

ČO VIEME A NEVIEME O REPREZENTÁCII ZÁUJMOV NA SLOVENSKU?

Doc. PhDr. Darina Malová, CSc.

PhDr. Monika Čambáliková, CSc.

FES-Analýzy

Jún 1998

Friedrich Ebert Stiftung, e. V.
zastúpenie v Slovenskej republike
Maróthyho 6, 811 06 Bratislava

C 99 - 01045

ČO VIEME A NEVIEME O REPREZENTÁCII ZÁUJMOV NA SLOVENSKU?

- ◆ Politika je vo všeobecnosti predovšetkým organizáciou konfliktov, umožňujúcich sprostredkovať rozdielne záujmy a riešiť ich prípadné kolízie. Na Slovensku sa však konflikty štruktúrujú v dvoch paralelných a izolovaných líniach. Na jednej strane, sa **systém politických strán sformoval najmä na základe rozdielnych kolektívnych identít**, hlavne etnickej a svetozárovej a na druhej strane, sa vplyvné **záujmové a profesionálne organizácie orientujú na štát a jeho orgány**, ktoré sa stali zárukou realizácie a naplnenia partikulárnych záujmov.
- ◆ Konštituovanie Rady hospodárskej a sociálnej dohody v roku 1990, keď u nás ešte ani nejestvovali hlavní aktéri, reprezentujúci kapitál a prácu, prispelo k tomu, že **vláda sa stala najsilnejším sociálnym partnerom**. Vo vzťahu k odborom si vláda pozícia silnejšieho upevnila aj legislatívnymi zmenami, keďže odbory boli zbavené niektorých právne zakotvených právomocí spolurozložovania a kontroly najmä na podnikovej úrovni. Navýše, štát bol vtedy monopolným vlastníkom, zamestnávateľom a zároveň podnikateľom. Vláda, teda zastupovala aj stranu zamestnávateľov. **Tripartita je prejavom (neo)korporatívneho spôsobu re-**
- ◆ prezentácie záujmov.
- ◆ Dva spôsoby politickej reprezentácie, ktoré sa formujú okolo politických strán a záujmových skupín, sa na Slovensku od seba čoraz viac vzďaľujú. Po voľbách v roku 1994 túto štrukturálnu "medzeru" vyplnil klientelizmus, ktorý spája politické strany s organizovaným záujmom. Reprezentanti vplyvných výrobných podnikov a odvetví uprednostnili tento spôsob vzťahov ako najefektívnejšiu formu uspokojovania svojich priorit. **Klientelizmus je však ešte menej transparentný a kontrolovanateľný ako korporatívne formy sprostredkovania záujmov.**
- ◆ Na Slovensku sa presadili dva spôsoby realizácie partikulárnych záujmov, ktoré dominujú v politickej procese: **(neo)korporatismus a klientelizmus**. Oba sa historicky viažu na autokratické politické režimy. Po roku 1989 vznikli najmä v dôsledku existujúcej štruktúry politických konfliktov, sústredených na postavenie slovenského národa v politickej systéme a v snahe predísť sociálnym a ekonomickým konfliktom. **Ich vznik podporili aj pravidlá hry, ktoré sa skladajú z formálnych, t.j. legislatívnych opatrení a neformálnych, ktoré tvoria normy a vzory správania**. Demokracia sa u nás v histórii viazala na kompozíciu rozličných a vzá-

jomne vyvážených spôsobov reprezentácie záujmov, kde ani jedna forma neprevládala. Inštitúcie sociálneho dialógu na podnikovej, ale aj celostátejnej úrovni, v demokracii zachovávali istú mieru pluralizmu.

- ◆ interpretovať aj podpora vlády tzv. novým odborom, pôsobiacim najmä v štátnej správe a priemyselných odvetviach, ktoré vláda značne favorizuje.
- ◆ **V tripartite sa nerovnakou mierou presadzujú neokorporatívne a klientelistické väzby**. Najmä rýchla privatizácia na základe zmenenej štruktúry, keď sa zrušila kupónová forma privatizácie a začali sa uprednostňovať domáci záujemcovia, viedla k posilneniu strany zamestnávateľov a oslabila pozíciu odborov v sociálnom dialógu, ktoré nazerali na privatizáciu ako na záležitosť politických strán a nereprezentovali záujmy zamestnancov.
- ◆ Niektoré ponovembrové politické a legislatívne zmeny, nové **formálne pravidlá podnietili korporatistické tendencie**. Avšak na základe **neformálnych pravidiel**, ktoré **dominovali v predchádzajúcom režime pri realizácii záujmov jednotlivých podnikov, inštitúcií a regiónov**, vznikli silné klientelistické väzby, najmä pokiaľ ide o privatizáciu a netržové zásahy štátu do ekonomickejho života.
- ◆ **Formálne pravidlá**, ktoré regulujú združovanie občanov a reprezentáciu záujmov najmä pluralitným a sčasti korporatívnym spôsobom, sa čoraz viac **dostávajú do konfliktu s neformálnymi, ktoré podporujú klientelizmus**. V súčasnosti narastá snaha inkorporovať tieto neformálne pravidlá ako **formálne** do oficiálneho politickejho procesu, čo demonštruje napríklad založenie Sociálnej a ekonomickej rady, pričom vláda často obchádza mechanizmus sociálneho dialógu (RHSD). Podobne sa dá



1. časť

Záujmové skupiny: postavenie a úloha v spoločnosti

Úvodné poznámky

Neočakávaný a rýchly kolaps komunistických režimov v našom regióne postavil pred jednotlivé krajiny a politikov otázky: ako reformovať politický systém, ako upraviť pravidlá pre slobodnú, autonómnu, ale zároveň koordinovanú aktívitu občanov a rozličných združení. Na počiatku zmeny politického režimu len mälokto chápal, že demokracia znamená viac ako len pravidelné organizovanie slobodných volieb. Volby sú sice základným a nevyhnutným kľúčom k demokracii, ale automaticky nevedú k takej vláde, ktorá je schopná bez násilia regulovať spoločenské konflikty a garantuje občanom slobodný priestor na realizáciu svojich záujmov.

Demokracia sa voľbami iba začína, ale rozhodne sa nimi nekončí. V postautoritárskych režimoch sú politické strany nestále a ich stabilita je jedným z predpokladov zachovania demokracie. Strany umožňujú spájanie ideí, preferencií a záujmov, ale nie vždy reagujú na požiadavky občanov aj medzi voľbami, prípadne neplnia svoje voľebné sluby a programy. Majú sklon k uzátváraniu sa a organizačne nie sú vždy schopné zabezpečiť reprezentáciu a sprostredkovanie záujmov medzi jednotlivosťami, sociálnymi a profesnými skupinami, vlastníkmi a zamestnancami, podnikmi a štátnymi

orgánmi. Kvôli zabezpečeniu pravidelnej komunikácie medzi vládou a občanmi v moderných demokraciach rozličné mechanizmy, ktoré začleňujú záujmové skupiny do politického rozhodovania.

Na ceste k demokratickému usporiadaniu na Slovensku, ale aj v iných postkomunistických krajinách bolo najprv nutné prekonať legislatívne a inštitucionálne bariéry minulého režimu, ktorý obmedzoval slobodu občanov. Nová vláda prijala nové politické a právne pravidlá, aby občania mohli využívať slobodu združovania. Tým sa vytvoril inštitucionálny základ pre stabilnú väzbu medzi organizovanými skupinami a vládou. Desaťročia sociálnej homogenizácie a nivelizácie sa odrazili na nízkej differencovanosti záujmov, preto sa očakávalo, že vznik silnej a vitálnej občianskej spoločnosti bude postupný a úmerný zmenám v sociálnej štruktúre.

Na začiatku reforiem prevládala myšlienka, že stačí obnoviť občiansku spoločnosť a limitovať štát, čiže ohraničiť jeho zasahovanie do života občanov. Východiskom bola Tocquevillova občianska spoločnosť, ktorá je definovaná ako komplex sprostredkujúcich dobrovoľných organizácií a je základom demokracie. Nezávislé združenia a záujmové skupiny predstavujú pre konsolidáciu demokracie klúčový prvok, pretože sú jedným zo základných stavebných kameňov občianskej spoločnosti. Vytvárajú totiž mechanizmus, prostredníctvom ktorého môžu občania ovplyvňovať aktuálne politické rozhodovanie, o tým obmedziť a kontrolovať ľudí, ktorí dosiahli mocenské pozície v štáte. Na splnenie tejto úlohy však záujmové skupiny musia mať garantované dve vzájomne sa dopĺňajúce podmienky. Na jednej strane musia byť nezávislé od štátu, na druhej strane, štát ich musí podporovať, príčajmeňom garantovať ich legálne a legitime pôsobenie. Tento vyvážený vzťah medzi štátom a občianskou spoločnosťou je do istej miery ideálom. Aj v stabilných demokraciach v tejto oblasti dochádza často ku konfliktom. O to ľahšie je pripraviť a prijať nové pravidlá, ktoré by pomáhali riešiť

konflikty medzi partikulárnymi záujmami a štátou mocou pri zakladaní demokratického režimu. Štát má totiž legitimný monopol na identifikáciu a artikuláciu 'spoločných' záujmov, alebo inými slovami, 'všeobecného dobra'. Navyše, v prvých štadiách demokratizácie predstaviteľia štátu disponujú oveľa väčším vplyvom a zdrojmi v porovnaní s rodiacou sa občianskou spoločnosťou.

V postkomunistických spoločnostiach sa na jednej strane môže štát, ktorý zahrňa demokraticky zvolených politikov a byrokratiku, usilovať o limitovanie nezávislosti a autonómie občianskej spoločnosti. Na druhej strane, občianska spoločnosť môže byť ešte príliš krehká, a preto neschopná efektívne vyjednávať so štátom mocou a realizovať svoje záujmy. Organizovanie partikulárnych záujmov môžu navyše komplikať politické strany, ktoré sa snažia rozšíriť svoje voľebné zázemie a zvýšiť počet stálych voličov organizovaním a podporovaním záujmových skupín. Výskumy z Latinskej Ameriky a juhu Európy, ale aj historické skúsenosti Slovenska naznačujú, že rozvinutá a možuhná občianska spoločnosť nemôže zabrániť nástupu politickej diktatúry, ak nemá podporu relevantných politických strán a aktérov. Jej prítomnosť však pozitívne ovplyvňuje konsolidáciu demokracie.

Domnievame sa, že práve vyvážené vzťahy medzi štátom, politickými stranami a záujmovými skupinami sú zárukou stabilizácie demokracie. Vyváženosť však neznamená absenci konfliktov. História západných demokracií ukazuje, že konflikty sú prirodzeným a nutným základom demokracie, ale demokracia funguje len tam, kde sa tieto konflikty dajú riešiť vyjednávaním. Názorové a triedne konflikty sa dajú v demokratickom politickom systéme riešiť rokovaním. Veľkým bremenom pre rodiacu sa demokraciu sú však etnické konflikty. Ich vývoj závisí od vplyvu nacionalisticky orientovaných politických strán. Čím je vplyv nacionalistov na politiku väčší, tým je pravdepodobnejšia eskalácia etnických konfliktov, ktoré v Európe často viedli k nástupu autokratických režimov. Aj

súčasný vývoj vo východnej Európe potvrzuje, že čím viac sa politické konflikty podriadiujo nacionalistickej rétorike, tým viac problémov má daná krajina s demokraciou.

Etnické konflikty majú totiž svoju logiku. Často sa v nich "druhá" strana označuje za nepriateľa, ktorý má na svedomí existujúce ekonomicke, alebo iné fažnosti. Nacionalizmus a ďalšie fundamentalistické ideológie všade vo svete vykresľujú etnické, náboženské a názorové menšiny ako skupiny, ktoré majú najlepšie posty, zamestnanie, pôdu, atď., a preto sú zodpovedné za zbedačovanie etnickej väčšiny. Konsolidácia demokracie v postkomunistických krajinách neznamená však akési dočasné odstránenie konfliktov. O to sa usiloval minulý režim a jednoznačne zlyhal.

