

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD
INSTITUT POLITOLOGICKÝCH STUDIÍ**

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**Lobbing při prosazování projektu veřejného
zájmu v České republice**

na příkladu

**výstavby a zajištění provozu
hospice Citadela ve Valašském Meziříčí**

autor: **Tomáš Groll**
obor a ročník: **Politologie a mezinárodní vztahy, 4. ročník bc. studia**
akademický rok: **2006/2007**
vedoucí práce: **Mgr. Ladislav Mrklas**
datum odevzdání: **21. května 2007**

Bibliografický záznam

GROLL, Tomáš; *Lobbying při prosazování projektu veřejného zájmu v České republice na příkladu výstavby a zajištění provozu hospice Citadela ve Valašském Meziříčí*. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Praha 2007. 80 s. Vedoucí bakalářské práce Mgr. Ladislav Mrklas

Anotace

Bakalářská práce *Lobbying při prosazování projektu veřejného zájmu v České republice na příkladu výstavby a zajištění provozu hospice Citadela ve Valašském Meziříčí* pojednává o podobách lobbyingu, které byly užity při prosazování zájmu na místní, krajské a celostátní úrovni. Teoretická část práce se zabývá funkcí lobbyingu v politickém systému a specifickými prosazování zájmů neziskovými organizacemi. V případové studii jsou odkrývány podoby lobbyingu na konkrétním případě hospice Citadela v různých etapách jeho výstavby a zajištění provozu.

Annotation

The bachelor theses "Lobbying to further public interest in the Czech Republic using the project of Citadela hospice in Valašské Meziříčí – construction of the building and operation financing as an example." deals with forms of lobbying which were used to further interests on local, regional and national levels. The theoretical part deals with the function of lobbying in the political system and the specifics of furthering interests of NGOs. The case study presents the forms of lobbying used in the particular cases Citadela hospice in different stages of its construction and its operation financing.

Klíčová slova

lobbying, prosazování zájmu, hospice, nevládní organizace, neziskové organizace

Keywords

lobbying, furthering interest, hospice, non-governmental organization, non-profit-making organization

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně a uvedl v ní všechny zdroje, s nimiž jsem pracoval a v textu řádně vyznačil jejich použití.

V Praze dne 21. května

Tomáš Groll



Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval za vedení práce Mgr. Ladislavu Mrklasovi, který mne svými připomínkami k původnímu projektu bakalářské práce přivedl k problematice lobbingu. Děkuji také ochotným realizátorům projektu, kteří vedli lobbovací aktivity – Martě Benešové, řediteli Diakonie Mgr. Pavlu Vychopňovi a řediteli hospice Citadela a viceprezidentovi Asociace poskytovatelů hospicové paliativní péče Ing. Miloslavu Běťákovi. Bez jejich ochoty vypovídat a bez umožnění nahlédnutí do dokumentace by případová studie nevznikla. Mé poděkování patří i bývalému senátoru Šulovi, který jako jediný z tehdejších politiků ochotně zareagoval na e-mail a podělil se o své zkušenosti při prosazování projektu založení a výstavby hospice Citadela ve Valašském Meziříčí.

Obsah

| | |
|--|----|
| Úvod – Cíl práce a poznámky ke zdrojům informací | 5 |
| 1. Lobbismus – legitimní nástroj prosazování zájmu..... | 8 |
| 1.1 Definice lobbingu..... | 8 |
| 1.2 Legálnost lobbingu..... | 11 |
| 1.3 Legitimita lobbingu..... | 12 |
| 1.3.1 Zájmy a lobbing..... | 13 |
| 1.3.2 Dobrý legislativní a špatný exekutivní lobbing? | 17 |
| 1.4 Co si myslí politici o lobbingu? | 19 |
| 1.5 Přínos lobbingu | 20 |
| 1.6 Lobbing nestátních neziskových organizací | 20 |
| 2. Případová studie hospic Citadela | 27 |
| 2.1 Co je hospic a proč právě ve Valašském Meziříčí | 28 |
| 2.2 Přípravná fáze projektu | 34 |
| 2.2.1 Popis situace – důvody lobbingu..... | 34 |
| 2.2.2 Ziskávání podpory..... | 36 |
| 2.2.3 Podoba podpory politiků..... | 40 |
| 2.2.4 Dílčí závěry – poslanci a senátoři jsou zástupci občanů a nepřímý lobbing..... | 42 |
| 2.3 Financování stavby – lobby napříč politickým spektrem na úrovni krajů i parlamentu 44 | 44 |
| 2.3.1 Popis situace – důvody a podoba lobbingu..... | 44 |
| 2.3.2 Dílčí závěry – prostředkování nemizi a obcházení úředníků | 49 |
| 2.4 Jednání o zajištění finančních prostředků na provoz hospice na úrovni kraje i státu | 51 |
| 2.4.1 Popis situace – důvody lobbingu..... | 51 |
| 2.4.2 Lobbing přes známosti | 52 |
| 2.4.3 Dílčí závěry – lobbing přes známosti a záštita města | 54 |
| 2.4.4 Přímá účast na rozhodovací proceduře – úspěch lobbyistů na úrovni města..... | 55 |
| 2.5 Vyjednávání o změně legislativy upravující hospicovou péči v České republice - lobby napříč politickým spektrem na úrovni poslanecké sněmovny a senátu | 57 |
| 2.5.1 Popis situace – důvody a podoba lobbingu..... | 57 |
| 2.5.2 Dílčí závěry – vznik servisního lobbistického centra | 63 |
| Závěr..... | 65 |
| Summary | 70 |
| Literatura | 72 |
| Příloha – vybraní političtí aktéři prosazování výstavby a zajištění provozu hospice Citadela 75 | 75 |
| Schválený projekt bakalářské práce | 76 |

Úvod – Cíl práce a poznámky ke zdrojům informací

V této práci se zabývám prosazováním projektu veřejného zájmu v politickém systému České republiky – lobbyingem. Toto slovo a představy o jeho významu vyvolávají u české veřejnosti negativní asociace. S nadsázkou se dá říci, že se politici obávají spojení s lobbyingem a novináři mezi lobbying a korupci kladou rovnítko. Přesto se domnívám, že lobbying je legitimním nástrojem při prosazování zájmů různých skupin. Mým záměrem je na konkrétním případě sledovat podoby lobbyingu a poukázat na jeho nezastupitelnost při realizaci různých projektů.

Pro případovou studii jsem si vybral výstavbu a zajištění provozu hospice Citadela ve Valašském Meziříčí. Cílem mé práce je zjistit jaké postupy a metody zvolili realizátoři projektu při prosazování svého zájmu na komunální, krajské i celostátní úrovni. Chci se zabývat faktory, které ovlivnily úspěšnost lobbyingu.

Projekt výstavby hospice Citadela je v mnoha ohledech specifický. Jedná se o projekt veřejného zájmu, který byl realizován nestátní neziskovou organizací Diakonií Českobratrské církve evangelické (Diakonie ČCE). Záměr spadl do základní koncepce hospicové péče, kterou podporovalo Ministerstvo zdravotnictví ČR, přesto realizátor musel projekt od samého počátku prosazovat napříč politickým spektrem na všech úrovních – komunální, krajské, celostátní. Protože se v době realizace projektu nepodařilo legislativně upravit podmínky financování provozu hospiců v České republice, zapojili se realizátoři do intenzivního lobbyingu pro prosazení zákonné úpravy, která by umožnila vydat úhradovou vyhlášku k finančnímu zajištění provozu. Tato skutečnost mi umožňuje sledovat jak prosazování zájmu, v tomto případě výstavbu konkrétního hospice na konkrétním místě, tak i prosazování legislativních změn, které by zajistily financování hospicové péče obecně. Proto se domnívám, že vybraný konkrétní případ mi umožní vysledovat různé podoby lobbyingu.

V první, teoretické části své práce se zabývám lobbyingem v politickém systému České republiky. V této části se opírám o dostupnou literaturu, která se zabývá lobbyingem, popřípadě lobbyingem v České republice. Je příznačné, že nemalá část použité literatury o lobbyingu v České republice nemá tištěnou

podobu. Často se jedná o studie a různé texty dostupné na internetu ve formátu PDF. Při zasazování lobbingu do politického systému se opírám o knihu *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky* od kolektivu autorů včele s Lubomírem Brokem. Institut pro politickou a ekonomickou kulturu vydal a na internetu uveřejnil v uplynulých třech letech dvě brožury o lobbingu v České republice – *Lobbyismus versus korupce* a *Lobbismus versus korupce II*. Brožury obsahují texty o lobbingu obecně, o lobbingu v České republice i o lobbingu v zahraničí. Součástí druhé brožury je i záznam stejnojmenného semináře z prosince 2004. Brožury jsou výsledkem projektu „Budování vlivné a efektivní občanské společnosti,“ který „*si klade za cíl vytvořit transparentní prostředí v České republice týkající se lobování.*“ (*Lobbyismus versus korupce*, s. 2). Tyto texty jsou zřejmě nejucelenějším zdrojem informací o lobbingu v České republice a jejich obsah má napomoci proměně smýšlení o lobbingu a jeho podřízení určité kontrole.

V případové studii se věnuji lobbingu neziskové organizace. Tuto problematiku zpracovali autoři příručky *Aby Váš hlas byl vyslyšen* Geoffrey Wood a Megan Hodgesová. Tato příručka je výsledkem projektu „Prosazování skupinového zájmu na místní i celostátní úrovni“ a obsahuje rady jak lobbovat určené pracovníkům občanského sektoru. Autoři považují lobbing především za „*dialog – rozhovor mezi občany a těmi, kdo nesou odpovědnost za správu věcí veřejných*“ (Hodges, Wood, 1998, s. 8), zároveň jsou autoři přesvědčení o tom, že „*občanské organizace, nátlakové skupiny a občanská hnutí tvoří životně důležitou součást demokratické společnosti*“, neboť v době mezi volbami jsou tyto skupiny „*klíčovým pojítkem mezi jednotlivcem a státní mocí, vůči níž se občan často cítí bezmocný.*“ (Hodges, Wood, 1998, s. 9) Pavol Frič v knize *Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky – Rozhovory o neziskovém sektoru II* předkládá výsledky výzkumného projektu „Vliv neziskových organizací na veřejnou politiku.“ V této knize prezentuje závěry výzkumu o ovlivňování veřejné politiky, který proběhl mezi představiteli neziskových organizací, politiky a úředníky. Tato kniha obsahuje názory jak představitelů státu, tak představitelů neziskového sektoru, které jsou porovnány s teoretickými východisky o vztahu státu a neziskového sektoru. Tento vztah je asymetrický, „*přičemž ten slabší pól samozřejmě tvoří neziskové organizace.*“ (Frič, 2000, s. 27) Tato podoba vztahu ovlivňuje i lobbing. Informace o názorech politiků na

lobbying čerpám z Průvodce účinným lobbováním v ČR (Závěrečná zpráva z průzkumu mezi českými politiky), který vydaly společnosti Donath-Burson-Marsteller a Factum Invenio.

V případové studii mi za zdroj informací posloužily rozhovory s lidmi, kteří v jednotlivých fázích vyjednávání zastupovali hospic Citadela, Diakonii ČCE a Asociaci poskytovatelů hospicové paliativní péče. Jsem si vědom, že výpovědi těchto lidí jsou subjektivní a zaujaté. Rozhovory popisují jeden konkrétní případ prosazování zájmu a není možné z nich učinit obecně platné závěry o podobách lobbingu v České republice. Druhým zdrojem informací v případové studii je dokumentace Diakonie uložená na Ústředí Diakonie v Praze a v Hospici Citadela ve Valašském Meziříčí. V těchto šanonech se vyskytuje množství dopisů, žádostí o dotace a poznámek, ze kterých bylo možné zjistit aktéry, kteří se zapojili do prosazování projektu a problematiku, kterou bylo nutné řešit. Dokumentace i rozhovory mi umožní učinit závěry o lobbingu v jednom konkrétním případě. Před posuzováním lobbingu je nutné přiblížit problematiku, kterou se snaží lobbing vyřešit. Proto tato práce obsahuje části, které popisují situace, které vedly k lobbistickým aktivitám. Teprve po uvedení do situace a popisu jednání přikračuji k hodnocení podoby lobbingu.

1. Lobbismus – legitimní nástroj prosazování zájmu

Programové prohlášení vlády České republiky ze 17. ledna 2007 deklaruje jako jednu z priorit vlády boj proti korupci. V prohlášení vláda oznamuje, že „připraví právní opatření regulující lobbying včetně transparentnějšího systému registrace lobbistů.“ (Programové prohlášení vlády) Nehovoří se o vymýcení lobbyingu z politického systému, ale o jeho kontrole. Co je však lobbying?

1.1 Definice lobbyingu

Slova lobby nebo lobbista se v naší společnosti stále asociují s něčím, co je na hraně zákona nebo dokonce za ní. Lobbismus a korupce často splývají v jedno. Z průzkumu, který provedly společnosti Donath-Burson-Marsteller a Faktum Invenio mezi 362 politiky z více úrovní a politických stran vyplynulo, že i politici si myslí, „že veřejnost nemá dostatek informací o způsobu práce a užitečnosti lobbyingu. Respondenti (politici) se také z velké části shodli na tom, že média o lobování referují nepravdivě a zaujatě.“ (© 2005 Donath-Burson-Marsteller, Factum Invenio, 2005, s. 3)¹ Pohled do médií to potvrzuje. V mnoha článcích a zprávách, kde se vyskytuje slovo lobbista, lobbismus, vyskytuje se toto označení ve spojitosti s korupcí či s podezřením z korupce.² Negativní asociace spojené s lobbyingem jsou jistě také důsledkem chybějící legislativní úpravy pro toto jednání. Na rozdíl od některých západních států není v České republice lobbying nijak právně vymezen. „Jeho podoba se odvíjí od zákonné regulace korupce, antikorupčních předpisů pro úředníky a politiky. ... Lobbying končí tam, kde dle zákona začíná korupce.“ (Sedlák, Šmejkal)³ V uvedených dvou citacích se vyskytuje pojem lobby ve dvou ortografických podobách: „lobbying“ a „lobbying“. Jestliže ani v odborné literatuře neexistuje shoda na ortografické podobě lobbyingu, nemůžeme se divit, že tento pojem je naší společností považován za cizí a jeho pravý obsah

¹ Autoři této studie si přejí, aby při citování byl zachován tento formát citace. Jejich přání respektuji. Ostatní citace mají nadále shodnou podobu.

² Například článek „Lobbista Spyra odmítl vypovídat, dostal pokutu:“ začíná slovy: „Polský lobbista Jacek Spyra, který figuruje v korupční aféře kolem společnosti Unipetrol, dostal od české policie pokutu 45 tisíc korun.“ idnes 5. září 2006, Dostupné na WWW <http://zpravy.idnes.cz/lobbista-spyra-odmitl-vypovídat-dostal-pokutu-fri-/domaci.asp?c=A060905_160058_domaci_pei>

³ Tato práce není stránkovaná.

je často neznámý. V této práci budu používat tvar „lobbying“, který doporučuje Ústav pro jazyk český AV ČR⁴, nicméně v některých citacích se bude vyskytovat tvar „lobbying“.

Lobbying pochází z anglického slova lobby, což se dá přeložit jako předsíň, či foyer, ale také jako zájmová skupina. Jiří Sedlák a Jakub Šmejkal ve své práci z těchto překladů vyvodili zajímavé vysvětlení pojmu lobbying a jeho charakteristiku. Podle zmíněných označuje slovo lobby *„činnost, která neprobíhá v hlavním sále, kde se vše řídí přísnou procedurou, striktním zasedacím pořádkem, či stranickou příslušností, kde je třeba formálních žádostí o vystoupení, souhlasů, za přítomnosti kamer a novinářů, kde cokoliv vyřčeného je zaprotokolováno. ... Lobbying ... má charakter něčeho, co předchází rozhodování v hlavním sále, a co jej výrazně ovlivňuje. Zároveň však foyer má tu vlastnost, že kdo spolu mluví, kdo koho kontaktuje, a co spolu dělají, je pro ostatní v tomto prostoru viditelné.“* Za lobbying pak považují *„legální ovlivňování rozhodování politických reprezentantů (vlády, parlamentu, zastupitelstva, rady města apod.) tak, aby z rozhodování měla daná zájmová skupina přímo prospěch ... nebo aby ji rozhodování nepoškodilo.“* (Sedlák, Šmejkal)

Definice lobbyingu z příručky pro občanský sektor v České republice, Aby váš hlas byl vyslyšen od Megan Hodgesové a Geoffreyho Wooda, klade důraz na dialog a argumenty: *„Lobování je především dialog – rozhovor mezi občany a těmi, kdo nesou odpovědnost za správu věcí veřejných, protože k tomu byli zvoleni či jmenováni. ... Slovem lobbovat ... se rozumí něco prosazovat a snažit se někoho ovlivnit prostřednictvím naší argumentace“* (Hodges, Wood, 1998, s. 8) Na jiném místě připojují k lobování ještě další aspekt – jeho vliv na názor veřejnosti. *„Lobbování spočívá v úsilí o dosažení legislativních změn, v konstruktivní kritice současného systému a v navrhování alternativních řešení. Jde v něm o změnu názoru veřejnosti na*

⁴ Ústav pro jazyk český Akademie věd ČR (cit 25. 11. 2006 14:58 SEČ) Dostupné na <<http://www.ujc.cas.cz/poradna/porfaq.htm>>: *„Lobby je nátlaková skupina, která se snaží prosadit své zájmy. Slovo je ženského rodu a je v češtině nesklonné. Odvozená slova zachovávají v základu dvě b: lobbování, lobbovat. Přípony -ista, -ismus se nepřipojují mechanicky k celému základovému slovu, ale ze dvou stejně vyslovovaných samohlásek y – i zůstává pouze jedna, a to i. Píšeme tedy lobbista (stejně jako třeba ragbista), lobbistický, lobbismus, lobbying.“*

určitou věc a také způsobu uvažování a jednání těch státních představitelů, kteří se danou problematikou zabývají.“ (Hodges, Wood, 1998, s. 15)

Michal Donath ze společnosti Donath-Burson-Marsteller, která provedla u českých politiků průzkum smýšlení o lobbingu, považuje lobbing za *„legitimní komunikační disciplínu, která má při dodržování etických postupů a pravidel v politické i hospodářské sféře své místo. Ale jen do té doby, dokud se z lobbingu nestane nástroj nepřípustného ovlivňování, dokud se lobbování nezmění na prachsprostou korupci.*“ (© 2005 Donath-Burson-Marsteller, Factum Invenio, 2005, s. IV)

Z uvedených definic vyplývá, že lobbing má co do činění s komunikací s politiky, jejímž záměrem je ovlivnit podobu řešení nějakého problému. Tato aktivita má blízko ke korupci, ale přesto je tato činnost legální a má své místo v politice i hospodářství státu. Zároveň se lobbováním ovlivňuje smýšlení široké veřejnosti. Definováním lobbingu se ve svém článku Vymezení pojmu lobbing věnuje Marek Gajdoš. Konečná jím preferovaná definice lobbingu je převzata od Luigiho Graziana, odborníka na problematiku lobbingu na evropské úrovni. *„Lobbing je specializovaná a odborná reprezentace prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb; ve své povaze velmi odlišná od obecné nspecializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci. Jako reprezentant partikulárních zájmů lobbista dodává informace a technicko-odborné expertízy, které mohou být užitečné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace.*“⁵ Na rozdíl od předcházejících definic tato definice v sobě obsahuje zřejmě všechna důležitá vymezení lobbingu - vůči korupci, vůči reprezentaci prostřednictvím volených zástupců, dále přisuzuje lobbingu roli zdroje informací a odborných expertíz a také široce vymezuje aktéry lobbingu, kteří jsou definováni pouze tím, že reprezentují určité zájmy a dodávají informace podstatné pro konečné rozhodnutí. (Gajdoš, s. 54)

⁵ Marek Gajdoš cituje Luigi Graziana, „Lobbying and the Public Interest“, v: P.-H. Claeys, C. Gobin, I. Smets, P. Winand, Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne/Lobbying, Pluralism and European Integration, PIE-EIP, Brusel 1998, str. 43.

1.2 Legálnost lobbingu

Zřejmě nejdůležitějším vymezením lobbingu je jeho vymezení vůči korupci. Jak už bylo řečeno v úvodu, lobbing není nijak upraven v českém právním řádu. Dovolím si říci, že lobbing je veškeré jednání ovlivňující rozhodnutí politiků či úředníků, které ještě není korupcí. Z rozboru Aleše Rozehnal v knize *Korupce na Český způsob*⁶ vyplývá, aby lobbing nebyl korupcí, je nutné nic nenabízet, neslibovat a nedávat osobám obstarávajícím věci obecného zájmu ani osobám, které mohou ovlivnit rozhodnutí osob obstarávajících věci obecného zájmu. Za úplatek může být totiž považována i věc „nízké hodnoty, jako např. bonboniéra, květiny, či kuličkové pero.“ Zákon nevymezuje hodnotovou hranici úplatku pro trestnost poskytnutí úplatku. Aby se jednalo o trestný čin, „musí být naplněna též jeho materiální stránka, kterou je společenská nebezpečnost.“ A tak se za jistých okolností může úplatek nízké hodnoty stát trestným činem. (Rozehnal, 1999, s. 51)

⁶ V třetím oddílu trestního zákona v § 160 – 162 jsou definovány trestné činy přijímání úplatku, podplácení a nepřímé uplácení.

Za nejzávažnější je považován trestní čin přijímání úplatků: „Kdo v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu přijme nebo si dá slíbit úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.“ (§ 160 Trestního zákona) Trestní sazba se zvyšuje v závislosti na výši prospěchu, který se pachatel snažil sobě nebo někomu jinému zajistit. Je-li pachatel veřejným činitelem, pohybuje se trest od peněžní pokuty až po odnětí svobody na 8 let. Co je to obecný zájem? Podle Aleše Rozehnal se „jedná o sféru, na jejímž fungování má zájem celá společnost či určitá sociální skupina. Pod pojem obstarávání věci obecného zájmu je tedy nutno zařadit jednak veškeré činnosti orgánů státní moci a dále pak veškeré činnosti při uspokojování lidských potřeb, které mají celospolečenský rozměr.“ Pod obecný zájem tedy spadá činnost soudců, lékařů, učitelů a samozřejmě i činnost úředníků státní správy či samosprávy a také politiků. (Rozehnal, 1999, s. 49)

Co je to úplatek je definováno v § 162a odst. 1 takto: „Úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.“ (§ 162a, Trestního zákona) Úplatek může být majetkové (prospěch finanční, materiální) i nemajetkové povahy (vykonání soulože). Pod „jiné zvýhodnění“ spadají různé protislužby. Za trestný čin přijímání úplatku je považováno trojí jednání: „přijetí úplatku, přijetí slibu o poskytnutí úplatku a žádání úplatku.“ Trestný čin přijímání úplatku je často spojen s trestným činem zneužívání pravomoci veřejného činitele - § 158 Trestního zákona. (Rozehnal, 1999, s. 50 - 52) Za žádost o úplatek hrozí trest odnětí svobody na šest měsíců až tři roky. Pro veřejné činitele až 8 let. (§ 160, Trestního zákona)

Pro lobbyisty je důležitější § 161 t.z. Podplácení: „Kdo jinému v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok nebo peněžitým trestem.“ Až na 5 let bude odsouzen ten, kdo se trestného činu podplácení dopustil vůči veřejnému činiteli. (§ 161 Trestního zákona) „Pro dokonání tohoto trestného činu není rozhodné, zda osoba, které byl nabídnut či slíben úplatek, tento úplatek přijala či nikoliv, nebo ho dokonce odmítla.“ Úplatek může být nabídnut před, při i po obstarání věci obecného zájmu a to i bez předběžné domluvy. (Rozehnal, 1999, s. 57)

Nepřímému úplatkářství se věnuje § 162. Podle tohoto paragrafu je trestné žádat či přijímat úplatek, poskytovat, nabízet a slibovat úplatek za účelem, aby podplácený svým vlivem působil na výkon pravomoci jiného veřejného činitele.

