

Vliv institucionálního zapojení nevládních organizací na volbu strategií

Aneta Pinková¹

Tento článek byl zpracován v rámci grantového projektu Soudobé výzvy demokracii ve středovýchodní Evropě (GAP408/11/0709).

Abstract: *Impact of Institutional Incorporation on NGO Strategy Choice*

The article explores institutional platforms used to incorporate non-governmental groups into the decision making process and the possible impacts of such incorporation on their choice of strategy. The paper starts with an overview of relevant theories and concepts, such as the political opportunities structures, the concept of access points to the political system and, most importantly, the insider – outsider typology of interest groups. The empirical part of the paper focuses on the Czech Republic and the two institutional platforms available to NGOs within its political system: participation in advisory committees and formal commenting procedure. The article further presents a case study of employer and business groups in the Czech Republic, using a scale of institutional incorporation as an independent variable influencing the groups' strategy choice. The scale roughly indicates the level of the organizations' institutional incorporation, based on their involvement in both advisory committees and formal commenting procedure. On the basis of the findings from the case study, possible impacts of institutional incorporation on strategy choice are outlined, indicating that the so-called insider strategies are more often used by more incorporated groups. This suggests a continuing relevance of Grant's insider – outsider typology, which has been questioned by political scientists in recent years. While the article focuses on a relatively narrowly defined category of organizations, the findings also suggest that the role and influence of institutionalized platforms on the overall strategy choice of traditional interest groups should not be ignored by researchers, as it is often the case both in the Czech Republic and internationally.

Keywords: *NGOs, non-governmental groups, decision-making process, institutions, Central and Eastern Europe, Czech Republic*

1. Úvodem

Málokterý fenomén moderního politického života je zkoumán z tolika různých úhlů pohledu jako role, kterou nevládní organizace (dále NGOs) hrají ve společnosti. Tento článek je zaměřený na specifický a často opomíjený aspekt působení NGOs v politických systémech, konkrétně na jejich institucionalizované zapojení do rozhodovacího procesu. Cílem textu je a) představit dvě hlavní institucionální platformy pro zapojení nevládních skupin do rozhodovacího procesu v ČR; b) přiblížit možné dopady institucionalizovaného zapojení NGOs do politického procesu na jejich chování v politickém systému. Studie mechanismů pro formální zapojení NGOs do rozhodovacího procesu je doplněna výzkumem působení jednoho z typů nevládních organizací v České republice, kterou je ovšem třeba – stejně jako tento text – vnímat pouze jako parciální příspěvek k podstatně širší a komplexnější oblasti výzkumu. Tato část textu poskytuje příklad, jak je možné pracovat s institucionálním zapojením organizací jako s nezávislou proměnnou při

¹ Výzkumná pracovnice, Katedra politologie a Mezinárodní politologický ústav, Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity. Joštova 10, Brno, 602 00. Email: valterov@fss.muni.cz.

studiu výběru strategií. Z výzkumu provedeného mezi organizacemi jednoho typu – v tomto případě organizacemi zaměstnavatelů a podnikatelů – pochopitelně nelze vyvozovat závěry platné pro všechny typy NGOs. Druhý z cílů tohoto textu je tedy potřeba chápat skutečně jako nastínění **možných** dopadů institucionálního zapojení NGOs na volbu jejich působení, nikoli jako snahu o nalezení definitivní odpovědi na to, jaký vztah mezi oběma proměnnými existuje.

Vzhledem k logistické náročnosti výzkumu (spojené s častou neochotou nejen tohoto typu respondentů participovat na dotazníkových šetřeních a poskytovat rozhovory) ale v současnosti nelze získat spolehlivá data o působení a strategiích nevládních organizací obecně. Závislosti na parciálních výzkumech a studiích zaměřených pouze na určitý typ skupin se tedy toto téma zřejmě v dohledné době nezbaví.²

2. Proč zkoumat institucionální aspekty zapojení NGOS?

Jako výzkumné téma jsou NGOs relevantní v podstatě pro všechny sociálněvědní obory, což samo o sobě zaručuje variabilitu výzkumných přístupů. Různorodost přístupů je ovšem charakteristická i v rámci jednotlivých oborů, včetně politologie. Pohled na NGOs a jejich význam a roli v politických systémech prodělal za poslední desítky let několik zásadních proměn. Klasický institucionalismus, převládající v první polovině dvacátého století, byl nahrazen systémovými přístupy, pohled na zájmové skupiny optikou pluralismu a později korporativismu byl zase nahrazen výzkumem sociálních hnutí a jejich organizací (SMOs), který klade podstatně větší důraz na participaci a aktivismus jednotlivců a instituce a formální nastavení politického systému vnímá spíše jako soubor podmínek pro vznik aktivismu a rozvoj občanské participace (Tilly 2004; Tarrow 1994).

Korporativismus se jako teoretické východisko výzkumu zájmových skupin v politických systémech v současnosti ocitl mimo hlavní pole zájmu, což můžeme připsat jak posunu akademického zájmu, tak ústupu korporativistických rysů v moderních politických systémech. Přesto ovšem korporativismus zůstává jedním z mála teoretických konceptů, které umožňují zohlednit roli institucionálního nastavení politického systému vůči NGOs. Kromě korporativismu, který sám o sobě zahrnuje široké spektrum přístupů, se otázkou institucionálního nastavení v některých svých pojetích dotýká např. koncept struktury politických příležitostí. Toto pojetí konceptu, odlišné od klasického pojetí Eisingerova (1973) a Tarrowova (1994), najdeme u Princena a Kerremanse (2008), kteří strukturu politických příležitostí definují jako „soubor charakteristik dané instituce, která určuje relativní schopnost (vnějších) skupin ovlivnit rozhodovací proces v rámci instituce“. Charakterizuje-li tedy korporativismus celý politický systém včetně nastavení institucí, povahy aktérů a vztahů mezi nimi, pak struktura politických příležitostí je Princenem a Kerremanssem vztažena pouze k otevřenosti jednotlivých institucí. Teprve od nich se odvíjí míra otevřenosti politického procesu, která vyjadřuje právě počet a charakter možností, kterými mohou zájmové skupiny ovlivnit rozhodovací proces (Princen, Kerremans 2008; McAdam 1999). Otevřenost politického systému je pak ze strukturálního hlediska definována počtem a kvalitou tzv. přístupových bodů (*access points*), které lze definovat jako místa či fáze rozhodovacího procesu, kdy mají zájmové skupiny (nemusí se přitom jednat nutně o NGOs, ale např. i obchodní konsorcia atd.) možnost vykonat vliv (nebo se o to alespoň pokusit) na podobu výsledné politiky (Bouwen 2002). Otevřenost politického systému je dána