Existujú však také konflikty, ktoré nežiadajú likvidáciu protivníka? Áno, práve inštitucionalizácia, alebo inými slovami, demokratizácia tředného boja v 20. storočí znamenala posilnenie demokracie, keďže v politike vznikli také pravidlá, ktoré umožnili usmeriť konfliktné záujmy na rokovanie a vyjednávanie. Stabilná demokracia musí starostivo a konštrukтивne štruktúrovať sociálne a ekonomicke konflikty, zkomponovať ich do politického procesu ako svoju inherentnú súčasť, a vyhnúť sa ich eskalácii.

Môžu politické mechanizmy a inštitúcie presmerovať takéto usporiadanie politiky? Aké sú väzby medzi politickými stranami a záujmovými skupinami? Čo znamená korporativizmus a klientelizmus? Aký vplyv majú tieto formy sprostredkovania záujmov na demokraciu? Na tieto otázky sa pokúsime nájsť odpoveď na základe štúdia demokratického vývoja v stabilných demokraciach a na Slovensku.

Aké miesto majú v politike záujmy?

Názory na podstatu politického procesu sa značne líšia, najčastejšie sa za-

jej základný atribút pokladá moc, prípadne sa do okruhu politických vzťahov zahŕňajú aj prípady autority a vládnutia. Max Weber zdôrazňoval, že spoločenstvo, združenie ľudí sa môže nazývať politickým vtedy, keď je jeho organizácia na danom teritóriu nastolená použitím alebo hrozbou použitia fyzickej sily, čo je úlohou správy danej organizácie. Hoci Weber zdôrazňoval teritoriálny aspekt politického spoločenstva, podobne ako jeho predchadca Aristoteles, považuje autoritu alebo vládnutie za podstatný vzťah, ktorým definoval politiku. Harold Lasswell definuje politickú vedu ako empirickú disciplínu, ako štúdium etablovania moci a podielania sa na nej, ako politický čin, ktorý niekoľko vykonal, aby buď moc získal, alebo sa na jej výkone zúčastnil. Traja významné mysliteľia tak definovali hranice politickej sféry tromi atribútmi: zvrchovanosťou spoločenstva, jeho teritoriálnym ohraničením a vzťahmi autority alebo vládnutia. Politickým systémom tak môžeme nazvať pretvárajúci model ľudských vzťahov, ktorý v značnej miere zahŕňa vzťahy moci, autority alebo vládnutia.

Často sa však za hlavnú funkciu politického systému považá reprezentácia a sprostredkovanie rozdielnych sociálnych a ekonomických záujmov. Na Slovensku, ako sme už napísali je práve tento proces prekrytý politickou rétorikou, ktorá nás oslovuje na základe národnej identity. Vzniká tak priestor vhodný na to, aby sa väčšina spoločnosti nedozvedela o fungovaní jednotlivých záujmových skupín, aby sa nedozvedela o tom, "čo, kto a kedy dostane" ako naformuloval Harold Laswell.

Záujmové skupiny, čiže asociácie občanov, ktoré sa v politických teóriach často označujú aj terminom "nátlakové skupiny", patria k významným súčasťiam politického systému. Ide o združenia budujúce spoločnosť a teda aj politiku 'zdola'. Podľa S. E. Finera sa liberálna demokracia vyznačuje tým, že tu existuje nie jeden, ale dva spôsoby reprezentácie: politické strany a voľby tvoria prvú cestu a všetky nátlakové skupiny predstavujú druhý spôsob. Nie všetky nezávislé organizácie sa

však usilujú dosiahnuť vplyv na politické rozhodovanie na centrálnej úrovni štátu. Mnohé pôsobia iba na regionálnej alebo miestnej úrovni. Existuje podstatný rozdiel medzi pôsobením politických strán a záujmových skupín v politickom systéme. Spočíva v ich odlišnom vzťahu k štátnej moci. Zatiaľ čo strany sa zúčastňujú volieb, aby získali pozície vo vláde, alebo sa podieľali na výkone štátnej moci, tak nátlakové skupiny sa usilujú o presadenie svojich preferencií a záujmov prostredníctvom ovplyvňovania štátnych orgánov, politických strán alebo verejnej mienky.

Záujmové skupiny, politické strany a voľby

Ako sme už uviedli, základné rozlišovacie kritérium medzi politickými stranami a záujmovými stranami je, že strany sa vo voľbách usilujú získať moc v štáte a organizovaný záujem sa snaží získať politický vplyv. Presnejšie možno definovať politickú stranu ako organizáciu, ktorá má nasledovné štyri znaky:

- 1) Vyznačuje sa kontinuálnou existenciou, čiže jej trvanie presahuje život jedného vodcu. Ak pôsobí v demokratických podmienkach, mala by pôsobiť viac ako jedno voľebné obdobie.
- 2) Pôsobí na celoštáte, a aj na miestnej úrovni. Má aspoň elementárnu formu komunikácie medzi exekutívou a miestnymi organizáciami.
- 3) Tieto dve charakteristiky možno aplikovať na akúkoľvek kontinuálnu organizáciu.
- 4) Politická strana sa usiluje podieľať sa na, a ovplyvňovať politické rozhodovanie v rámci danej krajiny. Uvedená tretia čiara sa dá tiež aplikovať na nátlakové skupiny.
- 5) Strana sa usiluje buď utvoriť vládu, alebo sa v spolupráci s iným stranami podieľať na sformovanie vlády, prípadne zmeniť celkový rámec, v ktorom pôsobia politické strany.

Politicú stranu teda definujeme ako organizáciu, ktorá má všetky uvedené znaky.

Uvedená definícia indikuje rozdiely medzi stranami a záujmovými skupinami. Nevyplýva z nej však odpoveď na otázku, či a ako záujmové organizácie ovplyvňujú výsledky volieb. Dá sa totiž prirodzene očakávať, že socialistické a sociálne demokratické strany vo vláde budú priaznivejšie naklonené odborom, a že vlády, zložené z pravicových, konzervatívnych, prípadne liberálnych strán, budú viac vychádziať v ústrety skupín, ktoré reprezentujú zamestnávateľov, podnikateľov, skrátku kapitálu. To znamená, že jednotlivé organizácie majú záujem na tom, aby im nová vláda po voľbách bola čo najpriaznivejšie naklonená.

Historicky vzniklo niekoľko spôsobov ako záujmové skupiny ovplyvňujú voľby. V niektorých krajinách sa priamo podieľajú na volebnej súťaži prostredníctvom politických strán. Napríklad, vo Veľkej Británii sa odbory stali kolektívnym členom Labouristickej strany, čo z mnohých odborárov urobilo poslancov. Navýše odborové zväzy mali v rámci strany privilegované postavenie. Len ľažko a postupne sa Labouristi, ale aj celá krajina, vyrovňávali s týmto historickej dedičstvom silných a vplyvných odborov, najmä keď prišlo k úpadku tradičného fažkého priemyslu a silné odbory, brániac záujmy svojich členov, brzdili reštrukturalizáciu priemyslu. Inštitút kolektívneho členstva sa uplatnil aj v iných krajinách, kde boli silné odborové zväzy a sociálne demokratické strany. Postupne sa ukázalo, že priame kolektívne členstvo odborov, alebo iných záujmových organizácií je pre politickú stranu príťažlivý. Organizácia, totiž nevie vždy zabezpečiť hlasy svojich členov pre danú stranu. Naopak, strana sa stala akýmsi "zajatcom" vplyvnej záujmovej skupiny a eventuálne stratila iných potenciálnych voličov.

Niektoré strany zaviedli pre záujmové organizácie tzv. pridružené členstvo, čo znamená, že členovia organizácie sa stávajú aj členmi politickej strany. Z pohľadu volieb,

kde rozhodujú stáť si voličov a nie tisícky členov je zrejmé, že ani tento model neuspokojuje obe strany danej dohody. Pre strany neprináša väčší počet voličov a vnútrostranné dohodovanie sa stáva oveľa komplikovanejšie. Tým sa vlastne spochybňuje aj možnosť realizovať "záujmy" záujmovej skupiny, ktorá pre realizáciu svojich priorit potrebuje, aby sa strana dostala do vlády, alebo aspoň do vplyvnej pozície v parlamente. V súčasnosti, keď majú masmédiá vo voľbách klúčovú úlohu, klešie priaznivý pomer medzi počtom členov a voličov strany. Časy, keď v politike dominovali veľké masové strany s mohutným členstvom, a tým pádom aj voličstvom, patria už minulosti. Naopak, čoraz viac vplyvu ziskávajú strany, ktoré sú schopné osloviť nestálych alebo nerohodných voličov. Záujmové skupiny, najčastejšie profesné alebo generačné, neprinášajú svojim stranám dostatočné hlasov.

Menej rigoróznu formou, upravujúcú voľfahy medzi veľkými záujmovými skupinami, najmä odbormi a sociálne demokratickými stranami, je deklarovanie podpory v rámci volebnej kampane. Samozrejme, že ani v tomto prípade organizácia nemôže zaručiť, že jej členovia budú hlasovať za stranu, ktorá má oficiálnu podporu vedenia organizácie. Názory, volebné preferencie a lojalita k organizácií sa nie vždy zhodujú. Na Slovensku bola zaujímavým prípadom vplyvu občianskeho združenia na politickú stranu petícia, ktorú zorganizoval CSEMODOK, a ktorá požadovala vytvorenie volebnej koalície maďarských strán. Strany rešpektovali prejavnený vôleu svojich perspektívnych voličov a vytvorili trijakoalíciu. Vo voľbách 1994 to evidentne prispelo k tomu, že Maďarská koalícia získala takmer všetky "maďarské" hlasov.

Existujú aj viac-menej neformálne dohody medzi politickou stranou, ktorá zostavuje volebnú kandidátku, a lídrymi záujmových skupín. Napríklad, politické strany inkorporujú do svojich kandidátok zástupcov odborov v nádeji, že táto osobnosť prinesie zo seba aj hlasov svojich členov. Ako sme už spomíinali, aj v západných demokraciach sa

v súčasnosti podobné očakávania nevyplácajú. V transformujúcich sa krajinách nové politické strany ešte ani nemajú svoje stabilizované a lojalné voličstvo. Väzba medzi veľkou organizáciou, ako je odborový zväz a jeho vedenie, je teda ešte zraniteľnejšia a môže byť vo svojich dôsledkoch kontraproduktívna pre obe zúčastnené strany. Navyše, v systéme pomerného volebného zastúpenia môžu podobné dohody fragmentovať parlament. Ak líder odborov nie je členom strany, môže to komplikovať fungovanie poslaneckého klubu a následne aj strany. Jej fungovanie v parlamente, totiž závisí od stranicej súdržnosti a disciplíny. Vstup individuálnych kandidátov zo záujmových skupín na volieby sa môže preukázať len vo väčšinových volebných systémoch, pripadne vo voľbách do druhej komory parlamentu, ktorá sa konstituuje na väčšinovom volebnom systéme. Napokon, v slovenskej politike sa už vyskytli takéto prípady, ktoré sa skončili profesionalizáciou odborárov ako politikov, ale neviedli k posilneniu pozície odborov ani vo viacnej, a ani v parlamentnej politike.

Organizačné a personálne väzby medzi organizovanými záujmami a politickými stranami sú v demokratických krajinách na ústupe. Zmenila sa totiž sociálna štruktúra, v ktorej už nemá miesto tradičné vnímanie triedneho konfliktu. Zmenil sa charakter tradičných skupín lojalných voličov, ktorí celé generácie volili tú istú stranu. Okrem toho, politika a programy pravicových a ľavicových strán sa v posledných dvoch desaťročiach značne priblížili. Napokon, keďže vzrástla úloha masmédií vo volebnej kampani, a tie sa stali takmer rozhodujúcim faktorom pri ovplyvňovaní voličov, podobné vzťahy medzi parlamentnou a záujmovou politikou neprinášajú viac hlasov vo voľbách. Takmer vo všetkých postkomunistických krajinach sa z času na čas odborové zväzy "vyhŕázali", že podľa vzoru poľskej Solidarity, bud' založia vlastnú stranu, alebo sa zaregistrojú ako politická strana. Keďže si ani jeden z odborárskych predákov neboli istý podporou svojich

členov, sám "osud" Solidarity a jej rozpad ako politického združenia odradili odborárov. Zatiaľ nikde inde neprišlo k podobnému pokusu.

