

Organizované zájmy v ČR

Úvod do studia



Studium organizovaných zájmů v ČR

- Relativně neprivilegované téma v rámci české politologie, rozvíjí se v rámci hraničních disciplín (veřejná politika)
- Chybí odstup, aplikace základních konceptů nebyla až na výjimky provedena, neexistuje syntetická studie k období 1995-2005
- Autoři: L. Brokl, P. Fiala, L. Cabada-K. Vodička

Organizované zájmy za 1. československé republiky

- mnoho zprostředkujících institucí, nejvýznamnější roli v tvorbě politických rozhodnutí má Pětka
- postavení zájmových skupin slabé, aby ovlivnily politiku, musely se úzce napojit na politické strany, ty proces povzbuzují, samy pomocí nich rozšiřují místo ve společnosti (táborová mentalita)
- typickým znakem **nerovnoprávnost** zájmových skupin
- významná role zájmových skupin v období 1945-1948

Organizované zájmy po roce 1948

- vedoucí úloha KSČ, snaha o omezení politické, ekonomické a kulturní plurality (postupně dissent, šedá ekonomika a „druhá“ kultura)
- nahrazení původního slabého systému organizovaných zájmů mamutí organizací **Národní fronty**, její úloha jiná než artikulace a agregace zájmů (nástroj společenské kontroly a demonstrace jednoty pracujícího lidu a podpory režimu)
- *Socialistický svaz mládeže- SSM, Revoluční odborové hnutí- ROH, Československý svaz tělesné výchovy- ČSTV, Československý svaz žen, Československý červený kříž, Československý svaz novinářů*
- represe vůči nepřizpůsobivým zájmům

Obrodný proces a normalizace

- Ke změně stavu došlo v letech 1965-1968, v rámci **tzv. obrodného procesu**. V tomto období došlo v KSC k boji o moc mezi konzervativci a reformátory. Reformátoři si chtěli zajistit větší podporu ve společnosti. Omezeně proto podporovali společenskou, politickou i ekonomickou pluralitu. Začaly vznikat nejrůznější organizace a svazy. Období však bylo ukončeno ruskou okupací v roce 1968. Po roce 1968 došlo opět k utužení společenské kontroly (tzv. **období normalizace**). Elity z období obrodného procesu se později staly jednou ze složek, která vytvářela systém zájmových skupin v ČR po roce 1989.
- Američtí politologové Robert Evansson a Thomas Magstadt se domnívají, že v Československu přesto existovaly **omezené mechanismy zprostředkování zájmů** již před rokem 1989. Nositeli těchto zájmů byly **úřednické složky vládního aparátu**. Jejich úkolem nebylo politická rozhodnutí vytvářet, nýbrž zavádět do praxe. Úředníci na jednotlivých ministerstvech měli zájem na zisku co největšího vlivu. Chtěli také získat co nejvíce prostředků ze státního rozpočtu. Společně se zájmy svými tak nepřímou prosazovali i zájmy svých odvětví (např. zemědělství). Je zajímavé že tyto **institucionální zájmové skupiny** (skupiny uvnitř politického systému) bývají označovány za nejvlivnější i v demokratických státech.

Charta 77

- Charta 77 vznikla koncem roku 1976 spojením nesourodých skupin občanů. Ti nesouhlasili s represemi komunistického režimu vůči hudební skupině *Plastic People of the Universe*. Zástupci Charty upozorňovali na soustavné porušování lidských práv v ČR a chtěli vést nenásilný dialog s oficiální mocí. Do politické diskuse se snažili zavádět nová témata: ekologii, diskriminaci v zaměstnání, svobodu cestování, problematiku církví, stav ekonomiky a jiné. Charta 77 musela čelit represím ze strany komunistické moci, přesto její činnost nebyla přerušena až do pádu komunistického režimu. Plnila některé obvyklé funkce pro zprostředkující instituce, např. vyjadřování a seskupování zájmů. Její přístup k vykonavatelům politické moci byl velmi omezený. Požadavky chartistů se ale rozšířily mezi širší veřejnost prostřednictvím zahraničního rozhlasového vysílání. Podporovaly tak opoziční mentalitu ve společnosti, která se pak projevila v listopadu 1989. Charta 77 ukončila dobrovolně činnost v roce 1992.