² Mezi příspěvky zabývající se (mimo jiné) strategiemi početné skupiny NGOs patří např. práce autorského týmu Císař, Navrátil, Vráblíková (např. 2011). I v tomto případě je ale zkoumaná skupina organizací omezena na organizace sociálních hnutí, není zde tedy zahrnuta většina servisních organizací, volnočasové organizace atd.

jednak jeho institucionálním nastavením, jednak ochotou aktérů kontrolujících rozhodovací proces akceptovat participaci NGOs. Otevřenost politického systému pak naopak můžeme považovat za nezbytnou, ovšem nikoli dostačující, podmínku pro zapojení nevládních organizací do tvorby veřejné politiky (*policy concertation*).

I přes vágnost řady z uvedených konceptů a nedostatek teorií vysvětlujících dopad institucionálního nastavení systému na roli, kterou NGOs hrají v politickém systému, můžeme vcelku bezpečně předpokládat, že institucionální nastavení systému ovlivňuje chování zájmových skupin včetně NGOs. Jako všichni ostatní aktéři, i NGOs přizpůsobují své strategie podmínkám, v nichž působí, včetně institucionálního nastavení systému. Tyto podmínky ale nejsou pro všechny NGOs v daném politickém systému stejné. I když počet a přístupnost institucionálních přístupových bodů je v jednotlivých politických systémech různá, můžeme předpokládat, že pro všechny systémy bude charakteristická určitá míra exkluzivity institucionalizovaného přístupu. Jinými slovy, pouze některé NGOs mají v politickém systému možnost využívat institucionálních mechanismů k ovlivnění rozhodovacího procesu. Tyto skupiny se tak ocitají v privilegovaném postavení ve srovnání se skupinami, které možnost využívat institucionální přístupové body nemají. Máme-li za to, že strategie zájmových skupin vycházejí (mimo jiné) z podmínek, v nichž skupiny působí, můžeme následně formulovat předpoklad, že míra institucionálního zapojení zájmových skupin ovlivňuje volbu strategií, které nevládní organizace využívají pro prosazení svých zájmů v politickém systému.

Z tohoto předpokladu ve svých textech vychází i Win Grant (1989, 2004), který zájmové skupiny rozděluje na insidery a outsidersy (a jejich subtypy) dle jejich pozice v politickém systému. U každého z typů a subtypů skupin pak Grant předpokládá využití jiného typů strategií (tzv. insider strategií a outsider strategií³), jejichž volba se odvíjí právě od pozice, kterou skupina v systému zastává. Grant ovšem insidery a outsidersy definuje z hlediska míry jejich (formálního či neformálního) přístupu k rozhodovacímu procesu, nikoli institucionálního zapojení (byť můžeme předpokládat, že institucionálně zapojené skupiny budou spíše insidery než outsidersy a vice versa). Souvislosti mezi postavením a jednáním NGOs, případně politických aktérů obecně, se také dotýkají některé teorie politického (*policy*) procesu, resp. teorie veřejného politického procesu, především teoretické přístupy zaměřující se na problematiku politických sítí. Tyto přístupy zkoumají způsob, jakým aktéři, včetně NGOs, vytvářejí sítě, které lze chápat jako strukturální rámec pro učení (*learning*) orientované na politiku (*policy*) (Knoepfel & Kissling-Näf, 1998: 347), případně jako politické subsystemy zahrnující klíčové aktéry (srov. Sabatier – Jenkins-Smith 1993), opět včetně NGOs. Z tohoto pohledu lze institucionální platformy pro spolupráci exekutivy a NGOs vnímat jako jeden z prostředků budování a udržování podobných sítí, nicméně samotné institucionální nastavení systému není pro teorie politického procesu primárním předmětem zájmu. To je patrné i z přehledu českých příspěvků k této oblasti studie (např. Potůček 2005 a 2007, Veselý – Nekola 2007, Fiala – Schubert 2000, Balík et al. 2010), které problematiky NGOs dotýkají většinou hlavně při představování konkrétních aktérů dané *policy*.

Nejblíže se k tématu tohoto článku dostává institucionalismus orientovaný na aktéry (*actor-centered institutionalism*), který vychází z předpokladu, že sociální fenomény je třeba chápat jako

³ Mezi insider strategie patří strategie založené především na vyjednávání a přímém kontaktu s politikou a byrokratickou elitou (např. lobbying, podíl na práci poradních výborů, připomínkování legislativních norem). Outsider strategie naopak nevyžadují přístup k elitě, ale snaží se o její ovlivnění jinými prostředky, často pomocí mobilizace veřejnosti (typicky nátlakové strategie, ale např. také podávání žalob). Část strategií (např. propagace organizace na internetu) nelze z hlediska typologie insider – outsider zařadit a lze je považovat za neutrální nebo prahové strategie (více Pinková 2011).

výsledky interakcí mezi cíleně jednajícími aktéry. Jejich interakce jsou přitom strukturovány a výsledky ovlivňovány charakteristikami institucionálního prostředí, ve kterém k nim dochází (Scharpf 1997:1). Instituce jsou ovšem v rámci institucionalismu orientovaného na aktéry chápány širěji, než jen jako institucionální či formální platformy/struktury. Jedná se nejen o formální a legální pravidla, ale také o sociální normy (Scharpf 1997: 38), které nejenom determinují paletu možných strategií dostupných aktérům, ale také podobu samotných aktérů a vztahy mezi nimi. Institucionalismus orientovaný na aktéry se soustředí právě na interakce mezi aktéry a výsledky, ke kterým vedou. Může tedy představovat zajímavé východisko pro studium vztahů mezi institucionálním prostředím, v němž se NGOs pohybují, a volbou jejich strategií. Široké chápání institucí ovšem znemožňuje využití tohoto konceptu při úžeji zaměřeném studiu role institucionálních platform.