Najčastejšou formou, ktorou nátlakové skupiny vstupujú do volieb je financovanie volebnej kampane a dohody medzi stranou a organizáciou v prípade, keď sa podporovaná politickej strane dostane do vlády. Záujmové skupiny sa tak podieľajú na voľbách predovšetkým skrytou formou, čo často vedie ku škandálom, najmä, ak sa preukáže, že strana porušila volebný zákon alebo iné zákony, ktoré stanovujú pravidlá pre financovanie volebnej kampane. Keďže politickej strane na to, aby vyhrali vo voľbách potrebujú úspešnú volebnú kampanię najmä v masmédiách, čo si vyžaduje veľké náklady, stáva sa financovanie volieb klúcom aj pre vzťah medzi nátlakovými skupinami a politickejmi stranami. Z tohto pohľadu je jasné, že výhodnejšie pozície, pokiaľ ide o vplyv na politiku, majú tie organizované skupiny, ktoré disponujú väčšími finančnými zdrojmi, pripadne neobmedzeným prístupom do masmédií.

Najmä z toho hľadiska sú odbory v nevhode a museli reagovať na zmeny v politike, ktoré v západných demokraciach nastali koncom sedemdesiatych rokov. Modelom sa stali inštitucionalizované vzťahy medzi záujmovými skupinami a vládou. Prepojenie medzi záujimami kapítalu a práce sa tak stalo, popri parlamentnej reprezentácii záujmov, ďalším spôsobom, ako veľké skupiny realizujú svoje záujmy, bez ohľadu na to, ktorá politickej strana je pri moci.

Neokorporatismus ako reakcia na nestabilné vlády

Historicky sa sformovalo niekoľko základných typov vzťahov medzi politickými aktérmi a záujmovými skupinami, ktoré predstavujú istú škálu smerom od pluralizmu

ku korporativizmu. Pluralizmus sa od korporativizmu líši predovšetkým dvomi kritériami, ktoré podmienujú spôsob reprezentácie záujmov: počtom organizácií a ich vzťahom ku štátu. Pri pluralnom zlhyhania a sklámania z liberálnej a parlamentnej demokracie, založenej výlučne na politickej stranach, a neschopnej reagovať na relevantné sociálne a ekonomicke záujmy. Vychádzalo sa z názoru, že liberálny parlamentarizmus nie je schopný v plnej mieri zastupovať všetky relevantné spoločenské záujmy, napríklad stavovsky fungujúce reprezentácie, zamestnanecke skupiny, alebo sociálne a ekonomicky definované triedy. Zároveň išlo aj o negatívnu reakciu tradičných spoločností na individualizáciu a atomizáciu lokálnych a rodiných väzieb, ktorá sprevádzala ranné štádium liberálnej demokracie. Konceptie korporativizmu chceli byť kritikou krajného liberalizmu, ktorý atomizoval tradičné sociálne skupiny a nepodporoval "organickú spoločnosť a solidaritu". V dôsledku potláčania konfliktov a kladenia dôrazu na utopickú predstavu o harmonickej spoločnosti sa po II. svetovej vojne sám pojem korporativizmus značne zdiskreditoval.

V súvislosti s povojnovými zmenami v západnej Európe, ktoré viedli k demokratizácii triedného boja cez inštitucionalizovanie sociálneho dialógu na podnikovej a celoštátnnej úrovni, čo malo pozitívny vplyv na stabilitu demokracie, sa v politológiu začalo hovoriť o tzv. neokorporativizme, alebo o liberálnom korporativizme. Tento pojem reflektoval skutočnosť, že vzťahy medzi štátom a veľkými organizovanými skupinami, najmä reprezentujúcimi kapitál a prácu, resp. zamestnávateľov a zamestnancov, sa dostali do centra politiky. Základom štúdia sa stala otázka, ako ovplyvňujú alebo inštrumentalizujú veľké organizované zväzy štát? Je samozrejmé, že dopad vplyvného postavenia týchto organizovaných zväzov a združení, ktoré neboli politickej stranami a nesúťažili vo voľbách, na demokratický štát bol značný a nastal posun v rovnováhe verejnej a privátnej moci. V tradičnej

liberálnej koncepcii demokracii sú zájimové združenia pokladané za integrálnu súčasť občianskej spoločnosti a iba prostredníctvom komunikácie s politickými stranami a ich súťaže presadzujú svoje zájmy. Ak sa veľké organizované zväzy stali súčasťou politického rozhodovania, neznamená to obmedzenie alebo deformáciu liberálnej demokracie?

Empirické analýzy ukázali, že garantovaný prístup vplyvných organizácií do politického rozhodovania nenaruší rovnováhu parlamentnej demokracie, ale priniesol istú symbolóu štátnych inštitúcií, politických strán a zájmových združení. Tento (neo)korporatívny mechanizmus zachoval totiž istú mieru plurality, otvorenosť politického procesu pre konkurenčné organizácie a verejnú kontrolu. Nová forma korporatizmu, často nazývaná aj liberálnou, nemá nič spoločné so "stavovským usporiadanim", typickým pre autokratický korporatismus, ktorý dominoval v predindustriálnych spoločnostiach s nízkou mierou artikulácie sociálnych a ekonomických konfliktov. Neokorporatismus vzniká na základe slobody združovania a autonómnosti združení. Spočíva v diferencovaní antagonistických zájmov a vyznačuje sa spoločenskou mobilitou vlastnou kapitalistickým priemyslovým spoločnostiam.

Na základe pozitívnej skúsenosti s týmto spôsobom reprezentácie zájmov sa aj iné sociálne a zájmové skupiny začali zlúčovať a vytvárať tzv. "asociácie asociácií", t.j. koordináčné orgány autonómnych organizácií v istom špecifickom sektore, ktoré vypracúvajú spoločný postup voči štátu a politickým stranám v záujme zvýšenie svojho vplyvu. Táto forma neokorporatizmu sa niekedy nazýva aj spoločenskou (*society*), čo zdôrazňuje spôsob jej vzniku, lebo dané usporiadanie vzniklo zväčša v dôsledku požiadaviek a aktívít medzi samými združeniami, tak povediac zdola, a nie ako dôsledok vedomého úsilia tých, ktorí z pozície moci môžu zhora zaviesť taký systém sprostredkovania zájmov, ktorý najviac vyhovuje ich autoritárному spôsobu

vládnutia.

Všetky tri nové určenia - neokorporatismus, liberálny alebo spoločenský korporatismus - sa používajú najmä ako analytické koncepty, ktoré majú opísť globálne zmeny v politickej štruktúre rozvinutých kapitalistických spoločností. Vo všetkých demokratických štátach sa totiž využívajú a oceňujú pozitívne stabilizačné a regulujúce efekty inkorporácie organizovaných zájmov do sféry politického rozhodovania. Veľké združenia preberajú isté spoločenské, hospodárske a politické funkcie. Sprostredkúvajú komunikáciu medzi štátom a administratívou a skupinami, ktorých sa dotýkajú jej opatrenia. Štát im súčasne ponecháva určité rozhodovacie právomoci, napríklad tarifnú politiku prenecháva v kompetencii strán tarifnej zmluvy: podnikateľov a zamestnancov.

Konsenzus štátu, kapitálu a práce sú vzájomne prepletené a späť sústavy, ktoré prinášajú všetkym stranám výhody: štátnej administratíve lepšie informácie a pomoc pri usmerňovaní spoločenských zájmov a združeniam možnosť účinného presadenia vlastných zájmov. Vznik a uplatňovanie korporatívnych štruktúr a stratégii je podmienené ekonomickými i politickými podmienkami a chápaním štátu. V niektorých krajinách štátna administratíva rozsiahlym spôsobom upravuje sociálnu politiku, čo si vyžaduje aj značné zásahy do trhového hospodárstva a štát sa definuje ako sociálny, prípadne sociálne a trhovo orientovaný. Industriálne demokratické štáty hľadajú možnosti a formy spoluúčasti organizovaných združení kapitálu a práce na dvoch úrovniach: na úrovni podniku, tzv. mikroúrovni, ale aj na makroúrovni spoločnosti, v rámci celoštátneho usporiadania. Pravidlá a formy tejto participácie sú spravidla výsledkom dlhodobého demokratického formovania trhu práce a vyjadrujú špecifické znaky týchto spoločností. Sprostredkúvanie medzi organizovanými záujmami a štátom politikou nadobudlo veľký význam najmä v demokratických kapitalistických priemyselných štátoch, kde existovalo silné

demokratické robotnícke hnutie a jednotné odbory. Vo Veľkej Británii a Rakúsku, v Škandinávii a NSR existuje tripartita štátu, kapitálu a práce v rozličných formách, od právne inštitucionálizovanej až po dohodnutú. Zároveň sa konstituovala aj v rozličných oblastiach: od tarifnej politiky až po energetickú alebo sociálnu politiku. V poslednom desaťročí sa toto usporiadanie dostalo do veľkej krízy, lebo došlo ku kolapsu neokorporatívneho systému a k oslabeniu reformného konsenzu, ktoré dominovali v povojnovom období sociálneho a ekonomickeho rastu.

Myšlienky sociálneho partnerstva sú prítomné v sociálno-demokratických a aj v kresťansko-sociálnych koncepciách. Oba tieto ideové prúdy sa stali základňami masových hnutí, vrátane silných strán. V porovnaní s Anglickom spôsobovalo oneskorenie industrializácie v 19. storočí relatívnu slabosť ekonomického a politického liberalizmu v strednej Európe, čo ovplyvnilo fungovanie sociálneho partnerstva. Napríklad robotnícke združenia v Rakúsku sú v porovnaní s robotníckymi združeniami v liberálnom hospodárskom systéme ideologickej špecificky zamerané, čo je dôsledkom historického vývoja. Nad koncepciou hospodárskeho liberalizmu dominuje koncepcia katolíckeho sociálneho učenia, nad predstavami o vyriešení sociálnych konfliktov v rámci slobodného trhu a voľnej súťaže dominujú predstavy o riešení konfliktov kompromisiemi, vyplývajúcimi z idey sociálneho partnerstva.

Štát a rozdeľovanie

Úloha štátu sa v jednotlivých modeloch reprezentácie zájmov podstatne líši. Spoločným menovateľom pre pôsobenie štátu v oblasti artikulácie a reprezentácie zájmov je legálna garancia podmienok a pravidiel pôsobenia jednotlivých združení. V pluralitnom systéme majú štátne inštitúcie zväčša pasívnu úlohu, t.j. pridelenú zdroje na

základe udržania rovnováhy moci medzi zájmovými skupinami v spoločnosti. V prípade štátneho korporatizmu majú štátne orgány aktívnu úlohu pri vytváraní jednotlivých zájmových skupín a zabezpečujú im monopol na reprezentovanie.

V sociálnom korporatizme je úloha štátu do istej miery redukovaná, pretože oficiálne uznané skupiny už zvyčajne získali efektívny monopol pri reprezentovaní zájmov, a to predovšetkým od spoločnosti ako celku, alebo jej segmentov. Určitá organizácia bola teda uznaná "zdola" už predtým, ako to urobil štát. Korporativizmus nie je iba určitá situácia, ide o tendenciu vývoja. Čím viac je vereiný status pripisovaný organizovaným zájmovým skupinám, tým viac tento vývoj možno označiť ako korporatívny.

Čo to je klientelizmus?

Pokiaľ ide o vznik korporatívnych spôsobov reprezentácie a uspokojovania zájmov, len v prípade štátneho korporatizmu, ktorý vznikol ako reakcia na nedostatky parlamentnej a liberálnej demokracie, išlo o potlačenie prirodzených zájmových rozdielov a konfliktov v spoločnosti. Politické vedy však identifikujú ešte jeden spôsob realizácie partikulárnych zájmov v tradičných, zväčša predindustriálnych spoločnostiach, kde absentuje artikulácia rozdielnych zájmov a stále dominujú rodinné a lokálne zväzky. Tento spôsob uspokojovania zájmov sa nazýva klientelizmus.

