

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/237368675>

Nevládní neziskové organizace – hrozba či požehnání?

Article · October 2007

CITATIONS

0

READS

108

1 author:



[Karel B. Müller](#)

CEVRO Institute

46 PUBLICATIONS 168 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Concept of Civil Society [View project](#)



Active Border as a Form of the Europeanization of Public Sphere [View project](#)

Nevládní neziskové organizace¹

– hrozba či požehnání?*

Karel B. Müller**

Summary

Nongovernmental Non-profit Organisations – Threat or Blessing?

The article examines both theoretically and empirically the problem of non-profit organisations as a potential source of intolerance, corruption, and arguably, criminal abuse. The author builds his arguments upon the theory of reflexive modernity (Beck, Giddens) which suggests that due to globalisation national states are losing their monopoly of the means of coercion and social surveillance. At the same time the position of other agents (among them NGOs) is being strengthened, which triggers the need to introduce means of public control, thus guaranteeing transparency and accountability of those agents. The author argues that NGOs cannot be conceptualised as an unequivocal promulgation of general trust, and as a means of civil society building, without taking the social and historical context into account. The article concludes that there are many other significant factors to be considered if we want to assess the dynamics between NGOs and civil society.

Keywords: civil society, corruption, governance, NGOs, social capital, trust.

Cílem studie je pokusit se s pomocí dostupné literatury analyzovat otázku zneužitelnosti nevládních neziskových organizací (NGO), a to s ohledem na normativní i empirický aspekt problematiky. Vycházím z předpokladu, že měnící se okolnosti radikalizované modernity si vynucují posilování transparentnosti NGO, a že problém nedostatečné transparentnosti NGO navozuje otázku jejich zneužitelnosti soukromými zájmy a potenciální riziko kriminálního jednání. Záměrem studie je argumentovat ve prospěch hypotézy, že role NGO může být (a často je) ambivalentní.²

* Tato studie vznikla v rámci projektu „Zpřehledňování fungování neziskového sektoru v České republice se zvláštním důrazem na prevenci jeho zneužívání pro účely financování terorismu“ v rámci výzkumného programu „Bezpečnostní výzkum“ MV ČR.

** Doc. PhDr. Karel B. Müller, PhD., katedra politikologie VŠE, Nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, e-mail: dvorakv@vse.cz.

Formulace a zdůvodnění problému

Nenechme se zmást poněkud paranoidním názvem této studie. Zvolil jsem jej jako reflexi zjednodušené optiky, která v ČR, ale i v dalších postkomunistických zemích střední a východní Evropy (CEE), převládla. Do jisté míry je to pochopitelné, neboť, jak přesvědčivě ukazuje Giovanni Sartori (1993), společnosti, které dlouhou dobu žily v autoritářských či totalitních systémech, jež se vyznačují vynucováním kognitivního monopolu, odvykly kritickému myšlení. Pojmy (včetně liberálních a demokratických ideálů), pokud je v průběhu totality zcela nepřestaly používat, si odvykly problematizovat, a pokud je používaly, používaly je jako jakási beranidla proti státům chráněné ideologii.

Podobně argumentuje také Ulrich Beck (2004), když rozlišuje mezi „jednoduchou“ a „reflexivní“ modernizací a poukazuje na to, že postkomunistické země procházejí fází jednoduché modernizace. Fáze jednoduché modernizace se projevuje funkčním vydělováním jednotlivých společenských oblastí a diskontinuitou s předchozím (tradičním) stavem. Reflexivní fáze modernizace navazuje na jednoduchou modernizaci a je charakterizována především zpochybněním kognitivních schémat jednoduché modernity, jež je způsobeno konfrontací s množstvím negativních nezamýšlených důsledků lidského jednání; tedy uvědoměním si rizika růstu lidského vědění, jež vede k mnoha negativním kulturním i ekologickým důsledkům. Jednoduchá modernizace se podle Becka vyznačuje binárním kódem poznávacích schémat (buď - anebo), kde spolu soupeří pravda a omyl, zatímco reflexivní modernizace se vyznačuje vědomím ambivalence společenských fenoménů, soutěživostí vědních paradigmat a pluralitním kódem poznávacích schémat (tak i tak), kde proti sobě stojí různé interpretační strategie (Müller 2002b). Tvrzení, že postkomunistické společnosti procházejí procesem jednoduché modernizace podporuje také Možného (1999) teze, že v průběhu komunistického režimu mnohé z nich procházely procesem „demodernizace“.

Položení výše zmíněné testovací hypotézy je podle mého názoru relevantní především ze dvou důvodů. Tím prvním důvodem je měnící se charakter rozhodovacích procesů, který souvisí s krizí akceschopnosti (a legitimacy) národních vlád (států). V rámci těchto proměn dochází na Západě k významnému posilování postavení NGO (i jiných subjektů) v rozhodovacích procesech (Beck 2007a, 2007b; Rifkin 2005), což navozuje otázku posilování jejich transparentnosti a odpovědnosti (*accountability*). Tato transformace rozhodovacích procesů je v odborné literatuře charakterizována významovým posunem od pojmů *government* k pojmu *governance*.

