

# Přednáška č. 2: ZÁJMOVÉ SKUPINY

## 1. DEFINICE ZÁJMOVÉ SKUPINY

Zájmové skupiny jsou založeny na poznání, že sice každý subjekt má svou **specifickou strukturu** zájmů, ale **některé jeho zájmy jsou společné** s větší či menší skupinou jiných. To vytváří předpoklad pro sdružování lidí se stejnými zájmy do **zájmových skupin**.

**Zájmová skupina** = organizovaná skupina jednotlivců, kteří sdílejí shodné cíle a snaží se ovlivnit veřejné záležitosti. Definice zájmové skupiny (proč spotřebitelé a daňoví poplatníci nejsou zájmovou skupinou).

**Parciální zájem** = nějaké opatření má velký prospěch pro členy zájmové skupiny, tj. omezené skupiny voličů, přičemž náklady tohoto opatření dopadají na všechny voliče.

Různorodost zájmů, různost životních postojů a touha po jejich vyjádření je přirozeným rysem, přirozenou vlastností vyskytující se v každé společnosti. Občané žijící v demokratických státech mají **dvě možnosti** jak je vyjádřit či prosadit. První z nich je jednorázová, opakující se obvykle v pravidelných cyklech – **volby**. Zde má každý možnost dát svůj hlas té či oné politické straně, která je mu blízká svými názory, nebo která slibuje, že se v případě zvolení zasadí o změnu v té oblasti života, jež daného voliče trápí (např. změna daňových sazeb, zvýšení sociálních dávek, nové zákony v oblasti ekologie apod.). Pokud však vláda dané sliby neplní, odchyluje se od svého programového prohlášení, nezůstává voliči než čekat několik let (v našem případě čtyři), kdy opět bude moci k volebním urnám a svým hlasem vyjádřit svůj názor.

Druhou možností občana je stát se členem nějaké **zájmové skupiny**. Zájmová skupina je definována jako „**organizovaná skupina jednotlivců, kteří sdílejí shodné cíle a snaží se ovlivnit veřejné záležitosti**“. Je tvořena **účelově**, k prosazení konkrétního opatření nebo **ochraně zájmu** konkrétní skupiny lidí (např. lékařů, právníků, spotřebitelů, zemědělců ...). Zájmové skupiny se mohou snažit akumulovat i politickou moc. Její působení jde většinou napříč politickými stranami a probíhá v reálném čase.

Jaké jsou **rozdíly mezi politickými stranami a zájmovými skupinami**? Vždyť na první pohled oběma jde o moc, sledují své do jisté míry lokální cíle, reprezentují společné zájmy určité skupiny lidí. To nejdůležitější, co je odlišuje je na jedné straně **šíře zájmů** – **politické strany** zahrnují široké spektrum činností celé společnosti, **zájmové skupiny** mají vysoce specializované, „úzké“ cíle, na druhé straně, politickým stranám jde o získání moci cestou „obsazení úřadů“, zájmovým skupinám o ovlivňování těchto mocných.

Další odlišností je **politická zodpovědnost**. Zatímco politická reprezentace (vláda – tedy vítězná politická strana či koalice) nese za svá rozhodnutí zodpovědnost a parlament jí může vyslovit nedůvěru, zájmová skupina nemůže být za své rozhodnutí politicky potrestaná.

## 2. KLASIFIKACE ZÁJMOVÝCH SKUPIN

**Činnost zájmových skupin** je zaměřena na ovlivňování politiky vlád tak, aby z vládních rozhodnutí měla daná zájmová skupina buď přímo prospěch (zájmy jsou legitimním způsobem respektovány), nebo aby alespoň vládní rozhodnutí neohrožovala zájmy dané zájmové skupiny.

**Účinnost zájmové skupiny** je dána jak její velikostí, úrovní vnitřní organizace, její ekonomické a politické prestiže. Občané tedy mohou, prostřednictvím zájmových skupin do jisté míry tlumočit své názory vládě a aktivně se tím zúčastnit ovlivňování hospodářské politiky.