Lobbisté by měli znát § 163 t.z., podle kterého zaniká trestnost podplácení a nepřímého úplatkářství, „jestliže pachatel úplatek poskytl nebo slíbil jen proto, že byl o to požádán, a učinil o tom dobrovolně bez odkladu oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu.“ (§ 163 Trestního zákona)

1.3 Legitimita lobbingu

Ještě zbývá zodpovědět otázku, zda je toto jednání i legitimní - jestli je lobbing legitimní součástí demokratického politického systému. Ve většině z uvedených definic se operuje s pojmy zájem a prosazování zájmů. Patří prosazování zájmů do demokratického politického systému? Na rozdíl od českého řádu, kde je lobbing vymezen negativně, tj. tím, co není korupce, existují pro lobbing v USA, ve Velké Británii nebo v EU určitá pravidla. Zatímco v USA je jednání lobbistů podřízeno zákonu, ve Velké Británii jsou to zákonodárci a členové exekutivy, kdo podléhají etickému kodexu, který upravuje lobbing. Také EU má vypracována pravidla pro styk s lobbisty.⁷ Už z tohoto faktu bychom mohli usuzovat, že lobbing má své místo v moderních demokraciích západního typu. (Lobbyismus versus korupce)

Obhajoba lobbingu závisí na přijetí pojetí veřejného zájmu jako nikoli předem poznaného jakéhosi obecného blaha, jehož rozpoznání a naplňování je úkolem politiků, nýbrž jako výslednice působení a střetu partikulárních zájmů. Politika v liberálním pojetí je „*chápána jako hledání společenské dohody mezi partikulárními zájmy, které jsou vždy rozpoznány jako prvotní. Veřejný zájem je pak výsledkem dohody mezi nimi, má procedurální a proměnlivý charakter a jeho cílem je především ochrana partikulárních zájmů a odstranění případných třecích ploch mezi nimi.*“ Toto liberální pojetí veřejného zájmu a politiky v české společnosti zatím nezdolalo. Pro jeho existenci nestačí jen vytvořit účinný právní rámec. Snad ještě důležitější je předpoklad určité politické kultury, která je schopna přijmout představu veřejného zájmu, který „*musí být rozpoznán jako aktivně zformovaný spravedlivý morální konsensus, ke kterému se dospívá na základě veřejné diskuse, jež má povahu racionální argumentace.*“ A k tomu je zapotřebí vyspělá a vzdělaná občanská společnost. Vytvoření aktivistické občanské společnosti a s ní spojeného prostoru pro legitimní a transparentní činnost zájmových skupin si nejenom vyžaduje dlouhý čas, ale *bez vytvoření právního*

⁷ O úpravách lobbingu pojednávají některé texty brožury Lobbyismus versus korupce: Luděk Rychetník – Regulace lobbování ve Velké Británii (s. 6 – 16); Jan Růžička - Lobbing ve Spojených státech (s. 17 – 28); Rudolf Kučera - Lobbying v Evropské unii (s. 29 – 32); Marek Gajdoš – Lobbying v Evropské unii (s. 33 – 50)

rámce, jež se pokusí předem vyloučit jak možná pochybení politiků, tak pochybnosti veřejnosti samé, je to zcela nemožné. (Müller, s. 4 - 5)

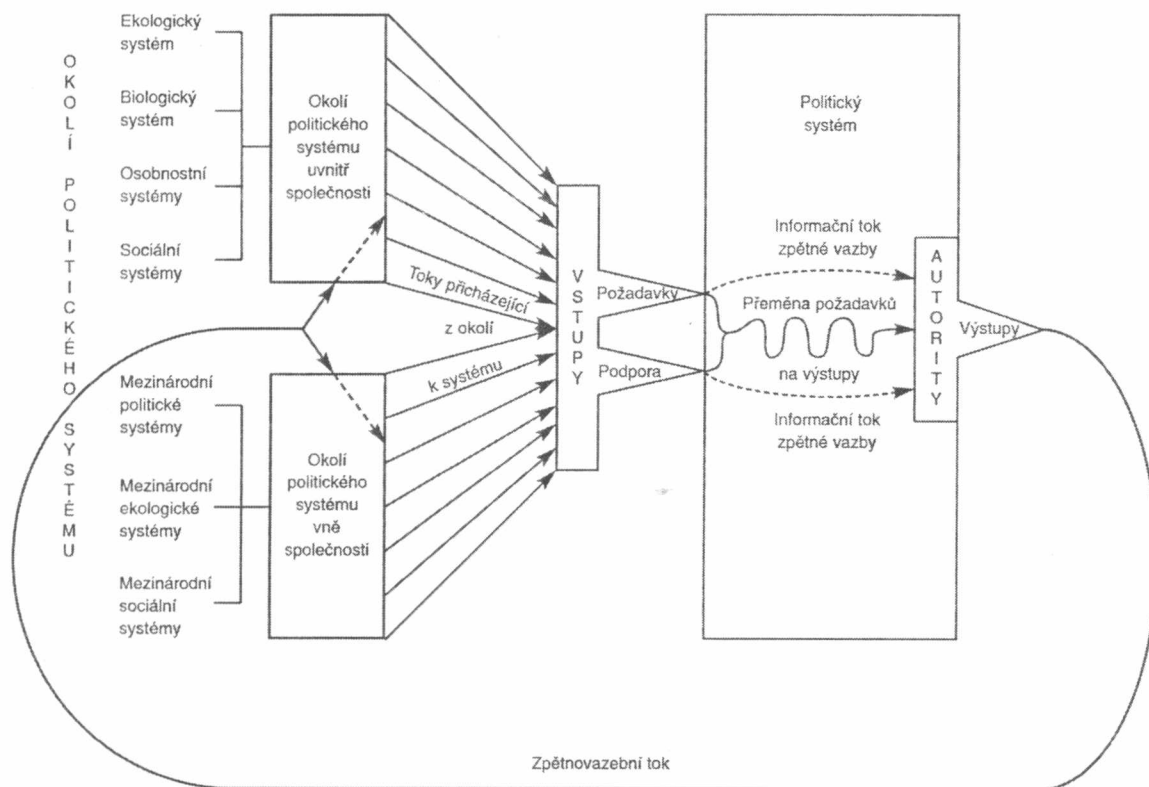
Pokud přijmeme myšlenku, že veřejný zájem se utváří při působení a prosazování partikulárních zájmů, pak lobbying jako nástroj prosazování zájmu je legitimní součástí politického systému.

1.3.1 Zájmy a lobbying

Zájmy do demokratického politického systému patří. Dokonce smysl politického systému a politiky takové je umožnit prosazování zájmů. *„Politické procesy nejsou primárně procesy moci, ovládání a podřízenosti, nýbrž především procesy prosazování zájmů. Politika, politická moc a její režimy jsou „pouze“ nástroji formování, shromažďování, selekce a realizování zájmů v podmínkách masových státních společností, masové výroby a spotřeby, tedy v podmínkách, v nichž žijeme.“* (Brokl, 1997, s. 11) Politické procesy, politické systémy a státy vznikají za účelem ustavení pravidel, v jejichž mezích jsou individuální zájmy sdružovány, dochází k soupeření zájmů, vyjednávání a nakonec i k jejich naplnění.

Podle Davida Easton politikou *“jsou takové interakce, pomocí nichž jsou pro celou společnost autoritativně alokovány (rozmístovány) hodnoty [Easton 1965, 1967].“* Autoritativně znamená v této definici *„závazně a legitimně, tj. ve shodě s panujícím právním a ústavním řádem a ve shodě s převládajícím míněním společnosti, ...“* Alokování hodnot není nic jiného, než uspokojování zájmů. V Eastonově modelu politického systému nalézáme zájmy v podobě požadavků, jež jsou kladeny na politický systém (Brokl, 1997, s. 13 – 15)

Schéma 1 – Obecný model politického systému



Převzato z ŘÍCHOVÁ, B.; Přehled moderních politologických teorií; Portál; Praha 2000. s. 53

Zájem se do politického systému dostává prostřednictvím intermediárních struktur, procesů a institucí ve formě požadavků na politický systém. Vedle požadavku je dalším vstupem podpora členů společnosti. V politickém systému dochází k přeměně vstupů na výstupy. Zájem se v politickém systému přeměňuje a hledá se adekvátní reakce politického systému na daný požadavek. Výstupem z politického systému by měli být členové společnosti, kteří formulovali požadavky a podpory, uspokojeni. Výstupem z politického systému mohou být například „*administrativní či politická rozhodnutí, přijatá „pravidla hry“*“ (Říchová, 2000, s. 55 - 57) I žádné řešení je odpovědí systému na požadavek, které má své následky. (Brokl, 1997, s. 19)

Zájem na své cestě k politickému systému prochází třemi fázemi artikulací, manifestací a agregací zájmu. Ve fázi artikulace dochází k formulování individuálních potřeb do podoby skupinového zájmu. (Brokl, 1997, s. 22)

Gabriel A. Almond vymezuje 4 hlavní typy struktur, které se na artikulaci podílejí: Institucionální zájmové skupiny (byrokracie, legislativa, exekutiva, armáda, církev, apod.), Nesdružené zájmové skupiny (skupiny vznikající na bázi rodinné, třídní, etnické, či náboženské příslušnosti členů), Zájmové skupiny bez norem (vzpoury, demonstrace) a Sdružené zájmové skupiny (odborníky, obchodní skupiny, občanská sdružení, apod.). Všechny tyto skupiny artikulují zájmy svých členů. (Říchová, 2000, s. 66 – 69)

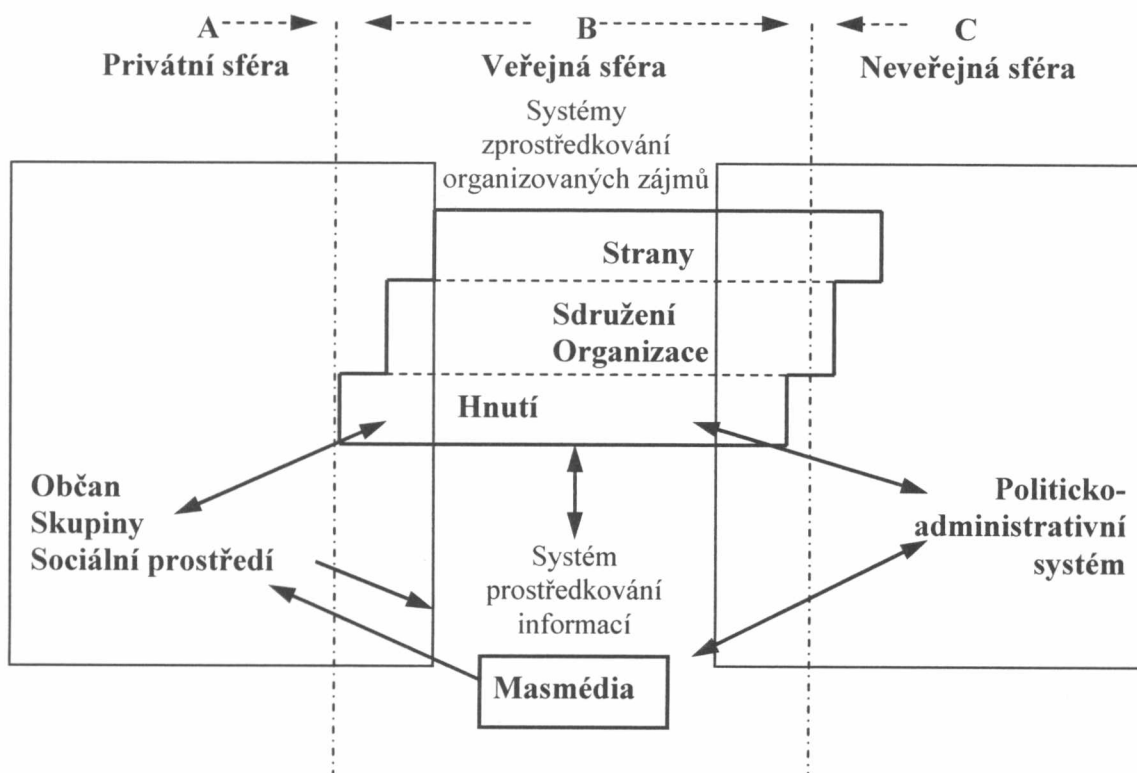
Manifestace zájmu je přednesením požadavků či podpor vůči politickému systému. Tato manifestace nabývá různých podob od oslovení úřadů prostřednictvím dopisu přes otevřené dopisy a prohlášení po stávky a demonstrace. Manifestované zájmy můžeme rozlišit na 2 druhy: „*a) zájmy, které jsou realizovatelné na primárním stupni agregování potřeb v zájmy.*“ Těmito jsou zájmy dílčí, či zájmy nepolitické, a zájmy, které jsou realizovatelné a uspokojitelné na místní úrovni. Pokud uspokojení zájmu není možné na místní úrovni, patří tyto zájmy do druhé skupiny, tj. mezi „*b) zájmy, které ke své realizaci vyžadují další sdružování (agregování) nebo výběr.*“ Tyto zájmy jsou předkládány ve sféře celostátní politiky. Zde dochází v důsledku velkého množství zájmů, které se ucházejí o své místo v této sféře, k agregaci zájmu – sdružování, výběru a „prosívání“ zájmů. (Brokl, 1997, s. 23)

Hlavním aktérem agregace zájmu jsou již politické strany. Agregování je totiž „*zejména sdružování a výběr zájmů v politické aréně státní společnosti.*“ (Brokl, 1997 s. 23) Zde se artikulované a manifestované zájmy různých skupin „*konfrontují, kombinují a přizpůsobují*“. (Říchová, 2000, s. 69) Za pomoci hlasování a politického rozhodování pak jsou některé zájmy uspokojovány. „*V teoriích demokracie a politických systémech zastupitelské demokracie se toto zprostředkování nazývá tvorbou vůle obecné a státní.*“ (Brokl, 1997, s. 23)

Brokl ve své práci píše i o intervenujících zájmech, které jsou dílčího (místního) charakteru (plnohodnotně řešitelné na lokální úrovni) a přesto se snaží ovlivnit rozhodnutí vyšších úrovní ve svůj prospěch. Intervenující zájem se prosazuje „*kladením různých podmínek, hrozeb, protekcí,*

intervencemi, lobováním, úplatky, různými tlaky, zjednáváním přístupu, tj. nepolitickými, neformalizovanými, nekontrolovatelnými a tedy nelegitimními způsoby.“ (Brokl, 1997, s. 23 - 24) Zde autor označuje lobbování za nelegitimní způsoby. Za legitimní politické mechanismy filtrování zájmů považuje volby, vyjednávání a hledání kompromisů. Jako by jediné možné prosazování zájmu bylo prostřednictvím voleb a politických stran. Přesto Brokl za aktéry intermediárního systému označuje vedle politických stran i sdružení a organizace a také hnutí, jak vyplývá ze schématu 2. Pilířem intermediárního systému jsou politické strany, nicméně vedle nich začaly působit různá sdružení a organizace, odbory a hnutí. (Brokl, 1997, s. 26 – 31) Dle mého názoru sdružení, organizace a hnutí mohou své zájmy vnášet do politicko-administrativního systému prostřednictvím lobbování, zatímco politické strany se do politicko-administrativního systému dostávají volbami. Organizace, sdružení a hnutí nemají jinou možnost, jak se zapojit do intermediárního procesu, než prostřednictvím určité formy lobbování.

Schéma 2 – Struktura a aktéři intermediárního systému

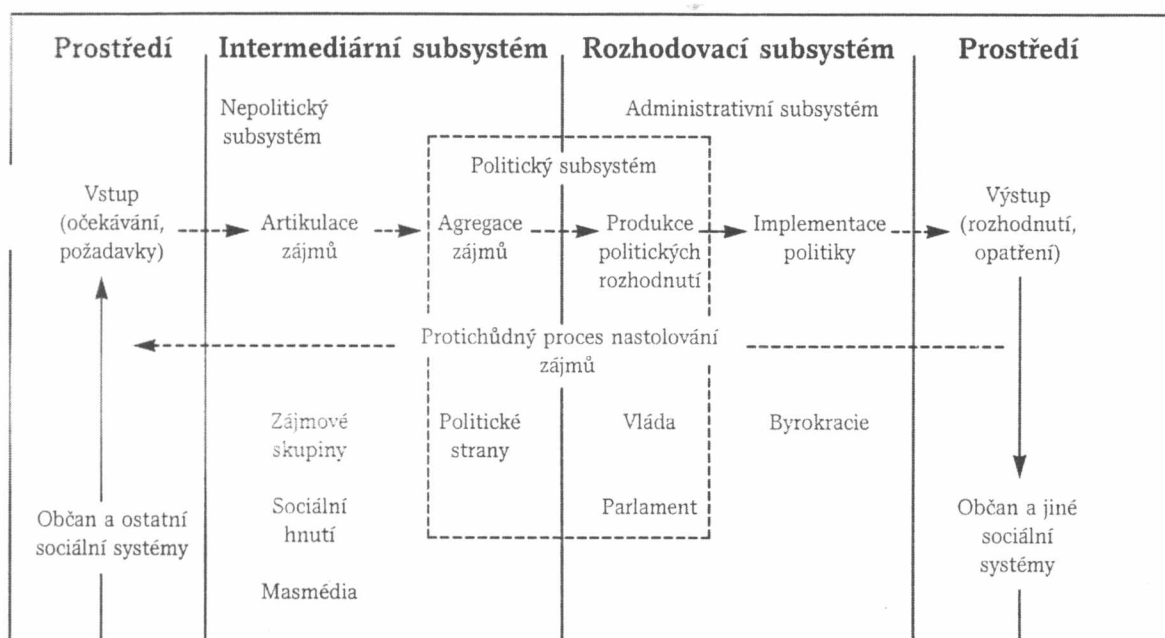


Podle BROKL, L.: Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky. Sociologické nakladatelství, Praha 1997. s. 27

1.3.2 Dobrý legislativní a špatný exekutivní lobbying?

Za konečnou stanici legitimního prosazování zájmů označuje Brokl rozhodovací úroveň. „Tato rozhodovací úroveň je Konečnou stanicí legitimního prosazování zájmů, nikoli však zájmů intervenujících, které se prosazují i ve sféře administrativně řídicí.“ Pro ozřejmění rozložení sfér a aktérů intermediárního procesu předkládám schéma 3.

Schéma 3 – Intermediární systém (sféry, procesy, instituce, aktéři)



Převzato BROKL, L.: Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky. Sociologické nakladatelství, Praha 1997. s. 20

Podle Brokla ve sféře - administrativně řídicí už není pro ovlivňování místo. Politiky je ještě možné ovlivňovat, byrokraty však nikoli. Rozhodnutí politiků je často těžko předvídatelné, naopak rozhodnutí byrokracie by mělo být vždy určené, předvídatelné a kontrolovatelné. Zde by pro ovlivňování nemělo být místo. Podle čeho se rozhodují politici je často těžko zjistitelné, zatímco rozhodnutí úředníků jsou tvořena (nebo by měla být) na odborných základech. (Brokl, 1997, s. 23 – 25) A přesto úředníci očekávají od lobbistů odbornost, zkušenosti a informace z praxe. To vše pomáhá úředníkům kompetentněji se rozhodovat. Kde tedy může lobbying působit – jen v legislativě nebo i v exekutivě? Martin Benda se na semináři pořádaném

Institutem pro politickou a ekonomickou kulturu označil za lobbistu profesionála z firmy Knight-Svoboda. Jeho příspěvek do diskuse je zajímavou výpovědí o rozdílu lobbování v exekutivě - administrativě a legislativě: *„Dneska v podstatě odmítáme přímé lobbování v rámci státních úředníků, protože si myslíme, že se v podstatě ocitá na hranici korupce. Protože když ministr nebo vláda vydá nějaký pokyn nebo věcný záměr, úředník není od toho, aby se nechal někým ovlivňovat, ale od toho, aby tento politický pokyn zadministroval. Takže podle našeho soudu by lobbistické vztahy kromě některých připomínkových míst, jichž se mohou účastnit různé profesní organizace, měly začínat u ministrů, a zejména pak u zvolených zástupců.“* (Záznam semináře, Emauzy, 9. 12. 2004, Martin Benda; s. 30) Na stejném semináři vystoupil i Jan Ruml, který rovněž zastává názor, že je třeba *„naprosto striktně odlišit exekutivní a parlamentní lobbying.“* Parlamentní lobbying považuje za zcela legitimní, neboť poslanci prostě nemohou mít všechny důležité informace k rozhodování, proto informace od lobbistů potřebují a naopak považuje za nemožné dále trpět exekutivní lobbying, který nemá žádná pravidla a netýká se odborného zájmu a snahy změnit zákon. (Záznam semináře, Emauzy, 9. 12. 2004, Jan Ruml; s. 31) Dokonce na semináři zaznělo přirovnání exekutivního lobbyingu k čisté sprosté korupci. Lze tedy rozlišovat dobrý – parlamentní a špatný – exekutivní lobbying?

Proti tomuto rozlišování vystoupil Jan Růžička, který se zabýval lobbyingem v USA. *„Na studiu lobbyingu v Americe se ukazuje, že se v podstatě lobbuje za všechno a proti všemu.“* V USA existuje jen jeden lobbying, který je podroben zákonné úpravě. Lobbying *„je zprostředkování přístupu k někomu, kdo má pravomoc, a za toto zprostředkování se platí.“* V Americe se lobbuje mezi členy Kongresu i v exekutivě. Určitou rozhodovací pravomoc má totiž i exekutiva a ne vždy je předem jasně dané pravidlo, nějaké nařízení, podle kterého se musí rozhodnout. A zde je prostor pro ovlivňování. (Záznam semináře, Emauzy, 9. 12. 2004, Jan Růžička; s. 37). Ve Spojených státech je poskytnutí přístupu *„nejcennější službou, kterou lobbyisté nabízejí, a za niž jim vlastně klienti platí.“* Jedná se o přístup k přímému kontaktu *„se samotnými zákonodárci, jejich poradci, vládními politiky nebo úředníky. Při setkání jsou jim sděleny informace týkající se zákonného/výkonného opatření,*

o němž budou nebo by měli rozhodovat.“ Díky těmto informacím si může zákonodárce, představitel výkonné moci nebo úředník vytvořit patřičný závěr ohledně konkrétní otázky. (Růžička, s. 23 - 24) A Rudolf Kučera na semináři o chvíli dříve řekl, že i „*sami úředníci Evropské unie nebo poslanci Evropského parlamentu pokládají lobbying za normální činnost, která dokonce jejich činnost, jejich rozhodovací činnost, obohacuje. Protože tito lobbisté jim tam vlastně transferují určité zájmy, určité požadavky.*“ (Záznam semináře, Emauzy, 9. 12. 2004, Rudolf Kučera s. 17)

Tedy, lobbying, zdá se, má místo jak v legislativní sféře, tak i v exekutivní. Lobbyje se mezi politiky i úředníky.

1.4 Co si myslí politici o lobbyingu?

Tímto se dostáváme k názorům politiků na lobbying, jak byly zjištěny v průzkumu společností Donath-Burson-Marsteller a Factum Invenio. Pro české politiky lobbying pro tvorbu rozhodnutí není příliš důležitý. Za důležitější zdroje informací považují vlastní řešerše, kolegy a asistenty a zaměstnance sekretariátu či úřadů. Ještě méně než lobbying ovlivňují rozhodnutí politiků média. Lobbying považují za důležitou součást moderních politických systémů, přesto si myslí, že role lobbyingu při vytváření občanské společnosti je nevýznamná a že lobbying není jako forma komunikace pro veřejnost zcela legitimní. Prospěšnost lobbistů pro práci svých úřadů vidí přibližně 50 na 50. Lobbyistů si příliš neváží. Vadí jim, že zastupují jen partikulární zájmy a neposkytují objektivní informace, což vede k tomu, že rozhodnutí přijatá na základě informací od lobbistů nemusí být optimální. Také jim vadí, že lobbují pro peníze. Někteří lobbisté jsou příliš úzce spjati s korupcí a snaží se manipulovat s politiky. Jen menšina z dotazovaných politiků si lobbistů váží a chápe, že zastupování partikulárních konkrétních zájmů je přirozenou součástí lobbyingu. Kladně jsou hodnoceni lobbisté – odborníci, kteří přinášejí informace, zkušenosti z praxe a jiný úhel pohledu. Politici rozlišují lobby soukromých firem, ke kterému se staví zdrženlivě, a občanských zájmových skupin, ten spíše vítají. (© 2005 Donath-Burson-Marsteller, Factum Invenio, 2005, s. 2 – 10)

1.5 Přínos lobbingu

Pokud považujeme lobbing za legitimní, pak jeho přínos je trojí: 1. Umožňuje občanům i mimo volby vyjadřovat své preference a zájmy a tím dává člověku roli aktivního občana, který není pouhým pasivním příjemcem rozhodnutí státu 2. Dodává do politického systému informace, které jsou nutné pro kompetentní rozhodování politiků a úředníků. (Sedlák, Šmejkal) K těmto dvěma bodům připojuji třetí: 3. Soutěžením partikulárních zájmů lobbing umožňuje vytváření veřejného zájmu.