Druhý důvod souvisí s konceptualizací a recepcí NGO v zemích CEE a s jejich rolí v procesu budování liberální demokracie. Rozvoj NGO v postkomunistických zemích byl (a je) zpravidla vnímán jako součást demokratického transformačního procesu, přičemž pojem NGO byl (je) ve veřejných

i odborných diskusích velmi často ztotožňován s pojmem občanská společnost. Tato simplifikující konceptualizace NGO navozuje řadu vážných teoretických i empirických problémů a implikací, jež zůstávaly (až na výjimky) mimo pozornost odborné veřejnosti. Stejně tak v odborném i politickém diskurzu doposud převládala zjednodušující černobílá optika blahořečení či demonizování NGO. Na rozdíl od zemí CEE probíhá v západní Evropě již minimálně pětadvacet let kritická odborná i politická diskuse o postavení a roli NGO, jež vedla k reflexi potřeby jejich větší transparentnosti.³ Nečekaný a nedávny nárůst hrozby terorismu pouze posílil veřejný ohlas této diskuse, stejně tak jako pozvedl toto téma v žebříčku témat naléhavosti politické agendy.

Krise národního státu aneb od *government* ke *governance*

Krise národního státu je způsobena zejména tím, že problémy a výzvy, kterým čelíme, nejsou vázány k místu a mohou být obtížně zvládnuty z roviny národních států (Beck 2004). Jak upozorňuje Beck (2004: 407), všechna důležitá rozlišení (policie, armáda, zločin, mír, válka, domáci a zahraniční politika a především samotný pojem hranice), která národní stát definovala, byla zpochybněna. Žádný stát (ani ten nejmocnější) dnes není sto zajistit bezpečí občanů pouze z vlastních zdrojů, což vede k paradoxní situaci. Chtějí-li národní státy dostát svým národním zájmům, musí se vzdát své autonomie. To vrhá nové světlo na pojetí suverenity státu. Jelikož jeho účinnost je podmíněna růstem závislosti a spolupráce, snížení autonomie státu neznamená snížení, nýbrž zvýšení jeho suverenity (Beck 2004). Suverenita národních států je dnes možná pouze jako dělená suverenita (Castells 2002).

Charakter modernity – časoprostorové rozpojení (Bauman 1999; Giddens 1998; Rifkin 2005) – představuje jak příčinu vzniku národního státu, tak příčinu jeho krize. Krize národního státu však není pouze otázkou zvládnutí ekologických, bezpečnostních a socioekonomických rizik, ale také otázkou kontroly prostředků násilí (Giddens 1998). Globalizace je důsledkem modernity a jejího vědeckého a technologického růstu. Důsledkem modernity je také zprůmyslnění války, které jako první vedlo ke zpochybnění národního státu, jak v názvu své knihy *Evropská záchrana národního státu* trefně vystihuje Millward (1992). Krize národních států je tedy v prvé řadě krizí jeho monopolu (Weberova definice) **prostředků donucení** na svém území. Snadná dostupnost zbraní hromadného ničení a hrozba světového terorismu jsou toho jasným dokladem.

Důležitá je však také otázka zužující se fiskální základny národních států, jež omezuje jejich možnosti samostatné makroekonomické regulace i sociální politiky (Habermas 2001: 80). Národní stát totiž nejen že obtížně kontroluje ekologická rizika a velké technologické systémy, jeho kompetence se v důsledku globalizace dramaticky snížila také v případě výběru daní ze zisku (Habermas 2001: 69).

Posilování evropské integrace a krize suverenity národních vlád (*government*) nejsou nutně spojitě nádoby, alespoň ne v tom smyslu, jak se to snaží prezentovat řada odpůrců politické integrace. Jak upozorňuje Manuel Castells (2002: 233), bez ohledu na to, kolik politické moci získá EU, vzniká zde širší **mnohovrstevná síť** nejrůznějších institucí – NATO, WTO, IMF, NGO, regiony aj. –, které pomalu přebírají úlohu národních vlád. Především v otázce zvládnání bezpečnostních a ekologických rizik se ukazuje potřeba vytváření institucionálního rámce nadnárodní vlády (*governance*), jež umožní efektivněji zvládat zmiňovaná rizika.

Vládnutí dnes není rozděleno do jednotlivých fází, ale stává se trvalým procesem aktivní účasti. Vlády států se postupně stávají aktéry, kteří politické procesy usnadňují, spíše než utvářejí či kontrolují, neboť vládnutí přestává být jasně ohraničenou činností a mění se v procesy s otevřeným koncem. Tomu odpovídá posun, na který poukazuje Beck (2007a, b), od autoritativního státu ke státu jakožto prostředníkovi řešení konfliktů, které vznikají v rámci občanské společnosti. Konvenční model vládnutí byl zpochybněn také tím, že ve světě okamžitého přenosu informací, komunikace a nepřetržitě zpětné vazby se stal příliš pomalým (Rifkin 2005: 252). Ukazuje se, že státní moc již není sto udržet monopol vládnutí a že jistý podíl na vládnutí přejímají aktéři občanské společnosti i soukromého sektoru. Výsada vládnutí se rozšiřuje i na nestátní sféru a roste vliv nepřímých forem moci. Síťový model také podle Rifkina (Rifkin 2005: 253-254) umožňuje v podmínkách masové společnosti vtáhnout do procesu vládnutí veřejnost, čímž může zaručovat, že nadvládu nad společností nezískají nespoutané tržní síly. Vládnutí prostřednictvím sítí je podle něj cestou, jak oživit politický proces dříve, než dojde k přenesení neúměrné aktivity na trh. V rámci těchto institucionálních změn dochází k posilování postavení NGO, které často získávají výjimečné postavení ve vykonávání nejrůznějších služeb a kompetencí. Posiluje se jejich veřejný vliv, což je doprovázeno voláním po jejich větší transparentnosti i odpovědnosti vůči veřejnosti (*accountability*) (Ruzza 2006).

NGO nebo občanská společnost?