Na závěr teoretického úvodu do tématu je potřeba poznamenat, že volbu strategií nelze ztotožňovat s jejich úspěšností. Stejně jako samotný proces volby strategií, i jejich úspěšnost záleží na celé řadě dalších faktorů, z nichž některé může daná organizace ovlivnit (např. načasování, kvalita realizace atd.) a některé jsou naopak mimo její kontrolu (sem lze řadit postup dalších aktérů a mnoho dalších externích vlivů). Úspěšnost strategií a NGOs obecně je tedy ještě komplexnějším tématem, které navazuje na téma volby strategií a přesahuje jej.

3. Platformy institucionálního zapojení v České republice

Míru institucionálního zapojení či institucionální inkorporace zájmových skupin můžeme v obecné rovině definovat jako počet a kvalitu institucionálních přístupových bodů, které může daná zájmová skupina využívat. V případě České republiky existují dva hlavní institucionální mechanismy pro zapojení NGOs do rozhodovacího procesu, a to účast na poradních orgánech vlády a připomínkové řízení. Poradní orgány a připomínkové řízení patří ve všech zemích V4 mezi základní platformy pro institucionalizaci zapojení NGOs do rozhodovacího procesu. Tyto dvě klíčové platformy jsou samozřejmě doplněny řadou dalších formálních přístupových bodů, které mohou zájmové skupiny využívat, ať už jde o soudní systém, petice atd.

Poradní orgány

Podpora, případně vytváření mechanismů umožňujících efektivní reprezentaci zájmů představovala jeden z významných úkolů demokratizujících se států. Naprostá většina postkomunistických zemí se vydala cestou přejímání institucionálních modelů ze „západních“ zemí. Tímto směrem konečkonců směřoval i tlak mezinárodního společenství demokratických zemí, manifestovaný např. prostřednictvím doporučení Mezinárodní organizace práce (ILO) (Organisation Internationale du Travail 1995). Nejvýraznějším projevem této snahy se stalo ustanovování národních tripartitních komisí, sloužících jako platformy konzultací a kooperace mezi vládou, zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů. Jako nevýznamnější poradní orgány ve všech sledovaných zemích se tripartitní výbory staly také jediným poradním typem poradních orgánů, který byl podrobně zkoumán odbornou politologickou veřejností.

Tripartismus v postkomunistických zemích střední a východní Evropy připoutal pozornost pravděpodobně také proto, že nabízí příhodný objekt pro komparativní studie. Vznik a vývoj tripartismu v „západoevropských“ politických systémech byl závislý na historickém vývoji, ekonomické a sociální situaci a také politické kultuře, tedy na faktorech, které byly v jednotlivých zemích výrazně odlišné. Naproti tomu startovací pozice postkomunistických zemí SVE si byly v mnoha ohledech podobné. I přes nezanedbatelné rozdíly ve fungování komunistických režimů v

jednotlivých zemích a v míře, v jaké poskytovaly prostor pro kvazivšobodné sdružování, byla jednotným dědictvím komunismu v celém regionu deformace občanské angažovanosti a participace. Země se musely vyrovnávat s obdobnými tlaky politické i ekonomicko-sociální transformace a byly navíc vystaveny „měkkému“ tlaku západních zemí i nadnárodních institucí (v tomto kontextu primárně, ovšem nejen, ILO) na to, aby přejaly institucionalizované platformy sociálního partnerství, které typicky představují právě národní tripartitní tělesa. Většina tripartitních institucí zde vznikla krátce po roce 1989. Výjimku představuje Polsko, kde situaci komplikovala politizace odborových svazů, která narušovala koncept legitimacy tripartitního jednání mezi vládou a (v ideálním případě) politicky neutrálními sociálními partnery (Casale, 2001). Naopak v Maďarsku získala tripartita význam už v závěrečných fázích komunistického režimu a na začátku devadesátých let se několikrát představila coby významná, a v některých okamžicích dokonce klíčová, politická síla (Active Citizenship Network 2004). Zde se viditelně potvrdil obecně přijímaný, ale daty těžko doložitelný předpoklad, že zapojení sociálních partnerů (především odborů) do rozhodovacího procesu a naopak zapojení státu do kolektivního vyjednávání, garantuje či alespoň napomáhá dosažení základního konsensu v klíčových rozhodnutích ekonomické transformace, a předchází tak sociálním nepokojům.⁴

Většina existujících studií se věnuje působení tripartity, která tak v podstatě představuje jedinou podrobně zmapovanou institucionální platformu pro zapojení NGOs do rozhodovacího procesu. Funkční tripartita má coby intermediální těleso nesporný význam, poskytuje ovšem přístup jenom NGOs reprezentujícím zaměstnavatelské a odborové organizace, a to navíc jen nejvýznamnějším organizacím působícím na národní úrovni. Na druhou stranu vláda ochotná konzultovat či dokonce připravovat klíčová rozhodnutí v oblasti ekonomické a sociální politiky ve spolupráci s reprezentanty zaměstnavatelů a zaměstnanců bude zřejmě ochotná ke konzultacím s NGOs i v ostatních oblastech svého působení.