Aby byl lobbing vnímán jako legitimní součást demokratického politického systému, je nutné tento pojem rehabilitovat. Karel Müller dospěl k závěru, že právě ono „*Negativní přijímání lobbyingu ze strany české veřejnosti tak paradoxně přispívá k bujení neprůhledného klientelismu a korupce.*“ (Müller, s. 4) Z důvodu negativního vnímání lobbingu se lobbyisté i lobbovaní skrývají, lobbistické firmy vystupují jako PR agentury, politici styky s lobbyisty popírají a tímto zamlžováním vzniká oprávněné podezření společnosti, že lobbing a korupce vlastně jedno jsou. Rozdíl mezi lobbingem a korupcí však spatřuji v tom, že korupce se vyjití na světlo bojí a lobbing se ho bát nemusí. Transparentní a zákony či jinými pravidly upravený lobbing může pomoci s potíráním korupce. Legitimita lobbingu v českém prostředí může být zajištěna jedině prostřednictvím jeho podrobení určitým pravidlům. Vzory pro možnou úpravu můžeme nalézt v USA, Velké Británii či Evropské Unii. (Müller, s. 4 – 5; Kučera, s. 29 – 32)

1.6 Lobbing nestátních neziskových organizací

V této práci se budu věnovat lobbingu nestátní neziskové organizace, proto se nyní zaměřím na specifika, která jsou spojena s tímto aktérem. Rád bych zmínil několik „obecných“ jevů, které budu následně sledovat na konkrétním příkladě.

Neziskový sektor bývá označován jako „třetí sektor“, protože působí mezi státem a trhem, dobrovolnický sektor, nevládní sektor nebo nezávislý

sektor. Jedná se o organizace, které jsou 1. institucionalizovány, 2. mají soukromou povahu – jsou institucionálně oddělené od státní správy, 3. nerozdělují zisk mezi vlastníky nebo vedení organizace, nýbrž jej smí použít pouze na cíle dané posláním organizace, 4. jsou autonomní – schopné řídit svou činnost a 5. dobrovolnost hraje v jejich činnosti určitou významnou roli. (Frič, 2000, s. 19 – 20) Vztah mezi státem a neziskovými organizacemi ovlivňuje v České republice existence státního neziskového sektoru v podobě rozpočtových a příspěvkových organizací, které jsou často konkurenty nevládního neziskového sektoru. Stát pak spíše upřednostňuje svá zařízení před nevládními. (Frič, 2000, s. 25)

Vztah neziskového sektoru a státu v České republice popisuje Frič jako asymetrický. Za asymetrický jej označují i zástupci neziskových organizací. Slabším účastníkem vztahu je neziskový sektor. *„Celkem oprávněně můžeme vyslovit hypotézu, že neziskový sektor je ve vztahu ke státu tlačенý do role jakéhosi servisního appendixu, který „vhodně“, podle představ úředníků a politiků, doplňuje nabídku služeb státních organizací.“* (Frič, 2000, s. 27) Za nevýhodné postavení neziskových organizací může jejich špatná finanční situace, která vede k závislosti na státních finančních zdrojích. Tato závislost má za následek krotkost neziskových organizací při jednání s veřejnou správou. Neziskové organizace jsou někdy v situaci, kdy *„bojují o holou existenci a nemají zájem vytvářet konflikt s úředníky státní správy.“* Proto výrazně převažuje kooperativní podoba vztahů nad konfliktní. Nejlepší spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem se odehrává na nejnižší úrovni veřejné správy – obce s méně než 1000 obyvatel, mezi ministerstvy se zdaleka nejlépe spolupracuje s ministerstvem životního prostředí. Důvodem dobré spolupráce na nejnižší úrovni i na ministerstvu životního prostředí je personální prorůstání veřejné správy a neziskových organizací. *„Úředník, jehož zkušenost je „kontaminována“ působením v neziskových organizacích, je obecně považován za kooperativnějšího než ten, který tuto zkušenost nemá.“* V každém případě úspěšnost jednání s veřejnou správou závisí vždy na osobnosti úředníka či politika. Jakmile se změní úředník či politik na určitém postu, je pokračování spolupráce ohroženo. Tato závislost na osobnosti vypovídá i o stále velkém významu „známosti“. (Frič, 2000, s. 34 –

36) „V řeči společenských věd se tomu říká klientelismus. Jeho přítomnost v aktivitách neziskových organizací se jeví v příkrém rozporu s étosem občanských čností, které se snaží neziskový sektor reprezentovat. Politici a úředníci si však této závislosti nejsou vědomi. (Frič, 2000, s. 47)

Frič rozeznává ve své práci dva typy spolupráce neziskových organizací. Negativní spolupráce spočívá v kritice návrhů a koncepcí předkládaných veřejnou správou. Positivní spolupráce znamená spolupodílení na tvorbě návrhů a koncepcí. Základní podmínkou dobré spolupráce neziskové organizace a veřejné správy je shoda cílů. Pokud nezisková organizace chce řešit ty problémy, které i činitelé veřejné správy považují za nejdůležitější, spolupráce je možná a dobrá a oboustranně prospěšná. (Frič, 2000, s. 39)

Další fenomén, kterého si mohu všimnout v praktické části práce, je rozdíl chování politiků a úředníků. Frič ve svém průzkumu zaznamenal daleko lepší hodnocení vstřícnosti a ochoty komunikovat u politiků než u úředníků. Politik totiž jedná s voličem, zatímco úředník „jen s občanem“. Aby úředník skutečně jednal, musí být přinucen politikem. „*Když jdete za primátorem, tak on vás vyslechne, protože ví, že ho budete volit. Úředník vás může poslat do háje, protože tomu jste úplně putna. On dobře ví, že tam bude sedět do důchodů*“ Vstřícnější postoje také zaujímají úředníci místní správy, než úředníci na ministerstvech. Místní úředníci chtějí přeci jenom něco pro své město či obec udělat. (Frič, 2000, s. 50)

Úkolem lobbisty z neziskové organizace „*je slušně a jasně otravovat.*“ (Hodges, Wood, 1998, s. 10) Frič vymezuje tři skupiny příležitostí pro ovlivnění veřejné politiky. Nejprve se jedná o příležitosti mobilizovat svůj vliv – aktivizovat se. Mezi tyto příležitosti patří třeba tvorba územního plánu města, vypracování dlouhodobé koncepce rozvoje, příprava nějakého zákona, atd. Pokud je nezisková organizace včas informována o příležitosti a podobě její realizace, může se pokusit aktivně ovlivnit výslednou podobu ve svůj prospěch. Druhou příležitostí, kterou mohou neziskové organizace využívat, je možnost setkat se s aktéry rozhodovacích procesů a vést s nimi dialog - lobbovat. Tyto příležitosti mohou neziskové organizace vytvářet i samy

v podobě konferencí, diskusních fór, či přednášek, kam pozvou politiky či úředníky. Samozřejmě do této oblasti spadají osobní návštěvy veřejných činitelů či veřejné zasedání samosprávných orgánů. Nejúčinnější příležitostí k ovlivnění veřejné politiky je přímá účast na rozhodovací proceduře. Zde se jedná o účast zástupců neziskových organizací v různých komisích, pracovních skupinách či poradních orgánech na různých úrovních exekutivy, účast ve správním řízení či připomínkovém procesu. (Frič, 2000, s. 29 – 30)

V případové studii budu hlavně odkrývat podoby použitého lobbingu. Lobbing nevládních organizací v porovnání s lobbingem profesních organizací a soukromých firem je hodnocen českými politiky nejhůře. (© 2005 Donath-Burson-Marsteller, Factum Invenio, 2005, s. 12) Čím to, že nevládní organizace jsou v očích politiků tak neúspěšné?

Domnívám se, že rozdíl lobbingu soukromých firem a nevládních organizací spočívá v nástrojích, které jsou použity při prosazování zájmů. V Analýze teorie lobbyingu a případové studie lobbyingu při rozhodování o územním plánu hl. m. Prahy⁸ autoři této práce rozebírají prostředky lobbyingu, které jednotlivé skupiny při prosazování svého zájmu použily. Na jedné straně stály soukromé firmy se svými argumenty a na druhé straně ekologická sdružení. Použité přístupy při lobbyingu byly u obou skupin aktérů odlišené. Autoři dospěli k závěru, že *„firmy mají lobbying založený na osobních setkáních a přímém oslovování bez aktivního využívání médií kde hrají velkou roli racionální informace a argumentace.“* Na racionální argumentaci založený přístup firem je svou logikou i zastávanými hodnotami politikům blízký. *„Naproti tomu ekologická sdružení využívají médií, demonstrací, setkání s občany, osobní přesvědčování na základě informací a argumentace má oproti firmám menší význam.“* To je dáno tím, že naši politici na ekologické argumenty stále příliš neslyší. Chybějící váhu argumentů

⁸ Tato případová studie autorské dvojice Sedlák Šmejkal se zabývá lobbyngem kolem schvalování územního plánu pro rozvoj jihovýchodní části hlavního města Prahy. Konkrétně se jednalo o změny územního plánu v této oblasti, do které měl být zapracován dálniční obchvat Prahy (krátká či dlouhá varianta) a výstavba obchodních center na Chodově a v okolí Šeberova. Do jednání se kromě zástupců magistrátu a zástupců obchodních společností vložily zástupci dotčených městských částí Šeberov, Petrovice, Újezd, Křeslice a Koalice SOS Praha – koalice nevládních sdružení (Děti země, Oživení, a další).

nahrazují pak tyto organizace masovou podporou veřejnosti a tím docilují legitimacy svých postojů. (Sedlák, Šmejkal)

Pavol Frič v knize *Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky* dělí neziskové organizace podle zvolené strategie na dva tábory: radikální a umírněné. Mezi umírněné strategie řadí sílu příkladu – tlak modernizace a lobbying. Strategie síla příkladu – tlak modernizace je vlastně takovým vedlejším produktem dobré činnosti organizace. Pokud nezisková organizace řeší nějaký problém jinak a lépe, než to dělají státní rozpočtové či příspěvkové organizace, tak svou úspěšnou aktivitou může působit na změnu starých postupů. Často však trvá dlouho, než státní správa uzná nové metody za hodné podpory. Lobbying – osobní kontakt s politiky a úředníky - zůstává pro neziskové organizace nejrozšířenější (nikoli nejúspěšnější) formou ovlivňování veřejné politiky, přesto že je velice náročný. *„Lobbyovací aktivity jsou vyčerpávající, spotřebovávají čas a energii, kterou by nezisková organizace mohla věnovat řešení věcných problémů, kvůli nimž vznikla.“* Řešení tohoto problému nabízí zřízení a využívání služeb servisního advokačního centra, které by monitorovalo legislativní proces. Dalším *„řešením je vytvoření (ad hoc) lobbyovací skupiny s přesným zadáním cílů a kompetencí.“* (Frič, 2000, s. 71 – 72)

Mezi radikální strategie Frič řadí mobilizaci veřejnosti a soudní cestu. Mobilizace veřejnosti prostřednictvím peticí, demonstrací či letákových akcí však nepatří mezi oblíbené strategie mezi politiky ani mezi neziskovými organizacemi samotnými. K mobilizaci veřejnosti přistupují neziskové organizace jen tehdy, když jiné metody, jak upozornit na problém selhaly. A v tomto momentu dávají stále přednost umírněnějším peticím, než demonstracím. Za důvod malého využívání veřejnosti zmiňují náročnost této aktivity, zvláště z důvodu omezených finančních a personálních kapacit, a také apatii veřejnosti k mobilizačním aktivitám. Soudní cesta je velice úspěšnou formou ovlivňování veřejné politiky. Tato metoda je záležitostí takřka výhradně ekologických organizací, neboť v oblasti ekologie je možné žalovat porušení existujících legislativních úprav. (Frič, 2000, s. 74 – 75)

Autoři příručky pro občanský sektor Aby váš hlas byl vyslyšen nabízejí v přehledné tabulce některé další strategie, které mohou napomoci při prosazování některého zájmu. (Hodges, Wood, 1998, s. 24 – 25)

Tabulka 1 – Lobbovací strategie a jejich hodnocení

| Strategie | Klady | Zápory |
|--|---|---|
| Petice | Snadná organizace. Snadno získávající podporu (stačí podpis). Jednoduchost | Sbírání podpisů je náročné na čas. Stará a otřepaná metoda, kterou už všichni znají. |
| Dopisy politikům | Adresnost – jsou určeny konkrétní osobě/osobám. Při použití internetu či masových výzev lze docílit obrovského efektu (množství dopisů od různých lidí). | Hůře organizovatelné ve velké měřítku. V malém měřítku mohou mít někdy jen nepatrný účinek. |
| Demonstrace | Poutají pozornost médií. Jsou viditelným signálem nespokojenosti lidí s určitou situací. Vyvolávají větší tlak na vládu. | Těžko se udržují pod kontrolou. čím větší demonstrace, tím vážnější důsledky, pokud dojde k problémům. Nepříznivé ohlasy v médiích. |
| Propagování vaší věci známou osobností | Vysoká pravděpodobnost, že vám média začnou věnovat pozornost. Dominovým efektem se zvýší i tlak na vládu. | Slavné osobnosti je obtížné oslovit a navíc obvykle mají málo času. Musíte mít vše přichystáno a musíte přesně vědět, co žádáte |
| Veřejná setkání | Dobry způsob, jak v minimálním čase informovat maximální množství lidí o své práci a o tom, jak vám mohou pomoci. Výběr atraktivního místa a dobrých řečníků zaručí přitažlivost setkání. | Zápory: Musí být zajištěna propagace, jinak lidé nepřijdou. Téma musí být zajímavé. |
| Plakáty | Velmi účinná reklama pro konkrétní akci či problematiku. Maximální účinek při kombinaci poutavého obrazu s výrazným sloganem. | Těžko měřitelný účinek – nelze než se dohadovat, kolik lidí plakáty vidělo a zda právě v důsledku toho změnili svůj názor, případně se rozhodli navštívit inzerovanou akci. |
| Mediální či propagační akce | Atraktivní pro sponzory, kteří vyhledávají přístup na televizní obrazovku. | Vyžaduje značnou míru kreativity a nikdy nemáte jistotu, zda uspějete, jelikož nemůžete předvídat, jaké jiné významné události a akce den přinese. |
| Setkání s politikem | Může být nesmírně přínosné, pokud jste dobře připraveni a vyhledali jste si veškeré informace o svém protějšku. | Může to být ztráta času, nejste-li dostatečně připraveni nebo jste o politikovi nezískali potřebné informace. |
| Letáky do schránky | Informaci obdrží velké množství lidí. Navíc můžete leták přizpůsobit konkrétnímu adresátovi, např. obyvatelům jedné čtvrti. | Velmi náročné na čas a někdy i na peníze. |
| Příspěvky do novin | Snadněji proniknete do regionálního tisku. Reakci na zveřejněný článek formou zajímavého a důrazného dopisu možná otiskne i některý celostátní deník. | Prakticky žádné nevýhody kromě vysoké obtížnosti získat touto formou přístup do celorepublikových novin. |

Podle HODGES, M., WOOD, G.: *Aby váš hlas byl vyslyšen: úvod do lobování v České republice*. Informační centrum nadací a jiných neziskových organizací, Praha 1998. s. 24 – 25

Pokud spolu s Fričem chápeme lobbying, jako osobní kontakt s politiky, pak všechny další uvedené strategie v příručce můžeme považovat za

nápomocné strategie lobbingu nebo za nepřímý lobbing, jehož úkolem je buď podpořit argumenty vyjádřením masové podpory občanů (petice, demonstrace), nebo medializováním uvést daný problém v široké povědomí a tím dosáhnout tlaku na patřičná místa.

Jan Růžička v článku *Lobbying ve Spojených státech* zmiňuje dělení právě na přímý či profesionální lobbing, spočívající v kontaktech s politiky a nepřímý lobbing, který je kampaní s cílem ovlivnit veřejné mínění a s ním i mínění politiků. (Růžička, s. 18)

Nápomocných strategií lobbingu resp. forem nepřímého lobbingu je celá řada a politici je vnímají různě. Zcela pochopitelně se s velkými sympatiemi nesetkávají radikální formy ovlivňování jako třeba demonstrace. „*Co se mobilizace týče, politici a úředníci spíše naznačují její nesmyslnost a neefektivnost.*“ (Frič, 2000, s. 76) Politici si cení klasického lobbingu – face to face setkání, kdy dochází k dialogu, v němž jsou lobbisté neziskových organizací schopni předložit pádné argumenty, „*kvalifikované, detailní, odborné a podložené informace.*“. V průzkumu společnosti Donath-Burson-Marsteller vyplynulo, že politikům nejvíce v kontaktu s lobbisty vyhovuje osobní setkání, dále písemné materiály. Vysoce si cení i konferencí. Takřka minimální oblibě se těší telefonická komunikace a komunikace prostřednictvím médií. (© 2005 Donath-Burson-Marsteller, Factum Invenio, 2005, s. 6) Lze konstatovat, že aktivity na podporu lobbingu, které jsou spojené s medializací daného problému, nejsou strategií, která by se setkala u politiků a úředníků s vřelým přijetím. Nicméně někdy je medializace či hrozba medializace problému jedinou účinnou strategií, kterou mohou občané pro prosazení svých zájmů použít.

2. Případová studie hospice Citadela

V následující části se budu věnovat lobbingu na konkrétním případě při výstavbě a zajišťování provozu hospice Citadela ve Valašském Meziříčí. Informace o projektu a o podobě prosazování tohoto zájmu budu čerpat z dokumentace Diakonice ČCE a z rozhovorů s hlavními aktéry tohoto projektu – Martou Benešovou, tehdejší ředitelkou střediska Diakonie ČCE domácí péče ve Valašském Meziříčí, ředitelem Diakonie ČCE Pavlem Vychopněm a ředitelem hospice Citadela Miloslavem Běťákem. Informace jsou tak založeny na výpovědích zaujatých aktérů a jako k takovým je nutné k nim přistupovat. V rozhovorech aktéři někdy odkazují na nedohledatelné slovní přísliby a dohody. Pokud aktéři odkazovali na usnesení zastupitelstva či projednávání zákona, pokusil jsem se dohledat příslušný dokument a odkázat na něj. Směl jsem nahlédnout do dokumentace projektu. Zde jsem objevil řadu dopisů a e-mailů i jednoduchých poznámek a zápisů z jednání. I na tyto dokumenty se pokusím odkázat, ačkoliv jsou dohledatelné jen v archívu Diakonie ČCE a hospice Citadela. Mým záměrem není vyslovit obecné zákonitosti lobbingu, nýbrž na konkrétním případě poukázat na různé možné podoby lobbingu. Proto sice ne zcela objektivní a úplné zdroje informací považuji pro potřeby této práce za dostatečné.

2.1 Co je hospic a proč právě ve Valašském Meziříčí

Moderní hospicové hnutí vzniká po druhé světové válce ve Velké Británii.⁹ Za jeho zakladatelku můžeme považovat zdravotní sestru, později doktorku Cecilly Saundersovou, která založila první moderní hospic - St. Christopher v roce 1967. V roce 1995 bylo po celém světě 2000 hospiců. „*Myšlenka hospice vychází z úcty k životu a z úcty k člověku jako jedinečné, neopakovatelné bytosti. Hospic nemocnému garantuje že 1) nebude trpět nesnesitelnou bolestí, 2) v každé situaci bude respektována jeho lidská důstojnost, 3) v posledních chvílích života nezůstane osamocen.*“ Hospic prosazuje a brání právo každého člověka na důstojnou smrt. Hospic není nemocnice. S nadsázkou se dá říci, že zatímco se nemocnice zaměřují na léčení nemoci, hospice se zajímají o člověka. Obě tyto instituce musí však úzce spolupracovat. V hospicích už neprobíhá léčení, neprobíhají operace. Zde se pomáhá od bolesti ve všech jejích formách a uspokojují se nejen potřeby biologické (tlumení bolesti, strava), ale i psychologické (respektování lidské důstojnosti, potřeba komunikace), sociální (kontakt s blízkými a známými) a spirituální (zabývání se důležitými otázkami života, zvláště uvědomění si smyslu vlastního života). V hospicích se snaží umožnit lidem kvalitní život až do smrti, která je nevyhnutelná a očekává se v blízkém časovém období. „*Jde o to naplnit dny životem, nikoliv život naplnit dny.*“ (Svatošová, 1995, s. 123)¹⁰

⁹ Nicméně péče o umírající se objevuje už v době raného křesťanství. Latinské slovo „*hospes*“ znamená host nicméně časem byl jeho význam posunut na hostitele. Domy označované jako hospice sloužily k odpočinku poutníků, kteří putovali k svatým místům. Cestování bylo často vyčerpávající a tak někteří poutníci při cestě umírali a v hospicích – domech odpočinku, bylo o ně postaráno. Došlo tedy k posunu od péče pro poutníky k péči o umírající. Poprvé bylo použito označení hospice jako místo, kde je pečováno o umírající v roce 1842 v Lyonu. Další hospice, které se věnovaly péči o umírající, vznikly v Irsku a také to byly irské charitní sestry, které založily první hospic v Anglii. Tato zařízení byla provozována náboženskými řády. Moderní hospicové hnutí je spojeno se Cecilly Saundersovou, protože právě ona dokázala propojit lidský přístup ošetřovatelů k umírajícím se systematickou kontrolou bolesti. V roce 1967 byl otevřen na londýnském předměstí hospic St. Christopher, který v sobě oba přístupy spojoval. (Macková, 2002, s. 17 – 25)

¹⁰ Hospice se nestarají jen o nemocného či umírajícího, ale také o jeho rodinu a to ve třech fázích, nejenom při samotném umírání. Období *prae finem* představuje péči „*a doprovázení nemocného a jeho blízkých od okamžiku zjištění závažné diagnózy až po nástup terminálního stavu*“. V druhém období *in finem* hospic zajišťuje péči a doprovázení umírajícímu a jeho blízkým během samotného terminálního stavu – umírání v užším slova smyslu. Smrtí klienta péče hospice nekončí. V období *post finem* hospic zajišťuje péči o tělo zemřelého a pomáhá pozůstalým i po smrti blízkého vypořádat se se ztrátou. Existují tři formy hospicové péče. Domácí hospicová péče je ideální. Většina lidí si přeje umřít doma a ne v nemocnici „napojena“ na hadičky. Příbuzní a blízcí za pomoci odborných pracovníků, kteří denně dochází, se starají o umírajícího v domácím prostředí. Stacionární hospicová péče (denní pobyty) umožňuje pobyt nemocného ve stacionáři přes den, kdy jeho blízcí pracují, nebo

PhDr. Václav Filec z odboru zdravotně sociální péče MZ ČR v roce 2002 hodnotí rozvoj hospicové péče v České republice následovně: „*Při rozvoji hospicové péče by se dal očekávat scénář postupující od ustavení medicinského oboru paliativní péče, přes vytvoření koncepce hospicové péče až k jejímu legislativnímu zakotvení, které umožní konečně zřízení prvního hospice. Vývoj v České republice však postupoval opačně.*“ (Filec, 2002) Po sametové revoluci se změnami ve zdravotnictví dochází i u nás k rozvoji hospicového hnutí. Za jeho zakladatelku je považována MUDr. Marie Svatošová, která byla předsedkyní občanského sdružení Ecce homo, které od roku 1993 propagovalo hospicovou myšlenku. (hospicové domy)¹¹

Už v roce 1991 byla založena při Ministerstvu zdravotnictví „Pracovní skupina pro podporu rozvoje domácí a hospicové péče.“ Jejím úkolem bylo podporovat „*rozvoj nových druhů zdravotních služeb, které v České republice dosud chyběly nebo byly nedostatečně rozvinuty.*“ Mezi lety 1991 a 1994 byl realizován experimentální projekt Charitní ošetrovatelské služby v rodinách. Jednalo se o projekt domácí zdravotní péče stále ještě v době legislativního vakua. Teprve v průběhu čtyř let došlo k legislativní změně a tato péče mohla být hrazena ze zdravotního pojištění.¹² Od poloviny 90. let po zkušenostech z domácí zdravotní péče¹³ začíná Ministerstvo zdravotnictví podporovat šíření hospicové myšlenky a investičními dotacemi vznik prvního modelového

si potřebují odpočinout a načerpat síly. Večer se nemocný vrací do svého domácího prostředí. Lůžková hospicová péče je určena pro nemocné, o které se nemá kdo postarat, nebo péče o ně je už tak náročná, že nejbližší nejsou toho schopní. V hospici může nemocný pobývat se svým blízkým, řád návštěv si určuje také sám, stejně jako režim dne. Ke klientovi hospice je umožněn neomezený přístup 24 hodin denně 365 dní v roce. „*Myje se kdy chce, jí kdy chce a, v rámci možností, i co chce. A má-li zrovna potřebu o svých problémech hovořit, vždycky je tu pro něj někdo chápající, i kdyby to bylo v nočních hodinách.*“ V hospicích se také odehrává čilý kulturní život. Ve společných místnostech se scházejí nemocní, dobrovolníci a personál zařízení. Nemocní, pokud mohou, se mohou volně pohybovat po areálu nebo i s vědomím personálu i mimo něj. Všechny prostory musí být bezbariérově přístupné. (Svatošová, s. 127 - 132)

