

VEŘEJNÁ SPRÁVA A SOCIÁLNÍ EKONOMIKA

Dušan Halásek

Katedra veřejné ekonomiky, Ekonomická fakulta, VŠB – Technická univerzita Ostrava

Abstrakt: *Role sociální ekonomiky v moderním sociálním státě a evropské přístupy k sociální ekonomice. Některé bariéry a překážky, které brání širšímu prosazení myšlenek principů sociální ekonomiky v ČR a role veřejné správy.*

Abstract: *The social economics role in a modern state and the European approaches to social economics. Some barriers that inhibit promoting of broader social economics principles in the Czech Republic and role of public administration.*

Klíčová slova: *sociální ekonomika, státní správa, územní samospráva*

Key words: *social economics, state administration, local and regional self-administration*

V posledním desetiletí se stále více hovoří o sociální ekonomice. Západní země dnes často hledají „spásu“ v sociální ekonomice, která je u nich dosud živá jako nedílná součást ekonomiky sociálně-tržní. Proto zřejmě byla její podpora zabudována i do evropských politik.¹

Sociální ekonomika v pojetí EU znamená samosprávnou občanskou ekonomiku, vč. ekonomiky svépomocné, příp. participativní. Předpokládá se, že občané se o sebe znovu dokáží postarat sami, zejména když jim veřejné (vládní) finance pomohou se startem.

Charakteristickými znaky sociální ekonomiky jsou vedle jejich účelu (poskytování sociálních služeb a podpora zaměstnanosti a sociální soudržnosti na lokální úrovni) zejména vlastní ekonomická iniciativa s účastí na trhu, aktivita občanů v rámci samosprávy sociálního podniku relativně autonomního na státu, jejich dobrovolná účast a otevřenost takového podniku; postavení subjektů sociální ekonomiky a pomezí ziskového a neziskového sektoru a z toho plynoucí vysoká hybridita aktivit, vztahů a vazeb, včetně multizdrojového financování v prostředí „multistakeholders“; komunitní užítky na lokální (případně regionální) úrovni, tj. posilování místního sociálního kapitálu jako kvality života a konkurenceschopnost místní ekonomiky; vztah na veřejné politiky, strategie a programy.

Tyto charakteristiky se odrážejí v institucionální charakteristice sociálního podniku, v jeho neukotvenosti v jediné právní formě a v nárocích na rozhodování a řízení. Přesto je žádoucí optimalizovat právní systém k podpoře sociální ekonomiky (a sociálního podniku) a respektovat jejich občanskou samosprávnost státem.

V postkomunistických zemích, kde veřejná správa převzala značnou část péče o své občany formou veřejného sektoru a veřejného financování většiny služeb, je role návratu k sociální (svépomocné, občanské) ekonomice značně ztížena. Tradice, která u nás byla před II. světovou válkou značně „vybledla“. Stát, resp. veřejná správa na celostátní úrovni, jakož i územní orgány samosprávy hledají mechanismy, jak pomoci občanovi např.:

¹ Sociální ekonomika patří dosud v naší zemi mezi koncepce, které jen velmi obtížně pronikají do běžného života, a to i v rovině pojmosloví. Na této skutečnosti nic nezmění ani fakt, že mezinárodní konference o šíření sociální ekonomiky, konaná v Praze ve dnech 24.-25.10.2002, bylo přítomno více než 6000 účastníků všech zemí EU, zemí kandidátských a některých zemí Asie a Afriky. Konference se zúčastnili také zástupci mnoha evropských univerzit, na kterých je problematika sociální ekonomiky teoreticky zpracovávána, vyučována a zkoumána.

- na trhu práce (aktivní politika zaměstnanosti),
- podporou malého a středního podnikání,
- při zabezpečení bydlení, vzdělávání atd.

To je moderní sociální stát, jak jej známe ze současného období. V řadě evropských zemí poskytuje mnohonásobné služby většině (resp. všem) občanům, což vyžaduje rozsáhlou byrokracií, značný rozsah veřejného sektoru, zejména veřejných služeb hrazených soukromě nebo veřejně. Také vliv industriální a post-industriální společnosti má velký vliv na strukturu dříve „tradičního“ rozdělení společnosti.