Transformace systému organizovaných zájmů po roce 1989

- Vývoj po listopadu 1989 znamenal zásadní změnu podoby organizovaných zájmů v Československu. Postupně se začal vytvářet systém organizovaných zájmů, typický pro demokratické země. Vytváření systému organizovaných zájmů a jeho následné fungování nejvíce ovlivnily následující faktory:
- ***nahrazení starých politických a ekonomických elit novými***
- ***ekonomická reforma***
- ***právní úprava činnosti zájmových skupin***
- ***spor o podobu zprostředkování v ČR (Klaus vs. Havel)***
- Poměrně malý vliv mělo naopak rozdělení Československa a vznik samostatné České republiky k 1.1. 1993.

Obměna elit

- V případě **politických elit** došlo v Československu po listopadu 1989 téměř k vymizení starých politických elit a jejich nahrazení elitami novými. To se týká zejména **mocenské elity**, tj. těch, kdo mají pravomoc vytvářet politická rozhodnutí. Původní komunistické elity byly z vedoucích míst odstraněny částečně pod tlakem veřejného mínění, následně pak po neúspěchu KSC ve svobodných parlamentních volbách v červnu 1990. Nová mocenská elita byla zpočátku nesourodá, sešli se v ní představitelé obrodného procesu z šedesátých let (tzv. osmašedesátníci), chartisté, lidé i lidé, kteří se dříve neangažovali v politice a jejichž politická kariéra začala po roce 1989. Jako nejsilnější se mezi nimi po volbách 1990 vyprofilovala skupina kolem *ministra financí Václava Klause*, což vývoj systému organizovaných zájmů značně ovlivnilo (viz dále).
- Jiná byla situace v případě **elity správní (úředníci)**, která se rovněž řadí k politické elitě. Její výměna probíhala pomalu a v novém režimu se uplatnila i řada komunistických úředníků. Ti byli schopni poskytnout novým politickým elitám informace o chodu politického systému a představovali kvalifikovanou sílu, ochotnou uvádět do praxe politická rozhodnutí nových elit.
- Nové **ekonomické elity** (majitelé velkých podniků, vedoucí manažeři) které v demokratických zemích tvoří páteř systému zájmových skupin, se utvářely výrazně pomaleji než elity politické a jejich struktura není ani dosud zcela dotvořena. Již těsně po listopadu 1989 sice v souvislosti s rozvojem **plurality vlastnických forem** došlo k **rozvoji malého a středního podnikání**. Tento fakt byl z hlediska prosazování zájmů významný zejména na úrovni místní (komunální) politiky. Ekonomické elity na celostátní úrovni se vytvářely teprve během dlouhého a dosud neukončeného procesu **privatizace velkých státních podniků** (převodu státem vlastněných společností do soukromých rukou). V tomto procesu se aktivně účastnila i část politických a ekonomických elit z komunistického období. Část ekonomické elity se rekrutuje i ze zahraničí.

Ekonomická reforma

- Cílem **ekonomické reformy** bylo převést Československo od modelu státu s plánovaným hospodářstvím s monopolem státu (kontrolovaného KSC) na vlastnictví a využívání výrobních prostředků k modelu státu s tržním hospodářstvím a soukromým vlastnictvím. V Česku byla v případě odstátnění velkých podniků zvolena metoda tzv. **kupónové privatizace**, díky níž mohli získat drobné podíly v jednotlivých podnicích občané ČR. Kuponová privatizace zvýšila podporu obyvatel ČR ekonomické reformě. Na druhé straně ale v případě některých podniků ztížila ustavení jejich majoritních vlastníků a vedla k tomu, že je de-facto ovládali manažeři z komunistického období. Z hlediska vytváření systému organizovaných zájmů byl tento fakt spíše negativní.