¹¹ Na území České republiky se péče o umírajícího odehrávala v rodinách a často za přítomnosti duchovního. Zkušenost z umírání uprostřed rodiny a sní spojená znalost péče o umírajícího se předávala z generace na generaci. Od Boleslava I. začal rozvoj špitálů, ošetrovatelských bratrstev a následně řádů, které se ujaly péče o nemocné a umírající. S rozvojem měst tato péče přechází na městské organizace. Od doby Josefa I. se rozvíjí systém obecních pastoušek, chudobinců, chorobinců. Lékaři se ujímají péče o umírající začátkem 19. století a k jejich činnosti patřilo i tišení bolestí. Od 50. let 20. století v souvislosti se zánikem instituce rodinných lékařů a rozvojem institucionalizované řízené zdravotní péče dochází k přemístění umírajících z rodinného prostředí do cizího nemocničního. (Macková, 2002, s. 25 – 31)

¹² Dosud byla tato péče hrazena nesystémově z dotací Ministerstva zdravotnictví. (Filec, 2000)

¹³ „*Již v průběhu zmíněného experimentu se však začala vyčleňovat péče o pacienty v terminálních stavech jako samostatná problematika.*“ (Filec, 2000)

hospice v České republice. Kromě investic do výstavby probíhala i osvětová přednášková a vzdělávací činnost zaměřená na odbornou i širokou veřejnost. Pojmy hospicová péče a pojem hospic byly totiž často nesprávně chápány¹⁴ a snad i z nedostatku informovanosti byly dokonce organizovány petice proti výstavbě hospicu v Malých Svatoňovicích a v Plzni. Po informační kampani mezi místním obyvatelstvem diecézní charita v Hradci Králové díky 20 milionové investiční dotaci ministerstva zdravotnictví zřídila v roce 1994 první hospic - hospic Sv. Anežky v Červeném Kostelci u Náchoda. Tím byla cesta ke vzniku dalších hospiců otevřena. (Macková, 2002, s. 27 – 31)

Ministerstvo zdravotnictví svými investičními dotacemi z dotačního programu podpory občanských sdružení a humanitárních organizací podporovalo vznik dalších hospicových zařízení, a to i přesto, že nebyl pro činnost těchto zařízení připraven legislativní rámec. Pojem „hospicové lůžko“ neexistoval. Záměrem bylo vybudovat síť hospiců tak, aby na 100 000 obyvatel připadalo minimálně 3,5 až 5 hospicových lůžek. Tyto parametry byly přejaty ze zahraničí. Zároveň měly být hospice umísťovány do regionů bývalých krajů. V roce 2000 měl svůj hospic východočeský region, Praha, západočeský a jihomoravský region a byl dokončován hospic pro region severních Čech. V severomoravském regionu, kam spadalo i město Valašské Meziříčí, ještě nebyl žádný hospic. (Filec, 2000)

Ministerstvo zdravotnictví poskytovalo investiční dotace na zřízení hospicových zařízení, nicméně jejich provozovatelem stát nebyl a není. V současnosti (jaro 2007) je v České republice 10 hospicových zařízení s lůžkovou péčí a další čtyři jsou v projektaci či ve výstavbě.¹⁵ Z 10 již

¹⁴ Například hospice mohly být vnímány jako příležitost rezignace na nemocniční léčbu i v případech, kdy tato léčba by byla ještě možná a účelná. (Filec, 2000)

¹⁵ Jsou to: Hospic sv. Anežky České v Červeném Kostelci (otevřen 1995, zřizovatel: Diecézní charita Hradec Králové, Právní statut: Účelové zařízení církve), Hospic Štrasburk v Praze (1998, Občanské sdružení Hospic Štrasburk, Občanské sdružení), Hospic sv. Lazara v Plzni (1998, Občanské sdružení Hospic sv. Lazara, Občanské sdružení), Dům léčby bolesti s hospicem sv. Josefa v Brně (1999, Diecézní charita Brno, Účelové zařízení církve), Hospic sv. Štěpána v Litoměřicích (2001, Sdružení pro hospic Litoměřice, Občanské sdružení), Hospic na Svatém Kopečku Olomouc (2002, Arcidiecézní charita Olomouc, Účelové zařízení církve), Citadela – dům hospicové péče ve Valašském Meziříčí (2003, Diakonie ČCE - hospic Citadela, Účelové zařízení církve), Hospic sv. Alžběty v Brně (2004, Občanské sdružení Daniela, Občanské sdružení), Hospic sv. Jana N. Neumana v Prachaticích (2005, Hospic sv. Jana N. Neumanna, Občanské sdružení), Hospic v Mostě (2000 resp. 2005 lůžka – o.p.s.); Ve výstavbě či projektaci: Hospic sv. Lukáše v Ostravě (2007, Charita Ostrava, Účelové zařízení

činných jsou 4 provozovány církevními institucemi a 6 občanskými sdruženími, některé též vyrůstají s církevního prostředí. Hospicové hnutí a hospice tak vyrůstají „zdola“, z občanské společnosti a stát jednotlivé zřizovatele podporuje formou dotací. PhDr. Václav Filec z Odboru zdravotně sociální péče Ministerstva zdravotnictví v roce 2000 píše: *„Podporou hospicové péče se Česká republika zařazuje mezi vyspělé země, kde je tento druh péče běžnou součástí zdravotnických a sociálních služeb. Rozvoj hospicové péče, což je málo známo, byl u nás jednoznačně umožněn státní podporou. ...Je třeba vytvořit nejen minimální síť hospicových zařízení, ale celou škálu služeb určených pacientům v terminálních stavech a jejich rodinám, počínaje domácí hospicovou péčí vč. všeobecně dostupné péče ambulantní, přes lůžková zařízení typu hospic až po paliativní oddělení nemocnic.“* A mezi základní znaky hospicových zařízení v České republice patří: *„hospic je vždy nestátním lůžkovým zdravotnickým zařízením, které poskytuje hospicovou péči definovanou v uvedeném návrhu zákona o zdravotní péči¹⁶; všechny hospice mají navázány smlouvy o hrazení zdravotní péče se zdravotními pojišťovnami; podíl státních dotací na vzniku hospicového zařízení se pohybuje obvykle kolem 70% celkových investičních nákladů.“¹⁷* (Filec, 2000).

Stát měl zájem na vzniku hospicové péči a podporoval vznik hospicových zařízení, nicméně jejich zřizovateli a provozovateli byly nestátní organizace – církevní instituce a občanská sdružení. Tyto nestátní organizace pak musely bojovat o přidělení státních dotací na výstavbu a následně i na

církve), Hospic dobrého pastýře v Čerčanech (Občanské sdružení TŘI, Občanské sdružení); Hospic v Chrudimi (Občanské sdružení smíření, Občanské sdružení). Hospic v Havlíčkově Brodě. (www.hospice.cz, 4. 4. 2007)

¹⁶ Jedná se o Návrh zákona o zdravotní péči, kde v § 20 je definována hospicová péče jako jedna z forem zdravotní péče. Návrh zákona byl zamítnut v prvním čtení 29. listopadu 2001. V roce 2006 je Návrh zákona o zdravotní péči znovu projednáván Poslaneckou sněmovnou a dochází k přerušení projednávání ve druhém čtení.

¹⁵ Dalšími body jsou: *„péče v hospici je zásadně mulidisciplinární a týmová; počínaje projektem a konče denním programem respektuje hospic specifické potřeby člověka stojícího na konci života, postavení pacienta připomíná spíše hotelového hosta než pacienta na nemocničním lůžku; normou je v hospici vysoký technický standard vybavení i poskytované péče, součástí hospice je např. i kaple a místnost posledního rozloučení; při péči o klienta hospic počítá s účastí blízkých osob a naopak hospic poskytuje péči doprovázejícím a pozůstalým; při hospici působí sbor dobrovolníků, kteří představují potřebný spojovací článek mezi hospicem a celou společností; hospic má „lidský rozměr“ obvyklá kapacita je 25 lůžek a stejný počet lůžek pro doprovázející, kteří se na péči podílejí, ti si však svůj pobyt hradí; každý hospic plní úlohu edukačního centra hospicové péče v regionu.“* (Filec, 2000)

zajištění provozu. Ze svých zdrojů nezisková sdružení neměla šanci financovat rekonstrukce a výstavby hospicových zařízení. Na tomto místě je vhodné připomenout vztah státu a neziskového sektoru.

Pavol Frič hodnotí vztah neziskového sektoru a státu jako převážně kooperativní, nicméně asymetrický (viz kapitola 1.6). Do neziskového sektoru plynou státní peníze. V roce 1995 tvořily v ČR příjmy od státu 39% z příjmů neziskových organizací, což bylo nejvíce ve střední Evropě. Spolupráce probíhá zvláště ve sportu a v oblasti sociální péče. Neziskové organizace *„podle představ úředníků a politiků, doplňují nabídku tam, kde státní organizace nepůsobí, resp. tam, kde působit nechtějí.“* Tímto vlastně ulehčují práci státu tam, kde stát nepůsobí či působí nedostatečně. Řeší určitý problém za stát. (Frič, 2000, s. 23 – 27) Zde se objevuje tzv. dilema státní podpory. Jak má být chápána finanční podpora neziskových organizací – je to dotace, či zakázka? *„Pokud je podpora určena k plnění úkolů, které stát musí stejně zabezpečovat, lze spíše mluvit o zakázce. A charakter dotace má tato podpora spíše tehdy, když stát podporuje určitou službu, která jde nad rámec jeho povinností.“* (Frič, 2000, s. 44 – 45) Hospicová zařízení provozují nestátní aktéři a stát na zřízení a provoz zařízení přispívá. Pokud tato zařízení plní roli, kterou by stát bez nich stejně musel plnit, pak stát na tomto modelu vydělává, neboť nemusí plně hradit výstavbu ani chod těchto nestátních zařízení a tato zařízení svými prostředky, které do své činnosti vkládají, ulehčují státnímu rozpočtu. V každém případě vznik a rozvoj hospicové péče byl zájmem státu i neziskových organizací.

Domácí péče a hospicové hnutí mají k sobě blízko. V první polovině 90. let po zkušenosti z domácí péčí v rámci projektu Charitní ošetřovatelská služba v rodinách se vyvinulo úsilí, které vedlo ke zřízení prvního hospice. *„Domácí péči proto chápeme jako základ hospicové péče. Pouze pokud z nějakého důvodu není možné indikovanému pacientovi zachovat komfort domácího prostředí, je východiskem hospic, lůžkové zdravotnické zařízení zohledňující jeho biologické, psychické, sociální i spirituální potřeby. Právě tak jako v jiných zemích slouží však hospice jen menší části indikovaných pacientů. Pro většinu hospiců je typický poměrně malý počet ošetřovatelských*

dnů (v ČR většinou kolem 20) a kombinace lůžkové, ambulantní a domácí péče.“ (Filec, 2002)

Pokud to shrneme, pak v druhé polovině devadesátých let začínají nestátní organizace - církve a občanská sdružení zřizovat první hospice. Ministerstvo zdravotnictví je podporuje formou investičních dotací na výstavbu těchto zařízení přibližně do výše 70% nákladů na zřízení. Zbytek hradí zřizovatelé. Záměrem státu je vybudovat síť hospicových zařízení takovou, aby pokrývala celou republiku a na 100 000 obyvatel připadlo 3,5 - 5 hospicových lůžek, nicméně tento termín stále není v žádném zákonu. V této době se rodí idea zřízení hospice pro region severní a východní Moravy ve Valašském Meziříčí.

Diakonie Českobratrské církve evangelické (Diakonie ČCE) měla od roku 1993 ve Valašském Meziříčí své středisko, jehož druh a rozsah činnosti byl ošetrovatelská a pečovatelská služba v rodinách a bylo registrováno jako nestátní zdravotnické zařízení. K této domácí péči během tří let přibralo domácí hospicovou péči a přirozeně začalo usilovat o zřízení prvního hospice pro region, ve kterém zařízení tohoto typu chybělo. (Obelisk)

Plán na výstavbu hospice se objevuje ve vágní podobě v roce 1996 a v přesnější v roce 1997. Ministerstvo zdravotnictví tehdy podporovalo vybudování 10 hospiců a výpočty na počet hospiců byly dány z výpočtů ve Velké Británii. Protože se ukázalo, že křesťané mají k péči o umírající blízko a první hospice vznikly v „katolickém prostředí“, došlo k jakési výzvě vůči evangelíkům, aby se také ucházeli o výstavbu hospice. Ve Valašském Meziříčí s přípravami na vybudování hospice začala Marta Benešová, ředitelka střediska domácí péče Diakonie ČCE Valašské Meziříčí. (Rozhovor Vychopeň)¹⁸

¹⁸ Mgr. Pavel Vychopeň, ředitel Diakonie ČCE 1998 - dosud

Ze zkušenosti z domácí péče bylo patrné, že regionu chybí stacionáře a hospicová péče. Samotní klienti si přáli zajištění prostředí, kde by mohli v klidu zemřít. (Rozhovor Benešová)¹⁹

2.2 Přípravná fáze projektu

Za přípravnou fázi projektu považují období do zahájení stavby, resp. položení základního kamene 14. září 2001, což bylo umožněno díky udělení státní dotace z Programu podpory občanských sdružení a humanitárních organizací na rok 2001 Ministerstva zdravotnictví v celkové výši 9.000.000 korun. Onu radostnou zprávu předal 17. května 2001 realizátorům projektu tehdejší předseda výboru poslanecké sněmovny pro sociální politiku a zdravotnictví Zdeněk Škromach. Poslanec za Jihomoravský kraj byl o rozhodnutí o udělení dotace informován dopisem od Ministra zdravotnictví a stranického kolegy Bohumila Fišera. Na rozhodnutí o spoluúčasti státního rozpočtu na výstavbě domu hospicové a paliativní péče Citadela ve Valašském Meziříčí závisela i ochota dalších sponzorů podpořit tento projekt. Zpětně lze těžko posoudit, které z učiněných kroků realizátorů projektu byly bezpodmínečně nutné k přidělení dotace, která umožnila zahájit výstavbu hospice, přesto se pokusím v této části zjistit, co vše ke kladnému rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví přispělo.

2.2.1 Popis situace – důvody lobbingu

Žádost o dotaci na výstavbu hospice ve Valašském Meziříčí nebyla v roce 2000 podávána poprvé. Projekt z roku 1998 byl odmítnut, neboť byl předimenzovaný. V roce 1999 byl vypracován projekt na rok 2000, který byl ministerstvem přijat, nicméně v té době byl budován hospic v Litoměřicích, a tak podpora Citadely musela o rok počkat, neboť Ministerstvo nechtělo tříštit dotace do více projektů najednou. Žádost o dotaci z roku 2000 obsahuje několik, dle mého názoru, důležitých argumentů, které přispěly k udělení dotace: 1. Ministr zdravotnictví po jednání s realizátory projektu projekt

¹⁹ Marta Benešová, ředitelka střediska Diakonie ČCE – Valašské Meziříčí 1993 – 2001, vedoucí substřediska Hospic 2001 – 2003, vrchní sestra hospice Citadela 2004

podpořil. V textu žádosti je doslovně: „Na konci měsíce března proběhlo jednání s ministrem zdravotnictví (Bohumilem Fišerem), za účasti města Valašské Meziříčí, ředitele Diakonie ČCE, autora projektu, senátora sociálně zdravotního odboru, ředitelky střediska Diakonie a předsedkyně občanského sdružení. Závěry jednání: 1. prioritou ve stavbě hospicových domů v ČR je Valašské Meziříčí, 2. pan ministr přislíbil udělit městu Val. Meziříčí výjimku na realizaci novostavby. K tomuto závěru vedla pana ministra skutečnost politického konsensu a společná vůle všech zástupců politických stran, zástupců měst a obcí, institucí a jednotlivých občanů regionu.“ 2. Město Valašské Meziříčí projekt též podpořilo. Pronajalo za 0,01 Kč za metr čtverečný ideální pozemek objektu zahrady oddělení LDN a za cenu 1 Kč za metr čtverečný jej i odprodá, pokud se podaří dovést stavbu do kóty 0²⁰ do konce roku 2001. 3. Sponzoři a zahraniční dárci byli „připraveni projekt podpořit, jakmile bude schválena státní dotace a začne stavební realizace projektu.“ 4. Občanské sdružení Sdružení pro založení a podporu hospice ve Valašském Meziříčí svou činností informovalo veřejnost a získávalo podporu a sponzory pro realizaci projektu, zapojovalo občany a dobrovolníky do projektu. (Dokumentace 1)

Vrcholem přípravné fáze bylo jednání s Ministrem zdravotnictví koncem března 2000. Ministr označil hospic Citadela za prioritu a zároveň udělil výjimku na výstavbu novostavby. Do této doby platilo nařízení, že stát nebude podporovat výstavbu „na zelené louce“, protože je zde množství nevyužitých budov a rekonstrukce jsou tak vhodnější. Město Valašské Meziříčí se pokoušelo najít vhodnou budovu, ale žádný takový objekt nebyl nalezen. Valašské Meziříčí nakonec nabídlo pozemek v parku vedle Léčebny dlouhodobě nemocných. Bez udělení této výjimky by nebylo možné žádat o dotaci na výstavbu hospice „na zelené louce“. Bez tohoto jednání by bylo udělení dotace obtížnější, ne-li nemožné. Toto jednání bylo zprostředkováno senátorem za Litoměřice Zdeňkem Bártou a senátorem za Nový Jičín Jaroslavem Šulou. Ministr Fišer byl v úřadě teprve necelé dva měsíce.

²⁰ Kóta 0 znamenala vybudování základové konstrukce

Posoudil argumenty a rozhodl se udělit výjimku, která umožnila výstavbu nové budovy hospice. (Rozhovor Vychopeň; Rozhovor Benešová)

Důvody, proč se ministr rozhodl výstavbu hospice podpořit, shrnuje Marta Benešová v dopise senátoru Šulovi: Ministr „pochopil, co vede autory myšlenky hospice k prosazení novostavby (objekty určené k rekonstrukci se ukazují pro tento typ zařízení jako nevhodné, protože na polohu takového zařízení jsou kladeny vysoké nároky: dostupnost, příjemné prostředí, absence hluku, dostatek světla, ...); ocenil vstřícný krok města (vklad hodnoty pozemku do projektu); zaznamenal a vysoce vyzdvihl politický a společenský konsensus všech zúčastněných stran v jednání, který byl obrazem konsensu i za hranicemi okresu Vsetín; založení občanského sdružení a snaha zapojit do projektu ty, kterých se nejbližší týká: občany regionu; jakmile se k projektu přidá stát, přidají se i soukromé firmy.“ (Dokumentace 2)²¹ Tyto argumenty se pak promítly i do žádosti o dotaci. A tak se na následujících řádcích budu věnovat získávání politické podpory na úrovni města a regionu a činnosti občanského sdružení.

2.2.2 Získávání podpory

Valašské Meziříčí leží nyní v severní části Zlínského kraje několik málo kilometrů od hranice Moravskoslezského kraje a Olomouckého kraje. Před vznikem nových krajů náleželo Valašské Meziříčí do Severomoravského kraje. Spadá do senátorského volebního obvodu Vsetín. (volby)

Realizátoři projektu ve Valašském Meziříčí v čele s Martou Benešovou, ředitelkou střediska Diakonie ČCE ve Valašském Meziříčí, věděli, že pro realizaci projektu je zapotřebí získat podporu města Valašského Meziříčí a dalších měst a obcí regionu. Teprve pak bude možné jednat o podpoře z ministerstva. Realizátoři začali získávat podporu místních politiků. Vždy se snažili být připraveni na jednání se starostou, městskými radními a zastupiteli. Materiály pro jednání posílali předem, či brali s sebou. Pro

²¹ Bohužel v dokumentaci jsem našel pouhý text bez údaje o dni, kdy byl tento dopis napsán či odeslán. Předpokládám, že to bylo koncem března nebo na začátku dubna 2000 po setkání s ministrem Fišerem.

potřeby jednání s politiky a sponzory byla vytvořena i počítačová vizualizace projektu. Na jednání realizátoři brali s sebou další lidi, kteří svou přítomností mohli podpořit projekt. Jednalo se o zástupce sponzorů, církve, Ústředí Diakonie a hlavně o politiky. Kvůli získání podpory u města a dalších obcí, okresu i ministerstva vešli realizátoři v kontakt se senátory a poslanci v regionu, kteří však nerozhodovali o přidělení městské či státní dotace ani nebyli v pozicích, ve kterých by činili rozhodnutí bezprostředně se týkající projektu. Realizátorům se podařilo získat pro projekt poslance Petra Nečase (ODS), Pavla Hrnčíře (ODS), Petra Šuláka (ČSSD) a senátory Vladimíra Oplta (Vsetín - ODS), Jaroslava Šulu (Nový Jičín - KDU-ČSL)²². Důležité bylo získání starostů měst z regionu. Ti byli buď přímo nakloněni hospicové myšlence, nebo byli přesvědčeni podporou i dalších spřízněných politiků z regionu. (Rozhovor Benešová)

Objevil jsem v dokumentaci poznámku o jednání 14. června 1999, při kterém podporu projektu vyjádřili starostové Jiří Čunek (Vsetín), Bohdan Mikušek (Valašské Meziříčí), Jaroslav Kubín (Rožnov pod Radhoštěm) a Stanislav Pitrun (Kelč). Den na to bylo znovu požádáno město Valašské Meziříčí o prodej parcely za 1 Kč/m². Před komunálními volbami v roce 1998 se už podařilo přesvědčit město ke spolupráci, nicméně volby změnilly obsazení rady a zastupitelstva a muselo se jednat znovu. Město se nakonec rozhodlo nevyžadovat tržní cenu za pozemek a souhlasilo s převodem za symbolickou částku pod podmínkou, že se do dvou let začne stavět. (Dokumentace 3)

Pro realizátory projektu nebyl problém domluvit si jednání s poslanci či senátory přímo v jejich kancelářích v regionu. Obtížněji se domlouvala jednání s městem, později s krajem a s ministerstvem. Tato jednání byla často prostředkována poslanci a senátory a probíhala mnohdy i za jejich přítomnosti. Mezi politiky, se kterými realizátoři nejvíce spolupracovali a kteří byli ochotni se i účastnit jednání s dalšími politiky, byli senátor Šula a poslanec Nečas. Jednání s Nečasem byla svižná a pragmatická, často se

²² Tito poslanci a senátoři mají společné to, že jejich kanceláře jsou v blízkém okolí Valašského Meziříčí. Nečas, Šulák – Vsetín, Oplta – Valašské Meziříčí, Šula – Kopřivnice, Hrnčíř – Nový Jičín.

jednalo jen po telefonu. Proto jsem v dokumentaci nenašel moc dopisů a zálohovaných e-mailů, které by odkazovaly na činnost poslance Nečase. V dokumentaci se vyskytuje odkaz na doporučení Petra Nečase prošetřit možnosti rekonstrukcí budov pro účely hospice z února 1999. Výsledek prošetření, tedy informace, že žádná z budov nevyhovuje potřebám hospice, byl zaslán starostovi Mikuškovi, poslancům Nečasovi a Šulákovi a senátoru Opltovi. Klíčové bylo jednání s ministrem Fišerem, které zprostředkovali senátoři Šula a Bárta. (Rozhovor Benešová, Rozhovor Vychopeň)

Podpora starostů, členů městských rad a zastupitelů Valašského Meziříčí a dalších měst v okolí byla získávána též propagační činností. V květnu 2000 vzniká Sdružení pro založení a podporu hospice ve Valašském Meziříčí. Sdružení vzniká až v roce 2000, kdy se vše chýlilo k zahájení realizace projektu, nicméně propagační akce ve prospěch hospice se konaly už koncem 90. let. (Rozhovor Benešová) Protože toto sdružení vyvíjelo svou činnost před začátkem stavby i v průběhu výstavby, zmapuji jeho činnost jen na tomto místě a v dalších částech se mu již věnovat nebudu.