V niektorých krajinách, najmä tam, kde vznikli politické strany súbežne s procesom modernizácie, v čase keď absentovali moderné triedy a sociálne skupiny, sa demokratická súťaž strán štrukturovala podľa dvoch alternatívnych stratégii. Strany totiž môžu využiť dva základné spôsoby ako pritiať k sebe voličov, aby je vo voľbách odovzdali hlasy, získať členov a aktivistov, ktorí budú pracovať pre organizáciu strany

a zároveň stimulovať sponzorov, financujúcich voľebnú kampaň a fungovanie stránicej organizácie. Prvý spôsob spocíva v zhrnutí takých opatrení do programu strany, ktoré jasne zdopovedajú vybraným kolektívom záujmom v spoločnosti, alebo uprednostňujú istú sociálnu triedu, respektíve skupinu pri rozdeľovaní finančných prostriedkov, alebo vytváraní nových pracovných miest. Druhý spôsob, akým strany môžu získať podporu, sa nazýva klientelizmus, prípadne patronáž, a spočíva v rozdeľovaní prostriedkov a hodnot jednotlivcom, ktorí podporujú stranu.

Tento spôsob bol sice identifikovaný na základe štúdia modernizujúcich sa krajín, kde "klient" bol zväčša iba jednotlivým vlastníkom. Neskôr sa však ukázalo, že v podmienkach slobodnej a trhovej ekonomiky sa objektom patronáže môžu stať aj podniky, ktoré nemajú individuálneho vlastníka.

Na to, aby politická strana mohla pridelovať prostriedky klientelistickej spôsobom, musia byť splnené dve podmienky. Prvá podmienka je zrejmá. Na to, aby strana mala prístup k verejným prostriedkom, musí sa dostať k moci a jej prípadní koaliční partneri musia akceptovať jej klientov. Druhá podmienka súvisí s absenciou legislatívnych pravidiel, ktoré umožňujú ochranu štátnych orgánov a úradníkov pred politickým vplyvom. Inými slovami v politickom systéme jednoducho chýba zákon o štátnej službe a iné zákony, ktoré upravujú prerozdeľovanie verejných prostriedkov, a tým bránia politikom, aby intervenovali do administratívnych procesov na základe individuálnych prípadov a preferencí svojich klientov. Druhá podmienka je na Slovensku skutočne "splnená", a tak prítomnosť klientelizmu závisí len od toho, aké strany sa dostanú k moci, či podlahnú svojim klientom.

Z nášho pohľadu však existuje fundamentálny rozdiel medzi novými formami korporatívneho a klenfelistického uspokojovania záujmov, ktorý spočíva v dvoch typoch pravidiel regulujúcich dané formy. Spoločenský alebo liberálny

korporatismus predpokladá existenciu právnych, čiže formálnych pravidiel, a je teda výsledkom istej spoločenskej dohody a navyše umožňuje verejnú kontrolu. Klientelizmus, naopak profituje z absencie právnych noriem a je regulovaný výlučne neformálnymi pravidlami, čo bráni jeho kontrole. Navyše, je možné, že sa uvedené dva spôsoby realizácie záujmov môžu dostať do vzájomného konfliktu, najmä ak vládu a politická strana začne obchádzať alebo porušovať platné formálne pravidlá v rámci jedného sprostredkujúceho mechanizmu, akým môže byť napríklad tripartita.

2. časť'

Reprezentácia organizovaných záujmov na Slovensku

Naše tradície

Rozvoj, mohutnosť a vitalita občianskej spoločnosti závisí od historických okolností, ktorými daná krajina prešla. V prípade Slovenska ide o dve zdanlivo navzájom sa vylučujúce tendencie. Na jednej strane, výskum potvrdzuje, že na Slovensku sa začala modernizácia neskôr ako v okolitých regiónoch, čo podmienilo aj zachovanie dominantného postavenia tradičných kolektívnych väzieb v spoločenstve. Jedným z modernizačných kritérií, ktoré priamo ovplyvňujú zdržúvanie občanov, je pomer mestského a vidieckeho obyvateľstva. V roku 1920 to bolo na Slovensku len 18% percent, kým v Európe - 46,2%. Do roku 1990 na Slovensku vzrástlo zastúpenie obyvateľov v

mestách na 56% a v Európe na 82,4%. Priemyselná a hospodárska modernizácia na Slovensku začala tiež neskôr ako v okolitých krajinách.

Na druhej strane však historické štúdie uvádzajú, že na Slovensku existujú dlhoročné tradície zdrúžovania občanov, ktoré sa začalo už v 18. storočí. Podľa týchto štúdií spolkový život prekvapal na Slovensku predovšetkým v mestách, čo prispelo k demokratizačným zmenám na začiatku 20. storočia. Po vytvorení Československa počet zdrúžení a spolkov na Slovensku stúpol na šesťnásťtiisíc, čo podporilo posilnenie občianskej spoločnosti a ďalšej modernizácie.

Protikladnosť neskorej modernizácie a bohatého spolkového života je však len zdanlivá a platí v prípade, ak sa občianske združovanie chápe ako jednoduchá funkcia industrializácie. Ide skôr o dva vzájomne sa prelínajúce procesy: jeden, ktorý pramenil, takpovediac zvnútra, z "neformálnych" pravidiel dôvery, solidarity a svojpomoci a druhý, ktorý bol nastolený pod vplyvom otvárania sa Slovenska svetu. Zdá sa, že mnohorakoť spolkového života u nás, mala vlastnú formu, v ktorej dominovali menšie spolky, pôsobiace zväčša izolované a nekoordinované. Predovšetkým následkom pomalej industrializácie veľké masové organizácie vznikali až neskôr. Vďaka internacionálizácii združovacieho pohybu v Európe sa sice pomaly, ale rozhodne, formovali aj robotnícke spolky a odbory, ktoré začali vznikať aj ako istý import nových formiem kolektívnej akcie z okolitých krajín.

To, že Slovensko patrilo do Uhorskej časti monarchie sa premietalo aj do rozdielneho zákonodarstva, a teda aj do rozdielnych možností záujmových skupín presadzovať svoje ciele. V Uhorsku sa ťažšie a pomališie prekonávali feudálne proky, pretrvávalo obmedzené volebné právo a obrovské sociálne nerovnosti. Napríklad, v roku 1870 bol v Rakúsku schválený zákon, ktorý legalizoval existenciu odborových organizácií, možnosť kolektívneho vyjednávania a utvárania organizačnej štruktúry odborov, ba i štrajkov. Na Slovensku

oľ uhorským zákonodarstvom štrajk zakázaný až do rozpadu monarchie. V mnohonárodnostnej monarchii okrem presadzovania odborárskych požiadaviek vystupoval aj moment národnostný. Národnostný problém a snahy o autonómiu, ak štieplili jednotu odborového hnutia.

Malé, izolované občianske spolky či združenia, ktoré dominovali v občianskej spoločnosti na Slovensku, podmienili zraniteľnosť občianskej spoločnosti, pretože sa nemohli oprieť o moderné politické strany. Nevyjadrovali totiž relevantné sociálne či ekonomické záujmy. Kvôli svojej izolovanosti a atomizácii sa však nedokázali ani vzhľadom protestnou kolektívou akciou upraviť pri nástupe autoritativných režimov. Naopak, vznik jednotnej odborovej centrály bol iniciovaný sociálne demokratickou stranou. Poštátnenie, zlúčenie alebo zákaz masových organizácií, ako boli napríklad odbory, ktoré neboli dostatočne rozvinuté a adaptované v prevažne tradičnej spoločnosti, bolo ľahkou úlohou pri likvidácii demokratického režimu.

Po vzniku samostatného Československa v roku 1918 sa české a slovenské odbory spojili a zapojili sa do medzinárodného odborového hnutia. Stali sa legálnymi partnermi na vyjednávanie so zamestnávateľmi a štátными orgánmi. Rozvíjalo se kolektívne vyjednávanie, sprevádzané snahou o dosiahnutie právnej záväznosti kolektívnych zmlúv. Pôvodne boli zmluvy záväzné pre zamestnávateľov a zamestnancov, len ak boli obe strany členmi organizácií, ktoré zmluvu podpisali. V roku 1937 však bolo vydané vládne nariadenie o záväznosti odvetvových kolektívnych zmlúv.

resp. kolektívnych zmlúv vyšieho stupňa, čo námenealo rozšírenie ich platnosti na celé odvetvie a kolektívna zmluva sa stala právne ávaznou.

Dominancia tradičnej spoločnosti, preferujúcej rodinné a susedské vzäky a jej vret s modernými triednymi alebo profesnými vzťahmi dvakrát uľahčila počiaľenie demokracie na Slovensku. Počas druhej svetovej vojny, za existenciu slovenského štátu prišlo k zákazu niektorých

organizácií a zlučovaniu spolkov. Klérofašistický režim ustanovil štátu kontrolu, policajný dohľad a ideologický nátlak, znížil dotácie nezávislým spolkom, vrátane športových, charitatívnych a hasičských a povolil pôsobenie iba niektorým vybraným organizáciám. Vláda samostatného Slovenského štátu v máji 1942 iniciovala ustanovenie tzv. Slovenskej pracovnej pospolitosti, čo mali byť nové štátne odbory. Kolektívne zmluvy v tomto období neexistovali.

Po vojne sa asociácie, občianske spolky a záujmové skupiny prekvapujúco rýchlo znovuobnovili a ich počet dosiahol až desaťtisíce. Zdržovali výše pol milióna členov. Znovu však do hry vstupuje štát, ktorý reviduje pôsobenie jednotlivých organizácií podľa ich vzťahu k prechádzajúcemu nedemokratickému režimu. Nástup komunistického režimu preruší demokratický vývoj združovania a občianskej spoločnosti už po druhýkrát v 20. storočí. Zákon číslo 68/1951 o dobrovoľných spoločenských organizáciách podľa vzoru sovietskeho právneho systému nastoľuje koncepciu jednotných organizácií. Znamená to vlastne ich likvidáciu, a tým aj odstránenie štruktúrneho predpokladu nezávislej občianskej spoločnosti na Slovensku.

Odborové hnutie sa stalo jedným z rozhodujúcich aktérov nástupu autokratického režimu. V roku 1946 vzniklo jednotné Revolučného odborového hnutie (ROH), ktoré sa stalo "najblízším pomocníkom" komunistickej strany. Vo februári 1948, keď sa odohrával boj o demokraciu, zorganizovali odbory generálny štrajk na podporu KSČ. Podiel odborov na presadzovaní politických cieľov a upevňovaní pozície komunistickej strany, je dnes neblahým dedičstvom odborov, s ktorým sa musia neustále vyrovnávať vo svojej činnosti a vo verejnej mienke.

Po roku 1948 sa odbory stali súčasťou Národného frontu, organizácie zastrejúcej všetky politické a záujmové organizácie. Boli zrušené zamestnanecke rady a aplikovala sa sovietsky model odborov. Vytvorili sa závodné výbory ROH s rozsiahlymi

právomocami, ktoré však boli prevažne formálne. Právo na štrajk neexistovalo. Neexistovali ani iné inštitúcie a mechanizmy, prostredníctvom ktorých by mohli odbory oponovať vládnej politike a odbory sa ich existencie ani nedomáhali. Odbory plnili funkciu "prevodovej páky" politiky komunistickej strany a poskytovali najmä sociálnu starostlosť pracujúcim. Vnútorná štruktúra odborov a ich organizačná výstavba kopírovali štruktúru štátneho aparátu. Od roku 1951 sa sice opäť na úrovni podnikov uzatvárali kolektívne zmluvy, nemali však právnu záväznosť.

Hospodárske problémy šesťdesiatych rokov a demokratizačný proces, známy ako "obroda socializmu", ktorý vycholil v roku 1968, sa premietli aj do aktivizácie odborov. Silný tlak na ich premenu z "prevodovej páky" politiky KSČ na demokratické a pluralitné odborové hnutie. Vytvoril sa aspoň obmedzený priestor pre posilnenie právneho charakteru kolektívnych zmlúv, najmä v oblasti miezd. Nový Zákonník práce posilnil právomoci odborov a zakotvil ich spoluúčasť na riadení. Po intervencií vojsk Varšavskej zmluvy v auguste 1968 počas tzv. normalizácie sa však tieto zákonné ustanovenia stali formálou súčasťou právneho poriadku. Po zrušení slobodných odborových zväzov a znovauprenení pozícii KSČ v jednotných a centralizovaných odboroch s takmer povinnym členstvom sa ROH stalo početne najmasovejšou organizáciou, avšak bez reálneho politického vplyvu.