Právní rámec

- V kontextu ekonomických a politických změn byl ustaven i **právní rámec** pro fungování zájmových skupin. Činnost zájmových skupin byla upravena v **Listině základních práv a svobod**, přijaté v prosinci 1992. Podle této listiny:
- je zaručeno **právo svobodně se s jinými sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích** (čl.20)
- občané mají **právo zakládat politické strany** a sdružovat se v nich (čl. 20)
- politické strany i další sdružení **jsou odděleny od státu** (čl.20)
- každý má právo **hájit své ekonomické či sociální zájmy** (čl.27)
- **odborové organizace vznikají nezávisle na státu**, omezovat jejich počet je nepřipustné (čl.27)
- **právo na stávkou** je zaručeno zákonem, toto právo nepřísluší soudcům, prokurátorům, příslušníkům ozbrojených a bezpečnostních složek (čl.27)
- stát má právo **zákonem omezit** za určitých podmínek zde zmíněná práva soudcům, prokurátorům, příslušníkům ozbrojených sil a bezpečnostních složek a zaměstnancům státní správy a samosprávy (č.44)
- **církvě mají právo spravovat své záležitosti**, zejména ustavovat své orgány a jmenovat duchovní a zřizovat instituce nezávisle na státu a jeho orgánech (čl.16).
- Sdružování občanů bylo dále upraveno Zákonem 83/1990 Sb. o sdružování občanů, podle kterého se ustavují **odborová sdružení, svazy podnikatelů a zaměstnavatelů a (zájmová) občanská sdružení** (viz. dále). Důležité je, že stát tato sdružení **nepovoluje**, nýbrž pouze **registruje** (pokud splní zákonem stanovené podmínky). Speciální legislativou je upravena činnost institucí, které sdružují fyzické nebo právnické osoby za účelem zajištění výkonu určitého povolání (**komor**, viz. dále) a Zákonem 248/1995 Sb. působení **obecně prospěšných společností** (sdružení, poskytujících veřejnosti obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek). **Registrace církví** je umožněna zákony 308/1991 a 161/1992 Sb. Zde zmíněná legislativa vytváří podmínky pro vznik zájmových skupin, ale neupravuje příliš vztahy mezi zájmovými skupinami a držiteli politické autority.

Spor Klaus- Havel o podobu zprostředkování v ČR

- Spor premiéra české vlády v letech 1992-1998 Václava Klause a českého prezidenta Václava Havla se týkal podoby prostoru mezi jedincem a státem. Podle Klause měly **hrát hlavní roli** v procesu zprostředkování zájmů **politické strany**. Jejich síla a tedy možnost zprostředkovávat je určena podporou voličů, která se zjišťuje prostřednictvím svobodných voleb. Havel naopak vnímal prostor mezi jedincem a státem jako místo, které by mělo co nejvíce omezit moc politických stran. Protiváhu stranám měly tvořit **sdružení, spolky, nadace**, které vznikají „cestou zdola“ a nejrůznější **decentralizované struktury a samosprávné instituce**. Toto pojetí podporovalo rozvoj struktur, které měly co nejvíce zmenšit důležitost parlamentní většiny. Havel podporoval zejména zájmy a **zájmové skupiny, založené na sdíleném přesvědčení** (např. ekology nebo zastánce lidských práv), spojující jedince s podobnými postoji, zájmy nebo životním stylem. Méně již podporoval **ochranné zájmové skupiny**, hájící (zejména ekonomické) zájmy určitého sektoru obyvatelstva (např. odbory, hájící zájmy pracujících). V tom byl styčný bod s Klausem, který rovněž opakovaně odmítal působení ochranných skupin v ekonomické oblasti. Klaus argumentoval tím, že **působení** těchto „**zvláštních zájmů**“ nebo „lobby“ **narušuje princip reprezentace** občanů ČR ve volbách zvolenými zástupci (poslanci). Zvláštní zájmy podle Klause rovněž narušují logiku tržních ekonomických mechanismů a snaží se zneužívat k prosazování svých zájmů stavu právní a institucionální neukotvenosti mladé demokracie.
- Ani zbývající politické strany neměly velký zájem na tom, aby posílily úlohu zájmových skupin při zprostředkování mezi jedincem a státem. To je pravděpodobně důvod, proč se v ČR vyvinul **relativně slabý systém zprostředkování zájmů**.