K otázce problematičnosti nekritického pohledu na NGO jako na cosi apriori pozitivního existuje široká škála normativně i empiricky zaměřené literatury. Velká část současné společenskovědní diskuse je reakcí na dvojici sociálně vědních bestsellerů Roberta Putnama *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* z roku 1993 a *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community* z roku 2000. Obě studie docházejí na základě rozsáhlého empirického výzkumu dvou rozdílných kontextů k závěru, že občanské tradice spolkového života představují nejdůležitější sociokulturní faktor, jenž produkuje vztahy společenské důvěry a podmiňuje efektivitu poli-

tických (ale i ekonomických) institucí. Následné diskuse se týká především vztahů důvěry, sociálního kapitálu a institucionální efektivity, což samozřejmě bezprostředně souvisí se vztahem NGO a občanské společnosti, neboť jedním z hlavních definičních znaků občanské společnosti (podle mne hlavní), je důvěra občanů v abstraktní obecná pravidla. Skutečná občanská společnost nevzniká a není udržována sledováním nějakého ideálního konceptu dobra či obecného blaha, ale respektováním formálních pravidel v prosazování a střetávání každodenních zájmů (Alexander 1998: 2).

Mnozí kritizují především Putnamův závěr, že jsou to pouze horizontální organizační struktury, které produkují důvěru a sociální kapitál, a že podceňuje roli politických institucí a širšího sociálního kontextu (Cohen 1999). Putnam argumentuje tím, že pouze dobrovolné vazby mezi rovnocennými aktéry (v rámci občanské společnosti), mohou vytvářet vztahy obecné důvěry. Dobrovolnost přispívá k pěstování otevřenosti a dialogu, stejně tak i občanská platforma sdružování, která zajišťuje rovnocennost statusu. Zastánci tohoto názoru bývají označováni jako „asocialisté“⁴. Odpůrci tohoto přístupu (někdy se hovoří o „institucionalistech“)⁵ namítají, že také vertikální (hierarchické) organizační struktury mohou vytvářet vztahy důvěry. Mnozí autoři navíc dokazují, že vospělost dobrovolného sdružování nemusí být automatickou zárukou efektivní demokratické vlády, vlády zákona ani tržního hospodářství.

Jak přesvědčivě ukazuje americká historička Sheri Berman (1997), kolaps Výmarské republiky a nástup nacismu se v Německu uskutečnil navzdory velmi bohatému spolkovému životu. Nejen že nacisté úspěšně infiltrovali do mnoha organizací, ale mnoho organizací „úspěšně infiltrovalo“ mezi nacisty. Podobně argumentují ve své dřívější práci (Müller 2002a) v případě nástupu komunistického režimu v Československu po roce 1948. Bohatost spolkového života v českých zemích se nestala hradbou proti jeho nastolení, nýbrž se do značné míry stala prostředkem tohoto nastolení. Příklad nástupu nacismu v Německu i komunismu v Československu jsou příkladem úspěšného „zestátnění“ jinak prosperujícího spolkového života. K podobnému závěru dochází ve své důkladné studii také Marc Morjé Howard (2003), když dokládá na příkladu transformace vybraných postkomunistických zemí, že úroveň spolkového života, ono „umění sdružování“, které vysoce oceňoval Tocqueville (1992), není samospasné a není nutně spolehlivým indikátorem kvality demokracie, neboť neříká nic o tom, jaké jsou jeho důsledky pro veřejnou sféru a pro sféru politické moci.

NGO, důvěra a sociální kapitál

Významný švédský sociolog Bo Rothstein (2004: 14) argumentuje tím, že Putnamův předpoklad o dobrovolném sdružování jako dominantním zdroji důvěry a sociálního kapitálu čelí dvěma důležitým námitkám. První, které jsme se již dotkl, je koncepční a poukazuje na to, že není možné vést jednoz-

načné rozlišení mezi sdruženími, která vytvářejí důvěru, a těmi, která vytvářejí pravý opak: nedůvěru, intoleranci, xenofobii. Také Putnam (2000: 20-23) si je vědom tohoto nebezpečí, proto rozlišuje, mezi tzv. *bridging* (přemostujícím) a *bonding* (svazujícím) sociálním kapitálem. *Bonding* sociální kapitál produkuje specifickou reciprocitu (v rámci konkrétní komunity) a silnou skupinovou solidaritu, ale může také vytvářet silné skupinové antagonismy, sektářství, etnocentrismus či korupci. Naopak *bridging* sociální kapitál vytváří obecnější pojetí reciprocitu (v rámci abstraktní společnosti) a obecnou důvěru, tedy podmínky pro institucionální efektivnost.

Putnamovo pojetí sociálního kapitálu, který přirovnává k občanským ctnostem, však přesto zůstává nekonzistentní. Především proto, že není možné dobrovolné sdružování považovat za klíčový zdroj sociálního kapitálu a zároveň je chápat jako základní předpoklad institucionální efektivity a záruku demokracie, neboť dobrovolné sdružování může vést jak k vytváření vztahů důvěry, tak vztahů nedůvěry. Byly to dobrovolné spolky německých studentů, kdo stál za neslavně proslulým nacistickým pálením „kacířských“ knih v květnu 1933 (Berman 1997). Jak argumentuje Rothstein (2004: 15), chceme-li sociální kapitál chápat jako hodnotu, musíme přesně určit, kdo sociální kapitál vlastní. Pojem sociální kapitál implicitně předpokládá, že vlastnictví kapitálu se vztahuje na společnost jako celek. Například v krajní situaci občanské války jsou však vlastníky sociálního kapitálu válčící frakce, nikoli celek společnosti. Přesnější by bylo, jak navrhuje Margaret Levi (1996), rozlišovat mezi sociálním a antisociálním kapitálem.