Kultúrne tradície na Slovensku naznačujú, že u nás prevláda zvyk zaklaadať rozličné spolky a organizácie, a realizovať svoje záujmy organizovaním protestných zhromaždení a štrajkov, čo je charakteristické pre Poľsko alebo západnú Európu. Vznik masových organizácií bol skôr kultúrnym importom, ktorý bol iniciovaný zhora, napríklad sociálna demokracia podnetila založenie jednotnej odborovej centrály na Slovensku. Súviselo to so stavom industrializácie a modernizácie krajinu. Počas ekonomickej kríz a rastúcej nezamestnanosti uprednostňovali Slováci

pred organizovaným odporom a združovania, typické pre USA, sú kvintesenciou demokracie. Odmietali štátnej korporatizmus, ktorý sa zdiskreditoval spojením s fašistickými režimami. My vychádzame z toho, že rozmanitosť formiem združovania je pozitívnym prvkom a najmä neokorporatívne usporiadanie napomáha konsolidácii demokracii. Prítomnosť relatívne stabilných a silných politických strán, ktoré dokážu zahrnúť požiadavky záujmových skupín do svojich programov a presadiť ich, môže zabrániť polarizácii spoločnosti na nezmeriteľné tábory na základe etnického alebo ideologickejho apelovania.

Asociácie a záujmové organizácie majú v moderných spoločnostiach niekoľko hlavných funkcií, vzhľadom na svojich členov, politický systém a verejnosť:

- ◆ zastupujú záujmy svojich členov voči štátu a inej strane, ochraňujú súťaž a zmerňujú konflikty, poskytujú poradenstvo a ďalšie služby,
- ◆ združujú a interpretujú partikulárne záujmy, definujú priority pri vytváraní "spoločenskej dohody",
- ◆ informujú a šíria odborné poznatky, venujú sa profesionálnej etike v delegovaní niektorých úloh štátu aj na neštandardných aktérov.

Záujmové skupiny a súčasnosť

Občianske združenia a záujmové organizácie na Slovensku po roku 1989 vznikali najčastejšie na základe liberalizácie a demokratizácie zhora. V roku 1990 boli prijaté zákony zaručujúce a upravujúce slobodu združovania v rozličných organizáciách. V každej spoločnosti vedľa seba súbežne koexistuje niekoľko formiem reprezentácie záujmov, ktoré sa navzájom nevylučujú, naopak práve ich rozmanitosť a pluralita odborov. V januári 1990 vzniklo Koordináčné odborové centrum, ktoré pripravilo mimoriadny všeodborový zjazd. Tento zjazd, ktorý sa konal v marci 1990 zrušil bývalú centralizovanú organizáciu ROH a založil novú organizáciu nezávislých odborových zväzov: na federálnej úrovni Československú konfederáciu odborových zväzov, v Českej republike Českomoravskú komoru odborových zväzov a v Slovenskej

Existencia záujmových skupín ako základných prvkov, ktoré tvoria občiansku spoločnosť napomáha upeveneniu demokracie a konkrétna konfigurácia reprezentácie a sprostredkovania záujmov ovplyvňuje formu a kvalitu demokracie. Politológovia hovorili, že pluralitné formy

republike Konfederáciu odborových zväzov. Nové odborové stanovy už vychádzali z rešpektovania odborových a politických práv. Zakotvovali nezávislosť odborov od politických strán a štátnych orgánov.

Zákon o združovaní občanov, prijatý ešte v marci 1990 (83/1990 Zb.) a jeho neskoršie novely 300/1990 Zb., 513/1990 Zb. a 63/1993), dalej zákon o pluralizácii odborov (120/1990 Zb.), a neskôr aj ústavný zákon o základných právach a slobodách (23/1991 Zb.) liberalizovali podmienky pre organizovanie. Keďže ako základné pravidlo pre vznik občianskych združení, odborov a iných organizovaných skupín zakotvili registráciu a evidenciu, vniesli, v porovnaní s predchádzajúcim režimom do spoločnosti slobodu. Ministerstvo vnútra totiž v minulosti povolovalo činnosť občianskych združení. Dnes iba overí, či je ich organizačný poriadok v súlade so zákonom. Okrem toho sa proti rozhodnutiu ministerstva možno odvolať. Existujú sice krajinu, kde je združovanie občanov upravené ešte liberálnejšie. Naše zákony odrážajú európsku tradíciu a svojským spôsobom prekonali aj dualizmus prvej ČSR, kde platili odlišné, z rakúsko-uhorskej monarchie prevzaté, pravidlá pre české krajinu a Slovensko. Pokiaľ v Čechách právna subjektivita spolkov vznikla na základe schválenia štatutárnych orgánov spolku, tak na Slovensku o právnej subjektivite rozhodovalo až schválenie stanov ministerstvom vnútra. Z tohto pohľadu právna úprava združovania občanov potom posilnila úlohu a kontrolu štátu.

Liberalizácia podmienok podnietila ďalší rast občianskych združení a skupín. Podľa údajov Ministerstva vnútra SR už v máji 1990 bolo na Slovensku zaregistrovaných, respektíve evidovaných 3167 združení a organizácií. Tento kontinuálny záujem občanov o združovanie potvrdil aj nasledujúci vývoj: v roku 1996 počet zaregistrovaných záujmových združení vzrástol na 11 870.

Podľa kategorizácie, ktorú vypracovalo Ministerstvo vnútra SR v roku 1996, najpočetnejšiu kategóriu spomedzi registrovaných organizácií v roku 1996

predstavovali športové a telovýchovné združenia. Druhým najmasovejším typom boli pozemkové a záhradkarské spolky. Organizácií, ktoré reprezentujú nové ekonomickej a sociálnej záujmy, ako napríklad odbory, zamestnávateľské, odborné, profesné združenia alebo živnostenské spoločenstvá, bolo podstatne menej. Táto jednoduchá štatistika napovedá, že relevantné organizované záujmy v ekonomickej a sociálnej sfére smerujú ku liberálnemu korporatívному združovaniu. Ak porovnáme štatistické údaje s organizovanosťou tohto sektora v Maďarsku, zistíme, že tam existuje 3751 asociácií, čo niekoľkonásobne prevyšuje počet týchto organizácií u nás, dokonca aj po zohľadnení rozdielov v počte obyvateľov.

Kategorizácia záujmových organizácií a združení v roku 1996

Oblast'	Registrované	Zaniknuté
Šport a telovýchova	6515	117
Mládežnícke organizácie	363	11
Chovateľstvo, poľnohospodarstvo	620	10
Veda	130	1
Fan-kluby a záťuby	340	7
Umenia a kultúry	386	10
Zdravotnícke služby	270	10
Profesionálne a odborné činnosti	386	11
Národností	99	0
Pestovateľstvo	21	1
Charita a náboženstvo	254	9
Záhradkarstvo	2271	1415
Ekológia	117	3
Výchovy a vzdelávania	135	1
Ženské spolky a pomoc rodinám	53	0
Iné	567	18

Početnosť organizácií však sama o sebe nezaručuje efektívny vplyv záujmových skupín na politickú sféru. V rokoch 1996 a 1997 vláda zmenila celkový rámc slobodného združovania občanov prijatím súboru troch zákonov o nadáciách, občianskych združeniach a neinvestičných organizáciách. Legislatívnym zmenám predchádzala sústredená ideologická kampaň zameraná "na ochranu národného štátu", pretože cez nadácie k nám prúdia

finančie zo zahraničia, ktoré môžu byť zneužité na protištátne ciele, pranie špinavých peňazí a daňové úniky. Nedôvera vlády pôsobí paradoxe. Obvinila štátne administratívu z neschopnosti, keďže nedokáže kontrolovať daňové úniky, a teda aj extrahovala finančné zdroje. Tá sa navýše, nepotrvala. Podľa správy Ústredného daňového riaditeľstva neboli zistené závažné nedostatky pri použití finančných prostriedkov v nadáciach.

Nedávny politický a legislatívny vývoj na Slovensku, ohrazený predčasnými voľbami v roku 1994 teda priniesol nielen zmeny, pokiaľ ide o formálne pravidlá vo vzťahu štátu a nezávislých občianskych združení, ale poukázal aj na zmenu postaja vlády k občianskej spoločnosti. Kým do volieb v roku 1994 vláda a štátne aparát viac rešpektoval nepísané pravidlá hry, ktoré poskytovali relatívnu autonómiu profesionálnym, podnikateľským, charitatívnym, vzdelávacím a iným záujmovým skupinám na Slovensku, nedávna diskusia pri príprave uvedených zákonov ukázala, že súčasná vládna koalícia sa usiluje o presadenie takých zákonov, ktoré jej umožnia efektívnejšie kontrolovať reprezentáciu záujmov, ich počet, identitu a pôsobenie.

Vzťahy medzi aktérmi

Vzťah záujmových skupín ku vláde, politickým stranám sú podmienené nielen kultúrnymi, ale aj štruktúrnymi faktormi. Z hľadiska štruktúrnych aspektov, spôsob organizovania je daný predovšetkým sférou činnosti, v ktorej organizácie pôsobia, sociálnym typom záujmov, reprezentovaných danou skupinou a zdrojmi vplyvu, ktoré jednotlivé združenia zdiedli z minulosti, alebo nadobudli po roku 1989.

Väčšina organizácií na Slovensku sa zameriava na záujmové aktivity, šport, záhradkarstvo, charitatívnu pomoc, alebo na kultúrne a náboženské aktivity, respektíve na

organizáciu aktivít vo voľnom čase, prípadne rozličných hobby. Členovia podobných skupín často nemajú záujem o participáciu v politike alebo o vyvájanie nátlakových akcií. Ich pôsobenie má najmä pluralitný charakter. Tieto skupiny, čo do počtu stále prevádzajú a zostávajú nezávislé od štátu a politických strán. Síce nedisponujú efektívnymi prostriedkami na presadzovanie svojich záujmov, ale mnogé z nich sa vlastne o to ani nesnažia. Ich činnosť spočíva v tzv. "drobnej práci", alebo v realizácii rozličných záľub a koničkov. Z pohľadu politiky nemajú čo ponúknut, resp. čím pohrozí, lebo nemajú kontrolu nad svojimi členmi.

Pokiaľ ide o rozličné zdroje vplyvu, na ilustráciu si stačí porovnať vyjednávaci potenciál KOZ, ktorá združuje niekoľko miliónov členov alebo druhého partnera v tripartite Asociáciu zamestnávateľských združení a združení, ktorá disponuje obrovským ekonomickým vplyvom, s vplyvom Grémia tretieho sektora. Vyjednávaci potenciál G3S, i keď funguje ako "asociácia asociácií", je oveľa menší v porovnaní s aktérmi, ktorí participujú na sociálnom dialógovi, teda odbormi a zamestnávateľmi. Na druhej strane však v porovnaní s reálnym vplyvom pluralitných organizácií, ktoré sú izolované a nekoordinované, má G3S viac vplyvu na politický proces, lebo jeho skutočné postavenie vyplýva z počtu kolektívnych členov, verejne známych ľudov a prístupu k masmédiám.

Nerovnoprávne postavenie malých záujmových organizácií sa prejavuje pri rozdeľovaní finančných príspevkov z jednotlivých štátnych fondov, keď štátne administratíva alebo vláda môže aktívne zasahovať do prerozdeľovania, a tak vytvárať rozličné prívilegiá. Klíčový príkaz, ktorý absentuje v tejto oblasti je dôsledná verejná kontrola, založená na otvorenom a rovnoprávnom prístupe k informáciám. Najvyšší kontrolný úrad v roku 1997 publikoval správu o hospodárení štátneho fondu pre podporu kultúrnych aktivít Pro Slovakia, ktorá nielen potvrdila, že príspevky sa rozdeľujú podľa politických preferencií, ale aj že štátne

financie sa používajú na súkromné účely.

V rokoch 1991-92 parlament prijal zákony, ktoré legalizovali nový typ profesionálnych a obchodných organizácií, špecializovaných komôr. Zákonom boli založené komory audítorov, advokátov, daňových poradcov, autorizovaných architektov, lekárov, poľnohospodárska, obchodná a priemyselná komora a mnohé ďalšie. Pre počiatok štadiá vzniku komorového systému na Slovensku sú príznačné črtý liberálneho korporatizmu, ktoré spočívajú v prenesení istých licenčných právomocií, ako je výkon istého povolania alebo špecializovanej činnosti, zo štátu na súkromné združenia. Štát pripísal uvedeným organizáciám verejný a formálny status a zároveň zvýšil ich zdroje vplyvu tým, že uzákonil povinné členstvo, právo vyberať príspevky, privilegovaný prístup do verejnoprávnych masmédií a do procesov politického rozhodovania. Štát však neposkytol uvedené privilegované postavenie profesionálnym a podnikateľským organizáciám automaticky. Jednotlivé skupiny museli presadzovať svoje záujmy aktívne, lobovať na rozličných úrovnach politického systému, vrátane parlamentu, vlády a štátnej administratívy a ich súčasné exkluzívne postavenie pochádza z ich reálneho vplyvu v spoločnosti. Tieto skupiny teda najprv získali uznanie a podporu "zdola".