Pro tripartitní výbory ve všech zemích V4 je typický kolísající význam a mění se míra politizace (Ladó 1994). I přesto se jedná o nejstabilnější poradní orgány s účastí NGOs. V každém ze sledovaných politických systémů najdeme i další sektorové či ještě úžeji vymezené orgány, zpravidla zřizované při ministerstvech či úřadu vlády. Jejich počet, zaměření i složení se ovšem většinou mění se změnou vlády. Pouze v Maďarsku tyto poradní výbory vyplývají ze zákona a vláda je povinna je konzultovat (Hadzi-Miceva 2008). V České republice se počet poradních a pracovních orgánů exekutivy mění v závislosti na složení a prioritách vlády a také jednotlivých ministerstev. Kromě (relativně) stálých orgánů navíc při exekutivě působí *ad hoc* pracovní orgány a skupiny, o jejichž činnosti ovšem existují vesměs jen kusé informace. Mimo rozdělení poradních a pracovních orgánů na stálé a *ad hoc* můžeme také rozlišit mezi poradními a pracovními orgány vlády a jednotlivých ministerstev. Poradních orgánů ministerstev s účastí NGOs je méně než poradních orgánů vlády, jejich počet se také častěji mění.⁵ Počet poradních a pracovních orgánů vlády je stabilnější: v roce 2012 fungovalo 16 poradních a pracovních orgánů, jejichž činnost zajišťoval Úřad vlády ČR, a dalších 13, jejichž činnost zajišťovala jednotlivá ministerstva. Tabulka č. 1 zobrazuje přehled poradních orgánů se zastoupením neziskových

⁴ Tento vývoj reflektovala i politologie jako věda, zpočátku především v rámci prací zahraničních autorů (Ost 2000; Padgett 2000; Reutter 1996; Myant et al. 2000; Ladó 1994), později i autorů ze samotných zemí střední a východní Evropy (Ladó 1994; Héthy 2001).

⁵ Spolehlivé informace o počtu a složení poradních orgánů lze získat pouze od některých ministerstev. Jiná (např. MZP, MMR) informace o poradních orgánech nezveřejňují a informace o nich (či potvrzení jejich neexistence) není možné získat ani na informačních linkách ministerstev. Seznam poradních orgánů ministerstev tedy neuvádím proto, že by pravděpodobně nebyl kompletní.

organizací – tedy těch, jejichž členy jsou reprezentanti NGOs z titulu své funkce v příslušné organizaci, nikoli *ad personam*⁶. Složení skupiny zastoupených nevládních organizací je velmi pestré v návaznosti na tematické zaměření jednotlivých orgánů. Nejčastěji jsou zastoupeny zaměstnavatelské a podnikatelské organizace, časté je také zastoupení odborů, organizací působících v oblasti sociálních služeb a zdravotnictví a dále organizace sdružující jednotky samosprávy (Asociace krajů ČR, Svaz měst a obcí ČR).

Tabulka č. 1. Pracovní a poradní orgány vlády

Poradní a pracovní orgány vlády při Úřadu vlády 5/16*	
Rada vlády pro záležitosti romské menšiny	2 organizace sdružující jednotky samosprávy
Rada vlády pro národnostní menšiny	10 organizací národnostních menšin
Rada vlády pro nestátní neziskové organizace	17 organizací z různých oborů - široké spektrum
Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky	1 odborná zdravotnická organizace
Vládní výbor pro zdravotně postižené občany	3 organizace sdružující zdravotně postižené, případně jejich zaměstnavatele
Poradní a pracovní orgány vlády při ministerstvech 8/13*	
Rada vlády pro energetickou a surovinovou strategii	4 organizace zaměstnavatelů a podnikatelů 2 organizace sdružující jednotky samosprávy
Rada vlády pro udržitelný rozvoj	1 organizace zaměstnavatelů a podnikatelů 1 odborový svaz 4 organizace působící v oblasti životního prostředí
Rada hospodářské a sociální dohody	2 organizace zaměstnavatelů a podnikatelů 2 odborové svazy
Rada vlády pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci	5 organizací zaměstnavatelů a podnikatelů 5 odborových svazů
Rada vlády pro seniory a stárnutí populace	2 odborné zdravotnické organizace 5 organizací působících v sociální oblasti 1 organizace sdružující jednotky samosprávy 2 organizace zaměstnavatelů a podnikatelů 1 odborový svaz 1 organizace působících v oblasti vzdělávání 1 asociace pojišťoven
Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů	1 organizace zaměstnavatelů a podnikatelů 1 odborový svaz 9 organizací působících v oblasti rovných příležitostí
Rada vlády České republiky pro bezpečnost silničního provozu	5 organizací působících v oblasti silniční dopravy 1 asociace pojišťoven 1 humanitární organizace 2 organizace sdružující jednotky samosprávy
Rada České republiky pro jakost	4 organizace zaměstnavatelů a podnikatelů 1 odborový svaz 2 organizace zabývající se jakostí

Podíl orgánů se zastoupením NGOs na celkovém počtu. Vlastní tabulka, zdroj dat: <http://www.vlada.cz/>

⁶ Tedy tam, kde je kromě jména člena ve výroční zprávě či statutu atd. uvedena i organizace, kterou zastupují.

Připomínkové řízení

Připomínkové řízení je jedním z nejjednodušších mechanismů zapojení NGOs do přípravy nové legislativy, eventuálně strategických dokumentů. Klíčovými charakteristikami připomínkovacího procesu je velikost a složení skupiny konzultovaných aktérů a jejich reálná možnost ovlivnit výslednou podobu připomínkovaného dokumentu.

V České republice jsou v Legislativních pravidlech vlády explicitně vyjmenovány některé nevládní organizace coby tzv. povinná připomínková místa. Tyto organizace musí být povinně konzultována, dotýká-li se návrh legislativy oblasti jejich působení. Každé z ministerstev, případně každý z ministerských odborů má pak vlastní seznamy organizací, kterým své návrhy zasílá k připomínkování (nepovinná připomínková místa). Jednotná metodika tvorby těchto seznamů ovšem neexistuje a způsob jejich výběru je značně netransparentní (srov. Pinková 2011: 61-64). Předkladatel návrhu není povinen připomínky projednat, s výjimkou těch, které povinné připomínkové místo označí jako zásadní. Pokud se rozhodne těmto připomínkám nevyhovět, vzniká tzv. rozpor, který je spolu s věcným záměrem (návrhem) předložen k rozhodnutí vládě.