Druhá (empirická) námitka proti přeceňování dobrovolného sdružování a socializace v rámci NGO (občanské společnosti) jako hlavního zdroje tvorby obecné důvěry a institucionální efektivity spočívá podle Rothsteina (2004: 15) v problému vztahu mikro a makro úrovně sociálněvědního zkoumání. Zatímco rozvinutost spolkového života je neklamnou známkou fungující demokracie a tržního hospodářství, vztah mezi obecnou důvěrou a občanskou angažovaností na individuální rovině nebyl věrohodně prokázán (Newton 2002; Stolle 2000; Uslaner 2002; Whiteley 1999; Claiborn – Martin 2000; Wollebeak – Selle 2002). Ze strukturního pohledu byla prokázána korelace mezi hustotou NGO a kvalitou demokracie, na úrovni individuálního jednání však prokázána nebyla, což znamená, že dobrovolné sdružování je spíše indikací než příčinou společenské důvěry a institucionální efektivity. Participace v dobrovolných sdruženích a sociálních sítích tedy podle Rothsteina (2004: 15) nezvyšují míru obecné důvěry ve společnosti. V Norsku prováděný výzkum (Rothstein 2004: 16) ukázal, že členové NGO vykazují větší míru obecné důvěry, než nečlenové, nebyl však prokázán významný rozdíl mezi aktivními a pasivními členy. Nejsou-li občanská sdružení hlavním generátorem obecné důvěry a institucionální efektivity, znamená to, že se tyto zdroje vytvářejí jinde. Generátory důvěry jsou podle Rothsteina (2004) především rodinné prostředí a interakce s politickými a právními institucemi.

Na významnou funkci rodiny ve vytváření obecné důvěry (jež podmiňuje rozvoj institucionální efektivity) ostatně poukazují i další autoři (Giddens 1998; Uslaner 2002) včetně Putnama (2000) samého.⁶ To je však podle Rothsteina (2004: 16) nedostatečné vysvětlení a podivuje se nad tím, jak je možné, že se tolik liší míra obecné důvěry mezi jednotlivými zeměmi. Odpovědí je podle něj skutečnost, že žádné rodinné prostředí se neutváří ve vakuu, nýbrž je formováno sociálním a politickým kontextem. Je nepochybné, říká Rothstein (2004: 27), že způsob, jak rodiče interpretují svět svým dětem, zda v termínech pesimismu a nedůvěry, či v termínech optimismu a důvěry, je ovlivněn institucemi. To podle něj ukazuje na fakt, že v mechanismu vztahů mezi institucemi a obecnou důvěrou nejsou hlavní formující silou dobrovolná sdružování a sociální sítě, nýbrž stát a jeho instituce. Podle Rothsteina (2004) není pochyb o tom, že instituce a státy mohou za určitých předpokladů vytvářet důvěru. Schematicky bychom mohli tento vztah v jeho pojetí vyjádřit následovně:

politické instituce → obecná důvěra → politické instituce → občanská společnost a obecná důvěra

Putnamův přístup naopak akcentuje opačné pořadí:

občanská společnost a obecná důvěra → politické instituce → občanská společnost → politické instituce

Putnam nicméně (Putnam – Goss 2002: 19) ve své pozdější publikaci přiznává, že role státu ve vytváření důvěry (tedy předpokladů institucionální efektivity) nebyla zatím dostatečně zkoumána.

Povaha NGO a problém legitimacy

Jednou z prací, jež se zabývá problémem legitimacy NGO a sociálních hnutí, jakožto klíčové formy občanské společnosti, je studie Gorana Ahrneho (1998: 90), která dochází k podobným závěrům jako Rothsteiny výzkumy. Studie upozorňuje na to, že také dobrovolná sdružení mohou pěstovat intolanci a inklinovat k oligarchii. Mnoho dobrovolných sdružení je z definice založeno na zdůrazňování rozdílů a pěstování skupinových antagonismů, některé pak vznikají přímo za účelem páchání trestné činnosti. Na řadě příkladů Ahrne dokumentuje, že také dobrovolná sdružení se mohou vyznačovat (stejně jako jakákoli jiná) - podle slavného Michelsova zákona - silnou tendencí k oligarchizaci. Navíc jejich dobrovolnost může být někdy specifická

v tom, že otázka zařazení a subordinace zde také hraje významnou roli. Všechny dobrovolné asociace jsou exkluzivními kluby, jejichž členství je umožněno přijetím jistých hodnot a idejí, které musejí být respektovány. Dobrovolné asociace mohou být často z tohoto hlediska velmi intolerantními a, pokud jejich členové nemají „správné“ mínění, mohou být ostatními členy vyloučeni.

Pokud jde o nová sociální hnutí, ta jsou podle Ahrneho svým charakterem jak prostorově, tak časově omezená. Výzkum nových sociálních hnutí ukazuje, že při dlouhodobějším trvání je každé sociální hnutí postaveno před neřešitelné dilema. V okamžiku, kdy je hnutí postaveno před strategické rozhodnutí o použití kolektivních prostředků, potřebuje se zřítí své otevřenosti a stanovit podmínky pro přijímání svých členů. V dlouhodobější perspektivě se sociální hnutí od NGO ničím neliší. Samozřejmě fakt, že sociální hnutí po nějaké době buď zanikají, nebo se transformují a institucionalizují, nijak nezmenšuje jejich význam. Nicméně je otázkou, do jaké míry je možno je považovat, vzhledem k jejich krátké trvanlivosti, za klíčový projev a záruku existence občanské společnosti (Ahrne 1998: 91).