Sdružení se snažilo oslovit lidi v regionu. Členové sdružení přispívali 50 Kč nebo 100 Kč měsíčně na chod sdružení a podporu hospice. Podle Marty Benešové Sdružení sehrálo velkou roli při propagování hospice v občanské společnosti, protože propagování církevní věci někdy staví bariéry. Podporovat činnost občanského sdružení je pro mnohé přijatelnější, než podporovat činnost církevní instituce. Na toto občanské sdružení se tedy přesunuly propagační akce. Sdružení pořádalo koncerty, výstavy, přednášky s hospicovou tematikou, organizovalo sbírky a prodeje darovaných obrazů od umělců. Organizovalo dobrovolníky a někdy shánělo další sponzory. Prostřednictvím pořádání různých akcí ve prospěch hospice se hospic dostával do médií i do místní kabelové televize TV Beskyd, která pravidelně informovala o průběhu výstavby.²³ Byly také pořádány tiskové konference ve Zlíně 13. 2. 2002 a 19. 2. 2003 a v Ostravě 12. 3. 2002 a 27. 3. 2003, tedy

²³ Zaznamenal jsem články, které se nějak týkaly hospicu v mnoha místních periodikách: Zpravodaj města Valašské Meziříčí, Naše Valašsko, Valašské noviny, Zlínské noviny, Obelisk, Echo, Valašský Chemik. Samozřejmě zmínky o hospicu byly v církevním tisku.

v době po zahájení stavby a pak půl roku před dokončením a v obou krajích, pro něž byly hospicové služby v dané době určeny. Po tiskových konferencích se hospic dostal i do regionálních příloh velkých denníků Mladá Fronta Dnes, Právo²⁴. Na některých koncertech vítal publikum senátor Oplť, někdy byli přítomní i další politici. (Rozhovor Benešová)

Pokud shrnu to, co vyplynulo z rozhovoru s Martou Benešovou a z nahlédnutí do dokumentace, přínos činnosti Sdružení vnímám ve dvou rovinách - efekt činnosti na veřejnost a efekt činnosti na politiky. Efekt činnosti na veřejnost byl dvojitý 1. finanční - členské příspěvky na podporu hospice od členů sdružení, vstupné na koncerty a výtěžky sbírek; 2. zapojení veřejnosti - docházelo k rozšíření hospicové myšlenky mezi veřejností a k jejímu přijetí, což se projevovalo zapojením dobrovolníků a v ochotě soukromých dárců sponzorsky přispívat na hospic.²⁵ Efekt činnosti na politiky pak vidím rovněž dvojitý: 1. prostřednictvím medializace pořádaných akcí se informace o průběhu výstavby dostávaly k politikům a tímto způsobem bylo udržováno jejich povědomí o hospici; 2. bylo možné vykázat podporu občanů celému projektu. V každém případě činnost Sdružení řadím pod nepřímý lobbying, Sdružení se věnovalo nápomocným strategiím lobbyingu. Z tabulky uvedené teoretické části práce byly využity strategie Dopisy politikům, Veřejná setkání, Plakáty, Mediální či propagační akce, Setkání s politikem, Letáky do schránky, Příspěvky do novin. O využití známé osobnosti se jen uvažovalo a radikální strategie, jako demonstrace, či soudní cesta nepřicházely v úvahu.

Podpora starostů a zastupitelů měst a obcí v regionu byla tedy zřejmě zapříčiněna prostředkováním politiků, kteří již hospic podporovali a propagační kampaní Sdružení pro založení a výstavbu hospice ve Valašském

²⁴ MF Dnes 15. 2. 2002, příloha Východní Morava - V Meziříčí už staví první hospic v kraji; MF Dnes 21. 2. 2003, příloha Východní Morava - První hospic se otevře už letos. Právo 15. 2. 2002 (Olomoucký kraj) - Hospic Citadela přijme pacienty již na podzim příštího roku

²⁵ O zapojení veřejnosti svědčí seznam dárců (těch, kteří svolili se zveřejněním jména) na www stránkách Citadely čítající 130 jmen. (www.citadela.cz)

Meziříčí. Protože se podařilo získat velká města v regionu, získání podpory dalších obcí už nebylo tak složité.²⁶ (Rozhovor Benešová)

2.2.3 Podoba podpory politiků

Jak podpora politiků konkrétně vypadala? Poslanci a senátoři, následně i spříznění starostové svými kontakty „otevírali dveře“ k lidem, kteří rozhodovali v nějaké záležitosti, která se týkala hospice. Spříznění politici zprostředkovali kontakty a i radili, na koho se obracet a na koho raději ne. (Rozhovor Benešová). Dá se říci, že suplovali lobbistické agentury.

Podařilo se mi získat pár odpovědí od nyní již bývalého senátora Šuly, které ukazují na způsob získávání podpory politiků a senátorů a jejich možnosti zapojení do projektu. Na počátku bylo dopisové či e-mailové oslovení. Protože v tomto případě senátor vycítil, že může ve věci hospice pomoci, následovala prvkontaktní schůzka v senátorské kanceláři v Kopřivnici. Podpora myšlenky hospice ve Valašském Meziříčí pak konkrétně vypadala tak, že senátor zjistil u starosty Valašského Meziříčí ochotu pomoci formou darování pozemku. Dále senátor ověřoval, jak je možné dostat se ke státním dotacím. Bývalý senátor Šula mi také potvrdil, že to byl on kdo předjednal a zprostředkoval setkání s ministrem Fišerem. Při jednání, jak sám píše, byl „prostředníkem, argumentace a opodstatnění projektu byly na zástupcích Diakonie.“ Za ještě důležitější, než jednání s ministrem, považuje dohodu se zastánci projektu Charity, která rekonstruovala objekt na Svatém Kopečku u Olomouce pro další hospice. Tento projekt prosazoval poslanec Tomáš Kvapil. Jelikož ministerstvo podporovalo každoročně pouze 1 projekt, na schůzce s poslancem Kvapilem bylo dohodnuto, že se budou realizovány oba projekty i když v delším časovém období. Svou činnost ve prospěch různých projektů bral senátor Šula jako reálnou součást výkonu mandátu senátora. Jako zákonodárce měl otevřené dveře na všechna ministerstva a ústřední orgány státní správy. Podle bývalého senátora Šuly takto mnozí poslanci a senátoři pomáhají různým projektům a je

²⁶ Celkem 54 obcí a měst přispělo na výstavbu hospice v období výstavby. (www.citadela.cz)

to přirozený lobbying. Senátor Šula jednal vždy, když byl osloven s žádostí o nějakou konkrétní pomoc a ke koordinaci činnosti s dalšími zastánci projektu moc nedocházelo. Podporu u dalších politiků získával osobním kontaktem a přesvědčováním. (e-mail Šula) Domnívám se, že přibližně podobně vypadalo zapojení i dalších politiků do celého projektu.

Z archivovaných dopisů jsem zjistil, že ve prospěch udělení dotace intervenovali Petr Šulák (poslanec za ČSSD za Vsetín), který se 12. září 2000 dotazoval Ministerstva zdravotnictví na způsob podpory hospicové péče a součástí dotazu bylo zřejmě i doporučení poslance Šuláka, které bylo zařazeno do podkladů pro jednání výběrové komise. (Dokumentace 4) A také ve prospěch udělení dotace 23. října 2000 zaslalo své dopisy město Valašské Meziříčí – starosta Bohdan Mikušek (Dokumentace 5) a Okresní úřad Vsetín – přednosta OÚ Miroslav Mírny. (Dokumentace 6) Oba dopisy byly původně adresovány náměstkovi ministra financí Eduardu Janotovi, ale Ministerstvo financí nebylo kompetentní v posouzení projektu, proto dopisy byly předány Ministerstvu zdravotnictví. Petr Nečas z ODS se v lednu 2001 dotazoval také na pravidla přidělování investiční a neinvestiční dotace ze státního rozpočtu nestátním organizacím působícím v oblasti zdravotnictví, především v hospicové péči. (Dokumentace 7) Informaci o udělení dotace zprostředkoval Zdeněk Škromach, poslanec za Jihomoravský kraj, toho času předseda výboru PS pro sociální politiku a zdravotnictví. Jak mi bylo sděleno paní Benešovou, poslanec Škromach se už dříve angažoval v hospicové problematice v projektech jiných hospiců. Politici svým dotazováním na stav vyřizování dotace vyjadřovali podporu udělení dotace. Rovněž prostředkovali informace o udělení dotace. Poslanec Škromach se rozhodnutí o udělení dotace dozvěděl od ministra Fišera dopisem už 11. dubna 2001. V dopise od ministra se mj. píše: *„Na základě osobního seznámení se situací, jste (myšlen Škromach) doporučoval podporu tohoto projektu Ministerstvem zdravotnictví.“* (Dokumentace 8) Nicméně písemné rozhodnutí obdrželi realizátoři projektu až 21. května 2001 opět prostřednictvím poslanecké kanceláře pana poslance Škromacha. (Dokumentace 9) Spříznění politici tedy také přenášeli informace mezi ministerstvem a realizátory projektu.

V červnu bylo zasláno pozvání ministru Fišerovi na položení základního kamene v září 2001, o stanovení přesného termínu mělo rozhodnout ministerstvo zdravotnictví. Informaci o výběru termínu opět prostředkoval senátor Šula. K položení základního kamene došlo 14. září 2001 za přítomnosti ministra zdravotnictví Fišera a dalších politiků. (Dokumentace 10)

Položení základního kamene je vždy příležitostí k projevům politiků a získávání pozornosti médií. Nemálo politiků se angažovalo ve prospěch hospice, nicméně, jak mi realizátoři sdělili, většina z nich nevyužívala hospic k vlastnímu zviditelnění. Výjimkou byl poslanec Šulák, který podle paní Benešové i ředitele Diakonie Vychopně se chtěl v souvislosti s hospicem zviditelnit.²⁷ (Rozhovor Benešová; Rozhovor Vychopeň)

2.2.4 Dílčí závěry – poslanci a senátoři jsou zástupci občanů a nepřímý lobbying

Jak vypadal lobbying v přípravné fázi? Pro přípravnou fázi projektu je charakteristické jeho regionální omezení. Jediné překročení regionu Valaška představuje jednání s ministrem Fišerem. Získání podpory poslanců a senátorů z blízkého okolí se ukázalo být klíčové pro další jednání na místní i celostátní úrovni. Za důležité považuji zjištění, že poslanci a senátoři byli dostupní ve svých kancelářích a byli vesměs ochotní se zapojit do projektu. Důležité také bylo, že se realizátorům podařilo zapojit do projektu politiky z více politických stran – KDU-ČSL²⁸, ČSSD²⁹ a ODS³⁰ a na místní úrovni získat podporu velkých měst. Dle výpovědi paní Benešové a ředitele Vychopně na místní úrovni bylo jednáno i s komunisty, na celostátní úrovni však nikoli. Obrátili se nejenom na poslance a senátory, do jejichž volebních obvodů

²⁷ V Obelisku – první Valašské internetové noviny – jsem našel tuto zprávu o pokládání základního kamene: „Po projevech starosty, zástupců Diakonie a evangelické církve přítomné oslovil i sociálnědemokratický poslanec Šulák. Jeho vystoupení na rozdíl od ministra, který je reprezentantem stejné strany, připomínalo chvílemi spíše předvolební agitku a do celkového rámce slavnostního odpoledne příliš nezapadlo. Poslanec Šulák nejprve zdůraznil, že to byla sociálnědemokratická vláda, která na hospic dala peníze a vzápětí vyzdvihl i své osobní zásluhy při vyřizování státní dotace na tuto stavbu stejně jako například u rekonstrukce zámku Žerotínů.“ (Obelisk, září 2001, číslo 18, ročník 9/01)

²⁸ senátoři Šula a Bárta

²⁹ poslanci Škromach a Šulák

³⁰ poslanec Nečas a senátor Oplť

Valašské Meziříčí spadá, ale i na poslance a senátory z blízkých volebních obvodů.³¹

Tito politici vskutku sehráli roli „uvaděčů“ či „otvíračů“ dveří. Zajišťovali jednání s představiteli měst, obcí, kraje i ministerstva. Někteří svou přítomností při jednáních dodávali na důležitosti prosazovanému zájmu, nicméně argumentace byla záležitostí zástupců Diakonie. Až na jednu výjimku nevyužívali politici projektu ke svému zviditelnění. Za důležité rovněž považují, že poslanci ani senátoři nebyli nijak spřízněni s realizátory projektu, nejednalo se o podporu ze známosti. Volení poslanci a senátoři se v souvislosti s tímto projektem zachovali jako zastupitelé občanů svého regionu a obhájci jejich zájmů. Po získání poslanců a senátorů následovalo přesvědčení měst a obcí k podpoře projektu, tedy skutečný lobbying za účelem ovlivnění rozhodnutí ve prospěch projektu. Lobbistické snahy realizátorů se opíraly o politickou podporu poslanců a senátorů, posléze obcí a měst.

Pro přípravnou fázi odehrávající se na místní úrovni je charakteristické užití strategie nepřímého lobbingu prostřednictvím činnosti občanského sdružení. Tímto byla získávána podpora od veřejnosti a udržováno povědomí o projektu mezi místními představiteli města a byl vyjádřen zájem občanů na tomto projektu. Strategie soudní cesta ani demonstrace nebyly užity.

³¹ senátor Šula – Nový Jičín, poslanec Škromach – Jihomoravský kraj

2.3 Financování stavby – lobby napříč politickým spektrem na úrovni krajů i parlamentu

Žádost o udělení dotace předkládalo Ústředí Diakonie v Praze. Diakonie Českobratrské církve Evangelické patří k největším poskytovatelům sociálních služeb v České republice. Je to nestátní nezisková organizace, zřízená církví. Má v současnosti 33 středisek, 8 speciálních škol a zaměstnává přes tisíc zaměstnanců. (Diakonie ČCE)

2.3.1 Popis situace – důvody a podoba lobbingu

Jednání s ministerstvem nadále byla vedena Ústředím Diakonie, zastoupeném jejím ředitelem Pavlem Vychopněm. Samotné ministerstvo si vyžádalo zastupování hospice ústředním orgánem organizace. Původní projekt byl na 2 roky, přičemž v roce 2001 se mělo prostavět 23.732.000 Kč a v roce 2002 25.733.940 Kč, celkem 49.467.940 Kč. Diakonie žádala o dotaci ve výši 69,6% tj. 16.533.970 korun pro rok 2001. (Dokumentace 1) Kvůli souběžnému projektu Diecézní Charity v Olomouci, která se ucházela také o dotace na zamýšlený projekt hospice, došlo k dohodě a ministerstvo se rozhodlo rozdělit dotaci oběma žadatelům. Hospic Citadela i Charita v Olomouci obdrželi dotaci ve výši 9.000.000. Nižší dotace v prvním roce stavby znamenala prodloužení výstavby o jeden rok. (Rozhovor Vychopeň)

Protože na financování výstavby se podílel stát formou dotací, bylo nutné o ně každoročně žádat v dotačním řízení. V roce 2000 byla podána první žádost a Diakonie obdržela ke konci roku 2001 dotaci ve výši 9.000.000 na právě končící rok. V roce 2001 byla podána další žádost o dotaci ve výši 20.000.000 na rok 2002. (Dokumentace 11) Opět dochází k dotazování poslance Nečase na stav vyřizování dotace. (Dokumentace 12) Václav Filec, zástupce ředitelky Odboru zdravotně sociální péče Ministerstva zdravotnictví, pod který hospice spadaly, nyní již přímo informoval ředitele Diakonie o udělení dotace ve výši 18.800.000. (Dokumentace 13) S vyplacením této částky však nastaly komplikace. Zacházení s finančními prostředky muselo

splňovat podmínky obecně platné pro tzv. účast na státním rozpočtu. Rozpočty investičních akcí jsou zpracovány do předem připravených interaktivních RA tabulek ISPROFIN, které jsou naprogramovány tak, aby investiční akce mimo jiné vykazovala finanční zajištění až do konce stavby. Tento požadavek je však pro organizace, které se musejí ucházet o dotace vždy pro každý rok zvlášť, téměř neschůdný. Také Diakonie se musela vždy znovu zavázat, že hospic dostaví z vlastních prostředků (které neměla), i kdyby už v dalším roce státní dotaci nedostala. Diakonie se opakovaně pokoušela změnit tuto podmínku, ale neuspěla, i když Odbor investičního rozvoje MZ, který měl na starosti kontrolu dotací, zastával názor, že by Diakonie měla získat garanci víceletého financování, aby nebyla investice ze státního rozpočtu ohrožena nebo zmařena. (Rozhovor Vychopeň)

V této věci byl dokonce zaslán dopis ministru Fišerovi dne 12. června 2002, dva dny před volbami, ve kterém si ředitel Diakonie Pavel Vychopeň a předseda představenstva Diakonie Zdeněk Bárta, t.č. senátor za Litoměřice, stěžují na vzniklou situaci v níž se Diakonie ocitla, tj. situaci, kdy je tlačena k převzetí zbývajících nákladů stavby. (Dokumentace 14) Ministr Fišer již neměl čas se touto záležitostí zabývat, nicméně je to první pokus o obejití úředníků a o zajištění podpory přímo u ministra, která by vedla ke změně stanoviska podřízených úředníků.

K dalšímu jednání dochází v září 2002, nyní již s ministryní Součkovou. O sjednání slyšení u ministryně byli dopisem ze dne 29. července požádáni senátor Šula a poslanec Šulák. Oba byli také požádáni o přímluvu za příspěvek na stavbu u města Vsetína a Zlínského kraje. (Dokumentace 15) Poslanec Šulák napsal 5. 8. 2002 starostovi Vsetína Čunkovi: „... *Je mi známo, že rozhodnutím městského zastupitelstva z července t.r. nebyly uvolněny žádné finanční prostředky na výstavbu hospice Citadela, který je nejen okresní, ale i krajskou jedinečností. Jsem rozhodnut jednat s ministryní zdravotnictví a intervenovat cestou poslanecké aktivity o zařazení potřebné částky do státního rozpočtu na rok 2003. Vzhledem k tomu, že finance potřebné na rok 2002 jsou dosud nedostačující, obracím se, pane starosto, na Vás s urgentní prosbou o přehodnocení stanoviska rady a zastupitelstva a*

přijetí nového usnesení ve prospěch finančního příspěvku města na hospic Diakonie.“ (Dokumentace 16) Mohu se domnívat, že podobných dopisů zaslanych od politiků městům mohlo být více a ne všechny byly zachovány v dokumentaci.

Výsledkem jednání s paní ministryní bylo rozhodnutí zařadit do rozpočtu roku 2003 částku 11,5 mil. korun pro hospic ve Valašském Meziříčí. V přepočtu bude tak dosaženo částky poskytnuté z rozpočtu MZ 1,4 mil. korun na jedno lůžko. Ministerstvo zdravotnictví tak nakonec přispělo celkovou částkou 39,3 milionu korun. Významnou měrou finančně přispěli zahraniční církevní partneři Diakonie ČCE, zahraniční nadace i drobní dárci z řad místních podnikatelů i jednotlivců. Získání zahraničních dárců pro podporu hospice mělo na starosti Ústředí Diakonie, které vynaložilo nemalé úsilí pro získání těchto prostředků. (Rozhovor Vychopeň)

O dotaci ve výši 5.000.000 Kč na rok 2003 byly požádány kraje Zlínský a Moravskoslezský. Jednání se Zlínským krajem nebylo tak složité. Podpora rady a zastupitelů byla získána prostřednictvím už získaných starostů a místostarostů, kteří zároveň byli zastupiteli krajskými. Jednalo se třeba o starostu Jiřího Čunka ze Vsetína, či senátora Jaroslava Kubína, který podpořil hospic ještě jako starosta Rožnova pod Radhoštěm. Dále byl osloven zdravotní rada a vedoucí sociálního odboru Zlínského kraje. (Rozhovor Benešová) Na 15. zasedání Rady Zlínského kraje 26. května 2003 bylo doporučeno „*Zastupitelstvu Zlínského kraje schválit dotaci ... na výstavbu Centra hospicové a respitní péče Citadela ve Valašském Meziříčí ve výši 5. mil. Kč z rozpočtu Zlínského kraje.*“ (usnesení Rady Zlínského kraje 369/R15/03). Zasedání Zastupitelstva Zlínského kraje dne 18. června pak schválilo přidělení dotace. (usnesení Zastupitelstva Zlínského kraje 412/Z18/03). Podle paní Benešové byla získávána podpora pro udělení této dotace prostě po sousedsku. Někdo o hospici věděl a ten pověděl dalšímu zastupiteli a ten nějakému radnímu, že by bylo vhodné tento projekt podpořit. Svou úlohu v přesvědčování zde jistě sehráli i spříznění poslanci Nečas a Šulák a senátor Šula. Všechny tři paní Benešová dopisem informovala o průběhu jednání se zástupci krajů jehož závěrem byl právě příslib, že oba

kraje vstoupí do financování dostavby stejnou měrou 3 – 5 mil korun.
(Rozhovor Benešová)

V Moravskoslezském kraji se udělení dotace nepodařilo vyjednat. Senátor Šula byl opět požádán o prostředkování jednání se zástupci Moravskoslezského kraje a dokonce získal telefonický příslib podpory od svého stranického kolegy a náměstka hejtmana Moravskoslezského kraje Jiřího Carbola. Dalším osloveným byl poslanec Antonín Sýkora (ČSSD-Havířov), který rovněž přislíbil podporu u hejtmana, nicméně dotace udělena nebyla. (Dokumentace 17) Důvod neúspěchu spatřuje paní Benešová v postojích zastupitelů KDU-ČSL, kteří v tu dobu již začali prosazovat stavbu hospice v Ostravě. (Rozhovor Benešová) Tento hospic se v dubnu 2007 teprve dokončuje.

V samotném závěru investiční akce hospice Citadela došlo ještě k jedné komplikaci, která vedla k sérii jednání s Ministerstvem zdravotnictví. O dotaci žádalo Ústředí Diakonie, nicméně peníze byly v souladu s ISPROFIN tabulkami zasílány přímo na účet střediska domácí péče Diakonie ČCE – Valašské Meziříčí. Diakonie předpokládala, že hospic bude provozován samostatným, nově vzniklým subjektem s právní subjektivitou, a to Diakonie ČCE – hospic Citadela, který byl registrován začátkem srpna 2003. Hlavním důvodem byla skutečnost, že pro stávající středisko domácí péče by bylo provozování hospice neúnosnou zátěží a řízení provozu z pražského centra by nebylo efektivní. Nicméně součástí rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví o dotaci bylo mj. ustanovení zakazující zastavení, prodej či převod majetku pořízeného ze státní dotace na jiný subjekt bez souhlasu ministerstva. Diakonii se nepodařilo obhájit, že nedojde k převodu majetku na cizí subjekt. (Rozhovor Vychopeň)

Stanovisko Ministerstva zdravotnictví resp. Odboru zdravotně sociální péče bylo jednoznačně odmítavé s odkazem na dotační podmínky stanovené Ministerstvem financí. Ministerstvo financí se změnou příjemce dotace však nemělo problém, ačkoli se zdráhalo dát jakékoli dobrozdání na papír. Diakonie získala pouze sdělení zaslané e-mailem, které postoupila

Ministerstvu zdravotnictví. Také se podařilo získat souhlas Odboru investičního rozvoje Ministerstva zdravotnictví s převodem dotace na žadatele o dotaci – Ústředí Diakonie, protože se ukázalo, že příjemce dotace měl být žadatel o dotaci tj. Diakonie ČCE a nikoli středisko Diakonie ČCE – Valašské Meziříčí. Na straně Diakonie stoupala nervozita, protože bylo třeba vyřešit tyto otázky co nejdříve, aby se nový provozovatel mohl již ucházet o státní dotace na provoz a řešit celou řadu dalších právních úkonů, které souvisely se zahájením provozu. Ústředí se obrátilo přímo na Ministryni zdravotnictví Marii Součkovou. (rozhovor Vychopeň)

Za pozornost stojí dva dopisy senátora Bárty, který byl zároveň předsedou představenstva Diakonie ČCE. První dopis je z 31. října 2003. V tento den zaslal dopis ministryni i ředitel Diakonie a žádal o osobní přijetí. Senátor Bárta si ve svém dopise stěžuje na pracovníky Odboru zdravotně sociální péče, považuje postup úředníků za bezprecedentní a žádá o zjednání nápravy. (Dokumentace 18) Druhý dopis je odeslán 20. listopadu 2003 po té, co ani přes přívětivé stanovisko investičního odboru změna postoje zdravotního odboru nenastala. Tento dopis ministryni senátor Bárta zakončuje: *„Omlouvám se, že Vás touto kauzou opět obtěžuji, ale vzhledem k tomu, že je ohrožena postupem Vašich pracovníků mnohamilionová investice nezbyvá mi nic jiného, neboť je mi protivné hledat pomoc u sdělovací prostředků.“* (Dokumentace 19) Zde dochází nejenom ke stížnostem na úředníky u ministryně, ale k vyhrožování medializací celého problému. K medializaci však nakonec nedošlo. Už 25. listopadu se ministryně Součková ve své odpovědi senátorovi Bártovi zastala svých úředníků a vinu za vzniklou situaci přikládá proměnlivým požadavkům Diakonie. Svůj dopis zakončuje slovy: *„Přesto bude o Vašich požadavcích v nejbližších dnech rozhodnuto. Při jakémkoli řešení však musí být zachovány podmínky MZ spojené s poskytnutím dotace.“* (Dokumentace 20) Rozhodnuto opravdu bylo, dotace a spolu s ní majetek byl převeden na Ústředí Diakonie a to jej pronajalo středisku Diakonie ČCE – Hospic Citadela. (Rozhovor Vychopeň)

V souvislosti s přesvědčováním Zdravotně sociálního odboru MZ bych rád ještě zmínil jeden e-mail, v jehož předmětu bylo napsáno: Výsledky

pokusu o lobbying. E-mail zaslal 23. září 2003 přední český odborník na paliativní péči řediteli Diakonie³². Nabídl se, že využije svých nadprůměrně dobrých vztahů s pracovníky Ministerstva zdravotnictví a bude v této věci intervenovat. Při jednání však neuspěl a doporučil intervenovat přímo u ministryně, nebo nechat Diakonii ČCE – Valašské Meziříčí řídit hospic a přistoupit tak na názor Odboru zdravotně sociální péče. Byl to jediný dokument, ve kterém se vyskytlo označení lobbying. (Dokumentace 21)

Celkové náklady na výstavbu hospice se přiblížili k 75 milionům Kč, z toho 39,3 milionu Kč poskytlo ministerstvo zdravotnictví ve formě dotací na rok 2001, 2002 a 2003, a 5 milionu poskytl Zlínský kraj. Zbylé peníze byly získány od měst a obcí regionu, sponzorů a dárců tuzemských a z velké části také zahraničních.