Výhodou připomínkového řízení oproti poradním orgánům je to, že je inkluzivní. Umožňuje konzultaci s mnohem větším počtem NGOs, eventuálně jiných typů zájmových skupin. Na druhou stranu má připomínkování striktně konzultativní charakter. NGOs mohou komentovat pouze již zformulované (vládní) návrhy legislativy. Ten samozřejmě může být a zpravidla ještě je měněn, nicméně za nejvýhodnější je pro ovlivnění podoby přijímané legislativy považován vstup zájmových skupin (či jiného aktéra) již v okamžiku formulace prvního návrhu (McGrath 2006). Naopak v poradních orgánech je výhodou možnost podílet se od začátku na formulaci návrhu. Zároveň mohou NGOs v rámci diskuzí okamžitě reflektovat postoje svých partnerů, případně vlády a jim přizpůsobovat svou strategii. Připomínkové řízení je naproti tomu jednosměrný a navíc jednorázový proces.

Zapojení do připomínkového řízení a účast na jednání poradních orgánů je na první pohled jednoznačným indikátorem, který je možný při kvantitativním výzkumu využít jako binární nezávislá proměnná. Při bližším pohledu se ovšem situace komplikuje. Za prvé, struktura nevládních organizací (nejen) v ČR je velmi komplexní a víceúrovňová. I když tedy skupina např. není přímo zastoupena na jednání poradního orgánu, může být členem zastřešující organizace, která zastoupena je. Jejím prostřednictvím pak původní skupina může mít (a často má) na jednání poradního orgánu vliv. Totéž platí i pro připomínkovací proces. Protože výhody a eventuální nevýhody institucionální inkorporace zastřešující organizace se přenášejí i na její členy, tento faktor by měl být při výzkumu zohledněn.

Za druhé, logika vlivu vykonávaného prostřednictvím poradních orgánů a prostřednictvím připomínkového procesu se značně liší. Skupina disponující oběma možnostmi má tedy výhodu oproti skupinám, které mají přístup pouze k jedné z platforem. Nezávislá proměnná reflektující institucionální zapojení skupin by tedy měla reflektovat i tento faktor. Následující část textu představuje jednu z možností, jak konstruovat škálu institucionální inkorporace a příklad jejího praktického využití ve výzkumu.

4. Podnikatelské a zaměstnavatelské organizace v ČR: příklad využití institucionální inkorporace skupin při zkoumání výběru strategií

Následující analýza zpracovává data získaná v roce 2010 rámci dotazníkového šetření provedeného mezi českými a podnikatelskými organizacemi (podrobně viz Pinková 2011). Výzkum se mimo jiné zabýval i vztahem mezi mírou institucionální inkorporace skupin do rozhodovacího procesu a četností využití jednotlivých typů strategií dostupných nevládním organizacím v ČR. Míra institucionální inkorporace byla v rámci této analýzy operacionalizována za pomoci škály vytvořené z kombinace dvou výše popsanych institucionálních platforem, tedy připomínkového řízení a poradních orgánů exekutivy. Členství či pravidelnou účast v poradním orgánu považujeme za indikátor vyšší míry zapojení než status připomínkového místa vzhledem k tomu, že zájmové skupině umožňuje pravidelný přímý kontakt s byrokratickou a politickou elitou, často včetně účasti na přípravě návrhů legislativy. Naopak připomínkování se vztahuje k již připraveným legislativním návrhům, navíc neumožňuje diskuzi, ale pouze jednostranné vyjádření názoru ze strany NGOs. Členství v poradním orgánu je také více exkluzivní než připomínkové řízení, které umožňuje zapojení více organizací. Konstrukce škály vzala v úvahu i členství v zastřešujících organizacích, protože výhody i případné nevýhody institucionální inkorporace zastřešující zájmové skupiny se přenáší i na její členy. Vzniklá škála kombinuje obě kritéria podle této logiky:

VYSOKÁ MÍRA INSTITUCIONÁLNÍ INKORPORACE – FORMÁLNÍ INSIDER

- 1 – je členem nebo pravidelným hostem poradního orgánu i připomínkovým místem
- 2 – je členem nebo pravidelným hostem poradního orgánu, není připomínkovým místem, zastřešující organizace je připomínkovým místem
- 3 – je členem nebo pravidelným hostem poradního orgánu, není připomínkovým místem, zastřešující organizace není připomínkovým místem
- 4 – je připomínkovým místem, není členem nebo pravidelným hostem poradního orgánu, ale zastřešující organizace členem nebo pravidelným hostem je
- 5 – je připomínkovým místem, není členem nebo pravidelným hostem poradního orgánu ani zastřešující organizace není členem nebo pravidelným hostem poradního orgánu
- 6 – není ani členem či pravidelným hostem poradního orgánu, ani připomínkovým místem, ale zastřešující organizace je jak členem/pravidelným hostem poradního orgánu, tak připomínkovým místem
- 7 – není ani členem či pravidelným hostem poradního orgánu, ani připomínkovým místem, ale zastřešující organizace je členem/pravidelným hostem poradního orgánu, ale není připomínkovým místem
- 8 – není ani členem či pravidelným hostem poradního orgánu, ani připomínkovým místem, zastřešující organizace není členem/pravidelným hostem poradního orgánu, ale je připomínkovým místem
- 9 – není ani členem či pravidelným hostem poradního orgánu, ani připomínkovým místem, je-li členem zastřešující organizace, pak se ani ona pravidelně neúčastní jednání poradního orgánu a není připomínkovým místem

SKUPINA NENÍ INSTITUCIONÁLNĚ INKORPOROVANÁ – FORMÁLNÍ OUTSIDER

Viz též Pinková 2011: 60-70

Rozdělení organizací na vytvořené škále zobrazuje tabulka č. 2.

Tabulka č. 2: Počet skupin v jednotlivých kategoriích škály institucionální inkorporace

Stupeň	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Počet skupin	35	17	2	13	7	6	2	3	4

N=89. Vlastní tabulka, zdroj dat: dotazníkové šetření „Organizace zastupující zaměstnavatele a podnikatele“.

Konstrukce škály institucionální inkorporace a počet skupin přiřazených k jejím jednotlivým hodnotám přirozeně odráží některá specifika daného výzkumu. Za prvé, výzkum se týkal pouze jednoho relativně striktně definovaného typu NGOs: organizací reprezentujících zaměstnavatele a podnikatele na národní úrovni v ČR. V případě více heterogenního výběru sledovaných NGO by zřejmě bylo vhodnější využití jednodušší škály, která by např. nebrala v úvahu členství v zastřešujících organizacích.