Rozdělení zájmových skupin je v podstatě dvojí. Členíme je na jedné straně na skupiny **organizované** (např. odbory) a **neorganizované** (např. spotřebitelé), na druhé straně na:

- **profesní**, vznikající na základě společného zájmu daného stejným či podobným povoláním;
- **občanské**, jejichž zájem není spojen s profesí a které mají většinou cíle morální;
- **ideologické**.

Mezi **nejznámější a nejvýznamnější zájmové skupiny** bez ohledu na předchozí rozdělení můžeme zařadit:

- odborové svazy a samostatné odborové organizace;
- důchodce;
- ženské, mládežnické a dětské organizace;
- sdružení pěstitelů, chovatelů, sportovní kluby a svazy;
- organizace zdravotně postižených, veteránů, ochrany přírody;
- svazy podnikatelů;
- profesní svazy, komory, tovaryšstva, cechy či asociace;
- církve.

V oblasti hospodářské politiky mohou hrát dominantní roli velké, v podstatě celostátní **vysoce organizované** zájmové skupiny, které svou činností působí mimo parlamentní mechanismus dosahování společenského konsensu. Jedná se zejména o zaměstnanecké organizace, odborové centrály a svazy zaměstnavatelů. Pro systém, ve kterém je dialog o hospodářské politice založen na institucionální koordinaci činnosti státu s těmito skupinami, se vžilo označení „**korporativní uspořádání**“. Požadavky těchto zájmových skupin mohou vyústit až v určitý „diktát“ vládě, u kterého lze jen těžko předpokládat, že bude tržně konformní

### 3. VLÁDA A ZÁJMOVÉ SKUPINY

Vláda, který využívá činnosti zájmových skupin zejména jako významný zdroj informací by měla čelit **nebezpečí jednostranné orientace silných zájmových skupin** legislativní úpravou jejich působení. Jedná se vlastně o zabezpečení určité rovnováhy v působení zájmových skupin, o omezení jejich jednostranného ovlivňování, k čemuž může používat následujících postupů:

- **podporou konkurence** v konstituování zájmových skupin,
- **podporou vzniku** takových zájmových skupin, které by bez vnější pomoci vznikaly obtížně (důchodci, spotřebitelé),
- **zákonným omezením** pravomocí dominantních zájmových skupin,
- **zpřístupnění informací** poskytovaných zájmovými skupinami veřejnosti,
- podporu získávání „konkurenčních“ **informací** z nezávislých zdrojů,
- vytváření prostředí, které by odsuzovalo **neoficiální kontakty** politiků se zájmovými skupinami.
- **využitím jiných mechanismů rozhodování**, které vylučují konkrétní činnost zájmové skupiny, např. zákony o ochraně hospodářské soutěže,

## 4. FUNGOVÁNÍ ZÁJMOVÉ SKUPINY

Zájmové skupiny je možno charakterizovat velikostí členské základny a množstvím spravovaných finančních prostředků. Počet členů zájmové skupiny určuje její váhu ve společnosti, neboť čím početnější je zájmová skupina, tím větší vliv může mít na zákonodárné a exekutivní činitele. Váha skupiny je ovlivňována také množstvím sympatizantů, tzv. **outsiderů**, kteří nejsou sice členy zájmové skupiny, ale jejichž zájmy jsou touto skupinou zastupovány (klasickým příkladem je činnost Autoklubu, který bez ohledu na velikost členské základny hájí zájmy v podstatě všech motoristů).

Zde činnost zájmových skupin naráží na problém z teorie veřejné volby – tzv. **free rider** (černý pasažér). Podle zmíněné teorie, má produkt (výstup) zájmové skupiny charakter **veřejného statku** (public good) – pokud je nabízen jedné osobě, stává se dostupným všem ostatním jednotlivcům bez vynaložení dodatečných nákladů (Macmillanův slovník moderní ekonomie, 1995). Je nerivalitní ve spotřebě a vyznačuje se nevylučitelností ze spotřeby. A právě díky této charakteristice může být činnosti zájmové skupiny paralyzována, neboť nečlenové nemusí věnovat svůj čas a prostředky na její fungování, a přesto mohou těžit z jejich dosažených výsledků.