2.3.2 Dílčí závěry – prostředkování nemizí a obcházení úředníků

Fáze výstavby přenáší lobbovací aktivity více na centrální úroveň, tedy do Prahy, nicméně region Valašska není zcela opuštěn. Při výstavbě došlo k několika situacím, kdy bylo nutné jednat s úředníky a ministerstvem. Zodpovědnost za jednání na centrální úrovni převzalo Ústředí Diakonie se sídlem v Praze a stalo se partnerem pro jednání s Ministerstvem zdravotnictví. Diakonie ČCE měla ve svých řadách v pozici předsedy představenstva Diakonie ČCE senátora Zdeňka Bártu, který vždy, když bylo třeba, jednal ve prospěch Diakonie. Ústředí bylo tedy přijatelnějším partnerem pro jednání o hospici než středisko Diakonie ve Valašském Meziříčí. I v této fázi však dochází k zapojování politiků z valašského regionu ve prospěch hospice. Vliv nepřímého lobbyingu vyvíjeného Sdružením pro založení a podporu hospice na rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví byl pouze malý, což je dáno jeho regionálně omezeným působením. Jediným uvažovaným efektem činnosti Sdružení je tak možnost vykázaní podpory občanů.

³² Jméno není uvedeno na přání Ústředí Diakonie ČCE, autor práce jej zná.

V této fázi dochází ke střetu s úředníky, ale nelze vyvodit závěr o vlídnějším jednání s politiky než s úředníky. Na Ministerstvu zdravotnictví měl projekt zastání u Odboru investičního rozvoje a naopak narážel u Odboru zdravotně sociálního. V této fázi se také projevuje snaha obejít úředníky a zajistit vyřízení věci u nadřízených politiků, nicméně tato snaha byla neúspěšná.

Do procesu realizace projektu v této fázi také vstoupily nově zřízené kraje. Při jednání s kraji došlo opět k prostředkování prostřednictvím regionálních poslanců a senátorů. Jednání se Zlínským krajem také jistě ovlivnila přítomnost již spřízněných dříve městských zastupitelů, starostů či senátorů v zastupitelstvu kraje. V této souvislosti odkazují na přílohu s politickými aktéry, kteří se do prosazování projektu zapojili. Je zajímavé sledovat kdo byl činný postupně či souběžně v městské či krajské samosprávě, Senátu či Poslanecké sněmovně.

Ústředí Diakonie ČCE se neodvážilo v průběhu celé realizace projektu použít žádnou radikální strategii. Vždy se snažilo vyčerpat nejprve možnosti jednání a teprve pak uvažovali o použití nátlakového nástroje. K tomu však nikdy nedošlo. Volená strategie byla vždy přímý kontakt s politikem či úředníkem. Tento přímý kontakt byl prostředkován spřátelenými politiky.

Pozice zastánců hospice byla v této fázi silnější než ve fázi přípravné. Zesílení pozice bylo dáno tím, že za hospice jednalo Ústředí Diakonie, jehož blízkým spolupracovníkem byl senátor Bárta, a také nepřestávající podporou poslanců a senátorů z Valašského regionu. Navíc v této fázi bylo již možné těžit z navázaných kontaktů s politiky z obcí a měst regionu, kteří mnohdy zároveň působili i na krajích.

2.4 Jednání o zajištění finančních prostředků na provoz hospice na úrovni kraje i státu

Financování hospicové péče bylo a je vícezdrojové. V roce 2000 PhDr. Filec ze Zdravotního a sociálního odboru MZ ČR píše: „*V našich podmínkách pokrývají platby zdravotních pojišťoven zpravidla 25 až 40% celkových provozních nákladů. Zbytek je nutno zajistit z jiných zdrojů např. z dotací jiných orgánů (zejména Ministerstva práce a sociálních věcí), dále z vlastních prostředků zřizovatele, z darů, příp. z výnosů vlastní hospodářské činnosti.*“ (Filec, 2000). O dva roky později v jiném článku PhDr. Filec uvádí krytí pojišťoven ve výši 50 – 60%. (Filec, 2002) Provozní náklady hospice Citadela při 28 lůžkách a s kalkulovanou průměrnou obložeností 85% činí 15 milionu Kč za rok. Reálná kapacita je tedy 8687 tzv. lůžkodnů, cena lůžkodne 1726 Kč. (Rozhovor Běťák)

2.4.1 Popis situace – důvody lobbingu

Hospic Citadela byl dokončen koncem roku 2003 a začátkem roku 2004 začal poskytovat své služby. Ředitelem hospice se stal Ing. Miloslav Běťák a s ním jsem vedl rozhovor o podobách financování provozu hospice Citadela. V roce 2004 byl způsob financování hospiců ovlivněn neexistencí zakotvení hospicové péče v českých zákonech a hrazení provozních nákladů bylo umožněno díky nepsaným dohodám mezi Ministerstvem zdravotnictví, zdravotními pojišťovnami a Ministerstvem práce a sociálních věcí. Zdravotní pojišťovny pokrývaly jen zdravotní složku hospicové péče, což činilo přibližně 40% - 50% provozních nákladů. „*Zdravotní složka péče byla hrazena jako na obyčejném ošetrovatelském lůžku, přičemž naše péče je vysoce náročná a nezadá si co do náročnosti s jednotkami intenzivní péče v nemocnici v těch terminálních stádiích onemocnění. A přitom nás hradili jako lůžka následné péče v LDNkách, kdy pacient nepotřebuje nic než jen lůžko a sem tam podat nějaký prášek.*“ Zdravotní pojišťovny tak platily za lůžkoden 750 – 800 Kč, přitom skutečné náklady jsou 1600 – 1800 Kč. Dalších 35% provozních nákladů představovala sociální složka péče, pod níž spadá podpora rodiny klienta, spirituální a psychologická podpora klienta a

vlastní sociální péče, a tato péče nebyla hrazena pojišťovny. Financování těchto 35% provozních nákladů bylo závislé na dotacích Ministerstva práce a sociálních věcí, které byly udělovány v rámci klasického grantového řízení. Každý hospic tak musel každoročně žádat o dotace na provoz a na udělení či neudělení dotace a na výši dotace byl existenční závislý. Klient si připlácí 160 – 200 Kč, tj. přibližně 10% a zbytek tvořily sponzorské dary. (Rozhovor Běťák)

V roce 2005 však došlo v rámci restrukturalizace státní správy k převedení kompetencí v oblasti financování zdravotních a sociálních služeb na kraje. Nyní to byly kraje, které rozhodovaly o přidělení dotací a meziministerské dohody o financování hospicové péče nebyly pro kraje směrodatné. V zákoně žádná povinnost financovat sociální složku nebyla a tak se stalo, že pojišťovny nadále hradily zdravotní péči, ale dotace na sociální složku hospicové péče v mnoha krajích nebyly vůbec uděleny nebo byly uděleny v nedostatečné výši. Každý kraj se zachoval jinak. Kraje sice dostaly peníze na krytí zdravotních a sociálních služeb, nicméně prvotně byly tyto finance směřovány do zařízení, jejímž zřizovatelem byl kraj. Na neziskové organizace se tak nedostalo. Rada Zlínského kraje v roce 2005 schválila přidělení 200.000 Kč a doporučila Zastupitelstvu schválit dotaci ve výši 1.930.000 Kč a současně zamítnout přidělení dalších 3.025.000 Kč. Tak se také stalo. Během roku sice Rada i Zastupitelstvo schválili navýšení o dalších 572.324 Kč, nicméně stále chybělo pokrytí ve výši přibližně 3 milionu Kč. Pro hospic Citadela získání finančních prostředků na provoz od kraje či ministerstva bylo existenční otázkou. (Rozhovor Běťák, Usnesení Rady Zlínského kraje 0138/R0/05, Usnesení Zastupitelstva kraje 0056/Z03/05, Usnesení Zastupitelstva kraje 0106/Z04/05)

2.4.2 Lobbying přes známosti

Vyjednávání s krajskými úředníky k ničemu nevedlo, neboť ti bez politického zadání od rady kraje nemají možnost jednat. Rada kraje projevila ochotu pomoci v otázce dofinancování činnosti hospice Citadela v roce 2005,

ale k uvolnění peněz bylo zapotřebí svolení zastupitelstva. Nezbylo než získat podporu v zastupitelstvu. Ředitel hospice tak oslovoval jednotlivé zastupitele s žádostí o podporu, nicméně si byl vědom, že jeho oslovení zastupitele nemá takovou váhu, jako když zastupitele osloví poslanec či senátor. V této fázi sehrál důležitou roli poslanec Josef Janeček, za KDU-ČSL, ředitelův spolužák z gymnazijních studií. Jeho prostřednictvím se podařilo získat podporu zastupitelů KDU-ČSL, což však nebyla většina. (Rozhovor Běťák)

Klíčové však bylo získat hejtmana, protože podle toho, co se proslýchalo, co navrhne hejtman, to je většinou přijaté. Hejtmanem Zlínského kraje byl Libor Lukáš z ODS. Bylo zapotřebí jej oslovit a přimět k podpoře. Za nejlepší způsob bylo považováno prostředkování spolu-straníkem. Při procházení reprezentantů Zlínského kraje ředitel hospice narazil na poslance³³, jehož životopis na internetu potvrdil, že se jedná o dalšího spolužáka, nyní z vysokoškolských studií. Ten ochotně naslouchal a zprostředkoval informace hejtmanovi Zlínského kraje, ke kterému měl dobrý přístup. (Rozhovor Běťák)

Dále bylo domluveno, že zastupitel kraje RNDr. Václav Mikušek požádá při zasedání o slovo pro ředitele hospice, aby zastupitelé mohli být informováni o situaci. RNDr. Václav Mikušek z KDU-ČSL byl starostou Valašského Meziříčí v letech 1998 – 2002, tj. v době příprav a výstavby hospice Citadela, a tak jeho náklonnost nebyla překvapující. (Rozhovor Běťák)

Samotné jednání zastupitelstva 22. března 2006 zahájil hejtman zařazením mimořádného bodu do programu – Navýšení dotace pro hospic Citadela. Když se bod dostal na pořad jednání, hejtman přednesl návrh na přidělení mimořádné dotace 1.598.000 korun i s vymezením zdrojů financování. (Rozhovor Běťák, Usnesení Zastupitelstva Zlínského kraje 0291/Z11/06) Pro bylo 90% zastupitelů a vystoupení ředitele hospice nebylo

³³ Ředitel hospice Citadela si nepřál uvedení jména tohoto poslance. Autor práce jméno poslance zná.

nutné. Ředitel hospice sice původně chtěl 2 miliony, ale 1,6 milionu bylo dle jeho slov vynikajícím výsledkem. (Rozhovor Běťák)

Nicméně dalších přibližných 1,7 milionu stále chybělo. Nyní se ředitel hospice Běťák obrátil na Ministerstvo práce a sociálních věcí a prostřednictvím místostarostky Valašského Meziříčí Dagmar Lacinové z ČSSD a krajského zastupitele za ČSSD Zdeňka Szpaka bylo dojednáno setkání s ministrem práce a sociálních věc Zdeňkem Škromachem. Ten na jaře 2005 přislíbil pomoc, nicméně nic se nedělo. V listopadu byl ministr prostřednictvím místních zastupitelů ČSSD pozván během cesty po Valašsku do hospice Citadela, který si 30. listopadu prohlídl a opět přislíbil pomoc s financováním. Nicméně do konce roku žádná pomoc nepřišla a rok 2005 stále nebyl dofinancování. Hospic dlužil svým věřitelům. (Rozhovor Běťák)

Plán na získání přislíbené finanční pomoci z ministerstva práce a sociálních věcí vymyslel Ing. Jan Kostecký, ředitel odboru poradců ministra práce a sociálních věcí. Hospic Citadela měl podat nový projekt na 1,7 milionu korun na dofinancování roku 2005. Ministerstvo jej zamítne, protože je to nesystémové řešení financování. Hospic podá námitku proti zamítnutí a projekt následně bude řešit námitková komise. Tak se i stalo. Námitková komise zasedla a nevyslovila negativní stanovisko. Tím se celá záležitost dostala přímo k ministrovi a ten mohl rozhodnout, kolik peněz přidělí. Ministr přidělil 891.000 Kč a tím byla až v dubnu 2006 uhrazena část dluhů z roku 2005. Zbytek pokryly sponzorské příspěvky. (Rozhovor Běťák)

2.4.3 Dílčí závěry – lobbying přes známosti a záštita města

Je zřejmé, že přibližně 35% provozních nákladů hospice v roce 2005 bylo zajištěno naprosto nesystémovou cestou. Nejednalo se ani o dotace udělené na základě klasické žádosti v regulárním grantovém řízení, ani o přidělení peněz prostřednictvím zařazení hospice mezi rozpočtové položky kraje či ministerstva. Z kraje bylo získáno 1,6 milionu korun a z ministerstva práce a sociálních věcí 0,9 milionu korun. Tyto peníze byly získány

lobbyingem. Z výše uvedených strategií lobbyingu (viz kapitola 1.6) bakalářské práce), či nápomocných nástrojů lobbyingu Hospic Citadela nevyužil žádnou formu radikální strategie (soudní cesta, demonstrace). Nebyly použity ani letákové akce, petice nebo plakáty. Ani k medializaci problému či k hrozbě medializací se ředitel hospice neuchýlil. Ani osobnosti společenského spektra k zajištění financování nebylo využito. Strategie nepřímého lobbyingu nebyly využity. Jedinou strategií byl politický lobbying – oslovování politiků. Oslovování úředníků se ukázalo jako neúčinné. Nicméně i politický lobbying měl svou zvláštní podobu. Krajszí zastupitelé i krajská rada byli sice osloveni přímo, nicméně skutečný vliv na rozhodnutí těchto politiků nemělo ani tak přímé oslovení, jak prostředkovaný apel. Jakási přímluva „vyššího“ politika, často stranického kolegy, či naopak přímluva politiků místních, kteří mají k problému nejbližší. Obzvláště podpora „vyšších“ politiků byla závislá na osobní známosti. Klíčovou roli zde sehráli dva spolužáci ředitele hospice. Je nanejvýš pravděpodobné, že díky osobní známosti si tito poslanci udělali čas a tématem se více zabývali. Bez jejich intervence mezi krajskými zastupiteli a bez jejich vlivu na hejtmana by zřejmě udělení dotace bylo ohroženo.

Pro jednání s ministerstvem naopak sehráli klíčovou roli místní zastupitelé z ČSSD, kteří zprostředkovali přímý kontakt s ministrem Škromachem a důležitá byla následná návštěva ministra přímo v hospici.³⁴ Zde se podařilo lobbující straně vytvořit příležitost pro setkání s politikem přímo v prostředí, kterého se politikovo rozhodnutí týká.

2.4.4 Přímá účast na rozhodovací proceduře – úspěch lobbyistů na úrovni města

Ačkoliv město Valašské Meziříčí se na financování hospice nepodílelo, je důležité se podívat na vztah hospice a města, protože to byli městští zastupitelé, kteří také zprostředkovali kontakty. Zástupcům neziskových organizací ve Valašském Meziříčí včetně Charity, Diakonie i hospice se

³⁴ Na internetových stránkách Zdeňka Škromacha <http://www.zdenek-skromach.cz/> v sekci foto a video galerie jsou umístěny mj. fotky z návštěvy hospice. Těžko si představit líbivější fotku, než tu, na které politikovi tiskne ruku stařenka a vychvaluje péči, která je jí věnována. Ředitel hospice Běťák to okomentoval: „*Tato stařenka udělala pro hospic největší lobbying.*“

podářilo získat nemalý vliv na rozhodování o sociálních službách ve městě. Tyto organizace se aktivně podílely na vzniku komunitního plánu a podílejí se na vzniku projektu Strategie a vize rozvoje města Valašské Meziříčí do roku 2025. Toto iniciovaly a zároveň sehnaly na to prostředky. Jedná se o plán rozvoje města, který obsahuje jednotlivé projekty rozvoje v různých oblastech, které mají být podporovány městem, ať už bude u moci kdokoli. Ředitel hospice je také členem Sociálně zdravotního výboru zastupitelstva města³⁵ a v Komisi strategického řízení města Valašské Meziříčí. Tímto je přímo u dění a rozhodování, navzdory tomu, že není zastupitelem města. Tato přímá účast na rozhodovací proceduře je největší příležitostí k ovlivnění veřejné politiky a lobbista se vlastně nemůže dostat dál. Nicméně účast ve výboru nemůže přinést finanční prospěch pro neziskové zařízení formátu hospice, protože město nemá prostředky na financování sociálních služeb a je zřejmé, že tyto služby musí garantovat stát. V návrhu plánu strategického rozvoje města je však deklarováno, že město bude lobbovat u státní správy za to, aby tito žadatelé byli podpořeni. (Rozhovor Běťák)

Úspěch při zajišťování nestandardního financování v roce 2005 byl zajištěn podporou města a osobními známostmi mezi vlivnými poslanci. Městští zastupitelé a zmínění poslanci opět sehráli roli lobbistů. Aktéři, kteří se pohybovali kolem hospice v době jeho výstavby, se ve fázi zajištění financí na provozní náklady už nevyskytovali. Někteří z nich již z vysoké politiky odešli. Ředitel se přirozeně opíral o své dobré známé bývalé spolužáky. I toto je možná podoba úspěšného lobbingu.

³⁵ Usnesením Zastupitelstva Valašského Meziříčí č. Z 2/23 ze dne 16. listopadu 2006 vzniká Sociálně zdravotní výbor Zastupitelstva a dne 12. prosince 2006 usnesením Zastupitelstva č. 3/47 byli zvoleni jeho členové včetně Ing. Miloslava Běťáka, ředitele hospice Citadela a Mgr. Zdislavy Odstrčilové, ředitelky charity ve Valašském Meziříčí

2.5 Vyjednávání o změně legislativy upravující hospicovou péči v České republice - lobby napříč politickým spektrem na úrovni poslanecké sněmovny a senátu

2.5.1 Popis situace – důvody a podoba lobbingu

Problém financování hospicové péče byl zapříčiněn neexistencí zákonné úpravy hospicové péče. Podle poskytovatelů hospicové péče by zdravotní pojišťovny měly hradit když ne úplnou hospicovou péči, tak její velkou část. Problém spočívá v tom, že hospicová péče je složená ze zdravotní složky a sociální složky. Pojišťovny odmítají hradit sociální složku a protože je k tomu zákon a na něj navázaná úhradová vyhláška nezavazuje, musely hradit jen zdravotní složku péče, definovanou a proplácenou jako lůžko následné péče. Z tohoto důvodu bylo nutné žádat o dotace a existovala nepsaná dohoda mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí a Ministerstvem zdravotnictví o hrazení hospicové péče prostřednictvím dotací MPSV. Z přechodem kompetencí na kraje tato nepsaná dohoda přestala fungovat a v některých krajích to vedlo k odříznutí hospiců od financí. (Rozhovor Běťák)

Nesystémovost hrazení hospicové péče a potřeba její změny dalo vzniknout v červnu 2005 Asociaci poskytovatelů hospicové paliativní péče (dále jen Asociace). Tato Asociace je profesním občanským sdružením, které zastřešuje a koordinuje činnost 17 poskytovatelů hospicové a paliativní péče. Asociace zastupuje hospicová zařízení při jednáních s orgány státní správy.³⁶ Prezidentkou Asociace je MUDr. Marie Svatošová, zakladatelka hospicového hnutí v České republice. Viceprezidenty jsou Ing. Miloslav Běťák – ředitel hospice Citadela, Ing. Josef Heller MBA - ředitel hospice Štrasburk v Praze, a Mgr. Robert Huneš - ředitel hospice v Prachaticích. (Asociace) Asociace je

³⁶ Činnost Asociace poskytovatelů hospicové paliativní péče: Zastřešení a koordinace činnosti zařízení, která poskytují hospicovou a paliativní péči; APHPP bude zastupovat tato zařízení při jednáních s orgány státní správy a zdravotními pojišťovnami; APHPP usiluje o vypracování standardů hospicové péče a garance její kvality; Činnost propagační, poradenská a informační, jak směrem do vlastní členské základny, tak směrem k laické a odborné veřejnosti; Podpora vzdělávání v oblasti hospicové a paliativní péče. (Asociace)

ochotna zaregistrovat se mezi lobbistické skupiny a svou činnost podrobit určité kontrole, pokud to bude vyžadováno. (Rozhovor Běťák)

Asociace tak začala vyvíjet aktivitu, jejímž cílem bylo dostat do české legislativy hospicovou péči. Výsledkem byl zákon 340/2006 sb. ze dne 24. května 2006 o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění z členských států Evropské unie na území České republiky a o změně zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tímto zákonem byl změněn zákon o veřejném zdravotním pojištění a s ním související zákony tím způsobem, že za § 22 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění byl přidán § 22a ve znění: *„Zvláštní ústavní péče – péče paliativní lůžková – Léčba paliativní a symptomatická o osoby v terminálním stavu poskytovaná ve speciálních lůžkových zařízeních hospicového typu.“* Na základě tohoto přílepku, díky němuž se do zákona o veřejném pojištění dostala hospicová péče, mohlo ministerstvo zdravotnictví vydat úhradovou vyhlášku, která stanovovala hrazení hospicové péče, tj. nejenom zdravotní složky, od zdravotních pojišťoven. Původní návrh zákona 340/2006 Sb. se hospicové péče vůbec netýkal a část o změně zákona o veřejném zdravotním pojištění, která obsahovala hospicovou péči, byla k původnímu návrhu zákona připojena jako nesouvisející přílepek v druhém čtení³⁷. Jak toho bylo dosaženo?