Za druhé, zaměstnavatelské a podnikatelské skupiny působící na národní úrovni patří (podobně jako např. odborové centrály) mezi organizace, u nichž můžeme předpokládat nadprůměrnou míru institucionální inkorporace. To se potvrdilo i v tomto případě, kdy většina organizací vykazala nejvyšší možný stupeň institucionální inkorporace. U jiných typů NGOs by pravděpodobně bylo rozložení na škále rovnoměrnější než v tomto případě, eventuálně by větší počet skupin vykazoval nižší míru institucionální inkorporace. V rámci výzkumu respondenti uváděli, jak často jejich organizace realizuje jednotlivé strategie.⁷ Zjištěné údaje o četnosti využití jednotlivých strategií byly korelovány s mírou institucionální inkorporace skupin a některými dalšími faktory. Tabulka č. 3 nabízí přehled souvislostí mezi četností volby strategie a právě mírou institucionálního zapojení. Tabulka č. 4 shrnuje ty samé souvislosti, ovšem tentokrát oprostěné od vlivu některých dalších proměnných. Při interpretaci výsledků třeba brát v úvahu dva faktory, které pravděpodobně přispěly k tomu, že hodnoty korelačních koeficientů jsou relativně nízké. Jde o podrobnost škály kombinovanou se specifickým charakterem zaměstnavatelských a podnikatelských skupin, které obecně patří mezi organizace vysoce zapojené do rozhodovacího procesu (viz tabulka č. 2).

⁷ Seznam nabízených strategií byl vytvořen s ohledem na typ oslovených NGOs, nezahrnoval proto některé často uváděné strategie, jako např. stávkový či násilný akce.

Tabulka č. 3: Přehled souvislostí mezi mírou institucionální inkorporace skupiny a absolutní četností využití jednotlivých strategií

<i>Typ strategie</i>	Účast na jednáních výborů Poslanecké sněmovny či Senátu <i>(insider)</i>	Účast v poradních orgánech zřízených vládou či ministerstvy <i>(insider)</i>	Oficiální jednání s politiky a vyššími úředníky <i>(insider)</i>	Neoficiální jednání s politiky a vyššími úředníky <i>(insider)</i>	Připomínkování návrhů legislativních norem oficiální cestou <i>(insider)</i>	Neformální připomínk. návrhů legislativních norem <i>(insider)</i>
Institucionální inkorporace	,383	,533	,456	,353	,163	,420
<i>Typ strategie</i>	Tiskové konference <i>(neutrální)</i>	Propagace organizace mimo internet <i>(neutrální)</i>	Zveřejňování informací pomocí internetu <i>(neutrální)</i>	Právní strategie <i>(outsider)</i>	Nátlakové strategie <i>(outsider)</i>	Vystupování v médiích <i>(neutrální)</i>
Institucionální inkorporace	,107	,307	,202	,040	-,003	,221

Spearman's rho, listwise, N = 77. Vlastní tabulka, zdroj dat: dotazníkové šetření „Organizace zastupující zaměstnavatele a podnikatele“.

Tabulka č. 4: Parciální korelační koeficienty vybraných proměnných⁸

	Účast na jednáních výborů Poslanecké sněmovny či Senátu	Účast v poradních orgánech zřízených vládou či ministerstvy	Oficiální jednání s politiky a vyššími úředníky	Neoficiální jednání s politiky a vyššími úředníky	Připomínkování návrhů legislativních norem oficiální cestou	Neformální připomínková ní návrhů legislativních norem
Institucionální inkorporace	,267	,535	,313	,256	-,017	,270
	Tiskové konference	Propagace organizace mimo internet	Zveřejňování informací pomocí internetu	Právní strategie	Nátlakové strategie	Vystupování v médiích
Institucionální inkorporace	,031	,282	-,183	-,058	-,154	,087

Parciální korelace, listwise, N = 77, kontrolní faktory: registrace jako zaměstnavatelská skupina, velikost rozpočtu, individuální či kolektivní členství. Vlastní výpočet, zdroj dat: dotazníkové šetření „Organizace

⁸ Jedná se o deskriptivní analýzu vztáženou pouze na soubor zkoumaných NGOs, která s ohledem na charakter výběru respondentů (blíže viz Pinková 2011: 55-61) nebyla zobecňována na celou populaci zaměstnavatelských a podnikatelských organizací. Proto není uváděna hladina statistické významnosti.

zastupující zaměstnavatele a podnikatele“. K výpočtu parciálních koeficientů byly využity rankované hodnoty původních ordinálních proměnných.

Mezi ostatními strategiemi vyčnívá účast na poradních orgánech zřízených vládou či ministerstvy a oficiálních jednáních s politiky a vyššími úředníky, které vykazují výrazně vyšší míru souvislosti s institucionálním zapojením než ostatní. To je ovšem dáno jednoduše tím, že institucionálně inkorporované skupiny mají z logiky věci více příležitostí k využití těchto strategií. V případě účasti v poradních orgánech zřízených vládou či ministerstvy se navíc ukázalo, že žádný z kontrolních faktorů (registrace jako zaměstnavatelská skupina, rozpočet a typ členství) neovlivňuje četnost využití této strategie. Zároveň se ale i po odstranění vlivu vybraných kontrolních proměnných ukázalo, že se stoupající mírou institucionální inkorporace skupiny častěji využívaly neoficiální jednání s politiky a vyššími úředníky, neformálně připomínkovali legislativní normy a také např. svou organizaci častěji propagovali mimo internet. Vzhledem k tomu, že téměř všechny zkoumané organizace byly připomínkovým místem, není překvapivé, že se neprokázala souvislost institucionální inkorporace se strategií připomínkování návrhů legislativní cestou. Naopak právní a nátlakové strategie naprostá většina (66, resp. 76 z 91) organizací nevyužívala; i zde tudíž neexistence souvislosti není nijak překvapivá.