Okrem toho, zmena politickej reprezentácie alebo vzťahu štátu voči určitej profesionálnej skupine môže v budúcnosti viesť aj ku zmene legislatívy, ktorá garantuje monopol a prívilegia v oblasti reprezentácie a kontroly niektorých záujmov. Príkladom je nedávna novelizácia zákona o obchodných a podnikateľských komorách, ktorá zrušila povinné členstvo obchodných a podnikateľských subjektov v Slovenskej obchodnej a priemyselnej komore a nahradila ho princípom dobrovoľnosti a konkurencie. Liberálny úmysel súčasnej vládnej koalície cieľený na zabezpečenie väčšej autonómie podnikateľským a obchodným kruhom, ako aj repluralizáciu uvedeného sektora občianskej spoločnosti

môžno zhodnotiť iba s prihliadnutím na celkové pôsobenie komory. Na jednej strane treba preskúmať vzťah komory ku svojim členom, jej presnosť a zodpovednosť pri artikulácii a reprezentácii záujmov, poskytovanú informácií, odbornej pomoci a pod., skrátka jej vnútornú efektívnosť a účelnosť. Na druhej strane treba posúdiť autonómne postavenie komory vo vzťahu ku štátu a vláde, ktoré môže byť prekážkou pre presadenie určitých politických cieľov, ako napríklad presadenie novej skupiny podnikateľov do vedenia komory. SOPk sa však úspešne etablovala ako zdatný reprezentant a koordinátor podnikateľských a obchodných činností na Slovensku, takže zatiaľ neodšlo veľa členov.

Okrem SOPk pôsobí v oblasti, ktorá združuje a organizuje záujmy súkromného podnikateľského sektoru na Slovensku niekoľko desiatok združení a tzv. "asociácií asociačí" ako napr. Združenie podnikateľov Slovenska a strešné asociácie v rozličných sférach súkromného podnikania. Tieto sa organizujú na princípe dobrovoľného členstva a nemajú štátom garantovaný monopol, ani prístup k politickému rozhodovaniu. Strešné organizácie sa pokúšajú koordinovať aktivity a konanie rozličných individuálnych organizácií v rámci určitého sektora, ako napríklad obchod s nehnuteľnosťami, podnikanie a služby v turistike, doprave, stravovaní a pod. Nielen úspešné pôsobenie podnikateľských a profesionálnych komôr, ale aj sama logika politického procesu, ktorý môže oveľa jednoduchšie ignorovať záujmy autonómnych, roztriedených, neinformovaných a nekoordinovaných záujmových skupín pri prijímaní politických rozhodnutí ako požiadavky dobre zorganizovaných a koordinovaných skupín, podnetila tendenciu k vytváraniu asociácií asociačí aj iných, ako podnikateľských sektورoch.

Tendencia k neokorporatívnemu združovaniu záujmových skupín zdola bez monopolného postavenia a štátnych garancií sa presadila aj o oblasti nadácií, občianskych združení, venujúcich sa

ochrane životného prostredia, charite a humanitnej pomoci, ale aj miestnej politiky. Posilňuje totiž ich vplyv v politike. Rozdiely v postavení komôr a tzv. asociácií asociačí, ktoré nedosiahl legistické garantované právo priamo reprezentovať svoje záujmy v politickom procese, vyzdvihuje klúčovú úlohu, ktorú má pripísanie verejného statusu záujmovým skupinám. Pokiaľ v pluralitnom modeli systému reprezentovania a sprostredkovania záujmov majú všetky organizácie právo lobbovať za svoje záujmy, tak v korporatívnom majú právo zúčastniť sa na prijímaní rozhodnutí, prípadne komentovať legislatívne návrhy. Neokorporatívne usporiadanie, v prípade systému komôr, má relativnu demokratickú výhodu. Vplyv na politické rozhodovanie, ak je garantovaný zákonom a nezávisí od momentálnej kompozície politickej moci, môže byť totiž transparentnejší ako lobbovanie. Demokratický štát a jeho administratíva nie je automaticky nepriateľom spoločnosti.

Tendencia smerujúca k neokorporatizmu sa stala hlavnou osou vývoja, pokiaľ ide o kvalitatívny aspekt vzťahov medzi štátom a záujmovými skupinami. Na Slovensku sa po roku 1989 pluralitné formy reprezentácie záujmov presadili sice početne, ale v tradičných spolkových oblastach združovania, v nerovnej miere a bez relevantného vplyvu na charakter tohto sektora občianskej spoločnosti a jej vzťahu k štátu a politickej spoločnosti. Táto tendencia vyplýva z kombinácie historických, kultúrnych a inštitucionálnych faktorov, ktoré podmienili pravidlá, regulujúce vzťahy medzi štátom a vplyvnými záujmovými organizáciami po páde komunistického režimu. Postkomunistický štát totiž disponoval oveľa väčším zdrojmi ako spoločnosť, ktorej chýbali základné predpoklady pre vytvorenie silnej a nezávislej sféry záujmov, ako napríklad súkromné vlastníctvo, podniky a silná stredná vrstva. Naopak, existencia štátneho vlastníctva, odvetvová štruktúra pri organizácii výroby a odborov, ich úzke previazanie so štátnym aparátom podnetili rýchly vznik tripartitného mechanizmu.

Implementáciou tripartity získali všetky tri zainteresované strany. Pre odbory tripartitný proces znamená, že sa môžu priamo podieľať na politickom procese bez toho,

Tripartita: neokorporatizmus versus klientelizmus?

Úspešná transformácia Revolučného odborového hnutia na Konfederáciu odborových zväzov a vytvorenie Asociácie zamestnávateľských zväzov a združení, podľa odvetvového principu a akceptovanie oboch vrcholových organizácií vládou a vznik tripartity inkorporoval vplyvné organizované záujmy do politiky. Založenie Rady hospodárskej a sociálnej dohody má výrazne (neo)korporatívnu história. RSHD totiž vznikla na jeseň v roku 1990, keď obrovská väčšina podnikov bola ešte vo vlastníctve štátu a štruktúra vyjednávania bola skôr dohodou troch autonómnych jednotiek.

Rýchle vytvorenie tripartity bolo istým prekvapením, lebo v západnej Európe vznikli podobné štruktúry ako výsledok silného tlaku socialistických a sociálne demokratických strán, ktoré sa niekoľko desaťročí usilovali o oficiálnu reprezentáciu odborových zväzov v politickom procese. Inštitúcie sociálneho partnerstva tam vznikali v rokoch 1947-52, keď sa realizovala obnova vojnovu postihnutých národných ekonomík a v rokoch 1953-70, keď vlády museli reagovať na šíriace sa vlny striajkov. V roku 1990 neexistoval v bývalom Československu žiadny podobný tlak. Keďže sa len pripravovali ekonomickej a sociálne reformy, existoval v spoločnosti rozsiahly konsenzus bez sociálnych a ekonomických konfliktov. Podľa nášho názoru išlo o transplantáciu demokratických inštitúcií a organizácií, ktoré sa osvedčili v západnej Európe, a ktoré vznikli ako preventívne opatrenie z hľadiska predpokladaných sociálnych konfliktov s cieľom, budť sa vynúti eventuálnym sociálnym konfliktom, alebo aspoň nasmerovať ich riešenia na formy sociálneho dialógu a dohody.

Implementáciou tripartity získali všetky tri zainteresované strany. Pre odbory tripartitný proces znamená, že sa môžu priamo podieľať na politickom procese bez toho,



aby sa stali politickými aktérm. Predchádzajúce podriadenie odborov komunistickej strane a aj neistota politického vývoja po roku 1989 priniesla silné protistranícke tendencie medzi vodcami odborových zväzov, ktorí nevedeli ako sa majú správať v nových demokratických podmienkach a obávali sa, že väzba na niektorú z politických strán, ktorá by sa potenciálne nedostala do vlády, by mohla poškodiť postavenie odborov pri vyjednávaní s vládou. Pre zamestnávateľov vytvorila tripartita tiež možnosť vyhnúť sa priamemu politickému riziku v čítom období privatizácie. Vláda, ako tretí účastník vyjednávacieho mechanizmu, získala zrejme najviac z prijatia tripartity. Ekonomické reformy, totiž značne zhoršili životnú úroveň veľkej časti populácie. Napriek tomu však na Slovensku neprišlo k závažným protestom.

Pripísanie politického statusu záujmovým skupinám má vždy dvojaký účinnok. Na jednej strane záujmové skupiny získajú určité výhody a prívilegiá, ale na druhej strane musia tiež akceptovať isté obmedzenia a reštriktívne povinnosti. Záujmové skupiny, ktoré boli uznané vládou a začlenené do politického procesu sa musia, viac alebo menej, podriadiť formálnym povinnostiam, ako napríklad nepoužívať neprijateľnú taktiku, správať sa zodpovedne a vopred informovať o možných krokoch, prípadne zdŕžať sa požiadaviek, o ktorých sa nedá rokovať, ak má vláda plniť svoj program.

Fungovanie tripartitného mechanizmu na Slovensku častočne potvrdilo štandardný a očakávaný vplyv neokorporatívneho usporiadania na politický proces. Tripartita umožnila štátom orgánom zaujať iniciatívne postavenie pri príprave sociálnej a ekonomickej politiky. Prostredníctvom založenia RHSD, vláda efektívne kontrolovala počet a identitu organizovaných záujmových skupín. Štát akceptoval KOZ, ako jediného a výlučného zástupcu zamestnancov. Tým diskriminoval iné odbory, ktoré vznikli na základe zákona o pluralite odborov. KOZ musela 'výmenou' za svoje privilegované postavenie dobrovoľne akceptovať určité sebaobmedzenia pri

vyjednávacom procese. Neokorporativizmus umožňuje štátu nielen zmieriť spôsob vyjadrenia a intenzitu osobitných záujmov iných účastníkov tripartitného mechanizmu, ale aj kontrolovať obsah požiadaviek. Skutočnosť, že odbory sa naprieč mnohým kritikám a nesplneným požiadavkám, ako zakotvenie právne záväzného charakteru Generálnej dohody, alebo zákona regulujúceho štrajk, stále zúčastňovali tripartitného vyjednávania, ukazuje, že štát získal viac z transformácie bývalých 'prevodových pák' komunistickej strany ako odbory samé. Posilnila sa totiž schopnosť štátu implementovať politiku v sociálnej a ekonomickej oblasti bez reálneho ohrozenia sociálneho mieru.

Zhodnotenie postavenia AZZZ a jej vplyvu na politické rozhodovanie je náročnejšie, keďže je menej transparentné. Pravidelné stretnutia s vládou, bez prítomnosti odborov, potvrdené predsedom AZZZ, však nasvedčujú, že 'osvedčení manažéri' bývalého režimu vedú svoje záujmy presadí veľmi efektívne. Potvrdzujú to aj ďalšie vyhlásenie predsedu AZZZ o tom, že na príprave privatizácie sa bude podieľať aj jeho organizácia (Slovenská Republika, 21.6.1995), že táto organizácia nielen značne získala vytvorením tripartity, ale tento garantovaný prístup k politike využila na iné skupinové ciele. Navyše spôsob privatizácie, ktorá bola v roku 1994 vyňatá spod parlamentnej kontroly umožnil AZZZ realizovať svoje záujmy. Stanovisko AZZZ odoslané predsedovi parlamentu Ivanovi Gašparovičovi, v ktorom prvýkrát verejne a jasne vyjadrujú, v záujme zachovania "pokojného a prosperujúceho rozvoja nášho štátu" (Práca, 19.3.1997), svoj politický postoj namierený proti protestom kultúrnych predstaviteľov a študentov, potvrdzuje všeobecné znaky klientelistických väzieb a korporatívneho vyjednávania. Skupina, ktorá získala privilegované postavenie musí totiž rešpektovať očakávania štátnej administratívy a vyjadrovať svoju podporu. Tripartita a jej úloha sa opäťovne dostáva do centra pozornosti, keďže až teraz spoločenský vývoj testuje jej fungovanie a

kapacitu sprostredkovať záujmy, riešiť konflikty, vytvárať konsenzus a predchádzať sociálnym nepokojom.