Na problém demokratické legitimacy poukazují také studie italského sociologa Carla Ruzzy (2004, 2006), jenž se dlouhodobě zabývá působením NGO na evropské úrovni a v rozhodovacích procesech EU.⁷ Ruzza poukazuje na fakt, že množství NGO je vedeno značně nedemokraticky a netransparentně, významnou roli v nich hrají charismatičtí vůdci a jejich postavení z hlediska jejich legitimacy a reprezentativnosti je často velmi problematické. Poukazuje také na to, že díky jejich nezřídka ideologickému zaměření se vyznačují poměrně malou vyjednávací kapacitou i dovednostmi. Tuto skutečnost dokladuje příkladem ze svého působení v Bruselu. Sednou-li si za jednací stůl výrobci automobilů, uvádí Ruzza (2006) příklad, i přes zdánlivě nepřekonatelné rozpory dosáhnou do týdne dohody, zástupci NGO se naproti tomu často pohádají již první den a nepřekonatelné ideologické rozpory neumožní pokračovat v jednání, natož dosáhnout dohody samé.

Práce Ahrneho, Ruzzy, Rothsteina poukazují na skutečnost, že pohled na stát a ekonomické organizace jako jediných oblastí, které mají tendenci srůstat dohromady, tendenci využívat veřejnost, manipulovat s ní a vychovávat své občany, zaměstnance a konzumenty k nekritické poslušnosti, je nebezpečně zjednodušující pohled. Kritickým okem je třeba posuzovat všechny velké organizace, nejen stát, politické strany a ekonomické subjekty, ale také odbory, média, církve, kulturní, spotřební, ekologická, feministická a jakákoli jiná sdružení. Jak říká významný španělský sociolog Pérez-Díaz (1998: 218), žádná sdružení by neměla být pojmána nekriticky, všechna usilují o moc či vliv a stavět některá mimo podezření z důvodů jejich vlastních pohnutek by bylo velmi naivní.⁸ Stejně tak by podle Pérez-Díaze (1998) nebylo správné předem handicapovat a vylučovat některé (ziskově orientované) organizace, pokud jde o jejich liberativní a participativní potenciál ve veřejné sféře.

3. NGO a korupce

Mezi stručné a brilantní analýzy, které přesvědčivě problematizují nekritické přijímání NGO jako výlučné pozitivní formy občanské společnosti, patří studie od Meelis Kitsing (2003), která analyzuje očekávání, že NGO se stanou v zemích CEE vlajkovou lodí v boji s korupcí. V prostředí s rozbujeou korupcí a korupčním klimatem je toto očekávání podle ní stejně realistické jako očekávání, že NGO se stanou zdrojem a prostředkem korupce samé. Poukazuje na skutečnost, že přehnaná idealizace NGO, jež vychází z přesvědčení, že lidé, kteří v NGO pracují, jsou výrazně odlišní od těch, kteří aktivně působí v politice či v ekonomice, se vyznačuje metodologickou nekonsistencí. Jejich cíle se mohou lišit, nicméně jejich přístup k řešení problémů je často omezen existujícími pravidly hry, která v dané společnosti jako celku působí.

Kitsing přejímá argumentaci Douglasse Northa – nositele Nobelovi ceny za ekonomii – který rozlišuje mezi formálními a neformálními institucemi. Formální instituce mají koersivní povahu a formují se tlakem vlády shora (*top-down*), neformální instituce se formují zdola (*bottom-up*) a jsou založeny na dobrovolných pravidlech jednání, která v dané společnosti platí. Vztah formálních a neformálních institucí je fakticky vztahem právních a morálních norem. Pro situaci v CEE je charakteristický konflikt formálních a neformálních institucí. Absence kultury formálních pravidel a společenská nedůvěra vůči veřejným institucím, jež je z velké části dědictvím komunismu, vede k tomu, že jakákoli snaha bojovat s korupcí pomocí formálních pravidel selhává. Konflikt formálních a neformálních institucí vede k tomu, že i ten nejlépe – po západním vzoru – naordinovaný způsob boje s korupcí selhává v prostředí, kdy korupční jednání tolerováno neformálními pravidly.

Občanské společnosti v zemích CEE se vyznačují jednak nedůvěrou vůči státu (formálním pravidlům a institucím), za druhé korupčním klimatem, tedy akceptací korupčních praktik v rámci neformálních pravidel občanské společnosti. Tato konstelace má za následek selhávání a nefunkčnost formálních pravidel obecně (nejen v boji s korupcí), což na druhé straně otevírá prostor pro vznik jiných společenských regulativů (neformálních pravidel). Pokud v dané společnosti existuje korupční klima, není potom přehnané tvrzení, že NGO se mohou snadno stát prostředkem korupčních praktik.

Další otázkou je to, kdo v takovém prostředí dokáže nejefektivněji ovlivňovat tvorbu neformálních pravidel. Kitsing (2003) dokládá na příkladu Ruska, že selhávání formálních pravidel dokázaly od počátku 90. let nejlépe využívat mafiánské sítě s dostatkem zdrojů a silným „sociálním kapitálem“. Mafiánské sítě dokázaly nejlépe využít vakua, jež bylo zapříčiněno selháním formálních pravidel, exploatovat prostředí obecné nedůvěry, jež se vyznačuje vyššími riziky a vysokými transakčními náklady. Mafiánské sítě dokázaly díky prosazování vlastních neformálních pravidel, které byly podle Kitsing společností akceptovány, snížit transakční náklady mezi jednotlivými skupinami

způsobem, který vycházel vstříc jejich vlastním zájmům a za což si vybírají patřičný „správní poplatek“. Tato zprostředkovácí role mafie mezi různorodými zájmy však neprodukuje obecnou důvěru napříč sociálními skupinami, jež by umožnila zavedení formálních pravidel, naopak produkuje nedůvěru vůči formálním pravidlům.

