

# Regulátory společenského vývoje

## Úvod: proč mluvíme o „regulátorech“ společenského vývoje a co (ne)víme o jeho teorii

Nemáme k dispozici žádnou univerzální, vše vysvětlující teorii společenského vývoje, která by dokázala s přesností přírodních věd předpovědět směr a tempo společenských změn. Sociální realita je totiž **pluralitní, otevřená a historicky kontingentní**. To poslední znamená, že její vývoj závisí na konkrétních historických okolnostech: to, co v jednom čase a místě působí jako stabilizující faktor, může jinde vyvolat zcela opačné efekty. Například **výstavba dálnic** po druhé světové válce podpořila v některých regionech hospodářský růst a lepší dostupnost periferií, zatímco jinde přispěla k odchodu obyvatel, úpadku městských center a územní segregaci. Podobně **těžký průmysl** byl v 50. a 60. letech motorem prosperity mnoha střeoevropských regionů, ale po 80. letech se stal zdrojem hluboké krize a strukturální nezaměstnanosti. Také **přiliv zahraničních investic** může mít rozdílné účinky: v některých regionech střední Evropy vedl k modernizaci a vzniku inovačních klastrů, zatímco jinde vytvořil spíše závislost na montovnách s nízkou přidanou hodnotou.

Přesto ale disponujeme analytickými rámci, které nám pomáhají **uchopit základní způsoby, jimiž se společenský život koordinuje**, a porozumět jejich dynamice. V této kapitole vycházíme z jednoho z nejnápadnějších rámců – z **triády trh – stát – občanský/komunitní sektor** – a chápeme ji jako teorii koordinace. Nejde o komplexní „velkou“ teorii vývoje, ale spíše o **teorii středního dosahu** (Merton), která vysvětluje základní mechanismy, jimiž moderní společnosti organizují produkci, distribuci a solidaritu.

Podstatou triády je, že společenský život se nekoordinuje jedním jediným principem. **Trh** využívá cen, konkurence a dobrovolné směny. **Stát** pracuje s mocí a právem, tedy s autoritativním rozhodováním a redistribucí. **Občanský či komunitní sektor** se opírá o sdílené hodnoty, reciprocitu, dobrovolnictví a sociální solidaritu. Tato trojice není nahodilá. Karl Polanyi už ve 40. letech 20. století rozlišil tři „formy integrace“ ekonomiky do společnosti: směnu, redistribuci a reciprocitu – tedy přesně ty principy, které stojí za trhem, státem a komunitou (Polanyi, 1944). Triáda proto nepředstavuje jen typologii aktérů, ale spíše **teoretickou mapu základních koordinačních logik**.

Je to „skutečně teorie“? Pokud tím myslíme uzavřený systém zákonů s předpovědní silou, pak nikoli. Triáda je spíše **analyticko-deskriptivní metarámec**, který sjednocuje více dílčích teorií a empirických výzkumů: teorii třetího sektoru a sociální ekonomiky (Salamon & Anheier; Evers & Laville), teorii welfare režimů (Esping-Andersen; Evers), Polanyiho teorii dvojího pohybu, habermasovskou teorii systému a životního světa či výzkumy commons a polycentrického řízení (Ostrom). V tomto smyslu je triáda teorií koordinace: vysvětluje, **jak** se kolektivy sladují (ceny, právo/moc, normy/reciprocita), **kdo** za to nese hlavní kapacity (firmy, stát, komunity) a **proč** žádný z těchto principů nedokáže dlouhodobě nahradit ostatní bez ztráty legitimacy, efektivity či spravedlnosti.

Rámec triády plní několik funkcí. **Deskriptivní a analytickou** – ostřeji rozlišuje instituce a vztahy, ukazuje, kde obvykle vznikají selhání (externality na trhu, byrokratická rigidita státu, kapacitní limity občanského sektoru) a jak je druhé pilíře často korigují. **Normativní** – naznačuje kritéria vyváženosti: komunitaristé či zastánci sociální ekonomiky zdůrazňují, že zdravá společnost potřebuje všechny tři sféry; dominance jediné logiky vede k protipohybům a legitimačním krizím. **Komparativní** – umožňuje srovnávat země, epochy i politiky, například rozdíly mezi liberálním, konzervativně-korporativním a sociálně-demokratickým welfare režimem (Esping-Andersen). A konečně **dynamickou** – triáda není statický obraz, ale zachycuje vývojové kyvadlo: Polanyiho expanze trhu a reakce společnosti, Habermasova kolonizace a deliberativní korekce, Ostromové renesance komunitní samosprávy.

Triáda má i své limity. Hranice mezi sektory jsou průtočné, existují hybridní formy (PPP, družstva, sociální podniky). „Třetí pilíř“ se v literatuře chápe různě – někdy jako rodina, jindy jako nestátní neziskové organizace (NNO) či komunity. Triáda sama o sobě nic nevysvětluje bez zasazení do konkrétních historických a institucionálních kontextů. Nejedná se o „ideologický trojboj“: rámec je analyticky neutrální, normativní význam mu dávají až konkrétní politické volby.

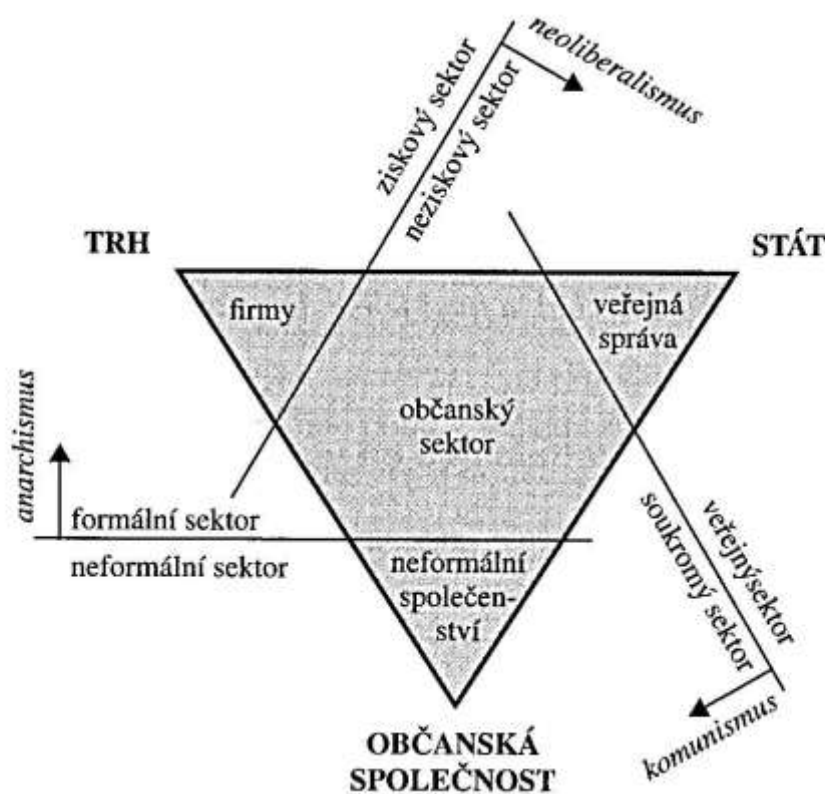
Proč tento úvod právě do kapitoly o městském a regionálním plánování? Protože města a regiony jsou **laboratoří souhry těchto tří koordinací**. Plánování, alespoň to územní, je z definice státní disciplína – stojí na právu a autoritativních rozhodnutích. Ale bez ekonomické proveditelnosti (trh) a sociální legitimacy (občanská společnost) nemůže uspět. Triáda se promítá do celého plánovacího cyklu: v analýze dat a potřeb, ve formulaci cílů, v implementaci i evaluaci. A právě v této interakci vyniknou jak silné stránky, tak typické limity jednotlivých regulátorů – a tím i potřeba jejich vyvážené kombinace.

Když zde mluvíme o **regulátorech společenského vývoje**, nemyslíme jen na „regulaci“ v úzkém právním smyslu. Regulátor je zde **nositelem koordinační logiky**: trh reguluje chování cenami a

konkurencí, stát právem a mocí, občanský sektor normami a recipročními očekáváními. Všechny tři jsou nezbytné – bez právního rámce by se trh rozpadl, bez trhu by nebylo co přerozdělovat, bez občanské společnosti by chyběla legitimita a soudržnost. Každý však naráží na hranice, a proto je pro rozvoj měst i regionů klíčové hledat **propojování a rovnováhu**. Triáda nám dává jazyk i logiku, jak tuto rovnováhu uchopit – a to je její hlavní teoretický přínos pro plánování.

## 1. Trh, stát a občanský sektor jako regulátory společenského vývoje: přednosti, selhání, limity a kritika

Společenský rozvoj je utvářen třemi hlavními „regulátory“ – trhem, státem a občanským sektorem (občanskou společností). Každý z těchto pilířů představuje odlišný mechanismus koordinace: **trh** funguje na principu dobrovolné směny a konkurenční soutěže, **stát** na principu hierarchické autority a vynutitelné moci zákona a **občanský sektor** na principu dobrovolné spolupráce, solidarity a komunitní samosprávy. Všechny tři sektory působí paralelně a navzájem se ovlivňují – někdy spolupracují, jindy mezi nimi vzniká napětí. Žádný z nich nemůže sám plně zajistit prosperitu a řád; moderní společnost proto hledá **vyvážený mix governance (vládnutí)**, v němž se veřejný sektor, trh i neziskové organizace vzájemně doplňují. Každý regulátor má **své přednosti i nedostatky**, které se projevují v různých dimenzích – **efektivitě, legitimitě, spravedlnosti, kontrole (odpovědnosti) a adaptabilitě**.



Tato kapitola analyzuje jednotlivé regulátory z hlediska uvedených kritérií, popisuje **právní a institucionální rámec** jejich fungování a rozebírá typická **selhání** či **kritiky** spojené s každým z nich. Zvláštní pozornost je věnována občanskému sektoru a aktuální kritice tzv. „politických neziskovek“ – zahrnující otázky transparentnosti, napojení na zahraniční finance, legitimacy, vlivu na veřejné

mínění, reprezentativity a accountability (odpovědnosti). Snahou je nabídnout strukturovaný a vyvážený pohled na roli trhu, státu a občanské společnosti jakožto regulátorů společenského vývoje, s jasnou argumentací a oporou v renomovaných teoriích (Polanyi, Habermas, Cohen & Arato, Offe, Evers & Laville, Esping-Andersen, Ostrom, Etzioni, Putnam, Salamon & Anheier aj.).

## 1.1 Trh jako regulátor společenského vývoje

### Charakteristika a role trhu

Trh představuje **system decentralizované koordinace** prostřednictvím cenového mechanismu a konkurence. Od dob Adama Smithe je vyzdvihována schopnost trhu *efektivně alokovat zdroje*, neboť jednotlivci sledující vlastní zájem „neviditelnou rukou“ přispívají k celkovému blahu, aniž to zamýšlejí. Trh stimuluje **hospodářský růst, inovace a efektivitu** – firmy soutěží o lepší produkty a služby, reagují na poptávku a cenové signály a tím posouvají ekonomiku vpřed. V ideálním konkurenčním prostředí dosahuje tržní směna tzv. **Paretova optima** – nikdo si nemůže polepšit, aniž by tím někoho jiného nepoškodil. Tržní mechanismus tak (za splnění přísných předpokladů dokonalé konkurence) maximalizuje souhrnný užitek a bohatství společnosti.

Z politologického hlediska je tržní směna specifickou formou řízení a kontroly lidského chování – místo příkazů shora působí **horizontální vztahy** svobodných a rovnoprávných aktérů, kteří dobrovolně uzavírají smlouvy. **Výhodou trhu** je tedy vysoká *decentralizovaná efektivita*: díky konkurenci a cenám se obrovské množství informací o preferencích a potřebách promítá do rozhodování aktérů. Trh umí *rychle reagovat na změny a podporuje inovace* – neúspěšné aktivity zanikají, úspěšné se šíří. Rovněž motivuje **tvorivost a podnikavost** jednotlivců a dává spotřebitelům **svobodu volby** (tzv. suverenitu spotřebitele). V souhrnu platí, že tam, kde je cílem *maximalizace ekonomické efektivity a individuální prosperity*, bývá trh velmi účinným mechanismem.

### Efektivita trhu a její limity

Za ideálních podmínek (dokonalá konkurence, úplné informace, definovaná vlastnická práva) dosahuje trh **maximální ekonomické efektivity**. V reálné ekonomice však tyto podmínky nikdy nejsou zcela splněny. Ekonomická teorie proto identifikuje řadu *tržních selhání*. Patří mezi ně **veřejné statky, externality, monopoly** a další nedokonalosti trhu. **Veřejné statky** (např. národní obrana, veřejné osvětlení nebo čistý vzduch) mají charakter nevylučitelnosti a nerivality – trh je sám od sebe nebude dodávat v dostatečném množství, protože nelze zamezit jejich užívání neplaticím a každý z nich má pro společnost širší přínos, než jaký se promítne do ceny. **Externality** znamenají, že transakce na trhu mají vedlejší dopady na třetí strany – negativní externality (typicky znečištění životního prostředí, dopravní zácpy) vedou k *neefektivnímu* výsledku, protože škody nejsou zahrnuty v ceně produktu. **Nedostatečná konkurence** (monopoly, oligopoly) může způsobit omezování produkce a zvyšování cen oproti optimálním tržním podmínkám. Kromě toho existují **informační asymetrie** (jeden aktér má více informací než druhý), které narušují fungování trhů – například trh

pojištění či pracovních smluv trpí morálním hazardem a nepříznivým výběrem. Tyto situace znamenají, že výsledné tržní řešení není tzv. *Pareto-efektivní*. **Stát** proto často vstupuje s regulačními zásahy – protimonopolní zákony, environmentální regulace, povinné informace pro spotřebitele apod. – aby tržní selhání napravil.

Kromě ekonomické efektivity sledují společnosti i jiná kritéria, kde samotný trh nenabízí uspokojivé řešení. **Trh se orientuje výhradně podle platební schopnosti a individuálních preferencí**, což nemusí odpovídat širšímu veřejnému zájmu a hodnotám. Pokud se maximalizace zisku a efektivity dostane do rozporu s jinými hodnotami (sociální spravedlnost, veřejné zdraví, kulturní dědictví apod.), může *čistě tržní alokace* vést k **nepříjemným důsledkům**. Například tržně efektivní rozdělení zdrojů může znamenat, že ti, kdo nemají dostatek peněz, **nedosáhnou na základní statky potřebné k důstojnému životu** – což ohrožuje princip lidské důstojnosti a minimálních sociálních standardů. Trh také sám od sebe nezajistí **rovné šance** – lidé s odlišným zázemím (např. z chudých rodin) nemají na trhu stejné startovní podmínky, což brání plnému rozvoji lidského potenciálu celé společnosti. Také obyvatelé periferních venkovských regionů nemají rovnocenné startovací podmínky. Dále, honba za ziskem může přehlížet **udržitelnost** – trh nemá interní mechanismus, jak zohlednit ochranu životního prostředí a budoucích generací, pokud to neovlivní zisky současných firem. Zmíněné aspekty (důstojnost, rovné příležitosti, udržitelnost, ochrana tradičních institucí atd.) představují hodnotová kritéria, která čistě tržní mechanismus neřeší. Proto historicky docházelo k tomu, že **společnost požadovala korekce trhu ze strany státu** či komunity, jak popsal už *Karl Polanyi (1944)* ve své teorii „**dvojího pohybu**“: liberalizace a rozmach tržního kapitalismu vyvolaly *protireakci společnosti* žádající ochranné regulace a sociální opatření, která by bránila destruktivním dopadům trhu. Jinými slovy, trh potřebuje „*mantinely a ukotvení*“ v podobě institucí, zákonů a norem, jež vymezí jeho hranice a zamezí společensky nepřijatelným důsledkům.

### **Legitimita a spravedlnost tržních výstupů**

Z hlediska legitimacy stojí trh na dobrovolnosti – transakce jsou (v ideálním případě) výsledek svobodné volby kupujících a prodávajících. V tomto smyslu má tržní mechanismus *procedurální legitimitu* v očích liberální ideologie: každý může vstoupit do směny a usilovat o svůj zájem. Nicméně legitimita výsledného rozdělení zdrojů trhem je často zpochybňována, zejména pokud vede k velkým nerovnostem a vyloučení některých skupin. **Trh sám nezaručuje spravedlnost ani rovnost** – maximalizuje efektivitu, ale *nerozlišuje, jak je bohatství rozděleno*. Tendence trhu generovat **majetkové a příjmové nerovnosti** je dobře popsána (tzv. *centrifugální efekt* trhu: bohatí dále bohatnou, chudí mohou chudnout. *Rostoucí nerovnosti* však mohou ohrozit samotnou společenskou stabilitu a přijatelnost systému – *Ralf Dahrendorf* hovořil o implicitním **sociálním kontraktu (smlouvě)**, v němž občané souhlasí s dodržováním zákonů a respektují autoritu státu výměnou za to, že společenský řád poskytuje všem jistou míru prosperity a bezpečí. Pokud trh vyústí v extrémní nerovnosti a *exkluzi*, může to podkopat legitimitu jak ekonomického, tak politického systému. Demokratické státy proto historicky zavádějí *přerozdělovací (redistributivní) politiky* (zdanění, sociální dávky, bezplatné školství apod.), aby zmírnily značné rozdíly vytvářené trhem a udržely **sociální smír**. Ekonom *John Maynard Keynes* a po něm *Gøsta Esping-Andersen* či další teoretici ukázali, že tržní ekonomika může být kombinována s robustním sociálním státem, který koriguje její výstupy – například poválečný model **sociálně tržního hospodářství** v Německu

spojil svobodný trh s pevným právním rámcem a sociálními zárukami. **Legitimita** trhu tedy v moderní společnosti závisí i na tom, zda jeho výsledky jsou *vnímány jako férové (spravedlivé) a udržitelné*. Pokud ne, roste společenská poptávka po intervencích (stát, komunitní iniciativy) ke **zmírňování tržních selhání a nespravedlností**.

### **Kontrola a odpovědnost tržních aktérů**

Jedním z argumentů na podporu trhu je, že podniky jsou „*odpovědné*“ *zákazníkům* prostřednictvím konkurence – neuspokojí-li firma potřeby lidí, ti nakoupí jinde a neúspěšný podnik zanikne. Trh tedy zavádí *druh kontroly skrze zisky a ztráty*. Avšak tato finanční odpovědnost je *úzká (úzce vymezená)* – týká se jen ekonomické výkonnosti vůči platícím zákazníkům. **Tržní aktéři nenesou automaticky odpovědnost vůči veřejnosti** v širším smyslu. Pokud činnost firmy škodí třetím osobám (komunitě, životnímu prostředí), trh je za to nepotrestá, pokud škody neovlivní ziskové ukazatele. Proto nastupuje **regulace státu**, která doplňuje trh o právní kontrolu: zákony o ochraně spotřebitele, bezpečnosti práce, životním prostředí, antimonopolní opatření atd. Tržní subjekty jsou pak **právně odpovědné** za dodržování těchto mantinelů. *Právní a institucionální rámeček* fungování trhu je proto nesmírně důležitý – **bez státu, který vynucuje smlouvy a chrání vlastnictví, by trh nemohl efektivně fungovat**. Zároveň stát stanovuje pravidla férové hry (např. zákony proti kartelům) a dohledové instituce (regulační úřady, soudy). **Kontrola trhu** tak probíhá kombinací *vnitřních mechanismů* (konkurence, reputace) a *vnějších zásahů* (státní regulace, dozor nezávislých orgánů, někdy tlak informované občanské společnosti). V liberálních demokraciích se předpokládá, že **podnikatelský sektor bude transparentní a bude plnit zákonné povinnosti** (např. zveřejňovat účetnictví, plnit standardy). Nicméně problémy jako **korupce** (uplácení úředníků pro získání výhod) či **regulační zachycení** (ovlivňování regulátorů velkými firmami) mohou tento kontrolní systém narušit – to jsou formy *selhání státu ve vztahu k trhu*, o nichž více pojednáme dále. Celkově je tedy trh mocný sluha, ale zlý pán (jak praví známé přísloví) – vyžaduje soustavnou kontrolu a vyvažování skrze instituce, jinak může vést k excesům.

### **Adaptabilita a inovativnost trhu**

**Adaptabilita** je jednou z největších předností tržního systému. Trhy mohou velmi rychle reagovat na změnu preferencí spotřebitelů, technologické novinky či nové investiční příležitosti. Každý jednotlivec či firma činí svá rozhodnutí nezávisle, a systém se agregovaně *evolučně přizpůsobuje* novým podmínkám. Ekonom *Friedrich A. Hayek* zdůrazňoval, že trh je **spontánní řád**, který využívá rozptýlené znalosti celé společnosti lépe než jakékoli centrální plánování. Například objev nové technologie se na trhu rychle projeví – inovativní firmy získají náskok, investoři je podpoří kapitálem, konkurence buď také inovuje, nebo zanikne. **Neúspěšné experimenty** jsou opuštěny a úspěšné kopírovány. Tento evoluční proces podporuje *dynamickou efektivnost*. Trh tedy vykazuje značnou *rezilienci* (odolnost): dokáže se zotavit z otřesů, najít nové rovnováhy (byť někdy za cenu krizí a bolestivých restrukturalizací). Nicméně adaptivnost trhu funguje především v *ekonomické rovině*. Společenské adaptace mohou být problematičtější – například trhy mohou reagovat na změnu preferencí bohatších spotřebitelů, ale *ignorovat potřeby chudých*, kteří „hlasují peněženkou“ jen slabě. Také *krátkodobý horizont* zisku může omezovat investice do dlouhodobých adaptací (např.



prevence klimatických změn). Zde opět nastupuje role státu nebo občanského tlaku k prosazení dlouhodobých perspektiv. Přesto lze říci, že v dimenzi *flexibility a inovací* má trh silnou výhodu oproti byrokratickým strukturám – jak shrnuje M. Potůček (2005), trh se **rychleji adaptuje** a opouští nefunkční činnosti, zatímco centralizované plánování může ustrnout.

### Právní a institucionální rámec trhu

Fungování trhu je možné jedině v určitém právním a institucionálním prostředí. **Základním předpokladem** je *ochrana soukromého vlastnictví a smluvní svoboda* – tyto principy musí garantovat stát zákony a vynucovat jejich dodržování (soudy, policie). Dále je nutná existence **měny** (zajišťuje stát či centrální banka) a **stabilního podnikatelského prostředí**. *Právní rámec trhu* typicky zahrnuje obchodní zákoník (úprava firem a kontraktů), konkurenční právo (zákaz zneužití monopolu, kartelů), pracovní právo (ochrana zaměstnanců a standardy práce), spotřebitelské právo, environmentální standardy atd. Institucionálně se na regulaci trhu podílejí *regulační a dozorové orgány* (antimonopolní úřad, centrální banka, komise pro cenné papíry, inspekce různého druhu). **Moderní tržní ekonomika je tedy „embedded“ (vnořená)** ve spoustě formálních institucí, jak zdůrazňoval Polanyi. Vedle formálních pravidel existují i neformální normy – obchodní zvyklosti, etické kodexy firem, profesní asociace – které doplňují institucionální rámec trhu. Je třeba si uvědomit, že *trh není samostatně se udržující vakuum*; **potřebuje stát a společnost** k zajištění podmínek své existence. Proto například v tranzitních ekonomikách po pádu komunismu nestačilo „zavést trh“ – musely se vybudovat odpovídající instituce (vlastnické právo, burzy, dohled). Stručně řečeno, právní stát je pro fungující trh nezbytný.

### Shrnutí – přednosti a selhání trhu

**Trh** exceluje v *ekonomické výkonnosti, efektivní alokaci zdrojů a podněcování inovací*. Je spojen s idejemi **liberalismu a neoliberalismu**, které vyzdvihují individuální svobodu a spontánní řád. Zároveň však **ignoruje sociální a hodnotové aspekty**: zajímá se jen o *platební schopnost*, nikoli o spravedlnost či veřejné blaho. **Selhání trhu** zahrnují *nerovnost, opomíjení veřejných statků, externality, monopolní praktiky a krátkozrakost vůči dlouhodobým cílům*. Historicky neřízený trh vedl k **sociálním krizím** (např. bída dělnické třídy v 19. století) a vyžádal si *zásahy státu* (sociální zákonodárství, regulace) a *aktivizaci občanské společnosti* (dělnické spolky, družstva). Trh je tedy nenahraditelný motor prosperity, avšak potřebuje doplnit a usměrnit, aby sloužil celému společenství, nikoli jen úzkým zájmům.



## 1.2 Stát jako regulátor společenského vývoje

### Charakteristika a úlohy státu

**Stát** je nositelem veřejné moci s právem vydávat **závazná pravidla (zákony)** a vynucovat je na daném území – má *monopol legitimního fyzického násilí* (Max Weber). Na rozdíl od trhu, kde koordinace probíhá dobrovolně a zdola, stát uplatňuje **hierarchickou koordinaci shora**. Prostřednictvím vlády a veřejné správy stát **organizuje kolektivní úsilí společnosti** tam, kde trh selhává nebo kde společnost považuje za žádoucí společné akce. Moderní demokratický stát plní pestrou škálu funkcí: od *zajištění vnitřní a vnější bezpečnosti a ochrany práv* (klasická role „nočního hlídače“) přes poskytování **veřejných služeb** (infrastruktura, školství, zdravotnictví) až po **přerozdělování zdrojů** ke zmírnění nerovností a zajištění sociálního zabezpečení. Podle ekonomické teorie má stát vůči trhu tři hlavní úlohy: (1) **nastavit rámcové podmínky** fungování trhu (pravidla hospodářské soutěže, ochrana smluv, korekce externalit, zajištění veřejných statků), (2) **zajistit spravedlivější výsledky** – tj. přerozdělovat příjmy a bohatství, aby zmírnil sociální nerovnosti, a (3) **stabilizovat ekonomiku** (makroekonomická politika proti krizím). **Výhodou státu** je, že může *prosazovat kolektivní rozhodnutí závazná pro všechny* – např. zákonem přikázat to, co by trh sám neudělal (očkování populace, povinnou školní docházku, zákaz toxických látek apod.). Stát tedy dokáže **jednat v obecném zájmu i proti partikulárním zájmům**: má-li mandát, může např. zakázat znečišťování řek i navzdory protestu ziskuchtivých firem, nebo zavést daň na podporu chudých i přes nelibost bohatých. Stát je také schopen **dlouhodobého plánování** – stanovovat strategické cíle na desetiletí dopředu (např. koncepci územního rozvoje, důchodovou reformu) – což tržní aktéři obvykle nečiní, protože sledují krátkodobý zisk. Ve srovnání s trhem, který se řídí *kritériem efektivity*, může stát zohlednit i *jiná kritéria*, jako je **rovnost, sociální soudržnost či udržitelnost**. **Přednosti státu** se proto projevují zejména tam, kde je třeba rozhodovat podle veřejného zájmu, nikoli tržního zisku: např. *zabezpečení základních služeb pro všechny, ochrana ohrožených menšin, regulace využívání území či reakce na krizové situace*. Stát dokáže mobilizovat velké zdroje a *garantovat kontinuální poskytování* důležitých služeb (např. obranu, veřejný pořádek) i tam, kde by trh selhával. V historické perspektivě vedl rozvoj státních politik (sociální stát ve 20. století) k dramatickému zlepšení životních podmínek – zákony na ochranu práce, plošné vzdělání, zdravotní péče či důchodové zabezpečení vznikly díky státním zásahům a napravily excesy trhu.

### Efektivita a výkonnost státu

Efektivita státu se projevuje v oblastech, kde trh není schopen dosáhnout optimálních výsledků. Stát je **efektivnější než trh** např. *při zajištění veřejných statků* (které by trh nedodal vůbec nebo nedostatečně), *při korekci tržních selhání* a *v prosazování dlouhodobých priorit*. Například výstavba rozsáhlé infrastruktury (dálnice, železnice) či obrana země vyžadují centralizovanou koordinaci a financování z daní, jinak by se potřebných investic nikdo soukromě neujal. Stát také dokáže *snížit transakční náklady* tam, kde by vyjednávání na trhu bylo příliš složité nebo drahé – např. jednotným zákonem upravit standardy výrobků místo tisíců individuálních smluv. **Rychlost rozhodování** v krizových situacích je další předností státu: vláda může vyhlásit *nouzový stav, karanténu, mobilizaci*

*zdrojů* prakticky ze dne na den, což by tržní samoregulací nebylo možné. Samozřejmě musí jít o *situace, kde rychlost převáží nad efektivitou* – v pandemii či živelné pohromě je společensky žádoucí rozhodnout rychle, i za cenu ekonomických nákladů. Decentralizace státu (přenesení pravomocí na místní samosprávy) může zvýšit pružnost a přizpůsobivost – rozhodování je pak blíže občanům a více zohledňuje místní podmínky. Celkově lze říci, že v *holistických, komplexních úkolech* (kde je třeba sladit mnoho zájmů a hledisek) a v *zajištění veřejného pořádku a základních práv* má stát nezastupitelnou roli a často vyšší efektivitu než roztříštěné tržní subjekty.

Z pohledu čistě ekonomické efektivity však státní aparát naráží na své **limity**. Byrokratické organizace *nemají konkurenční tlak* jako firmy, takže mohou fungovat méně úsporně – nejsou automaticky „trestány“ ztrátou, pokud hospodaří neefektivně. Měření výkonnosti veřejných úřadů bývá obtížné (chybí jasná kritéria hodnocení, na rozdíl např. od zisku či podílu na trhu v případě firem). Veřejné instituce často podléhají **byrokratickým pravidlům** (rozpočtová omezení, složité procedury), která zajišťují kontrolu, ale snižují pružnost. To může vést k *pomalosti a nepružnosti státní správy*. Ekonomové někdy hovoří o „**vládním selhání**“ (**government failure**) – tedy situaci, kdy státní zásah nevede k efektivnímu výsledku, ba naopak situaci zhorší nebo vytvoří plýtvání zdroji. Typickým příkladem je *přebujelá byrokracie*, kdy složitá administrativa a nadměrná regulace zatěžují společnost bez odpovídajícího přínosu. V plánovací praxi je znám tzv. *syndrom přeregulování* – stát stanovuje tol ik pravidel a výjimek, že se vytrácí originalita a iniciativa, projekty se prodražují a vlečou.

Historické pokusy nahradit trh státním centrálním plánováním (např. v socialistických ekonomikách) dopadly **neefektivně**: *János Kornai* popsal chronické *nedostatky* zboží, plýtvání a zaostávání technologického pokroku v centrálně plánovaných režimech. Byrokratický aparát nedokázal pružně reagovat na potřeby lidí ani inovovat – centrální plánování se změnilo v neefektivní „*sociální alchymii*“ odtrženou od reality. V důsledku tyto systémy ztratily ekonomickou výkonnost do té míry, že ohrozily i cíl sociální spravedlnosti, a nakonec **ztratily legitimitu** (rozpad východního bloku). Tato historická zkušenost ukazuje, že **stát má nenahraditelnou roli, ale přemíra etatismu vede k neefektivitě a stagnaci** – je třeba kombinovat trh a stát chytře, aby se maximalizovala efektivita i udržela spravedlnost.

### **Legitimita státu a veřejná kontrola**

**Legitimita** státní moci v moderní době vychází zpravidla z *demokratického procesu* – stát (vláda, parlament) jsou legitimováni volbami občanů. Stát tak disponuje **politickou legitimitou** prosazovat rozhodnutí jménem společnosti. To je zásadní rozdíl oproti trhu: zatímco tržní výsledky mohou být vnímány jako „přirozený“ výsledek soukromých interakcí, *státní rozhodnutí mají explicitní autoritativní povahu* – a potřebují ospravedlnění v očích občanů. **Demokratický stát** získává legitimitu tím, že vláda je *odpovědná voličům*, existuje *soutěž politických programů* a *systém brzd a protivah* (parlamentní kontrola, nezávislé soudy atd.). Jürgen **Habermas** hovoří o nutnosti *komunikativní formace vůle* – legitimita moderní moci spočívá v tom, že je utvářena v **otevřené veřejné diskusi** a podléhá *komunikativní racionalitě* občanské společnosti. Pokud státní aparát začíná fungovat *odtrženě od občanů* – nereflexuje veřejnou diskusi nebo potlačuje opozici – vzniká **krize legitimacy** (Habermas ji nazval *legitimační krizí* pozdního kapitalismu). Stát může ztratit důvěru, pokud občané

uvěří, že *neprosazuje obecné blaho*. To nastává např. při rozsáhlé **korupci**, kdy se veřejná moc stane nástrojem obohacení úzkých elit, nebo při **klientelismu**, kdy vláda protěžuje určité zájmové skupiny na úkor většiny. Ekonom Lubomír **Mlčoch** upozorňuje, že moderní demokratické státy jsou do značné míry závislé na prosperitě podnikatelské sféry, což dává podnikatelům možnost *lobbisticky ovlivňovat* vládní politiku a získat privilegované postavení. Takový stav – kdy stát slouží spíše soukromým zájmům než veřejnému – je označován jako **selhání státu** či „výkup státu“ (*state capture*). V krajním případě **autoritářského nebo totalitního státu** se moc vymkne společenské kontrole zcela: vláda není odpovědná občanům, potlačuje svobody, neprobíhají svobodné volby a chybí zpětná vazba. To je extrémní selhání legitimacy – takový režim vládne silou strachu, ne na základě souhlasu ovládaných. Historická zkušenost ukazuje, že *totalitní systémy trpí absencí sebekorekce* a vedou k stagnaci či kolapsu. **Demokratická kontrola** státu (volby, parlamentní dohled, nezávislé soudy, svobodná média, občanská společnost) je proto klíčová k udržení legitimacy a zabránění zneužití moci.