Poskytuje-li veřejné statky vláda, náklady kryje povinným zdaněním. Poskytuje-li veřejný statek zájmová skupina, je krytí nákladů podstatně složitější. Zájmové skupiny tuto situaci řeší podle M. Olsna tzv. selective incentives – **selektivními pobídkami**. Ty mohou být negativní či pozitivní. **Negativní** používají zejména vysoce organizované skupiny např. odbory (povinnost platit příspěvky, morální nátlak na nečleny apod.). **Pozitivní selektivní pobídky** mají formu nejrůznějších výhod, ochran a podobně pro platící členy.

U **finančních prostředků** určených pro prosazování zájmů skupiny jsou rozhodující nejen způsoby jejich obstarávání (např. příspěvky, dary, vlastní hospodářská činnost), ale i obratnost a obezřetnost při jejich efektivním využívání. Působení zájmových skupin může vést i ke vzniku koalicí, ve kterých se jednotlivé zájmové skupiny sdružují za účelem zvýšení nadějí na úspěch. Něco podobného můžeme vypočítat i u politických stran, které se na základě neformálních smluv spolčují při hlasování.

**Působení zájmových skupin** lze stručně popsat následujícím převažujícími aktivitami:

- prezentace zájmu svých členů na veřejnosti,
- zapojováním občanů do politického života,
- šířením cíleně orientovaných informací,
- monitorováním vládního programu,
- veřejnou kontrolou exekutivy (překračování pravomocí),
- uplatňováním své moci přímo na trhu (a to tlakem jak na dodavatele tak i na spotřebitele) za účelem redistribuce zisku ve prospěch zájmové skupiny – jedná se vlastně o omezení konkurence,
- finančním podporováním politických stran,
- účastí členů zájmové skupiny přímo v komisích řešících danou problematiku (účastí na dialogu),
- organizováním násilných akcí (občanskou neposlušností, stávkou, hrozbou násilí apod.),
- lobováním.

## 5. LOBBY

**Lobbying**, neboli lobování tvoří zvláštní kapitolu ve vývoji zájmových skupin. Lobování je velmi rozšířeno v USA, kde nejvýznačnější lobbyisté požívají značnou společenskou prestiž a jsou odpovídajícím způsobem honorováni. Lobbyisté jsou placenými členy zájmových skupin, kteří reprezentují tuto skupinu před vládou. Jedná se o lidi, kteří využívají své konexe a kteří se dovedou pohybovat v prostředí nomenklaturních kruhů. Jejich činnost spočívá v osobním kontaktu se členy parlamentu, s vládními úředníky a politickými osobnostmi. Lobbyisté jsou vybaveni přesnými, cíleně zaměřenými informacemi k určité, pro zájmovou skupinu důležité problematice a neustálým, dlouhodobým hájením svých zájmů vytvářejí klima ovlivňující rozhodování ve svůj (a tedy i skupinový) prospěch. Tato forma lobování se nazývá „**přímé lobování**“ (direct lobbying).

Dalším způsobem lobování je „**celoplošné lobování**“ (Grassroots lobbying). Tento způsob lobování zapojuje do této činnosti pokud možno co největší počet lidí a je vhodné zda se jedná o členy či sympatizanty. Způsob spočívá v rozsáhlé dopisové, telegrafické a telefonické kampani zaměřené na vládní a parlamentní činitele odpovědné za příslušné rozhodnutí. Kampaně mají zpravidla protestní charakter a jsou doplňkem přímého lobování. Mohou vyústit i v razantnější formy protestu, jako jsou protestní pochody, hladovky, demonstrace apod., jejich účinnost je však jen krátkodobá a není v souladu s dlouhodobým procesem tvorby hospodářské politiky.

K získání podpory veřejnosti pro své lobbyistické úsilí využívají zájmové skupiny široce pojaté a cíleně mířené **informační kampaně**, které se tak stávají jedním ze základních lobbyistických přístupů. Součástí těchto kampaní bývá většinou vysílání vlastních řečníků na rozličná setkání, šíření letáků, sponzorování výzkumu v oblastech kde je nebezpečí vládního selhání z důvodů nedostatku informací apod. Do této skupiny patří rovněž **placená inzerce** a reklama ve sdělovacích prostředcích, která však pro svou nákladnost je využívána spíše sporadicky.