Předpoklad, že míra institucionální inkorporace souvisí s volbou strategií, se proto potvrdil pouze částečně. U čtyř strategií je souvislost po odstranění vlivu kontrolních proměnných triviální. U zbývajících strategií je souvislost nízká, maximálně střední. Přestože korelační analýza nemůže sama o sobě vést k odhalení kauzální souvislosti, je z jejích výsledků zřejmé, že u poloviny strategií nehraje míra institucionální inkorporace výraznější roli ve volbě strategií zájmové skupiny. Naopak u druhé části strategií se náš prvotní předpoklad potvrdil, i když souvislosti nebyly ani u jedné z nich silné. To ovšem bylo možné předpokládat již vzhledem k tomu, že zkoumaná skupina organizací byla poměrně homogenní a všechny organizace vykazovaly relativně vysokou míru institucionální inkorporace. Výše uvedený způsob definice a operacionalizace institucionalizovaného či institucionálního zapojení NGOs do rozhodovacího procesu pochopitelně není zcela bezproblémový. Jednou z jeho nevýhod je např. podrobnost vzniklé škály, která může zkreslovat výsledky korelační analýzy. Řešením tohoto problému by bylo sledovat pouze institucionální zapojení samotné zkoumané organizace, nikoli i její zapojení prostřednictvím zastřešující organizace.

Zde využitá škála institucionální inkorporace také ignorovala jeden poměrně důležitý způsob institucionálního zapojení NGOs do politického procesu, a to přenesení pravomocí na nevládní organizaci. Typicky tento způsob zapojení do rozhodovacího, správního a implementačního procesu nacházíme u zákonem vytvořených profesních komor. V zemích V4 (v Maďarsku pouze do roku 2007) najdeme profesní komory s povinným členstvím, ať už pro všechny osoby vykonávající danou profesi (např. zdravotnické komory), nebo s povinným členstvím pro živnostníky (samostatný výkon povolání). Pouze v Maďarsku mezi lety 1995 až 1998 fungoval systém komor s povinným členstvím, když každá společnost nebo živnostník musel být členem jedné z komor (Cox - Mason 2000). U nich je ovšem sporné zařazení mezi nevládní organizace mimo jiné proto, že nedisponují organizační autonomií, nemohou samostatně rozhodovat o oblasti svého působení a nesplňují často uváděnou (von Alemann 1987) podmínku dobrovolnosti vzniku.

Mimo oblast profesní samosprávy se s přenesením pravomocí na „typické“ nevládní organizace setkáváme především v oblasti implementace (např. správa plemenných knih

chovatelskými organizacemi, výkon rybářského práva rybářskými svazy atd.). V tomto případě se ovšem nedá hovořit o zapojení do rozhodovacího procesu, ale pouze o možnost a povinnosti správy a implementace už učiněných rozhodnutí a nastavených norem. Přestože implementace bezesporu představuje důležitou součást politického cyklu, přenesení pravomocí samo o sobě nezaručuje NGOs přístup. Z tohoto důvodu nebyl tento specifický typ institucionalizované inkorporace NGOs při konstrukci škály zohledněn, což ovšem nevylučuje jeho využití v případě jinak zaměřeného výzkumu.

Další slabinou použité škály byla nemožnost reflektovat rozdílný význam jednotlivých institucionálních platform. Bohužel, je to ale problém, kterému se při výzkumu zahrnujícím větší počet NGOs (či jakýchkoli jiných aktérů) jen stěží vyhneme. Nejen že např. jednotlivé poradní orgány mohou mít v politickém procesu rozdílnou váhu, ale jejich význam se také bude měnit s postupem času s měnícím se personálním a stranickým obsazením vlády, ekonomickou situací atd. Není reálné všechny tyto faktory zohlednit, a je proto nutné počítat s jistou mírou zjednodušení a zkreslení, spojenou s aplikací škály institucionální inkorporace. V žádném případě dále není možné ztotožňovat míru institucionální zapojení organizace s vlivem, kterým tato organizace disponuje v politickém systému.

5. Závěrem

Faktory ovlivňující pozici nevládní organizace v politickém systému můžeme rozdělit na interní (specifické pro danou organizaci) a externí (systémové a situační), mezi něž můžeme zařadit institucionální rámec, resp. existující mechanismy pro zapojení nevládních skupin do politického či rozhodovacího procesu. Nakolik jsou NGOs zapojeny do rozhodovacího procesu, je kromě charakteristik jednotlivých organizací i podoby systému zájmových skupin (daného primárně typem a počtem zájmových organizací a vztahy jak mezi zájmovými skupinami navzájem, tak mezi zájmovými skupinami a dalšími aktéry) obecně determinováno také mírou otevřenosti daného politického systému. Ta je naopak výsledkem počtu a kvality přístupových bodů: jak neinstitucionalizovaných, tak institucionálních, na které jsem se soustředila v tomto textu.

Oba základní typy platform v České republice, poradní (a pracovní) orgány vlády a připomínkový proces, poskytují nevládním organizacím přístup k procesu tvorby veřejné politiky, nicméně děje se tak na základě odlišné logiky. Poradní orgány podporují dialog mezi aktéry a umožňují jim podílet se už na počáteční formulaci vznikající politiky. Mechanismus připomínkového řízení je více jednostranný a nevládním organizacím poskytuje přístup až v pozdějších fázích rozhodovacího procesu. Na druhou stranu je ale více inkluzivní a umožňuje zapojit větší množství aktérů. Institucionální inkorporace samozřejmě představuje jen jeden z mnoha faktorů ovlivňujících volbu strategií zájmových skupin. Přesto je zřejmé, že přinejmenším u některých typů nevládních organizací souvislost mezi četností využití jednotlivých strategií a mírou jejich institucionální inkorporace existuje. Případová studie českých zaměstnavatelských a podnikatelských organizací potvrdila předpoklad, že více zapojené skupiny mají tendenci častěji využívat strategie, které můžeme označit jako insider strategie, bez ohledu na to, zda se jedná o jejich formální, či neformální podobu. I když se tento závěr zdá na první pohled banální, některé studie provedené v zahraničí (např. Dudley – Richardson 1998, Page 1999) souvislost mezi pozicí skupiny coby insidera a volbou strategií zpochybňovaly. Výsledky analýzy jednoho typu zájmových skupin pochopitelně nelze generalizovat na nevládní organizace v České republice obecně. Můžeme je nicméně chápat jako podnět k dalšímu výzkumu

zaměřenému na vztah mezi formálním zapojením NGOs do rozhodovacího procesu a jejich působením v rámci politického systému.