Moderní státy se snaží zvyšovat svou legitimitu také tím, že zapojují veřejnost nad rámec jen voleb – například institutem veřejných konzultací, participativním rozpočtováním na místní úrovni, transparentností rozhodování. *Habermas* by řekl, že **komunikativní moc veřejnosti** (diskuse v občanské společnosti) musí korigovat jak státní byrokracii, tak anonymní tržní mechanismy tím, že *artikuluje hodnoty a volá moc k odpovědnosti*. Jinak řečeno, legitimní stát naslouchá občanské společnosti a reaguje na ni. Legitimita státu tedy nestojí jen na formálních procedurách, ale i na **výkonu** – jestli skutečně zajišťuje to, co občané považují za veřejné dobro. Teoretik Pierre **Rosanvallon** mluví o fenoménu „*kontra-demokracie*“ (protidemokracie) – občanská společnost soustavně **dohlíží na vládu, kritizuje ji, vznáší požadavky**, čímž posiluje legitimitu rozhodnutí exekutivy tím, že je činí odpovědnými vůči veřejnému mínění. Pokud stát reaguje na tyto podněty (například koriguje nepopulární opatření, vysvětluje své kroky, zapojuje experty i veřejnost do tvorby politik), zvyšuje tím legitimitu své politiky.

## **Spravedlnost a rovnost v působnosti státu**

**Stát** je tradičně považován za garanta *právní a sociální spravedlnosti*. V právním smyslu stát zajišťuje **rovnost před zákonem** – stanoví pravidla, která platí pro všechny (vláda práva) a vynucuje je. Tím brání např. svévoli mocných či anarchii. V sociálně-ekonomické rovině stát prostřednictvím *přerozdělování* zmírňuje nerovnosti vytvořené trhem. Ideál *sociální spravedlnosti* (podle některých definic) vyžaduje, aby každý občan měl zajištěny základní podmínky důstojného života a rovné příležitosti k rozvoji. Trh to nezaručuje, takže **stát zavádí sociální služby a dávky** – podporu v nezaměstnanosti, starobní důchody, bezplatné školství, veřejné zdravotnictví, sociální bydlení atd. Tím stát naplňuje *princip solidarity*: silnější (bohatší, zdraví) přispívají slabším (chudším, nemocným) skrze daňový systém. *John Rawls* ve své teorii spravedlnosti (1971) argumentuje, že společenské a ekonomické nerovnosti jsou přípustné jen tehdy, pokud *prospívají i těm nejméně zvýhodněným* (tzv. *difference principle*). Státní politika se snaží toto naplnit například progresivním zdaněním a sociální podporou ohrožených skupin. **Spravedlnost** je tedy jedním z hlavních cílů státu – v ideálním případě stát reprezentuje *obecnou vůli* občanů po férovém uspořádání. Samozřejmě praxe je složitější: co je spravedlivé, je politicky diskutováno (liberálové vs. socialisté apod.). Nicméně v porovnání s trhem má stát schopnost *aktivně prosazovat rovnostářské cíle*. Zajištění *minimálních*

*standardů* (tzv. welfare state) přineslo historicky dramatické snížení chudoby a extrémní nerovnosti v mnoha zemích během 20. století (viz práce *Esping-Andersen* o třech režimech sociálního státu). **Selhání státu** v dimenzi spravedlnosti nastává, když státní aparát místo toho slouží jen některým – např. klientelistické režimy, které přerozdělují výhody vlastním příznivcům a nechrání ty, kteří nemají politický vliv. Nebo když stát zanedbá určitou menšinu či region (tzv. *exkluze* veřejnou politikou). Aby tomu předešel, demokratický stát zavádí **práva menšin, nezávislé soudnictví, veřejného ochránce práv (ombudsmana)** apod. V ideálním případě však platí, že **stát je nositelem principu spravedlnosti**, zatímco trh je nositelem efektivity – a je úkolem politiky nalézt rovnováhu mezi efektivitou a spravedlností.

### **Kontrola, odpovědnost a selhání státu**

Již jsme zmínili, že stát získává legitimitu z demokratické odpovědnosti. Podrobněji je třeba rozebrat **mechanismy kontroly státu** a možná *selhání vládnutí*. **Demokracie** zavedla dělbu moci (zákonodárná, výkonná, soudní) a pravidelné volby jako nástroj kontroly – občané mohou nekompetentní či zkorumpovanou vládu vyměnit ve volbách. Kromě toho existují **systemy brzd a protivah**: parlament kontroluje vládu, opozice má právo interpelovat, média fungují jako „hlídací pes“ informující o pochybeních, soudy mohou rušit protiústavní kroky vlády. Tyto instituce mají zabránit *zneužití moci*. Nicméně v praxi existuje mnoho *míst, kde se stát může vymknout kontrole*. Politologové a ekonomové (teorie veřejné volby, public choice) popsali řadu **vládních selhání**:

- **Selhání demokratického rozhodování.** *Kenneth Arrow* matematicky ukázal (Arrowův teorém), že **agregace preferencí voličů** do kolektivního rozhodnutí nemá ideální řešení – systém hlasování může vést k paradoxům (např. cyklickým preferencím) a výsledek voleb nemusí odrážet jasnou „vůli lidu“. Určité volební systémy navíc zkreslují zastoupení (např. většinový vs. poměrný systém má jiné dopady). To jsou formální limity demokratického mechanismu.
- **Problém vztahu principál–agent.** Voliči (principál) delegují moc na zástupce (agenty), kteří však mohou jednat oportunisticky ve vlastním zájmu místo zájmu voličů. Kontrola politiků občany je obtížná, protože občan nemá všechny informace a mechanismus zpětné vazby působí jen občas (volby jednou za několik let). To vytváří prostor pro **odcizení zvolených reprezentantů vůči voličům** – politici mohou prosazovat své cíle nebo podlehnout vlivu lobby, aniž by to voliči snadno zjistili či sankcionovali.
- **Vládnutí ve prospěch organizovaných menšin.** Silně organizované zájmové skupiny (např. průmyslové lobby, odbory, farmářské asociace) mají motivaci a zdroje ovlivňovat politiku (*lobbying*). Naproti tomu široká veřejnost má na jednotlivých politikách menší individuální zájem (tzv. *rozptýlené přínosy vs. koncentrované náklady*). Podle teorie *Mancura Olsona* to vede k tomu, že **politici často vyhoví úzké hlasité skupině**, která intenzivně lobbuje, na úkor mlčící většiny, které jednotlivě nestojí za to se aktivně bránit. Např. mohou být schváleny dotace pro určité odvětví pod tlakem jeho lobby, i když každý daňový poplatník zaplatí jen malou částku a neprotestuje. To lze chápat jako selhání státu prosadit *obecný zájem* proti *soustředěnému partikulárnímu zájmu*.

- **Krátkodobý horizont politiků.** Demokraticky volení zástupci často uvažují v horizontu svého volebního období. To motivuje k preferenci politik, které přinesou zřetelné výhody hned (před volbami) a odsunou náklady do budoucna. Například politici mohou **zadlužovat stát**, protože výdaje potěší voliče nyní, zatímco dluhy budou muset splácet budoucí vlády (resp. budoucí daňoví poplatníci). Tato *politická krátkozrakost* znamená, že i stát může být **myopický** podobně jako trh – budoucí generace „nemají volební hlas“, takže jejich zájem je opomíjen. To je selhání demokracie v řešení dlouhodobých problémů (např. penzijní reformy, klima) – vyžaduje to speciální mechanismy (dlouhodobé závazky, nezávislé instituce, tlak osvícené veřejnosti).
- **Role médií.** Média výrazně ovlivňují, o čem se ve společnosti mluví a co považují politici za urgentní. Může docházet k mediální manipulaci nebo zjednodušení komplexních témat na emotivní příběhy. Někteří autoři upozorňují, že *mediokracie* může pokrýt veřejnou debatu – politici reagují spíše na mediální aféry než na analytické zvažování sociálních nákladů a přínosů. Pokud média nejsou pluralitní a nezávislá, může to vést k *propagandě* a potlačení kritiky, čímž se naruší kontrola státu.
- **Byrokratická neefektivita a rigidita.** Státní správa – ministerstva, úřady – může selhávat kvůli *vlastnostem velkých organizací*. Max Weber sice chválil byrokracii pro její racionalitu a formální pravidla, ale moderní teorie upozorňují na *dysfunkce byrokracie*: úředníci maximalizují vlastní pohodlí či rozpočet úřadu, ne nutně veřejný zájem (tzv. *Niskanenův model byrokrata*). **Kontrola úředníků** je obtížná, neboť jsou chráněni služebním zákonem, veřejnost má omezené informace a politici nemohou detailně řídit každý úřad (informační asymetrie mezi politiky a aparátem). Dochází tak k *odcizení byrokracie jejím poslání*: úřad pracuje mechanicky podle předpisů, nikoli podle smysluplného cíle. Navíc chybí konkurenční tlak – úřad nemá přímou zpětnou vazbu od „zákazníků“, pokud nefunguje dobře. Byrokratické selhání se projevuje *nízkou efektivitou, pomalostí a malou přizpůsobivostí změnám*. Například digitalizace veřejné správy bývá pomalá, úřady lpí na papírování apod.
- **Koordinace ve víceúrovňové správě.** V současnosti je správa často *decentralizovaná* (na regiony, obce) a zároveň existuje *více resortů*. To vede k riziku **roztříštěnosti a složité koordinace**. Pokud určitý problém spadá do kompetence více úřadů nebo více obcí, může docházet k přesouvání odpovědnosti, pomalému dohadování a nejednotnosti. Decentralizace posouvá rozhodování blíž k občanům (výhoda), ale ztěžuje *rychlou centralizovanou akci*, když je potřeba. Dále může nastat, že *místní zájmy* převáží **veřejný zájem celku** – např. jedna obec si nepřeje postavit silnici přes své území, i když je to v zájmu celého regionu (tzv. *fiskální externality*, kdy místní samospráva ignoruje dopady na širší celek). To jsou *strukturální selhání* související s uspořádáním státu.

Výše uvedené body ukazují, že **stát může selhat** buď *proto, že neudělá, co by měl* (např. neochrání menšinu, neuhlídá korupci, neprosadí dlouhodobě prospěšnou politiku), anebo *proto, že dělá, co by dělat neměl* (zbytečně reguluje, plýtvá, utlačuje svobody). V literatuře se hovoří o **selháních státu či veřejné správy** analogicky k selháním trhu. Je třeba zdůraznit, že *demokratické instituce* jsou navrženy tak, aby mnoho z těchto selhání minimalizovaly – ale žádný systém není dokonalý, vždy existuje prnutí mezi efektivitou, demokracií a byrokracií.



## Adaptabilita a inovace státní správy

Jak je stát pružný v reakci na měnící se podmínky? Tradiční představa byrokracie vidí úřednický aparát jako *spíše rigidní*. Avšak státy se mohou **učit a reformovat**. V demokraciích dochází ke střídání vlád, které mohou přinést nové přístupy. Stát může zřizovat *komise expertů*, které navrhnou reformy, reagovat na volání veřejnosti a implementovat *inovace ve správě* (např. e-Government, otevřená data, participativní mechanismy). Přesto je **adaptabilita státu** omezená oproti trhu: zatímco trh adaptuje spontánně skrze nespočet individuálních akcí, stát často reaguje *pomalými institucionálními změnami*. Politolog *Claus Offe* poukázal na vnitřní **konzervativismus byrokracie** – úřady mají tendenci dělat věci tak, jak jsou zvyklé, změna naráží na odpor úředníků (obava z nejistoty, ohrožení pozic). *Totalitní státy* pak byly krajně neadaptivní: bez zpětné vazby od občanů nebyly schopny včas reagovat na ekonomické a společenské problémy, což vedlo k jejich zkolabování a pádu. Demokratické státy jsou adaptivnější, protože volební soutěž a svoboda slova přináší *signály změny*: pokud vláda nereaguje, riskuje neúspěch ve volbách. Stát ale nemůže experimentovat tak rychle jako trh – zákony nelze měnit den ode dne, je zde *path dependence* (setrvačnost institucí). Proto se v současnosti prosazuje koncept „**smart governance**“ a „**adaptivní governance**“, kde se stát snaží být flexibilnější: pilotní projekty politik, průběžné vyhodnocování a úpravy, větší zapojení nestátních aktérů, aby se inovace dostaly i do veřejného sektoru. Například v oblasti městského plánování se místo jednorázových rigidních plánů více uplatňuje *postupné, adaptivní plánování* s průběžným zapojením veřejnosti (inspirováno teorií *Charlese Lindbloma* o „*muddling through*“ – postupném „*prokousávání se*“ ke zlepšení. **Shrňme-li**, stát je méně pohotový inovátor než trh či občanské iniciativy, ale není zcela nehybný: dokáže provádět zásadní reformy (např. skandinávské země v 90. letech flexibilizovaly své sociální státy, mnohé státy se adaptovaly na informační éru). Klíčové je, zda politický systém a správní kultura podporují *institucionální učení* a změnu, nebo zda převládá aparátčická stagnace.

## Právní a institucionální rámec fungování státu

Stát sám je definován *právním řádem*. Každý moderní stát má **ústavu**, která určuje strukturu moci, základní práva občanů a meze zásahů státu. Na ústavě staví **institucionální architektura**: rozdělení kompetencí mezi parlament (tvorba zákonů), exekutivu (vláda, ministerstva – provádění politik) a soudy (výklad zákonů a ochrana ústavnosti). Dále stát zahrnuje **veřejnou správu** – ministerstva, úřady, agentury, samosprávy – jejichž činnost upravuje zákon o státní službě, správní řád a mnoho odvětvových zákonů. Důležitou součástí rámce jsou i *kontrolní instituce*: *Nejvyšší kontrolní úřad* (audit veřejných financí), *ombudsman* (kontrola správních postupů z hlediska práv občanů), *protikorupční orgány* (policie, státní zastupitelství). **Právní stát** znamená, že i stát je vázán zákony – veřejná moc může činit jen to, co jí zákon dovoluje, a musí šetřit práva občanů. Toto právní omezení je zárukou proti zneužití moci. Institucionální rámec se liší podle typu státu: např. federace vs. unitární stát, prezidentský systém vs. parlamentní. Pro fungování státu je klíčový i **volební systém a stranický systém**, neboť určují, jak se formuje politická reprezentace. Z hlediska *regulace společenského vývoje* je relevantní i **právní prostředí pro trh a občanský sektor** – stát totiž nastavuje legislativu pro ostatní sektory (obchodní zákoník, zákon o sdružování atd.). V našem kontextu (urbanismus a plánování) je součástí institucionálního rámce i **územně-plánovací legislativa**, která dává státu (vládě, obcím) nástroje ovlivňovat využití území, stavební rozvoj, ochranu krajiny atd. Stát

tedy vystupuje nejen jako *regulátor ekonomiky a poskytovatel služeb*, ale i jako *tvůrce pravidel hry* pro ostatní aktéry. Kvalita právního státu – jasnost a vymahatelnost pravidel – zásadně ovlivňuje, jak efektivně a spravedlivě stát plní své funkce.

### Shrnutí – přednosti a selhání státu

**Stát** má přednost v tom, že dokáže *reprezentovat kolektivní vůli a prosazovat veřejné blaho silou zákona* i tam, kde trh či jednotlivci nemají motivaci. Je garantem **právního rámce, základní bezpečnosti a veřejných statků**. **Selhání státu** však nastávají, pokud se veřejná moc odcizí občanům, upadne do neefektivity či zneužití úzkými zájmy. **Byrokratická neefektivita, korupce, politický klientelismus, nedostatek zpětné vazby** v autoritářských režimech – to vše jsou projevy selhání vládnutí. Stát může potlačit individuální svobody (extrémní případ totality) nebo naopak selhat v udržení řádu (slabý stát). Optimální je stav, kdy **stát, trh i občanská společnost spolupracují**: stát poskytuje stabilní rámec a spravedlnost, trh efektivitu a dynamiku a občanský sektor kontrolu moci a participaci zdola. Jak formuloval *Claus Offe*, potřebujeme všechny tři pilíře sociálního řádu v takovém mixu, aby se vzájemně nepodkopávaly

## 1.3 Občanský sektor jako regulátor společenského vývoje

### Charakteristika a význam občanského sektoru

**Občanský sektor** (neziskový sektor, třetí sektor) zahrnuje organizace a aktivity, které nejsou řízeny státem ani motivovány ziskem trhu – patří sem **spolky, neziskové organizace, nadace, komunitní iniciativy, odborové svazy, církve, sociální hnutí** apod. Je to sféra dobrovolné samoorganizace občanů na základě sdílených zájmů či hodnot. Občanská společnost působí **mezi jednotlivcem a státem** – představuje prostor, kde lidé mohou společně jednat pro veřejné či kolektivní cíle mimo logiku trhu (který by vyžadoval zisk) a mimo formální strukturu vládní moci. Klasickými funkcemi občanského sektoru jsou: (1) **poskytování služeb a pomoci** tam, kde stát či trh nestačí (charita, humanitární pomoc, komunitní péče), (2) **artikulace zájmů a hodnot** – dává hlas různým skupinám a tématům ve veřejné debatě (např. ekologické spolky, protikorupční iniciativy) a (3) **posilování sociální soudržnosti a důvěry** skrze komunitní život a sdružování. *Robert Putnam* svými empirickými výzkumy (1993, 2000) ukázal, že **hustá síť občanských sdružení a aktivit buduje sociální kapitál** – důvěru a normy spolupráce – což pozitivně ovlivňuje fungování demokracie i ekonomiky. Občanský sektor tak přispívá k „**zdraví**“ **demokracie**: občané se učí angažovat, vyjednávat, důvěřovat si navzájem, což nelze docílit ani trhem, ani státními nařízeními.

### Přednosti občanského sektoru

Oproti trhu i státu má občanský sektor několik výhod. **Zaprvé**, je motivován *hodnotami a potřebami lidí*, které nejsou definovány ziskem ani úředními předpisy. Dokáže proto **identifikovat zanedbané**



**problémy** a *inovativně* na ně reagovat zdola – mnohé neziskovky vznikají, protože zakladatelé vidí konkrétní společenský problém přehlížený vládou i trhem. **Zadruhé**, občanský sektor je často **blíže k lidem** – místní komunitní organizace znají dobře potřeby své obce, dovedou reagovat rychle a citlivě, poskytovat *osobní péči* tam, kde anonymní byrokracie selhává. **Zatřetí**, neziskové organizace mohou fungovat *levněji a flexibilněji* – využívají dobrovolníky, neorientují se na zisk, nemusí dodržovat tak přísnou hierarchii jako státní úřady. John **McKnight** (cituje Osborne & Gaebler, 1993) například uvádí, že na rozdíl od profesionálních institucí, které poskytují standardizované služby, *komunity poskytují péči* – jsou pružnější, levnější a dokáží problémy řešit spíše přirozeně než byrokratická správa. **Začtvrté**, občanský sektor **podporuje morální rozměr a solidaritu** – lidé se sdružují z altruismu, vnášejí do společných aktivit hodnoty jako soucit, spravedlnost, dobrovolnost. To se promítá i do poskytovaných služeb: komunity často *motivují klienty k aktivnímu zapojení*, nestaví je jen do role pasivních příjemců (např. svépomocné skupiny). **Zapáté**, občanská společnost funguje jako „**hlídací pes demokracie**“ – nezávislá média, občanské iniciativy a watchdog NGO dohlížejí na mocné, upozorňují na korupci, porušování práv, ekologické havárie apod. **Rosanvallon (2008)** to nazývá *kontra-democracií*: mimo volební cyklus existuje permanentní dohled občanů nad vládou formou kritiky, protestů, veřejného mínění. Tato kontrolní role je zásadní zejména v obdobích, kdy formální opozice ve státě je slabá – neziskový sektor může upozornit na zneužití moci, mobilizovat veřejnost k nápravě.

Suma sumárum, **občanský sektor** se nejlépe uplatňuje tam, kde je potřeba *empatie, důvěra a dobrovolné zapojení*. M. Potůček (2005) shrnuje, že občanský sektor je lepší než trh i stát u činnostech „*generujících minimální nebo žádný zisk, vyžadujících vcítění se do potřeb ostatních, individuální péči a morální odpovědnost*“. Příklady: denní péče o handicapované, terénní práce s bezdomovci, místní kulturní akce – to vše často lépe zajistí místní spolek než firma (která by neměla zisk) či stát (který nemá takovou kapilaritu a osobní přístup). **Neziskové organizace podporující iniciativu a zároveň kontrolovatelné veřejnosti mohou kombinovat výhody státní instituce (odpovědnost) s prvky soukromé firmy (inovativnost)** – vyhnou se tak selháním obou. Ovšem není zaručeno, že naopak nesklouznou ke kombinaci *slabých stránek* státu i trhu, jak uvidíme u selhání.

## Selhání a limity občanského sektoru

Ačkoli občanská společnost hraje nezastupitelnou roli, má i své inherentní slabiny – v literatuře se hovoří o „**selháních občanského (neziskového) sektoru**“ nebo *dobrovolnických selháních* (Salamon, 1987). Na rozdíl od trhu a státu nebyla teorie selhání občanského sektoru zpočátku tak systematicky rozpracována, ale praxe a výzkum identifikovaly několik typických problémů:

- **Omezená kapacita a rozsah.** Neziskové organizace často nemají dostatečné zdroje k řešení *velkých, dlouhodobých úkolů*. Dobrovolnické projekty mohou vykonat mnoho dobrého lokálně, ale chybí jim kapacita pokrýt plošně celou populaci. Například potravinové banky pomáhají chudým, ale plně nenahradí státní sociální síť. Filantropické financování je závislé na dárcích, jejichž ochota může kolísat podle ekonomické situace (tzv. **filantropická nedostatečnost**) – v recesi dary vysychají právě, když potřeby rostou. Mnohé neziskovky fungují s malým týmem a rozpočtem, takže *nemohou dosáhnout ekonomie z rozsahu* jako stát či velká firma. Salamon to popisuje jako „**philanthropic insufficiency**“, strukturální nedostatek zdrojů v porovnání s

potřebami společnosti. Proto v oblastech jako zdravotnictví či školství vidíme dominanci státu – vyžadují masivní a stabilní financování, které dobrovolný sektor sám nezajistí.

- **Nerovnoměrné pokrytí a partikularismus.** Občanský sektor působí tam, kde se najdou aktivní lidé a zdroje – takže **někde je hustá síť spolků, jinde téměř žádná**. Často platí, že aktivnější jsou bohatší regiony a komunity; marginalizované chudší oblasti mohou zůstat *bez občanských iniciativ* (protože místní lidé nemají kapacity se angažovat). Dále neziskovky se obvykle zaměřují na určité skupiny nebo témata podle zájmu členů a dárců – vzniká *partikularismus*, kdy některé kauzy jsou pokryty dobře a jiné vůbec. Například charita spojená s církví může pomáhat určité etnické komunitě, ale jinou přehlížet; existují silné pacientské organizace pro některé nemoci (rakovina prsu) a slabší pro jiné (vzácné choroby). Salamon to nazývá „**filantropický partikularismus**“ – dobrovolný sektor zvýhodňuje některé skupiny dle preferencí dobrodinců, čímž se může *míjet s celkovým veřejným zájmem*. Veřejná správa, pokud by spoléhala výhradně na spolupráci s neziskovkami, může narazit na to, že **v určité oblasti prostě neexistuje vhodný partner**. Např. může chybět neziskovka pro pomoc drogově závislým v menším městě – pak stát musí zásah zajistit sám nebo daný problém zůstane neřešen.
- **Problém zastupitelnosti a reprezentativity.** Neziskové organizace a občanské iniciativy nejsou **voleny celou populací**, jejich legitimita je *odvozená od dobrovolné podpory* členů, příznivců a dárců, případně od morální síly jejich posláních. To znamená, že **nemusí reprezentovat názory většiny či všech vrstev společnosti**. Často v nich převládají *aktivnější, vzdělanější střední vrstvy*, zatímco chudší či marginalizované skupiny jsou méně slyšet. Například ekologické hnutí může být hlasité, ale jeho lídry tvoří lidé ze střední třídy; naproti tomu hlas bezdomovců v veřejném prostoru zprostředkovává málokdo. Kritici občanského sektoru proto namítají, že **NGO nemají mandát od občanů obecně, a přesto se snaží ovlivňovat veřejné dění**. To je zvláště citlivé u tzv. *advokačních NGO* (obhajujících nějaké politické či lidskoprávní cíle) – kdo je zplnomocnil mluvit „za veřejnost“? Tento **deficit demokratické legitimacy** může vyvolávat odpor politiků i části veřejnosti. Habermasovská teorie uznává jen *komunikativní* legitimitu – tedy že i nevolení aktéři mohou přispět k utváření veřejného mínění argumentací – ale formální rozhodnutí má dělat demokratický stát. Proto by nemělo dojít k tomu, že NGO fakticky přebírají vládnutí bez zodpovědnosti voličům. *Paul Wapner* (2002) však namítá, že je třeba stejnou optikou zkoumat i odpovědnost státu a trhu, neboť i ony nemusí být plně responsivní vůči občanům. Každopádně *problém zastupitelnosti* zůstává: **občanský sektor hlas některých zesiluje, ale jiné hlasy mohou chybět**, a není tu záruka, že prosazuje skutečně obecné blaho.
- **Nedostatek vnitřní odpovědnosti a profesionality.** Neziskové organizace jsou často malé a řízené zapálenými lídry. To s sebou nese **riziko vnitřních konfliktů a oligarchizace**. *Michelsovo „železné pravidlo oligarchie“* platí i v občanských spolcích – vůdci mohou postupně soustředit rozhodování do svých rukou a organizace začne sloužit spíš jim než původní misi. Pokud neexistují dobře nastavené kontrolní mechanismy uvnitř (např. dozorčí rada, členská schůze s reálnou silou), může dojít ke zneužití – vedení si třeba vyplácí nepřiměřené odměny, preferuje vlastní agendu. Dále, **osobní spory** či *vyhoření dobrovolníků* mohou fungování NGO ochromit – nemají formální kázeň a stabilitu jako byrokracie, takže vnitřní nesoulad často vede k rozpadu nebo paralýze činnosti. Co se týče *odbornosti*, neziskovky někdy čelí kritice z **amatérismu** – nadšení dobrovolníci nemusí mít vždy profesionální know-how, což může vést k neefektivním

postupům (Salamon hovoří o „*filantropickém amatérismu*“). Na druhou stranu, mnoho neziskových organizací je dnes vysoce profesionalizovaných (mají kvalifikovaný personál, experty), takže paušálně to tvrdit nelze.

- **Hrozba byrokratizace a závislosti na zdrojích.** Zajímavým paradoxem je, že jak některé neziskovky rostou, **stávají se samy byrokratickými**. Když NGO přijímá větší veřejné či nadační granty, je nucena zavádět formální procedury, administrativu, výkaznictví – čímž se vzdaluje spontánnosti a může zatuhnout. Některé velké mezinárodní NGO jsou dnes komplexní organizace s tisíci zaměstnanci, značným rozpočtem a hierarchií – kritici je někdy nazývají „*NGOzila*“. S tím souvisí **závislost na financování**: mnoho neziskovek zjišťuje, že aby přežily, musejí se **ucházet o granty a dotace**, a leckdy svůj program přizpůsobují podmínkám donorů (tzv. *projektová logika*). To může vést k odklonu od původních cílů – *mission drift*. Zejména závislost na státních dotacích může NGO *svazovat* v kritice vlády (nebude kousat ruku, která ji živí). Podobně závislost na *jediném velkém donoru* (třeba zahraniční nadaci) vyvolává otázky ohledně **autonomie** organizace.
- **Zneužití neziskového statusu.** V prostředí slabého právního rámce může docházet k tomu, že **nezisková organizace slouží jako zástěrka pro soukromý zisk**. Pokud zákony a kontrola hospodaření selhávají, mohou si jednotlivci založit „neziskovku“, která ale ve skutečnosti generuje zisk (např. předraženými zakázkami pro spřízněné firmy) – využívají přitom daňových výhod a reputace veřejné prospěšnosti. V ČR se občas objevily kauzy, kdy spolek čerpal dotace na údajně veřejně prospěšné aktivity, které se ukázaly fiktivní či velmi přestřelené v nákladech (např. *kauzy sportovních spolků zneužívajících dotace*). Toto ovšem není selhání občanské společnosti jako principu, spíše selhání regulace a lidské morálky – analogické korupci ve státní sféře nebo podvodu v podnikání.

Z výše uvedeného je zřejmé, že **občanský sektor má strukturální slabiny** pramenící z jeho dobrovolnosti, neformálnosti a závislosti na vnějších zdrojích. Lester **Salamon** a Helmut **Anheier** (1996, 1998) tyto slabiny shrnuli jako *čtyři „voluntary failures“*: (1) **insufficient scale** – nedostatek zdrojů proti potřebám, (2) **partikularismus** – specifické zaměření místo univerzálního pokrytí, (3) **paternalismus** – dárci a elity diktují agendu podle svého, ne nutně skutečných potřeb, (4) **amaterismus** – nedostatek odbornosti v řízení a provádění aktivit. Tyto nedostatky často vysvětlují, proč je potřeba, aby se do řešení problémů zapojil i stát (např. legislativa k zajištění minimálních standardů služeb, veřejné financování pro rovnoměrné pokrytí území apod.) – v duchu *teorie interdependence*, kdy stát a neziskový sektor spolupracují: stát poskytne zdroje a rámec, neziskovky znalost terénu a flexibilitu.