3. časť

Problémy, diskusie, spory a konflikty

Tripartita a parlament

Založenie tripartity sice vytvorilo predpoklad pre monopolné postavenie záujmových skupín, ale to ešte nie je zárukou vzniku skutočne neokorporatívneho sprostredkovania záujmov. Niekedy analýza odhalí, že jestvujúce štruktúry a mechanizmy sa často ukazujú iba formálne, pretože aktéri nedodržiavajú pravidlá hry. Organizácie reprezentujúce záujmy zamestnávateľov a podnikateľov v transformujúcich sa krajinách sú de facto stále ešte pomerne slabé. Platí to napriek formálne vysokému výkazovanému stupňu organizovanosti aj o odboroch. Naopak, zamestnávateľia vzhľadom na malý počet členov sú flexibilnejší a vďaka finančným zdrojom majú výhodnejšiu pozíciu pri presadzovaní svojich záujmov. Tripartitný orgán je teoretičky i prakticky stále relatívne novým javom v transformujúcich sa štátoch, nie celkom zažitým a stabilizovaným. Môže sa stať závislým od konštelácií politických síl.

Vážnym problémom ostáva však tiež spoločensko-politickej akceptácia neparlamentnej formy reprezentácie záujmov a to prostredníctvom záujmových organizácií ako inej, hoci nie konkurenčnej, lež súbežnej formy reprezentácie záujmov popri parlamente a politickým stranám. Neokorporatívistickej formy reprezentácie

záujmov nie sú namierené proti činnosti parlamentu. Svojou podstatou ho neoslabujú, ale dopĺňajú. Helmut Wiesenthal v tejto súvislosti uvádzá, že na báze vzájomnej interakcie medzi štátom a hospodárskou sférou vzniká takmer vo všetkých industriálnych štátoch popri administratívnom systéme, členeného podľa rezortov a parlamentnej demokracie ešte aj subsystém funkcionálnej reprezentácie záujmov.

Vznik a pôsobenie veľkých organizovaných záujmových skupín vyvoláva otázku, ako sú tieto inkorporované do politického systému. Politická forma reprezentácie záujmov, ktorú predstavujú politické strany a jej mimopolitická forma, tvoriaca rozmanité záujmové združenia sú chápane a uskutočňované ako dve vzájomne sa doplňujúce formy. Sociálne partnerstvo nie je na Slovensku, ani v Čechách súčasťou parlamentného systému, neexistuje tu legislatívne upravený vzťah medzi sociálnymi partnermi a parlamentom.

Aj naše empirické zistenia (v rámci SOCO Projektu "Sociálne partnerstvo v ČR a SR") potvrdili hypotézu, že postoj k systému sociálneho partnerstva ovplyvňuje možnosť spoluúčasti, participácie v jeho rámci a prostredníctvom neho. Nik z príamych účastníkov tripartitných rokovaní, reprezentantov zamestnaneckých a zamestnávateľských združení nespochybnil funkčnosť tejto inštitúcie v našich podmienkach. Kritické pripomienky, ktoré boli ojedinelé, sa snažili zlepšiť celkové fungovanie tripartity.

Uzákoníť tripartitu alebo nie?

Len Belgicko a Holandsko, čiže dva z deviatich európskych štátov, kde existuje sociálny dialóg aj na národnej úrovni, majú právne zaktovenú záväznosť sociálnej a ekonomickej dohody. Po roku fungovania tripartity odbory požadovali (napríklad v dokumente "Hlavné programové zámerы a

ciele odborovej politiky", júl 1991) aj legislatívne zakotvíť postavenie RHSD v existujúcom právnom systéme a riešiť otázku záväznosti stanovísk RHSD pre zúčastnené strany a pre ďalší legislatívny proces.

V neskoršom období, ako vyplynulo z analýzy odborových dokumentov a z vyhlásení spinomocnených predstaviteľov odborarov v tripartite odbory (rovako ako žiadna iná strana tripartity) už striktné nepožadovali legislatívnu úpravu v zmysle zákonnych záruk dodržiavania dohôd sociálnych partnerov. Zdôrazňovali dôležitosť a nevyhnutnosť vytvorenia takého spoločensko-politickejho kontextu, v ktorom bude prirodzené a pre všetkých zúčastnených výhodné dodržiavať politickej dohody. Práve pociť deficitu takého spoločensko-politickejho prostredia v súčasnosti motivoval niektorých najmä predstaviteľov odborov opäť požadovať legislatívnu úpravu tripartity.

Súčasná právna úprava však umožňuje tripartite predkladať stanoviská k vládnym legislatívnym návrhom. Na pôde parlamentu spravidla za tripartitu vystupujú jej členovia za vládznu stranu, teda ministri. So stanoviskom tripartity k predkladanemu návrhu zákona, predtým prejednávaného v tripartite, sú poslanci oboznamovaní navrhovateľom zákona. Stanovisko tripartity je vlastne súčasťou návrhu zákona, resp. dôvodovej správy k nemu. V tripartite sa prejednávajú návrhy zákonov, týkajúcich sa sociálnej, hospodárskej a pracovnopravnej sféry. Žiaden zo zúčastnených kolektívnych aktérov nevyjadruje záujem túto sféru rozšíriť.

Vyjadrenia poslancov na otázku o úlohe a rešpektovaní tripartity a jej návrhov v parlamente ukazujú, že táto inštitúcia je parlamentom uznávaná.

- ◆ "Politickej problém by sa v RHSD podľa môjho názoru nemali riešiť. Rada by ani v tomto ohľade nemala zabúdať na svoj názov Rada hospodárskej a sociálnej dohody, a teda venovať sa hospodárskym a sociálnym problémom." (poslanec NR, nezávislý)

- ◆ "Tripartitu považujeme za prvé cibrenie stanovísk, za prvý názorový strel a

konsenzus k problémom. Ak sa traja partneri tripartity zhodnú, my to berieme ako predpoklad a istú záruku, že bude možná dohoda nielen v parlamente, ale v spoločnosti vôbec. Výsledku jednania tripartity, jej stanovisku venujeme pozornosť, oboznamujeme sa s ním pri návrhoch zákonov zo sociálnoekonomickej oblasti." (poslanec NR, člen SDL)

- ◆ "O názor tripartity k návrhom zákonov sa zaujímame teda, aby som bol úprimný a presný, zaujíma sa väčšina poslancov HZDS pred ich schvaľovaním v parlamente. Stanovisko tripartity vždy zaujíma poslancov SDL a väčšinu poslancov HZDS. Možno povedať, že ti, ktorí chcú poznaf stanovisko tripartity, ho chcú aj v parlamente podporiť. Ti, ktorí sa oň nezaujímajú, sa ním nenechávajú ovplyvňovať. Ale že by ich 'dráždilo', alebo že by otvorené odmiatali, že má byť parlamentu predložené, to som nespozoroval." (poslanec NR, člen HZDS)
- ◆ "Podľa mňa sa rozhodnutím tripartity cítia viazaní poslanci za SDL, časť poslancov za HZDS a jednotlivci z niektorých iných strán. Neutrám si povedať, či nás je viac ako polovica." (poslanec NR, člen SDL)

Veľká väčšina špičkových reprezentantov združení zamestnancov i zamestnávateľov (aktérov tripartity) a všetci členovia parlamentu považujú v súčasnosti inštitúciu tripartity u nás primárne za paradný orgán vlády, čo je v súlade s jej súčasným Štatútom.

- ◆ "Tripartita by mala vytvárať podmienky a cesty k cieľu, ktorý je daný: spoločenskoekonomická transformácia." (člen RHSD za stranu zamestnávateľov)
- ◆ "Tripartita by mala ako prioritný cieľ sledovať hospodársky rozvoj. Práve cez 'hospodársky nerozvoj' nastane aj sociálny nepokoj." (člen RHSD za stranu zamestnávateľov)
- ◆ "Princíp tripartity považujem za najdemokratickejší spôsob regulácie konfliktov. To, že vláda pristúpila na tento systém 'gentlemanskej' dohody' považujem za najväčšie výťažstvo

ponovembrových odborov." (členka RHSD za stranu zamestnancov)

Všetky vyjadrenia sú však len v normatívnej polohe. V tlači sa však často objavujú prípady, keď vláda nerešpektuje pravidlá hry a snaží sa "radíť" odborom, aby "sa starali o produktivitu práce", a nie napríklad o rast miezd. Vážnym problémom, reflektovaným a vyjadrovaným najmä odborármí sa čoraz viac stáva otázka (ne)dodržiavania dohôd sociálnych partnerov. Už 30. januára 1993 vypracovali odborári "Stanovisko Konfederácie odborových zväzov SR k činnosti Rady hospodárskej a sociálnej dohody SR". Uvádzia sa v ňom:

"Popri pozitívach, ktoré vyplývajú zo samotnej existencie Rady, z doterajšieho fungovania RHSD SR možno zosumarovať aj všeobecné negatívne poznatky."

- a) RHSD SR sice z formálneho hľadiska splňa požiadavky dohodovacieho orgánu tripartitných vzťahov, ale
- b) z praktického hľadiska má obmedzený význam a z hľadiska KOZ SR len obmedzene plní svoju funkciu. Navýše KOZ SR je účasťou v Rade postavená v očiach spoločnosti do pozície súhlasiaceho partnera vlády SR vo veciach so značnými sociálnymi dopadmi a to aj v prípade nesúhlasu s danými opatreniami."

Tieto naakumulované problémy vyvrcholili v júni minulého roku sporom o mzdrovú reguláciu, zavedenie ktorej odborári prezentovali ako dôvod prerušenia sociálneho dialógu na makroúrovni. Dôsledkom bolo neuzatvorenie generálnej dohody na rok 1997. Uvedený vývoj ukázal, že neokorporatívne usporiadanie vytvára menej príležitostí na presadzovanie fundamentalných požiadaviek, týkajúcich sa pravidiel hry. Príkladom sú neúspešné pokusy KOZ dosiahnuť prijatie zákona o štrajku, alebo legislatívne záväzného charakteru generálnej dohody, vzhľadom na jej časté ignorovanie vládou. Keď sa odbory

snažili poukázať na to, že vláda ďalej porušuje tripartitné pravidlá a nepredkladá na jej rokovanie návrhy zákonov, tak sa odbory dostali pod politický tlak naprieck tomu, že si vlastne len plnia svoje funkcie a stále rešpektujú svoje záväzky. Tento konflikt bude testom KOZ a jej členstva. Je to jediný zdroj vplyvu, ktorým odbory "disponujú".

Právna záväznosť generálnej dohody môže sice prinútiť vládu, aby neobchádzala politickú záväznosť dohôd, ale demokracia predpokladá aj dodržiavanie politických pravidiel, a nie len dodržiavanie zákonov. Právo legislatívnej iniciatívy pre nevolené organizácie, akým je KOZ by znamenalo krok späť. Ignorovanie záväznosti pravidiel rozhodujúcimi politickými aktérmi skôr vypovedá o našej politickej kultúre, pre ktorú je vlastné, že vláda a jej orgány si to "môžu dovoliť".

Vývojové trendy a európska integrácia

Reprezentácia organizovaných zájmov na Slovensku a v jej rámci sociálny dialóg musí zohľadňovať proces politickej a ekonomickej transformácie spoločnosti, demokraciu a proces integrácie do európskych štruktúr.

V dôsledku procesu privatizácie štátu, resp. vlády prestala byť monopolným zamestnávateľom. Ovplyvňovať podobu kolektívnych pracovných vzťahov, nad rámec, ktorý je právne daný Zákoníkom práce, je čoraz viac v kompetencii aktérov týchto vzťahov, teda zamestnancov a zamestnávateľov, a to prostredníctvom ich zákonne upraveného kolektívneho vyjednávania a kolektívnych zmlúv.