Sociální ekonomika obecně je ta část ekonomiky, která má převážně privátní charakter a svou produkci distribuuje mimo jiné prostřednictvím trhu (respektive kvazi-trhu) za ceny, které mohou být nižší, než-li jsou ceny tržní. To, že se do cen nemusí zahrnovat zisk k osobnímu přisvojování vkladateli kapitálu, se na trhu jeví jako komparativní výhoda. Avšak takové ceny často nedosahují ani výše vynaložených vlastních nákladů a je proto třeba takovou ekonomiku dotovat z jiných zdrojů. Takovými zdroji jsou vzájemná svépomoc a dobrovolnictví, dárcovství a jiná filantropie, ale i veřejné prostředky v případě „uznaných titulů“. Hovoříme pak o multizdrojovém financování v rámci různých podporovatelů – zájmů (multistakeholders), legitimizujících svou podporou veřejnou prospěšnost podporovaných aktivit. Charakteristické je také „zasítování“ sociální ekonomiky, které posiluje její synergii a konkurenceschopnost jejích aktérů.

Životaschopnost sociální ekonomiky a naplňování očekávání, která jsou na ni veřejnými politikami kladena, závisí na naplňování principů dobrovolnosti, otevřenosti a samosprávnosti (tj. autonomie na státu). Finanční podpora z veřejných prostředků by tuto občanskou samosprávnost a iniciativu neměla ohrozit, proto jsou veřejné prostředky obvykle poskytovány jen na „rozjezd“ nebo jako podpory „do nákladů“ u sociálních titulů hodných veřejného zřetele v rámci zákona (například příspěvky pro podporu vytváření pracovních míst vč. sebe-zaměstnávání, na chráněné dílny, příspěvek sociálně potřebným na nákup sociální péče, příspěvek na rekvalifikace ap.), nebo v rámci municipálních rozpočtů, případně jako tzv. „negativní daň“ (u nás vázáno na neziskovost a veřejný zájem, nikoli na sociální užítky).

Evropská komise (EK) v tomto kontextu očekává od sociální ekonomiky příznivý vliv na rozvoj zaměstnanosti (a sebe-zaměstnanosti), sociální soudržnosti (a budování sociální kapitálu), regionálního a komunitního rozvoje. Sociální ekonomiky EK zahrnuje zejména do své regionální, vzdělávací, sociální politiky a podpory malého a středního podnikání.

Na potřebu řešení sociálních problémů více upozornila až Maastrichtská dohoda (1992, v platnosti od 1993). Tou dostaly orgány Unie za úkol aktivně podporovat dosažení ekonomické a sociální soudržnosti v jednotlivých členských zemích.

Dalším mezníkem bylo přijetí Amsterdamské dohody (podepsána 1997, v platnosti od 1.4.1999), která v článku 136 stanovila jako cíle společné sociální politiky: vytvořit aktivní politiku zaměstnanosti, zlepšit pracovní podmínky zaměstnanců, zajistit řádnou sociální ochranu, sociální dialog mezi vedením podniku a zaměstnanci, rozvoj lidských zdrojů s ohledem na trvalou zaměstnanost, a boj se sociální exkluzí.

Sociální ekonomika se tedy vždy opírá o orgány veřejné správy s tím, že důraz je kladen především na rozvoj místních a regionálních služeb, v našem případě tedy půjde o orgány krajské a obecní samosprávy.