### **Legitimita, reprezentativnost a accountability občanského sektoru (kritika „politických neziskovek“)**

V poslední době se v politických debatách – zejména v kontextu střední a východní Evropy, ale i jinde – objevuje ostrá **kritika některých neziskových organizací**, zvláště těch, které aktivně vstupují do politických témat (lidská práva, ekologie, transparentnost). Těmto aktérům se někdy pejorativně říká „**politické neziskovky**“, což implikuje, že ovlivňují politiku, aniž by měly politický mandát. Hlavní body této kritiky lze shrnout takto:

- **Nedostatečná transparentnost.** Kritici tvrdí, že některé neziskové organizace nejsou dostatečně průhledné ve svém financování a rozhodovacích procesech. Zatímco od státu se očekává zveřejňování rozpočtu a od firem výroční zprávy pro akcionáře, NGO někdy nemají tak přísné povinnosti. Zdrojem podezření bývá financování **ze zahraničí** – pokud organizace přijímá větší prostředky od zahraničních nadací, vlád či dárců, může být obviňována, že slouží cizím zájmům. Například v Rusku, Maďarsku a jinde byly přijaty zákony požadující označení „zahraniční agent“ pro NGO s určitým podílem zahraničního financování. Často uváděným příkladem je financování lidskoprávních a demokratizačních NGO z fondů EU nebo amerických nadací v postsovětských zemích – vlády to prezentují jako zásah ciziny do vnitřních záležitostí. **Gerald Steinberg** (2018) uvádí případ Izraele: přes 30 izraelských „politických NGO“ dostalo v pěti letech přes 500 mil. šekelů od vlád západní Evropy, a všechny tyto NGO zastávaly vyhraněné postoje (kritické k izraelské politice vůči Palestincům). To vyvolalo protiakci požadující větší transparentnost a omezení takového financování. *Evropští konzervativci* (2025) např. poukazují na střet zájmů, kdy Evropská komise financuje ekologické NGO, které pak lobují u europoslanců za politiky (Green Deal) preferované Komisí – volají proto po **transparentním vykazování plateb neziskovkám** a kontrole, aby peníze daňových poplatníků nebyly využívány k „samolobování“ politik. Jinými slovy, požadují jasné zviditelnění finančních toků a jejich účelu. **Netransparentnost** se však netýká jen financí; kritizováno bývá i rozhodování uvnitř NGO, které probíhá „*za zavřenými dveřmi*“ mimo veřejnou kontrolu. Například strategii kampaně NGO určují její představenstvo a manažeři, kteří se nemusejí nikomu zodpovídat (kromě donorů). Podle kritických hlasů tak NGO chybí **checks and balances**, jaké jsou v demokratické politice – nemají opozici, nezávislý dohled, povinné zveřejňování zápisů apod. Tyto výtky vedou k tlaku, aby se **zvýšila transparentnost a odpovědnost** neziskového sektoru (např. veřejné rejstříky s podrobnými výročními zprávami, povinné audity velkých NGO, etické kodexy).
- **Napojení na zahraniční finance a zájmy.** Jak již zmíněno, zvláštní nedůvěra padá na NGO, jež **přijímají finance ze zahraničí** (od jiných vlád, nadnárodních institucí či filantropů). V očích kritiků to zpochybňuje *loajalitu a legitimitu* takových organizací – mohou být nálepkovány jako „**cizí agenti**“ či vykonavatelé agendy někoho jiného než domácích občanů. V autoritářských režimech (Rusko, Čína) je tato rétorika často záminkou pro potlačení nezávislých NGO (které například hájí lidská práva). Nicméně i v demokratických státech zaznívá argument: „*Proč by měli zahraniční peníze ovlivňovat naši politiku skrze dotování aktivistů?*“ Zastánci NGO kontrují, že mezinárodní financování je legitimní formou solidarity a podpory občanské společnosti, zejména tam, kde je domácí vláda nepřátelská vůči určitým tématům (třeba protikorupční fondy EU pro Balkán apod. pomáhají budovat férovější prostředí). Přesto třeba v ČR zaznívají hlasy (např. některých politických stran), že „*politické neziskovky placené ze zahraničí*“ prosazují agendu, kterou občané v demokratických volbách nevyjádřili, a proto je třeba jejich vliv omezit či je aspoň evidovat. Z věcného hlediska zahraniční donor nemusí nutně znamenat **škodlivý zájem** – mnoho humanitárních, vzdělávacích či demokratizačních projektů by bez zahraniční podpory nevzniklo. Ale **percepčně** to může podkopávat legitimitu NGO v očích veřejnosti, zejména pokud existuje nacionalistická rétorika.
- **Ovlivňování veřejného mínění a politické agendy.** NGO dnes aktivně vstupují do **veřejné debaty** – pořádají kampaně, demonstrace, vydávají zprávy, snaží se ovlivnit legislativu (typicky ekologické spolky lobují za přísnější zákony, protikorupční organizace navrhuji zákony o střetu

zájmů, think-tanky formulují veřejné politiky). Kritici namítají, že se tak chovají de facto jako *politické strany*, ale **bez demokratické odpovědnosti**. Bývalý český prezident Václav Klaus hovoří o “NGOismu” jako ideologii, která vtahuje nevolené aktivisty do rozhodování “jaksi mimo demokratický proces” (Echo24, 2016). **Obava je**, že dobře financované a organizované NGO mohou „*zaplavit veřejný prostor svým názorem*“ a získat neúměrný vliv na úkor tiché většiny. Steinberg (2018) uvádí, že zahraničně financované politické NGO v Izraeli *lobují politiky, kupují mediální prostor, zaplavují soudy žalobami* a tím prosazují své cíle, na které domácí společnost nemusí být jednotná. Podobné argumenty slyšíme v EU: že bohatě dotované ekologické NGO v Bruselu mají výrazný hlas při tvorbě regulací, který není vyvážen hlasem třeba průmyslu nebo občanů postižených těmito regulacemi. Je však nutné dodat, že součástí demokratického pluralismu je umožnit **všem zájmovým a hodnotovým proudům se organizovat** – tedy i NGO mají právo přesvědčovat a ovlivňovat. Rozdíl oproti stranám je, že neusilují o přímé zvolení do parlamentu (ale mohou ovlivnit, kdo bude zvolen tím, že formují veřejné mínění). To je šedá zóna: je to *legitimní součást demokracie* (svoboda projevu, sdružování), nebo *obcházení demokratického mandátu*? Teorie *občanské společnosti* (Cohen & Arato, 1992) zdůrazňuje, že NGO *neusilují o moc pro sebe*, jen zprostředkují různé hlasy v diskusi, a tím *doplňují demokracii*. Naproti tomu *teorie zájmových skupin* varuje před “*neviditelnou mocí*” lobbingu a aktivismu, který nemá veřejnou autorizaci. **Vliv na veřejné mínění** NGO zesilují i skrze média – mnohé mají schopnost dostat svá témata na agendu (např. Transparency International odhalí kauzu a ta pak rezonuje veřejností). Celkově zde není jednoduchý závěr: neziskový sektor může **polarizovat společnost** (každá skupina táhne za svůj cíl), ale také obohacovat diskusi. Kritika by měla vést spíše k požadavkům na *transparentnost jejich činnosti*, než k umlčování.

- **Legitimita a odpovědnost (accountability)**. Zatímco stát se zodpovídá voličům a firmy akcionářům a zákazníkům, **NGO se formálně zodpovídají jen svým členům či dárcům**. To je úzká základna. Navíc *dárci* mohou být mimo zemi (viz výše), členů může být pár. Proto se říká, že NGO jsou “*accountable to no one (or only to a narrow group)*”. Tlak na *zvyšování odpovědnosti* zahrnuje například zavádění **standardů řízení v NGO, etických kodexů**, samoregulačních orgánů (rady pro neziskový sektor) nebo i *legislativní požadavky* (publikace výročních zpráv, registrace lobbistů pokud NGO lobbuje). Některé mezinárodní NGO reagovaly vytvořením mechanismů “*stakeholder accountability*” – snaží se dokazovat, že jejich činnost má podporu určitých komunit, jejich projekty hodnotí externí evaluátoři apod. Paul **Wapner** argumentuje, že NGO mohou být odpovědné způsobem, který není na první pohled vidět: reputačně vůči veřejnosti, skrze partnerství s komunitami, v rámci sítí atd. Nicméně *veřejná kontrola* je zprostředkována – spočívá v kritickém tlaku médií a jiných aktérů, nikoli v institucionálním dohledu.

Zejména **politicky citlivé NGO** (lidskoprávní, protikorupční, ekologické watchdogy) čelí dnes kampaním ze strany populistických či národně-konzervativních sil, které je chtějí **zdiskreditovat** v očích veřejnosti. Poukazují na výše uvedené body (cizí peníze, absence mandátu, elitářství) někdy paušálně, aby je označili za *nepřátele “lidové” vůle*. Je důležité tyto kritiky brát vážně v tom smyslu, že **občanský sektor musí usilovat o co největší transparentnost a otevřenost**, ale zároveň je třeba rozlišovat: ne každá kritika NGO je vedena snahou zlepšit jejich fungování, někdy jde o snahu je umlčet, protože bojují proti klientelismu či autoritářské tendenci. Vyvážený pohled by tedy měl uznat, že *NGO potřebují jisté standardy odpovědnosti*, ale také že *hra zvaná demokracie* zahrnuje i nevolené

aktéry. Jak píše Habermas, **pouze komunikace mezi státem a občanskou společností může legitimně usměrnit trh a mocenské struktury k obecnému prospěchu**. Bez aktivních neziskovek by mnoho problémů zůstalo skryto a **hlas občanů mimo volby** by nebyl slyšet. Silná občanská společnost je proto obecně považována za *předpoklad zdravé demokracie*, přestože sama není dokonalá.

### **Adaptabilita a inovativnost občanského sektoru**

**Občanský sektor** bývá velmi *přízpusobivý a inovativní*, zejména v porovnání se státem. Nové společenské výzvy často jako první identifikují aktivisté a vznikají nové iniciativy (např. klimatická mládežnická hnutí reagovala na urgenci klimatické krize). Neziskovky mohou **experimentovat** v malém měřítku a hledat nové způsoby řešení problémů – úspěšné pilotní projekty pak mohou inspirovat i státní politiku. Příkladem může být vznik prvních **charitativních škol a zdravotnických zařízení** v 19. století z iniciativy církví a filantropů, které ukázaly modely péče, jež později převzal stát (povinné školy, veřejné nemocnice). Podobně dnes občanské iniciativy testují např. místní obnovitelné zdroje energie, komunitní zahrady, participativní plánování – pokud se osvědčí, města nebo státy je integrují do svých politik. **Adaptabilita** občanského sektoru plyne i z toho, že *nemá strnulou strukturu* – organizace mohou vznikat a zanikat dle potřeby. Když se objeví nový problém, lidé založí spolek či kampaň; jakmile je vyřešen nebo zájem ochladne, iniciativa zanikne (na rozdíl od státních úřadů, které mají tendenci trvat i poté, co původní důvod pomínul). To je klad, ale i zápor: **udržitelnost projektů** v občanském sektoru může být nízká – jak zmíněno, NGO jsou někdy křehké a dočasné. Inovativnost může utrpět, pokud NGO *přilíší zbyrokratizuje* (viz výše) nebo se fixuje na určité granty (pak inovuje jen dle vyhlášených výzev donorů). V zásadě ale platí, že **občanská společnost je líhni společenských inovací** – koncepty jako mikropůjčky pro chudé, fair trade, ride-sharing, komunitní energetika atd. vznikly mimo stát i trh, z iniciativ občanů, a až posléze se institucionalizovaly. Socioložka *Elinor Ostromová*, první žena oceněná Nobelovou cenou za ekonomii (2009), ve svém výzkumu ukázala, že místní komunity *dokáží samy spravovat společné zdroje (commons)* udržitelně a inovativně, pokud mají vhodné podmínky – což byla významná korekce pesimistického scénáře *“tragédie obecní pastviny”*. Ostromová tím prokázala, že *ani stát, ani trh nejsou jedinými správci zdrojů*, a že **dobrovolná spolupráce může být funkční alternativou**, pokud se nastaví pravidla zevnitř komunity. Tato myšlenka *polycentrického řízení* dnes inspiruje modely participativního rozpočtování, komunitního lesnictví, místní správy parků apod. – adaptabilita občanského sektoru je v tom, že *každá komunita může hledat vlastní pravidla*, experimentovat a navzájem se učit. Z hlediska *rychlosti reakce* je občanský sektor na špici: při nenadálých krizích (živelná pohroma, uprchlická vlna) často nejrychleji reagují dobrovolníci a neziskovky, mobilizují zdroje dříve než se rozhýbe státní aparát. **Adaptabilita** tedy patří k silným stránkám občanského sektoru, avšak je vykoupena **nejistotou a diskontinuitou** (projekty trvají, dokud je energie dobrovolníků; inovativní pilot se může rozpadnout, když vyprší grant). Ideální je, když úspěšné inovace převezmou buď tržní subjekty (škálují je podnikatelsky) nebo stát (institucionalizuje je do politik).

## Právní a institucionální rámec občanského sektoru

Pro rozvoj silné občanské společnosti je klíčová **svoboda sdružování a projevu**, zaručená ústavně (např. čl. 20 Listiny základních práv a svobod v ČR). Z tohoto principu vycházejí zákony upravující **právní formy neziskových organizací**: nejběžnější jsou *spolky* (dobrovolná sdružení osob, dříve občanská sdružení), *nadace a nadační fondy* (majetkové fondy k veřejně prospěšným účelům), *obecně prospěšné společnosti* (v ČR do 2014, nyní role převzata zapsanými ústavy) a *účelová zařízení církví* aj. Tyto formy mají právní subjektivitu, mohou nabývat majetek, zaměstnávat lidi atd. Zákony obvykle stanoví **podmínky vzniku** (např. registrace u veřejného rejstříku, stanovy) a **pravidla hospodaření** (např. neziskovost – zisk musí investovat do cílů, ne rozdělit mezi členy; u nadace povinné auditované účetnictví atd.). Existence jasného právního rámce dává NGO **legitimitu a stabilitu**, ale nemá je přehnaně omezovat – v demokratických zemích je registrace spíše formální, sdružení vznikají snadno. **Institucionální prostředí** zahrnuje i *finanční mechanismy*: daňové asignace, dotace, veřejné fondy. Např. v ČR mohou občané dar neziskovce odečíst z daní, firmy též, církve dostávají příspěvek, atd. Stát někdy zřizuje *Radu pro neziskový sektor* jako poradní orgán vlády, což zlepšuje komunikaci. Důležitý je i *dialog s místní samosprávou* – obce mohou podporovat spolky granty, poskytovat prostory, zvat je k připomínkování plánů apod. Podpůrné instituce (střešní asociace neziskovek, “**centra pro komunitní práci**” atd.) pomáhají budovat kapacity NGO. Celkově platí, že **ve svobodné společnosti stát vytváří pro občanský sektor prostor a rámec, ale neřídí ho** – to by popřelo jeho spontaneitu. Naopak autoritářské režimy *právní rámec zneužívají k omezování NGO* (náročná registrace, zákaz politické činnosti, stigmatizace “zahraničních agentů”). V EU existuje snaha definovat *minimální standardy pro neziskový sektor* a bránit jeho omezování – mluví se o **obraně občanského prostoru (civic space)** jako jednoho z pilířů právního státu. S dobře nastaveným rámcem může občanský sektor vzkvétat: například v USA je tradice neziskových organizací velmi silná díky kombinaci daňových úlev pro dárce, kultury filantropie a minimální regulační zátěže.

## Současná kritika „politických neziskovek“

V předchozích částech jsme již rozebrali klíčové okruhy kritiky vůči občanskému sektoru v politické oblasti: jde hlavně o *transparentnost, legitimitu, reprezentativnost a odpovědnost* NGO ovlivňujících veřejnou politiku, zvláště pokud využívají zahraniční zdroje. Tyto kritiky lze ilustrovat: **V4 země** (Česko, Slovensko, Maďarsko, Polsko) v poslední dekádě zažily rétoriku vůči “sorosovým” neziskovkám (pojmenované podle amerického filantropa George Sorose), která zpochybňovala jejich loajalitu a přínos. **Maďarsko** zavedlo 2017 zákon, že NGO s ročním zahraničním příspěvkem nad určitou hranici se musí registrovat jako “organizace podporovaná ze zahraničí” – později zrušeno po tlaku EU. **Rusko** zašlo dál s označením “zahraniční agent” pro NGO s mezinárodní podporou, což mnohé přimělo ukončit činnost. V **ČR** téma zvedlo hnutí SPD, které navrhovalo seškrtnat státní dotace “politickým neziskovkám” a zveřejnit “černou listinu” těch, které údajně škodí (typicky šlo o organizace hájící lidská práva migrantů, genderovou rovnost apod.). Tyto tendence poukazují na *napětí mezi tradičním politickým procesem a novými formami občanského aktivismu*. Zastánci NGO argumentují, že jejich role **není uzurpovat moc**, ale **doplňovat demokracii** – dávají hlas menšinám, upozorňují na nepopulární dlouhodobé problémy (např. korupce byla v ČR v 90. letech odhalována zejména díky investigativním novinářům a NGO, když stát neměl vůli). Navíc poukazují, že **politické strany a vlády také přijímají zahraniční vlivy** (mezinárodní think-tanky, nadnárodní sponzoři), takže



by se nemělo měřit dvojitým metrem. V demokratické teorii se dnes mluví o “**participativní**” či “**monitorovací**” **demokracii**, kde NGO a občané mezi volbami průběžně participují a dohlížejí – to je vnímáno jako *posílení* demokracie, ne její negace. Nicméně, aby tento ideál fungoval, musí NGO samy ctít **zásady transparentnosti a odpovědnosti**: zveřejňovat své financování, strukturu řízení, výsledky práce a otevřeně komunikovat své cíle, aby si veřejnost mohla udělat úsudek. Řešení tedy spočívá ve **větší otevřenosti neziskového sektoru** (což mnohé organizace přijímají) než v jeho omezování. Například iniciativa **Accountable Now** sdružuje desítky mezinárodních NGO, které se dobrovolně zavazují k standardům odpovědnosti a zveřejňují zprávy o své governance.

### Shrnutí – přednosti a selhání občanského sektoru

**Občanský sektor** vnáší do regulace společnosti *prvky solidarity, participace a hodnot*. Je pilířem **aktivního občanství** a **kontroly moci zdola**, doplňuje tržní a státní mechanismy tam, kde mají mezery. Jeho **předností** je *blízkost k potřebám lidí, pružnost a schopnost inovace*, vytváří sociální kapitál a pluralitu názorů. **Selhání** se projevuje v *omezených kapacitách, nerovnoměrné aktivitě, riziku elitářství a slabé formální odpovědnosti*. Současná kritika tzv. politických neziskovek upozorňuje na nutnost zlepšit *transparentnost a odpovědnost* NGO, aniž by došlo k potlačení jejich přínosu pro demokratickou společnost. Celkově platí, že **silná občanská společnost je důležitá pro vyvážení trhu a státu**, ale sama o sobě nenahradí funkce státu ani trhu – musí s nimi spolupracovat ve vzájemném respektu rolí.

### Závěr: Vyvažování tří regulátorů ve společenském rozvoji

Z výše uvedené analýzy plyne, že **trh, stát i občanský sektor mají nezastupitelné role** v moderní společnosti – každý z nich vyniká v jiných ohledech a každý také vykazuje specifické nedostatky. **Trh** jako motor efektivity a inovací potřebuje mantinely od státu a tlak hodnot od občanské společnosti, aby jeho výstupy byly sociálně přijatelné. **Stát** jako garant práva a veřejného zájmu se neobejde bez dynamiky trhu k tvorbě bohatství a bez kontroly a spolupráce občanské společnosti, aby zůstal legitimní a responsivní. **Občanský sektor** jako nositel solidarity a participace zase potřebuje zdroje a rámec od státu a prosperující ekonomiku, z níž může čerpat – sám nedokáže zajistit makroefektivitu či plošnou ochranu práv, ale lidsky “oživuje” suché mechanismy trhu a byrokracie. **Historický vývoj** – od *laissez-faire* 19. století přes éru silných státních zásahů ve 20. století až po dnešní důraz na *governance* – ukazuje **kyvadlové pohyby**: každé jednostranné spoléhání na jeden sektor narazilo na své meze a bylo korigováno. *Karl Polanyi* to popsal na dvojici trh–stát, *Nancy Fraser* k tomu dodává třetí rozměr – občanské emancipační hnutí, které někdy spolupracuje se státem, jindy s trhem proti dominanci toho třetího. Současné komplexní výzvy (klima, digitalizace, stárnutí populace) vyžadují **partnerství všech tří sektorů** – žádný sám je nevyřeší. Ideálem je *komplementarita*: trh generuje zdroje a inovace, stát zajišťuje spravedlivý rámec a strategii, občanská společnost hlídá, integruje a dodává legitimitu participací občanů.

Problémem zůstává **praktické vyvažování** – jak dosáhnout toho, aby se přednosti jednoho sektoru uplatnily, aniž by jeho selhání převážila. Teorie nabízí koncepty jako “**smart mix**” regulace (chytrá kombinace tržních nástrojů, veřejných politik a občanských iniciativ) nebo “**polycentrické governance**” (různé uzly moci a aktérů spolukoordinující se). *Claus Offe* zdůrazňuje, že potřebujeme *všechny tři základy sociálního řádu v takovém mixu, který brání jejich vzájemnému podkopávání*. *Jürgen Habermas* zase vidí nutnost *komunikativní interakce*: **komunikativní moc občanů** by měla usměrňovat jak státní byrokracii, tak tržní síly, aby sloužily společně dohodnutému veřejnému zájmu. Praxe ukazuje různé modely: **severské země** spoléhají více na stát a občanskou společnost v konsenzuálním duchu (korporativní dohody, vysoká důvěra), **anglosaské země** více na trh a dobrovolnost (menší stát, silný neziskový sektor tam, kde to trh neřeší), **střední Evropa** hledá rovnováhu po zkušenosti extrému státního dirigismu i divoké tržní transformace. V **urbanismu a plánování** se tato vyvažovací hra projevuje jako střet mezi *tržně vedeným rozvojem, plánovaným (státem řízeným) rozvojem a participativním rozvojem zdola*. Dnešní přístupy (např. koncept “**smart city**” či “**participativního plánování**”) se snaží propojit inovace firem, rámec a investice města a nápady a souhlas občanů.

**Závěrem** lze říci, že **kritická analýza předností a selhání trhu, státu a občanského sektoru** nám připomíná, že *žádný z regulátorů není všemocný ani bezchybný*. *Trh* bezdohledu může podkopat soudržnost a udržitelnost; *stát* bez kontroly a spoluúčasti občanů může zkostrnatět či zneužít moc; *občanská společnost* bez opory institucí a ekonomiky může zůstat slabá a neefektivní. Naopak, **jejich propojením vzniká synergie**: tržní prosperita financuje veřejné statky, aktivní stát koriguje a doplňuje trh, občanská společnost legitimuje a humanizuje činnost státu i trhu. V tom spočívá poučení jak teorie (Polanyiho “dvojitý pohyb”, Habermasova veřejná sféra, Ostromové správa společných zdrojů aj.), tak historie (střídání epoch liberalismu, etatismu a občanských hnutí). Pro odborníky v oblasti veřejné politiky a plánování z toho plyne, že musí rozumět **limitům i silám jednotlivých sektorů** a navrhovat řešení, která kombinují to nejlepší z nich. V praxi to znamená podporovat *otevřené partnerství* mezi veřejnou správou, podnikateli a občany – například participativní plánování, veřejno-soukromá partnerství s kontrolou, komunitní projekty s podporou měst atd. Jedině tak lze dosáhnout *efektivních, legitimních, spravedlivých, kontrolovatelných a adaptivních* přístupů k rozvoji měst a společnosti jako celku. Jak trefně poznamenává *Martin Potůček (1997)*: “*Nejen trh, nejen stát – ale i občanský sektor*” jsou třeba pro zdravé fungování společnosti; a “*nejen občanský sektor*” – zkrátka,  **pouze souhra všech tří** nám umožní čelit výzvám 21. století úspěšně a udržitelně.

## PŘÍLOHA:

### Srovnání trhu, státu a občanského sektoru podle klíčových kritérií

Kritérium	Trh (soukromý sektor)	Stát (veřejný sektor)	Občanský sektor (neziskový/komunitní)
<b>Hlavní funkce</b>	Decentralizovaná alokace zdrojů prostřednictvím cenové konkurence; uspokojování individuální poptávky a tvorba bohatství.	Poskytování veřejných statků a služeb, udržování práva, pořádku a bezpečnosti; <b>redistribuce</b> zdrojů ke zmírnění nerovnosti (sociální politika).	Dobrovolné naplňování specifických potřeb společnosti, na které trh či stát nestačí (charita, komunitní služby); posilování solidarity, důvěry a participace občanů v komunitě.
<b>Přednosti</b>	Vysoká <b>efektivita</b> v krátkodobé alokaci zdrojů (konkurence motivuje inovace a snižování nákladů); flexibilita a rychlá reakce na změny poptávky.	<b>Rovnost a stabilita:</b> schopnost prosadit veřejný zájem, korigovat excesy trhu a zajišťovat univerzální služby (např. školství); koordinace velkých projektů (infrastruktura, obrana) díky právní autoritě.	<b>Blížkost k lidem:</b> znalost místních potřeb a schopnost empaticky reagovat; mobilizace dobrovolné pomoci a zdrojů (filantropie); důvěryhodnost a morální apel (veřejnost často více důvěřuje neziskovým iniciativám než trhu či úřadům).
<b>Typická selhání a limity</b>	<b>Tržní selhání:</b> neřeší dopady externalit (např. znečištění), nedodává veřejné statky a může vést k nerovnostem. Hrozí monopolizace či krátkozraké preferování zisku na úkor dlouhodobé stability (Polanyi upozornil, že neregulovaný trh narušuje sociální řád, což vyvolává ochranné zásahy společnosti).	<b>Vládní selhání:</b> byrokracie a přebujelá regulace mohou potlačovat efektivnost a inovace (přílišná centralizace vede k neflexibilitě a zátěži). Riziko korupce nebo zneužití moci, politický cyklus bránící kontinuitě; stát nedokáže vždy pružně a účinně řešit všechny problémy (Offe poukazuje na vnitřní rozpory státu v moderním kapitalismu).	<b>Neziskové selhání:</b> omezená kapacita a zdroje pro rozsáhlé úkoly; neúplné pokrytí potřeb (spoléhá na dobrovolné iniciativy, které nemusí vzniknout všude). Závislost na dárcích a grantech může ohrozit stabilitu; riziko neprofesionality či přílišné závislosti na klíčových osobnostech. Některé NNO mohou sloužit jako zástěrka pro zisk nebo podléhat byrokratizaci.
<b>Legitimita a zdroje autority</b>	Odvozena z <b>dobrovolné směny a soukromého vlastnictví:</b> akteři akceptují výsledek trhu, protože transakce jsou svobodné a vzájemně výhodné. Autorita trhu je neformální – „neviditelná ruka“ skrze ceny – opřená o právní ochranu smluv a	<b>Demokratická legitimita:</b> moc státu vychází z vůle lidu (voleb) a ústavy. Autorita státu je právně-institucionální (Weberův <b>legálně-racionální typ</b> ): vláda může vynucovat pravidla zákonem a monopolem na legitimní násilí. Občané akceptují	<b>Morální legitimita:</b> vychází z hodnot, dobrovolnosti a důvěry veřejnosti. Občanský sektor získává autoritu tím, že reprezentuje <b>společné hodnoty</b> nebo zájmy komunit, často bez nároku na zisk. Jeho působení stojí na respektu a důvěře občanů, členů či dárců (např. církve, nadace). Habermas

	vlastnických práv (zajišťuje stát).	státní autoritu, pokud je vykonávána v mezích zákona a s ohledem na veřejný zájem.	zdůrazňuje, že skrze občanskou společnost (veřejnou sféru) dochází k utváření legitimacy – občané diskutují a ovlivňují moc formou veřejné komunikace.
<b>Mechanismy odpovědnosti a kontroly</b>	<b>Tržní disciplína:</b> tlak konkurence, zisk/ztráta jako měřítko – neúspěšné firmy zanikají (bankrot jako očistný mechanismus). Spotřebitelé “hlasují penězi” a tím kontrolují producenty. Existuje také právní rámec (např. antimonopolní úřady, ochrana spotřebitele) dohlížející, aby trh fungoval férově.	<b>Demokratická odpovědnost:</b> vláda podléhá kontrole voličů (periodické volby umožňují občanům odvolat neúspěšné představitele). Moc zákonodárná, výkonná a soudní se navzájem brzdí (checks and balances). Nezávislé instituce (NKÚ – audit, ombudsman, soudy) dohlížejí na zákonnost. Média a občanská společnost fungují jako <b>veřejná kontrola</b> , upozorňují na zneužití moci.	<b>Veřejná odpovědnost a sebe-regulace:</b> NNO jsou odpovědné svým členům, dárcům a komunitě. Mechanismy zahrnují výroční zprávy, dohled správních rad či dozorčích orgánů a povinnost transparentního hospodaření (dána zákonem o neziskových organizacích). Důležitá je <b>pověst</b> – ztráta důvěry veřejnosti může ohrozit existenci organizace. Kontrolu tak vykonává i veřejnost a média (např. pokud charita zneužije prostředky, donátoři přestanou přispívat).
<b>Efektivita (krátkodobá i dlouhodobá)</b>	<b>Krátkodobá:</b> velmi vysoká – trh rychle alokuje zdroje tam, kde je poptávka, a podporuje inovace, což maximalizuje okamžitý užitek. <b>Dlouhodobá:</b> hrozí zaměření na krátkodobý zisk na úkor udržitelnosti (např. ignorování ekologických dopadů či sociálních důsledků). Bez korekce může trh vytvářet krize a ohrožovat sociální soudržnost, takže dlouhodobě vyžaduje zásahy (regulace, sociální politika), aby se předešlo destruktivním následkům.	<b>Krátkodobá:</b> nižší – státní aparát často funguje pomaleji a nákladněji (administrativa, byrokracie). <b>Dlouhodobá:</b> potenciál strategické efektivity – stát může plánovat a investovat v horizontu desítek let (infrastruktura, vzdělání, výzkum), což trh sám nedělá. Dokáže částečně internalizovat externality (např. ekologické normy pro udržitelný rozvoj). Limitem je politický cyklus – vlády mohou preferovat krátkodobé výsledky (kvůli volbám) a zanedbat dlouhodobá řešení.	<b>Krátkodobá:</b> méně zaměřená na okamžitou efektivnost – neziskové projekty často spoléhají na dobrovolníky, což může být pomalejší či kapacitně omezené. <b>Dlouhodobá:</b> posiluje <b>sociální kapitál</b> a odolnost společnosti. Buduje mezilidskou důvěru, komunitní vazby a inovativní přístupy, které se zúročí v dlouhém období (př. prevence kriminality komunitní prací). Ačkoli efekt není ihned měřitelný penězi, dlouhodobě přispívá ke stabilní a soudržné společnosti (Putnam 1993).
<b>Adaptabilita a inovativnost</b>	<b>Adaptabilita:</b> velmi vysoká – tržní subjekty se rychle přizpůsobují preferencím spotřebitelů a technologickým změnám	<b>Adaptabilita:</b> omezená – změny brzdí byrokratické postupy, legislativní proces a odpor institucí vůči riziku. Stát často	<b>Adaptabilita:</b> vysoká na lokální úrovni – občanské iniciativy mohou rychle vznikat k řešení aktuálních problémů (např. dobrovolnická pomoc při

	<p>(kdo se nepřizpůsobí, vypadává z trhu).  <b>Inovativnost:</b> konkurence motivuje hledání nových řešení, produktů a procesů (schumpeterovská „kreativní destrukce“).  Omezení: inovace se soustředí tam, kde je vidina zisku, méně v oblastech bez tržní poptávky (např. vzácné nemoci, veřejné služby).</p>	<p>reaguje <b>ex post</b> (po vzniku problému) spíše než proaktivně.  <b>Inovativnost:</b> může podporovat výzkum a velké vizionářské projekty (např. vesmírný program, vakcíny) díky veřejným investicím, ale sám generuje inovace pomalu. Veřejný sektor má sklon k udržování status quo, ledaže je tlak ke změně (reformy často jen postupné).</p>	<p>živelných pohromách dříve, než zareagují úřady). Flexibilní přístup „zdola“ umožňuje experimentovat s různými modely. <b>Inovativnost:</b> silná v sociální oblasti – NNO přicházejí s novými metodami práce, pilotními projekty (sociální inovace), které se mohou stát vzorem pro stát i trh. Elinor Ostrom ukázala, že komunita si umí samy tvořit pravidla a instituce pro správu zdrojů, čímž překonávají dilema trh vs. stát a dosahují efektivnějších a udržitelnějších výsledků[10]. Limit: úspěšné novinky občanského sektoru mají občas problém se rozšířit ve velkém měřítku (lokální projekt nemusí jít snadno škálovat celostátně).</p>
<b>Právní/institucionální rámec</b>	<p>Zakotven v <b>soukromém právu</b> a smluvní volnosti: klíčová je ochrana soukromého vlastnictví, vymahatelnost smluv a volný vstup do podnikání[7]. Instituce: firmy (obchodní společnosti), tržní burzy, banky, podnikatelská sdružení. Stát stanoví pravidla hry (obchodní zákoník, regulace) a nezávislé soudy řeší spory. Globálně existují nadnárodní rámce (např. WTO pro obchod).</p>	<p>Vymezen ústavou a zákony veřejného práva: stanovuje působnost vlády, samospráv, státních úřadů a jejich <b>kompetence</b>. Instituce: zákonodárné sbory, vláda, soudy, úřady a jejich hierarchie. Právní rámec určuje povinnosti státu vůči občanům a naopak (např. lidská práva, dělba moci). Legitimita institucí je dána zákonností jejich zřízení a činnosti.</p>	<p>Postaven na <b>svobodě sdružování</b>: právní řád umožňuje občanům zakládat spolky, nadace, obecně prospěšné společnosti, církve aj. (neziskové organizace). Ty mají vlastní správní struktury (např. představenstvo, členská schůze) podle stanov, ale musí splňovat zákonné požadavky (registrace, transparentnost financí). Institucionálně sem spadají také družstva, komunitní organizace či sociální podniky na pomezí trh-občanský sektor. Rámec tvoří občanský zákoník, zákony o NNO a dohled základních státních orgánů (např. ministerstva při registraci). Mnohé prvky fungují neformálně (např. sousedské výpomoci) v mezích obecných zákonů.</p>

## Vysvětlivky k jednotlivým kritériím

- **Hlavní funkce:** Každý sektor udržuje sociální řád odlišným mechanismem – **trh** působí skrze svobodnou směnu a konkurenci, **stát** pomocí hierarchické autority a vymáhání práva a **občanský sektor** skrze dobrovolnou spolupráci a solidaritu[1][11]. Trh tedy primárně zajišťuje **ekonomickou efektivitu** a růst bohatství tím, že umožňuje specializaci a směnu. Stát garantuje **kolektivní statky** (bezpečnost, infrastrukturu, právní jistotu) a vyvažuje nerovnosti prostřednictvím přerozdělování. Občanský sektor adresuje **společenské potřeby**, na něž tržní motivace zisku ani státní aparát nestačí – například pečuje o znevýhodněné, rozvíjí komunitní život a zastupuje zájmy menšin či místních komunit.
- **Přednosti:** Každý regulátor vyniká v jiných ohledech. **Trh** bývá chválen klasickými ekonomy pro svou **alokativní efektivitu** – pomocí cenového mechanismu dokáže rychle směřovat zdroje tam, kde jsou nejvíce ceněny, a konkurence motivuje inovace a snižování nákladů. To vede k dynamickému rozvoji (Schumpeter popsal kreativní destrukci jako motor inovací). **Stát** má výhodu v **legitimitě a koordinaci** – díky právní moci může prosadit kolektivní rozhodnutí i proti dílčím zájmům. Umožňuje to zajištění **rovnosti v přístupu** (např. bezplatné školství pro všechny) a realizaci dlouhodobých projektů, které by pro jednotlivce či firmy byly nedosažitelné. **Občanský sektor** těží z **blízkosti občanům** a z jejich důvěry. Neziskové organizace často pružně reagují na konkrétní problémy a přicházejí s inovativními postupy v sociální oblasti. Dokážou také **mobilizovat dobrovolníky a komunitu** – lidskou solidaritu, kterou trh ani státní byrokracie nedokážou plně využít[2]. Lester Salamon a Helmut Anheier poukazují, že právě díky těmto přednostem neziskový sektor často vyplňuje mezery tam, kde **trh selhává** (není ziskový motiv) a **stát nestíhá** či nemá dostatečnou kapacitu[3].
- **Typická selhání a limity:** Žádný sektor není všemocný – každý naráží na své hranice. **Trh** trpí **tržními selháními**: pokud něco nepřináší zisk, trh to nedodá (např. veřejné osvětlení nebo čistý vzduch). Volný trh také neřeší negativní externality – jednotlivci sledují svůj zisk, ale společnost nese náklady (typicky znečištění, sociální vyloučení aj.). Dále může docházet k monopolizaci (silní hráči eliminují konkurenci) a **nerovnostem** – trh odměňuje úspěšné, ale slabým nepomůže. Polanyi ve své *Velké transformaci* varoval, že ponechání ekonomiky čistě trhu **rozleptává sociální soudržnost** a vyvolává nakonec protipatření společnosti[4]. **Stát** čelí **vládním selháním**: byrokratický aparát může být neefektivní, pomalý, odtržený od reality občanů. Offe (1984) upozornil, že stát v kapitalismu je vystaven protichůdným požadavkům – má zmírňovat nerovnosti a poskytovat služby, ale zároveň musí podporovat ekonomický růst; tato **vnitřní tenze** vede k rozpočtovým a legitimačním krizím. Přehnaná státní regulace může dusit inovace a vytvářet **byrokratickou zátěž**[5], aniž by vyřešila všechny problémy (někdy úřady samy něco opomíjejí). Stát je také omezen politickým cyklem – zvolení politici mohou preferovat populární krátkodobé kroky před potřebnými, ale nepopulárními reformami. **Občanský sektor** naráží na **dobrovolnická selhání** (termín Salamon): spoléhá na nejisté zdroje – dary, granty, nadšení lidí – což nemusí stačit na plošné pokrytí všech potřeb. Neziskovky mají často **omezenou kapacitu** a jejich působení bývá roztržštěné či lokální. Potůček uvádí, že občanský sektor je nestabilní a citlivý na osobnosti lídrů; hrozí mu i **neprofesionalita** a občas se může stát zástěrkou pro soukromý zisk[6]. Žádný sektor tedy nedokáže sám o sobě zajistit optimální rozvoj – jejich selhání jsou zrcadlovým odrazem jejich předností (např. trh je efektivní, ale slepý k rovnosti; stát prosazuje řád, ale potlačuje spontánnost; občanský sektor je empatický, ale slabý ve zdrojích).
- **Legitimita a zdroje autority:** Tržní vztahy čerpají legitimitu z **dobrovolnosti** – směna je považována za spravedlivou, pokud oba účastníci souhlasí a nikdo není nucen. Ideologie liberalismu považuje trh za

**svobodný prostor**, kde jednotlivci uskutečňují své preference; výsledky trhu jsou pak legitimovány jako odraz svobodné volby. Autorita v trhu není soustředěna – místo přímého velení působí **neviditelná ruka trhu**, tj. mechanismus cen, který koordinuje chování bez centrálního plánu. Ovšem tento mechanismus se opírá o **právní stát** – vlastnická práva a smlouvy musí být vynutitelné, jinak důvěra v trh mizí[7]. **Stát** jako suverén čerpá legitimitu z **lidové suverenity** a právního řádu. V demokracii vláda vládne „jménem lidu“, na základě voleb. Max Weber popsal moderní státní autoritu jako **legálně-racionální** – lidé uznávají autoritu úřadů, pokud ty jednají podle zákona. Stát má k dispozici **donucovací prostředky** (policii, soudy) posvěcené zákonem, což mu dává váhu, ale jejich legitimní použití je omezeno ústavou a principy právního státu. **Občanský sektor** získává legitimitu z **mravní autority** a reprezentace zájmů občanů. Např. nevládní organizace bojující za lidská práva mají morální kredit, i když nemají formální moc – jejich **síla argumentu** a veřejná podpora jim dává vliv. Habermas zdůrazňuje úlohu občanské společnosti jako prostoru, kde se formuje veřejné mínění a vůle, která následně legitimizuje politická rozhodnutí[8]. Zdrojem autority občanského sektoru je tedy důvěra, hodnoty a kvalita argumentů (tzv. **komunikační moc**), spíše než právní či ekonomická síla.