Lobbyistická praxe se sice zrodila ve Spojených státech, ale nastupuje vítězné tažení do ostatních demokratických zemí. S tím souvisí i nutnosti **legislativních úprav lobování**, která by měla zahrnovat alespoň následující zásady:

- nutnost registrace zájmové skupiny,
- identifikace,
- veřejná prezentace cílů,
- přehledné hospodaření s prostředky.

## 6. VÝZNAM ZÁJMOVÝCH SKUPIN – USA x EVROPA

S touto problematikou souvisí hodnocení vlivu **lobby**, hodnocení její existence. Pojem lobby je ve světě chápán různě. V zemích se slabšími politickými stranami, jako je např. USA, je k zájmovým skupinám přistupováno velice otevřeně. Souvisí to také s **pojetím státu**. Proto se zde zájmové skupiny těší velké pozornosti a lobbyismus jako takový je zde vnímán naprosto přirozeně, a to jak občany, tak i státem. Stát nemá dostatek informací a ani možnosti si tyto informace sám opatřit. **Proto vítá aktivity zájmových skupin**, neboť ty mu je zajistí. To však neznamená, že by zde zájmové skupiny působily živelně. Naopak jejich existenci doprovází přísná regulace a všemi uznávaný **etický kodex**.

Lobbyista musí hrát jen jednu roli a všechny jeho další činnosti musí **být v souladu** s tím, ze co lobbuje. Nemůže pracovat pro konkurenční firmy. V některých případech nemůže dokonce ani svému klientovi prozradit co a od koho se dozvěděl. Lobbyista musí pracovat pouze **čistými metodami**. Každá zjištěná **korupce** a každý zjištěný pokus o ni jsou americkými zákony trestány velmi tvrdě. Tady už zdaleka nejde jen o vyřazení lobbyisty z jeho profese, ale jde i o ztrátu cti, majetku či svobody. I když se čas od času nějaký případ vyskytne, riziko prozrazení je příliš velké. Na lobbyistu je vidět ze všech stran. Proto si nemůže ani dovolit podávat zkreslené nebo nepřesné informace. Ve společnosti, kde existuje **mnoho zájmových skupin**, mnoho zájmů a mnoho lobbyistů, je velmi obtížné lhát. Tolik lidí čeká na selhání právě svého protivníka. Jakmile se lobbyista zachová neprofesionálně, je vyřizen. Nikdo s ním už nebude jednat. Ztratí své klienty. Profesionální lobbyista se takového selhání ve svém vlastním zájmu nikdy nedopustí.

V **Evropě** je situace **jiná**. Zde má pojem lobby hanlivý nádech. Profesionální lobbyisté se **skrývají** za jiná povolání, nejčastěji za konzultanty, právní kanceláře nebo profesní sdružení. Navíc vztah občan – stát je zde chápán poněkud odlišně. Stát je od občana více vzdálen a jakékoli formy styku jsou považovány přinejmenším za podezřelé. Souvisí to pravděpodobně s faktem, že lobbyismus v evropských zemích je prováděn **méně eticky**. To co by už ve Spojených státech bylo považováno za formu uplácení, je v Evropě zcela běžné. Například aby určitá zájmová (lobbyistická) skupina pozvala významnou osobu na přednášku, za kterou by bohatě zaplatila. V USA by to bylo jednoznačně označeno jako úplatek. Nikoli však v Evropě. I když by bylo praktičtější co nejvíce se přiblížit americkému modelu, Evropa bude vždycky složitější. Přesto však už dnes existuje etický kód lobbyistů, který byl vydán Evropskou Unií.

## 7. LOBBY V ČESKÝCH PODMÍNKÁCH

Samozřejmě, **že i u nás** existují zájmové skupiny. Dá se říci, že existují za každého režimu, avšak v režimech **nedemokratických jsou zpravidla potlačovány**. V demokratických státech je naopak snaha o dosažení širokého konsensu ve společnosti.