³⁷ Vláda návrh zákona o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění z členských států Evropské unie předložila poslanecké sněmovně 9. listopadu 2005. Lenka Fialková na stránkách společnosti KPMG (celosvětová síť poradenských společností poskytujících služby v oblasti auditu, daní a poradenství) k tomuto návrhu zákona píše následující: *„Zákonem se provádí transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. 6. 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi. Účelem zákona je umožnit institucím zaměstnaneckého penzijního pojištění povoleným v ostatních členských státech Evropské unie provozovat penzijní plány na území České republiky a zaměstnavatelům sídlícím na území České republiky finančně přispívat těmto institucím. V České republice vznikla specifická situace, což je dáno tím, že se má transponovat předpis upravující činnost institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění, ačkoliv v České republice zaměstnanecké penzijní pojištění neexistuje; přitom je nutno respektovat to, že zahraniční instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění mohou ve smyslu směrnice působit i v České republice v rámci tzv. přeshraniční činnosti. Zákon dává podnikům se sídlem na území České republiky možnost přispívat institucím zaměstnaneckého penzijního pojištění se sídlem v některém členském státě Evropské unie ve prospěch svých zaměstnanců, což bude ve vztahu zaměstnavatelů a zaměstnanců mít význam jednak motivační, jednak stabilizační a věrnostní. Příspěvky zaměstnavatelů budou dobrovolné; zaměstnavatelé však mohou v tomto směru činit závazky v kolektivních smlouvách. Příspěvky zaměstnavatelů placené institucím nebudou podléhat v České republice daňovému zvýhodnění. Příspěvky institucím zaměstnaneckého penzijního pojištění budou moci vedle zaměstnavatelů platit i zaměstnanci, pokud to penzijní plány budou umožňovat; zákon tuto možnost nijak*

Problém financování byl v roce 2006 neméně akutní než v předcházejících letech. Bylo nutné dostat hospice do zákona do začátku srpna, kdy se vydávala nová úhradová vyhláška. Na přípravu samostatného zákona nebyl čas a ani vůle. Na možnost využití novely zákona č. 48/1997 Sb. v rámci přijímání zákona o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění upozornili zástupce asociace dva úředníci Ministerstva zdravotnictví, kteří si nepřejí být jmenováni. Dalo by se předpokládat, že legislativní iniciativu v záležitostech hospicové péče bude vyvíjet když ne vláda, tak Ministerstvo zdravotnictví. Tak tomu ovšem nebylo. Z výpovědi viceprezidenta Asociace Běťáka vyplývá, že Ministerstvo zdravotnictví v předvolebním období a zároveň v období, kdy se v průběhu předcházejících 4 let vystříдалo na postu ministra 5 ministrů,³⁸ nebylo schopno vyvinout tuto iniciativu. Viceprezident Běťák mluvil v této souvislosti o atmosféře strachu, která mezi úředníky ministerstva panovala, což mělo za následek, že i Odbor zdravotně sociální péče, pod který hospice spadají, se bál předkládat jakékoli návrhy, neboť hrozilo, že dojde s novými ministry a náměstky k výměně i úřednického aparátu a případná aktivita odboru by vzbudila pozornost. Úředníci ani spolu nekomunikovali a kontakt mezi kanceláři ministerstva byl prostředkován zástupci Asociace. Jen v kuloárech někteří úředníci byli schopni poradit za kým jít a jaké kroky podnikat. (Rozhovor Běťák)

Asociaci tak nezbylo, než se obrátit přímo na poslance. Zde opět sehrál důležitou úlohu poslanec Josef Janeček a další poslanci z KDU-ČSL, na které mělo kontakt prezidium Asociace. Josef Janeček ve spolupráci s Janem Kasalem vypracovali scénář přijetí přílepku. (Rozhovor Běťák)

Ve druhém čtení Vládního návrhu zákona o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění – EU 18. dubna 2006 poslanec Josef Janeček přednesl pozměňovací návrh, který k zákonu připojoval novelizaci

nezakazuje.“ (KPMG) Se zákonem o veřejném pojištění a s hospicovou péčí nemá původní návrh nic společného.

³⁸ Bohumil Fišer - 9. února 2000 – 12. července 2002; Marie Součková – 15. července 2002 – 14. dubna 2004; Jozef Kubinyi – 14. dubna 2004 – 4. srpna 2004; Milada Emmerová – 4. srpna 2004 – 12. října 2005; David Rath – 4. listopadu 2005 – 16. srpna 2006

zákona č. 48/1998 Sb. o veřejném zdravotním pojištění.³⁹ (záznam z jednání 55. schůze PSP z úterý 18. dubna 2006, část 19 – 21) O osm dní později ve třetím čtení byl zákon v pozměněné podobě přijat poslaneckou sněmovnou. Pro přijetí zákona hlasovala velice těsná nadpoloviční většina 78 poslanců ze 155 přítomných, pro připojení přílepku přítom bylo 143 poslanců ze 157. Celý zákon podpořilo 78 poslanců. (záznam z jednání 55. schůze PSP ze středy 26. dubna 2006, část 176 – 177) Byli to poslanci vládní koalice ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU, ovšem ne všichni. Někteří z přítomných se zdrželi. Proti schválení návrhu zákona hlasovalo 65 poslanců z ODS a KSČM. Někteří poslanci ODS a KSČM se rovněž zdrželi hlasování. Je s podivem, že při tak těsném výsledku nikdo nezpochybnil hlasování. (záznam hlasování 238. hlasování 55. schůze PSP ze středy 26. dubna 2006)

Jakým způsobem byla získávána podpora poslanců? Vzhledem k tomu, že návrh zákona předkládala vláda, nehrozilo, že by zákon jako celek nebyl přijat. Musela se zajistit podpora pro přijetí zákona včetně hospicového přílepku. Asociace vypracovala a zaslala jednotlivým poslancům informační letáček o nastalé situaci a nutnosti přijetí zákona s přílepkiem. Důležitým argumentem také bylo, že paralelně již delší dobu probíhala jednání s Ministerstvem zdravotnictví o podobě úhradové vyhlášky, jejíž vydání čekalo jen na zákonnou úpravu hospicové péče. Při jednáních s Ministerstvem zdravotnictví resp. Odborem zdravotního pojištění MZ jednala Asociace už samostatně bez politického prostředkování. Rovněž setkání s premiérem Paroubkem 4. dubna 2006 si sjednala Asociace sama a byla přijata. Premiér přislíbil, že si promluví o dané situaci s ministrem Rathem a pokusí se společně nalézt systémové řešení. Rath následně pověřil příslušné pracovníky MZ přípravami na zakotvení nového kódu pro hospice do úhradové vyhlášky.

³⁹ Josef Janeček v poslanecké sněmovně: „Vážené dámy, vážení pánové, já se omlouvám za návrh, který přednáším z hlediska tzv. legislativní čistoty, nicméně je to reakce na velmi složitou situaci, která nastala v oblasti hospicové péče. Navrhují, aby se v tomto zákoně založila nová část, která bude znamenat novelizaci zákona č. 48/1998 Sb. Za § 22 se vložil nový § 22a s názvem Zvláštní ústavní péče, péče paliativní lůžková. Ten paragraf by zněl: Léčba paliativní a symptomatická osoby v terminálním stadiu poskytovaná ve speciálních lůžkových zařízeních hospicového typu.

Děkuji. To je celé.

Smysl je umožnit proplácení tzv. hospicové péče. Je to péče, která je nezbytná, je velmi humánní, přitom je levnější než péče, která je poskytována na akutních onkologických odděleních. Umožňuje daleko lépe plnit potřeby těžce a nevléčitelně nemocných. Prosil bych o podporu tohoto návrhu.“ (Záznam z 55. schůze Poslanecké sněmovny, úterý 18. dubna 2006)

Na této činnosti se Asociace rovněž podílela. Asociace se tedy mohla odvolávat na podporu premiéra a ministerstva zdravotnictví. Mužem Asociace v poslanecké sněmovně byl poslanec Josef Janeček, který zajistil podporu u KDU-ČSL a vyjednával podporu u dalších poslaneckých klubů. O podporu v jiných poslaneckých klubech žádali také další spříznění poslanci, většinou ti, co už měli s hospicem cosi do činění. A zákon předkládal Ministr práce a sociálních věcí Zdeněk Škromach, který byl s hospicovou problematikou už obeznámen. (Rozhovor Běťák)

Poslaneckou sněmovnou zákon prošel velice těsně. V Senátu, kde měl senátorský klub ODS 37 členů, bylo však jeho přijetí ohroženo. Všichni senátoři bez ohledu na politickou příslušnost vyjadřovali hospicům podporu, nicméně pro senátory ODS byla nepřekonatelným problémem přílepková forma této legislativní úpravy. Proti samostatnému zákonu o hospicích by nic neměli, ale spojení úpravy hospicové péče se zákonem, který musí být přijat z důvodu EU, bylo naprosto v rozporu s deklarovaným bojem ODS za legislativní čistotu. (Rozhovor Běťák)

Za situace, kdy ODS zákon nepodpoří a je ochotna jej vrátit k přepracování do poslanecké sněmovny, což by znamenalo další průtahy v úpravě financování hospicové péče, přišel senátor Bárta s návrhem využít možnost Senátu se k zákonu nevyjádřit. Tímto by ODS nemusela zákon podpořit a přesto by mohl vejít v platnost. Návrh, aby Senát vyjádřil vůli návrhem zákona se nezabývat přednesl na 12. schůzi Senátu Parlamentu České republiky 24. května. Tomuto návrhu předcházely zprávy z výborů. Výbor pro záležitosti EU nepřijal žádné usnesení stejně jako garanční Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Nicméně jak pravila senátorka Soňa Paukrtová: *„Dnes (24. května 2006) se dá s téměř stoprocentní jistotou říci, že návrh zákona PS neprojedná. To znamená vrácení tohoto návrhu zákona ... v podstatě celou záležitost neřeší, což fakticky znamená zamítnutí návrhu zákona.“* Navíc v případné nepřijetí tohoto zákona do 10. června 2006 by mohlo vyvolat nebezpečí podání žaloby Evropské komise k Evropskému

soudnímu dvoru. Pro návrh návrhem zákona se nezabývat bylo 33 z 54 přítomných, 6 senátorů bylo proti. (Těsnopisná zpráva z 12. schůze Senátu 24. 05. 2006). Pro byli všichni přítomní senátoři z KDU-ČSL, ČSSD, a z Klubu otevřené demokracie. Senátoři ODS byli proti, nebo se zdrželi. 15 jich bylo nepřítomných. (12. schůze, 11. hlasování, 24.05.2006)

Jak tedy byla získávána podpora senátorů? V poslanecké sněmovně byl důležitým poslancem Josef Janeček, v senátu tuto roli sehrál senátor Zdeněk Bárta. Zástupci Asociace spolu se senátorem Bártou směli být přítomni jednání Výboru pro zdravotní a sociální politiku. Zde dostali příležitost hájit hospicový přílepek a seznámit senátory s hospicovou problematikou. (Rozhovor Běťák)

Před projednáváním zákona v Senátu zaslala Asociace Senátorům dopis, ve kterém vysvětlují nutnost přijetí zákona právě kvůli jeho přílepku o hospicové péči. Apelují, že právě tento přílepek je v současné době jediným možným řešením, které by zabránilo kolapsu hospicové péče v České republice. Dopis senátorům přibližuje hospicovou problematiku včetně systému financování a prezentuje ji jako věc veřejného zájmu. (Dokumentace 22)

Protože nebylo zřejmé, zda Senátoři zákon podpoří, Asociace uvažovala o medializaci celé problematiky ještě před tím, než dojde k projednávání v Senátu. Mediální kampaň v předvolebním období byla vážně zvažovaným krokem a hospice také od Asociace dostaly instrukce, jak mají argumentovat⁴⁰ a že mají být připravené oslovit média. Od masivní mediální kampaně bylo nakonec upuštěno po úvaze, že by mohla být kontraproduktivní. (Rozhovor Běťák)

Senátor Bárta navrhl na jednání Hospodářského výboru řešení – nechat Senát hlasovat o návrhu návrhem zákona se nezabývat. Výbor nakonec přijal

⁴⁰ Při argumentaci se měli zástupci hospiců opírat o podporu premiéra, Ministerstva zdravotnictví, výzvy Rady Evropy a Světové zdravotnické organizace ke zlepšení situace v péči o umírající, neboť ČR nenaplnovala doporučení a porušovala Chartu práv umírajících. Nyní vše závisí pouze na rozhodnutí Senátu. (Dokumentace 23)

pozměňovací návrhy k celému zákonu i k jeho hospicovému přílepku s tím, že na plénu Senátu už bude jasnější, zda Poslanecká sněmovna zasedne či nikoli a podle toho se zvolí buď varianta zákonem se nezabývat, nebo jeho vrácení s pozměňujícími návrhy. (Dokumentace 23) Senát se zákonem nezabýval.

Prezidentu republiky byl zákon doručen k podepsání 31. 5. 2006 a prezident zákon podepsal 9. června 2006. Prezident republiky zastával však podobný názor jako senátorský klub ODS a rovněž mu vadila nesystémovost a forma přílepku. Jeho poradce Jakl radil zákon nepodepsat. Asociaci se však podařilo přesvědčit tři poradce prezidenta,⁴¹ aby prezidenta přiměli vzhledem k hrozícímu kolapsu financování hospicové péče zákon podepsat, ačkoliv je legislativně sporný. Prezidentu byl rovněž zaslán vysvětlující dopis, v němž Asociace hájí nutnost přijetí zákona právě kvůli přílepku. Prezident zákon podepsal a ministerstvo zdravotnictví mohlo vydat úhradovou vyhlášku. (Rozhovor Běťák)

Ministerstvo po dohodě s pojišťovnami pak mohlo vydat úhradou vyhlášku, podle které pojišťovny nyní hradí 1150 Kč za jedno hospicové lůžko, což je 65% nákladů. Zbytek opět pokrývají dotace MPSV či kraje, sponzorské dary a příspěvky klientů.

2.5.2 Dílčí závěry – vznik servisního lobbistického centra

Lobbing při prosazování legislativní změny nebyl už nesen zástupci hospice Citadela ani Diakonii jako celkem. Hlavním aktérem se zde stává nově vzniklá Asociace, zastřešující všechny hospice a hájící jejich zájmy. Už se nejedná o prosazování zájmu jednoho hospice, ale o prosazení úpravy, která se dotýká celé jedné části zdravotní péče. Asociace může být považována za nástroj hospiců sloužící k lobbingu, či pokud použijí Fričovo označení, pak tato Asociace je advokačním centrem. Činnost, ke které se hlásí, toto jednoznačně potvrzuje. Asociace nadále mohla jednat samostatně

⁴¹ Jejich jména však viceprezident Asociace poskytovatelů hospicové paliativní péče nezná, neboť s nimi jednali jiní kolegové z Asociace a dotyční poradci si přáli zůstat v anonymitě.

bez prostředkování politiků. Takto se jí podařilo sjednat si schůzku s premiérem a s Ministerstvem zdravotnictví se podílet na přípravě úhradové vyhlášky. Jednalo se tedy o pozitivní spolupráci se státem. Přístup do Poslanecké sněmovny a Senátu však Asociace neměla. Zde opět muselo dojít k zapojení poslanců a senátorů, bez nichž by podpora k přijetí zákona, který obsahoval hospicový přílepek, nebyla získána. Přesto se Asociace ukázala být účinnou platformou pro jednání s politiky, byla brána jako partner. K tomu jistě přispěl způsob argumentace, který je patrný z korespondence s politiky a dalšími aktéry a z příprav na jednání s politiky. Základním argumentem bylo, že zřízení a proplácení hospicových lůžek je levnější, než dosavadní proplácení lůžek na onkologických odděleních či internách, kde byli hospitalizováni pacienti, pro něž byly hospice určeny. Zavedením úhrady za hospicová lůžka by systém ušetřil. Asociace přicházela na jednání s konkrétními návrhy řešení situace. Zároveň se v dopisech objevují náznaky možného využití předvolebního období, v němž by se z problematice situace kolem financování hospiců mohla stát záležitost politická. (Dokumentace 24) Je těžko zjištělné, jak velkou roli sehrálo toto připomínání voleb při přesvědčování politiků.

Závěr

Mým záměrem bylo na jednom konkrétním případě sledovat podobu či podoby lobbingu. Mé závěry tedy nemohou být brány jako objektivní popis lobbingu v České republice. Nicméně činnost zvolené organizace – Diakonie ČCE a problémy, provázející prosazování jejího zájmu, jsou typické pro nestátní neziskové organizace v českém prostředí. Výstavba hospice se sice finančními nároky vymyká běžným investičním projektům, nicméně zápas o zajištění finančních prostředků ze státní dotace na investice i provoz probíhá u řady nestátních neziskových organizací podobně.

V teoretické části jsem se zabýval vymezením pojmu lobbing a zařazením lobbingu do politického systému. Přínos lobbingu spatřuji trojí: 1. Umožňuje občanům i mimo volby vyjadřovat své preference a zájmy a ty přenášet do politického systému. 2. Dodává do politického systému informace, které jsou nutné pro kompetentní rozhodování politiků a úředníků. 3. Soutěžením partikulárních zájmů lobbing umožňuje vytváření veřejného zájmu. V závěru teoretické části jsem věnoval pozornost specifikám lobbingu neziskového sektoru. V této části jsem čerpal hlavně z knihy *Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky*. Některá tvrzení z této knihy jsem se snažil ověřit v případové studii. Nepodařilo se mi potvrdit vstřícnější jednání politiků než úředníků. Naopak jednání na místní úrovni se zdála opravdu být vstřícnější, než jednání na krajské či celostátní úrovni. Město se stalo nakonec zástupcem zájmu i hospice Citadela.

Pro sledování lobbingu bylo nutné popsat důvody, které k těmto aktivitám vedly. Vzhledem ke komplikovanosti problematiky, která musela být pomocí lobbingu řešena, byl jsem nucen ve větším než zamýšleném rozsahu se věnovat popisu této problematiky. Tímto jsem se částečně mohl seznámit se situací vztahu neziskového sektoru, se samotnou hospicovou myšlenkou a způsobem hrazení zdravotní péče. Tedy s problematikou, která se obvykle v bakalářských pracích oboru politologie a mezinárodní vztahy neřeší.

Jaké podoby lobbingu jsem vysledoval. Realizátoři projektu vyvíjeli exekutivní i legislativní lobbing. Snažili se ovlivnit rozhodnutí ministerstva, kraje či města a také se snažili prosadit legislativní změny. Ovlivňovali úředníky i politiky. K ovlivnění úředníků se snažili využít politiky. Kvůli získání přístupu k politikům města, kraje a z ministerstev došlo nejprve k zapojení poslanců a senátorů z blízkého okolí a z různých politických stran do projektu. Díky podpoře těchto politiků se realizátoři a spolu s nimi i jejich zájem mohli dostat k politikům a úředníkům, jejichž rozhodnutí se dotýkala hospice Citadela. Regionální politici obou parlamentních komor působili jako otvírači dveří a přenášeli zájem z místní úrovně na celostátní.

Hlavním intermediárním aktérem jsou politické strany a aktivita poslanců a senátorů z různých politických stran v tomto konkrétním případě toto jednoznačně potvrdila. Až při vyjednávání o legislativním zakotvení hospicové péče se objevuje profesní zájmové sdružení Asociace poskytovatelů hospicové paliativní péče, které nadále zastupuje zájmy celého jednoho druhu zdravotní péče. Asociace je lobbistickým advokačním centrem a zároveň intermediárním aktérem, který přenáší zájmy do politického systému a je politickým systémem již samostatně akceptován. Další skupiny (Sdružení pro založení a podporu hospice ve Valašském Meziříčí, Ústředí Diakonie ČCE, hospic Citadela), které lobbovaly ve prospěch hospice či hospiců, neměly samostatný přístup k politikům, kteří činili rozhodnutí a musely využívat prostředkování regionálních politiků obou komor parlamentu. Jejich intermediární působení tak bylo podmíněno ochotou politiků se za jejich zájmy postavit.

V případové studii jsem ve čtyřech částech, v nichž jsem popisoval lobbing v přípravné fázi o udělení dotace, lobbing při výstavbě o udělení dalších dotací a způsobu jejich čerpání, lobbing při zajištění financování provozu hospice a lobbing prosazující legislativní změnu, objevil celkem tři druhy lobbingu, které označuji za přímý, nepřímý a prostředkovaný. Pod pojmem přímý lobbing rozumím přímé jednání s politikem či úředníkem při osobním setkání či písemnou komunikací. Nepřímý lobbing jsem označil jako nápomocné strategie či nástroje lobbingu a představuje aktivity, které slouží

k získání podpory veřejnosti. Pojmem „prostředkovaný lobbying“ pak označuji situaci, kdy poté, co je přímým lobbyingem přesvědčen k podpoře určitého zájmu politik či úředník, který sám není v rozhodovací pozici, která ovlivňuje tento zájem, tento politik či úředník prostředkuje jednání s dalšími politiky, otevírá dveře zástupcům daného zájmu či sám přesvědčuje ostatní ve prospěch tohoto zájmu. Radikální strategie podle Friče, tj. soudní cesta či demonstrace, nebyla užita.

Lobbying v přípravné fázi se opíral o podporu regionálních politiků obou parlamentních komor, díky níž byla získána podpora měst z blízkého okolí. Pro prosazování zájmu na místní úrovni byl také charakteristický nepřímý lobbying provozovaný hlavně Sdružením pro založení a podporu hospice ve Valašském Meziříčí. Podpora místních a regionálních politiků sehrála následně důležitou roli při všech jednáních v dalších fázích výstavby. Lobbying v této fázi byl veden ad hoc lobbovací skupinou, která byla složena se zástupců projektu, sponzorů, církví, politiků a dalších. Pokud bych měl nějak pojmenovat lobbying, který v sobě obsahuje získávání podpory poslanců a senátorů z blízkého okolí, následně získávání podpory měst, obcí, okresu a kraje a také veřejnosti, označil bych jej za mravenčí lobbying. Tento druh lobbyngu vyžaduje množství jednání s různými politiky a zároveň pořádání akcí pro veřejnost. V této fázi se tedy vyskytuje přímý i nepřímý lobbying, nicméně nejdůležitější úlohu sehrává prostředkovaný lobbying.

Ve fázi výstavby hospice přebírá lobbovací aktivity Ústředí Diakonie. Centrální orgán Diakonie je akceptován v politické sféře jako partner pro jednání na rozdíl od lobbovací ad hoc skupiny ve Valašském Meziříčí. Opět dochází k využívání spřátelených politiků i již získané podpory měst z Valašska. Zesílení postavení Ústředí při jednáních se státní správou bylo dáno i přítomností senátora Zdeňka Bárty v Diakonii v pozici předsedy představenstva. Lobbovací skupina Ústředí Diakonie tak měla ve svých řadách senátora, kterého již nebylo třeba přesvědčovat. Málokterá organizace má svého člověka takto přímo uvnitř politického systému, přesto rozdíl v úspěšnosti lobbyngu v porovnání s předcházející částí není poznatelný. Ústředí už nemuselo přesvědčovat další politiky, aby je podpořili, neboť se

mohlo opírat o senátora Bártu a další politiky, s nimiž byl navázán kontakt v přípravné fázi projektu. V této fázi přímý lobbying v porovnání s předcházející fází je zesílen, prostředkovaný lobbying zůstává a nepřímý lobbying se na centrální úrovni nevyskytuje. Docházelo jen k jednání mezi ústředím a politiky či úředníky a tato jednání buď byla prostředkována politiky, nebo už byla domluvena přímo. Prostředkování bylo stále třeba pro jednání s ministrem. Pro jednání s úředníky či náměstkyněmi prostředkování již nebylo třeba.

Po uvedení hospice do provozu přebírá lobbovací aktivity od Ústředí Diakonie samotný hospic Citadela. Občanské sdružení vykonávající nepřímý lobbying v přípravné fázi nyní již nepůsobí. Většina politiků, kteří pomáhali s výstavbou hospice, již nadále není oslovoována. V této fázi se vyskytuje lobbying ze známosti – oslovení známého, který je zároveň politikem. Opět se tedy vyskytuje prostředkovaný lobbying a také přímý lobbying. Při lobbyingu nyní napomáhají za uplynulá léta navázané dobré vztahy s městem Valašské Meziříčí, které vedou i k účasti ředitele hospice Citadela v některých orgánech města.

Při legislativním lobbyingu za uzákonění hospicové péče přebírá aktivitu Asociace poskytovatelů hospicové paliativní péče. Dochází vlastně ke vzniku „lobbistické agentury,“ která má hájit zájmy všech hospiců v České republice. Přímý lobbying s činností této Asociace dosahuje vrcholu, nicméně podpora politiků při legislativní změně musí být získávána i prostředkováním dalších politiků. Prostředkovaný lobbying tak zůstává konstantou a podmínkou úspěchu všech snah o ovlivnění rozhodnutí státní správy a samospráv. Asociace v této fázi vnáší do politického systému odborné znalosti hospicové problematiky a pomáhá při tvorbě úhradové vyhlášky.

Lobbying kolem hospice Citadela během přibližně deseti let prošel cestou od ad hoc lobbovacích skupin až po vznik servisní lobbovací organizace v podobě Asociace poskytovatelů hospicové paliativní péče. Navzdory tomuto procesu přístup k politikům či úředníkům v exekutivě i legislativě musí být i nadále v určité míře prostředkovaný politiky. Nicméně lze předpokládat, že

Asociace postupem času získá postavení a utvoří si kontakty v politické sféře, což jí usnadní prosazování svých zájmů. Asociace se v tomto směru nebrání případnému podřízení lobbingu určité kontrole. Kromě místní úrovně, kde sehrála úlohu i určitá mobilizace veřejnosti prostřednictvím Sdružení pro založení a podporu hospice ve Valašském Meziříčí, po celou dobu lobbingu byla podpora získávána jen jednáním s politiky a úředníky na základě argumentů. Ani v předvolebním období nebylo přikročeno k medializaci problematiky. Byly tak užity metody, na které jsou politici zvyklí – věcné argumenty vycházející s poznání dané problematiky.