- **Mechanismy odpovědnosti a kontroly:** V **tržním** sektoru funguje princip **“exit”**: pokud firma špatně hospodaří nebo neplní očekávání zákazníků, zkrachuje (investoři a zákazníci odejdou jinam). Zisk a ztráta jsou měřitelná kritéria úspěchu – představují automatickou kontrolu efektivity[12]. Dále platí **konkurenční kontrola**: firmy hlídají jedna druhou, inovují a snižují ceny, jinak je konkurenti předstihnou. Stát také nastavuje **pravidla hry** (antimonopolní zákony, regulace kvality), jejichž porušení sankcionuje soudně. V **státním** sektoru je hlavním kontrolním mechanismem **odpovědnost vůči občanům**: vlády se musí zodpovídat voličům ve volbách. Neefektivní či korupční politici mohou být odvoláni, což motivuje představitele usilovat o výsledky pro veřejnost. Kromě voleb existují institucionální brzdy: parlamentní opozice, ústavní soud, nezávislé kontrolní úřady a audit fungování úřadů. Média a občané mohou odhalovat kauzy – veřejná kritika nutí vládu k nápravě (to Habermas nazývá **funkce veřejné sféry**). **Občanský sektor** je kontrolován zejména **transparentností a důvěrou**. Neziskové organizace často zveřejňují své výroční zprávy, účetnictví a projekty, aby si udržely důvěru dárců a veřejnosti. Mají vnitřní orgány (správní rady, revizory), které hlídají, že organizace plní své poslání. Pokud NNO pochybí (např. zneužití darů, skandál), veřejnost a média rychle reagují, což může vést k odlivu podpory a konci organizace. Právní rámec (registrace u MV, status veřejné prospěšnosti apod.) také ukládá určitá pravidla kontroly – např. povinnost auditů nad určitou velikost rozpočtu. Celkově je tedy **odpovědnost občanského sektoru** zajištěna kombinací vnitřní správy, právních požadavků a vnější kontroly ze strany společnosti – byť není tak formálně přímá jako u vlády nebo tak okamžitá jako u trhu.
- **Efektivita (krátkodobá/dlouhodobá):** **Trh** exceluje v **krátkodobé efektivitě** – rychle reaguje na současnou poptávku, takže v daném okamžiku se zdroje využijí tam, kde přinášejí nejvyšší hodnotu. Například pokud vznikne hlad po určitém zboží, trh motivuje výrobce zvýšit produkci či vstoupit do odvětví. To je však vykoupeno možnými **dlouhodobými náklady**: trh sám od sebe neřeší udržitelnost – může nadměrně exploatovat přírodní zdroje, vytvářet bubliny a krize. Dlouhodobě stabilní tržní hospodářství obvykle vyžaduje **korektivní zásahy** státu či společenský dohled, aby negarantované dlouhodobé efekty (např. změna klimatu, systémová rizika) byly zohledněny[9]. **Stát** naopak často obětuje část krátkodobé efektivity – veřejné zakázky či rozhodování mohou být zdlouhavé a nákladné – výměnou za **dlouhodobé zisky** pro společnost. Například stavba přehrady nebo dálnice je drahá a pomalá, ale přinese dekády užitku. Stát také může plánovat koncepčně (např. důchodový systém, klimatická politika), i když politická realita to někdy komplikuje. Efektivita státu závisí na kvalitě správy: dobře fungující stát dokáže **internalizovat externality** (např. zpoplatnit znečištění dnes, aby se předešlo větším škodám zítra) a investovat do budoucnosti. Špatně řízený stát ale může být neefektivní i krátkodobě (plýtvání veřejnými prostředky) a zároveň neřešit dlouhodobé výzvy. **Občanský sektor** se v ekonomickém smyslu jeví méně efektivní – dobrovolníci mohou udělat tutéž práci pomaleji než profesionální firma, malé neziskovky



mohou duplicitně pokrývat tytéž agendy. Nicméně **dlouhodobý efekt** jejich činnosti je často **pozitivní externalitou**: budují vztahy v komunitě, pomáhají začleňovat vyloučené skupiny, šíří osvětu (např. o zdraví, právech). Tyto přínosy se projeví třeba až za generaci, kdy díky dnešním skautům či sportovním spolkům bude populace zdravější a soudržnější. Robert Putnam (1993) v konceptu **sociálního kapitálu** ukázal, že oblasti s bohatým spolkovým životem mají efektivnější veřejnou správu i ekonomiku v dlouhém období – lidé si více věří a lépe spolupracují. Stručně řečeno, **krátkodobá efektivita** trhu je nejvyšší, státu nižší a občanského sektoru nejnižší; ale v **dlouhodobých dopadech** na společnost (soudržnost, kvalita života) sehrává občanský sektor zásadní roli, kterou by čistě tržní nebo administrativní přístup neobstaral.

- **Adaptabilita a inovativnost: Tržní systém** je **adaptivní** jako živý organismus – podniky neustále reagují na změny cen, technologií a preferencí zákazníků. Kdo se přizpůsobí rychleji (např. zavede nový produkt), získá konkurenční výhodu. To vede i k permanentnímu tlaku na **inovace**: firmy investují do vývoje, protože novinka jim může zajistit zisk. Výsledkem je proud technologických a procesních inovací, zejména tam, kde existuje potenciální trh. Na druhou stranu tržní aktéři někdy přehlížejí změny, které nejsou okamžitě ziskové – např. mohou ignorovat klimatickou hrozbu, dokud se neprojeví na ziscích. **Státní sektor** je svou povahou **konzervativnější** – změny v zákonech či struktuře úřadů bývají pomalé, protože vyžadují konsenzus, překonání odporu byrokracie nebo legislativní proces. Adaptabilita státu se projeví spíše v krizích (stát může mobilizovat zdroje při živelných pohromách, vyhlásit nouzový stav apod.), ale v běžných časech má veřejná správa tendenci držet zavedené postupy. Inovace ve veřejném sektoru probíhají, ale často **shora dolů** (např. vládní reformy e-governmentu) a jejich tempo je pomalejší než v byznysu. Přesto stát může být **inovativní zprostředkovatel** – podporuje základní výzkum, financuje nové technologie (internet vznikl z veřejného výzkumu), čímž nepřímě přispívá k inovacím, které trh teprve později využije. **Občanský sektor** vyniká **kreativitou na místní úrovni**. Lidé v komunitách často vymyslí nová řešení problémů, kterým čelí, bez ohledu na zavedené protokoly. Mnohé **sociální inovace** začaly zdola jako občanské projekty – příkladem jsou časové banky, komunitní zahrady, fair trade hnutí či mikrofinancování chudých (Grameen Bank vznikla z neziskové iniciativy). Občanský sektor je také **pružný**: nepotřebuje čekat na legislativu ani na investory, často stačí skupina nadšenců a dobrý nápad. Ovšem ke škálování inovací potřebuje buď trh (komercializaci) nebo stát (institucionální podporu). Elinor Ostrom ve svých výzkumech ukázala, že existuje pestrá škála **polycentrických** uspořádání – komunity si dokáží samy stanovit pravidla a instituce pro správu společných zdrojů (vody, lesů aj.), což může být efektivnější a udržitelnější než rigidní centrální byrokracie či tržní privatizace[10]. Tato zjištění bourají představu, že inovace a adaptace jsou doménou jen trhu; i občanská společnost je **laboratoří inovací**, zejména v oblasti sociálních vztahů a environmentálních opatření.
- **Právní/institucionální rámec: Trh** operuje v mantinelech daných **soukromým právem**. Základem je institut **soukromého vlastnictví** – jednotlivci a firmy mají právo vlastnit majetek a nakládat s ním. Dále princip **smluvní svobody** – subjekty mohou uzavírat smlouvy dle vlastního uvážení. Stát stanovuje rámcové podmínky: zákony proti podvodům, krádežím, ochranu konkurence (antitrust) apod. Institucionálně trh zahrnuje **firmy** (od živností po nadnárodní korporace), **tržní infrastruktury** (burzy, obchodní sítě) a **finanční instituce** (banky, fondy), které umožňují alokaci kapitálu. Roli hraje i **mezinárodní systém** (obchodní dohody, organizace jako WTO či MMF), který vymezuje globální pravidla trhu. **Stát** má svůj rámec dán **ústavou** a navazujícími zákony, které definují **instituce veřejné moci**. Typicky je moc rozdělena na výkonnou (vláda, úřady), zákonodárnou (parlament) a soudní (nezávislé soudy). Tyto instituce fungují podle správního a ústavního práva; jejich **kompetence** a vztahy (např. subsidiarita mezi centrální vládou a samosprávami) určuje zákon. Důležitou součástí rámce je **právní stát** – pravidlo, že i stát je vázán zákony a občané jsou chráněni před svévolí (např. soud může zrušit nezákonné nařízení vlády). **Občanský sektor** stojí na **právu na sdružování** a svobodě projevu. Zákony umožňují zakládat **spolky, nadace, obecně prospěšné společnosti, církevní organizace** atd., přičemž stanovují minimální **institucionální strukturu** (např. spolek musí mít stanovy, orgány, členy). Právní

rámec zároveň osvobozuje tyto subjekty od placení daní z výdělečné činnosti, pokud mají veřejně prospěšný účel, čímž je zvýhodňuje pro naplňování společenských cílů (Salamon mluví o partnerství státu a neziskovek – stát jim dává prostor a podporu, ony doručují služby veřejnosti). Krom formálních organizací existuje i **neformální občanská společnost** (iniciativy, občanské petice, sousedské výpomoci), kterou právní rámec pokrývá nepřímo skrze obecné svobody. Celkově právní prostředí určuje, jak snadné je založit neziskovku, jaké může vyvíjet aktivity a jak je reportuje. V liberálních demokraciích je občanský sektor chráněn a podporován (zákony o dobrovolnictví, 2 % daňových asignací apod.), zatímco v autoritářských režimech bývá potlačován. Institucionálně se občanský sektor skládá z tisíců různých subjektů od místních spolků až po mezinárodní neziskové organizace (NGO); jejich společným rysem je **neziskový charakter** a různé stupně formálnosti.

**Shrnutí:** Trh, stát a občanský sektor představují tři pilíře, které **společně regulují společenský vývoj**. Každý z nich má unikátní výhody a typické slabiny. Optimální rozvoj měst i celé společnosti závisí na **vyvážené součinnosti** těchto sektorů – **synergii**, kdy si navzájem vypomáhají tam, kde jeden samotný nestačí. Jak uvádí Martin Potůček, každý sektor má svou **specifickou doménu efektivního působení** a jejich efektivita roste, pokud jsou aktivity všech tří sladěny. Autoři jako **Karl Polanyi** ukázali rizika dominance trhu bez sociální ochrany, **Jürgen Habermas** vyzdvihl význam občanské společnosti pro legitimitu demokratického státu, **Claus Offe** analyzoval limity státních zásahů, **Elinor Ostrom** demonstrovala schopnost komunit samostatně spravovat zdroje mimo dichotomii stát–trh a **Lester Salomon s Helmutem Anheierem** popsali, jak neziskový sektor doplňuje vládu i trh v poskytování veřejně prospěšných služeb. Všechny tyto poznatky vedou k závěru, že pro **udržitelný společenský rozvoj** je třeba spolupráce a rovnováha mezi trhem, státem a občanským sektorem – žádný z nich nemůže účinně fungovat izolovaně či nahrazovat plně funkci ostatních.

## 2. Role trhu, státu a občanského sektoru v plánování a rozvoji měst a regionů

### Úvod

Veřejný život a rozvoj společnosti jsou utvářeny působením tří základních „regulátorů“ – **trhu, státu a občanského sektoru** (tj. institucí občanské společnosti). Každý z těchto sektorů udržuje sociální řád odlišným způsobem: **trh** skrze decentralizovanou soutěž a dobrovolnou směnu, **stát** prostřednictvím hierarchické autoritativní kontroly a **občanský sektor** (neziskové organizace, komunitní iniciativy) díky dobrovolné koordinaci, solidaritě a sdíleným hodnotám. V průběhu dějin se měnila dominance a vzájemný vztah těchto pilířů. Jednostranné spoléhání na jediný regulátor naráželo na své limity a vyvolávalo **korekce** – společnost vždy hledala rovnováhu mezi spontánním tržním vývojem a plánovitým řízením veřejnou mocí. Moderní teorie správy a plánování proto zdůrazňují **governance** – spolupráci a interakci mezi sektory – jako způsob řešení složitých problémů veřejného zájmu.

Tento text se zaměřuje na to, co role trhu, státu a občanského sektoru jako regulátorů společenského vývoje znamená pro **plánování a rozvoj měst a regionů**. Opíráme se o poznatky z teoretických rámců významných autorů (Polanyi, Habermas, Offe, Ostrom, Potůček, Salamon & Anheier) a zohledňujeme specifika územního a strategického plánování.

### 2.1 Teoretická východiska: trh, stát a občanský sektor jako regulátory vývoje

**Karl Polanyi** ve svém díle *Velká transformace* (1944) historicky ukázal, že vzestup neregulovaného trhu vedl k destabilizaci společnosti, což vyvolalo **protireakci** – společnost požadovala, aby stát zavedl ochranné regulace a sociální opatření proti excesům trhu. Tento Polanyiho koncept „**dvojiho pohybu**“ zdůrazňuje, že trh potřebuje **institucionální ukotvení** v širších sociálních rámcích – bez mantinelů a korektivů ze strany státu a občanské společnosti se tržní mechanismy mohou proměnit v destruktivní sílu. Polanyi hovořil o „**satanově mlýně**“ – trhu vydaném zcela na pospas logice zisku – který drtí lidské a přírodní prostředí. Z tohoto pohledu vzniká **veřejné plánování** právě jako onen ochranný protitah společnosti: územní a sociální plánování je nástrojem, jímž stát a komunitní aktéři brání rozpadu soudržnosti a napravují selhání čistě tržního vývoje. Jinými slovy, **plánování měst a regionů** lze chápat jako snahu **znovu vnořit** (re-embedovat) ekonomiku do společenských potřeb, jak Polanyi doporučoval.

**Jürgen Habermas** přistupuje k problematice skrze teorii komunikativního jednání a koncept **systemu a světa života**. Moderní společnost podle něj tvoří na jedné straně formální systémy – ekonomika

(trh) a státní administrativní aparát – řízené instrumentální racionalitou (peníze, moc) a na druhé straně **svět života** tvořený neformální komunikací občanské společnosti, kulturou a veřejnou diskusí. Habermas varuje před „kolonizací světa života“ – tedy před situací, kdy tržní či byrokratická logika začne dominovat všem sférám života a potlačí komunikaci, hodnoty a spontánní sociální interakce. Řešením je posílení **deliberace** (úvahové veřejné diskuse) v politice a plánování. V kontextu územního plánování to znamená zapojit občanskou společnost do rozhodování a formulování veřejného zájmu, místo spoléhání výhradně na expertní technokratické postupy. Teorie **deliberativní demokracie** (Habermas, Rawls aj.) tvrdí, že veřejný zájem se nejlépe utváří inkluzivní diskusí, v níž zaznívají všechny relevantní hlasy. To inspirovalo modely **komunikativního plánování** – například britská teoretička Patsy Healey prosazuje, aby plánovač vystupoval spíše jako **facilitátor debaty** mezi zainteresovanými stranami než jako vševědoucí technokratický expert. Takový přístup obhajuje, že konsenzus dosažený komunikací mezi státem, trhem (investory, developery) a občany zvyšuje **legimitu** plánů a jejich zakotvení v místních potřebách.

**Claus Offe** analyzuje **napětí a patologické jevy** spojené s dominancí jednotlivých sektorů. Upozorňuje, že **příliš silný stát** může trpět byrokracií, neefektivitou, omezováním svobod a tendencí k autoritářství; naopak **oslabený stát** nedokáže chránit ani základní práva občanů a poskytovat veřejné statky, takže například trh práce bez sociálních jistot se mění v Polanyiho „satanův mlýn“ drtící pracovní sílu. Offe také zdůrazňuje limity trhu: trh hnaný čistě ziskem ignoruje vedlejší dopady na společnost a životní prostředí, nemá vlastní mechanismy, jak řešit **externality** či dlouhodobé důsledky – bez zásahu státu tržní soutěž kumuluje nepočítané škody a ohrožuje sociální soudržnost i ekologickou stabilitu. **Neoliberální** ideologie, která jednostranně preferuje trh, tím podle Offeho ohrožuje základní předpoklady dlouhodobě stabilní společnosti – podryvá společně sdílené hodnoty, legimitu společenského uspořádání i sociální soudržnost. Z druhé strany čistě **anarchistická** představa, jež odmítá instituce státu i trhu a spoléhá jen na spontánní samoorganizaci občanské společnosti, naráží na to, že ani občanský sektor nemůže existovat v prázdnu – reálně je závislý na zdrojích a rámci, které poskytuje fungující stát a ekonomika. Offeho závěr – podobně jako závěr Martina Potůčka – zní, že **neexistuje jediný ideální model** vztahů mezi trhem, státem a občanskou společností použitelný za všech okolností. Je třeba hledat **synergické kombinace** a hlídat rovnováhu: extrém, kdy jeden sektor zcela dominuje a potlačuje ostatní, vedou k poruchám a dříve či později vynucují **korekce** směrem zpět k vyváženějšímu stavu.

**Elinor Ostrom** svým výzkumem tzv. **společných statků** (*commons*) prokázala, že kromě trhu a státu existuje i třetí cesta správy zdrojů – samospráva komunit. Ostrom ukázala desítky případů, kdy místní společenství dokázala vytvořit vlastní pravidla a instituce pro udržitelné hospodaření s lesy, pastvinami, vodou apod., aniž by bylo nutné zdroje zprivatizovat (čistý trh) nebo centrálně zestátnit. Tyto úspěšné příklady **samoorganizace** dokazují, že **občanská společnost** (v podobě místních komunit či družstev) může fungovat jako plnohodnotný regulátor – je schopna nastavit a vynucovat pravidla, monitorovat využívání zdroje a řešit konflikty, pokud k tomu má vhodné podmínky. Ostrom zavedla koncept **polycentrického řízení**, v němž existuje více **center rozhodování** na různých úrovních (místní, regionální, národní) vzájemně propojených sítí. V praxi to znamená, že efektivní správa měst a regionů často vyžaduje kombinaci různých stupňů a aktérů: například městská čtvrť může spravovat komunitní zahrady či park formou partnerství mezi místním spolkem a radnicí (místní samospráva dá k dispozici pozemek a podporu, komunita stanoví pravidla užívání a pečuje

o místo). **Sítě spolupráce** pro správu společných zdrojů – ať už jde o veřejné prostranství, sousedská komunitní centra nebo třeba městské data – odrážejí Ostromové princip, že uživatelé zdroje by měli mít možnost spolurozhodovat a **spolupodílet se** na tvorbě pravidel. V prostředí měst je takřka vždy nutná i **koordinace s veřejnou správou** – Ostromová uznává, že složitější zdroje vyžadují **provázané (vrstvené) instituce** a spolupráci komunit s dalšími aktéry, zejména s místní vládou (princip tzv. *nested enterprises*). Pro plánování měst a regionů z toho plyne ponaučení: **participace** občanů a **sdílené rozhodování** mohou vést k inovativním řešením a vyšší legitimitě, ale obvykle neefektivněji fungují v kombinaci s rámcovou podporou a koordinací ze strany státu.

**Martin Potůček** patří k autorům, kteří systematicky zkoumali **souhru trhu, státu a občanského sektoru** v českém i mezinárodním kontextu. Ve svém díle *Nejen trh* (1997) a dalších pracích popisuje tyto tři sektory jako **klíčové regulátory společenského vývoje**, které působí současně a ve vzájemné interakci. Potůček zdůrazňuje, že moderní demokratická společnost potřebuje **všechny tři pilíře**: tržní ekonomika je nenahraditelná v efektivní alokaci zdrojů, inovacích a ekonomickém rozvoji; stát je nezbytný k zajištění veřejných statků, spravedlnosti a dlouhodobé stability; občanská společnost zase dodává sociální kapitál, důvěru, solidaritu a artikuluje různorodé potřeby občanů, čímž doplňuje a koriguje slepá místa trhu i státu. Potůček ve shodě s Offem ukazuje historické **deformace při jednostranných modelech**: v reálném socialismu vedlo přecenění role státu k potlačení svobody a spontaneity (a nakonec ekonomickým i společenským problémům), v neoliberálním modelu vedlo přecenění trhu k ohrožení sociální soudržnosti a legitimacy systému, zatímco krajní preference občanského sektoru (anarchistické vize) naráží na nerealističnost v podmínkách moderní masové společnosti. Řešením je **vyváženost a partnerství**: Potůček i další autoři hovoří o nutnosti **synergie** mezi sektory. Například Uphoff (1993) věří, že spolupráce trhu, státu a občanského sektoru může mít pozitivní synergický efekt, pokud se podaří najít vhodné institucionální uspořádání. Potůček upozorňuje, že praxe mnohdy předbíhá teorii – reálně dnes existují různé inovativní modely spolupráce (PPP, komunitní iniciativy s podporou obcí, participativní rozpočtování aj.), a je úkolem vědy tyto zkušenosti systematicky zpracovat a přispět k tvorbě lepších modelů řízení.

**Lester Salamon a Helmut Anheier** se proslavili výzkumy neziskového sektoru v globálním měřítku a teoriemi o „**sociálním původu**“ **občanské společnosti**. Ukázali, že velikost a role neziskového sektoru v různých zemích není náhodná – odráží historický **welfare mix**, tedy jakou měrou se na poskytování veřejných služeb podílí stát, trh a občanský sektor. Definovali několik modelů: např. **sociálně-demokratický** (Skandinávie) s dominantním státem a menším neziskovým sektorem, **korporativistický** (Německo, Francie) se silným státem financujícím velké tradiční neziskovky (církevní, charitativní) coby partnery, **liberální** (USA, Británie) s omezenějším státem, a tedy bujnějším neziskovým sektorem nahrazujícím mezery (charity, nadace), a **statistický** model (např. někdejší východní blok) se slabým občanským sektorem potlačeným všemocným státem. Salamon (1987) formuloval teorii tzv. **třetistranné vlády** (*third-party government*), podle níž stát stále více **outsourcuje** poskytování veřejných služeb na třetí sektor: vlády poskytují financování a rámec, zatímco neziskové organizace služby přímo realizují. Je to reakce jak na **selhání trhu** (market failure, kdy trh neposkytuje některé veřejné statky či nedbá na rovnost), tak na **selhání státu** (government failure, kdy státní byrokracie jedná neefektivně či odtrženě od místních potřeb). Salamon zároveň upozorňuje i na **selhání neziskového sektoru** (*voluntary failure*), například nedostatek zdrojů, epizodické pokrytí potřeb či závislost na dobrovolnících, což brání neziskovkám nahradit stát v plném

rozsahu. Optimální model proto vidí v **partnerství**: vláda, tržní firmy a neziskové organizace by měly spolupracovat tak, aby každý sektor přispěl tím, v čem je silný, a kompenzoval slabiny ostatních. Tato filozofie se propsala do konceptů jako **New Public Management** (zapojování soukromých subjektů a tržních principů do veřejné správy) a **public-nonprofit partnership**, ale i do novějších úvah o **spoluřízení** veřejných věcí, kde neziskové organizace a občané spolurozhodují (např. různé participativní rady, komunitní plánování sociálních služeb apod.). Salamon a Anheier tedy poskytují teoretické zdůvodnění, proč je pro plánování a rozvoj měst výhodné, když se propojí **podnikatelská dynamika trhu, regulační a finanční kapacita státu a kreativita a legitimita občanského sektoru**.

Shrneme-li teoretická východiska: **trh, stát a občanský sektor** představují tři různé principy organizace společnosti a jejich **vyvážená interakce** je klíčová pro zdravý vývoj. Trh přináší efektivitu a inovace, ale potřebuje mantinely a korekce kvůli externalitám a nerovnostem; stát zajišťuje stabilitu, spravedlnost a dlouhodobý rámec, avšak nesmí potlačit svobody a iniciativu; občanská společnost vnáší do systému hodnoty, důvěru a participaci, ale sama nezajistí makroekonomický rozvoj ani rozsáhlou infrastrukturu. **Plánování měst a regionů** musí z těchto sektorových rolí vycházet: uvědomit si, že žádný sektor sám o sobě nedokáže řešit všechny dimenze urbánního rozvoje, a proto musí vytvářet **platformy, kde se setkávají** – ať už jde o participativní fóra, veřejno-soukromá partnerství či komunitní iniciativy podporované obcí. Jak uvidíme dále, každý sektor může do různých fází plánovacího procesu vnést specifické přínosy, a jejich spolupráce se promítá do výsledné soudržnosti, prosperity a udržitelnosti městského rozvoje.

## 2.2 Vliv regulátorů na fáze plánovacího procesu

Plánování měst a regionů probíhá v několika základních fázích. Každá z nich – **analýza, formulace cílů, implementace** a **evaluace** – může být ovlivněna jinak ze strany veřejného, soukromého i občanského sektoru. Níže rozebíráme roli jednotlivých sektorů v těchto krocích plánovacího cyklu:

1. **Analýza (analytická fáze)** – Na počátku plánování se shromažďují data, mapují problémy a zdroje území. Tradičně tuto expertní analýzu zajišťuje **stát** (veřejná správa) prostřednictvím svých úřadů, odborných institucí a statistik. Veřejné plánovací orgány (např. odbory územního plánování, regionální rozvojové agentury) disponují daty o obyvatelstvu, využití území, ekonomice atd. a provádějí technické průzkumy. **Trh** zde působí nepřímo tím, že poskytuje některé informace a prognózy – například developeri a firmy přinášejí analýzy investičního potenciálu, realitní trh signalizuje poptávku po území, finanční sektor může modelovat ekonomické trendy. V poslední době se zapojují i soukromé technologie: využití **velkých dat** (např. anonymizované údaje od telekomunikačních operátorů o mobilitě obyvatel, data ze senzorů o dopravě či kvalitě ovzduší) poskytuje detailní obraz městských jevů, kterými veřejný sektor sám nedisponuje. **Občanský sektor** přináší do analýzy unikátní **lokální znalosti a perspektivy obyvatel**. Například místní spolky mohou upozornit na problémy, které oficiální statistiky nezachytí (pocitová mapa nebezpečných míst v obci, potřeby handicapovaných, neformální využití veřejných prostranství komunitou apod.). Běžnou praxí se stává **participativní analýza** – radnice pořádají veřejná setkání nebo využívají

online dotazníky, kde občané identifikují slabé a silné stránky svého města. Tím se zvyšuje šance, že plán bude reagovat na skutečné potřeby. Zároveň odborníci (státní či najatí konzultanti) tyto vstupy **syntetizují** s tvrdými daty. Optimální je tedy kombinace: expertní data od veřejných institucí (demografie, infrastruktura) + tržní data (ekonomické ukazatele, trendy) + komunitní poznatky z terénu. Pokud některý prvek chybí, může být analýza neúplná: například bez účasti veřejnosti lze přehlédnout sociální problémy v mikroměřítku, bez ekonomických dat zase podcenit tržní realitu plánů.