Výše nastíněná perspektiva (z hlediska regulace *governance*) tedy poukazuje na fakt, že NGO jsou velku bezmocné, pokud jde o snižování korupce v zemích CEE, a riziko, že se v boji s korupcí stanou „trojským koněm“, není možné brát na lehkou váhu.⁹ Oprávněnost tohoto (normativního) argumentu se zjevně ukáže, pokud nahlédneme do prostředí se systémovou korupcí, jakým je například Pákistán. Jak dokládá Khalid Waheed (2000), korupce, klientelismus a nepotismus se staly definičním znakem pákistánských NGO. Waheed dokonce používá pojmu „NGO mafie.“ Zůstaneme-li v zemích CEE, také zde najdeme mezi NGO zarážející příklady přinejmenším očividného klientelismu. Jako příklad může být uvedeno Slovensko, kde po zavedení daňových asignací – většinou pozitivně přijímaný instrument na podporu NGO, a to především ze strany jejich představitelů – kdy právnické i fyzické osoby mohou odvést na podporu NGO dvě procenta z daně, došlo okamžitě k tomu, že si mnohé velké podniky zřídily své vlastní nadace či partnerské NGO, přes které nyní přerozdělují část svého zisku. V první desítku největších slovenských nadací zůstaly po zavedení daňových asignací pro právnické osoby jen dvě. Mnohé z nově zřízených velkých nadací připomínají na první pohled spíše oddělení marketingu či *public relation* svých zřizovatelů. Existuje zde neskrývaná personální i zájmová propojenost a nad očekáváním, že největší slovenské nadace budou prosazovat obecně prospěšné zájmy, visí díky jinak preferovanému instrumentu daňových asignací velký otazník (Sobinkovič 2006).

4. Místo závěru

Ukazuje se, že pojmání NGO jako hlavní formy budování občanské společnosti je sporné a postavené na zjednodušených předpokladech. NGO mohou být motorem pozitivních institucionálních i kulturně adaptačních změn, stejně tak mohou pěstovat a reprodukovat neliberální postoje a stereotypy, které ve svém důsledku brání rozvinutí institucionální efektivity. Zda budou NGO pracovat ve prospěch prvního či druhého, není dopředu nikdy jasné. Do hry vstupuje celá řada dalších faktorů, a každý společenský systém je v tomto smyslu případ *sui generis*. Důležité jsou jistě tradice spolkového života, vztah veřejnosti k formálním institucím a pravidlům či forma financování NGO.¹⁰ Můžeme ale také předpokládat, že faktory jakými jsou například role rodiny, míra ekonomické prosperity, míra ekonomické polarizace či efektivita vzdělávacího systému a politické socializace, budou také významnými indikátory podmiňující dynamiku NGO v daném kontextu.

Skutečnost je taková, že díky specifické historické zkušenosti a slabosti občanských liberální tradic můžeme předpokládat, že NGO se v zemích CEE mohou dostávat do postavení dvojsečné zbraně, pokud jde o rozvoj liberální demokracie (jež je postavena na vládě práva a toleranci) i tržního hospodářství, (jež je podmíněno respektem k zájmové pluralitě a k pravidlům soutěže). Pokud se tedy pokusíme odpovědět na nadpisovou otázku této studie, je zřejmé, že NGO mohou být pro liberální demokracii, v závislosti na sociálním a kulturním kontextu, jak hrozbou, tak pozhánáním. Pozitivní korelaci však není možné zaměňovat za kauzalitu. Hrozbou mohou být tehdy, kdy svým působením rozvoj občanské společnosti podlamují, pěstují sektářství a intoleranci, pozhánáním tehdy, kdy svým působením podporují vznik forem a procesů vedoucích k rozvoji občanské společnosti, toleranci a kultury formálních pravidel. Chceme-li dostat strukturovanější odpověď, museli bychom se pokusit o hlubší historickou, ekonomickou a sociokulturní analýzu příslušného kontextu.

Poznámky

- ¹ Vymezení těchto organizací většinou podléhá lokálním specifickým. V sociologické literatuře se obvykle hovoří o občanských sdruženích (*civic association*), jež se vyznačují dobrovolností a nezávislostí. Český právní kontext rozlišuje 4 základní formy nevládních neziskových organizací: občanská sdružení, veřejně prospěšné společnosti, nadace a církve.
- ² Otázce pozitivní role NGO při budování občanské společnosti v zemích střední a východní Evropy (CEE), ke které dnes existuje nepřehledné množství literatury, jsem doposud zasvětil velkou část svého badatelského i popularizačního úsilí (Müller 2002a, 2003, 2005, 2006).
- ³ Otázka transparentnosti NGO se v řadě zemí řeší systémem certifikace NGO. Někjaký systém certifikace existuje v mnoha zemích EU. V EU existují v zásadě dva modely. Buď certifikaci zajišťují certifikační agentury, většinou také NGO, kdy z certifikace potom plynou pro danou NGO jisté výhody. Jde vlastně o jakousi formu samosprávného odborného a etického dohledu. Nebo certifikaci zajišťují externí partneři, jacísi nezávislí 'auditoři' NGO. Monitoring certifikačních programů a návrh systému certifikace připravil ve spolupráci s Transparency International (TI) tým autorů. Návrh certifikačního programu vzbudil mezi zástupci NGO v ČR nevoli a většina zúčastněných se vyjádřila pro jeho odmítnutí (Svítková, Ortmann 2005). Tato reakce, jak bude z níže uvedeného zřejmé, mluví spíše ve prospěch zde testovaných hypotéz.
- ⁴ K hlavním představitelům je možné vedle Putnama řídit také amerického sociologa a politologa Francise Fukuyamu. Důležitá je především jeho kniha *Trust: The Social Virtue and Creation of Prosperity* z roku 1995.
- ⁵ K nim by bylo možné kromě Jean Cohena počítat například Bo Rothsteina či Thedu Skocpol.
- ⁶ Giddens (1998), který vychází z prací Erika Eriksona, poukazuje na souvislost mezi vztahy důvěry a pocitem „ontologického bezpečí“. Pocit ontologického bezpečí, který se podle Eriksona utváří v nejranějším dětství, je předpokladem osobnostní integrity a zdravého mentálního a osobnostního rozvoje. Ontologické bezpečí představuje jakousi důvěřivost v trvalost vlastní identity a ve stálost sociálního a materiálního prostředí