Při lobbingu je nejdůležitější proniknutí do politického systému, či konkrétně – získání přístupu k politikům. Ukázalo se, že nezáleží na tom, z jaké strany politik je a jestli je v rozhodovací pozici, či nikoli. Stačí získat nějakého poslance či senátora na svou stranu, nebo vlivného straníka z městské či krajské úrovně, a přístup k dalším politikům je otevřen. Proto se může zdát nejjednodušší lobbing přes známosti, který je však zároveň zřejmě nejméně přijatelný, o čemž svědčí neochota uveřejnit jména některých poslanců a poradců prezidenta, kteří nějakým způsobem hospici resp. hospicům pomohli.

Lobbing i v tomto konkrétním případě nebyl za lobbing označován a někteří aktéři si přáli zůstat v anonymitě. I tato případová studie tedy potvrdila, že lobbing v našem politickém systému stále nemá pojmenování, přesto je v něm hojně prováděn. Pro prosazení výstavby a zajištění provozu hospice Citadela byl lobbing nezbytný.

Summary

Lobbying to further public interest in the Czech Republic using the project of Citadela hospice in Valašské Meziříčí – construction of the building and operation financing as an example.

Lobbying in the Czech Republic is still considered to be something that doesn't belong to the political system. It is often linked with corruption and inappropriate influencing politicians and civil servants. However interest groups, movements and organizations need to lobby to present their interests. The legitimacy of lobbying is based on the specific understanding of being in the public interest, which cannot be understood as something which is given. There are three reasons why lobbying is important:

1. Next to the elections, lobbying enables citizens to express their preferences and interests and to transfer them into the political system.
2. Lobbying delivers information, which is necessary for politicians and civil servants to be able to make decisions in political system.
3. Lobbying helps to create public interest through a competition between particular interests.

The case study has proved the negative opinion of lobbying. The activities which were developed in the project of hospice Citadela were not described as lobbying by the people involved in this project. At the same time they did not agree to publish some names of people involved in the lobbying. The methods of indirect lobbying – such as influencing of the public interests, as well as direct lobbying consisting of addressing the regional politicians of both chambers of the parliament, were used by the project. The indirect lobbying has not crossed regions border.

The case study has shown that the deputies and senators are defending and promoting the interests of the citizens of their region and they are bringing them into the political system. Only intermediation of the representatives and senators provides the direct lobbying towards politicians and civil servants in the decisive positions. The basis of successful lobbying is the support of the local municipality and support of deputies and senators,

if possible from several political parties, no matter whether they are in key positions or not. This is the way an ad hoc lobby group is generated, which is composed of the representatives of the promoted interest, politicians on different level and other people, i. e. sponsors.

Using direct lobbying to affect politicians and civil servants without intermediation of the deputies and senators is possible if the interest is represented by an „umbrella“ association, gathering organizations on the national level. The case study has proved the development of an ad hoc lobby group into a „lobby“ organization, which was established with the aim to lobby as its major activity. However support of the politicians is important even for this lobby organization. To obtain support of any politician becomes a basic requirement of any successful lobbying.

Literatura

Literatura - knihy

BROKL, L.: *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky*. Sociologické nakladatelství, Praha 1997.

FRIČ, P.: *Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky: rozhovory o neziskovém sektoru II*. Agnes, Praha 2000

HODGES, M., WOOD, G.: *Aby váš hlas byl vyslyšen: úvod do lobování v České republice*. Informační centrum nadací a jiných neziskových organizací, Praha 1998

ROZEHNAL, A.: II. *Korupce a český právní řád*. In: Frič, P. a kol.: *Korupce na český způsob*. G plus G, Praha 1999 s. 48 - 72

ŘÍCHOVÁ, B.: *Přehled moderních politologických teorií*; Portál; Praha 2000 s. 45 – 52

SVATOŠOVÁ, M.: *Hospice a umění doprovázet*. Ecce Homo, Praha 1995

Literatura – publikace uveřejněné na internetu

© 2005 Donath-Burson-Marsteller, Factum Invenio; ŠEBEK, J. J.: *Průvodce účinným lobováním v ČR: Závěrečná zpráva z průzkumu mezi českými politiky*. Donath-Burson-Marsteller, Factum Invenio, Praha 2005. (cit. 2. 2. 2007) Dostupné z WWW <<http://www.crho.org/doc/pruvodce-lobbovanim.pdf>>

FILEC, V.; *Hospicová péče v České republice*; 2000. (cit. 4. 4. 2007) Dostupné z WWW <<http://hospice.cz/hospiccr.html>>

FILEC, V.; *Úloha ministerstva zdravotnictví při vzniku hospicových zařízení v České republice*; 2002. (cit. 4. 4. 2007) Dostupné z WWW <<http://www.hospice.cz/hospice1/index1.php>>

GAJDOŠ, M.: *Vymezení pojmu lobbying*. In *Lobbismus versus korupce II* s. 53 – 56 (cit. 2. 2. 2007) Dostupné z WWW <http://www.ipek.cz/soubory/02_KOMPLET.pdf>

Kol.: *Lobbismus versus korupce II*. Institut pro politickou a ekonomickou kulturu. (cit. 2. 2. 2007) Dostupné z WWW <http://www.ipek.cz/soubory/02_KOMPLET.pdf>

Kol.: *Lobbyismus versus korupce*. Institut pro politickou a ekonomickou kulturu. (cit. 2. 2. 2007) Dostupné z WWW <http://www.ipek.cz/soubory/01_KOMPLET.pdf>

Lobbismus versus korupce - Záznam semináře, Emauzy, 9. 12. 2004 In *Lobbismus versus korupce II*. Institut pro politickou a ekonomickou kulturu. s. 8 – 43 (cit. 2. 2. 2007) Dostupné z WWW <http://www.ipek.cz/soubory/02_KOMPLET.pdf>

MACKOVÁ, M.; *Hospicové hnutí u nás a ve světě – Diplomová práce*; Ostravská univerzita, Zdravotně sociální fakulta, Ostrava 2002; (cit. 15. 4. 2007) Dostupné z WWW <<http://www.umirani.cz/index.php?lang=cs&cmd=page&id=233&item=6>>

MÜLLER, K.: *Poznámky k veřejnému zájmu aneb o lobování a legitimitě liberální demokracie*. In *Lobbyismus versus korupce*. Institut pro politickou a ekonomickou kulturu. s. 4 - 5 (cit. 2. 2. 2007) Dostupné z WWW <http://www.ipek.cz/soubory/01_KOMPLET.pdf>

RŮŽIČKA, J.; *Lobbying ve spojených státech*. In Lobbyismus versus korupce. Institut pro politickou a ekonomickou kulturu. s. 17 – 28, (cit. 2. 2. 2007) Dostupné z WWW <http://www.ipek.cz/soubory/01_KOMPLET.pdf>

SEDLÁK, J., ŠMEJKAL, J.: *Projekt: Lobbying v České politice: Analýza teorie lobbyingu a případové studie lobbyingu při rozhodování o územním plánu hl. m. Prahy*. (cit. 2. 2. 2007) Dostupné z WWW <http://pes.fsv.cuni.cz/projekt_lobby.html>

TRESTNÍ ZÁKON: stáhnout z Portálu veřejné správy České republiky (cit. 21. 1. 2007 21:50 SEČ) Dostupné na WWW <http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=140%2F1961+Sb&number2=&name=&text=>>

Periodika

Obelisk - *Hospic Citadela – naděje na důstojný duchod* In Obelisk – První valašské internetové noviny; 2003, roč. 11, č. 21 Dostupné z WWW <http://www.obeliskval.cz/starsi/21_03/posledni/pu_2.htm>

Prameny

Programové prohlášení vlády ze 17. ledna 2007 Dostupné z WWW <www.vlada.cz>

Dokumentace Diakonie ČCE k projektu výstavby hospice Citadela, uložena na Ústředí Diakonie ČCE Belgická 22, Praha 2 a v hospici Citadela Žerotínova 1421, Valašské Meziříčí:

Dokumentace 1 – Žádost nestátní neziskové organizace o státní dotaci v roce 2001 (Ústředí)⁴²

Dokumentace 2 – Dopis Šulovi z března či dubna 2000 (Citadela)

Dokumentace 3 – tištěná poznámka a koncept dopisu městu Valašské Meziříčí (Citadela)

Dokumentace 4 – Odpověď náměstka ministra zdravotnictví MUDr. Antonína Maliny na dopis Petra Šuláka z 12. září 2000 (Ústředí)

Dokumentace 5 – Dopis starosty Valašského Meziříčí Bohdana Mikuška náměstkovi ministra financí Eduardu Janotovi z 23. října 2000 (Ústředí)

Dokumentace 6 – Dopis přednosty okresního úřadu Vsetín Miroslava Mírného náměstkovi ministra financí Eduardu Janotovi z 23. října 2000 (Ústředí)

Dokumentace 7 – Dopis poslance Petra Nečase místopředsedovi vlády a ministru financí Pavlu Mertlíkovi ze dne 15. prosince 2000 a Dopis ministru zdravotnictví Bohumilu Fišerovi ze začátku ledna 2001 (Ústředí)

Dokumentace 8 – Dopis ministra zdravotnictví Bohumila Fišera poslanci Zdeňku Škromachovi ze dne 11. dubna 2001 (Ústředí)

Dokumentace 9 – Dopis prozatímní ředitelky střediska Valašské Meziříčí Dobromily Krupové ministru Bohumilu Fišerovi ze dne 7. června 2001 (Ústředí)

Dokumentace 10 - Dopis ředitelky odboru kanceláře ministra zdravotnictví senátoru Jaroslavu Šulovi ze dne 10. července 2001 (Ústředí)

Dokumentace 11 - Žádost nestátní neziskové organizace o státní dotaci pro rok 2002 (Ústředí)

Dokumentace 12 – Dopis poslance Petra Nečase ministru financí Jiřímu Rusnokovi ze dne 30. ledna 2002 (Ústředí)

Dokumentace 13 - Dopis Václava Filece, zástupce ředitelky odboru zdravotně sociální péče Pavlu Vychopňovi. ze dne 9. května 2002 (Ústředí)

⁴² V závorce je uvedeno místo uložení dokumentu k dubnu 2007

- Dokumentace 14** – Dopis ředitele Diakonie ČCE Pavla Vychopně a senátora Zdeňka Bárty ministru zdravotnictví Bohumilu Fišerovi ze dne 12. června 2002 (Ústředí)
- Dokumentace 15** – Dopis zřejmě Marty Benešové poslanci Petru Šulákovi a dopis senátoru Jaroslavu Šulovi ze dne 29. července 2002 (Citadela)
- Dokumentace 16** - Dopis poslance Petra Šuláka starostovi Vsetína Jiřímu Čunkovi (Citadela)
- Dokumentace 17** – E-mailová komunikace mezi paní Martou Benešovou a senátorem Jaroslavem Šulou ze dne 24. července 2003 (Citadela)
- Dokumentace 18** – Dopis senátora Zdeňka Bárty ministryni zdravotnictví Marii Součkové ze dne 31. října 2003 (Ústředí)
- Dokumentace 19** – Dopis senátora Zdeňka Bárty ministryni zdravotnictví Marii Součkové ze dne 20. listopadu 2003 (Ústředí)
- Dokumentace 20** – Dopis ministryně zdravotnictví Marii Součkové senátoru Zdeňku Bártovi ze dne 25. listopadu 2003 (Ústředí)
- Dokumentace 21** – E-mail dotyčného odborníka Ústředí Diakonie ze dne 23. září 2003 (Ústředí)
- Dokumentace 22** – Dopis Asociace poskytovatelů hospicové paliativní péče senátorům ze dne 15. května 2006 (Dokument v počítači)
- Dokumentace 23** – Soubor Microsoft Word Dopis hospicum2.doc (Dokument v počítači)
- Dokumentace 24** – Soubory Microsoft Word Návrh požadavků k předání premiéru Paroubkovi při jednání 4.4.; Dopis Asociace ministru Rathovi ze dne 22. února 2006; Průvodní dopis Asociace ministru Rathovi – datum neuvedeno (Dokumenty v počítači)

Rozhovory s aktéry

- Rozhovor Benešová** – rozhovor s tehdejší ředitelkou střediska Diakonie ČCE ve Valašském Meziříčí Martou Benešovou ze dne 19. dubna 2007
- Rozhovor Běťák** – rozhovor s ředitelem hospice Citadela Ing. Miloslavem Běťákem ze dne 7. dubna 2007 a 9. dubna 2007
- Rozhovor Vychopně** – rozhovor s ředitelem Diakonice ČCE Mgr. Pavlem Vychopněm ze dne 10. dubna 2007
- E-mail Šula** – e-mail od Ing. Jaroslava Šuly ze dne 27. 4. 2007

Internetové zdroje

- Asociace - Stránky Asociace poskytovatelů hospicové paliativní péče:
<http://www.asociacehospicu.cz> (cit. 15. 4. 2007)
- Diakonie ČCE – <http://www.diakoniecce.cz>
- Hospice – <http://www.hospice.cz>
- Hospicové domy: <http://hospice.fsv.cvut.cz/texty/> (cit. 15. 4. 2007)
- KPMG – Stránky poradenské společnosti KPMG:
http://www.kpmg.cz/czech/images/but/FA_CZ_2005-11.htm#dane3 (cit. 13. 4. 2007)
- Město Valašské Meziříčí: <http://www.valmez-city.cz/>
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: <http://www.psp.cz/>
- Senát Parlamentu České republiky: <http://www.senat.cz/>
- Přehled výsledků voleb v České republice: <http://www.volby.cz>
- Zlínský kraj - <http://www.kr-zlinsky.cz/>

Příloha – vybraní političtí aktéři prosazování výstavby a zajištění provozu hospice Citadela⁴³

Mgr. Zdeněk Bárta (KDU-ČSL) – senátor za Litoměřice 2000 – 2006, předseda představenstva Diakonie ČCE

Jiří Čunek (KDU-ČSL) – 1. místopředseda vlády a ministr pro místní rozvoj 2007 - dosud, senátor za Vsetín 2006 – dosud, zastupitel Zlínského kraje 2000 – dosud, starosta Vsetína 1998 – 2007

Prof. MUDr. Bohumil Fišer, CSc. (ČSSD) – ministr zdravotnictví 2000 - 2002

Ing. Pavel Hrnčíř (ODS) – poslanec za Moravskoslezský kraj 2002 – dosud, poslanec za Severomoravský kraj 1998 – 2002

MUDr. Josef Janeček (KDU-ČSL) – poslanec za Středočeský kraj 1996 - 2006

JUDr. Jaroslav Kubín (bezpartijní) – senátor za Vsetín 2000 - 2006, Vsetín; starosta Rožnova pod Radhoštěm 1994 – 2002 a 2006 – 2010

Ing. Bohdan Mikušek (KDU-ČSL) - zastupitel Zlínského kraje 2004 – dosud, starosta Valašského Meziříčí 1998 – 2002

RNDr. Petr Nečas (ODS) – místopředseda vlády a ministr práce a sociálních věcí 2006 – dosud, poslanec za Zlínský kraj 2002 - dosud, poslanec za Severomoravský kraj 1996 – 2002,

Ing. Vladimír Oplt (ODS) – zastupitel Zlínského kraje 2004 – dosud, senátor za Vsetín 1996 – 2000

MUDr. Marie Součková (ČSSD) – ministryně zdravotnictví 2002 - 2004

Ing. Zdeněk Škromach (ČSSD) – poslanec za Zlínský kraj 2002 – dosud, poslanec za Jihomoravský kraj 1996 – 2002, ministr práce a sociálních věcí 2002 - 2006

Ing. Jaroslav Šula (KDU-ČSL) – senátor za Nový Jičín 1998 – 2004

Ing. Petr Šulák (ČSSD) – poslanec za Zlínský kraj 2002 - 2006, poslanec za Severomoravský kraj 1996 – 2002

⁴³ Politické působení je uvedeno pouze od roku 1996.

Schválený projekt bakalářské práce

PROJEKT BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

**Lobbing při prosazování projektu veřejného zájmu
v České republice**

na příkladu

**výstavby a zajištění provozu
hospice Citadela ve Valašském Meziříčí**

Vypracoval: Tomáš Groll

Obor: Politologie a mezinárodní vztahy (FSV UK)

Předpokládaný termín dokončení: Letní semestr ak.roku 2006 / 2007

Vedoucí práce: Mgr. Ladislav Mrklas

podpis vedoucího práce:

.....

V práci se chci zabývat prosazováním projektu veřejného zájmu v politickém systému České republiky – lobbingem. Jedním ze základních důvodů existence politického systému je potřeba institucí a mechanismů, které napomáhají naplnit přání jednotlivců či skupin ve společnosti. Politický systém lze tedy chápat jako nástroj uspokojování zájmů. Komunikační disciplína, která slouží k zajištění uspokojování zájmů jednotlivců i skupin, se nazývá lobbing. Toto slovo a představy o jeho významu vyvolávají u české veřejnosti negativní konotace. Dochází ke splývání lobbingu s korupcí. Přitom lobbing je součástí politických systémů západních demokracií a je vnímán, jako legitimní nástroj při prosazování zájmů skupin i jednotlivců. Mým záměrem je na konkrétním případě sledovat podoby lobbingu a poukázat na jeho nezastupitelnost při realizaci různých projektů.

V České republice existují zájmy, jejichž prosazení naráží na legislativní vakuum, ve kterém nejsou zákony upraveny podmínky pro činnost některých obecně prospěšných subjektů. Občanská sdružení a spolky obtížněji hledají podporu ze strany státu při prosazování svých projektů a zájmů. Jejich nástrojem se stává lobbing. A právě na způsob prosazování zájmů bych se chtěl zaměřit a jako případovou studii rozebrat výstavbu a zajištění provozu hospice Citadela ve Valašském Meziříčí. Cílem mé práce je zjistit, jaké postupy a metody zvolili realizátoři projektu při prosazování svého zájmu na komunální, krajské i celostátní úrovni. Chci se zabývat faktory, které ovlivnily úspěšnost lobbingu.

Projekt výstavby hospice Citadela je v mnoha ohledech specifický. Jedná se o projekt veřejného zájmu, který byl realizován nestátní neziskovou organizací Diakonií Českobratrské církve evangelické (ČCE). Záměr spadl do základní koncepce hospicové péče, kterou podporovalo Ministerstvo zdravotnictví ČR, přesto realizátor musel projekt od samého počátku prosazovat napříč politickým spektrem na všech úrovních – komunální, krajské, celostátní. Protože se doposud nepodařilo legislativně upravit podmínky financování provozu hospiců v České republice, zapojili se realizátoři do intenzivního lobby pro prosazení zákonné úpravy úhradové vyhlášky. Tato skutečnost mi umožňuje sledovat prosazování zájmu, v tomto případě výstavbu konkrétního hospice na konkrétním místě, tak i prosazování legislativních změn, které by zajistily financování hospicové péče obecně.

V první, teoretické části své práce se chci krátce zabývat lobbingem v politickém systému České republiky. Rád bych tento pojem vymezil a předložil základní podoby lobbingu.

Stěžejní část práce věnuji případové studii Diakonie ČCE - hospice Citadela ve Valašském Meziříčí. Nejprve objasním základní principy hospicové péče. Stručně popíši výchozí stav zajištěnosti hospicové péče v České republice. V další části se již začnu věnovat popisu interakcí mezi realizátory projektu a místními politickými činiteli v první fázi přípravy a výstavby hospice v celkové hodnotě 75 mil. Kč.

V druhé části se budu věnovat financování projektu. Dotační systém neumožňuje zařazení větších projektů do investičních programů ministerstev ve více letech, proto se každý rok musela opakovat všechna jednání o jednotlivých dotacích pro konkrétní rok. Tato jednání byla vždy provázena intenzivním vyjednáváním s poslanci, jejichž podporu bylo nutné získat. Není bez zajímavosti, že realizátoři jen v průběhu výstavby museli vyjednávat se 4 různými ministry na MZČR.

Financování provozu hospice je vícezdrojové. Tvoří je příspěvky klientů, úhrady zdravotních pojišťoven a příspěvky od státu – kraje. Ukázalo se, že větším problémem, než zajištění prostředků na výstavbu, je financování provozu. Těsně po dokončení stavby došlo k převedení odpovědnosti za financování sociálních služeb z Ministerstva práce a sociálních věcí na kraje a ne všechny kraje byly na tento proces dobře připraveny. Velmi zásadní problém se vyskytl na straně zdravotních pojišťoven, které obzvláště v závěru roku 2005 přestaly plnit své závazky. Protože ani dotace z kraje ani úhrady zdravotních pojišťoven nejsou systémově dobře zajištěny, museli realizátoři projektu opět „mobilizovat“ poslance na úrovni kraje, aby nebyla ohrožena péče o klienty v již fungujícím zařízení. Toto bude obsahem třetí části práce.

Uvedené nedostatky se netýkají jenom jednoho konkrétního hospice, proto se rozvinula intenzivní spolupráce mezi existujícími hospici v České republice na půdě Asociace hospicové a paliativní péče. Prosazování systémové úpravy v této oblasti přenáší problém hospiců do Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR. To mi umožní ve čtvrté části práce sledovat kroky, které bylo třeba učinit, aby se prosadily změny v právní úpravě financování hospicové péče.

Mým záměrem je sledovat podoby lobbingu na konkrétním případě a vyhodnotit zkušenosti realizátorů projektu, které získali při jeho prosazování u různých politických činitelů. Chci zjistit, jakou podobu má úspěšný lobbing a co úspěch lobbingu ovlivňuje.

Osnova

Úvod

1. Lobbismus – legitimní nástroj prosazování zájmu

2. Případová studie hospic Citadela

- I. Co je hospic a proč právě ve Valašském Meziříčí**
- II. Přípravná fáze projektu**
- III. Financování stavby – lobby napříč politickým spektrem na úrovni krajů i parlamentu**
- IV. Jednání o zajištění finančních prostředků na provoz hospice na úrovni kraje i státu**
- V. Vyjednávání o změně legislativy upravující hospicovou péči v České republice - lobby napříč politickým spektrem na úrovni poslanecké sněmovny a senátu**

Závěr

Literatura

Brokl, L.: Hledání občanské společnosti; Národohospodářský ústav Josefa Hlávky; Praha 2002

Brokl, L.: Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky; Sociologické nakladatelství; Praha 1997

Cabada, L., Vodička, K.: Politický systém České republiky; Portál; Praha 2003

Frič, P.: Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky (rozhovory o neziskovém sektoru II); Agnes; Praha 2000

Havlík, P., Pečinka, B.: Politika z obou stran: česká politika 1989 – 2005; Ivo Železný; Praha 2005

Hodges, M.: Aby váš hlas byl vyslyšen: úvod do lobování v České republice; Informační centrum nadací a jiných neziskových organizací; Praha 1998

Malý, I. (uspořádal): Problémy definování a prosazování veřejného zájmu : sborník referátů z teoretického semináře pořádaného katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s asociací veřejné ekonomie; Masarykova univerzita; Brno 1999

Potůček, M.: Křižovatky české sociální reformy; Sociologické nakladatelství; Praha 1999

Svatošová, M.: Hospice a umění doprovázet; Ecce Homo; Praha 1995

Frič, P.: Korupce na český způsob; G plus G; Praha 1999

Čepelka, O.: Lobování jako prostředek PR In Práce s veřejností v nepodnikatelském sektoru; Omega; Liberec 1997

Periodika

Kunštát, D.: Funkční postavení politických stran a zájmových skupin v politickém systému In: Politologická revue 2/2003 s. 3 - 16

Poláčková, H.: Jak se dělá politická lobby In Respekt 21/1993 s. 21

Prameny

Dokumentace Diakonice ČCE k projektu výstavby hospice Citadela

<http://www.lobby.cz>

<http://www.mpsv.cz/cs/>

<http://www.mzcr.cz/>

<http://www.psp.cz/>

<http://www.valmez-city.cz/>

<http://www.kr-zlinsky.cz/>

<http://www.statnisprava.cz>

<http://www.volby.cz>

<http://www.crho.org/doc/pruvodce-lobbovanim.pdf>

http://pes.fsv.cuni.cz/projekt_lobby.html

<http://www.ipek.cz/projekty/pojemlob/>