Zdroje a literatura

- Active Citizenship Network (2004): Participation in Policy Making: Criteria for the Involvement of Civic NGOs, Active Citizenship Network, online verze (http://www.fondaca.org/file/Archivio/RappotiDiRicerca/03_Participation_in_Policy_Making_Criteria_for_the_Involvement_Of_Civic_Ngos.pdf), [cit. 30. 7. 2006].
- Alemann, U. von (1987): Organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, Leske + Budrich.
- Balík, S. – Císař, O. – Fiala, P. (2010): Veřejné politiky v České republice v letech 1989-2009, Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Bouwen, P. (2002) : A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers MPIfG Discussion Paper, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, s. 1-41.
- Casale, G. (2001): Social Dialogue and Tripartism in Poland: Evolution and Trends. InFocus Programme on Strengthening Social Dialogue, Geneva, International Labour Office, s. 1-23.
- Císař, O. – Navrátil, J. – Vráblíková, K. (2011). Staří, noví, radikální: politický aktivismus v České republice očima teorie sociálních hnutí, Sociologický časopis, roč. 47, č. 1, s. 137-167.
- Cox, T. – Mason, B. (2000): Interest Groups and the Development of Tripartism in East Central Europe, European Journal of Industrial Relations, roč. 6, č. 3, s. 341-366. DOI: 10.1177/095968010063005
- Dudley, G. – Richardson, J. (1998): Arenas without rules and the policy change proces: outsider groups and British roads policy, Political Studies, roč. 46, č. 4, s. 727-747. DOI: 10.1111/1467-9248.00164
- Eisinger, P. (1973): The conditions of protest behavior in American cities, American Political Science Review, roč. 67, č. 1, s. 11-28. 10.2307/1958525
- Fiala, P. -Schubert, K.(2000): Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis. Praha, Barrister & Principal.
- Grant, W. (1989): Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain, London, Philip Allen.
- Grant, W. (2004): Pressure Politics: The Changing World of Pressure Groups, Parliamentary Affairs, roč. 57, č. 2, s. 408-419. 10.1093/pa/gsh033
- Hadzi-Miceva, K. (2008): Legal and Institutional Mechanisms for NGO-Government Cooperation in Croatia, Estonia, and Hungary, The International Journal of Not-for-Profit Law, roč. 10, č. 4, s 43-72.
- Héthy, L. (2001): Social Dialog in the Expending World. The Decade of Tripartism in Hungary and Central and Eastern Europe 1988-1999. Report, Brussels, European Trade Union Institute.
- Knoepfel, P. - Kissling-Näf, I. (1998): Social Learning in Policy Networks, Policy and Politics, roč.26, č. 3, s. 343-367.
- Ladó, M. E. (1994): Tripartizmus és munkaügyi kapcsolatok Közép- és Kelet-Európában, Budapest, Hungarian Institute for Social Research.
- McAdam, D. (1999): Political Process and the Development of Black Insurgency, Chicago, Chicago University Press.
- McGrath, C. (2006): The ideal lobbyist: Personal characteristics of effective lobbyists, Journal of Communication Management, roč. 10, č. 1, s. 67-79. DOI: 10.1108/13632540610646382

- Myant, M. – Slocock, B. – Smith, S. (2000): Tripartism in the Czech and Slovak Republics, *Europe-Asia Studies*, roč. 52, č.4, s. 723-739.
- Organisation Internationale du Travail (1995): ILO Calls for Strengthening of Tripartite Dialogue in Central and Eastern Europe, *Actualités, Organisation Internationale du Travail*, online text (http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS_008093/lang--fr/index.htm), [cit. 30. 7. 2006].
- Ost, D. (2000): Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities, *Politics & Society*, roč. 28, č. 4, s. 503-530. DOI: 10.1177/0032329200028004004
- Padgett, S. (1999): Tripartism Without Corporatism: Organized Interests the State and Public Policy in Postcommunist Eastern Germany, unpublished paper, European Consortium for Political Research, Mannheim.
- Padgett, S. (2000): *Organizing Democracy in Eastern Germany; Interest Groups in Post-Communist Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Page, E.C. (1999): The insider/outsider distinction: An empirical investigation, *British Journal of Politics and International relations*, roč. 1, č. 2, s. 205-214. DOI: 10.1111/1467-856X.00011
- Pinková, A. (2011): Zaměstnavatelské a podnikatelské skupiny v ČR: prosazování organizovaných zájmů, Brno, CDK.
- Potůček, M. (2007): Česká veřejná politika jako vědní disciplína a jako předmět zkoumání, *Teorie vědy/Theory of Science*, roč. XVI/XXIX, č. 2., s. 93-118, online text http://martinpotecek.cz/download/articles/ceska_vp.pdf
- Potůček, M. a kol. (2005): *Veřejná politika*, Praha, Sociologické nakladatelství.
- Princen, S. – Kerremans, B. (2008): Opportunity Structures in the EU Multi-Level System, *West European Politics*, roč. 31, č. 6, s. 1129-1146. DOI: 10.1080/01402380802370484
- Reutter, W. (1996): Tripartism Without Corporatism: Trade Unions in Central and Eastern Europe, in: A. Aght, P. Rawlinson - G. Ilonszki (eds.): *Parliaments and Organised Interests: The Second Steps*, Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies, s. 59-78.
- Sabatier, P. A. - Jenkins-Smith, H. C. (1993, eds.): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Scharpf, F. (1997): *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder/Cumnor Hill, WestviewPress.
- Tarrow, S. (1994): *Power in Movement: Collective Action, Social Movements and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilly, C. (2004): *Social Movements, 1768–2004*, Boulder, Paradigm Publishers.
- Veselý, A. –Nekola, M. (2007, eds.): *Analýza a tvorba veřejných politik*, Praha, Sociologické nakladatelství 2007. První část - Základy analýzy a tvorby veřejných politik.