Po roce 1989 s obnovou demokracie byl u nás vytvořen prostor pro **otevřené působení** nejrůznějších zájmových uskupení, která se však v začátcích existence novodobého svobodného Československa podřizovala politickým prioritám souvisejících s nutností udržet a prosadit zásadní změny systému. To vše pod křídly **Občanského fóra**. Občanské fórum se stalo jakousi širokou platformou pro občany s odlišnou politickou orientací, které v této době spojoval společný cíl. Po volbách v roce 1990 však již začíná diferenciační proces. Je to doba zviditelňování vyhraněných politických osobností. V roce 1991 se OF rozpadá. Zájmová diferenciacie je definitivně odstartována, přesto jí jsou lidé zaskočení a stále se ještě zabývají myšlenkou společného zájmu. Mezi nově vzniklými stranami se začíná ostrý politický boj s vidinou voleb 1992.

Růst vlivu nestraničských zájmových skupin nabývá na síle v roce 1994. Po roce 1989 politický vývoj umožnil řadě aktivních lidí prosadit se mimo stranickou politiku. Tím se vytvořil poměrně značný intelektuální potenciál v řadě oblastí. Politika začala být stále více ovlivňována různými zájmovými uskupeními. Na scénu vstupují jak legitimní zájmové skupiny, **zejména profesní svazy, odbory, nezávislí novináři a ekologické iniciativy**, tak i nelegitimní zájmové hospodářské skupiny – mafie, které si vynucují pozornost nezákonnou formou – korupcí, vydíráním a vyhrožováním. Tento stav je charakteristický pro každou zemi po revoluci.

Dnes u nás fungují **silné lobbyistické skupiny** – energetická lobby, jaderná lobby, zemědělská lobby, pivovarnická lobby, cementářský lobby apod. **Profesní sdružení** se nacházejí v etapě definování svého formálního uspořádání (např. povinné x nepovinné členství).

## 8. DALŠÍ IMPLIKACE

### **Šoková versus gradualismus**

Dalším argumentem **ve prospěch šokové** terapie byla **konsolidace zájmových** skupin. Politikové jsou schopni uskutečnit radikální transformační opatření tehdy, když jim **nekladou odpor** různé zájmové skupiny (odborníky, profesní komory, svazy zaměstnavatelů, ekologové). Bezprostředně po revoluci jsou zájmové skupiny **spjaté s minulým** režimem dezintegrované a oslabené, takže **nevyvíjejí žádnou politickou aktivitu**. Avšak brzy se začnou **konsolidovat** a vyvíjejí politické tlaky. Tváří tvář silným zájmovým skupinám je pak již pro politiky obtížné prosazovat radikální transformační opatření, neboť vždy narážejí na **silný odpor** u některých zájmových skupin. **Obhájci šokové terapie** viděli v rychlých a radikálních transformačních opatřeních záruku, že transformace bude nevratným procesem, který se po svém nastartování již nepodaří zvrátit či zastavit

### **Zájmové skupiny a ekonomický růst**

Tento jev popsal americký ekonom Mancur Olson (Vzestup a úpadek národů; 1982). Olson si položil otázku, **proč po druhé světové válce** poražené země – Japonsko, Německo a Itálie prožívaly po téměř dvě desetiletí tak **rychlý hospodářský růst**, zatímco vítězové války – USA, Anglie a Austrálie naopak rostly pomalu. Pro vysvětlení tohoto jevu existuje několik hypotéz, avšak Olsonova je zajímavá tím, že staví své vysvětlení na **aktivitě zájmových skupin**. Země, které prohrály válku, měly sice zdevastované ekonomiky, ale zároveň v nich došlo k **rozpadu zájmových skupin** (velkých kartelů, odborových centrál, zaměstnaneckých svazů apod.). To jim umožnilo nastartovat rychlý hospodářský růst. USA a Austrálie sice vyšly z války s téměř neoslabenými ekonomikami, ale také s téměř neoslabenými zájmovými skupinami.