- 2. Formulace cílů a návrh řešení** – V této fázi se na základě zjištěných potřeb stanovují **vize, cíle a strategie** rozvoje a navrhují se konkrétní opatření či varianty plánů. Dominantní roli zde mívá **stát** reprezentovaný místní samosprávou (obecními či krajskými zastupitelstvy, plánovací komisí apod.), protože formálně je to veřejná autorita, kdo schvaluje závazné cíle územního plánu nebo strategického dokumentu rozvoje. Nicméně kvalita a legitimita cílů závisí na **zapojení ostatních sektorů**. **Trh (soukromý sektor)** ovlivňuje cíle tím, že vnáší **ekonomickou realističnost** a inovativní návrhy: například podnikatelé mohou nabídnout projekty rozvoje brownfieldů, investoři indikují, jaký typ záměrů je finančně proveditelný, banky a developeři upozorní na nutnost ekonomické udržitelnosti plánů. Současně však hrozí, že silní soukromí aktéři budou prosazovat jednostranně své zájmy (např. tlak developerů na uvolnění regulací, preference krátkodobého zisku). **Občanský sektor** vnáší do formulace cílů **hodnoty a priority komunity** – skrze veřejná projednávání, konzultace nebo zapojení neziskových organizací se mohou objevit cíle týkající se sociální inkluze, dostupnosti bydlení, ochrany životního prostředí, kulturní identity apod., které by čistě ekonomický pohled opomíjel. Participativní plánování jde až tak daleko, že s občany či místními sdruženími přímo formuluje vizi (např. metodou *community visioning*). Dobrým kompromisem je model, kdy radnice svolá **pracovní skupiny** či kulaté stoly k jednotlivým tématům (doprava, bydlení, životní prostředí...), kam přizve odborníky, podnikatele, aktivní občany i zástupce zranitelných skupin. Tito stakeholderi diskutují návrhy cílů a opatření, a výsledkem je **komplexnější a konsenzuálnější strategie**. Formální politické orgány pak návrh schválí, čímž mu dají legitimitu zastupitelské demokracie. Opět platí: chyběl-li by některý sektor, může dojít k nevyváženosti. Například cíl definovaný úzce jen technokraty (bez konzultace s občany) může narazit na odpor veřejnosti při realizaci, nebo naopak cíl vzešlý z populární iniciativy, ale ignorující ekonomické limity, může selhat při provádění. **Optimální je kombinace** odborné expertizy, tržních vstupů i občanských hodnot při stanovení cílů.
- 3. Implementace (realizace plánů)** – Sebelepší plán je bezcenný, pokud se nerealizuje. Ve fázi implementace se ukazuje klíčová úloha **zdrojů a kapacit** jednotlivých sektorů. **Stát** (veřejný sektor) má obvykle hlavní odpovědnost za provedení veřejných investic a opatření – mobilizuje **veřejné finance** (rozpočty měst, krajů, státu, případně fondy EU), vydává **regulační akty** (územní rozhodnutí, stavební povolení, vyhlášky) a koordinuje aktivity. Například město buduje infrastrukturu (silnice, školy, kanalizaci) potřebnou k rozvoji nových čtvrtí. Stát má také nástroje, jak přimět ostatní k akci – dotační programy, pobídky, ale i povinné regulace (např. přikázat developerovi postavit parkoviště či park). **Trh** (soukromý sektor) je v implementaci nenahraditelný **jako investor a provozovatel**. Většina konkrétních projektů v městě (výstavba bytů, obchodů, podniků) se uskutečňuje díky kapitálu a podnikatelské činnosti firem. Město může mít sebelepší plán rozvoje podnikatelské zóny, ale



bez zájmu firem tam investovat a vytvářet pracovní místa se cíl nenaplní. Proto implementace často stojí na **partnerství veřejného a soukromého sektoru**: veřejný sektor vytvoří podmínky (např. připraví zasíťované pozemky, územní plán počítá s určitou funkcí) a soukromý sektor realizuje výstavbu a poskytuje služby. Klasickým nástrojem jsou **PPP projekty** (Public-Private Partnership), kdy např. soukromá firma postaví a následně provozuje veřejnou infrastrukturu (silnici, stadion) na základě smlouvy se státem. Implementace nezřídka zahrnuje **outsourcing** – veřejná správa svěří provedení určité veřejné služby soukromému dodavateli, pokud je to efektivnější (např. svoz odpadu, MHD provozovaná soukromým dopravcem, údržba zeleně apod. na zakázku). **Občanský sektor** se v realizaci uplatňuje hlavně tam, kde je potřeba **zapojit komunitu nebo poskytovat „měkké“ služby**. Neziskové organizace často realizují sociální a komunitní projekty: provozují komunitní centra, organizují volnočasové aktivity, menší investiční akce na zvelebení veřejných prostranství (např. komunitní zahrady, hřiště budovaná dobrovolníky). Při regeneraci zanedbaných čtvrtí mohou místní spolky zajišťovat **komunitní rozvoj** – pomáhat obyvatelům zapojit se, zprostředkovat komunikaci s úřady, provozovat sousedské dílny apod. V implementační fázi se tak setkávají **veřejné peníze, soukromé investice a občanská iniciativa**. Ideální je, pokud se podaří jejich úsilí sladit: například město financuje obnovu prázdné budovy, soukromý donor či firma přispěje sponzoringem a místní neziskovka pak v budově provozuje komunitní služby. Praxe ukazuje, že tam, kde se obyvatelé cítí **spoluvlastníky řešení** (protože byli zapojeni už do plánování a mohou se účastnit i realizace, třeba dobrovolnou prací nebo dohledem), tam plány lépe ožívají a přetrvávají. Zároveň se implementace často potýká s **limity zdrojů**: veřejné rozpočty jsou omezené – zapojení soukromých financí (investorů, bank) je tedy klíčové pro velké projekty; neziskovky zase často bojují s nedostatkem stabilních financí a závisí na grantech, takže pokud jim stát či mecenáši nepomohou, nemohou své projekty dlouhodobě udržet. **Selhání** v implementační fázi nastává, pokud se buď nepodaří zajistit spolupráci – například město plánuje sociální bydlení, ale soukromý sektor nemá motivaci stavět dostupné byty a neziskovky nemají kapacitu projekt realizovat; nebo pokud některý partner selže v odpovědnosti – typicky u PPP, kdy soukromá firma nedodrží kvalitu či cena projektu překročí odhady a veřejný sektor nese rizika. Proto je důležité nastavit **jasné dohody a odpovědnost** mezi sektory při realizaci (což rozvedeme v části o odpovědnosti).

4. **Evaluace (hodnocení a kontrola)** – Poslední, ale neméně důležitou fází je vyhodnocení, zda plánované zásahy dosáhly svých cílů, a případně zpětná vazba pro další cyklus plánování. Tradičně hodnocení zajišťuje **stát** skrze své kontrolní a analytické mechanismy: úřady shromažďují data o realizovaných výstupech (např. kolik bytů se postavilo, zda se zlepšil dopravní průjezd městem, kolik lidí využilo nové služby), existují zákonné požadavky na **monitoring** (např. u strategických plánů financovaných EU se pravidelně reportují indikátory) a často jsou prováděny **audity** či **výroční zprávy** o stavu územního rozvoje. Veřejný sektor má také nástroje sankcí či nápravných opatření, pokud výsledky neodpovídají cílům (může upravit regulační rámec, změnit financování apod.). **Trh** se do evaluace zapojuje většinou přes **konkurenci a zpětnou vazbu trhu**: například pokud bylo cílem oživit centrum města, skutečným ukazatelem je, zda se zvýšil počet podnikatelů a návštěvníků – což soukromý sektor pocítí na svých tržbách. Tržní subjekty také mohou poskytovat **data pro evaluaci** – třeba mobilní operátor dodá městu anonymizovaná data, že skutečně stoupla mobilita v dané lokalitě po vybudování tramvajové trati. Kromě toho existuje celá branže **soukromých**

**konzultantů a expertů**, kteří provádějí nezávislé evaluace, analýzy dopadů či cost-benefit studie na zakázku (často si je najímají veřejné instituce pro objektivitu). **Občanský sektor** hraje v hodnocení nezastupitelnou roli „**hlídacího psa**“ a partnera, který přináší **kvalitativní zpětnou vazbu**. Místní komunity mohou dát najevo svou **spokojenost či nespokojenost** s projekty – veřejná setkání po dokončení projektu, dotazníky spokojenosti obyvatel, nebo i nepřímé signály jako to, že obyvatelé nový park opravdu využívají (či naopak zeje prázdnotou). Neziskové organizace či občanské iniciativy často **monitorují dopady** z hlediska svých témat: ekologické spolky sledují, zda nový obchvat snížil emise v centru, sociální organizace sledují, zda revitalizace nevytlačila chudé obyvatele (gentrifikace). Využívá se koncept **participativní evaluace**, kdy stakeholderi (např. uživatelé služby, obyvatelé dotčené čtvrti) společně s odborníky hodnotí přínosy projektu a navrhuji zlepšení. Média (mnohdy soukromá, ale plní roli občanského sektoru jako součást veřejné kontroly) přispívají k veřejné evaluaci tím, že zveřejňují investigativní zjištění o průběhu projektů, čímž zvyšují tlak na odpovědnost politiků i firem. **Nezávislost a transparentnost** evaluace je zásadní: ideálně by měly výsledky hodnocení být veřejně dostupné a diskutované. Když se zapojí více sektorů, roste důvěryhodnost: například pokud výsledek posoudí jak interní kontrola radnice (stát), tak nezávislá auditorská firma (trh) a zároveň komunitní výbor dá své stanovisko (občané), je obtížnější případné neúspěchy zamaskovat a naopak úspěchy jsou legitimně potvrzeny. V praxi však evaluace často zůstává slabým článkem – někdy chybí kapacity či vůle ze strany státu udělat hlubší vyhodnocení, soukromé firmy mohou být po dokončení zakázky méně motivované data poskytovat a občané po skončení projektu ztrácejí pozornost. Proto moderní přístupy doporučují zabudovat **prvky evaluace průběžně** (monitoring v reálném čase, tzv. adaptivní plánování – viz dále) a **institucionalizovat participaci** i v této fázi (např. zřídit stálé občanské poradní sbory, zapojit univerzity do nezávislého měření dopadů atd.).

**Souhrn:** Jednotlivé sektory se do plánovacího procesu zapojují různými způsoby a **vzájemně se doplňují**. Ve fázi analýzy poskytuje stát data a odbornou metodiku, trh aktuální informace a predikce, občané místní znalosti – dohromady vzniká bohatší obraz reality. Při formulaci cílů dává stát institucionální rámec a zprostředkovává veřejný zájem, trh pomáhá nastavit realizovatelné a ekonomicky životaschopné cíle, občanská společnost dodává legitimitu a kontrolu, aby cíle odpovídaly skutečným potřebám. Při implementaci zajišťuje stát veřejné finance, koordinaci a právní jistotu, trh přináší investice, inovace a provozní efektivitu, občanský sektor zajišťuje komunitní podporu, sociální služby a dozor „zdola“. V evaluaci pak stát garantuje formální dohled a nápravu, trh přispívá daty a expertní analýzou a občanská společnost hodnotí dopady na kvalitu života a udržuje veřejnou odpovědnost. Je zjevné, že pokud by některý sektor byl z procesu vyloučen, plánování trpí: čistě technokratické (stát+trh bez občanů) ztrácí legitimitu a citlivost, čistě komunitní (občané bez odborníků a zdrojů trhu) může postrádat proveditelnost a zdroje, čistě tržní (firmy bez veřejného rámce) ignoruje rovnost a udržitelnost. **Vyvážená spolupráce** všech tří proto výrazně zvyšuje šanci, že plánování povede k dlouhodobě úspěšnému rozvoji.

## 2.3 Příspěvky regulátorů k sociální soudržnosti, ekonomické vitalitě a udržitelnosti

Cíle rozvoje měst a regionů lze zjednodušeně shrnout do tří širších kategorií: **sociální soudržnost**, **ekonomická vitalita (prosperita)** a **udržitelný rozvoj** (zahrnuje zejména environmentální udržitelnost, ale také dlouhodobou ekonomickou a sociální udržitelnost). Každý sektor k těmto hodnotám přispívá jiným způsobem – a zároveň může v případě nevyváženosti tyto hodnoty ohrozit. Podívejme se, jak trh, stát a občanský sektor ovlivňují uvedené tři oblasti:

- **Sociální soudržnost.** Jedná se o míru, do jaké společnost v rámci města/regionu drží pohromadě, sdílí základní hodnoty, vyhýbá se ostrým nerovnostem a vyloučení některých skupin. **Stát** je tradičním garantem sociální soudržnosti skrze **redistribuci a veřejné služby** – sociální stát poskytuje záchrannou síť (podpora v nezaměstnanosti, sociální bydlení, přístup ke vzdělání a zdravotnictví), čímž brání propadu některých obyvatel do extrémní chudoby a zajišťuje, že růst regionu přináší prospěch širším vrstvám. Také nástroji územního plánování může stát/město podporovat soudržnost: např. bránit segregaci (smíšené čtvrti místo ghett), budovat dostupné bydlení a veřejná prostranství, která podporují interakci mezi lidmi různého původu. **Trh** přispívá k soudržnosti nepřimo tím, že vytváří **pracovní příležitosti a bohatství** – vysoká zaměstnanost a prosperující ekonomika snižuje sociální napětí (méně lidí je odkázáno na podporu). Zároveň ale neregulovaný trh může soudržnost narušit: tržní síly vedou k majetkovým rozdíům, dražší bydlení vytlačuje chudší, vznikají sociálně homogenní enklávy bohatých vs. chudých. Neviditelná ruka trhu sama neřeší, zda někdo „**nezůstává pozadu**“; naopak, jak varuje Offe a Polanyi, extrémní tržní nerovnosti a nejistoty podřívají společné hodnoty a legitimitu systému. Proto je úlohou státu nastavit trhu mantinely (např. regulace nájmu, zdanění a přerozdělení, investice do zanedbaných oblastí). **Občanský sektor** je pro sociální soudržnost zásadní tím, že **buduje sociální kapitál a integruje komunitu**. Neziskové organizace, spolky a občanské iniciativy propojují lidi v rámci hobby, sousedských aktivit, církví, sportu apod., čímž posilují vzájemnou důvěru a ochotu spolupracovat. Organizace na podporu menšin, seniorská sdružení, mládežnické kluby – to vše zmenšuje riziko, že někdo zůstane izolován. V plánování se to projevuje např. tak, že při revitalizaci sídliště zapojení místní komunity (skrze komunitní centrum, kulturní akce) posiluje místní identitu a soudržnost obyvatel, takže se snižuje kriminalita a vandalismus. **Partnerství** státu a neziskovek v sociální oblasti (např. poskytování sociálních služeb NNO financovanými z veřejných zdrojů) zajišťuje, že pomoc pronikne až na lokální úroveň a zároveň je systematická. Celkově: trh vytváří materiální podmínky (práci, příjmy) pro soudržnost, stát zajišťuje spravedlivější rozdělení a **právní rámec rovných práv**, občanská společnost zprostředkuje **pocit sounáležitosti a vzájemné podpory**. Příliš slabý stát (nechávací vše trhu) zpravidla vede k erozi soudržnosti (rostoucí chudoba a frustrace v vyloučených lokalitách), naopak potlačený trh (např. socialistická uniformita) může eliminovat extrémní nerovnosti, ale často na úkor ekonomické vitality a individuální iniciativy, což z dlouhodobého hlediska soudržnosti také škodí. Soudržnost tedy vyžaduje **balanc**: funkční trh v kombinaci s robustními veřejnými politikami a živou občanskou společností.
- **Ekonomická vitalita.** Pod tímto pojmem rozumíme **hospodářskou prosperitu, konkurenceschopnost a inovativnost** města či regionu, schopnost vytvářet hodnoty a

pracovní místa. Zde je **hlavním motorem trh** – podnikatelský sektor. **Trh** přináší investice do výroby a služeb, inovuje technologie, hledá efektivní využití zdrojů a pružně reaguje na poptávku. Město bez aktivního soukromého sektoru stagnuje: není kdo by podnikal, tvořil HDP, zaměstnával. **Stát** má ovšem pro ekonomickou vitalitu nezastupitelnou roli v rovině **podmínek a stimulů**. Zaprvé poskytuje **právní rámec** (vymahatelnost smluv, ochranu vlastnictví), bez něhož by trh nemohl fungovat. Zadruhé investuje do **veřejné infrastruktury** (silnice, železnice, energie, školy, věda), která zvyšuje produktivitu soukromého sektoru. Dále může aktivně **strategicky plánovat rozvoj** – např. vytvořit průmyslovou zónu a nabídnout investorům pozemky a daňové úlevy, čímž přiláká firmy a nastartuje lokální ekonomiku. Příkladem je poválečný rozvoj regionů, jako slavný projekt **Tennessee Valley Authority** v USA ve 30. letech, kde stát cíleně investicemi a plánováním pozvedl zaostalý region. Moderní strategie rozvoje měst (smart city, inovativní ekosystémy) rovněž kombinují tržní inovace s veřejnou podporou (např. město spolufinancuje technologický inkubátor, univerzity – státní sektor – vychovávají kvalifikovanou pracovní sílu pro firmy atd.). **Občanský sektor** a komunita přispívají k ekonomické vitalitě méně zjevně, ale významně: vytvářejí tzv. **sociální kapitál** a **podporující prostředí**. Oblasti s aktivní občanskou společností mají obvykle vyšší **důvěru** mezi lidmi, což usnadňuje obchodní transakce i spolupráci firem (jak už klasicky poznamenal Fukuyama o významu důvěry pro ekonomiku). Neziskové organizace také často poskytují **vzdělávání a rekvalifikace** (např. různé kurzy, trénink nezaměstnaných), pomáhají začleňovat znevýhodněné skupiny na trh práce (např. sociální podniky zaměstnávající zdravotně postižené nebo komunitní nadace podporující start-upy mladých). Tyto aktivity zvyšují **využití lidského kapitálu** v regionu. Navíc občanský sektor může být zdrojem **sociálních inovací**, které se posléze stanou i ekonomicky významnými – např. koncept fair-trade, sdílené ekonomiky (bikesharing začal jako komunitní iniciativa) či kreativních odvětví často vznikl „zdola“ v občanském sektoru, a teprve následně je rozvinuly firmy. Z pohledu plánování je důležité, že ekonomická vitalita v dlouhém horizontu vyžaduje také **sociální smír a stabilitu** – a tu zajišťuje právě soudržnost a legitimita, jak řečeno výše. Pokud například volný trh generuje rychlý růst, ale zároveň nechá velkou část populace v chudobě, může to vést k sociálním nepokojům, kriminalitě nebo politickým zvrátům, které nakonec investiční prostředí zhorší. Úspěšné město proto spoléhá na **mix: podnikatelský sektor** jako tahoun inovací a růstu, **aktivní veřejný sektor** jako strateg, který investuje do budoucnosti a koriguje tržní výkyvy (Keynesiánský přístup stimulace v recesi apod.), a **občanský sektor** jako zdroj lidského kapitálu, etiky podnikání (tlak na odpovědné podnikání, místní patriotismus firem) a partner v rozvoji lidských zdrojů. V praxi to vidíme v konceptu tzv. **triple helix** (univerzita–průmysl–vláda), kde univerzity a neziskový výzkum (často občanský sektor) spolu s firmami a veřejnou správou pohánějí regionální inovace.

- **Udržitelnost (zejména environmentální)**. Udržitelný rozvoj měst integruje environmentální ohledy do plánování tak, aby současný rozvoj nepoškozoval životní prostředí a neohrožoval budoucí generace. Zde se nejvíce projevuje nutnost **spolupráce všech tří sektorů**, neboť ochrana životního prostředí je typickým příkladem, kdy **tržní mechanismus sám selhává** (externality) a je potřeba **regulace státu** i **tlak občanské společnosti**. **Trh** má pozitivní roli v tom, že umí hledat **efektivní cesty** ke snížování zátěže, pokud jsou správně nastaveny incentivy: například zavedení trhu s emisními povolenkami (EU ETS) umožnilo podnikům najít nejlevnější způsob, jak snižovat emise. Také investice do zelených technologií (solární

panely, baterie) značně zlevnily díky konkurenci a rozšíření tržního trhu. Soukromé firmy mohou nabídnout inovace – např. výrobci aut vyvíjejí elektrobusey, technologické firmy přicházejí se smart-city řešeními pro úsporu energií apod. Nicméně trh jako takový „**nevidí**“ **environmentální škody**, pokud nejsou oceněny – znečištění ovzduší, úbytek zeleně či klimatická rizika se do účetnictví firem nepromítnou, leda by existovaly právní a cenové mechanismy. **Stát** je proto jediným aktérem, který může nastavit **pravidla a limity** pro ochranu životního prostředí a zajistit jejich vymáhání. Historicky vidíme, že zásadní ekologická zlepšení přišla díky státním zásahům a mezistátním dohodám – např. **zákaz freonů v 1987 (Montrealský protokol)** zastavil rozšiřování ozonové díry; emisní normy pro automobilky výrazně snížily smog ve městech; zřizování přírodních parků ochránilo cenné ekosystémy před komerční těžbou. Stát může koordinovat i **globální úsilí** (Pařížská dohoda o klimatu 2015, která však ukazuje i limity – globální governance je zatím křehká). Na národní a lokální úrovni mají vlády a samosprávy nástroje jako územní regulace (určit, kde se nesmí stavět kvůli ochraně přírody), ekologické daně a dotace (zvýhodnit obnovitelné zdroje), veřejné investice do zelené infrastruktury (parks, čistírny odpadních vod). **Občanský sektor** je v environmentální oblasti obzvláště vlivný jako **iniciátor změn a strážce**. Mnohé ekologické pokroky začaly tím, že **neziskové organizace a občanské hnutí** upozornily na problém – například hnutí proti znečištění řek, protesty proti kácení stromů kvůli dálnici, nebo celosvětová kampaň Greenpeace proti toxickým látkám. Občanská společnost funguje jako „**hlas budoucích generací**“ – tlačí na politiky, kteří často myslí v krátkodobém horizontu voleb, aby přijali nepopulární opatření ve prospěch dlouhodobé udržitelnosti. Kromě tlaku na stát spolupracují NNO i s firmami – vznikají dobrovolné **certifikace** (Fair Trade, FSC dřevo), **kulaté stoly** (např. udržitelnost palmového oleje) nebo partnerství typu **Corporate Social Responsibility**, kde se průmysl zavazuje k vyšším standardům často pod dohledem neziskových expertů. Civilní sektor také provádí **nezávislý monitoring** (měření znečištění, soudní žaloby na vlády za nedodržení emisních cílů, jak učinila např. nizozemská NGO Urgenda s úspěchem). Nicméně občanský sektor sám nemůže nahradit kapacity státu a trhu – environmentální řešení často vyžadují obrovské investice a špičkové technologie (energetika, doprava), což mají spíše vlády a korporace. **Shrnutí**, environmentální (a obecně udržitelný) rozvoj měst se daří tam, kde: **stát stanoví jasné cíle a mantinely, trh hledá inovativní cesty k jejich dosažení a občanská společnost zajišťuje tlak na ambice a kontrolu** plnění. Jak výstižně uvádí jedna studie: bez státu by trh přírodu zničil, bez trhu by chyběly inovace a investice do řešení a bez občanského sektoru by často chyběla motivace a tlak vůbec něco dělat. Příkladem může být udržitelná mobilita ve městě: pokud chceme snížit automobilovou dopravu a emise, město (stát) musí nastavit pravidla (např. zóny zákazu vjezdu, investice do MHD a cyklostezek), firmy nabídnou alternativy (výrobci elektrobuseů, provozovatelé bikesharingu) a občanský sektor motivuje veřejnost (osvěta o cyklistice, apel na politiky, spolupořádání komunitních cyklojízdy). Jen kombinace všech složek vede k výsledku – když by chyběla státní regulace, inovace se neprosadí; bez soukromých inovací by nebyla praktická náhrada aut; bez občanského tlaku by politici třeba změny vůbec nerealizovali. Tato triáda platí i pro další pilíře udržitelnosti: **ekonomická udržitelnost** (dlouhodobě vyrovnaný a odolný hospodářský růst) potřebuje fiskální zodpovědnost státu, podnikatelskou adaptabilitu trhu a kulturní hodnoty střídmosti a inovace nesené občanskou společností; **sociální udržitelnost** (udržení sociální stability, mezigenerační spravedlnosti)

vyžaduje institucionální zajištění (stát), ekonomické zdroje (trh) a hodnotovou orientaci na spravedlnost a péči (občanský sektor).

Na závěr této části lze konstatovat, že **sociální soudržnost, ekonomická vitalita i udržitelnost** jsou **složené společenské cíle**, kterých lze dosáhnout jen **souhrou sektorů**. Trh, stát a občanská společnost zde fungují jako **komplementární síly**: každá z nich přináší něco nezbytného a současně jedna bez druhé může způsobit nerovnováhu. V evropských městech se postupně prosadil konsenzus, že integrovaný rozvoj musí být **multisektorový**. Například **Lipská charta o udržitelných evropských městech (2007)** výslovně uvádí, že utváření kvalitních městských prostor a služeb je úkolem, který musí být řešen společně státem (vládami na všech úrovních), občany i podnikateli. Tyto principy se propsaly do mnoha městských strategií: prosazuje se **trojí zodpovědnost** – veřejný sektor zajistí rámec a inkluzi, soukromý sektor generuje ekonomickou dynamiku, občanská společnost dbá na komunitní pospolitost a udržitelnost.

## 2.4 Styly řízení (governance) v plánování měst a regionů

Způsob, jakým je spravován rozvoj měst a regionů, prošel v posledním století významným vývojem od **tradičního hierarchického řízení** („government“) k různým formám **sítivé správy** („governance“). Styly řízení odrážejí to, kterému sektoru či principu je dáována přednost při rozhodování a koordinaci.

V **klasickém byrokratickém modelu vládnutí** (typickém pro polovinu 20. století) dominoval **stát**. Veřejná správa fungovala jako **weberovská byrokracie** – přísně hierarchická, centralizovaná, opřená o odborné plánovače a úředníky. Plánování bylo vnímáno jako technicko-vědecký proces: experti definovali veřejný zájem a racionálně navrhovali řešení, veřejnost do procesu přímo nezasahovala (její vůle byla zprostředkována volbami a zastupitelstvem, nikoli přímou participací). Tento **technokratický a centralistický styl** se projevil v urbanismu tzv. **zlaté éry plánování** (50.–60. léta) – vznikaly rozsáhlé modernistické plány, zóny, sídliště, dálnice, s přesvědčením, že experti *“vědí nejlépe, co je veřejným zájmem”*. Města byla přetvářena shora dolů, často **autoritativně** (např. slavná přestavba Paříže baronem Haussmannem byla ztělesněním státní moci v urbanismu). Tento styl se opíral o **důvěru v plán** a **systémový přístup**, ale trpěl **nízkou participací** a omezenou pružností.

Kontrast představuje **tržně orientovaný styl řízení**, který zesílil od 80. let v duchu **neoliberalismu**. Politika **“minimalistického státu”** razila názor, že vláda nemá přímo zasahovat do rozvoje, nýbrž má ustoupit a nechat prostor trhu a soukromé iniciativě. V městském plánování to vedlo k **deregulaci** a posunu od přímého veřejného investování k roli **regulátora či zprostředkovatele**. Majone (1994) popsal tuto transformaci jako přechod od „státu zasahujícího“ k „státu regulujícímu“. Města začala aplikovat principy **New Public Managementu (NPM)**: zavádění podnikatelských metod do veřejné správy, outsourcing služeb, hodnocení výkonu. Rozvoj byl řízen spíše **trhem** – např. urbanistický rozvoj mnoha západních měst v 90. letech stál na developerských projektech, které město jen rámcově usměřňovalo pomocí územních plánů a zón, ale aktivně je nevedlo detailními plány jako



dříve. **Urbanisté** se v tomto stylu stali spíše „*manažery deregulace*“ než vizionářskými plánovači; úkolem radnic bylo přilákat investory, a tak se prosadil model „**podnikatelského města**“ (*entrepreneurial city*), které soutěží s jinými městy o kapitál a nechává trhu formovat svůj obraz (výstavba komerčních center, *flagship* projekty typu mrakodrapů, akvaparků atp.). Příkladem mohou být britská města v éře Thatcherové: rušily se závazné územní plány a preferovaly individuální developerské dohody, stáhlo se financování sociálního bydlení a spoléhalo se, že trh poskytne nájemní bydlení. **Výhodou** tohoto stylu byla rychlost a finanční efektivita (projekty se realizovaly, pokud byly ekonomicky smysluplné, odpadla některá byrokratická omezení). **Nevýhodou** však bylo prohloubení nerovností a zanedbání veřejných cílů, které trh neřešil (např. dostupnost bydlení pro chudé, ochrana životního prostředí). I zastánci trhu uznali, že zcela „vyklizené pole“ pro volné působení trhu není udržitelné – sám Offe poznamenává, že dlouhodobě stát nemůže jen vyčkávat, až se objeví negativní důsledky, a pak hasit požár; musí strukturovat tržní prostředí tak, aby podnikatele motivovalo sledovat i veřejné blaho.

Od konce 20. století proto sílí model **síťového a participačního řízení** neboli **governance** v užším slova smyslu. Tento styl vychází z poznání, že v pluralitní společnosti existuje mnoho aktérů s legitimními nároky a znalostmi, a že nejlepších výsledků se dosáhne **spoluprací a vyjednáváním** mezi nimi, spíše než direktivním nařízením shora. **Jan Kooiman** hovoří o „*společném vládnutí*“ (*governing as governance*), kde vláda není suverénní dirigent, ale **mediátor sítě různých aktérů**. V praxi to znamená vytvářet **partnerství**: mezi veřejným sektorem, podnikateli, neziskovkami, komunitami. Např. při revitalizaci městské čtvrti se místo čistě magistrátního projektu zakládá **partnerství** zahrnující městský úřad, místní podnikatele, neziskové organizace a zástupce obyvatel, kteří společně plánují a realizují obnovu. Tento styl se označuje také jako **kooperativní (ko-kreativní) plánování**. **Evropská unie** od 90. let aktivně tento přístup prosazuje – princip **subsidiarity** (rozhodovat na nejnižší efektivní úrovni) a **zapojení stakeholderů** do tvorby politik se stal mantrou evropských dokumentů. Například programy typu URBAN, URBACT a další iniciativy EU vyžadovaly, aby města pro získání dotací měla **integrované plány rozvoje** vypracované v partnerství a aby zapojovala veřejnost. **Governance styl** klade důraz na **průběžný dialog**: mezi veřejným a soukromým sektorem (např. tripartitní vyjednávání mezi vládou, zaměstnavateli a odbory se stalo standardem v mnoha zemích pro udržení socio-ekonomického smíru) i mezi veřejnou správou a občany (veřejná projednání, participativní rozpočty, poradní výbory atd.). Na úrovni měst to vedlo k rozvoji metod jako **komunitní plánování** (community planning) nebo **komunikativní/kolaborativní plánování** (collaborative planning) – viz již zmíněná Healeyová. Plánovači se učí facilitovat skupinové procesy, využívat **workshopy, charrettes, kulaté stoly**. **Výhodou** tohoto síťového stylu je vyšší legitimita výsledků (stakeholderi se cítí být slyšeni, a proto plány méně narážejí na odpor) a často také inovativnější řešení (kombinace více perspektiv vede k nápaditějším opatřením, na která by úzká skupina nepřišla). Zároveň však **výzvou** zůstává, že dosažení konsenzu je **časově i organizačně náročné** a hrozí, že rozhodování se příliš protáhne nebo že nejsilnější hráči v síti přesto dominují (kritika, že governance může maskovat nerovnosti moci – např. bohatý developer a malý spolek formálně „partnery“, ale reálně s velmi nestejnými zdroji). Přesto se governance styl stal jakýmsi **normativním ideálem** současné veřejné správy: hovoří se o „**dobřím vládnutí**“ (**good governance**), které zahrnuje prvky jako transparentnost, odpovědnost, účast a efektivitu v jednom.



Je třeba dodat, že v praxi žádný styl neexistuje v čisté podobě. V různých zemích a městech vidíme **mixy stylů**. Například Skandinávie je známá svým **korporativismem** – to je styl governance, kdy silné **zájmové asociace** (odborníky, zaměstnavatelské svazy, profesní komory) jsou zapojeny do formálního rozhodování po boku státu. To zajišťuje konsenzus, ale zároveň udržuje vysokou roli expertního plánování. Některá rychle rostoucí asijská města (Dubaj, Singapur) preferují spíše technokraticko-podnikatelský model: silná státní vize se spojuje s tržními praktikami (rozsáhlé PPP projekty), ovšem s malou participací občanů. Naproti tomu např. **německá města** po roce 2000 kladou důraz na participativní plánování čtvrtí (tzv. *“Stadtteilmanagement”* ve velkých městech jako Berlín, Mnichov – místní manažeři rozvoje zaměstnaní městem spolupracují s občanskými iniciativami na regeneraci problémových sídlišť). V **postkomunistických zemích** proběhl zajímavý posun: 90. léta byla ve znamení přechodu od centrálního plánování k tržní ekonomice a minimalizaci státu, což někdy vedlo k živelnímu rozvoji a zanedbání plánování; od 2000s se postupně znovu posiluje úloha strategického plánování měst, tentokrát však již s vědomím potřeby participace a zapojení soukromého sektoru (proto i v ČR vznikají **místní akční skupiny, komunitní plánování sociálních služeb, participativní rozpočty** atd.).

Z hlediska teorie a praxe urbanismu dnes existují i **hybridní modely řízení**, například **metropolitní governance** (správa na úrovni metropolitních regionů, zahrnující více municipalit a sektorů – to vyžaduje koordinaci horizontálně i vertikálně). Nebo koncept **smart governance** v chytrých městech – využívání digitálních platforem pro zapojení občanů do rozhodování v reálném čase (participace přes mobilní aplikace, crowdsourcing nápadů). Tyto nové styly kombinují prvky síťového řízení s technickými nástroji. Co je spojuje, je důraz na **otevřenost, adaptabilitu a mnohost aktérů** v procesu vládnutí.

## 2.5 Participace vs. profesionalizace v plánovacích procesech

Jedním z klíčových dilemat současného plánování je **vyvážení mezi participací veřejnosti a odbornou profesionalitou**. V minulosti dominoval přístup, že plánování je věc expertů (urbanistů, techniků, ekonomů), zatímco laická veřejnost figuruje jen jako příjemce výsledků. Od 60. let 20. století však narůstala kritika tohoto technokratického modelu a volání po větší **účasti občanů** na plánování. Americká teoretička **Sherry Arnsteinová** ve slavném článku (1969) popsal stupnici účasti jako „žebříček participace“ – od manipulace přes informování až po skutečné občanské spolurozhodování. Dnešní normou (alespoň deklarovanou) je, že občané mají mít možnost do plánovacích procesů mluvit a ovlivnit je.