našeho jednání, jakýsi základní pocit spolehlivosti osob a věcí. Pocit ontologického bezpečí je podle Giddense (ibid.) základním předpokladem vztahů důvěry v komplexnějším smyslu. Podobně argumentuje Eric Uslaner (2002), když říká, že inklinace důvěřovat jiným lidem (a formálním pravidlům) závisí nejvíce na podobě prostředí, ve kterém vyrůstáme, a jakým způsobem s námi lidé v našem okolí, tedy především rodiče, komunikují v průběhu dětství a adolescence.

⁷ Studie poukazuje na veskrze pozitivní působení NGO v rozhodovacích procesech EU a podrobně rozebírá jeho formy a funkce. Všimá si však také stinných stránek a jejich negativních sociálních a politických důsledků.

⁸ Skutečnost, že míra odpovědnosti (*accountability*) ve veřejné sféře je posuzována nikoli podle úmyslů, ale podle důsledků jednání, patří k významným výdobytkům liberálně-demokratického emancipačního hnutí. Cesta do pekel bývá příliš často dlážděna dobrými úmysly, zní základní poučka liberalismu a jeho poznávacího skepticismu. Zde je třeba si uvědomit, že zdrojem tohoto postoje není nedůvěra k lidským pohnutkám, nýbrž realistické zjištění, že lidské jednání generuje, jednak díky lidské omylnosti a nedokonalosti (Popper 1994), a také díky reflexivitě vědění (Giddens 1998), množství negativních nezamýšlených důsledků. V tom také spočívá nejvýznamnější problém jak sociálních věd, tak veřejné praxe. Člověk (a společnost) neustále uvádějí do života výsledky, které nejsou součástí jeho záměru (Hayek 1995). Studie „21. století NGO“, kterou pro UN vypracovala SustainAbility, ukazuje na skutečnost, že NGO jsou (1) často méně transparentní a veřejně odpovědné (*accountable*), než firmy, které kritizují, (2) že jde v zásadě o organizace, které nejsou vystaveny veřejnému tlaku, v důsledku toho mají tendenci k uzavřenosti, což nahrává korupci, (3) mnoho z nich získává peněžní prostředky skrze politické kanály, což zvyšuje riziko potenciálního zneužívání a korupce. Kupříkladu praxe přidělování finančních prostředků NGO Evropskou komisí probíhá zpravidla bez jakýchkoli veřejných výběrových řízení (Kitsing 2003).

⁹ ČR patří ke skupině nejvíce zkorumpovaných zemí v EU. Neschopnost české společnosti snížit míru korupce dokládají jednak dlouhodobá šetření TI, která jsou dostupná na jejich [www](#). Ukazují, že situace se dlouhodobě výrazně nezlepšuje, naopak na přelomu tisíciletí byl zaznamenán v souvislosti s tzv. opoziční smlouvou významný propad a ČR se doposud nedokázala dostat na úroveň z poloviny 90. let. V roce 1996 byla na 25. místě, v roce 2007 na 41. místě ze všech měřených zemí. Nejde však jen o vrcholnou politiku, šetření TI dokumentují také vysokou míru korupce a klientelismu v komunální politice (hovoří dokonce o existenci systémové korupce na komunální úrovni). Politické strany často praktikují na komunální úrovni neskrývané zneužívání politické moci, které by jim na centrální úrovni stěžejně prošlo. Přední politolog a odborník na volební a stranické systémy Tomáš Lebeda dokonce nazval v rozhovoru pro Českou televizi stranické struktury na komunální úrovni polomafiánskými organizacemi. Také poměry na pražské radnici jsou nechvalně proslulé. Praha si v šetřeních míry korupce vedla na počátku tisíciletí z metropolí střední Evropy nejhůře (Müller 2005). Ani výzkumy veřejného mínění nepřinášejí přívětivější obraz. Podle šetření agentura SC&C se 15 let po pádu komunismu 87 % občanů ČR domnívá, že zkorumpovanost úřadů je dnes stejná či horší než v roce 1989 (Lidové noviny 12. 11. 2004).

¹⁰ Zřejmě nejobsáhlejší komparativní prací o NGO, která se zabývá mimo jiné strukturou i financováním NGO v 35 zemích světa, je kniha Lestera Salamona *Global Civil Society* (1999). Studie přináší obrázek pestré různorodosti, pokud jde o specifika NGO ve zkomunálních zemích. Dochází však také k formulaci jistých strukturálních podobností NGO v CEE, (předmětem výzkumu ze zemí CEE byly ČR, Slovensko, Maďarsko, Polsko a Rumunsko).