Strategie a taktika zájmových skupin

Ty skupiny, které byly schopné nabídnout **vysoce expertní podklady** pro vypracování politiky, byly vládou nezářídka konzultovány a získaly v systému poměrně významné postavení (ČSJ, OSA)

Zájmové skupiny se rovněž někdy snaží využívat k prosazení svých zájmů **veřejné mínění a masmédia** (tisk, televizi, internet). Tuto strategii volí zejména skupiny, které se snaží prosazovat nějaké **univerzálnější ideje** (lidská práva - Amnesty International CZ) nebo skupiny, které **nemají přístup k vykonavatelům politické authority**. Ovlivňování veřejného mínění je typickou strategií **politických iniciativ a sociálních hnutí**.

Korupce

V ČR neexistuje legislativa, upravující působení společností které by oficiálně zprostředkovávaly zájmovým skupinám kontakty s politiky. Přesto zde oficiálně působí několik firem, které tyto služby oficiálně nabízí (např. CEC Government Relation nebo GJW). Většinou jsou to pobočky zavedených zahraničních firem. Společnosti CEC se např. při zastupování tabákové firmy J.R. Reynolds povedlo **transparentním způsobem** dosáhnout změny legislativy, která odstranil monopol jiné tabákové firmy, Philipp Morris, na výrobu cigaret v zemi. Tyto kontakty nejsou z hlediska demokratického vývoje škodlivé. Většinou však kontakty zájmových skupin s politiky probíhají **skrytě**. Podle organizace **Transparency International**, která se zkoumáním korupce zabývá, je korupce nejpravděpodobnější v oblastech s nízkou veřejnou kontrolou a vysokými objemy finančních toků, např. ve zbrojním průmyslu nebo v bankovníctví. Zdokumentovaných případů korupce politiků je velmi málo. V roce 1991 např. oznámil pozdější předseda Senátu Petr Pithart, že se ho ředitel Agrobanky Král pokusil uplatit jedním milionem korun. Král byl později podmíněčně odsouzen. Podle výzkumu Sociologického ústavu AV ČR z roku 2003 se 70% občanů ČR domnívá, že rozhodnutí politiků ovlivňuje korupce, zatímco pouze 23%, že rozhodnutí mohou ovlivnit občané.

Děkujeme, odejděte

Hnutí „***Děkujeme, odejděte***“ bylo založeno v roce 2000 bývalými studentskými vůdci z listopadu 1989. Kritizovalo amorálnost politiků a špatné řízení státu. Vyzývalo tehdejší politickou reprezentaci (zejména předsedu vlády Miloše Zemana a předsedu parlamentu Václava Klause) k uznání politické odpovědnosti a odchodu z politiky. Ačkoliv nebylo zřejmé, jak silná je podpora sdružení, jeho představitelé získali velkou popularitu v médiích a využívali jí k agresivním apelům na politiky. Programové prohlášení hnutí *Děkujeme, odejděte* podepsalo zhruba čtvrt miliónu obyvatel ČR, z toho řada mediálně známých osobností. V hnutí následně vypukly spory v souvislosti s úvahami o jejím přetvoření v tradiční politickou stranu. Ukázalo se, že jeho členové nejsou schopni se sjednotit na nějaké pozitivní vizi, což začala média kritizovat. Rada těch, kdo manifest původně podepsala, svůj podpis odvolala. Popularita hnutí pak zcela upadla. Cílem tohoto příkladu bylo ukázat, že úspěšnost určitých zájmů, zejména v případě skupin sdíleného přesvědčení, závisí na jejich obraze v médiích. Také ukazuje, že nejúspěšnější zájmové skupiny obvykle nebývají ty nejviditelnější.