Aj do sociálneho dialógu na národnej úrovni sa nevyhnutne premietajú špecifika a odlišnosti verejného a súkromného sektora (resp. podnikateľskej sféry, produkujúcej zisk a rozpočtové) sféry, závisie od štátneho rozpočtu, resp. sfér napojených na verejnoprávne fondy, resp. na rozpočty obcí). Záväzky vlády v sociálnom dialógu i

očakávania sociálnych partnerov musia byť zosúladené s jej kompetenciami a v demokratických podmienkach a v podmienkach plurality vlastníckych vzťahov.

Sektoralová i regionálna diferenciácia spôsobujú, že rokovania na celonárodnej úrovni sú stále ľahšie a "všeobecne platné" dohody sa stávajú formálnejšími a minimálnejšími. V dôsledku procesu privatizácie rastie počet i význam zamestnávateľských a zamestnaneckých organizácií a ich pluralita. To vytvára otázky zastupiteľstva, jeho príncipov, kritérií a pomery, podľa ktorého budú zamestnanci a zamestnávateelia reprezentovaní v systéme sociálneho dialógu, vrátane národnej úrovne. V tejto súvislosti bude napríklad nevyhnutné aj tu vytvoriť možnosti skutočnej realizácie príncipa odborovej plurality, ktorá je legislatívne zakotvená.

Proces našej integrácie do európskych štruktúr vytvára v tejto súvislosti potrebu harmonizovať nás sociálny dialóg, jeho spoločenský význam, funkcie, ale i jestvujúce inštitúcie a procedúry so sociálnym dialógom v členských štátach EÚ. Deväť z členských štátov EÚ má inštitúcie sociálneho dialógu na národnej úrovni. S výnimkou Belgicka a Holandska sú inštitucionalizované neformálne. Najčastejšie argumenty, obhajujúce neformálnu úpravu sú: žiadúca a možná variabilnosť, pružnosť reagovania na špecifické a meniace sa podmienky, rozširovanie priestoru zmluvnej voľnosti, a tým kompetencií a autonómnosti aktérov sociálneho dialógu.

Tieto argumenty sú aktuálne najmä v transformujúcej sa spoločnosti. Striktná právna úprava nesie riziko "zabetónovania" a súčasne aj oklieštenej pôsobnosti. Oba prístupy však majú svoje výhody, najmä ak fungujú v demokratickom politickom prostredí. Absencia takého prostredia má riziká vždy, vrátane sféry reprezentácie organizovaných zájmov v súčasnosti na Slovensku.

Záverom

Analýza tradícií, politických pravidiel a tendencií v oblasti zdrúžovacieho sektora občianskej spoločnosti na Slovensku po roku 1989 ukázala niekoľko všeobecnych črt, dominujúcich v tejto oblasti. Po prvej, štát a jeho orgány mali rozhodujúcu úlohu pri transformácii organizačných pravidiel, ale aj spoločenských zdrúžení z minulého režimu. Po druhé, selektívny prístup k jednotlivým skupinám vytvoril a garantoval verejný status odborom, zamestnávateľským a profesným organizáciám. Po tretie, prevláda zmiešaný typ reprezentácie a sprostredkovania zájmov, kde sa postupne, ako dominantná, presadila tendencia k neokorporatívному usporiadaniu. Po štvrté, zásadné zmeny politických a legislatívnych pravidiel v rokoch 1996-97 destabilizovali široký komplex mimovládnych organizácií, pre ktoré je charakteristický pluralitný a societálny spôsob organizovania. Uvedené rozhodnutie pozastavilo inštitucionalizáciu formálnych pravidiel a pravdepodobne posilnil tendenciu k uplatňovaniu neformálnych a netransparentných pravidiel, vychádzajúcich z národného a osobného prístupu k politickej moci. Znamená to nie len dekonsolidáciu zdrúžovacieho sektora občianskej spoločnosti, ale aj zvýhodnenie štátu a jeho postavenia voči nezávislým organizáciám.

V teóriách venovaných analýze prechodov k demokracii sa prítomnosť rozvinutej a robustnej občianskej spoločnosti všeobecne pokladá za faktor, ktorý podporuje konsolidáciu demokratického režimu. Rovnaká zhoda v názoroch na to, ktorý model sprostredkovania zájmov je najvhodnejší však neexistuje. Naviac, dominancia pluralitného modelu zdrúžovania a reprezentovania zájmov v USA viedla ku záveru, že demokratický režim potrebuje pluralitné zdrúžovanie ako svoj nutný predpoklad. Skúsenosti z demokratizujúcich sa krajin Latinskej Ameriky však potvrdili, že naopak, krajne pluralitný model oslabuje vplyv organizovaných

zájmov, reprezentujúcich najmä ekonomicky slabé vrstvy alebo diskriminované menšiny, na politické rozhodovanie a zvýhodňuje dobre koordinované klientelistické skupiny v armáde, priemysle alebo poľnohospodárstve. Ich prerastanie s politickou a vojenskou mocou často vede k pádu nových, a teda nestabilných a zraniteľných demokratických vlád. Analýza podobných prípadov podniesla revíziu tradičných náhľadov na úlohu korporatizmu pri konsolidácii demokracie.

Philippe Schmitter tvrdí, že ak v transformujúcich sa krajinách vznikli asociácie asociácií, ktoré sú autonómne aj od štátu, aj politických strán a iných vonkajších aktérov, disponujú relevantnými zdrojmi, sú schopné definovať a dlhodobo udržať svoju stratégiju a zároveň reprezentujú hlavné jadro zájmových skupín vo svojom

sektore, triedia alebo profesii, efektívne ak napomáhajú konsolidáciu demokracie. Podobné organizácie majú tiež kapacitu zasahovať do politického procesu a dosiahnuť realizáciu svojich zájmov. Zohrávajú významnejšiu a pozitívnejšiu úlohu pri konsolidácii demokracie ako autonómne, ale izolované organizácie, ktoré prevládajú v pluralitnom modeli organizácie a reprezentácie zájmov. Veľký počet úzko špecializovaných, nekoordinovaných a prekrývajúcich sa organizácií, ktoré sú príliš závislé od mienky svojich členov a sponzorov, totiž oslabuje sprostredkovanie a presadzovanie zájmov. Podriaduje ich vonkajším faktorom, predovšetkým ekonomickým a politickým aktérom. Societálny, neokorporatívny spôsob reprezentácie zájmov najviac podporuje inštitucionalizáciu demokracie. Nie však ako špecifického politického režimu, ale ako súboru čiastkových režimov, ktoré sa vytvárajú okolo rozličných zájmov, aby reprezentovali sociálne skupiny, riešili ich konflikty a získali vplyv na politické rozhodovanie. Politické strany, združenia, občianske hnutia a organizácie, regióny a lokality, klientelistické a iné skupiny súčažia a spájajú sa, aby prostredníctvom inštitucionalizovaných vzťahov a procesov

získali oficiálne postavenie, prístup k moci a boli schopné ovplyvniť politiku.

Na Slovensku sa situácia komplikuje častými zmenami pravidiel hry, ktoré vyvolávajú v politickom procese nestabilitu a nedôveryhodnosť. Totiž, ak sa budú nadalej meniť pravidlá regulujúce činnosť zájmových skupín, tak sa organizácie začnú orientovať na krátkodobé výhody, ako napríklad na priamu dotáciu alebo výnimku z ustanovených pravidiel a nebudú sa usilovať o vytvorenie všeobecnych, rovných a známych noriem a zákonov regulujúcich ich činnosť.

Ďalšia konsolidácia demokracie predpokladá rešpektovanie už vzniknutých pravidiel všetkými zúčastnenými stranami, respektíve pripúšťa ich zmenu, ale vtedy, ak vychádza zdroba alebo sa na nej dohodnú všetci zainteresovaní.

Otzázkou zostáva vzťah medzi zájmovými združeniami a politickými stranami. Najmä rastúci vplyv HZDS prostredníctvom klientelistických väzieb v rámci organizovaného zájmu otvára priestor pre vznik organizácií, pre ktoré budú vytvorené privilegované pozície v politickom procese a budú slúžiť na legitimizovanie zmien, s ktorými nesúhlasia konkurenčné a nezávislé skupiny. Ide o jedno z klíčových nebezpečenstiev hroziacich novým demokraciám.

Na Slovensku sa politika často krúti okolo skupinových identít a záujmy zostávajú potlačené. Predovšetkým systém politických strán sa sformoval podľa rozdielnych kolektívnych identít. Rozštiepenosť politického systému, strany versus záujmy, prispieva k rastúcej polarizácii politiky. Sprostredkovať a zmieriť konfliktné identity je totiž oveľa ľahšie, ako ich vybičovať vo voľbách. Hlavné politické strany nás pri voľbách oslovujú predovšetkým ako Slovákov, Maďarov, a až potom ako kresťanov, prípadne pracujúcich, robotníkov, alebo liberálov. Ďalším politické súťaže sa nestali alternatívne riešenia sociálnych a ekonomických konfliktov.

Záujmy sa len okrajovo dostávajú do súťaže politických strán, ale o to viac sa

stali doménou priamych neokorporatívnych a klientelistickej vzťahov medzi záujmovými skupinami a štátom.

Záujmové a profesionálne organizácie sa orientujú na štát a jeho orgány, ktoré sa stali zárukou realizácie a naplnenia partikulárnych záujmov. Na konsolidáciu politického režimu to má dvojaký efekt. V prvom rade je sprostredkovanie záujmov "podreprenované" vo volebnej súťaži a politike. Stáva sa výlučne záležitosťou odborníkov a byrokracie. Táto sféra politiky je málo priečinou, a teda aj málo kontrolovaná. Navýše dominancia národnej a etnickej identity vo volebnom a

politickom procese, v štruktúrovaní politiky môže viesť k politickej polarizácii, ktorá je nebezpečná pre konsolidáciu demokracie. Politické strany totiž indenifikujú rozdiely medzi občanmi na základe vylúčenia z jednej komunity a predstavujú politického protivníka ako "nepríateľa". Existuje však aj ďalší štrukturálny problém, ktorý negatívne ovplyvňuje realizáciu záujmov na Slovensku. Je to rastúci konflikt medzi formálnymi a neformálnymi pravidlami, podľa ktorých sa stali niektoré skupiny privilegované a prednostne sa uspokojujú ich záujmy, prípadne rozdeľujú prostriedky.

Práca vychádza z našich predchádzajúcich výskumov a publikácií, zároveň v nej boli použité ďalšie nasledujúce zdroje:

Dahl, R. (1977). Modern Political Analysis. Druhé vydanie. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
Hrdlička, O. (1992). K dejinám odborového hnutia v Čechách, na Morave a na Slovensku. Praha, Nadácia Friedricha Eberta.

Lehmbruch, G. (1979). "Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus". In: Alemann, U. a Heinze, R. G., Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporativismus. Analysen, Positionen, Dokumente. Opladen.

Lehmbruch, G. (1985). "Sozialpartnerschaft in den vergleichenden Politikforschung." In: P. Gerlich, E. Grande, W.C. Müller (Hg.): Sozialpartnerschaft in der Krise. Wien.

Mannová, E. (1992). "Spolky v období sociálno-politickej zmien na Slovensku 1938-1951." In Občianska spoločnosť na prahu znovuzrodenia. Bratislava, Sociologický ústav ŠAV.

Offe, C. (1981). "The Attribution of Public Status to Interest Groups. Observation on the West German Case." In: Berger, S. (ed.), Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Pašiak, Ján. (1993). "Socio-priestorová situácia Slovenska". In: Sociológia, roč. 25, č. 4-5.

Schmitter, P. (1974). "Still the Century of Corporatism?" Review of Politics, roč. 36, č. 1.

Schmitter, P. (1977). "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe." Comparative Political Studies, Vol. 10, No. 1, April.

Schmitter, P. (1981). "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America." In: Berger, S. (ed.) Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Wiesenthal, H. (1993). Die "Politische Ökonomie" des fortgeschrittenen Transformationsprozesses und die (potentionellen) Funktionen intermediärer Akteure (I). Arbeitspapiere AG TRAP, 93/1, Berlin.

Wiesenthal, H. (1995). Preemptive Institutionenbildung. Korporative Akteure und institutionelle Innovationen im Transformationsprozess postsozialistischer Staaten. AG TRAP, Nr.95/4, Berlin.

(Publikácia neprešla jazykovou úpravou)