Literatura

- Ahrne, G. (1998). Civil Society and Uncivil Organizations. In: J. Alexander (ed.), *Real Civil Societies*. London: Sage, 84-95.
- Alexander, J. /ed./ (1998). *Real Civil Societies*. London: Sage.
- Bauman, Z. (1999). *Globalizace. Důsledky pro člověka*. Mladá fronta.
- Beck, U. (2004). *Riziková společnost*. Praha: Slon.
- Beck, U. (2007a). *Výnalézání politiky. K teorii reflexivní modernizace*. Praha: Slon.
- Beck, U. (2007b). *Moc a protiváha moci v globálním věku*. Praha: Slon.
- Berman, S. (1997). Civil Society and the Collapse of Weimar Republic. *World Politics* 49: 401-29.
- Castells, M. (2002) The construction of European identity. In M. J. Rodrigues (ed.), *The New Knowledge Economy in Europe*. Cheltenham, MA: Edwars Edgar, 232-241.
- Claiborn, M., Martin P. (2000). Trusting and Joining? An Empirical Test of the Reciprocal Nature of Social Capital, *Political Behavior* 22, 267-91.
- Cohen, J. (1999). American Civil Society Talk. In Robert Fullinwider (ed.), *Civil Society, Democracy and Civil Renewal*. Lanham, NY: Rowman & Littlefield Publishers, 31-54.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtue and Creation of Prosperity*. NY: Free Press.
- Giddens, A. (1998). *Důsledky modernity*. Praha: Slon.
- Habermas, J. (2001). *The Postnational Constellation. Political Essays*. Cambridge: Polity Press.
- Hayek, F. A. (1995). *Kontrarevoluce vědy*. Praha: Liberální institut.
- Howard, M. (2002). *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Kitsing, M. (2003). *Behind Corruption: From NGOs to the Civil Society*. [On-line, cit. 25. 11. 2006]. Přístupné z: <<http://www.eumap.org/journal/features/2003/july/behindcorruption>>.
- Levi, M. (1996). Social and Unsocial Capital. A Review Essay on Robert Putnam's Making Democracy Work. *Politics and Society* 24, 45-55.
- Millward, A. S. (1992). *The European Rescue of the Nation State*. London: Routledge.
- Možný, I. (1999). *Proč tak snadno...* Praha: Slon.
- Müller, K. (2002a). *Češi a občanská společnost. Pojem, problémy, východiska*. Praha: Triton.
- Müller, K. (2002b). *Industriální zdroje, ekonomický růst a sociální změna*. Praha: Slon.
- Müller, K. (2003). Koncept občanské společnosti: pokus o komplementární přístup. Tocquevillovské dědictví a giddensovská perspektiva. *Sociologický časopis*, 39 (5), 607-624.
- Müller, K. (2005). Koncept občanské společnosti, lobování a veřejný zájem, *Sociální studia* 1/2005, 111-128.
- Müller, K. (2006). The Civil Society-State Relationship in Contemporary Discourse: A Complementary Account from Giddens' Perspective" *The British Journal of Politics and International Relations*, 8 (2), 311-330.
- Newton, K. (1999). *Who Trusts? The Origins of Social Trust in Six European Nations*. Southhampton: Department of Political Science, University of Southhampton.
- Pérez-Díaz, V. (1998). The Public Sphere and European Civil Society. In: Alexander, J. (ed.), *Real Civil Societies*. London: Sage, 211-38.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R., Goss K. (2002). Introduction. In: Robert Putnam (ed.), *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. NY: Oxford University Press.
- Rifkin, Jeremy (2005). *Evropský sen. Jak evropská vize budoucnosti potichu zastíňuje Americký sen*. Praha: ELK.

- Rothstein, B. (2004). Social Trust and Honesty in Government: A Causal Mechanisms Approach. In: J. Kornai, B. Rothstein, S. Rose-Ackerman (eds.), *Creating Social Trust in Post-Socialist Transition*, NY: Palgrave Macmillan, 13-30.
- Ruzza, C. (2004). *Europe and Civil Society: Movement Coalitions and European Governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Ruzza, C. (2006). *Organized European Civil Society*. Referát z konference „The Role and Organization of European Civil Society“, konané 15. -17. 11. 2006, Roskilde, Dánsko.
- Salamon, L. a kol. (1999). *Global Civil Society: Dimension of the Nonprofit Sector*. Baltimore: John Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Sartori, G. (1993). *Teória demokracie*. Bratislava: Archa.
- Svítková, K. a Ortmann, A. (2005). „Certifikace jako možný způsob zajišťování kvality: teorie a dostupná fakta“. In: *Podkladový materiál k odbornému semináři o certifikovaném systému pro neziskové organizace v ČR konaném 23.-24. 5. 2005 v Praze*. Praha: Transparency International.
- Sobinkovič, B. (2006). Dve percentá z dane. *Trend* 9, Marca 2006, 23-29.
- Stolle, D. (2000). Clubs and Congregations: The Benefits of Joining Organisations. In: K. S. Cook (ed.), *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundations, 202-44.
- Uslaner, E. (2002). *The Moral Foundation of Trust*. New York: Cambridge University Press.
- Waheed, K. (2000). *Corruption in NGOs. The Frontier Post (Pakistan). July 8. 2000*. [On-line, cit. 25. 11. 2006]. Přístupné z: <<http://www.respondanet.com>>.
- Whiteley, P. (1999). The Origins of Social Capital. In J. W. van Deth, M. Maraffi, K. Newton, P. F. Whiteley (eds.), *Social Capital and European Democracy*. London: Routledge, 25-45.
- Wollebeak, D., Selle, P. (2002). Does Participation in Voluntary Associations Contribute to Social Capital? The Impact of Intensity, Scope, and Type. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 31, 32-61.