**Historický střet** mezi experty a laiky symbolizuje příběh **Jane Jacobsové vs. Robert Moses** v New Yorku 60. let. Jacobsová, aktivistka a autorka, kritizovala velkolepé projekty plánovačů (jako dálnice procházející městskými čtvrtěmi) za to, že ničí přirozený městský život a komunitní vazby. Postavila se proti nim poukazem na hodnotu spontánního, organicky rostlého města, které není v silách jediného plánovače plně pochopit – argumentovala tedy podobně jako Hayek v ekonomii: společnost (a město) je tak složitý organismus, že centralizované řízení nevyhnutelně selže. Jacobsová a další občanské iniciativy té doby dosáhly toho, že některé megalomanské plány byly zastaveny, a

odstartovaly éru “**advokačního plánování**” (advocacy planning), v němž plánovači začali hájit i zájmy komunit, nejen abstraktní veřejný zájem definovaný úřady. Tento posun ovlivnil i evropská města – např. v 70. letech v západní Evropě se objevily občanské protesty proti demolici historických čtvrtí kvůli modernistickým projektům, a leckde vedly k reformě procesů (zavedení veřejných slyšení před schválením územního plánu apod.).

**Profesionalizace** plánování nicméně zůstává důležitá. Plánování jako disciplína disponuje souborem odborných znalostí – od technických (doprava, inženýrské sítě) po právní a socioekonomické. Plánovači jsou školeni v integrovaném myšlení o území, v metodách prognóz, modelování, v umění kompromisu mezi různými zájmy. **Účast veřejnosti** nemůže tyto odborné kompetence plně nahradit. Ideálem proto je **spojení: profesionální plánovači** by měli umět využít vstupy veřejnosti tvůrčím způsobem a **účastníci z řad veřejnosti** by měli mít přístup k odborně podloženým informacím, aby diskuse byla věcná. Jinak řečeno, participace nemá znamenat “anketu nevzdělaných názorů”, ale spíše **dialog mezi laiky a odborníky**, kde každý přináší svou perspektivu. Habermasovská deliberativní teorie by řekla: experti vstupují do komunikativního fóra s občany *jako rovní partneři*, předkládají své argumenty, ale musí je obhájit veřejně, a zároveň naslouchají argumentům občanů, kteří mají místní znalost a své hodnotové preference. Výsledkem může být **lépe informované rozhodnutí**.

V praxi existuje několik úrovní: **Informování** veřejnosti (základní nutnost – transparentní zveřejnění plánů, aby lidé věděli, co se chystá), **konzultace** (sběr připomínek – např. veřejné projednání konceptu územního plánu, kde každý může podat námitky či připomínky a úřad se jimi musí zabývat), **dialog** (workshopy, kde občané a odborníci hledají řešení společně u jednoho stolu), **spolurozhodování** (občanští zástupci v komisích, participativní rozpočet, místní referendum o velkém projektu) a výjimečně **samostatné rozhodování** komunit (např. svěřit místnímu spolku pravomoc sestavit plán rozvoje mikrokolí s tím, že město ho respektuje – to ale bývá omezeno menšími projekty).

**Výzvy participace:** Kromě časové náročnosti a rizika nerovného hlasu (ne všichni občané mají stejnou schopnost se účastnit – hrozí, že participace se zúčastní jen hlasití a vzdělanější, zatímco marginalizovaní mohou být dále opomíjeni) je problémem **konflikt mezi místním a obecným**. Občané se pochopitelně soustředí na svůj bezprostřední zájem (“nechci mít v sousedství ubytovnu pro bezdomovce” – klasický NIMBY syndrom: *Not In My Back Yard*). Úkolem profesionálů a politiků je ale vyvažovat i širší veřejný zájem, případně zájmy budoucích obyvatel či širšího okolí. Proto participativní procesy musejí být **moderovány a vedeny** (facilitace) tak, aby nedegenerovaly v pouhou obranářskou reakci jednotlivých skupin. Role **plánovače jako facilitátora** je tedy kritická – musí přeložit odborné parametry do srozumitelné formy, naslouchat obavám lidí a hledat varianty, které minimalizují negativní dopady, ale přitom plní širší cíle. Jak uvádí Patsy Healey, plánovač již není “vševědoucí technokrat”, ale **moderátor komplexního diskurzu**. To vyžaduje **soft skills** navíc k tvrdým odborným znalostem.

Na druhou stranu, přílišná podřízenost odborníků momentálním požadavkům veřejnosti může vést k **populismu** a krátkozrakosti. Jsou situace, kdy **odborný úsudek** musí obhájit nepopulární řešení ve jménu dlouhodobého prospěchu. Například rozšíření čistírny odpadních vod nebo výstavba

přechodného ubytování pro bezdomovce může narazit na odpor místních, ale z městského hlediska je nutné pro hygienu či humanitární důvody. Profesionalizace veřejné správy znamená, že existují **standards a zákony**, které nelze překročit, i kdyby si to místní většina přála (třeba stavební normy, ochrana památek, limity znečištění atd.). Čili plánovač někdy musí hrát i roli **arbitra**, který vysvětlí, že určitý požadavek nelze akceptovat, a nabídne kompenzaci jinde. Důvěra v odbornost státní správy se buduje transparentností a otevřeností: pokud lidé vidí, že experti pracují s daty, které jsou dostupné, a rozhodují podle jasných kritérií, spíše přijmou jejich stanovisko.

**Participace vs. odbornost** tedy není hra s nulovým součtem, ale spíše vztah, který může být **komplementární**. Kvalitní **plánovací procesy** dnes kombinují obojí: expertní analýzy a návrhy jsou pravidelně konzultovány s veřejností a dotčenými aktéry; z participace vzejdou nové nápady či preference, které experti vyhodnotí a zapracují do upravených návrhů; konečné rozhodnutí učiní volení představitelé s vědomím jak expertních doporučení, tak preferencí veřejnosti. Tím se zvyšuje **legitimita** plánů, ale zároveň je zachována **odborná kvalita**. Odborníci také pomáhají překonávat **emoce fakty** – př. v diskusi o výstavbě azylového domu mohou přinést data z jiných měst, že to nezvýšilo kriminalitu, apod.

Za zmínku stojí koncept **spolu-produkce (co-production)** veřejných služeb a plánování: zde profesionálové a občané nejen společně rozhodnou, ale i společně realizují. Tím se někdy smazává hranice participace vs. profesionality – komunita se stává „profesionálním“ partnerem. Příklad: komunitní bytové družstvo navrhne a postaví bytový dům s architekty a za podpory města, místo aby město či developer stavěl sám. Takové modely posouvají participaci na vyšší úroveň spoluzodpovědnosti.

Celkově tedy platí: **participace obyvatel** v plánování měst přispívá k demokratičnosti, legitimitě a k tomu, že výsledky lépe odpovídají potřebám uživatelů. **Profesionalizace plánování** zajišťuje, že rozhodnutí jsou technicky a právně kvalitní, systematická a prozíravá. Dnešní přístupy se snaží tyto dvě roviny integrovat. Evropská města se učí nové formy participace (workshopy, digitální platformy) a zároveň investují do zvyšování odborných kapacit (specializovaná školení pro participativní facilitaci). Ideálem je „**expertní participace**“ – občané vybavení potřebnými informacemi diskutují s experty, kteří umí komunikovat lidsky, a společně tvoří „*společné know-how*“ pro město.

## 2.6 Partnerství veřejného a občanského sektoru v rozvoji (PPP)

Jak již bylo naznačeno, do praxe se v posledních dekáдах promítá snaha využít **synergie** mezi sektory prostřednictvím různých forem **partnerství**. Kromě tradičních PPP (Public-Private Partnership), což je partnerství veřejného a soukromého (komerčního) sektoru, nabývají na významu i partnerství **veřejného a občanského sektoru** – někdy označovaná jako **Public-Social Partnerships** či partnerství s neziskovkami.

**Public-Private Partnership (PPP):** Klasické PPP projekty se typicky využívají u velkých infrastrukturních a veřejných služeb, kdy veřejná instituce naváže smluvní vztah s privátním konsorciem, které projekt financuje, vybuduje a mnohdy i provozuje po stanovenou dobu, načež je projekt předán zpět státu nebo pokračuje za smluvních podmínek. Cílem PPP je skloubit **efektivitu a kapitál soukromého sektoru s veřejným zájmem a dohledem** státu. Například mnoho evropských měst financovalo výstavbu dálnic, mostů, tunelů či nemocnic formou PPP, kdy soukromý sektor nese část rizik a zajistí rychlou realizaci, zatímco stát platí postupně dostupnost služby. V urbanismu jsou PPP využívány i v regeneraci městských území – obce se dohodnou s developerem, že on investuje do výstavby (např. obchodního centra, bytů) a zároveň zrealizuje veřejnou vybavenost (park, zastávky), přičemž město mu poskytne určité záruky (např. odkup části prostor, úpravu regulací). **Výhodou** PPP může být inovativnost a **hodnota za peníze** – soukromá firma má motivaci projekt postavit včas a ekonomicky, protože její zisk závisí na dlouhodobém provozu; často přináší moderní know-how, které veřejný sektor nemá (např. technologie). **Nevýhodou a rizikem** je složitost smluv a otázka **veřejné kontroly**: pokud není kontrakt dobře nastaven, může se stát, že veřejný sektor platí nevýhodné podmínky (známé jsou případy, kdy stát musel draze vyplácet garance minimálního zisku soukromému provozovateli dálnice při nedostatečném využití). Také u PPP někdy dochází k **oslabení transparence** – rozhodování se přesouvá do obchodních smluv, které nejsou tak veřejně diskutovány jako přímé investice města. Přesto PPP zůstává lákavým nástrojem zejména tam, kde veřejné rozpočty nestačí pokrýt investiční potřeby. V evropském kontextu se PPP používá opatrně a doporučuje se jen pro projekty, kde jsou rizika a přínosy zřetelně definovány a kde existuje konkurenční prostředí na straně dodavatelů (aby se dosáhlo lepší ceny).

**Partnerství s neziskovým sektorem a komunitami:** Mnoho veřejných služeb může být efektivně zajišťováno neziskovými organizacemi, které mají blízko ke komunitě a často pružnější struktury než státní byrokracie. **Salamon** poukázal na trend „třetistranné vlády“ – vlády financují a definují cíle, ale **dodavatelem služby je neziskovka**. Příkladem je oblast sociálních služeb v řadě evropských zemí: např. **charitativní organizace, církve či komunitní spolky provozují domovy pro seniory, dětské skupiny, azylové domy**, přičemž dostávají dotace od státu či obce, anebo si na ně klienti přinášejí státní příspěvky. Toto partnerství spojuje **profesionalitu a lidský rozměr neziskovek** (často mají motivované pracovníky, dobrovolníky, přistupují ke klientům méně úředně) s **finanční stabilitou a legitimním mandátem státu**. V urbanistickém rozvoji se neziskový sektor uplatňuje i jako **developer či investor** sociálně prospěšných projektů: například **bytová družstva, neziskové developerské organizace** (community land trusts, housing associations) fungují v Británii, Nizozemí či Německu jako partneři měst při zajišťování dostupného bydlení. Město poskytne pozemky či záruky, nezisková organizace postaví byty a dlouhodobě je provozuje za nekomerční nájemné. Podobně v regeneraci veřejných prostranství města spolupracují s místními spolky – např. grantové programy, kdy radnice dá část peněz, spolek zorganizuje úpravu hřiště a zapojí dobrovolníky (tzv. **community-led development**).

**PPP vs. PNP (Public-Nonprofit Partnership)** mají své specifika: U partnerství s firmami (PPP) jde většinou o **velký kapitálový projekt** a ziskový motiv partnera; u partnerství s neziskovkami jde o **služby či menší projekty** a primárním motivem partnera není zisk, nýbrž mise (sociální, kulturní). Podle toho stát volí jiný přístup: v PPP tvrdě hlídá, aby veřejný zájem nebyl potlačen soukromým ziskem – smlouvy definují výkonnostní parametry, penalizace atd. U neziskových partnerů stát často

**deleguje odpovědnost** s větší důvěrou (neziskovka je vnímána jako spoluhráč pro veřejný účel, ne jako protistrana maximalizující zisk). Přesto i zde jsou smlouvy a dohled nutné – aby bylo jasné, za co se utrácí veřejné peníze a že služba dosahuje dohodnuté kvality.

**Další formy partnerství:** Zmiňme **veřejno-občanské aliance** pro strategické cíle, např. **Místní akční skupiny (MAS)** fungující v EU (metoda LEADER) – to jsou partnerství veřejného, soukromého i neziskového sektoru v mikroregionech, které společně tvoří strategii rozvoje území a rozhodují o přidělování menších dotací na projekty. Tyto MAS jsou skvělým příkladem tripartitního (*triple helix*) modelu: zemědělci, starostové, místní NNO a podnikatelé sedí v jednom výboru a vybírají projekty pro komunitní rozvoj (např. turistické stezky, malé provozovny, komunitní centra). Je to institucionalizovaná forma governance na lokální úrovni. Dalším příkladem je **participativní rozpočet**, což sice není klasické partnerství s organizací, ale partnerství radnice s občany obecně: určitá část rozpočtu je vyhrazena pro projekty navržené a zvolené občany, město je pak realizuje. Tím se posiluje spolupráce občanů a města – lidé dodají nápady a prioritu, město dodá zdroje a provedení.

**Příspěvek partnerství k rozvoji:** Partnerství obecně přispívají k tomu, že **rozvojové projekty odrážejí více aspektů** (např. v PPP soukromník dbá na efektivitu, veřejný dohled na veřejný účel; v PNP neziskovka dbá na inkluzi, město na udržitelnost financí). Často umožní realizovat projekty, které by jinak nebyly možné – buď kvůli nedostatku financí (PPP pomůže přivést soukromý kapitál) nebo kvůli nedostatku důvěry a know-how (neziskovky lépe dosáhnou k marginalizovaným komunitám než státní úřady). Úspěšné partnerství však klade vysoké nároky na **důvěru, komunikaci a kapacity** všech stran. Pokud obec neumí vyjednat dobré podmínky, může v PPP „naletět“ a veřejné zdroje se neefektivně vyčerpají. Pokud neziskovka není profesionální, může selhat v dodání služby a občané pak trpí. Proto se objevuje fenomén **profesionalizace neziskového sektoru** – NNO, které vstupují do partnerství s vládou, se musí naučit manažerským a administrativním dovednostem téměř na úrovni firmy, jinak neobstojí v konkurenčním výběru dotačních programů.

Jednou ze specifických forem partnerství je také **PPP zahrnující komunitu**, někdy označované jako **“3P” (Public-Private-People Partnership)**, kde se k veřejnému a soukromému partnerovi přidává ještě občanský segment. Například u regenerace městské čtvrti může trojpartnerství vypadat tak, že: město dá rámec a část financí, developerská firma investuje do výstavby komerčních objektů a komunitní nadace/organizace spravuje komunitní prostory a zapojuje místní obyvatele do rozhodování o detailech. Takový integrovaný model zvyšuje šanci, že výsledkem bude živá čtvrť – protože zahrnuje **byznys model, veřejnou službu i komunitního ducha**.

Z hlediska strategického plánování regionálního rozvoje se hovoří i o **PPP na úrovni politik** – kdy se již při tvorbě strategických dokumentů vytváří partnerství mezi samosprávami, firmami a NNO. Mnohé evropské regiony mají **Regionální rozvojové rady** složené z politiků, podnikatelů, akademiků, lídrů občanského sektoru, kteří společně dohlížejí na realizaci regionální strategie. To zajišťuje, že se sektory průběžně sladují a budují **sdílenou vizi** regionu.

**Shrnutí:** Partnerství napříč sektory (ať už dvoustranná PPP a PNP či trojstranná) jsou praktickým nástrojem, jak převést princip **governance** do konkrétních projektů a služeb. Poskytují flexibilitu

(mimo rigidní byrokratické postupy), mobilizují dodatečné zdroje a znalosti a mohou zvyšovat legitimitu (spoluvlastnictví výsledků více aktéry). Zároveň vyžadují kvalitní **management vztahů**, právní ukotvení a *“rovnováhu sil”*, aby silnější partner nezneužil slabšího. V evropském kontextu existuje mnoho příkladů úspěšných partnerství, které si zmíníme dále, nicméně také poučení z nezdarů (např. některé předražené PPP projekty v dopravě vedly k opatrnosti a volání po větší transparentnosti).

## 2.7 Legitimita, odpovědnost, flexibilita a dlouhodobost v plánovacích procesech

Úspěšné plánování a řízení rozvoje se nehodnotí jen podle **výsledného plánu či projektu**, ale také podle kvality procesu – zda je vnímán jako **legitimní**, zda jsou v něm nastavena **odpovědnostní pravidla**, jak je **flexibilní** vůči změnám a zda ob stojí z hlediska **dlouhodobé udržitelnosti**. Zapojení různých sektorů přináší v těchto dimenzích různé výhody i potíže. Proberme tyto čtyři aspekty:

- **Legitimita.** Legitimitou rozumíme veřejné uznání a podporu pro rozhodnutí – zda lidé akceptují plán či projekt jako oprávněný, spravedlivý a v souladu s veřejným zájmem. **Participace občanské společnosti** zpravidla legitimitu zvyšuje: pokud se různé zainteresované strany mohly vyjádřit a jejich názory byly zváženy, mají větší sklon považovat výsledek za spravedlivý, i když není úplně podle jejich představ. Zahrnutí občanského sektoru a komunit do plánování tedy posiluje tzv. **demokratickou legitimitu** – rozhodnutí nejsou jen z vůle úřadu, ale *“my jsme se na tom podíleli”*. Také **zapojení nezávislých odborníků** či spolupráce s renomovanými neziskovými organizacemi může legitimitu zvýšit, neboť veřejnost vidí, že rozhodování nebylo úzce partikulární. Naopak, pokud by plán vznikl jen v zákulisí mezi politiky a byznysem, hrozí **nedůvěra** – občané mohou mít podezření z klientelismu, korupce či opomenutí veřejného zájmu. Proto se dnes standardně požaduje transparentní proces a účast (např. povinné veřejné projednání EIA, územního plánu atd. od 90. let). **Stát** jako demokraticky volená autorita ovšem vnáší do procesu svou vlastní legitimitu odvozenou z voleb – plán schválený voleným zastupitelstvem má formální legitimitu reprezentativní demokracie. Ideálně se tedy kombinuje **input legitimita** (účast všech relevantních aktérů v procesu – v duchu Habermasovy inkluze) a **output legitimita** (konečné schválení volenými zástupci odpovědnými voličům). Důležité je i vnímání **spravedlnosti**: občané posuzují legitimitu dle toho, zda proces a výsledek jsou férové – zahrnutí občanského sektoru pomáhá reprezentovat i slabší skupiny (např. NNO zastupující handicapované pohlídá, aby plán počítal s bezbariérovostí). **Trh** sám o sobě legitimitu negeneruje (firma nemá mandát od veřejnosti), ale je-li součástí procesu, může přispět tím, že projekt je uskutečnitelný a nepotřebuje dodatečné veřejné peníze – to veřejnost ocení. Avšak příliš velký vliv soukromých developerů v rozhodování budí dojem, že *“městu vládnou developeri”*, což legitimitu eroduje. Proto např. města, která umožňují developerům spolufinancovat územní plány, se snaží zajistit, aby proces byl otevřený a vyvážený, jinak

vzniká stín pochybnosti. Celkově lze říci, že **otevřené, participativní a transparentní procesy** s vyváženým zapojením všech sektorů mají nejvyšší legitimitu v očích společnosti.

- **Odpovědnost (accountability).** Složené plánování s více aktéry klade otázku, **kdo je komu odpovědný za výsledek.** V tradičním modelu byl odpovědný politický představitel nebo úředník – pokud plán selhal, volič může neúspěšného politika odstavit, nebo nadřízený úřad potrestat úředníka. V síťovém governance však rozhoduje kolektiv aktérů, a **odpovědnost se rozplétá.** Proto je nutné ji explicitně definovat. **Stát** (vláda, obec) nese finální odpovědnost vůči občanům, neboť je nositelem veřejné moci. Musí proto i v partnerstvích zajistit, že existují kontrolní mechanismy a jasně přidělené úkoly. U **PPP** smluv se odpovědnost dělí smluvně: soukromý partner odpovídá za dodání projektu podle dohodnutých parametrů (a lze ho sankcionovat), veřejný partner odpovídá veřejnosti za to, že smlouvu dobře spravuje a že projekt slouží obyvatelstvu. Pokud PPP selže (např. zbankrotuje provozovatel nemocnice), stejně nakonec odpovědnost padá na stát, který musí zajistit chod nemocnice – to je tzv. **riziko poslední instance.** Proto v partnerstvích má veřejný sektor tendenci si ponechat určitý dozor. **Neziskové organizace,** pokud jsou zapojeny, mají odpovědnost vůči svým příznivcům a cílům (např. ekologická organizace zodpovídá svým členům za to, že neustoupí z ekologických požadavků), ale v partnerství přejímají i odpovědnost vůči veřejné správě, že splní své závazky. V praxi to může být zajištěno smlouvami (grantové smlouvy s definovanými výstupy) nebo členstvím zástupce města v řídicím orgánu dané NNO. **Odpovědnost v participativních procesech** je kapitola sama pro sebe: pokud se občané vysloví pro nějaké opatření, ale to pak selže nebo má nezamýšlené důsledky, kdo ponese odpovědnost? Zastupitelé se někdy obávají dát občanům větší rozhodovací moc právě kvůli odpovědnosti – nakonec zákonně odpovídají oni. Proto participace je často poradní (odpovědnost zůstává na politicích). Některá města to řeší tak, že občanské návrhy prochází odborným posouzením – experti řeknou, zda navržený projekt participativního rozpočtu je reálný, a politici ho formálně schválí. Tím se odpovědnost sdílí, ale má jasnou “pojistku”. **Transparentnost** je klíčovým předpokladem accountability: každý partner by měl reportovat své činnosti a použití prostředků. Např. soukromá firma v PPP by měla strpět určitou míru otevřenosti (alespoň vůči zadavateli, ne-li veřejnosti) ohledně nákladů a provozu; neziskovka hospodařící s veřejnými penězi zveřejňuje výroční zprávy atd. Při zapojení více sektorů roste riziko **“finger-pointing”** (přehazování viny): když se projekt nedaří, veřejný sektor může svěst vinu na dodavatele a ten zas na špatné zadání. Tomu se brání nastavením **sdílené odpovědnosti** – např. vytvoření společného řídicího výboru projektu s účastí všech stran, který průběžně řeší problémy a nese kolektivní odpovědnost. V komunitním plánování třeba vznikají **společné pracovní skupiny** obec+občané, které pak i společně prezentují návrhy radě – takže odpovědnost za jejich kvalitu nesou do jisté míry všichni v pracovní skupině. Nicméně formální odpovědnost před zákonem a voliči zůstává u veřejných institucí. Tomu odpovídá i známá fráze: *“partnership does not mean abdication of responsibility by public authorities”*.
- **Flexibilita.** Plánování se odehrává v prostředí nejistoty a změn – socioekonomické podmínky, politické priority, technologie i preference lidí se vyvíjejí. **Flexibilita** v plánovacím procesu znamená schopnost **přizpůsobit plány novým okolnostem** a upravovat strategie za pochodu, aniž by se zhroutil celý systém. Zapojení více sektorů může flexibilitu zvyšovat, protože přináší **různorodé zdroje a možnosti:** soukromý sektor může rychle reagovat na



nové technologie (např. adaptovat projekt na využití solárních panelů, jakmile se stanou ekonomicky výhodné), občanský sektor může spontánně mobilizovat dobrovolníky při neočekávaných událostech (např. komunitní výpomoc během přírodní katastrofy, pandemie apod.), zatímco stát vytvoří **platformu pro koordinaci** těchto změn. Na druhou stranu, čím více aktérů se musí dohodnout, tím **těžkopádnější** může být změna směru – hovoří se o *“governance inertia”*. Například změnit cíl strategického plánu, který byl konsenzuálně přijat stovkou stakeholderů, je složitější, než když by ho určilo pouze vedení města. Proto moderní přístupy doporučují **adaptivní plánování**: nastavovat plány jako **živé dokumenty**, které obsahují mechanismy pro revize a přizpůsobení. Jak uvádí zmíněný text, plán by neměl být chápán jako neměnný blueprint, ale jako živý dokument, který se může adaptovat na nové informace a preference obyvatel. To vyžaduje, aby i proces governance byl flexibilní – a zde se osvědčuje **decentralizace a menší jednotky**. Pokud má město robustní občanskou společnost a deleguje část rozhodování na místní úroveň, může lokální komunita flexibilně upravovat drobné projekty, aniž by se muselo vždy čekat na velkou změnu celoměstské strategie. **Stát** (veřejný sektor) bývá spíše rigidnější kvůli právním postupům (změna územního plánu trvá roky). **Trh** je obecně flexibilnější (když cítí příležitost či hrozbu, rychle změní investice), ale zase sleduje svůj zájem, nemusí flexibilně reagovat ve veřejném zájmu (např. realitní investoři mohou rychle přelít kapitál jinam při krizi, což zanechá rozestavené projekty – flexibilní z pohledu firmy, ne tak pro město). **Občanský sektor** umí být flexibilní v malém měřítku (komunity se rychle zorganizují podle potřeby), avšak nemá kapacity měnit velké infrastrukturní směry. Ideální je tedy model, který se někdy nazývá **“resilience governance”**: základní strategie jsou dány (např. udržitelný rozvoj, směřování k uhlíkové neutralitě), ale cesty k nim se přizpůsobují dle ohlasů a dat. Města začínají používat koncept **pilotních projektů a experimentů** – to zvyšuje flexibilitu. Například zavede se dočasně nový dopravní režim a zapojí se občané a firmy do jeho testování; pokud nefunguje, upraví se. Takový *iterativní přístup* lépe funguje, když jsou všichni aktéři připraveni ke spolupráci a učení se z chyb – což vyžaduje **důvěru**. Zde je občanská společnost důležitá: dokáže-li radnice komunikovat, že změna plánu je reakcí na nové poznatky a dělá se ve prospěch lidí, a pokud existují nezávislé hlasy (NNO, experti), které to potvrzují, veřejnost spíše přijme úpravu. **Shrnutí**: Flexibilita v plánování se zvyšuje, pokud existují **adaptivní mechanismy (průběžná evaluace, možnost revize), decentralizovaná rozhodnutí na nižší úrovni a kultura spolupráce**. Mnoho aktérů může flexibilitě pomáhat (více hlav víc ví, více rukou víc zvládne), ale hrozí, že se “příliš mnoho kormidelníků” nedokáže dohodnout na změně kurzu včas. Proto je důležité mít i v participativním governance jasné **prozřetelné vedení** (leaders), kteří dokáží navrhnout úpravu směru a získat ostatní pro souhlas.

- **Dlouhodobost (udržení kontinuity)**. Plánování měst a regionů je inherentně dlouhodobé – řeší se horizont 10, 20 i více let. Mnohé přínosy plánů se projeví až za generace (např. výsadba stromů kvůli změně klimatu). V prostředí demokratické politiky, tržních cyklů a často projektového financování je však těžké udržet **dlouhodobý závazek**. Zde hrají role všechny sektory. **Stát/politická reprezentace** funguje v cyklu voleb (4-5 let), což svádí k preferenci krátkodobých výsledků; navíc vlády se mění a s nimi priority – to může kontinuitu ohrožovat. Naproti tomu **státní instituce** (byrokracie) by měly zajišťovat určitý neutrální dlouhodobý dohled (úředníci sloužící i při změně politického vedení, legislativní rámce které přesahují volební období – např. závaznost územního plánu). **Trh** je dvojsečný: některé soukromé

subjekty jednají extrémně krátkodobě (spekulanti, developeři chtějí rychlý zisk), jiné jsou zainteresovány i dlouhodobě (velké korporace plánují investice na desítky let dopředu, penzijní fondy investují s horizontem desítek let; developer vlastníci nemovitosti v městě má zájem, aby město prosperovalo i dlouhodobě). Tam, kde soukromí aktéři **“zapustili kořeny”** (místní rodinné firmy, které chtějí předat podnik další generaci, nebo firmy těžící z kvality místního prostředí – např. turistický ruch potřebuje zachovalé památky i za 20 let), tam mohou být spojencem dlouhodobých cílů. Proto chytrá města zapojují **lokální podnikatele a investory** do vizí – budují tzv. **“místní elitu”** s pocitem odpovědnosti za město. **Občanský sektor** má často paradoxně delší horizont: mnoho komunitních iniciativ vzniká, protože lidem záleží na místě, kde budou žít i jejich děti. Například spolky za kvalitní životní prostředí tlačí na opatření, jejichž efekt se projeví za 10–15 let (protože motivací je obecné dobro, ne okamžitý zisk). Také kulturní a historické spolky pečující o dědictví myslí v horizontu generací. Nicméně občanský sektor má problém **udržitelnosti vlastní**: je závislý na nadšení lidí, které může časem ochabnout, a na financování (projekty NNO jsou často krátkodobé granty). Dobrým modelem je, když se některé občanské iniciativy **institucionalizují do trvalých struktur** – např. komunitní nadace s nadačním jměním, které generuje výnosy pro dlouhodobé aktivity, nebo trvalé poradní sbory občanů u radnice. Takovou institucionalizací se občanský hlas **“zakotví”** natrvalo. Pro dlouhodobost je zásadní i **politická kultura a konsenzus** – pokud se napříč sektory (a ideologiemi) dokážou shodnout na základní vizi, pak přežije i střídání vlád. V mnoha městech se proto strategické plány schvalují širokou koalici a formálně se k nim přihlašují různá uskupení. Přispívá k tomu **partnerství**: je-li strategie výsledkem participace firem a NNO, pak i po volbách bude tlak ji dodržovat, protože je to **“dohoda města, ne jen minulé garnitury”**. **Kontinuita administrativy** (odborný aparát) je také klíčová – investice do kvalitních městských plánovačů, kteří zůstávají na svých pozicích a střeží kontinuitu plánu, se vyplatí. Některá města mají **městského hlavního architekta či plánovače** s relativně nezávislým postavením, aby nepodléhal plně politickým změnám. **Legislativa** může dlouhodobost podpořit – např. zákonná povinnost zpracovat každý dekádu nový územní plán s návazností na předchozí, nebo finanční nástroje jako fondy, do kterých se odvádějí prostředky pro budoucí generace (tak funguje třeba norský ropný fond). V zapojení sektorů tkví i riziko, že dlouhodobost **vyměníme za flexibilitu**: soukromý partner může po čase z partnerství vystoupit, pokud už mu nepřináší výhody (firma může projekt prodat jinému majiteli, který necítí závazek k původním cílům). Proto PPP smlouvy často obsahují i klauzule na **dlouhou dobu (20-30 let)** a ošetřují případné změny vlastníků. Neziskovka může zaniknout, pokud ji opustí klíčoví lidé; zde by měl stát být připraven buď najít jiného partnera, nebo danou službu převzít, aby kontinuita pro občany nepropadla.

Stručně řečeno, **dlouhodobost** vyžaduje **institucionální paměť** a **závazné rámce**. Sektorová spolupráce je úspěšná dlouhodobě, pokud je založena na **sdílené vizi a hodnotách**, ne jen na krátkodobé transakci. Evropské městské politiky se snaží nastavit sdílené cíle (např. uhlíková neutralita do roku XY – cíl přijatý městy, podniky i komunitami) a pravidelné **vyhodnocování**, aby bylo vidět, zda se dlouhodobě postupuje. Dobrým znakem dlouhodobé orientace je například, když město založí **monitorovací centrum/observatoř** indikátorů kvality života, kde univerzita (občanský sektor) sleduje data napříč volebními obdobími a zveřejňuje je – to vytváří tlak na kontinuitu bez ohledu na momentální politiku.

## Závěr

Role trhu, státu a občanského sektoru jakožto regulátorů společenského vývoje má zásadní důsledky pro způsob plánování a rozvoje měst a regionů. Z teoretické perspektivy (Polanyi, Habermas, Offe, Ostrom, Potůček, Salamon aj.) jsme viděli, že žádný z těchto sektorů nemá monopol na zajištění funkční, prosperující a spravedlivé společnosti – **všechny tři se potřebují navzájem**. Trh poskytuje dynamiku a inovace, ale musí být **ukotven v institucích** a hodnotách (Polanyiho “*embeddedness*”), které dodává stát a občanská společnost. Stát vytváří rámec práva a garantuje veřejné zájmy, avšak nesmí potlačit spontánnost a komunikaci životního světa (Habermas); spíše má dnes fungovat jako **zprostředkovatel a partner** v síti (governance), nikoli všeřídící byrokrat. Občanská společnost artikuluje potřeby a hlídá moc, ale také musí spolupracovat v rámci pravidel a uznat, že bez zdrojů trhu a státu své cíle neprosadí.

Pro plánování to znamená posun od **příkazovacího modelu** k modelu **dialogickému a adaptivnímu**. Každá fáze plánování – od analýzy po evaluaci – získává na kvalitě, když se v ní střetnou a doplní **více úhlů pohledu**: expertní, tržní, laický. Plánování se tak stává **společenským učním**: město se učí ze znalostí občanů i podnikatelů, občané se učí chápat komplexnost rozhodování od odborníků. **Sociální soudržnost** je posilována, když se lidé cítí být součástí rozhodování a když z plánů profitují různé vrstvy – to zajistí jen kombinace tržní prosperity, veřejné spravedlnosti a občanské solidarity. **Ekonomická vitalita** je udržitelná, pokud město vybuduje prostředí, kde inovace (trh) jdou ruku v ruce s veřejnou podporou a infrastrukturou (stát) a kde lidský kapitál a kreativita jsou rozvíjeny komunitami a institucemi (občanský sektor). **Udržitelnost** – ať už ekologická či sociální – je možná jen vyvážením ziskových motivů s pravidly a morálními ohledy, tedy spojením všech tří regulátorů v ochraně dlouhodobého veřejného zájmu.