### **Diferenciace spotřební daně malých pivovarů**

byla zavedena od 1. 7. 1995. Tato úleva se týká všech pivovarů s ročním výstavem do 200 tisíc hektolitrů piva, tedy zhruba dvaceti osmi. Jako úspěšný lobbyista v této kauze se prosadil předseda Českého svazu malých nezávislých pivovarů Stanislav Bernard. Podařilo se mu přesvědčit parlament, že pokud malé pivovary nebudou daňově zvýhodněny, nebudou moci konkurovat pivním gigantům v cenách a zbankrotují. Tato cenová diferenciace umožnila udržovat cenu piva cca korunu pod cenou velkých pivovarů a zároveň si uchovat svou produkci. Odpůrci této úlevy (např. vláda, tehdejší šéf rozpočtového výboru Tomáš Ježek) argumentovali, že jde o precedent, který může spustit lavinu požadavků drobných podnikatelů a výrobců na daňové zvýhodňování. Ministerstvo financí toto zvýhodnění označilo za systémovou chybu, neboť tím byla porušena neutralita daňového systému. Ústavní soud však původní rozhodnutí parlamentu potvrdil.



## 9. ZÁVĚR

Zájmové skupiny sehrávají ve společnosti určité role. Především **nabízejí jednotlivcům** se společným zájmem, **aby spojili** svůj čas, úsilí a finanční prostředky. Jen tak budou silnější a budou mít větší naději přimět vládu, aby jim naslouchala.

Další významná úloha je **vzdělávací a informační**. Informační má dva dopady, a to na veřejnost a na politiky. Oba dva jsou stejně důležité. Jestliže zájmová skupina chce, aby jí veřejnost porozuměla a podpořila, je nutné ji informovat, seznámit s problémem v celé její šíři. Informování politiků zase může přispět ke kompetentnějšímu rozhodnutí.

**Politici nejsou schopni obsáhnout** všechny problémy společnosti. Mají proto své týmy, které jim připravují podklady k jednání. K tomu napomáhají i zájmové skupiny. Samozřejmě, je tu vždy riziko, že lobby bude podávat informace **zkresleně**. S počtem zainteresovaných skupin, které mají různé postoje v dané problematice, se toto riziko zmenšuje.

**Zájmové skupiny** jsou pro společnost **důležité**. Občané mohou jejich prostřednictvím do jisté míry tlumočit své názory vládě a aktivně se tím zúčastnit ovlivňování hospodářské politiky. Může se však stát, že požadavky velkých, celostátních zájmových skupin vyústí až v určitý „diktát“ vládě, který nemusí být tržně konformní. Vláda, která využívá činnosti zájmových skupin zejména jako významný **zdroj informací**, by měla čelit nebezpečí jednostranné orientace silných zájmových skupin legislativní úpravou jejich působení a zabezpečit určitou rovnováhu v působení zájmových skupin.

**Lobbying** tvoří zvláštní kapitolu ve vývoji zájmových skupin. Lobbyisté jsou placenými členy zájmových skupin, kteří reprezentují tuto skupinu před vládou. Lobbying vznikl ve Spojených státech a je zde také velmi rozšířený, ale úspěšně proniká i do ostatních demokratických zemí.

Zájmové skupiny kromě toho, že ovlivňují rozhodnutí vlády, plní funkci **vzdělávací a informační** u veřejnosti i u politiků. V USA se zájmové skupiny těší velké pozornosti a lobbyismus je zde vnímán naprosto přirozeně, a to jak občany, tak i státem. V Evropě je situace jiná. Zde má pojem lobby hanlivý nádech. Je to dáno jednak tím, že lobbyismus je v evropských zemích prováděn méně eticky než v USA a také různým pojetím role státu v Evropě a v USA.

Zájmové skupiny existují za každého režimu, avšak v režimech nedemokratických jsou zpravidla potlačovány. Po roce 1989 u nás **plnilo roli** zájmové skupiny Občanské fórum. Po jeho rozpadu v roce 1991 je odstartována zájmová diferenciacce, která vrcholí v roce 1994. Zájmové skupiny u nás se teprve vyvíjí, i když v některých případech už slavily svůj úspěch. Posledním takových úspěchem bylo přijetí zákona o myslivosti. Objevují se dokonce hlasy, že za celé tři roky ve sněmovně žádný zákon neprovázal takový lobbyistický tlak.