha: CEFRES, No. 3.
- Wnuk-Lipiński (1991)
Challenges to Pluralism and Democracy in Eastern Europe: Views from Inside and Outside. In: Sisyphus: Sociological Studies, Vol. VII, Warszawa: Polish Academy of Sciences, Institute of Philosophy and Sociology.
- Wygnański J.J. (1995)
Czym jest Trzeci Sektor w Polsce? (What is the Third Sector in Poland?). Paper prepered for the seminar „Building Civil Society: Role of Non-governmental Organizations in Poland“. Republic of Poland Senate, June 12, Warszawa.