Různé styly řízení odrážejí, jak té které společnosti se daří tuto rovnováhu hledat. Historie ukazuje kyvadlo: od extrému přebujelého státu k extrému divokého trhu a zase zpět. Dnešní přístup v Evropě směřuje k **syntéze**: ani nekritický neoliberalismus, ani návrat k centrálnímu dirigismu, nýbrž hledání **participativních, partnerstvích forem governance**. To s sebou nese nové výzvy – vyjednávání je složitější než poroučení, sdílení moci vyžaduje důvěru, koordinace více aktérů vyžaduje nové dovednosti. Zvládnutí těchto výzev však přináší **vyšší legitimitu rozhodování, lepší implementaci a odolnost** měst a regionů tváří v tvář komplexním problémům 21. století.

V praktické rovině je nutné věnovat pozornost nastavení procesů: zajistit transparentnost, jasné vymezení odpovědností, mechanismy pro řešení sporů a pro přizpůsobení plánů změnám. **Legitimitu** posílíme otevřeností a zapojením, **odpovědnost** rozdělíme, ale nezmizí – veřejný sektor musí být garantem, že partnerství slouží veřejnosti. **Flexibilitu** zajistí adaptivní přístup a ochota učit se, **dlouhodobost** pak budování konsenzu a institucí přesahujících volební cykly. Příklady evropských měst ukazují, že tam, kde se podařilo nastavit funkční spolupráci sektorů – ať již v malé komunitní zahradě či velkém regionálním programu – přináší to konkrétní hodnoty: živější veřejný prostor, inkluzivnější služby, inovativní ekonomiku, čistší prostředí.

Závěrem lze parafrázovat Polanyiho myšlenku: **trh potřebuje společnost stejně jako společnost potřebuje trh**. K tomu doplníme, že obojí potřebuje moudrý rámec státu a aktivní účast občanů. Pro

plánování měst a regionů to znamená, že **harmonický rozvoj vychází z partnerství všech tří sektorů**. Plánovači a politici jsou dnes spíše **moderátory** mezi těmito silami – měli by naslouchat hlasu trhu (co je ekonomicky životaschopné a inovativní), hlasu občanů (co je žádoucí, spravedlivé, identitní) a využít nástrojů státu k balancování a prosazení výsledné vize. Takové plánování může přispět k městům, která jsou **soudržná, prosperující i udržitelná** – což je ostatně cílem jak teoretiků společenského vývoje, tak nás všech jako obyvatel těchto měst.

### 3. Trh, stát a občanský sektor v historických proměnách společnosti s důrazem na území České republiky

Společenský vývoj moderní éry je formován dynamickou interakcí tří klíčových **regulátorů** – **trhu, státu a občanského sektoru**. Tyto tři síly určují charakter hospodářských poměrů, podobu sociálního zabezpečení, přístup ke životnímu prostředí i způsob plánování rozvoje regionů a území. V různých historických obdobích převládal odlišný „společenský konsensus“, který upřednostňoval buď tržní samoregulaci, nebo silnější roli státu, případně spoléhal na iniciativu občanské společnosti. Tato studie nabízí historicko-analytický přehled vývoje od **předindustriální éry** po **současnost**, integrující vývoj pěti hlavních veřejných politik – **hospodářské, sociální, environmentální, regionální a územně-plánovací** – do širšího příběhu proměn společnosti. Zvláštní pozornost je věnována jak západoevropskému kontextu, tak vývoji na území českých zemí (od součásti habsburské monarchie přes Československo po Českou republiku), se zdůrazněním specifických odlišností českého přístupu oproti Západu. Výklad zahrnuje **institucionální rámec** (např. proměny územní struktury veřejné správy, role obecní a regionální samosprávy) i **ideové vlivy** (společenské ideologie, ekonomické teorie, působení občanských iniciativ). Postupně ukážeme, **jak se trh, stát a občanský sektor střídavě či souběžně uplatňovaly** v různých epochách, jaký převládal konsensus, kdo prosazoval změny, co je iniciovalo a s jakými důsledky.

#### 3.1 Předindustriální období: „trůn a oltář“ – stát, církve a zárodky trhu

V **předindustriální společnosti** (zhruba do 18. století) dominovala tradiční ekonomika a pevně vrstvená společenská hierarchie. **Stát** v podobě panovnické moci (monarchie) a s ním spjatá **církve** byly hlavními regulátory – určovaly řád politický i hospodářský. **Trh** existoval v omezené míře; lokální trhy, jarmarky a dálkový obchod sice fungovaly, avšak byly **podřazeny autoritě státu a tradice**. Například hospodářská politika evropských monarchií v raném novověku se nesla v duchu **merkantilismu**, který považoval **stát** za hybatele ekonomiky – panovníci regulovali obchod, cla a cechy ve víře, že kumulace drahých kovů a podpora domácí produkce jsou v zájmu národní moci. Trh tedy nebyl volný (svobodný), ale spoutaný sítí nařízení (vývozy a dovozy povolované výsadami, monopolní privilegia cechů atd.).

Zároveň zde existovala **prvotní forma občanského sektoru** v podobě tradičních komunitních struktur. Sem patřila **církevní charita** (například farní chudinská péče) a **cechovní bratrstva** pečující o své členy v nouzi. Již od středověku se rozvíjela péče o chudé jako povinnost obcí či církevních řádů. V českých zemích byla veřejná chudinská péče legislativně upravena např. **Zemským chudinským zákonem** z roku 1868, který svěřil péči o nemajetné do samostatné působnosti obcí a převedl prostředky zrušených farních nadací na obce. To byl však až pozdní dozvuk osvícenských reforem – v ranější době hrál prim **patriarchální model**: šlechta a církve zajišťovaly dobročinnost, zatímco rolnictvo bylo v nevolnickém postavení závislé na vrchnosti.

**Sociální politika** v moderním smyslu tehdy neexistovala; fungovaly jen **tradiční formy sociálního zajištění** – rodina, obecní solidarita či církevní almužna. Práva poddaných byla minimální a sociální otázky se řešily spíše paternalisticky (např. vrchnost občas zmírnila robotní povinnosti v dobách neúrody apod.). Přesto už v 18. století začaly některé státy provádět **osvícenské reformy** motivované racionální správou: císařovna Marie Terezie a Josef II. zavedli v habsburské říši například povinnou školní docházku či **zrušení nevolnictví (1781)**, čímž jednak rozbíjeli strnulé feudální vztahy, jednak pokládali základy modernější společnosti s mobilnější pracovní silou – což v budoucnu podpořilo formování trhu práce.

**První náznaky územního plánování** lze vysledovat už ve středověku, zejména při **zakládání královských měst** ve 13. století. Zakládací listiny obvykle určovaly nejen privilegia nového města, ale také jeho základní prostorové uspořádání – typickým znakem byla pravoúhlá síť ulic s centrálním náměstím, vymezení ploch pro tržnici, kostel či hradby. Nešlo sice o „územní plánování“ v moderním slova smyslu, ale o **záměrné utváření sídelního prostoru** podle tehdejších představ o pořádku a funkčnosti. V období **absolutismu** (18. století) pak panovníci zakládali například **barokní pevnostní města Josefov a Terezín**, navržená vojenskými inženýry podle jednotného regulačního schématu, což lze považovat za ranou formu centralizovaného plánování městského prostoru.

Pokud jde o **postavení obcí**, neexistoval centralizovaný a profesionalizovaný jednotný správní systém v dnešním smyslu. Administrativa byla roztržštěná, panovník spíše propůjčoval jednotlivým městům a obcím **privilegia** – například právo trhu, právo vařit pivo, hrdelní právo či právo opevnění. Tato privilegia určovala jejich samosprávné možnosti i hospodářské funkce. Obce hospodařily převážně podle místních zvyklostí, nikoli podle jednotné legislativy vydané shora.

**Regionální rozvoj jako vědomá politika také neexistoval.** Panovníci sice podporovali dílčí záměry, například **osidlování pohraničí**, rozvoj **těžby nerostů** nebo budování **císařských silnic**, avšak šlo o ad hoc projekty motivované především vojenskými či fiskálními zájmy, popřípadě o snahu naplnit merkantilistický ideál posílení bohatství a moci říše. Nešlo tedy o systematickou, dlouhodobou a vyváženou regionální politiku v dnešním slova smyslu, ale spíše o **dílčí opatření sledující okamžitý zájem panovníka či státu.**

**Životní prostředí** v předindustriální éře nebylo pojímáno jako samostatná politická oblast; příroda byla vnímána utilitárně. Přesto existovaly zárodky ochrany určitých zdrojů – například **lesní řády** od středověku chránily lesy před drancováním (ovšem primárně kvůli trvalé lovecké a hospodářské hodnotě pro šlechtu). Již ve 13. století vznikaly šlechtické obory s omezeným vstupem, kde se chránila zvěř a lesy pro účely honiteb. Tyto obory nepřímo zachovaly ostrůvky relativně nedotčené přírody do novověku. Lze zmínit i první známky **institucionální ochrany přírody** v českých zemích: roku **1838** vyhlásil hrabě Buquoy na Novohradsku **Žofínský prales** jako přísně chráněnou pralesní rezervaci – vůbec první chráněné území v Evropě. Tato ojedinělá iniciativa osvíceného aristokrata však byla motivována spíše vědeckým a estetickým zájmem než veřejnou politikou; stát sám přírodu systematicky nechránil.

Obecně lze říci, že **konzervativní řád** předindustriální doby spoléhal na „**trůn a oltář**“: **stát** (panovník) představoval autoritu a garanta pořádku (světský řád), **církev a tradiční komunity** zaštiťovaly morální řád a sociální výpomoc. **Trh** hrál podružnou roli a byl „držen na uzdě“ předpisy stavovské



či státní moci. Z pohledu idejí dominovala **tradice** a **náboženská legitimizace moci**; jakékoli progresivní koncepce (např. rané osvícenské úvahy o svobodě obchodu či individuálních právech) se prosazovaly jen pomalu a často narážely na odpor konzervativních sil. Vše se však mělo změnit s nástupem průmyslové revoluce, která staleté pořádky otřásla.

### 3.2 Průmyslová revoluce a 19. století: vzestup trhu a počátky sociálních a ekologických reakcí

**Industrializace** v 19. století zásadně změnila poměr sil mezi trhem a státem a zrodila moderní občanskou společnost. Technologický pokrok (parní stroj, mechanizace) vedl k masové výrobě a urbanizaci; **tržní hospodářství** expandovalo v dosud nevídané míře. **Ekonomický liberalismus** – inspirovaný dílem Adama Smitha a dalších klasických ekonomů – získal na Západě vliv a **laissez-faire** ideologie prosazovala, aby **volný trh** určoval výrobu a obchod s minimem zásahů státu. V první polovině 19. století zejména ve Velké Británii došlo k **uvolnění mnoha regulací** (rušení cechů, liberalizace obchodu – např. zrušení obilných zákonů v roce 1846). Stát se v liberální doktríně idealizoval jako „**strážce nočního klidu**“ (night-watchman state), který má zajišťovat vnitřní a vnější bezpečnost a právní rámec, ale nemá zasahovat do trhu více, než je nutné. Tento **progresivní ekonomický směr** vyzdvihoval svobodu jednotlivce a podnikání, naopak **konzervativní kruhy** – zejména aristokracie a církve – často s obavami sledovaly rozklad tradičních poměrů (například zrušení roboty a poddanství znamenalo i ztrátu jejich dřívějšího postavení a vlivu).

V habsburské monarchii, jejíž součástí byly i české země, nastal obrat k liberálnějším poměrům po revoluci 1848 a zejména po zavedení ústavy v 60. letech 19. století. Byly zrušeny cechy (1860) a zavedeny svobody podnikání; v českých zemích tak vznikala moderní kapitalistická ekonomika. **České země** patřily v rámci říše k průmyslově nejrozvinutějším oblastem (textilní průmysl v severních Čechách, těžba uhlí na Ostravsku a v Kladně, strojírenství – vznik plzeňské Škodovky 1859 aj.). **Trh** jako alokátor zdrojů sílil, avšak rakouský stát zcela nerezignoval na roli v ekonomice – merkantilistické prvky (ochrana domácího průmyslu cly) přetrvávaly a stát investoval i do infrastruktury (budování železnic, z nichž část provozoval státní sektor). **Občanský sektor** se v té době v českých zemích prudce rozvíjel: liberalizace umožnila **zakládání spolků, profesních komor a politických klubů**. Vzniklo množství vlasteneckých, tělovýchovných (např. Sokol 1862), vzdělávacích a dobročinných spolků. **Občanská společnost** jakožto prostor mimo stát a trh nabývala moderních forem – součástí byly i **odbory** a dělnická hnutí, k nimž se ještě dostaneme. Tento trend však nebyl lineární; **dynamický rozvoj občanských aktivit** v českých zemích byl **přerušen po roce 1938** nástupem nejprve nacistické a poté komunistické totality, jež samostatnou spolkovou činnost na dlouho potlačily. V 19. století ale spolky kvetly a představovaly zárodek občanského sektoru, který se snažil řešit i sociální a kulturní potřeby tam, kde stát či trh selhávaly.

**Sociální důsledky** raného kapitalismu byly dvojsečné. Na jedné straně industriální rozvoj přinesl hospodářský růst a vznik nové **podnikatelské** (buržoazní) vrstvy; na druhé straně doprovázel industrializaci vznik **dělnické třídy**, často žijící a pracující v tvrdých podmínkách. Dlouhá pracovní doba, nízké mzdy, nevyhovující bydlení apod. – to vše vedlo ke zhoršení **sociálních poměrů** městského proletariátu. **Trh** ponechán sám sobě nedokázal řešit extrémní chudobu a vykořisťování, což vyvolalo **sebeobrané reakce společnosti**. Podle teze Karla Polanyiho platí, že **neregulovaný**

**trh má tendenci podryvat sociální řád**, a proto spontánně vznikají „**hnutí na ochranu společností**“. V 19. století tak vedle liberální ideologie sílily i **protikladné proudy: socialistické myšlenky** (Marx, Engels a další kritici kapitalismu) vybízely ke strukturální změně, **křesťansko-sociální ideje** (např. encyklika *Rerum Novarum* 1891) volaly po smířlivější cestě sociálních reforem a charitativní činnosti. Z těchto ideových základů se zrodila praxe: **dělnické spolky a odbory** organizovaly stávky a prosazovaly zlepšení pracovních podmínek; **sociální hnutí** tlačila na vlády, aby zasáhly.

V druhé polovině 19. století proto i **státy** pod tlakem začaly přijímat první **sociálně-politická opatření**, čímž se rodila moderní **sociální politika**. Průkopníkem byl **Německý císař Vilém I. a kancléř Bismarck**, kteří v 80. letech 19. století zavedli systém povinného pojištění dělníků (nemocenské 1883, úrazové 1884, starobní a invalidní 1889) – první na světě. Podobně Rakousko-Uhersko přijalo zákony o dělnickém úrazovém pojištění (1887) a nemocenském pojištění (1888), čímž i čeští dělníci získali částečnou ochranu. Nešlo nutně o projev čistě humanitárního „progresivismu“ – Bismarck otevřeně zamýšlel sociálním pojištěním **oslabit přitažlivost revolučního socialismu** a udržet loajalitu pracujících ke státnímu pořádku. Konzervativní motivace (uchovat hierarchii) se tu pojila s moderními metodami. Každopádně do konce 19. století se stát jako aktér v sociální oblasti etabloval: například **zákon o omezení dětské práce** či **zkrácení pracovní doby** se postupně zaváděly v řadě zemí. V Rakousku platil od 1885 zákaz zaměstnávat děti mladší 12 let; v českých zemích se utvořila i **inspekce práce**. Tyto kroky znamenaly **zlom: stát začal regulovat trh** z důvodu ochrany slabších, což byl přístup dříve nevídaný.

Veřejné mínění v té době utvářela i **občanská společnost: tisk, spolky, odbory a nové politické strany** (sociálnědemokratické, národní, agrární aj.) sehrály významnou roli v prosazování reforem. **Občanský sektor** tak fungoval jako hybatel pokroku – například v českých zemích Národní dělnická jednota a sociálně demokratická strana pomáhaly organizovat kampaně za všeobecné hlasovací právo (které v říši nakonec pro muže vstoupilo v platnost 1907) a za sociální zákonodárství.

**Životní prostředí** se vlivem průmyslu začalo zhoršovat, ač tehdejší společnost vnímala ekologickou problematiku jen okrajově. Kouřící továrny a znečištěné řeky byly považovány za nutnou daň pokroku. Nicméně **první environmentální hnutí** se objevila již koncem 19. století: jednalo se zprvu o spolky pro okrašlování měst a turistické kluby chránící přírodní krásy, posléze vědečtí ochránci přírody volali po rezervacích. V českých zemích působili přírodovědci jako **Jan Evangelista Purkyně**, kteří již v 19. století varovali před kácením lesů v Krkonoších. Kulturní elity (např. spisovatelé) pozvedaly hlas proti ničení krajiny. Výsledkem bylo vyhlášení dalších přírodních rezervací aristokraty a státem – např. **Boubínský prales** (1858) na panství Schwarzenbergů. Nicméně právně byla ochrana přírody dlouho neukotvena a šlo spíše o dobrovolné aktivity několika nadšenců.

**Regionální politika** jako uvědomělá snaha zmenšovat nerovnoměrnosti mezi oblastmi v 19. století fakticky neexistovala. Trh sám způsoboval, že některé regiony prudce bohatly (např. Porýní v Německu, Severní Čechy díky uhlí a textilu), zatímco jiné (venkovské agrární oblasti) zaostávaly. Státy tomu spíše nečinně přihlížely nebo to považovaly za přirozené. Výjimkou mohou být **kolonizační programy** (např. osidlování amerického Západu podporované vládou USA – Homestead Act 1862), či v ruském impériu podpora osidlování Sibiře. V rámci Evropy však regionální rozdíly systematicky řešeny nebyly. Habsburská monarchie sice koncem 19. století například zřídila **Fond pro zvelebení východních provincií** (podpora Haliče), nicméně v českých zemích něco takového

spíše neprobíhalo – regiony jako takové neměly politické zastání, a české země navíc patřily mezi vyspělé části říše, takže nebyly cílem rozvojových subvencí.

**Shrme-li vývoj v 19. století**, tak **trh** se díky industrializaci stal hlavním motorem ekonomiky a liberální ideologie ho po větší část století glorifikovala. **Stát** se však nakonec musel angažovat, aby mírnil **negativní sociální dopady** volného trhu – ke konci 19. století se tak rodí první sociální stát a regulační legislativa (z hlediska konzervativců nutné „zlo“ pro udržení stability, z pohledu progresivních sil první vítězství sociální spravedlnosti). **Občanský sektor** se etabloval jako důležitý hlas – dělnické, národní a jiné spolky fungovaly jako školy demokracie a ovlivňování politiky zdola. V oblasti ekologické a regionální se teprve chystala půda pro budoucí aktivity: přílišné škody na přírodě a krajinné devastace, které industrializace způsobila, se stanou palčivým tématem o několik desetiletí později. Prozatím společnost vstupuje do 20. století s vírou v pokrok a trh, byť korigovanou náznakem **sociální odpovědnosti státu**. Tento křehký řád ale brzy podrobí zkoušce válečné a hospodářské krize první poloviny 20. století.

### 3.3 Mezi dvěma světovými válkami: demokratické a autoritářské experimenty

**První světová válka (1914–1918)** znamenala zlom – **totální mobilizace** zdrojů přinutila i nejliberálnější státy převzít silné kontrolní pravomoci nad ekonomikou. Během války byly v zázemí zavedeny přidělové systémy, státní dohled nad strategickými podniky a centrální plánování výroby pro válečné účely. To ukázalo, že **stát může efektivně řídit hospodářství**, je-li to považováno za nutné. Po válce nastal návrat k míru, ale **poválečná rekonstrukce** si vynutila pokračování některých intervencí. Zanikla stará impéria a vznikly nové státy – například roku **1918 Československo** –, které musely vybudovat své instituce a integrovat různě rozvinuté regiony do jednotného státu (problém zaostalého Slovenska, a ještě více Podkarpatské Rusi).

Ve **20. letech 20. století** na Západě částečně pokračovala **liberální hospodářská politika** (známá jako období „bouřlivých dvacátých let“). Ekonomiky jako USA či Spojené království se vrátily k **volnému trhu**, privatizovaly mnoho podniků znárodněných za války a držely **stát stranou** hospodářství. Byla to doba prosperity (zejména v USA), inovací a rozmachu konzumní společnosti. V Evropě existovala snaha o **návrat ke zlatému standardu** (pevné měně kryté zlatem), což mělo stabilizovat měny, ale zároveň vyžadovalo přísnou monetární politiku a brzdilo to sociální výdaje. Nicméně **sociální státy** zcela demontovány nebyly – mnohé válečné inovace, jako například **systémy příspěvků na děti** či rozšířené zdravotní služby, pokračovaly i v období míru. **Demokratické vlády** západní Evropy byly nuceny zvažovat mínění početného elektorátu (v mnoha zemích po válce zavedené všeobecné volební právo), v němž dělníci a střední třídy požadovali určité záruky.

Specifickým případem **meziválečného období** se stal **Sovětský svaz**, první socialistický stát vzniklý z Říjnové revoluce v r. 1917. **SSSR** od počátku ztělesňoval **extrém státního regulátora**: trh byl zrušen a nahrazen centrálním plánováním, soukromé vlastnictví výrobních prostředků eliminováno, občanská společnost podřízena komunistické straně. V **20. letech** sice proběhl krátký experiment tzv. **Nové ekonomické politiky (NEP)**, kdy Lenin dočasně připustil omezený trh a soukromé podnikání pro povzbuzení rozvrácené ekonomiky, ale od konce 20. let Stalin nastolil **pětileté plány**

a tvrdou direktivní ekonomiku. Tento model – **plánované hospodářství řízené totalitním státem** – se stal protějškem západního kapitalismu a přímou výzvou jeho existenci.

**Československo v letech 1918–1938** představovalo jeden z nejúspěšnějších příkladů nové demokracie ve střední Evropě. Navázalo na průmyslový a sociální pokrok českých zemí z doby monarchie a mnohé vylepšilo. Mladá republika zavedla **pokrokovou sociální legislativu**, čímž se zařadila mezi světovou špičku v sociální politice. Již v prosinci 1918 přijala zákon o **osmihodinové pracovní době** a postupně další zákony: **o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří (1924)**, který byl natolik moderní, že se stal inspirací i pro jiné země. Dále zákon o **podpoře v nezaměstnanosti**, zákon na **ochranu nájemníků** či **zákon o placené dovolené** pro dělníky. Československo tak ve 20. letech vystavělo komplexní systém sociální péče, který chránil široké vrstvy obyvatel. Tento **sociální stát první republiky** byl výsledkem jak působení reformistických politiků (sociální demokraté, národní socialisté apod.), tak tlaku dobře organizované občanské společnosti (silné odbory, aktivní tisk). Lze říci, že v ČSR existoval **konsensus napříč hlavními politickými silami**, že určitá míra státní regulace a sociálních záruk je nutná pro udržení stability a soudržnosti. V tomto ohledu bylo Československo jen krůček za progresivními laboratořemi sociální politiky v západní Evropě (např. za skandinávskými zeměmi).

Ekonomicky byla první republika **smíšenou ekonomikou**: existoval svobodný trh a silný soukromý sektor, avšak **stát** také vlastnil některé strategické podniky (například ČSD – Československé státní dráhy, Československou poštu atd.) a prostřednictvím **bank** (jež v ČSR hrály významnou roli akcionářů průmyslových podniků) měl nepřímý vliv na průmysl. **Hospodářská politika** za 1. republiky obecně preferovala liberální rámec – volný obchod, stabilní měnu (ministr financí Alois Rašín provedl tvrdou deflační politiku ke zhodnocení koruny počátkem 20. let). Nicméně **velká hospodářská krize 1929–33** otřásla i tímto modelem. V reakci na **krizi** zasáhl československý stát prostřednictvím **regulačních opatření**: například zavedl **monopolní výkup obilí státem** (aby ochránil zemědělce), podporoval nezaměstnané státními pracemi, zavedl **devizová omezení** k ochraně měny. Na Západě totéž platilo ve větší míře – Spojené státy pod prezidentem F. D. Rooseveltem realizovaly **New Deal**, což byla bezprecedentní státní intervence do ekonomiky s cílem obnovit růst a zaměstnanost (veřejné investice, podpora v nezaměstnanosti, regulace bank apod.). **Trh se tedy ve 30. letech dostal pod významnou kuratelou státu** i v tradičně liberálních zemích. **Keynesiánská ekonomická teorie**, publikovaná Johnem M. Keynesem v roce 1936, tento posun teoreticky podložila: argumentovala, že stát musí aktivně řídit poptávku a vyrovnávat cyklické výkyvy, protože neregulovaný trh vedl ke katastrofální nezaměstnanosti a chudobě během krize.

Vedle toho se zformovaly i **extrémní autoritářské režimy**, které aplikovaly vlastní modely vztahu státu, trhu a společnosti. **Fašistická Itálie (Mussolini)** a zejména **nacistické Německo (Hitler)** zrušily liberální demokracii a nastolily diktatury, jež potlačily nezávislý občanský sektor (všechny spolky a odbory byly buď zrušeny, nebo včleněny do státem kontrolovaných korporací). Tyto režimy neznárodnily všechen průmysl – soukromé vlastnictví ponechaly, avšak podřídily ho cílům státu. Hovoříme o **korporativistickém** či **válečném hospodářství**. Nacisté zavedli **čtyřletý plán** pro zbrojení, určovali výrobu skrze centrální direktivy a podporovali autarkii (soběstačnost). Formálně existovaly tržní prvky, ale fakticky dominoval státní dirigismus – podnikatelé se museli podřítit politickému zadání (například výroba syntetického benzínu navzdory vyšším nákladům). Sociální politika v nacistickém podání byla propagandistická: režim nabízel práci (odstranil nezaměstnanost

skrze zbrojení a veřejné práce, včetně například budování dálniční sítě) a určité benefity pro „árijské“ obyvatelstvo (dělníci dostávali rekreační poukazy „Kraft durch Freude“ apod.), avšak zároveň terorizoval a vyhlazoval skupiny obyvatel podle rasové ideologie. **Občanská společnost** jako spontánní síla neexistovala – vše bylo „shora“ organizováno stranou. Obdobně v Sovětském svazu probíhaly v 30. letech **stalinské represe**, které zlikvidovaly i poslední stopy nezávislého veřejného života (včetně uvěznění či poprav mnoha původních komunistů).

**Československo** prošlo ve 30. letech taktéž těžkou krizí, během níž stoupla nezaměstnanost a zesílily extremistické tendence (Sudetoněmecká strana Henleinova využívala nespokojenosti německé menšiny v pohraničí postiženém krizí). Vládní garnitura se snažila udržet demokracii a sociální smír – například agrární politici a sociální demokraté spolupracovali na zmírnění dopadů krize. Stát podporoval vývoz, sanoval krachující banky a zavedl nouzové práce. Přesto krize otrásla důvěrou obyvatel ve stát i trh. **Občanský sektor** (politické strany, tisk) byl stále aktivní, ale polarizoval se – část společnosti volala po „silné ruce“ na pravici i levici. Prezident **T. G. Masaryk** a po něm **Edvard Beneš** se snažili balancovat mezi **konzervativním** voláním po pořádku a **progresivním** požadavkem demokratických reforem, ale vnější tlak (Hitlerovo Německo) nakonec Československo dovedl k Mnichovské dohodě (1938) a následnému rozbití republiky v r. 1939. Znamenalo to konec liberální demokracie ve střední Evropě.

**Druhá světová válka (1939–1945)** pak přinesla extrémní dominanci **státu** (respektive válečných režimů) nad společností na obou stranách konfliktu. Ekonomiky byly zcela přeorientovány na válečnou výrobu, **plánování a přidělový systém** fungoval i v demokratických zemích (např. v Británii ministr Lord Beaverbrook řídil centrálně zbrojní průmysl, v USA byly zavedeny kvóty na výrobu civilních aut, vše šlo na armádu). **Tržní princip** byl v podstatě dočasně vyřazen – vlády stanovovaly ceny klíčového zboží, regulovaly práci (např. zákaz stávkovat, pracovní povinnost v odvětvích důležitých pro válku). Také **sociální politika** se vázala na válečné cíle (péče o rodiny vojáků, zdravotní služby pro raněné atd.). **Občanská společnost** se buď semkla v rámci válečného úsilí (dobrovolníci, sbírky, odboj), nebo byla terčem represí (v okupované Evropě nacisté tvrdě likvidovali jakýkoli projev nezávislé organizace). Územní plánování a regionální rozvoj šly stranou – válka spíše ničila infrastrukturu a města.

Po roce 1945 tak svět stál opět na prahu nové etapy – zkušenost Velké krize a války prokázala, že **ani trh, ani stát** samy o sobě nejsou zárukou prosperity a míru. Vynořily se otázky, jak uspořádat poválečný řád. V západní Evropě a Severní Americe se prosadil **konsensus ve prospěch smíšené ekonomiky a sociálního státu**, zatímco ve východní Evropě nastolil Sovětský svaz **totalitní model centrálně plánovaného hospodářství**. Tyto dva paralelní světy definovaly druhou polovinu 20. století.

### 3.4 Období po druhé světové válce: zlatá éra státu na Západě a státní socialismus na Východě

**Poválečná obnova (po roce 1945)** probíhala ve znamení silné role **státu** téměř všude. V troskách války nebylo možno spoléhat na trh – bylo třeba obnovit bydlení, průmysl, infrastrukturu, zajistit zaměstnání navrátilcům z front. Zároveň panovala **vůle společnosti nedopustit návrat**

**předválečných poměrů – vysoké nezaměstnanosti a bídy.** V západních demokraciích proto vznikl **široký konsensus** napříč politickým spektrem, že stát musí zajistit ekonomickou stabilitu a sociální jistoty občanů. V Británii například po válce konzervativci i labouristé sdíleli tzv. „**post-war consensus**“ (**poválečný konsensus**), který toleroval **znárodnění** klíčových odvětví, silné odbory, vysoké daně pro financování sociálních dávek a rozsáhlý **welfare state (sociální stát)**. Podobně ve Francii, Beneluxu, skandinávských zemích i západním Německu byly zavedeny systémy **sociálního zabezpečení** pokrývající celou populaci (zdravotnictví, důchody, podpora v nezaměstnanosti, rodinné přídatky). Toto období let zhruba 1945–1975 bývá nazýváno „**zlatým věkem**“ **sociálního státu** – ekonomiky rychle rostly (rekonstrukce, technologický rozvoj) a plody růstu byly přerozdělovány poměrně rovnoměrně, což zvyšovalo životní úroveň mas. **Keynesiánská hospodářská politika** byla ortodoxií: vlády regulovaly makroekonomickou poptávku (investovaly, když hrozila recese) a udržovaly **smíšenou ekonomiku**. Soukromý sektor prosperoval, ale pod dohledem a s regulacemi – například finanční sektor byl držen na uzdě (pevné směnné kurzy Brettonwoodského systému, kontroly pohybu kapitálu) a stát se nezdral vstupovat do odvětví strategického významu. Západní Německo přijalo model **sociálně-tržního hospodářství** (ordo-liberalismus), který kombinoval volnou soutěž s pevně daným sociálním rámcem.

**Občanský sektor** na Západě nejenže přežil, ale byl integrální součástí poválečného uspořádání. **Odborové organizace** měly institucionální vliv – v některých zemích vznikly **tripartitní mechanismy** (vláda–odborníci–zaměstnavatelé) pro dohodu o mzdách a sociálních politikách. Například v Rakousku se ustavil systém tzv. **sociálního partnerství** mezi odbory a podnikatelskými svazy, moderovaný státem. To zajistilo relativní sociální smír a zapojení občanské společnosti (skrze organizované zájmové skupiny) do správy věcí veřejných. Kromě toho kvetly nejrůznější **neziskové organizace a spolky** – od místních komunitních sdružení po velké mezinárodní humanitární organizace. V 60. letech se v západních zemích zvedla nová vlna občanské aktivity – **hnutí za občanská práva, studentské protesty (1968), druhá vlna feminismu**, a také **environmentální hnutí** (inspirované bestsellerem *Mlčící jaro* od Rachel Carsonové z roku 1962, které upozornilo na škodlivost pesticidů). Tyto společenské proudy často kritizovaly jak trh, tak stát za různé neduhy – například proti **konzervativním hodnotám** nastupující mládež protestovala proti byrokratickému establishmentu a konzumerismu. Navzdory těmto turbulencím však základní konsensus, že **stát má být silný a pečující**, zůstal v západních demokraciích zachován až do 70. let.