Internet a prosazování zájmů

Rozvoj internetu a jiných komunikačních technologií (mobilní telefony) v ČR ukázal, že může hrát při prosazování zájmu velkou roli. Tyto komunikační technologie **usnadňují** totiž **formulování zájmů** a **sdužování jedinců** při jejich prosazování. Příkladem je historie iniciativy *Internet proti monopolu*. Tu založilo v roce 1998 několik podnikatelů, činných v oblasti internetu. Jejich zájmem bylo zabránit státem spoluvlastněnému Českému Telecomu, tehdy dominantnímu českému poskytovateli připojení k internetu, ve zvýšení poplatků za připojení. Jejich protest byl distribuován výhradně po internetu a během prvního týdne od zveřejnění se k němu připojilo asi 100 000 uživatelů internetu. Iniciativa pronikla dokonce do zpravodajství americké televize CNN. Iniciativa poté přistoupila k bojkotu služeb, poskytovaných Telecomu. Výsledkem nátlaku byla změna cenové politiky Telecomu. Internet může být vhodným médiem k prosazování zájmů, neboť náklady zúčastněných při prosazování zájmů jsou velmi malé a jejich komunikace snadná.

Přímá akce

- Přímá akce může nabývat více podob- **stávky**, **blokády**, občas se do této kategorie řadí i **soudní spory** (těch v ČR využívají ekologické organizace, aby pozastavily např. výstavbu dálnic či supermarketů). Cílem přímé akce bývá i přitáhnout pozornost médií. V říjnu 1998 např. protestovali čeští zemědělci proti levným dovozům vepřového masa ze zemí EU tím, že na dálnici mezi hlavními českými městy, Brnem a Prahou, vypustili stádo prasat. Vláda pak na nátlak veřejného mínění přijala protiopatření vůči EU a vepřová válka skončila vítězstvím zemědělců.

System organizovaných zájmů v ČR- zhodnocení (I.)

- ČR má v současnosti rozvinuté spektrum zájmových skupin, které je zcela srovnatelné se západními demokraciemi. Vliv zájmových skupin na politická rozhodnutí je však zřetelně menší než v západních zemích. Nedostatek ideologických a historických vazeb mezi zájmovými skupinami a politickými stranami způsobuje, že se mezi těmito aktéry příliš nerozvíjí dlouhodobá kooperace. Hlavními aktéry v procesu vytváření politiky jsou nadále politické strany. Tato situace je podpořena chybějícími zákony, které by vztahy zájmových skupin a vykonavatelů politické moci upravily (sponzorování politických stran, pravidla lobování aj.). Zájmové skupiny jsou prozatím veřejností spojovány s korupcí, což jejich činnost ještě více komplikuje a nutí je používat strategii jednorázových kontaktů. Na celostátní úrovni je tak český systém organizovaných zájmů relativně **početný, roztržitý a slabý**. Politická moc tak nemusela vynaložit velké náklady na to, aby zajistila smír se zájmovými skupinami v období ekonomické transformace .

System organizovaných zájmů v ČR- zhodnocení II.

Způsob vztahů držitelů politické moci a zájmových skupin se ovšem liší **teritoriálně**. Postupující demokratická konsolidace se sebou totiž mimo jiné přinesla i rozšíření úrovně vládnutí. V roce 2004 se ČR stala členem EU a řada zájmových skupin vyvíjí svou činnost právě tímto směrem. Zde se musí přizpůsobovat pravidlům hry evropských institucí. Již dříve, v roce 2000, se republika rozdělila na tzv. vyšší územně správní celky a vznikly kraje, které získaly od státu relativně velké pravomoci. Pro řadu zájmových skupin je výhodnější vyjadřovat své požadavky právě na této úrovni. Vedení některých krajů přitom s vybranými zájmy úzce spolupracuje. Postavení zájmových skupin se rovněž liší **sektorově**. V některých oblastech (sociální věci, kultura) je spolupráce zájmových skupin se státními orgány viditelná a silná, v jiných (zdravotnictví) je vztah výrazně konfliktní.

V budoucnu lze očekávat, že význam zájmových skupin bude spíše stoupat. Bude se tak dít v souvislosti s rozvojem víceúrovňového vládnutí i s procesem přijímání hodnot, typických pro západní demokracie.