Zajímavá je také dánská zkušenost, kdy došlo ke třem aktům majících vliv na poskytování veřejných služeb a rozhodování o nich – totiž v sedmdesátých letech byly přeneseny některé pravomoci ze státu na municipality jako na samosprávné občanské instituce. Týkaly se zejména sociálních služeb a základního vzdělávání. V osmdesátých letech pak došlo k další decentralizaci a přenosu některých kompetencí z municipalit na široké spektrum samosprávných občanských institucí. Týkalo se to zejména péče o děti, základní školství, péče o staré občany, knihoven ap. Třetí vlna decentralizace, zahájená koncem osmdesátých let, se týkala posílení kooperace mezi municipalitami a státní správou na lokální úrovni na jedné a občanských organizací na místní úrovni na straně druhé (v oboru sociálních služeb). Tyto změny přinesly posílení „svobody výběru“ mezi producenty poskytovaných služeb a více hlasu vybraných reprezentantů „lidu“ na lokální samosprávné úrovni. Při třetí vlně decentralizace byla navíc posílena občanská kontrola vládních výdajů.

Závěrem se podíváme blíže na překážky, které brání prosazení sociální ekonomiky v ČR. Kromě nejasnosti pojmu a nedostatečné informovanosti společnosti jsou to dále např. důvody:

- ekonomické: nedostatek vstupního kapitálu, nedůvěra sponzorů, nejasné vymezení veřejné podpory pro NNO vč. propojení s podporou malého a středního podnikání, omezené možnosti v oblasti alternativních pracovních úvazků, malé akcentace sociální ekonomiky v připravovaných operačních programech (pro období 2007-2013), drahá pracovní síla (nutnost vyplácet minimální mzdu, odvody);
- legislativní: malá kreativita v typech podnikatelských aktivit, vymezení pojmu sociální podnik, legislativní vymezení pojmu veřejná prospěšnost, šíření myšlenky sociální ekonomiky, neochota MV ČR registrovat občanská sdružení, která mají ve statutu vlastní výdělečnou činnost, netransparentnost a složitost právního systému (velká počet výjimek), neexistence dalších druhů vlastnictví, např. vlastnictví soukromě-kolektivní.

Z hlediska zapojení sociální ekonomiky do příštích evropských programů (např. operačních programů pro období 2007-2013) se v našich podmínkách jeví dvě možnosti: buď pojmut sociální ekonomiku jako samostatný titul nebo ji zařadit v rámci jednotlivých opatření.

V prvním případě (samostatný titul podpory) by bylo nutné odlišit aktivity sociální ekonomiky tak, aby došlo k zamezení duplicit s jinými tituly podpory. Vhodné by bylo i vytvořit Globální grant zaměřený na podporu sociální ekonomiky a sociálního podnikání. V rámci jednotlivých opatření lze sociální podnikání zařadit do:

OP Zaměstnanost (MPSV):

- a) sociální inkluze skupin obyvatel ohrožených sociálním vyloučením,
- b) vytváření pracovních příležitostí a míst v sociální ekonomice.

OP Celoživotní vzdělávání (MŠMT): vzdělávání manažerů sociálních podniků.

OP Podnikání (MPO):

- a) poskytování kapitálu do startu podnikání,
- b) technická asistence,
- c) mikropůjčky.

ROP na úrovni NUTS II.

Z obsahového hlediska:

- je nutné nastartovat změnu pohledu na vnímání ekonomiky z pohledu tržní liberální ekonomiky na pohled sociálně tržní (liberální) ekonomiky,

- nastartování změny klimatu a privátní ekonomiky se sociálními efekty založené na aktivních občanech.

Jako hlavní cíle lze uvést:

- zvyšování zaměstnanosti,
- podporu sociální soudržnosti,
- podporu regionálního rozvoje,
- podporu udržitelnosti.

Cílová skupina:

- komunity (na úrovni lokální až regionální).

A to jsou úkoly pro orgány státní správy a samosprávy na regionální a místní úrovni moderního sociálního státu, využívajícího více aktivity občanů.

Příspěvek vznikl v souvislosti s řešením projektu GAČR 402/05/2388 „Sociální ekonomika v ČR, její kořeny a perspektivy v kooperaci s EU“.

Kontaktní adresa:

prof. Ing. Dušan Halásek, CSc.
Katedra veřejné ekonomiky – 153
Ekonomická fakulta
VŠB – Technická univerzita Ostrava
Sokolská tř. 33
701 21 Ostrava
dusan.halasek@vsb.cz