Zcela odlišný model společenského vývoje se **po roce 1948** etabloval ve střední a východní Evropě, včetně Československa, které se ocitlo v sovětské sféře vlivu. **Komunistické režimy** nastolily **plánované hospodářství**: trh byl potlačen, **veškerý průmysl, banky i obchod znárodněny**, zemědělská půda kolektivizována (jednotná zemědělská družstva a státní statky). **Stát** (respektive komunistická strana propojená se státem) se stal výlučným plánovačem výroby i spotřeby. V Československu proběhla v letech 1945–48 již první vlna znárodnění (klíčový průmysl a banky) a po převzetí moci komunisty v únoru 1948 následovala úplná socializace hospodářství. Byly zavedeny **pětileté plány** po sovětském vzoru a ekonomika se řídila centralizovanými kvótami (kolik čeho vyrobit). **Občanský sektor** mimo státní struktury přestal existovat: všechny spolky musely buď zaniknout, nebo se podříditi Národní frontě (jednotnému nástroji komunistické moci). **Odbory** fungovaly jen jako převodová páka KSČ (Revoluční odborové hnutí), nikoli jako nezávislý vyjednávač. **Politika a ideologie** nahradily tržní signály – investice se směřovaly ne podle poptávky, ale podle politického rozhodnutí (s důrazem na těžký průmysl, zbrojení atd.). **Sociální politika** v socialistických



zemích formálně zaručovala plnou zaměstnanost, bezplatné zdravotnictví a školství, státní důchody a některé sociální dávky (např. porodné, základní podpory rodin). V praxi sice nebyla nezaměstnanost, ale také chyběla motivace k efektivitě; platy byly nivelizované, životní úroveň stagnovala a nabídka spotřebního zboží byla omezená. Sociální jistoty byly vykoupeny ztrátou svobody volby – například občan nemohl podnikat, nemohl si svobodně vybrat povolání (existoval systém tzv. „umístěnek“), nemohl volně cestovat. **Proklamace rovnosti** kryla privilegia stranické nomenklatury. **Konzervativní prvky** mělo i samotné „reálně socialistické“ myšlení – kladl se důraz na pořádek, disciplínu, jednotu společnosti; jakékoli **progresivní** kritické hlasy byly umlčovány cenzurou a perzekucí.

Pro environmentální politiku byla situace východního a západního bloku diametrálně odlišná. **Západní země** si během 60. a 70. let začaly uvědomovat potřebu chránit **životní prostředí**: reagovaly na viditelné problémy (smog v Londýně v 50. letech, znečištění řek, havárie tankerů) prvními zákony. Například USA zřídily roku 1970 **Agenturu pro ochranu životního prostředí (EPA)** a přijaly zákony o čistotě ovzduší a vody; v západní Evropě vznikala ministerstva životního prostředí (v Německu 1971). **Ekologické hnutí** posilovalo – roku 1971 byla založena organizace Greenpeace, v Německu a dalších státech se na přelomu 70. a 80. let zformovaly **zelené politické strany**. Státy implementovaly například **normy pro emise** z průmyslu a aut, začaly budovat čističky odpadních vod. Naproti tomu **komunistické režimy** environmentální problematiku **ignorovaly nebo bagatelizovaly**. Těžký průmysl a maximalizace produkce měly absolutní přednost „bez ohledu na životní prostředí, lidská sídla, či lidi samotné,“ jak popisuje dobový dokument o devastaci severočeského kraje v důsledku těžby uhlí. Ekologické škody se tajily – režim zamlčoval informace i o tak závažných věcech, jako je znečištění ovzduší a jeho dopady na zdraví. Československo se ke konci 80. let ocitalo **na pokraji ekologické katastrofy**: ovzduší v severních Čechách mělo extrémní koncentrace SO<sub>2</sub> a prachu, lesy v Krušnohoří hynuly, řeka Bečva tekla prakticky mrtvá atd. Odborníci dnes hovoří o **ekologické katastrofě**, jejíž následky nese naše země dodnes. Právní rámec byl slabý – existoval sice zákon na ochranu přírody z roku 1956, ten však byl „stručný a deklarativní“ a postihoval spíše malé prohřešky občanů než velké podniky, protože omezení průmyslu nebylo v zájmu režimu. Oficiální propaganda dokonce líčila přírodu jako překážku, kterou je nutné zdolat (uhlí pod vesnicí bylo více oceňováno než samostatná vesnice – tento názor ospravedlňoval likvidaci desítek obcí v hnědouhelných pánvích). Ačkoliv formálně existovala v ČSSR instituce státní ochrany přírody (od roku 1958), tak se soustředila pouze na vyhlásování chráněných území v přírodně cenných lokalitách. Prvním národním parkem v ČSSR se staly Krkonoše (1963). Tyto ostrůvky ochrany však nemohly vyvážit plošné znečištění způsobené průmyslem a intenzivní zemědělskou produkcí. **Občanská společnost** nesměla na environmentální problémy hlasitě poukazovat – až v 80. letech narůstaly polooficiální ekologické iniciativy (např. Brontosaurus, Tis) a petice, které se částečně kryly s disidentským hnutím. Lze konstatovat, že **rozdíl mezi Západem a Východem** v péči o životní prostředí byl propastný – Západ sice také znečišťoval, ale zahájil nápravu a otevřeně o problémech diskutoval, zatímco Východ situaci tajil a nechal zajít do extrémů.

**Regionální politika v poválečném období** nabrala v západní a východní Evropě odlišné směry. Západní Evropa si uvědomila, že přílišné regionální disparity mohou ohrozit nejen hospodářský růst, ale i demokracii samotnou. Proto začala uplatňovat **cílené programy podpory zaostávajících oblastí**. **Velká Británie** navázala na meziválečnou podporu tzv. *Depressed Areas* a po roce 1945 systematicky směřovala investice do regionů s útlumem těžkého průmyslu, zejména do Walesu a

Skotska. **Francie** zřídila roku 1963 vládní úřad **DATAR** (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), který měl koordinovat regionální a územní rozvoj. Jeho cílem bylo zabránit vyliďňování venkova a zároveň omezit nadměrnou koncentraci obyvatelstva a ekonomických aktivit v Paříži. **Itálie** už v 50. letech založila **Cassa per il Mezzogiorno**, fond určený k rozvoji hospodářsky zaostalého jihu země (*Mezzogiorno*).

Také **Evropské hospodářské společenství (EHS)** – předchůdce Evropské unie – začalo postupně hledat nástroje ke snižování regionálních rozdílů. Roku 1975 vznikl **Evropský regionální rozvojový fond (ERDF)**, který se stal základem tzv. **kohezní politiky** (politiky hospodářské a sociální soudržnosti). Ta se v průběhu integrace proměnila v jeden z hlavních pilířů EU.

Oproti tomu **socialistické státy** deklarovaly, že **centrálně plánované hospodářství zajistí rovnoměrný rozvoj území**. V praxi však docházelo k opaku. Investice byly směřovány především do **vybraných center těžkého průmyslu** (Ostravsko, Mostecko, východní Slovensko – např. VSŽ Košice). To vedlo k růstu nových průmyslových aglomerací (Košice se rozvíjely, stavěla se nová sídliště), ale zároveň k **stagnaci periferních oblastí**, které se ocitly mimo investiční priority. V Československu byl silně přítomen ideologický imperativ „**dohnat a předejít**“, zatímco regionální hledisko hrálo podružnou roli. Modernizace Slovenska prostřednictvím těžkého průmyslu sice částečně snížila rozdíly mezi českými zeměmi a Slovenskem, zároveň však vznikly nové **strukturálně postižené regiony závislé na jediném odvětví** (typicky hornické oblasti severních Čech a Slovenska).

**Územní správa** byla v komunistických zemích zásadně přetvořena. V roce 1960 došlo k reorganizaci na **kraje** (10 v českých zemích, 3 na Slovensku) a okrese. Tyto jednotky však nebyly samosprávné – byly pouhou **výkonnou složkou centrální moci**. Obce řídily národní výbory, které postrádaly autonomii, což vedlo k **ignorování místních potřeb a unifikaci přístupů** (např. opakující se typizovaná sídliště bez ohledu na místní charakter).

**Územní plánování** probíhalo jako součást centrálního hospodářského plánování. Zajišťovaly jej státní projektové ústavy a jeho výsledky byly ambivalentní. Na jedné straně přinášelo **systematické urbanistické koncepce** (budování sídlišť s občanskou vybaveností, regulérní plány nových měst jako Havířov nebo ostravská Poruba). Na straně druhé dominoval **technokratický přístup**, který často přehlížel kulturní, historické a environmentální hodnoty. Docházelo k **asanacím historických center** (části Mostu či Nítry byly zbořeny kvůli těžbě nebo „modernizaci“) i ke kontroverzním projektům typu **Nové Mlýny na jižní Moravě**, kde byla zatopena unikátní lužní krajina i obce ve jménu technokratických představ o zavlažování. Tento projekt se stal symbolem střetu mezi technokratickým plánováním a ochranou přírody – spor o jeho smysl přetrvává dodnes.

Z hlediska celkového pohledu **50. a 60. let** lze říci, že v obou částech Evropy hrál hlavní roli **stát**, ovšem v odlišném modu: na Západě **demokratický sociální stát** v kombinaci s tržní ekonomikou (model zvaný též „**embedded liberalism**“ – liberální trh „**zakotvený**“ v **sociálních a politických pravidlech**), na Východě totalitní plánovací stát s **potlačením trhu i svobod**. Konzervativní vs. progresivní **pohledy se projevovaly uvnitř těchto rámců: na Západě konzervativci sice akceptovali welfare state, ale snažili se brzdit jeho rozrůstání, zatímco progresivní síly (levicové strany, nová**

sociální hnutí) požadovaly ještě více rovnosti (např. studentské bouře 1968 volaly po radikální demokracii, feministky po rovnoprávnosti žen, ekologové po změně průmyslové civilizace). Ve východním bloku jakýkoli otevřený ideový spor nebyl možný, ale i tam existovaly skryté konzervativní prvky (dogmatictí stalinisté držící staré pořádky) a progresivní snahy (reformní komunisté jako v Československu 1968, kteří chtěli „socialismus s lidskou tváří“ – tedy jakousi liberalizaci). Potlačení Pražského jara sovětskou invazí 1968 pak zabetonovalo na dvě další dekády tuhý konzervativní neostalinistický režim (normalizace), v němž stagnoval jak ekonomický vývoj, tak společenský život.

**Konec 70. let a 80. léta přinesla změnu trendu na Západě.** Hospodářská recese spojená s ropnými šoky (1973, 1979) a stagflací (současná stagnace i inflace) nahlodala víru v keynesiánství. V Británii, USA a později i jinde se k moci dostaly **konzervativní vlády** odhodlané zredukovat roli státu a dát opět volný prostor trhu. **Margaret Thatcherová** v Británii (od 1979) a **Ronald Reagan** v USA (od 1981) prosadili **neoliberální program**: rozsáhlou **privatizaci** státních podniků, **deregulaci** mnoha odvětví, omezování moci odborů a snížení daní bohatým s vírou, že to podpoří investice. **Neoliberalismus** jako ideologie zdůrazňoval návrat k volnému trhu, individuální odpovědnost a minimální stát. Jeho zastánci (inspirovaní ekonomickými školami von Hayeka, Friedmana aj.) prosazovali sadu reforem, zahrnující **privatizaci, deregulaci, liberalizaci obchodu, pružnější trh práce, monetaristickou měnovou politiku a omezování vládních výdajů**. Tyto kroky měly **zvýšit roli soukromého sektoru v ekonomice i společnosti**.

Neoliberální obrat se rozšířil i na kontinentální Evropu, ač poněkud mírněji (například německá a skandinávská sociální ekonomika doznala reforem, ale základy welfare state ponechala). **Evropské společenství (ES)** v 80. letech zahájilo projekt **Jednotného vnitřního trhu (Single Market)**, dokončeného do roku 1992, který odstranil zbývající překážky pohybu zboží, kapitálu, služeb a osob. To vtisklo evropské integraci také **neoliberální rysy** – volná konkurence napříč Evropou nutila státy snižovat regulace a přilákat investory. Maastrichtská smlouva 1992 pak zakotvila přísná fiskální a monetární pravidla (například omezení schodků rozpočtu a vznik nezávislé Evropské centrální banky), což byl odraz víry té doby v disciplínu trhu a obavy z „nezodpovědných“ vlád. Někteří historici proto hovoří o **neoliberalizaci EU** od poloviny 80. let<sup>[21]</sup>. **Sociální politika** se v západních zemích v 80. letech spíše **utlumovala** – ne snad rušila, ale tempo rozšiřování sociálních výdajů se zastavilo a nastal tlak na efektivnost (např. v Británii Thatcherová omezila podporu v nezaměstnanosti, zavedla tržní mechanismy do zdravotnictví). **Odbory** v mnoha zemích ztratily část vlivu (stávka britských horníků 1984 skončila porážkou, což symbolicky oslabilo odborové hnutí). **Občanská společnost** západních zemí se však nestáhla – naopak, v 80. letech pokračoval aktivismus: mírové hnutí protestovalo proti jaderným zbraním, ekologické organizace (Greenpeace, Friends of the Earth) zesílily kampaně (proti kyselým dešťům, za ozónovou vrstvu), a také vzniklo **hnutí za práva menšin** (LGBT aktivismus). Zatímco konzervativní vlády akcentovaly individuální odpovědnost a volný trh, progresivní spolky a hnutí upozorňovaly na problémy, které trh neřeší (zhoršující se nerovnost, znečištění, opomíjení minorit). Tato **polarizace** idejí formovala veřejnou debatu.

**Východní blok** v 80. letech zažíval **hlubokou krizi** – ekonomickou stagnaci, technologické zaostávání a nespokojenost obyvatel. Pokusy o reformu centrálního plánování (maďarské uvolňování už od 70. let, Gorbačovova **perestrojka** po 1985) přicházely pozdě a narážely na vnitřní odpor starých struktur.

**Občanská společnost** se zde probouzela v disentu a různých iniciativách – například v Polsku vznikl již roku 1980 nezávislý odborový svaz **Solidarita**, který se stal masovým protirežimním hnutím a vyjednal mírový přechod k demokracii v roce 1989. V Československu významnou roli hrály **ekologické protesty** (např. proti znečištění ovzduší v Teplicích 1989) a lidskoprávní skupiny jako **Charta 77** – tyto aktivity se ke konci 80. let spojily a vyústily v revoluce 1989. Když v letech 1989–1991 padly komunistické režimy, **alternativa státního socialismu se zhroutila** a tržně demokratický model Západu triumfoval. Tím se uzavřela studenoválečná kapitola.

Shrneme-li období let 1945 až 1989, tak **západní země** prošly vrcholem éry státem regulovaného kapitalismu s rozsáhlým sociálním státem, jenž byl v 80. letech částečně zkorigován konzervativní neoliberální reakcí. **Československo** a Východ zažily extrém státní nadvlády nad ekonomikou a společností, který vedl ke stagnaci a ekologické katastrofě, až nakonec lidová nespokojenost a vnější impulsy vedly k opuštění tohoto modelu. Z hlediska **trhu, státu a občanského sektoru** tedy do roku 1989 existovaly dva světy: v jednom spolu soupeřili i spolupracovali **trh a stát** (a významnou roli hrál občanský sektor v rámci demokratických institucí), zatímco v druhém **stát** pohltil trh i občanský prostor, což se ukázalo dlouhodobě neudržitelné.

### 3.5 Období 1989–2004: transformace, tržní ekonomika a obnovení občanské společnosti

**Pád komunismu v roce 1989** přinesl zemím střední a východní Evropy návrat ke svobodě a zahájení **tržních reforem**. **Československo** (a od roku 1993 samostatná Česká republika) vstoupilo do 90. let s entuziasmem pro **demokracii a kapitalismus**, avšak také s dědictvím deformované ekonomiky a chybějícími institucemi trhu. **Transformace** byla rychlá a výrazně ovlivněná **neoliberální ideologií** doby: klíčoví architekti české ekonomické reformy (zejména Václav Klaus) razili hesla o nutnosti **liberalizovat, deregulovat, privatizovat**. Během pár let byly odstraněny centrální ceny, zavedena volná tvorba cen a kurz koruny byl uvolněn (1990–91). Stovky podniků přešly do soukromých rukou – **privatizace** proběhla několika metodami, včetně **kupónové privatizace**, jež široké veřejnosti umožnila získat akcie podniků za investiční kupony. **Stát** se tak zřekl většiny přímých vlastnických rolí v ekonomice a definoval se nově hlavně jako **tvůrce pravidel** (přijímání zákonů o obchodních společnostech, bankách, živnostech atd.) a jako **garant makroekonomické stability**. Československo přistoupilo k **šokové terapii** – věřilo se, že rychlá změna vytvoří funkční trh dříve, než by se stačily zmobilizovat síly starého režimu proti reformám. To skutečně politicky uspělo (komunisté se k moci nevrátili), ale mělo to i **sociální dopady**: inflace zpočátku vyskočila (uvolnění cen vedlo k jednorázovému zdražení), **nezaměstnanost** se poprvé od války objevila (byť v ČSFR nižší než třeba v Polsku, kde transformace byla ještě razantnější).

**Hospodářská politika ČR v 90. letech** kladla důraz na **tržní samoregulaci** a **rozpočtovou střídmost**. Klausova vláda odmítala výraznější státní průmyslovou (hospodářskou) politiku – motto bylo „trh to zařídí“. Například k restrukturalizaci průmyslu nedošlo řízeně, ale spontánně: mnohé zastaralé podniky zkrachovaly, jiné se udržely i díky dočasnému ochranářství (např. dovozní přírážky do r. 1997 na podporu platební bilance). Z makroekonomického hlediska si ČR vedla zpočátku dobře – do poloviny 90. let rostla ekonomika solidně, inflace klesala a nezaměstnanost byla jen kolem 3 %. Tento „český ekonomický zázrak“ však byl částečně iluzorní, protože transformace zanechala

problém v bankovním sektoru (banky půjčovaly privatizovaným firmám, často personálně provázaným v tzv. bankovních kupónových fondů, což vedlo ke vzniku **špatných úvěrů**). Koncem 90. let musel stát sanovat banky a znovu zasáhnout – i doktrína neoliberální politiky tak narazila na praktické limity. V roce 1997 přišla **měnová krize** a následná recese, která ukončila Klausovu éru. Od roku 1998 nastoupila vláda vedená sociální demokracií (Miloš Zeman), která byla ochotna větší státní roli akceptovat (např. dokončila **privatizaci bank** ale za cenu jejich oddlužení státem, více investovala do infrastruktury). Nicméně základní směr zůstal: **ČR upevňovala tržní ekonomiku** a směřovala k integraci s EU.

**Sociální politika** v 90. letech v ČR procházela zásadní přeměnou. Z počátku transformace byla vedena snaha vyhnout se „závislosti na dávkách“ – podpora v nezaměstnanosti byla nastavena relativně krátkodobě a nízko, důraz byl na aktivní hledání práce. Byl zaveden systém **sociálního zabezpečení** kombinující prvky starého (univerzální důchody zachovány) s novými (soukromé pojišťovny pro některé dávky). Československo přijalo již v roce 1990 zákon o **sdruzování občanů (č. 83/1990 Sb.)**, který umožnil **zakládat občanské organizace bez předchozího státního souhlasu**<sup>[22]</sup>. Díky tomu explodoval počet **neziskových organizací**: od ekologických spolků (Hnutí Duha 1989, Greenpeace ČS 1990) přes nadace (Nadace Charty 77, později Nadace Václava a Olgy Havlových) až po charity a sociální organizace (Charita, ADRA, Člověk v tísni 1992 aj.). **Občanská společnost v 90. letech bouřlivě ožívala** – konečně mohla svobodně působit a suplovala leckde úlohu, kterou předtím zastával stát (např. různé neziskovky začaly poskytovat sociální služby, charitativní pomoc slabým, poradenství). **Politická kultura** se také měnila: fungovala soutěž politických stran, svobodné volby a nezávislá média. Nicméně i uvnitř nové demokracie existoval hodnotový střet: **prezident Václav Havel** reprezentoval humanistický a občanský apel, vyzdvihoval roli morálky a aktivního občanství (slavné výroky o „občanské společnosti“ a nutnosti její kultivace), zatímco **premiér Václav Klaus** prosazoval spíše technokratický a ekonomistický pohled („ekonomie především“, skeptický k občanským iniciativám, které nazýval „nevolenými strukturami“). Tento **konzervativně-liberální vs. liberálně-progresivní** spor rámoval 90. léta v české politice. Výsledná praxe byla kompromisem – základní nastavení bylo hospodářsky liberální a stát se stahoval z mnoha oblastí, ale díky tlaku veřejnosti i opozičních stran zůstala zachována síť sociálních služeb a postupně se přijímaly zákony na podporu slabších (např. zákon o sociální pomoci 1995).

**Životní prostředí** bylo jednou z oblastí, kde došlo v ČR po roce 1989 k dramatickému zlepšení. Jednak z objektivních příčin – průmyslový kolaps a útlum nejšpinavějších provozů vedl k poklesu emisí – jednak díky **nové environmentální politice**. Již v roce 1990 vzniklo **Federální ministerstvo životního prostředí** (v čele s Bedřichem Moldanem a později Josefem Vavrouškem), které formulovalo první **program ozdravení životního prostředí** (tzv. **Duhový program 1990**). Následně byla přijata řada moderních zákonů (o ochraně ovzduší, vod, EIA atd.) v souladu s principy západní legislativy. **Zahraniční pomoc** (zejména z Německa) financovala odsiřovací zařízení v uhelných elektrárnách; během 90. let se tak **emise SO<sub>2</sub> snížily o desítky procent** a dramaticky se zlepšila kvalita ovzduší v severních Čechách. Roku 1991 byl také zřízen **Státní fond životního prostředí** k podpoře ekologických investic. Celkově lze říci, že po 1989 ČSFR/ČR **rychle přijala moderní pro-environmentální legislativu** a do roku 1995 zformulovala ucelenou **Státní politiku životního prostředí**. V tomto ohledu došlo k bezprecedentnímu posunu – z jednoho z nejvíce znečištěných států se ČR během desetiletí stala zemí se zlepšujícím se životním prostředím (byť stále pod evropským průměrem v některých ukazatelích). Obrovský vliv měl též motiv **vstupu do Evropské**

**unie** – ČR musela přejmout **acquis communautaire** v oblasti životního prostředí, což znamenalo investovat do čistíček, skládek, ochrany přírody apod., financováno částečně z předvstupních fondů EU. Na konci 90. let už česká environmentální legislativa v zásadě odpovídala evropským standardům. **Občanský sektor** v ekologii byl rovněž velmi aktivní – proběhly významné kampaně, např. proti výstavbě jaderné elektrárny Temelín (spory s Rakouskem), proti plánům na těžbu zlata na Šumavě, za vyhlášení národního parku Šumava (vznikl 1991). Tyto kampaně někdy uspěly, jindy ne, ale etablovaly **environmentální NGOs** jako respektované hráče.

**Regionální politika** a veřejná správa se v 90. letech musely zcela přebudovat. **Obnovení demokracie** znamenalo také znovuzavedení **samosprávy obcí** (první svobodné obecní volby se konaly 1990). Obce získaly zpět majetky a pravomoci, vznikla lokální demokracie, jež funguje dodnes. Co se týče vyšších územních celků, Československo krátce po revoluci zrušilo staré kraje (federální zákon 1990 je vypustil) s úmyslem nahradit je přirozenějšími celky – ale v ČSFR do toho vstoupila otázka národnostní, která nakonec vedla k rozdělení federace na dva státy. V samostatné ČR pak dlouho nebyla politická shoda na zřízení **vyšších samosprávných krajů** – existovaly jen **okresní úřady** (orgány státu) a kompetence krajů provizorně drželo několik „zemských“ úřadů. Teprve v roce 2000 vzniklo 14 samosprávných **krajů** (13 + Praha), čímž se ČR přiblížila standardu víceúrovňové veřejné správy jako na Západě. Důležitou motivací bylo, že se **blížil vstup do EU** a bylo třeba mít administrativní celky schopné čerpat **strukturální fondy** (EU pracuje s regiony úrovně NUTS 2 – ČR pro tyto účely sdružila kraje do 8 větších regionů soudržnosti). Již v 90. letech ale ČR realizovala určitou regionální politiku: přijala zákon o podpoře regionálního rozvoje (č. 248/2000 Sb.) a zřídila Ministerstvo pro místní rozvoj (1996) k zastřešení této agendy. Tato politika se soustředila zejména na řešení situace tzv. **strukturálně postižených regionů** – šlo hlavně o **bývalé průmyslové oblasti** (uhelné pánve, ocelářská města), které transformací trpěly nejvíce. Např. na **Ostravsku** po útlumu těžby stoupla nezaměstnanost a bylo třeba přilákat nové investice – stát tam budoval průmyslové zóny, silnice apod. Podobně **Severozápadní Čechy** (Mostecko, Chomutovsko) se potýkaly se sociálními problémy po propouštění v dolech. Stát vytipoval tyto regiony a nabídl jim určité programy podpory (daňové úlevy investorům, dotace na rekvalifikace). **Regionální politika** ČR 90. let však byla relativně slabá objemem prostředků i koncepcí – čekalo se na vstup do EU, od něhož se očekávalo zapojení do mnohem většího systému **evropské koheze**.

**Územní plánování a rozvoj měst** v ČR po 1989 také prošly dramatickou změnou, protože se navrátilo soukromé vlastnictví a investoři začali měnit tvář měst. 90. léta byla érou spontánního rozvoje – vznikaly nové obchodní centra, benzinky, satelitní městečka kolem Prahy a dalších měst, často rychleji, než stačili plánovači reagovat. Zákon o územním plánování a stavebním řádu (183/2006 Sb. tzv. stavební zákon, i jeho předchůdci z 90. let) sice dával obcím nástroj územního plánu, ale mnohé obce teprve nabývaly zkušenosti, jak ho použít. To vedlo i k jistým **negativním jevům** známým i ze Západu – např. **suburbanizace** (živelně rozlévání zástavby do krajiny), **dopravní kongesce** ve městech (prudký nárůst automobilismu v 90. letech), zábory zemědělské půdy pro komerční výstavbu. Stát postupně reagoval úpravami předpisů a posílením koncepčního plánování. Byla vypracována **Politika územního rozvoje ČR 2008** (schválena vládou 2009) jako první celostátní koncepce, která stanovila strategii a priority územního plánování pro zajištění **udržitelného rozvoje území**. Politika územního rozvoje (PÚR) koordinuje rozvoj na národní úrovni a vymezuje např. **rozvojové osy a oblasti** přesahující hranice krajů, stanoví **celostátní priority** územního rozvoje a rámec pro velké infrastrukturní záměry. Je závazná pro pořizování územních plánů krajů, obcí apod.



V 90. letech ovšem takový dokument ještě neexistoval – první PÚR ČR se objevila až v roce 2006 (schválená 2008). Lze tedy říci, že přechodné období transformace bylo v územním rozvoji poněkud chaotické, ovládané logikou trhu (soukromí developeři, restituenti) a teprve na přelomu tisíciletí do něj stát a samospráva vnesly více strategie.

**Mezinárodně** 90. léta znamenala jednoznačnou převahu liberálního kapitalismu – hovořilo se dokonce o „konci dějin“ (F. Fukuyama), kdy liberální demokracie a tržní hospodářství už nemají alternativu. **Globalizace** nabrala obrátky: nadnárodní korporace expandovaly do bývalého východního bloku, finanční trhy se propojily, obchod se liberalizoval (v 90. letech dohoda z Uruguaye vytvořila WTO). Západní státy také dále omezily sociální státy pod tlakem globalizace – objevuje se pojem „**Washingtonský konsensus**“ pro balík reforem (rozpočtová disciplína, privatizace, liberalizace), který mezinárodní instituce (MMF, Světová banka) doporučovaly transformujícím se a rozvojovým zemím. Česká republika v 90. letech do značné míry podle tohoto receptu postupovala. **Sociální dopady** sice existovaly (nezaměstnanost, nárůst nerovností – Gini koeficient se zvýšil), ale v mezinárodním srovnání prošla ČR transformací relativně úspěšně bez větších otřesů. Na konci 90. let se česká společnost přece jen začala více zabývat například **rostoucími regionálními rozdíly** (Praha vs. ostravský region) a volala po jisté **korekci tržního fundamentalismu**. Výrazem toho bylo zvolení sociálnědemokratické vlády (1998) a posun politického diskursu mírně doleva (byť ne radikálně). **Občanská společnost** mezitím dozrávala – konaly se demonstrace (např. proti korupci, za odvolání ministra, velké protesty při zasedání MMF v Praze 2000 – součást globálního hnutí proti neoliberalismu). Média a neziskové organizace se staly důležitým dozorčím mechanismem, upozorňovaly na kauzy tunelování, klientelismus v privatizaci atd. Dá se říci, že **konsensus 90. let** v ČR upřednostňující trh a soukromou iniciativu se s přelomem tisíciletí začal vyvažovat požadavkem větší transparentnosti a odpovědnosti, což přinesla právě aktivnější občanská společnost a částečně i změna politické garnitury.

### 3.6 Období po roce 2004: členství v EU, globalizace a nové výzvy

Vstup do EU v roce 2004 završil transformační cíl 90. let a plně integroval Českou republiku do západních struktur. Členství ovlivnilo hospodářskou politiku, regionální rozvoj i postavení občanské společnosti.

#### **Stát: regulátor a koordinátor**

ČR musela přizpůsobit legislativu unijním pravidlům – od Paktu stability a růstu po zákaz nedovolených podpor. To posílilo roli státu jako **prostředníka mezi domácí ekonomikou a evropskými pravidly**. Kritici ovšem poukazovali na „evropskou byrokracii“ a omezení hospodářské suverenity (např. nemožnost pružně podporovat vybraná odvětví). Pandemie covidu-19 pak ukázala, že stát je v krizích nezastupitelný: převzal roli garanta a financoval masivní kompenzace. Zároveň se však projevil slabiny státní správy – pomalost, chaotická komunikace a náchylnost k populistickým tlakům.

#### **Trh: motor růstu, ale i zdroj nerovností**



Otevření vnitřního trhu EU umožnilo českým firmám expanzi, ale zvýšilo i konkurenci. Zahraniční investoři modernizovali průmysl, avšak zároveň docházelo k **odlivu zisků do zahraničí** a rostoucí závislosti na nadnárodních koncernech (zejména v automobilovém průmyslu). Český trh se ukázal jako pružný a exportně výkonný, ale slabě diverzifikovaný a zranitelný vůči krizím (2008, 2020). Kritici neoliberalismu zdůrazňovali, že přílišná orientace na „levnou práci“ a nízké daně dlouhodobě brzdí inovační kapacitu a zvyšuje regionální disparity.

### Občanský sektor: hlídač moci a zdroj inovací

České NGO po roce 2004 získaly přístup k evropským fondům a sítím, což posílilo jejich profesionalizaci. Hrály důležitou roli v sociální oblasti (integrace Romů, boj s chudobou), ekologii (proti těžbě uhlí, za práva zvířat) i politické kultuře (protikorupční hnutí, Milion chviliek pro demokracii). V krizových situacích (např. covid) dokázaly rychle mobilizovat dobrovolníky. Kritika přicházela ze strany populistických politiků, kteří je označovali za „politické neziskovky“ odtržené od „obyčejných lidí“. Tato polarizace ukázala, že občanský sektor je vnímán nejen jako partner, ale i jako nepohodlný korektiv.

### Interakce tří pilířů

**Finanční krize 2008** posílila stát (záchrana bank), ale následná úsporná politika (Nečasova vláda) oslabil sociální smír a vyvolala protesty odborů i NGO. **Migrační krize 2015** posílila volání po „silném státu“, zároveň však oslabil důvěru části veřejnosti v občanské organizace hájící lidská práva. **Zelená dohoda pro Evropu** odhalila střet trhu a ekologie: průmysl varoval před ztrátou konkurenceschopnosti, NGO a progresivní aktéři zdůrazňovali nutnost transformace.

### Regionální a environmentální dimenze

Regionální politika EU přinesla miliardy eur do infrastruktury, školství či venkova. Zavedla princip partnerství – spolupráci státu, samospráv, podniků a občanských organizací. To odpovídá modelu víceúrovňové správy, kde stát není jediným aktérem. V environmentální oblasti EU nastavila ambiciózní cíle (20-20-20, klimatická neutralita 2050). ČR se k nim formálně přihlásila, ale uplatnila „národní výjimky“ (prosazování jádra, pomalý útlum uhlí). Kritici upozorňují, že **technokratický přístup české politiky** oddaluje hlubší strukturální změny a nechává zranitelné regiony (Severní Čechy, Karvinsko) v nejistotě.

### Kritika a dilemata

- **Stát:** bez něj by nebylo možné čelit krizím ani koordinovat regionální politiku, ale bývá kritizován za byrokracii, pomalost a náchyllost k populismu.
- **Trh:** přinesl růst a integraci, ale i závislost na cizím kapitálu a nerovnosti mezi centry a periferiemi.
- **Občanský sektor:** rozvinul se v partnera i kontrolora moci, ale čelí nedůvěře části veřejnosti a útokům politiků.

## Současný konsensus

Strategické dokumenty ČR (Strategie regionálního rozvoje 2021+, Politika územního rozvoje, Strategický rámec ČR 2030) potvrzují trend: **harmonizovat hospodářské, sociální a environmentální cíle prostřednictvím partnerství všech tří pilířů**. Konzervativní proud varuje před přílišnou regulací a oslabením trhu, progresivní zdůrazňuje, že bez razantních reforem není udržitelný rozvoj možný. Spor mezi „brzdou“ a „motorem“ je trvalý, ale jejich vyvážená souhra je nutná.